

ALI JE POLOŽAJ JAVNEGA USLUŽBENCA DRUGAČEN OD POLOŽAJA DELAVCA SKOZI VIDIK DELOVNEGA RAZMERJA

Etelka Korpič-Horvat*

UDK: 349.22:35.08: 331.101.264.24

Povzetek: V prispevku avtorica išče odgovor na vprašanje, ali je položaj javnega uslužbenca drugačen od položaja delavca, če ta položaj ocenjujemo skozi vidik delovnega razmerja. Ali velja trditev, da je javni uslužbenec bolj varovan v delovnopravnem razmerju in zato v boljšem položaju kot delavec, ali pa se je z večjo izenačitvijo statusa javnega uslužbenca z delavčevim v zasebnem sektorju glede delovnopravnih razmerij ta položaj (pomembno) spremenil.

Ključne besede: javni uslužbenec, delavec, upravljanje s kadri, doseganje rezultatov, uspešno poslovanje, rezultati dela

IS THE SITUATION OF CIVIL SERVANTS DIFFERENT FROM THE SITUATION OF OTHER EMPLOYEES FROM THE PERSPECTIVE OF EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Abstract: The paper seeks an answer to the question whether the status of civil servants differs from that of other workers if the situation is assessed through the perspective of an employment relationship. Is it true that that public servants are more protected in the employment relationship and therefore in a better position than other workers; or has through greater equalisation of the public servant status with that of workers in the private sector regarding the labour relationship the situation of the civil servants significantly changed.

* Etelka Korpič-Horvat, doktorica pravnih znanosti, ustavna sodnica, Ustavno sodišče Republike Slovenije.

etelka.korpic-horvat@us-rs.si

Etelka Korpič-Horvat, PhD, Constitutional Court judge, Constitutional Court of the Republic of Slovenia

Key words: *civil servant, employee, human resource management, achieving results, successful business, results of work*

1. UVOD

V Republiki Sloveniji smo v letu 2003 ponovno uvedli dvojnost delovnih razmerij, posebej za delavce v zasebnem sektorju in posebej za javne uslužbence v javnem sektorju.¹ Za delavce v zasebnem sektorju ureja delovna razmerja Zakon o delovnih razmerjih² (v nadaljevanju ZDR-1), ki je nadomestil Zakon o delovnih razmerjih iz leta 2002³ (v nadaljevanju ZDR); za javne uslužbence, ki opravljajo dela v javnem sektorju pa Zakon o javnih uslužbencih⁴ (v nadaljevanju ZJU). Kljub temu popolni dualizem ni bil uzakonjen, ker sta ZDR in pozneje ZDR-1, oba v 2. členu in ZJU v 5. členu določila subsidiarno uporabo ZDR oziroma ZDR-1. Poleg tega za celoten javni sektor veljajo določila ZJU le do 21. člena, v celoti pa ZJU velja le za zaposlene v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti; medtem ko Zakon o sistemu plač v javnem sektorju⁵ (v nadaljevanju ZSPJS) ureja plače javnih uslužbencev in funkcionarjev za celotni javni sektor.

ZJU je poleg drugih novosti določil kaj zajema javni sektor, katere pravne osebe javnega prava so vključene v javni sektor,⁶ nadalje, enotno poimenovanje vseh

¹ Dvojnost delovnih razmerij smo že poznali leta 1957, ko je bila opravljena prva kodifikacija delovnih razmerij z Zakonom o delovnih razmerjih (Uradni list FLRJ, št. 53/57) in Zakonom o javnih uslužbencih (Uradni list FRLJ, št. 53/57). Ponovni dualizem delovnopravne zakonodaje je bil sprejet z Zakonom o delovnih razmerjih iz leta 2002, ki se je začel uporabljati 1. januarja 2003 in bil noveliran v letu 2007 in z Zakonom o javnih uslužbencih, ki je začel veljati 28. junija 2003 in bil večkrat noveliran.

² Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13.

³ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07.

⁴ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

⁵ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10 in 35/11. Po tem zakonu so plače javnih uslužbencev in funkcionarjev urejene enotno. ZSPJS je bil sprejet v letu 2002 in večkrat noveliran, za večino javnih uslužbencev se je začel uporabljati šele v avgustu 2008 leta. Na podlagi ZSPJS je sprejeta Kolektivna pogodba za javni sektor in Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede, ki veljata od 18.6.2008 in urejata le plače, ne pa drugih vrst plačil. Zato se za druge vrste plačil uporabljajo določila ZDR in posebnih zakonov ali drugih predpisov in kolektivnih pogodb.

⁶ Po ZJU javni sektor sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Posredni uporabniki

zaposlenih v javnem sektorju - javni uslužbenci⁷ in da vsi, tudi uradniki sklenejo pogodbo o zaposlitvi s katero nastane delovno razmerje. ZJU torej uveljavlja pogodbenost delovnih razmerij za ves javni sektor, za vse javne uslužbence, tudi za uradnike v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, kar je redkost v primerljivih ureditvah.⁸ Za vse javne uslužbence pogodba o zaposlitvi predstavlja temeljni akt, s katerim nastane in preneha delovno razmerje. Cilj take ureditve je bil vzpostaviti večji pogodbeni, zasebnopravni kot oblastni, javnopravni odnos z delodajalcem. To velja predvsem za javne uslužbence pri posrednih proračunskih uporabnikih, ki opravljajo javne službe (javni zavodi, javni skladi, javne agencije idr.). Ti sklepajo pogodbe o zaposlitvah z obveznimi vsebinami določenimi po 31. členu ZDR-1 in ne po 53. členu ZJU. Pomembna posebnost velja le za določitev plače, ki je za javne uslužbence določena z ZSPJS.

