

# VARSTVO JAVNIH USLUŽBENCEV V PRIMERU UKINITVE ORGANA ALI DRUGIH PRIMERIH SPREMEMBE DELODAJALCA Z VIDIKA AKTUALNE PRAKSE

Jakob Krištof Počivavšek\*

UDK: 349.2:351:331.1

**Povzetek:** Varstvo delavcev se v primerih prenosa določenih nalog ali aktivnosti iz državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti na pravne osebe javnega prava in druge pravne in fizične osebe zagotavlja zlasti z ohranitvijo zaposlitve in z ohranitvijo določenega nivoja pravic, ki jih je delavec užival v delovnem razmerju z delodajalcem prenosnikom. Obseg varstva po nacionalni in evropski ureditvi je odvisen od narave nalog in aktivnosti, ki se prenašajo, od pravne narave delodajalcev ter od ohranitve identitete enote, ki se prenaša.

**Ključne besede:** javni uslužbenci – ukinitve organa – sprememba delodajalca – prenos nalog – prenos delavcev – prenos podjetja

## PROTECTION OF PUBLIC SERVANTS IN CASE OF CANCELLATION OF CERTAIN PUBLIC AUTHORITIES AND OTHER CASES OF CHANGES OF THE EMPLOYER IN RECENT CASES

**Abstract:** The protection of workers in case of transfer of certain tasks or activities from the state agencies and local government administrations to the legal entities of public law and other legal and natural persons is provided mainly by guaranteeing the employment as well as certain level of rights the employee enjoyed while employed by the transfer employer. The scope of protection under the national and European legislation de-

\* Jakob Krištof Počivavšek, univ. dipl. pravnik, generalni sekretar KSS PERGAM  
jaka.pergam@siol.net  
Jakob Krištof Počivavšek, LL., General secretary KSS PERGAM, Slovenia.

*pends on the nature of the transferred tasks and activities, the legal nature of the employers as well as on maintaining the identity of the units to be transferred.*

**Key words:** *civil servants – cancellation of public authority – change of employer – transfer of functions– transfer of employees – transfer of undertaking*

## 1. UVOD

Javni sektor, raznolik in vsebinsko pester, je s spremembami zakonodaje, pa tudi s pravnimi posli stalno predmet preoblikovanja, prenosa funkcij, pristojnosti, nalog in dejavnosti ter njihovega dodajanja oziroma odzemanja. Ob aktualnih gospodarskih razmerah so bolj kot kdajkoli prej živa razmišljanja in konkretni predlogi za združevanje in racionalizacijo državnih organov, povezovanja agencij, skladov in zavodov, njihovo preoblikovanje in prenos njihovih pristojnosti drugim, pa tudi njihovo ukinitje. Prav tako že vrsto let spremljamo izločanja posameznih, zlasti podpornih služb iz oseb javnega prava v zasebna podjetja (npr. službe čiščenja, kuhinje, računovodstev ipd.). Te spremembe odpirajo vprašanja glede delovno pravnega varstva zaposlenih v organizacijskih enotah, ki so predmet sprememb in ustreznosti ureditve tega varstva.

Ureditev varstva zaposlenih v primeru spremembe delodajalca, ki je posledica zakona, drugega predpisa, pravnega posla oziroma pravnomočne sodne odločbe ali statusne spremembe delodajalca, je ključna za zaščito in ohranitev pravic ter delovno pravnega statusa zaposlenih kot pogodbeno šibkejših strank v razmerjih in postopkih, ki dejansko ne pomenijo prenehanja potrebe po delu, ki ga je delavec do trenutka spremembe opravljal. To varstvo se zagotavlja predvsem z uzakonitvijo postopka teh sprememb ter njihovih posledic za pravice in obveznosti delavcev, ki se prenašajo v tem postopku.

Ureditev varstva delavcev v primeru spremembe delodajalca je relativno nova, saj določila o tem vsebujeta tako Zakon o delovnih razmerjih<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZDR), kot tudi Zakon o javnih uslužbencih<sup>2</sup> (v nadaljevanju: ZJU), ki sta

<sup>1</sup> Ur.l. RS. št. 42/02, 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl.US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007, 45/2008-ZArbit, 83/2009 Odl.US: U-I-284/06-26.

<sup>2</sup> Ur.l. RS. št. 56/02, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-

bila oba sprejeta leta 2002 (in kasneje tudi še spremenjena), o spremembi delodajalca pa najdemo določila tudi v prehodnih določbah nekaterih zakonov, s katerimi se prenašajo določene naloge med državnimi organi ali osebami javnega prava,<sup>3</sup> varstvo delavcev v primeru prenosa podjetij pa ureja tudi Direktiva 2001/23/ES o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi z ohranjanjem pravic delavcev v primeru prenosa podjetij, obratov ali delov podjetij ali obratov<sup>4</sup> (v nadaljevanju: Direktiva). Sodna praksa slovenskih sodišč v zvezi z varstvom javnih uslužbencev v primerih spremembe delodajalca je relativno skopa, nekoliko bogatejša pa je praksa Evropskega sodišča, ki lahko pripomore k boljšemu razumevanju pomena varstva delavcev v primerih sprememb delodajalca, kljub dejstvu, da je ob tem potrebno upoštevati posebnosti nacionalne ureditve.

V pričujočem prispevku bom skušal predstaviti pravne okvire veljavne ureditve na področju delovnega prava za nekatere primere tovrstnih sprememb v javnem sektorju, pa tudi opozoril na pomanjkljivosti obstoječe ureditve, za katere ocenjujem, da bi jih bilo smiselno kar najhitreje sistemsko odpraviti in nedvoumno določiti obseg varstva javnih uslužbencev v primerih sprememb delodajalca, ki so posledica prenosa nalog ali organizacijske enote k drugemu organu ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava. V tem smislu se bom osredotočil na različne primere prenosov nalog in organizacijskih enot med državnimi organi, upravami samoupravnih lokalnih skupnosti ter osebami javnega in zasebnega prava, ne bom pa se ukvarjal z ureditvijo varstva javnih uslužbencev v primeru ukinitve organa ali likvidacije osebe javnega prava, kadar se njene naloge ne prenesejo na kakšen drug subjekt in ko je podan klasičen poslovni razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi bodisi po določilih ZDR, bodisi po določilih ZJU.

---

UPB1, 62/2005 Odl.US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl.US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US: U-I-136/07-13.

<sup>3</sup> npr. 190. čl. Zakona o urejanju trga dela, 60. in 61. čl. Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, 15. čl. Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi - F, 68. čl. Zakona o štipendiranju, 101. čl. Zakona o veterinarstvu, 20. čl. Zakona o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij.

<sup>4</sup> EUR-Lex - 32001L0023 - SL.

## 2. PRAVNI OKVIR

Za potrebe določitve vsebinskega okvira tega prispevka in pravnega okvira, ki to vsebino ureja, je potrebno primarno izhajati iz definicije pojmov javni sektor, javni uslužbenec ter iz podlag, ki urejajo delovno pravni položaj javnih uslužbenecv.

1. člen ZJU določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju,<sup>5</sup> javni sektor pa sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. ZJU v 6. členu nadalje razčlenjuje pojem državni organ, ki je organ državne uprave in drug državni organ, pri čemer je organ državne uprave ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota, drug državni organ pa je Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ in drug državni organ, ki ni organ državne uprave. Navedeno je zlasti pomembno zato, ker ZJU zgolj za državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti velja v celoti in ki v drugem delu celovito ureja tudi delovna razmerja zaposlenih v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, medtem ko za ves preostali javni sektor ureja zgolj skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbenecv.<sup>6,7</sup>

Temeljni akt urejanja delovnih razmerij je sicer ZDR, ki izhaja iz načela enotnosti urejanja delovnega razmerja tako v zasebnem, kot v javnem sektorju<sup>8</sup> in tako ureja tudi delovna razmerja delavcev, zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in v zavodih, drugih organizacijah ter zasebnikih, ki opravljajo javno službo, če ni s posebnim zakonom določeno drugače.<sup>9</sup> ZDR v 73. in 74. členu ureja tudi varstvo

---

<sup>5</sup> Niso pa javni uslužbenci funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.

<sup>6</sup> 2. člen ZJU.

<sup>7</sup> Posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbenecv urejajo tudi nekateri področni zakoni, npr. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o socialnem varstvu, Zakon o zdravstveni dejavnosti, Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti ipd.

<sup>8</sup> Glej tudi Kresal B., Kresal Šoltes K., Senčur Peček D., Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, Ljubljana, Primath, 2002, str. 42–45 in Darja Senčur Peček, Nataša Belopavlovič, Miran Kalčič (redaktorji), Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, Ljubljana, GV založba, 2008, str. 32–34.

<sup>9</sup> 2. člen ZDR; v zvezi s tem glej tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. **U-I-35/04**.

delavcev v primeru spremembe delodajalca,<sup>10</sup> katerega bistvo je, da ob pravnem prenosu podjetja ali dela podjetja, izvedenega na podlagi zakona, drugega predpisa, pravnega posla oziroma pravnomočne sodne odločbe ali zaradi združitve ali delitve, preidejo pogodbene in druge pravice in obveznosti iz delovnih razmerij, ki so jih imeli delavci na dan prenosa pri delodajalcu prenosniku, na delodajalca prevzemnika. S tem se zagotavlja delovno pravna kontinuiteta, ob prenosu pa tudi nespremenljivost tistih elementov delovnega razmerja, o katerih je prišlo do soglasja volj pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi in zaradi česar se soglasje delavca za prenos ne zahteva. Podoben cilj zasleduje tudi določilo, da mora delodajalec prevzemnik najmanj še eno leto zagotavljati prevzetim delavcem pravice in obveznosti iz kolektivne pogodbe, ki je zavezovala delodajalca prenosnika. Prav zato, ker se soglasje prevzetega delavca za prenos ne zahteva, vsebuje ZDR varovalko za primer, ko bi se pri delodajalcu prevzemniku iz objektivnih razlogov poslabšale pravice iz pogodbe o zaposlitvi. V takšnem primeru lahko delavec odpove pogodbo o zaposlitvi in ima ob tem enake pravice, kot če bi pogodbo o zaposlitvi odpovedal delodajalec iz poslovnih razlogov.<sup>11</sup> ZDR določa tudi solidarno odgovornost obeh delodajalcev za terjatve delavcev, nastale do datuma prenosa, ter za terjatve, nastale zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi poslabšanja pravic po pogodbi o zaposlitvi iz objektivnih razlogov.

Če delavec odkloni prehod in dejansko opravljanje dela pri delodajalcu prevzemniku, mu lahko delodajalec prenosnik izredno odpove pogodbo o zaposlitvi. Ta posledica temelji na predpostavki, da prej opisano varstvo prenesenemu delavcu zagotavlja ohranitev pridobljenih pravic in mu daje orodje za primer, če se le-te iz objektivnih razlogov po prehodu poslabšajo. Ne glede na to je obstoječa praksa pokazala, da se je ureditev, ki naj bi varovala delavca in zato za prenos ne zahteva soglasja delavca, v nekaterih, ne tako redkih primerih, spremenila v svoje nasprotje. V teh primerih so bili delavci brez njihovega soglasja preneseni k drugemu delodajalcu, nad katerim so se kmalu začeli postopki insolventnosti, delavske terjatve, nastale po prenosu in za katere delodajalec prenosnik ne (so) odgovarja, pa so ostale nepoplačane.

---

<sup>10</sup> Več o tem v Kresal B., Kresal Šoltes K., Senčur Peček D., 2002, str. 267–290 in v Darja Senčur Peček, Nataša Belopavlovič, Miran Kalčič (redaktorji), 2008, str. 322–334 in v Bohinc R., *Delovna in uslužbenska razmerja*, Ljubljana, GV Založba, 2004, str. 243–246.

<sup>11</sup> Posledica zakonskega prehoda pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja na delodajalca prevzemnika je, da se pri določanju odpovednega roka in pravice do odpravnine upošteva delovna doba delavca pri obeh delodajalcih.

Z namenom obveščeniosti ter zmanjšanja negativnih pravnih, ekonomskih in socialnih posledic prenosa, kar prav tako zagotavlja določeno dodatno varstvo delavcev, morata delodajalec prenosnik in delodajalec prevzemnik najmanj 30 dni pred prenosom sindikate pri delodajalcu obvestiti o datumu prenosa, o razlogih za prenos, o pravnih, ekonomskih in socialnih posledicah prenosa za delavce ter o predvidenih ukrepih za delavce, najmanj 15 dni pred prenosom pa se z njimi o tem posvetovati z namenom, da se doseže sporazum. Če sindikata pri delodajalcu ni, morajo biti delavci obveščeni neposredno.<sup>12</sup>

ZJU kot specialen zakon med drugim v 153. členu<sup>13</sup> vsebuje tudi določilo o ukinitvi organa in prenosu nalog ter posledicah takšne ukinitve oziroma prenosa nalog za prizadete javne uslužbence ter glede prenosa nalog organa na drug organ, upravo samoupravne lokalne skupnosti, pravne osebe javnega prava ali drugo pravno ali fizično osebo, je ključnega pomena razmerje med tem členom, ureditvijo v ZDR in v tej povezavi tudi z ureditvijo v Direktivi. Slednja se uporablja za vsak prenos podjetja, obrata ali dela podjetja ali obrata na drugega delodajalca, ki je posledica pogodbenega prenosa ali združitve, pri čemer se za prenos šteje prenos gospodarske enote, ki ohrani svojo identiteto, se pravi prenos organiziranega skupka virov, katerega cilj je opravljanje gospodarske dejavnosti, ne glede na to, ali je ta dejavnost glavna ali stranska. Direktiva se uporablja za javna in zasebna podjetja, ki opravljajo gospodarske dejavnosti, ne glede na to, ali so te pridobitne ali ne, ne gre pa za prenos v smislu direktive v primeru upravne reorganizacije organov oblasti ali prenosa upravnih funkcij med organi oblasti.