Po vzoru drugih držav EU in spoznanju, da uslužbenski sistem ne zagotavlja zadostno stopnjo fleksibilnosti delovnih razmerij in učinkovitega upravljanja s kadrovskimi viri v javnem sektorju,⁹ pa se je že po dveh letih veljavnosti ZJU, uveljavljala tendenca večjega približevanja delovnopravnega položaja uradnika z delavcem. Temu je bila namenjena predvsem novela ZJU iz leta 2005,¹⁰ ki več ne določa posebne ureditve za javne uslužbence zaposlene v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi, ugotavljanja disciplinske odgovornosti in nekaterih drugih delovnopravnih institutov. V zakonodajnem gradivu je zapisano, da »Nobenega razloga ni, da bi

proračuna ali proračuna lokalne skupnosti so določeni v Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/03).

⁷ Po ZJU so javni uslužbenci osebe, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju. V državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnostih so javni uslužbenci uradniki in strokovno tehnični uslužbenci. Uradniki opravljajo javne naloge. To so naloge, ki se nanašajo na izvrševanje oblasti ali so povezane z varstvom javnega interesa. Uradniki, ki zasedajo delovna mesta s pooblastili za vodenje, usklajevanje in organizacijo dela v organu so uradniki na položajih (vodstvena delovna mesta). Ostali uradniki izvršujejo javne naloge v nazivih. Ostali javni uslužbenci v omenjenih organih opravljajo spremljajoča dela in se imenujejo strokovno tehnični javni uslužbenci (tretji odstavek 23. člena ZJU).

⁸ Strukturo javnega sektorja v članicah EU glej: EUPAN: Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States, EUPAN Directors General Meeting Dublin Castle, 13. junij 2013, strani od 1-149.

⁹ Glej EVA: 2005-3111-0021 z dne 21. 7. 2005, stran 5.

¹⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 113/05.

z zapletenimi postopki uslužbenca javne uprave, ki mu je očitano slabo delo ali krivdno ravnanje, ščitili bolj, kot to velja za zaposlenega v gospodarstvu.«¹¹

Procesi razvoja delovnih razmerij glede na njihovo primerljivost v javnem in zasebnem sektorju so torej bili nasprotujoči, na eni strani uvedba dualizma delovnih razmerij in na drugi hkratno približevanje položaja javnega uslužbenca s položajem delavca.

Kot primer spreminjanja posebne ureditve delovnih razmerij in večje uporabe ZDR, naj navedem ugotavljanje disciplinske odgovornosti zaposlenih v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, ki je bilo pred uveljavitvijo ZJU urejeno v Zakonu o delavcih v državnih organih¹² (v nadaljevanju ZDDO). Ustavno sodišče je presojalo skladnost z Ustavo prvega odstavka 49. člena ZDDO, po katerem je začel in odločal v disciplinskem postopku zoper delavca v državnem organu predstojnik organa. Ker sta bili funkciji tožnika in sodnika združeni v isti osebi, naj bi bilo po navedbah predlagatelja, Policijskega sindikata Slovenije, tako odločanje v nasprotju z načelom enakosti po 14. členu Ustave glede na ureditev, ki je veljala po splošnih predpisih o delovnih razmerjih. Ustavno sodišče je odločilo, da »Navedena specifična ureditev za delavce v državnih organih ni v nasprotju z ustavnim načelom enakosti pred zakonom, saj ji ni mogoče očitati arbitrarnosti, ker je utemeljena z različnim dejanskim stanjem oziroma posebnostmi položaja, funkcij in odgovornosti državnih organov oziroma njihovih predstojnikov in delavcev, zaposlenih v teh organih. Z Ustavo zagotovljena enakost pred zakonom se ne pojmuje kot splošna enakost vseh, ampak kot nearbitrarna uporaba prava v odnosu do pravnih subjektov. Tako pojmovano načelo zavezuje zakonodajalca, da enaka razmerja oziroma dejanska stanja ureja enako, različna pa različno. Glede na objektivno drugačen dejanski položaj delavcev, zaposlenih v državnih organih, je zakonodajalec utemeljeno drugače uredil pravice in odgovornosti teh delavcev in s tem ni kršil pravice do enakosti pred zakonom, ki jo zagotavlja 14. člen Ustave« (odločba št. U-I- 79/93 z dne 5. 5.1994).

Pozneje, po noveli ZJU iz leta 2005, ureditev disciplinske odgovornosti za javne uslužbenca v državnih organih in upravah samoupravne lokalne skupnosti ni bila več posebej urejena, ampak se je izenačila s splošno delovnopravno ureditvijo, ki

¹¹ Glej EVA: 2005-3111-0021 z dne 21. 7. 2005, stran 5.