Bistveno vprašanje, na katero je potrebno najti odgovor je tako predvsem polje urejanja Direktive in v povezavi s tem 73. člena ZDR, ki naj bi pomenil implementacijo Direktive v slovenski pravni red ter vprašanje v kolikšnem obsegu ureditev v ZJU in področnih predpisih izključuje uporabo ureditve v ZDR oziroma v kolikšni meri je le-ta uporabljiva za primere sprememb delodajalca, ko je vsaj eden od delodajalcev oseba javnega prava. V zvezi z ureditvami v področnih predpisih, v katerih je prevzem zaposlenih praviloma urejen v prehodnih določbah, je potrebno opozoriti, da le-te praviloma ne določajo drugega kot to, da organ oziroma pravna oseba prevzame delavce, ki so do trenutka prenosa opravljali naloge, katere se prenašajo in ne vsebujejo drugih določb v zvezi s samim postopkom prenosa ali v zvezi s pravicami zaposlenih, katerih prevzem je določen.

<sup>12</sup> 74. člen ZDR.

<sup>13</sup> Ki se nahaja v drugem delu ZJU in torej velja za državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti.

## 2.1. Pravno varstvo javnih uslužbencev v primeru ukinitve organa

Že sam naslov 153. člena ZJU, ki govori o ukinitvi organa in pa dejstvo, da je ta ureditev vsebovana v drugem delu ZJU, pripelje do zaključka, da je govora izključno o primerih ukinjanja državnih organov. Če se organ ukine, prevzame organ, v katerega delovno področje preidejo naloge, vse javne uslužbence. Delovno razmerje javnim uslužbencem v tem primeru ne preneha, javni uslužbenci pa se razporedijo na enaka delovna mesta. ZJU sicer izrecno ne določa, kaj se zgodi z nazivom javnega uslužbenca, če gre za uradniško delovno mesto, ki se opravlja v nazivu, a kljub temu menim, da je potrebno določbo razlagati v smislu ohranitve pridobljenega naziva, glede na to, da bo javni uslužbenec razporejen na enako delovno mesto, kot ga je že zasedal.<sup>14</sup> Organ, na katerega so prešle naloge, bo le-te izvajal še naprej in smisel prevzema javnih uslužbencev je v takšnem primeru tako v varstvu delovnega razmerja javnega uslužbenca, kot tudi v tem, da bodo lahko iste naloge še naprej opravljali javni uslužbenci, ki so to počeli do ukinitve organa.<sup>15</sup>

Glede na 2. člen ZDR in v smislu določb Direktive, prvi odstavek 153. člena ZJU predstavlja specialno ureditev za javne uslužbence, zaposlene v organih, zato v primeru prevzema nalog ukinjenega organa s strani drugega organa ne pride v poštev uporaba določb 73. in 74. člena ZDR. V primeru ukinitve organa in prevzema nalog in javnih uslužbencev s strani drugega organa pravno formalno sploh ne gre za spremembo delodajalca, saj je delodajalec v državnih organih Republika Slovenija.<sup>16</sup> Javni uslužbenec v takšnem primeru sicer ohrani svoje delovno mesto (in naziv), glede na določila ZSPJS pa tudi uvrstitev v doseženi plačni razred, kar pomeni, da ohrani enako osnovno plačo.

Zakonodajalec pa ni določil ničesar glede drugih pravic javnega uslužbenca, vsebovanih v pogodbi o zaposlitvi v ukinjenem organu in ki lahko temeljijo bodisi na področnih zakonih<sup>17</sup> in podzakonskih aktih, lahko pa bi bile sklenjene tudi kolektivne pogodbe za posamezne državne organe ali organe v sestavi (česar trenutno sicer ni), ki bi javnemu uslužbencu, ki se prevzema, dajale določene pravice.

<sup>14</sup> Tako tudi v navodilih Ministrstva za pravosodje in javno upravo št. 007-187/2012/5 z dne 21.3.2012: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/prevzem\\_ju\\_29.3.12.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/prevzem_ju_29.3.12.pdf) (na dan 07.04.2012).

<sup>15</sup> Glej tudi Korade Purg Š., Brus P., Koželj Sladič B., Zakon o javnih uslužbencih ZJU-UPB2, Ljubljana, GV Založba, 2006, str. 69.

<sup>16</sup> 3. člen ZJU.

<sup>17</sup> Npr. Zakon o obrambi, Zakon o policiji ipd.

Iz prvega odstavka 153. člena ZJU ni razvidno, da bi lahko javni uslužbenec te pravice ohranil, niti ni predvidena možnost, da bi javni uslužbenec v primeru bistvenega poslabšanja pravic iz pogodbe o zaposlitvi iz objektivnih razlogov lahko odpovedal pogodbo o zaposlitvi, podobno, kot to določa tretji odstavek 73. člena ZDR. Povsem enaka ureditev in posledično pravno varstvo javnih uslužbencev velja tudi v primeru prenosa nalog z enega na drug organ, ko do ukinitve organa ne pride. Glede na to, da višine pravic, ki so med različnimi organi različne, izhajajo zlasti iz zakonske oziroma podzakonske ureditve, bi kazalo morebitne posebnosti prenosa urediti v zakonu, na katerem bi prenos temeljil.

V zvezi s prenosom po prvem odstavku 153. člena ZJU pa je v primerjavi z ureditvijo v 73. členu ZDR in z ureditvijo v Direktivi potrebno opozoriti še na eno posebnost. ZJU prevzem delavcev veže na samo dejstvo prenosa nalog organa in ne zahteva nujno ohranitve identitete enote, ki se prenaša, kar je po ZDR in Direktivi sicer eden od pogojev za njuno uporabo v tem delu (čeprav Evropsko sodišče relativno široko razume ta pogoj). Zadošča torej že samo dejstvo, da se z organa na organ prenašajo določene naloge.

Če naloge organa, ki je bil ukinjen, ne preidejo na drug organ, preneha javnemu uslužbencu delovno razmerje iz poslovnih razlogov. V zvezi s tem je potrebno opozoriti, da ZJU v 156. členu glede razlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga izrecno izključuje določbe ZDR in delno samostojno in specialno ureja odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga.

## **2.2. Pravno varstvo javnih uslužbencev v primeru spremembe delodajalca zaradi prenosa nalog oziroma aktivnosti**

### **2.2.1. Prenos nalog med državnim organom in upravo lokalne skupnosti**

Ko prevzame naloge državnega organa uprava lokalne skupnosti ali obratno delovno razmerje javnemu uslužbencu preneha in se z naslednjim dnem ponovno sklene pri novem delodajalcu brez javne objave oziroma natečaja. Za razliko od primerov prenosa nalog med organi, kot tudi od primerov prenosa po 73. členu ZDR, se v tem primeru delovno razmerje prekine. Ne glede na to je delovno pravni položaj javnega uslužbenca tudi v tem primeru varovan, saj se že po zakonu v tem primeru dejansko neprekinjeno nadaljuje delovno razmerje s sklenitvijo pogodbe



o zaposlitvi z novim delodajalcem. Zanimivo je, da javnim uslužbencem ZJU v tem primeru daje večje varstvo kot v primeru prevzemanja nalog med organi. Določa namreč, da javni uslužbenci obdržijo enakovredna delovna mesta in vse pravice, pridobljene s pogodbo o zaposlitvi oziroma z odločbo.

Določilo je sicer nekoliko nejasno, saj se ne ve, kaj pomeni „obdržati enakovredno delovno mesto“. Pojem „obdržati“ napeljuje na to, da javni uslužbenec ohrani, kar je že imel, pojem „enakovredno“ pa kaže na to, da očitno ne gre nujno za ohranitev istega delovnega mesta, temveč za delovno mesto, ki je staremu delovnemu mestu enakovredno. V čem se kaže ta enakovrednost prav tako ni jasno, saj bi se to lahko kazalo v enakovrednosti v smislu tarifnega razreda, plačnega razreda, zahtevnosti ali česa drugega. Glede na to, da javni uslužbenec ohrani v tem primeru tudi vse pravice, pridobljene s pogodbo o zaposlitvi oziroma z odločbo in ob upoštevanju ustreznih določil Zakona o sistemu plač v javnem sektorju glede uvrstitve v plačni razred, menim, da je enakovrednost mogoče razumeti predvsem kot enakovrednost v smislu delovnega mesta, ki je uvrščeno v enak plačni razred,<sup>18</sup> pri tem pa bi bilo potrebno upoštevati tudi morebitne posebnosti glede nazivov in njihovega vrednotenja. Ker gre za prenos prav tako menim, da bi moralo biti novo, „enakovredno“ delovno mesto, tudi po vsebini najmanj sorodno staremu delovnemu mestu.

Vprašanje je, kakšne so posledice odklonitve sklenitve nove pogodbe o zaposlitvi (s čemer se sklene delovno razmerje z novim delodajalcem<sup>19</sup>) v primeru prevzema nalog državnega organa s strani lokalne skupnosti ali obratno. ZJU izrecnega odgovora na to vprašanje ne daje. Glede na gramatikalno razlago člena bi lahko šteli, da v primeru takšnega prenosa delovno razmerje javnega uslužbenca, ki se prenaša, preneha že po zakonu s prevzemom nalog. Odklonitev sklenitve nove pogodbe o zaposlitvi, ki mora seveda ustrezati pogojem iz 153. člena ZJU, pa bi pomenila izgubo pravic, ki sicer delavcu pripadajo v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga.

---

<sup>18</sup> enakovrednost v smislu plačnega razreda naj bi posredno pomenila tudi primerljivost v smislu zahtevnosti delovnega mesta, naziva in funkcije, saj je to po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju prvina za določanje osnovnih plač na plačni lestvici (2. člen), podobno ZDR v 127. členu določa, da se osnovna plača določi upoštevaje zahtevnost dela, za katerega je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi.

<sup>19</sup> 53. člen ZJU.

## **2.2.2. Prenos nalog med državnim organom in osebo javnega prava oziroma drugo pravno ali fizično osebo**

ZJU določa, da se v primeru, ko se naloge organa prenesejo na osebo javnega prava ali drugo pravno ali fizično osebo, zagotovi prevzem vseh javnih uslužbencev, ki so opravljali te naloge v organu. ZJU pa v ničemer ne določa, kaj je s pravicami prevzetih javnih uslužbencev, po kakšnem postopku se prevzem izvede, kakšno je varstvo javnih uslužbencev v tem postopku in kakšne možnosti imajo vplivati na posamezne aktivnosti in ravnanja v tem postopku. Menim, da je v tem delu ZJU izrazito pomanjkljiv in ne daje odgovorov, ki jih sicer kot splošna ureditev daje 73. člen ZDR. Še večjo težavo predstavlja obratna situacija, ko bi torej državni organ prevzel naloge, ki jih je dotlej opravljala oseba javnega prava ali druga fizična ali pravna oseba, saj ZJU tovrstne situacije sploh ne omenja in je ne ureja. Takšen primer je npr. prevzem nalog v zvezi z odločanjem o pravicah iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti s strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve od Zavoda RS za zaposlovanje in prevzem zaposlenih, ki so na Zavodu odločali o pravicah po določbah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti<sup>20</sup> ali prevzem javnih uslužbencev, ki na lokalnih skupnostih vodijo postopke ugotavljanja upravičenosti do posameznih socialnih pravic s strani Centrov za socialno delo.<sup>21</sup> V zvezi s temi primeri so se v praksi pojavile težave glede kompatibilnosti ureditve delovnih razmerij pri delodajalcu prevzemniku, ko gre za subjekte javnega prava in pri delodajalcu prenosniku,<sup>22</sup> težave pa bi bile še toliko bolj izrazite, če bi šlo za prevzem nalog ali dejavnosti od subjekta zasebnega prava s strani državnega organa.

Menim, da bi moral ZJU, v kolikor bi želel v takšnih primerih izločiti uporabo 73. člena ZDR, prevzem delavcev v tovrstnih primerih natančno urediti, ali pa bi morali to storiti (pa tega praviloma ne storijo<sup>23</sup>) zakoni, ki so podlaga za prenos nalog in ki v prehodnih določbah nalagajo tudi prevzem delavcev. Predvsem ni jasno, kaj z vidika morebitne ohranitve pravic in obveznosti po pogodbi o zaposlitvi ter postopka prevzema delavcev pomeni določilo zadnjega odstavka 153. člena ZJU, da se zagotovi prevzem vseh javnih uslužbencev ki so opravljali prevzete naloge

<sup>20</sup> 190. člen Zakona o urejanju trga dela (Ur.l. RS, št. 80/2010).