¹² Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I in 4/93. Po tem zakonu so se zaposleni v državnih organih imenovali delavci.

je že vseskozi veljala za javne uslužbenke, ki so bili zaposleni pri posrednih proračunskih uporabnikih. Iz primera je razviden razvoj izenačitve določenih institutov delovnih razmerij za vse zaposlene, tudi za uradniški delovnopравни položaj.

2. RAZLIČNOST POLOŽAJA JAVNEGA USLUŽBENCA OD POLOŽAJA DELAVCA Z VIDIKA DELOVNIH RAZMERIJ

Da bi lahko odgovorila na vprašanje, ali je položaj javnega uslužbenca drugačen od položaja delavca, če to ocenjujem skozi vidik delovnega razmerja, izhajam iz definicije¹³ namena in vsebine delovnega razmerja. Delovno razmerje nastane s pogodbo o zaposlitvi, kar velja za delavca kot za javnega uslužbenca. Prostovoljno, odplačno, praviloma trajno pravno razmerje med delavcem oziroma javnim uslužbencem in delodajalcem nastane z vključitvijo delavca oziroma javnega uslužbenca v delovni proces, ki ga organizira delodajalec. V delovnem procesu tako delavec kot javni uslužbenec opravlja dela za katera se je dogovoril z delodajalcem. Delodajalec vodi, organizira in nadzira delovni proces zaradi svojega poslovanja. Interes delodajalca je, da je njegovo poslovanje uspešno. To velja tako za delodajalca zasebnega sektorja, ki želi ustvariti čim večji dobiček, kot delodajalca javnega sektorja, ki želi uspešno zadovoljevati potrebe, ki so v javnem interesu. Zato delodajalec izbira kandidate od katerih pričakuje, da bodo uspešno opravljali delo po pogodbi o zaposlitvi. Z vidika delodajalca je torej namen sklenitve pogodbe o zaposlitvi in s tem vzpostavitve delovnega razmerja uspešnost poslovanja gospodarske družbe oziroma države ali druge osebe javnega prava. Temu cilju je naravnani delovnopравни položaj delavca oziroma javnega uslužbenca, ki je varovan z zakonskimi normami zaradi njegove podrejene vloge v delovnem procesu. Delavec oziroma javni uslužbenec se sicer prostovoljno odloča, ali bo vzpostavil delovno razmerje, vendar ko sklene pogodbo o zaposlitvi, mora svoje aktivnosti in sposobnosti prilagoditi delovnemu procesu delodajalca in opravljati dela, za katera se je dogovoril v pogodbi o zaposlitvi. Prvenstveni njegov interes je, da s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi pridobi stalnost zaposlitve in dohodka, nadalje, da je uspešen pri opravljanju svojega dela,

¹³ Po prvem odstavku 4. člena ZDR-1 se za delovno razmerje šteje razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca.

da prejema ustrezno plačilo, da se mu priznava ugled in dostojanstvo ter druge določene pravice in obveznosti iz delovnega razmerja. Zato lahko sklenem, da se položaja delavca in javnega uslužbenca z vidika namena sklenitve pogodbe o zaposlitvi ne razlikujeta. Tudi posamezne klasične minimalne pravice in obveznosti iz delovnega razmerja so po vrsti pravic in obveznosti enake za oba, saj so določene z mednarodnimi akti (lojalno opravljanje dela, pravica do dopusta in druge odsotnosti z dela, odmori, počitki, plača in druga plačila za delo, idr.) in tako delavcu kot javnemu uslužbencu zagotovljene tudi po splošni delovnopravni zakonodaji. Razlike nastanejo v ureditvi glede na obseg posameznih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja zaradi različne heteronomne (zakoni in drugi predpisi) in avtonomne (kolektivne pogodbe, splošni akti delodajalca, pogodba o zaposlitvi). Obseg pravic je zato pretežno odvisen od njihove določitve v zakonih in drugih predpisih ter avtonomnih aktih.

Ustavno sodišče je, ko je presojalo drugačno urejanje delovnih razmerij po Zakonu o obrambi, zaradi kršitve načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave ugotovilo, da drugačno urejanje delovnih razmerij s posebnimi zakoni ne pomeni kršitve ustavnih pravic. Zakonodajalcu je dana možnost, da zaradi posebnosti in različnosti dela ter organizacije in drugih zahtev uredi posamezna delovnopravna vprašanja drugače, kot so urejena na drugih področjih zaposlovanja (odločba št. U-I 101/95 in odločba št. U-I- 329/04).¹⁴

Vprašanje je, kdaj zakonodajalec glede na enotnost delovnih razmerij, lahko javnim uslužbencem pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnih razmerij določi drugače po ZJU in drugih zakonih, tudi manj ugodno, da se ne bo štel, da je glede na predmet urejanja (stvar samo), določil različne norme samovoljno, arbitrarno, v nasprotju z načelom enakosti po 14. člena Ustave. Kaj torej lahko vpliva na različno zakonsko ureditev, da bo ta ustavno skladna, ker glede na predmet urejanja (na primer pravice do odpravnine pri prenehanju pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti) ne gre za bistveno enaka položaja delavca in javnega uslužbenca in za razlikovanje obstaja razumen razlog.

Po doktrini ustavnega sodišča zakonodajalec ravna arbitrarno takrat, ko brez razumne pravne obrazložitve določi normo po kateri ima posameznik slabši polo-

¹⁴ Različnost delovnih razmerij zaradi narave dela obstaja predvsem v državnih organih (policija, vojska), ki se urejajo s posebnimi področnimi zakoni, na primer z Zakonom o policiji, Zakonom o obrambi, idr., ki se z upoštevanjem načela *lex specialis derogat legi generali*, uporabljajo kot temeljni predpisi, če kakšnega vprašanja ne urejajo, se uporablja ZJU, če pa tudi ta ne vsebuje ureditve, se uporabi ZDR-1.

žaj, ne da bi zato obstajal razumen razlog.¹⁵ Zakonodajalec mora razumni razlog drugačnega urejanja navesti že v zakonodajnem gradivu. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, ko je presojalo, ali sta določbi 188. in 246. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12 in 105/12 – v nadaljevanju ZUJF), ki se nanašata na prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve predpisanih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, neskladni s prepovedjo diskriminacije na podlagi starosti po prvem odstavku 14. člena Ustave, presodilo, da položaja zaposlenih v javnem sektorju in v zasebnem sektorju nista primerljiva, ampak se v več pogledih bistveno razlikujeta. Že v izhodišču je različna ureditev delovnopравниh položaja, ki za javne uslužbenke predvideva številne posebnosti v ZJU, ZSPJS, ZObr in drugih zakonih. Po presoji ustavnega sodišča je poraba javnih sredstev za stroške dela prav tako pomemben element priznavanja drugačnega položaja javnega uslužbenca. Zato so po mnenju ustavnega sodišča zaposleni v javnem sektorju v drugačnem položaju v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju tudi glede prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi iz ekonomskih in finančnih razlogov »zlasti zato, ker se njihove pravice iz delovnega razmerja financirajo iz javnih sredstev. Položaj javnih uslužbencev se zato v tem pogledu v bistvenem razlikuje od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju, katerim se delovnopravne pravice premoženjske narave zagotavljajo iz zasebnih sredstev.«

V teoriji ni sporno, da različnost položaja javnega uslužbenca od položaja delavca glede na poslovanje oseb javnega prava izhaja iz dveh temeljnih elementov¹⁶: javni uslužbenec porablja za svoje plačilo za delo javna sredstva in s svojim delom uresničuje javni interes.

3. JAVNI INTERES IN JAVNA SREDSTVA

Pogoji poslovanja oseb javnega prava in gospodarskih družb so različni. Uspešnost poslovanja oseb javnega prava se meri z uresničevanjem javnega interesa, z opravljanjem negospodarskih dejavnosti in s čim manjšo porabo proračunskih sredstev; oseb zasebnega prava pa s pridobivanjem dobička v interesu

¹⁵ Glej odločbo št. U-I-210/10 z dne 1.12.2011.

¹⁶ Glej Z. Vodovnik: Razvijanje kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju, Delavci in delodajalci, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 1/2007, letnik VII, str. 15.

G. Virant: Pravna ureditev javne uprave, Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998, str. 187.

družbenikov oziroma delničarjev, z opravljanjem gospodarskih dejavnosti. Ta različnost pa vpliva na možnost različnega urejanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja in s tem na delovnopravni položaj javnega uslužbenca oziroma delavca. Zaradi tega zakonodajalec lahko delovnopravni status javnega uslužbenca uredi drugače, tudi slabše, kot to velja po splošni delovnopravni zakonodaji. To je najbolj izrazno v posebni ureditvi plačnega sistema za celotni javni sektor, ki je vezan na porabo proračunskih sredstev. Stroški dela pri posameznih proračunskih uporabnikih predstavljajo pretežni del odhodkov posebnega dela proračuna oziroma finančnega načrta. V zadevi št. U-I-244/08 z dne 21. 1. 2010 Ustavno sodišče ni štelo za ustavno neskladne določbe drugega odstavka 25. člena, četrtega odstavka 49. člena in drugega odstavka 52. člena ZSPJS glede znižanja dodatka za delovno dobo javnim uslužbencem v primerjavi z ureditvijo po ZDR. Ustavno sodišče je presodilo, da »... ni sporno, da imajo zaposleni, za katere velja ZDR, kar zadeva varstvo dodatka za delovno dobo, ugodnejši položaj kot tisti, za katere velja ZSPJS. Vendar pa to razlikovanje ni v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Plača zaposlenih v javnem sektorju se namreč določa na podlagi ZSPJS (prvi odstavek 3. člena ZSPJS) in se, drugače kot plače delavcev v zasebnem sektorju, zagotavlja z javnimi sredstvi. Gre za v izhodišču drugače zasnovana plačna sistema, tako da plačni položaji delavcev v omenjenih različnih plačnih sistemih niso primerljivi. Ustavno načelo enakosti pred zakonom pa zavezuje zakonodajalca zgolj k enaki obravnavi enakih oziroma bistveno podobnih primerov, za kar pa v obravnavanem primeru ne gre.«

Glede na to, da javni uslužbenci za plače porabljajo proračunska sredstva, je zakonodajalcu dopustno, da za javni sektor posebej uredi plačni sistem. Po mnenju E. Kerševan, v javnem sektorju:« Sistem nagrajevanja temelji na javnih sredstvih, s tem pa je v skladu z načeli trošenja javnih financ neizogibno pravno urejen.«¹⁷ Tudi K. Kresal Šoltes navaja, da »Plačne sisteme lahko na splošno razvrstimo v dve skupini, glede na to, ali se plače določajo enostransko s strani delodajalca ali dogovorno s kolektivnimi pogodbami. Za javni sektor je značilno, da država zaradi odgovornosti za izvajanje ustrezne makroekonomske politike bolj ali manj intenzivno posega na področje določanja plač.«¹⁸

¹⁷ E. Kerševan: Sistem nagrajevanja javnih uslužbencev, Zbornik referatov, VII. Dnevi slovenske uprave, Portorož, 2000, str. 142.