<sup>21</sup> 60. člen Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Ur.l. RS, št. 62/2010, 40/2011).

<sup>22</sup> Primerjaj tudi VDSS sodbo in sklep Pdp 983/2010, kjer gre sicer za ureditev *lex specialis* v Zakonu o železniškem prometu v zvezi s prenosom delavcev na ministrstvo, pristojno za promet.

<sup>23</sup> Poleg že citiranih členov ZUTD in ZUPJS glej tudi npr. 39. člen Zakon o upravljanju kapitalskih naložb (Ur.l. RS, št. 38/2010, 18/2011, 77/2011, 22/2012).

v organu. V teh primerih gre namreč za kompleksen postopek spremembe delodajalca, ki je sestavljen iz več korakov in v katerem ni jasno, kakšna so v tem postopku upravičenja pogodbenih strank in kakšne so posledice njihovih ravnanj. Ni jasno, s kakšnim aktom pride do prevzema delavcev, ali pogodba o zaposlitvi z delodajalcem prenosnikom preneha in se sklene nova ali pa morda delodajalec prevzemnik vstopa v vse pravice in obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi. S tem je povezano tudi vprašanje ohranitve pravic in obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi oziroma primerljivosti nove in stare pogodbe o zaposlitvi ter posledic morebitne odklonitve nove pogodbe o zaposlitvi.

Zanimivo je, da je bil 5. odstavek 153. člena ZJU leta 2005 spremenjen (do tedaj je bil to 158. člen) in je prej določal, da se določbe tega člena (ki torej veljajo za prenos nalog iz organa na organ ali na upravo samoupravne lokalne skupnosti) smiselno uporabljajo tudi v primeru prenosa nalog z organa na osebo javnega prava in obratno.<sup>24</sup> Tudi ta ureditev je bila dvoumna, saj ni bilo jasno, ali delovno razmerje preneha ali ne, očitno pa je ta ureditev izključevala uporabo 73. in 74. člena ZDR za vse primere, urejene v tem členu.

Možno bi bilo sicer izhajati iz stališča, da je zavoljo odsotnosti posebne natančnejše ureditve prenos prepuščen avtonomiji pogodbenih strank in da stranke veže zgolj to, da se zagotovi prevzem (ne glede na to, ali gre za ohranitev identitete enote, ki se prenaša). Kljub temu menim, da bi bilo takšno izhodišče napačno. S posebno napotitvijo k zagotovitvi prevzema vseh javnih uslužbencev je zakonodajalec očitno stremel k cilju zaščite zaposlenih, ki opravljajo naloge, ki so predmet prenosa. Položaj zaposlenih, ki se prenašajo, je po ZJU varovan v primeru prenosa nalog od državnega organa na drug državni organ in v primeru prenosa nalog na ali iz uprav samoupravne lokalne skupnosti k ali od državnega organa. Ker druge posebne ureditve tega prenosa ni, menim, da je v luči sledenja cilju zaščite zaposlenih, ki so predmet prenosa, edina prava rešitev uporaba določil ZDR. Skladno z 2. členom ZDR se njegova določila uporabljajo tudi za javne uslužbence, če ni s posebnim zakonom določeno drugače. Vprašanja spremembe delodajalca, kot je predmet tega poglavja, ZJU ne ureja oziroma je ta ureditev tako skopa, da je po mojem mnenju ni mogoče upoštevati kot specialno ureditev. Kot specialna se lahko šteje le v toliko, da za prenos ne zahteva identitete gospodarske enote, temveč za prenos zadošča že sam prenos nalog. Dejstvo je sicer, da ureditev v

---

<sup>24</sup> Glej Pirnat R. (glavni urednik), Komentar zakonov s področja uprave, Ljubljana, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 2004, str. 384–387.

ZDR izvira iz Direktive, ki se ne uporablja za primere upravne reorganizacije organov oblasti ali prenosa upravnih funkcij med organi oblasti, pa vendar ugodnejša ureditev v nacionalni zakonodaji, ki bi ščitila zaposlene tudi v teh procesih, ni prepovedana, niti takšna izključitev ne izhaja iz ZDR. Glede na navedeno menim, da bi bilo potrebno v navedenih primerih uporabiti 73. in 74. člen ZDR z vsemi posledicami, ki iz tega izvirajo.

Hkrati je potrebno poudariti, da uporaba 73. člena ZDR pri spremembah delodajalca, ki so posledica prevzema nalog, lahko povzroča številne težave, zlasti kar se tiče delovnih mest, nazivov in posledično izvajanja plačnega sistema. Obstoječa ureditev plač v javnem sektorju<sup>25</sup> namreč določa skupni okvir plačnega sistema v javnem sektorju, hkrati pa ohranja nekatere specifične, ki se zlasti kažejo v sistemu napredovanja v nazive v posameznih dejavnostih (npr. državna uprava, vzgoja in izobraževanje, socialno varstvo). V kolikor sprememba delodajalca pomeni tudi spremembo dejavnosti, bi vstop v pravice in obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi lahko pomenil tudi prevzem takšnega sistema za konkretnega javnega uslužbenca, kar bi bilo lahko problematično, še zlasti zato, ker so delodajalci v javnem sektorju izjemno omejeni s kogentnimi zakonskimi določili ter določili podzakonskih aktov v zvezi s plačnim sistemom, katerega del so tudi napredovanja. Težave bi bile še toliko bolj izrazite, če bi šlo za obratno smer in za prevzem nalog ali dejavnosti od subjekta zasebnega prava s strani državnega organa. Navedeno še dodatno utemeljuje nujnost natančnejše ureditve postopka spremembe delodajalca in prevzema delavcev, ki je posledica prenosa nalog z državnega organa na osebo javnega prava ali drugo pravno ali fizično osebo in obratno.