¹⁸ K. Kresal Šoltes: Razvoj pravnega položaja zaposlenih v javni upravi, Podjetje in delo, števil. 5. GV, Ljubljana, 1999, str. 723.

Vprašanje pa je, kje je meja dopustnosti drugačnega urejanja pravic in obveznosti iz delovnih razmerij, da ne gre za kršitev načela enakosti oziroma, da ne gre zakonodajalcu očitati, da je drugačna delovnoppravna ureditev arbitrarna, samovoljna. Katera razmerja (pravice in obveznosti iz delovnega razmerja) so toliko specifična, da jih zakonodajalec lahko uredi drugače, kot velja po splošnih delovnoppravnih normah. Menim, da se posebna ureditev v vsakem primeru mora obravnavati posebej in za vsako drugačno urejanje je zakonodajalec dolžan razložiti, zakaj za razlikovanje obstaja razumen razlog, glede na predmet zakonskega urejanja, da stvari ni tuj. Mora obstajati razumna povezava s stvarjo, predmetom, ki se ureja. Presoja, ali gre za bistveno različne položaje ne sme biti splošna, abstraktna, na primer zgolj z navedbo, da sta položaja delavca in javnega uslužbenca različna zaradi javnega financiranja. Zakonodajalec je dolžan na primer razložiti, zakaj javnemu uslužbencu ne pripada odpravnina v primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti. Če upoštevam, da je odpravnina pri prenehanju pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca oblika zagotavljanja dohodkovne varnosti delavca,¹⁹ potem je treba razložiti, zakaj je položaj javnega uslužbenca v bistvenem drugačen, da mu odpravnine v tem primeru ni treba izplačati. Zgolj splošno navajanje, da je razlikovanje dopustno, ker je položaj javnega uslužbenca različen od delavčevega, ali da javni uslužbenci za svoje delo porabljajo javna sredstva, ne zadosti standardom obrazložitve razumnega in stvarnega razloga. To še posebej velja, kadar gre hkrati še za neko drugo ustavno pravico in ne (le) za kršitev enakosti po 14. členu Ustave. Potem ne zadošča samo »test razumnosti«, ampak je treba poseg v ustavno pravico presojati v skladu z načelom sorazmernosti (torej strožje), s preverjanjem vseh treh elementov: primernost, nujnost, sorazmernost v ožjem smislu.

4. PRIZNAVANJE VEČJIH PRAVIC JAVNIM USLUŽBENCEM PO POGODBI O ZAPOSLOTVI IN DOSEGANJE DOBRIH REZULTATOV DELA JAVNIH USLUŽBENCEV

Pomembna različna ureditev za javne uslužbence za celotni javni sektor, posebej pa za javne uslužbence zaposlene v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, velja glede priznavanja večjih pravic javnim uslužbencem po

¹⁹ Glej K. Kresal Šoltes v I. Bečan in drugi: Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2008, str. 514.

pogodbi o zaposlitvi (načelo in favorem). Gre za določbo tretjega odstavka 16. člena ZJU, ki velja za celotni javni sektor in določbo drugega odstavka 92. člena ZJU, ki velja za javne uslužbenke v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Tretji odstavek 16. člena ZJU določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva.²⁰ Za predstojnike neposrednih proračunskih uporabnikov velja še strožja določba, po kateri predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bi zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice oziroma manj ali bolj ugodne pogoje dela kot so določeni s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami (drugi odstavek 92. člena ZJU).

Vprašanje je, katera sredstva lahko opredelimo kot javna sredstva glede na to, ker niti ZJU niti drug predpis tega ne definira. Odgovor na to vprašanje je pomemben zaradi pooblastil, ki jih imajo poslovodni organi in predstojniki pri samostojnem določanju pravic in obveznosti javnim uslužbencem. Predvsem je sporno vprašanje, ali so sredstva pridobljena z opravljanjem tržnih dejavnosti, ki jo lahko opravljajo posredni proračunski uporabniki, javna sredstva. Posredni proračunski uporabniki opravljajo javno službo, ob določenih pogojih pa lahko opravljajo tudi tržno dejavnost. Ustavno sodišče je 1997 leta,²¹ ko je presojalo pristojnost računskega sodišča, ali se nadzor revizorjev lahko nanaša tudi na porabo sredstev javnega zavoda,²² ki so bila pridobljena s tržno dejavnostjo, odločilo, da »Pravni status sredstev, ki jih javni zavod pridobi s prodajo blaga na trgu, je urejen z Zakonom o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91- nadaljevanju: ZZ). Po prvem odstavku 48. člena ZZ je prodaja blaga in storitev na trgu eden od možnih virov sredstev, ki jih zavod pridobiva za svoje delo. Zakon v nobenem pogledu ne ureja sredstev iz tega vira posebej Javni zavodi so ustanovljeni

²⁰ Omejitev razpolaganja z večjimi sredstvi kot so določena v zakonu velja tudi za določanje plač. ZSPJS v tretji točki 3. člena določa, da delodajalec ne sme javnemu uslužbencu ali funkcionarju določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami. V tem prispevku ne obravnavam možnosti večje stimulacije glede na rezultat dela pri plači, ampak o možnosti večjega avtonomnega priznavanja drugih pravic iz delovnega razmerja po ZJU.

²¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-272/97 z dne 23. 11. 2000. Pripominjam, da se ustavno sodna presoja ni nanašala na presojo katera sredstva je šteti za javna sredstva, ampak na presojo pristojnosti računskega sodišča ali je le to pristojno nadzorovati porabo sredstev javnih zavodov v celoti, ne glede na vire financiranja.

²² Več o značaju sredstev javnega zavoda glej Korpič-Horvat Etelka: Javna sredstva in plača, Zbornik referatov, Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana, 2007, stran 111.

za opravljanje javnih služb (3. člen ZZ). Sredstva, namenjena opravljanju javnih služb, so brez dvoma del javne porabe Ni razloga za dvom, da so s sredstvi javnih financ mišljena v primeru javnih zavodov vsa sredstva, ki jih ti zavodi pridobivajo na katerega od načinov, uzakonjenih v prvem odstavku 48. člena ZZ, torej iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.«

Na podlagi navedene odločitve Ustavnega sodišča lahko sklenem, da po enakih principih kot je Ustavno sodišče ugotovilo za javne zavode, velja tudi za druge posredne proračunske uporabnike, ki opravljajo tržno dejavnost (javni skladi, javne agencije in drugi). Ne glede na to, če sredstva pridobijo na trgu ali z opravljanjem javne službe, gre za sredstva javnih financ, saj noben predpis posebej ne ureja sredstev pridobljenih iz tržnih dejavnosti, ampak tudi za ta sredstva velja javni režim porabe. Posredni proračunski uporabniki jih lahko porabljajo samo za namene, ki so določeni v predpisih. Tako na primer ZSPJS v 22i členu določa, da vlada lahko z uredbo določi prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu in zgornji obseg sredstev, ki se lahko porabi za plačilo povečane delovne uspešnosti in da se za navedeno plačilo lahko namenijo nekateri nejavni prihodki za javno službo.²³

V Komentarju zakonov s področja uprave zasledimo, da je pojem »javna sredstva« treba razumeti ne le kot sredstva proračuna, ampak tudi kot sredstva drugih javnih blagajn (skladov) in finančne vire oseb javnega prava, ki imajo parafiskalno naravo (npr. obvezni prispevki, obvezne članarine, pristojbine itd.).²⁴

Iz navedenega sklenem, da za vsa sredstva oseb javnega prava ne glede na vir pridobitve, bodisi iz opravljanja javne službe ali iz tržnih dejavnosti, za njihovo porabo velja javni režim. Predpisi ne razločujejo javnih in nejavnih sredstev. Zato menim, da delodajalec v javnem sektorju ne more v pogodbi o zaposlitvi priznavati javnim uslužbencem večjih pravic iz delovnega razmerja, kot so določene v zakonih in drugih predpisih in kolektivnih pogodbah. Gre za pomembno omejitev delodajalčeve avtonomije in pomembno razliko kot velja za delodajalca v zasebnem sektorju, kjer ZDR-1 izrecno določa, da se s pogodbo o zaposli-

²³ ZSPJS določa, da se javnim uslužbencem v javnih zavodih, lahko prizna del plače za redno delovno uspešnost in za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela; če pa pridobivajo prihodke na trgu pa tudi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 57/07, 21. člen.

²⁴ Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, stran 87.

tvi lahko določijo pravice, ki so za delavce ugodnejše (razen določenih izjem, drugi odstavek 9. člena ZDR-1). Navedena omejitev po ZJU onemogoča poslovodstvu in predstojnikom nagraditi uspešne javne uslužbence, kar je eden od pomembnih razlogov ohranjanja togega sistema, uravnilovke in onemogočanja razlikovanja sposobnih javnih uslužbencev od tistih, ki to niso. Menim, da bi poslovodni organi in predstojniki morali imeti večja pooblastila in samostojnost v zvezi z upravljanjem s kadrovskimi viri in s tem tudi nagrajevanja uspešnih javnih uslužbencev, saj je uspešno delo zaposlenih pogoj za boljše poslovanje poslovnega subjekta, kar velja tudi za osebe javnega prava. Določbe ZJU omejujejo učinkovito upravljanje s kadrovskimi viri in doseganje rezultatov dela javnih uslužbencev ter uspešnosti poslovanja oseb javnega prava. Višja plača je samo eden, sicer pomemben element stimulacije za boljše delo, ki je urejen po ZSPJS,²⁵ obstoja pa tudi vrsta drugih pravic iz delovnega razmerja, ki jih ureja ZJU, kot na primer pravica do dodatnega dopusta in drugih odsotnosti z dela, do izobraževanja, bonitet, idr., ki so pomembne javnemu uslužbencu za priznavanje boljšega dela.

Doseganje dobrih rezultatov osebnega dela zaposlenih pomeni dejanski prispevek zaposlenih k uspešnemu poslovanju delodajalca. To velja tako za javni kot za zasebni sektor. Cilj poslovanja gospodarskih družb in oseb javnega prava, vključno države je isti: uspešnost poslovanja. Zato sodobna država v izvrševanju delovnih razmerij na strani delodajalca nastopa kot organizacija,²⁶ ki si prizadeva z izvajanjem svojih nalog, ki jih uresničuje v javnem interesu uspešno poslovati v okviru proračuna; za razliko od zasebnega sektorja, ki enak cilj zasleduje s tržnimi načeli. To je tudi razlog, da se delovnopравни položaj uradnikov vse bolj izenačuje s položajem delavcev v zasebnem sektorju in se je pogodbenost delovnih razmerij razširila na vse javne uslužbence.²⁷ Navedeni določili tretjega od-

²⁵ Kot že navedeno v tem prispevku ne obravnavam vprašanja, ali ZSPJS omogoča zadostno stimulatивно nagrajevanje uspešnih javnih uslužbencev.

²⁶ Bučar navaja, da »Sodobna država v veliki meri deluje kot velika gospodarska organizacija, podobna kot internacionalka. Dostikrat jih celo presega tako po obsegu kot po kompleksnosti. Zato se tudi po metodah svojega delovanja in po odnosu do svojih sodelavcev ravna podobno kot velika gospodarska korporacija; opira se na dejansko sposobnost svojih sodelavcev in njih dejanski prispevek k postavljenim ciljem«. F. Bučar: Pravice posameznika v razmerju do državne uprave, Uslužbenci v javni upravi: Nekatera načelna izhodišča za zakonsko ureditev, Dignitas št. 2, Revija za človekove pravice, 1999, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 182.

²⁷ To je v Sloveniji najbolj izrazno v tem, da vsi javni uslužbenci, tudi uradniki, za nastanek delovnega razmerja sklepajo pogodbe o zaposlitvi in z novelo Zakona o javnih uslužbencih v letu

stavka 16. člena ZJU in drugega odstavka 92. člena ZJU pa negativno vplivata na uresničevanje cilja uspešnega poslovanja v javnem sektorju. Javni uslužbenci postanejo nezainteresirani za doseganje dobrih rezultatov.

Glede na navedeno je vprašanje, ali obstoja razumen razlog, da za javne uslužbenke za celoten javni sektor ne velja delovnopravna ureditev pravnega standarda »v korist delavca« po ZDR-1, saj sta dejanska položaja delavca in javnega uslužbenca glede priznavanja uspešnosti dela posameznika in delodajalca, v bistvenem enaka. Navedena sedanja delovnopravna ureditev po ZJU pa ni določena tako, da bi omogočala poslovodstvu in predstojnikom nagraditi uspešne javne uslužbenke, ampak določa uravnilovko, izenačuje uspešne in neuspešne javne uslužbenke, ker pri priznavanju pravic ne upošteva delovnega prispevka posameznika. Navedene določbe ZJU vplivajo na upravljanje s kadri in na uspešnost poslovanja javnega sektorja. Zato menim, da za moderno državo, ki mora biti fleksibilna, da lahko uspešno zadovoljuje javne potrebe, za navedeno zakonsko razlikovanje ni mogoče najti razumnega, iz narave stvari izhajajočega razloga.

5. SKLEP

Položaj javnega uslužbenca, če ga primerjam s položajem delavca skozi vidik delovnega razmerja je različen. To predvsem velja za uradnike v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, za katere zato velja cel ZJU in so pravice in obveznosti v manjšem obsegu, kot to velja za javne uslužbenke pri posrednih proračunskih uporabnikih, izenačene z delovnopravno ureditvijo po ZDR-1. Na različno zakonsko ureditev pravic in obveznosti, ki veljajo za javnega uslužbenca predvsem vplivajo drugačni cilji poslovanja države in drugih oseb javnega prava, kot veljajo za gospodarske družbe. Cilj poslovanja osebe javnega prava, vključno države, je nepridobiten, zadovoljevanje javnega interesa in ne dobičkonosen, kot velja za gospodarske družbe. Poleg tega pa javni uslužbenci za svoje delo porabljajo javna sredstva. Financiranje pravic iz delovnega razmerja iz javnih sredstev pa je priznan kot razumen razlog po katerem se javni uslužbenec v bistvenem razlikuje od položaja delavca. Zato zakonodajalec za

2005 (Uradni list RS, št. 62/05), ki je izenačila položaj javnega uslužbenca, tudi uradnika z delavcem glede načinov prenehanja pogodb o zaposlitvi, disciplinskega postopka in nekaterih drugih institutov delovnih razmerij.

javne uslužbenke lahko drugače uredi plačni sistem, ne da bi kršil načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

Poudariti je, da kljub navedenim posebnostim poslovanja oseb javnega prava, meja dopustnosti drugačnega urejanja delovnih razmerij za javne uslužbenke obstaja. Določa in preverja se s testom razumnosti, kar velja za vsako drugačno konkretno zakonsko ureditev pravic in obveznosti določeno za javne uslužbenke. Zakonodajalec je dolžan razumen razlog razložiti glede na predmet urejanja v vsakem primeru posebej.