### ***2.2.3. Prenos nalog med osebami javnega prava, ki niso državni organi in uprave lokalnih skupnosti, ter osebami zasebnega prava***

Povsem podobno kot v primeru prenosa nalog z državnega organa na drugo osebo javnega prava ali obratno tudi v primeru spremembe delodajalca, ki je posledica

---

<sup>25</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju Ur.l. RS, št. 56/2002, 72/2003, 126/2003, 70/2004, 53/2005, 14/2006, 27/2006 Skl.US: U-I-60/06-12, 68/2006, 1/2007 Odl.US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 110/2007 Skl.US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFL-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl.US: U-I-159/08-18, 20/2009-ZZZPF, 48/2009, 91/2009, 98/2009-ZIUZGK, 107/2009 Odl.US: U-I-10/08-19, 8/2010 Odl.US: U-I-244/08-14, 13/2010, 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl.US: U-I-266/08-12, 59/2010, 85/2010, 94/2010-ZIU, 107/2010, 35/2011, 110/2011-ZDIU12.

prenosa nalog med osebami javnega prava, ki niso državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, ter osebami zasebnega prava, ni posebne ureditve. Primeri tovrstnih prenosov so lahko zelo različni, pri čemer gre lahko tako za prenos upravnih nalog (npr. v primeru podelitve koncesij ali javnih pooblastil, ki jih je izvajal javni zavod), kot tudi za primere izločanja posameznih organizacijskih enot in dejavnosti, ki so se opravljale v okviru subjekta javnega prava, na osebo zasebnega prava (npr. oddaja službe za prehrano zunanjemu izvajalcu, oddaja službe za varovanje ali čiščenja zunanjemu izvajalcu<sup>26</sup>).

Glede na že omenjeno odsotnost ureditve tovrstnih prenosov v smislu specialne ureditve v posebnem zakonu na podlagi 2. člena ZDR, bi bilo po mojem mnenju tudi v teh primerih potrebno uporabiti določila 73. in 74. člena ZDR, pri čemer je tudi tu potrebno opozoriti na dejanske možne težave, ki izvirajo iz ureditve plačnega sistema v javnem sektorju, ki delodajalce v javnem sektorju zavezuje. Tako npr. v obstoječi ureditvi ni najti odgovora na vprašanje, na kakšen način bi bilo mogoče uporabiti ZDR v primeru prevzema delavcev iz nekega podjetja, katerega dejavnost se prenaša v nek javni zavod. Zelo verjetno bi bile namreč pogodbe o zaposlitvi teh delavcev in v katere bi skladno s 73. členom ZDR vstopal javni zavod kot delodajalec prevzemnik, povsem nekompatibilne s plačnim sistemom javnega sektorja, ki pa delodajalca zavezuje. Delodajalec lahko namreč sistemizira zgolj delovna mesta, ki so določena v kolektivnih pogodbah javnega sektorja in so povzeta v Katalog funkcij, delovnih mest in nazivov,<sup>27</sup> hkrati pa Zakon o sistemu plač v javnem sektorju tudi natančno določa na kakšen način mora biti določena plača v pogodbi o zaposlitvi. V obratni situaciji, ko oseba zasebnega prava prevzema dotedanje javne uslužbenke, takšne težave ne bi predstavljale ovire, saj zasebnik tovrstnim omejitvam ni podvržen.

Povsem praktične težave, na katere trčimo z uporabo 73. člena ZDR v omenjenih primerih tudi tu jasno kažejo na to, da bi bilo potrebno tudi tovrstne prehode natančno urediti in predvideti zlasti način integracije prevzetih delavcev v sistem, ki velja za javni sektor.

---

<sup>26</sup> Primerjaj npr. s sodbo št. VIII Ips 366/2007.

<sup>27</sup> Objavljeno na podlagi tretjega odstavka 7. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju na: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DPJS/Katalog/urejen\\_katalog.12102011.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DPJS/Katalog/urejen_katalog.12102011.pdf).

### 2.3. Razmerje med 153. členom ZJU, 73. in 74. členom ZDR ter Direktivo

V praksi se pri prenosih določenih nalog, kjer je bodisi delodajalec prevzemnik ali delodajalec prenosnik oseba javnega prava oziroma zlasti kadar v eni od teh vlog nastopa državni organ ali samoupravna lokalna skupnost, ob pomanjkljivi ureditvi v ZJU pogosto postavi vprašanje možnosti uporabe 73. in 74. člena ZDR. Že prej je bilo omenjeno, da citirana člena predstavljata implementacijo Direktive v slovenski pravni red.

Ne glede na to, da prvi odstavek 73. člena ZDR govori o prenosu podjetja ali dela podjetja, je po mojem mnenju potrebno ugotoviti, da je zlasti v povezavi s prvim odstavkom 2. člena ZDR potrebno domet 73. člen ZDR razumeti širše kot domet Direktive. Direktiva dejansko izrecno iz predmeta svojega urejanja izključuje zgolj upravno reorganizacijo organov oblasti ali prenosa upravnih funkcij med organi oblasti. To je področje, ki ga bolj ali manj celovito urejajo prvi štirje odstavki 153. člena ZJU, za katere je bilo že zgoraj ugotovljeno, da izključujejo uporabo ZDR. Za vse ostale primere, vključno s prenosom javnih pooblastil na druge pravne osebe, ki niso državni organi ali uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, pa menim, da uporaba Direktive ni izključena in da je posledično potrebno v teh primerih uporabiti 73. in 74. člen ZDR.

Pomembna za razumevanje dometa Direktive, ko gre za prenos nalog med subjekti, med katerimi je tudi pravna oseba javnega prava, je odločitev Evropskega sodišča št. C-175/99 v primeru *Mayeour*.<sup>28</sup> V tem primeru je šlo za prevzem nalog, ki jih je opravljala neprofitna organizacija zasebnega prava (promocija možnosti, ki jih daje Mesto Metz za spodbujanje razvoja, vzpostavitve in ustanovitve vrste aktivnosti), neposredno v celoti s strani Mesta Metz kot oblastnega občinskega organa. Sodišče je bilo kljub ugovoru francoske vlade odločilo, da je Mesto Metz aktivnosti prejšnjega subjekta prevzelo v celoti in s temi aktivnostmi nadaljevalo ter da je prejšnji subjekt dejansko že opravljal javne storitve v javnem interesu.<sup>29</sup> Na podlagi navedenega je zaključilo, da se Direktiva uporablja, če lokalna skupnost, pravna oseba javnega prava, ki deluje v okviru upravnega prava,

<sup>28</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999J0175:EN:HTML>

<sup>29</sup> „First, it is clear from the order for reference that the City of Metz took over in its entirety and pursued the activity of APIM while continuing, in the same form, to produce and distribute the magazine *Vivre à Metz*; second, APIM was already in reality operating, according to the French Government, as a public service entrusted with a task in the general interest.“

prevzame aktivnosti, ki se nanašajo na obveščanje o storitvah, ki jih ponuja javnosti, kadar so bile te aktivnosti v interesu lokalne skupnosti predhodno izvajane s strani neprofitne organizacije, pravne osebe zasebnega prava, če prenesena enota ohrani svojo identiteto.<sup>30</sup> Podobno stališče je sodišče zavzelo v primeru Boor, née Delahaye št. C-425/02,<sup>31</sup> v katerem je uporabo Direktive dopustilo za primer prenosa podjetja, pri katerem je država prevzela dejavnosti,<sup>32</sup> ki jih je prej opravljalo nepridobitno društvo (pravna oseba zasebnega prava). V konkretnem primeru je država kot novi delodajalec zaradi prenosa delavcem zmanjšala plačo v skladu z veljavnimi nacionalnimi pravili o javnih uslužbencih, vendar je sodišče to zmanjšanje plačila po svoji naravi štelo kot bistveno spremembo delovnih pogojev v škodo delavcev, na katere se prenos nanaša, zato je štelo, da je v skladu z določbami člena 4(2) Direktive za prenehanje njihove pogodbe o zaposlitvi odgovoren delodajalec.

Drugačno stališče je sodišče zavzelo v primeru Henke, št. C-298/94, pri katerem je šlo za prenos zaposlenih (v konkretnem primeru tajnice v županovi pisarni) s strani lokalne skupnosti na upravno združenje, na katerega je lokalna skupnost skupaj z nekaterimi ostalimi lokalnimi skupnostmi prenesla upravne naloge. Sodišče je v tem primeru presodilo, da je bil namen prenosa izboljšati upravno poslovanje lokalnih skupnosti in da so se prenašale le aktivnosti, ki se nanašajo na izvrševanje javne oblasti, zato je presodilo, da v tem primeru ni mogoče uporabiti določil Direktive.

Ko govorimo o uporabljivosti Direktive je na podlagi zgornjih primerov jasno, da je bistvena narava aktivnosti, ki so predmet prenosa in ohranjanje identitete enote, ki se prenaša. Mnoge aktivnosti, ki so bile predmet prenosa v primerih Mayour in Boor, née Delahaye, bi lahko opravljale tudi osebe javnega prava, ki ne bi predstavljale oblastnih organov (po slovenski ureditvi npr. zavod) in bi šlo v tem primeru za prenos od pravne osebe javnega prava na državni organ ali upravo samouprav-

---

<sup>30</sup> „...directive applies where a municipality, a legal person governed by public law operating within the framework of specific rules of administrative law, takes over activities relating to publicity and information concerning the services which it offers to the public, where such activities were previously carried out, in the interests of that municipality, by a non-profit-making association which was a legal person governed by private law, provided always that the transferred entity retains its identity.“

<sup>31</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002CJ0425:SL:HTML>

<sup>32</sup> Društvo Foprogest se je ukvarjalo zlasti s spodbujanjem in izvajanjem usposabljanja za izboljšanje socialnega in poklicnega položaja iskalcev zaposlitve in brezposelnih, za njihovo vključitev oziroma ponovno vključitev na trg dela.

ne lokalne skupnosti. Ne vidim nikakršnega razloga, da se Direktiva tudi v tem primeru ne bil uporabila. Dejstvo je namreč, da bi mnoge dejavnosti, odvisno od nacionalne ureditve in politične odločitve, lahko opravljali subjekti različnih statusnih oblik tako javnega, kot tudi zasebnega prava. Tudi v slovenski praksi najdemo v pravnih osebah javnega prava (npr. v zavodih) vrsto aktivnosti, ki bi se lahko opravljale tudi s strani mnogih drugih statusnih oblik, od gospodarske družbe, do društva ipd. in obratno, zlasti npr. kadar gre za izvajanje javnih služb, ki so lahko gospodarske ali negospodarske in kadar gre za dejavnosti, ki se v teh subjektih opravljajo kot stranska ali podporna dejavnost temeljni dejavnosti.

Vse to napotuje na zaključek, da za uporabljivost Direktive in varstvo, ki ga daje delavcem, ki so predmet prenosa, ni bistveno, ali sta delodajalec prevzemnik oziroma delodajalec prenosnik osebi javnega ali zasebnega prava, temveč je bistveno kakšna aktivnost je predmet prenosa in ali ob prenosu prenesena enota ohrani svojo identiteto. Glede slednjega je pomembna zlasti odločitev sodišča št. 24/85 v primeru *Spijkers v Benedik*, kjer je sodišče zapisalo, da je bistveno, ali se je dejavnost dejansko še naprej opravljala pri novem delodajalcu z istimi ali podobnimi aktivnosti, pri čemer je potrebno upoštevati vrsto podjetja, ali so bile prenesene nepremičnine in premičnine, ali so bili zaposleni prevzeti, ali so bile prevzete stranke ter kakšna je podobnost med aktivnostmi novega in starega delodajalca. Pri presoji je potrebno upoštevati vse te elemente skupaj in ne le posamično.<sup>33</sup> Bistvo je torej v tem, da je potrebno v vsakem primeru posebej proučiti, ali so elementi, na podlagi katerih je mogoče zaključiti, da gre za prenos v smislu Direktive. Tudi sicer sodna praksa Evropskega sodišča, pa tudi slovenskih sodišč, relativno široko razlaga pogoje in kriterije, ki so odločilni za odgovor na vprašanje ali gre za prenos v smislu Direktive.<sup>34</sup> Navedeno je ključno zlasti za presojo, ali gre za prenos v smislu Direktive in ali gre za prenos v smislu 73. člena ZDR, medtem ko je vprašanje narave aktivnosti, ki so predmet prenosa, pomembno tako za presojo ali gre za prenos v smislu Direktive, kot tudi za presojo, ali je mogoče v konkretnem primeru uporabiti 73. člen ZDR ali pa morda 153. člen ZJU.

Kot rečeno menim, da ZJU dokaj celovito ureja zgolj primere prenosa nalog z enega organa na drug organ ali na upravo samoupravne lokalne skupnosti in v tem delu izključuje tako uporabo Direktive, kot tudi 73. in 74. člena ZDR. Ureditve v zadnjem odstavku 153. člena ZJU pa po mojem mnenju ni mogoče razumeti kot

<sup>33</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985J0024:EN:HTML>

<sup>34</sup> V zvezi s tem glej tudi sodbo št. VIII Ips 432/2009, enako tudi VIII Ips 50/2009 in VIII, Ips 448/2009, VIII Ips 28/2009.