Uspešnost poslovanja je cilj vsakega poslovnega subjekta, tako javnega kot zasebnega, ne glede na to kakšen interes zasleduje s svojim poslovanjem. Vsak poslovni subjekt pa je lahko uspešen le, če so uspešni njegovi delavci oziroma javni uslužbenki. Ker z upoštevanjem načela enakosti ne smemo neenako obravnavati tisto kar je enako, ostaja odprto vprašanje, ali je prepoved priznavanja večjih pravic javnim uslužbencem po ZJU dopustna, če upoštevam, da bi moral biti cilj nagrajevanje uspešnih zaposlenih enak, ne glede na to, ali gre za zaposlene v javnem ali zasebnem sektorju. Država v vlogi delodajalca ne nastopa kot oblast, imperium, ampak kot organizacija, ki mora biti fleksibilna, da je uspešna pri uresničevanju javnega interesa, pri čemer je še zavezana, da mora javna sredstva smotno porabljati. Zato bi morali spremeniti klasični uslužbenki sistem, ki temelji na formalnih kvalifikacijah in administrativnem napredovanju, in razviti sisteme, ki omogočajo nagrajevanje uspešnih javnih uslužbencev. Togost, ki velja po navedenih določilih ZJU bi bilo treba odpraviti in vzpostaviti sistem večjega nagrajevanja uspešnih javnih uslužbencev, ki prispevajo k uresničevanju temeljnega cilja, uspešnega poslovanja države in drugih oseb javnega prava.

LITERATURA, PRAVNI IN DRUGI VIRI

- Bečan, I. in drugi: Komentar Zakona o delovnih razmerjih, GV Založba, Ljubljana, 2008.
- Bučar, F.: Pravice posameznika v razmerju do državne uprave, Uslužbenki v javni upravi: Nekatera načelna izhodišča za zakonsko ureditev, Dignitas št. 2, Revija za človekove pravice, Fakulteta za državne in evropske študije, 1999.
- Kerševan, E.: Sistem nagrajevanja javnih uslužbencev, Zbornik referatov, VII. Dnevi slovenske uprave, Portorož, 2000.
- Korpič-Horvat, E.: Javna sredstva in plača, Zbornik referatov, Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana, 2007.
- Kresal Šoltes, K.: Razvoj pravnega položaja zaposlenih v javni upravi, Podjetje in delo, št. 5. GV, Ljubljana, 1999.

- Virant, G.: Pravna ureditev javne uprave, Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998.
- Vodovnik, Z.: Razvijanje kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju, Delavci in delodajalci, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 1/2007, letnik VII.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 42/2002, 103/07.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 103/2007.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in 65/08.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 113/05.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10 in 35/11.
- Zakon o uravnoteženju javnih financ, Uradni list RS, št. 40/12, 105/12 in 8/13.
- Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I in 4/93.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list FLRJ, št. 53/57.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list FRLJ, št. 53/57.
- Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 46/03.
- Ustavno sodišče, odločbe: št. U-I-210/10 z dne 1.12.2011; št. U-I-272/97 z dne 23. 11. 2000; št. U-I- 146/12 z dne 14. 11. 2013; št. U-I- 79/93 z dne 5. 5. 1994; št. U-I- 210/10 z dne 1. 12. 2011; št. U-I- 244/08 z dne 21. 1. 2010.
- EUPAN: Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States, EUPAN Directors General Meeting Dublin Castle, 13. junij 2013.
- EVA: 2005-3111-0021 z dne 21. 7. 2005.

IS THE SITUATION OF CIVIL SERVANTS DIFFERENT FROM THE SITUATION OF OTHER EMPLOYEES FROM THE PERSPECTIVE OF EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Etelka Korpič-Horvat*

SUMMARY

In theory, it is undisputed that the different status of public servants is based on two fundamental elements: public servants are paid from public funds and they pursue public interest with their work. These are two acknowledged reasons which justify the legislature to regulate the status of the public servants differently, (possibly to their detriment), as is the case under the general labour legislation which applies to other workers. How does this reflect upon the statutory regulation of labour relations and the findings of the courts when they decide whether the legislature acted arbitrarily when certain employment rights were denied to civil servants (for example the right to severance pay in case of termination of employment due to incompetence), or those rights were granted to a lesser extent. To this end the author presents some regulations of labour relations in the Civil Servants Act and the decisions of the courts. She addresses in particular recognition of the rights of public employees under the provisions of the third paragraph of Article 16 of the Civil Servants Act according to which civil servants cannot be granted more rights on the grounds of employment contract. According to the author, the current labour law legislation, especially if interpreted too narrowly, does not allow sufficient reward for successful public servants, it rather provides for levelling, equating successful and unsuccessful workers; individual contribution of a worker is not taken into account, or at least not sufficiently. Furthermore, the author believes that under the provisions of Civil Servants Act, civil servants are not sufficiently protected against dismissal

* Etelka Korpič-Horvat, PhD, Constitutional Court judge, Constitutional Court of the Republic of Slovenia
etelka.korpic-horvat@us-rs.si

which is particularly the case with the regulations on termination of employment contract pursuant to the Fiscal Balance Act. The employment contract to a public official may be cancelled on the grounds of a certain administrative key even if he achieves above average results.