specialno ureditev, saj govori o prenosu nalog organa na osebo javnega prava ali drugo pravno ali fizično osebo. Slednje sicer kaže na to, da lahko gre (tudi) za prenos upravnih funkcij (npr. prenos javnega pooblastila), vendar ne med organi oblasti, glede česar je uporaba Direktive izključena. Tudi sicer menim, da bi bila izjemno problematična uporaba zadnjega odstavka 153. člena na način, ki bi za primere, ki jih ureja, izključeval uporabo 73. in 74. člena ZDR. Zgolj pavšalna določitev prevzema javnih uslužbencev brez kakršnega koli varstva doseženih delovnopравниh standardov bi namreč povzročila izjemno deprivilegiran položaj skupine zaposlenih, ki bi bili predmet takšnega prenosa. Na eni strani imamo ustrezno in na Direktivi temelječo splošno ureditev v 73. in 74. členu ZDR, v prvih štirih odstavkih 153. člena ZJU pa imamo urejeno varstvo javnih uslužbencev za primer prenosa nalog z enega organa na drug organ ali na upravo samoupravne lokalne skupnosti in s tem urejeno varstvo javnih uslužbencev za tiste primere, ki jih Direktiva ne pokriva. Obe ureditvi sta namenjeni temu, da delavec, ki je opravljal naloge, ki so predmet prenosa, le-te lahko opravlja še naprej in pri tem v osnovi ohrani že dosežen nivo pravic. Menim, da bi bilo nedopustno in vprašljivo z vidika ustavnega načela enakosti, če takšnega ali podobnega varstva ne bi bili deležni delavci, ki so predmet prenosa po zadnjem odstavku 153. člena ZJU.

### 3. ZAKLJUČEK

Pomembno za kvaliteto vsakega varstva, ki ga daje zakonodaja, je jasnost in nedvoumnost določil, ki jamstvo dajejo. Kljub temu, da iz določb ZJU in ZDR, ne nazadnje tudi iz določb Direktive, jasno izhaja namen zaščite delavcev, tudi javnih uslužbencev v primeru prenosa nalog in aktivnosti k drugemu organu ali drugemu delodajalcu in kljub temu, da je z ustrezno razlago omenjenih virov moč priti do dokaj trdnega stališča da je ustrezno varstvo delavcem v teh primerih tudi dejansko zagotovljeno, je potrebno ugotoviti, da veljavna ureditev še zdaleč ni popolna in nedvoumna, predvsem pa ni neposredno razvidna iz zakonskega besedila. Še najbolj pomanjkljiva in z največjim poljem za različne razlage je v zvezi s prenosom nalog organa na pravne osebe javnega prava in druge pravne ali fizične osebe. Prav prenosi nalog, aktivnosti in dejavnosti na pravne osebe zasebnega prava in na fizične osebe utegnejo biti še pogostejši v luči napovedanega krčenja javnega sektorja, krepiteve javno-zasebnih partnerstev in podobno, zato nikakor ni dobro, da ureditev varstva zaposlenih, ki bodo predmet teh sprememb, ni zelo jasna. Ta nejasnost terja spremembe zakonodaje, hkrati pa zahteva od uporabnika zakona,

da se ne zadovolji zgolj z gramatikalno razlago, temveč da preko namena ureditve posebnega varstva, sistematike ureditve ter nenazadnje preko sodne prakse in v luči načela in favorem laboratoris pride do sistema ustreznega varstva javnih uslužbencev v vseh primerih prenosa nalog in aktivnosti med različnimi subjekti. Prepustitev urejanja odnosov med delodajalcem prenosnikom, delodajalcem prevzemnikom in delavcem njihovi avtonomni pogodbeni volji in bistveno različno varstvo in obravnava zaposlenih v primerih takšnih prenosov pa bi bili po mojem mnenju lahko problematični tudi z vidika ustavnega načela enakosti.<sup>35</sup>

#### LITERATURA:

Bohinc, R.. Delovna in uslužbenska razmerja, Ljubljana, GV Založba, 2004.

Korade Purg, Š., P. Brus, B. Koželj Sladič. Zakon o javnih uslužbencih ZJU-UPB2, Ljubljana, GV Založba, 2006.

Kresal, B., K. Kresal Šoltes, D. Senčur Peček. Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, Ljubljana, Primath 2002.

Pirnat, R. (glavni urednik). Komentar zakonov s področja uprave, Ljubljana, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 2004.

Senčur Peček, Darja, Nataša Belopavlovič, Miran Kalčič (redaktorji). Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, Ljubljana, GV založba, 2008.

---

<sup>35</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. **U-I-35/04**.

# PROTECTION OF PUBLIC SERVANTS IN CASE OF CANCELLATION OF CERTAIN PUBLIC AUTHORITIES AND OTHER CASES OF CHANGES OF THE EMPLOYER IN RECENT CASES

Jakob Krištof Počivavšek\*

## SUMMARY

Regulations regarding protection of employees in case of change of the employer resulting from a law, another legal provision, legal business, final judgement or change of status of the employer is a key factor for protection and retention of the rights and the legal status of the employed, as they present a weaker partner in the relationships and proceedings which do not result from the cessation of the need for work the respective employee carried out until then. This protection is mainly guaranteed by the enactment of the proceeding for the change of the employer and the rights and obligations of the transferor employer, the transferee employer and the employees being transferred in this procedure. The paper presents some special arrangements and legal framework of the existing legislation in the field of legal protection of the employees in case of transfer of certain business or activities of state and self-managed local government authorities to the public law entities and other legal or natural persons. Through various examples, the author analyses the regulation of these processes and its shortcomings. Protection of employees who perform tasks and activities which are subject to transfer is generally provided by the Employment Relationships Act, in this part based on Directive 2001/23/EC on the approximation of the respective laws of the EU member states regarding safeguarding the employees' rights in the event of transfer of business or parts of business, and the part of Civil Servants Act referring to the field of administrative reorganisation of public authorities or the transfer of administrative functions between public authorities,

---

\* Jakob Krištof Počivavšek, LL., General secretary KSS PERGAM, Slovenia.  
jaka.pergam@siol.net

which the mentioned Directive does not cover. In these cases, protection of employees is mainly provided by guaranteeing them continuance of employment as well as certain level of rights the employee enjoyed by the transferor employer. To a certain extent it is possible to overcome the lack of regulation on various types of transfer of activities and organisational units between the state authorities, the self-governed local communities and the public and private legal entities by referring to the Directive, the judgements of the European Court regarding its applicability and the principle of uniformity of regulations of labour relationships in the ZDR (Labour Relationships Act). The answer to the question what legal basis should be used in each respective case, the way and the sort of protection provided to civil servants mainly depends on the nature of tasks and activities to be transferred, the legal nature of the transferor and of the transferee employers, as well as on whether the identity of the transferred unit is preserved. The paper describes the relationship between the mentioned legal bases and suggests possible justifications for the handling of individual cases which seem most adequate. However, there are legal and practical obstacles regarding implementation of the existing legal bases which would urgently require a modification regarding the existing regulations and delegation of functions. These barriers particularly refer the regulation of labour relationships in the public sector, mostly so to the area of salaries and related fields.