

Zaposlovanje in pogodba o zaposlitvi javnih uslužbencev z vidika pogodbenosti uslužbenskih razmerij

Etelka Korpič-Horvat*

UDK: 331.5:331.106.27:351

Povzetek: Avtorica v prispevku obravnava javni natečaj, izbirni postopek, sklepanje in vsebine pogodbe o zaposlitvi, ki po ZJU velja za uradnike z vidika pogodbenosti uslužbenskih razmerij. V Sloveniji velja, da tudi uradniki sklepajo pogodbo o zaposlitvi, kar lahko pomembno prispeva k večjemu približevanju ali poenotenju delovnih in uslužbenskih razmerij, ki je določeno kot cilj Strategije razvoja javne uprave v obdobju 2015-2020. Ugotavlja, da so uslužbenska razmerja zaradi varstva javnega uslužbenca kot šibkejše stranke in zaradi varstva javnega interesa, strogo vezana na predpise in kolektivne pogodbe, kar zelo omejuje predstojnike pri določanju pravic in obveznosti javnim uslužbencem. Predstojniki postajajo izvrševalci norm, ne pa upravljalci zaposlenih s pooblastili za organiziranje uspešnega poslovanja v javnem sektorju.

Ključne besede: javni sektor, javni interes, uradnik, javni uslužbenec, delavec, javni natečaj, pogodba o zaposlitvi

Employment and Employment Contract of Civil Servants from the Aspect of Contractual Relations

Abstract: In her article, the author discusses the public competition, the selection procedure, the conclusion and the contents of the employment contract, which according to the ZJU (Public Servants Act) applies to officials from the point of view of contractual employment. In Slovenia, officials, too, conclude employment contracts, which can significantly contribute to greater convergence or unification of employment and service relations, which was set as the goal of the Public Administration Development

* Etelka Korpič-Horvat, doktorica pravnih znanosti, nekdanja sodnica in podpredsednica Ustavnega sodišča RS
etelka.korpichorvat@gmail.com
Etelka Korpič Horvat, PhD in Law, former Judge and Vice-president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia

Strategy for the period 2015-2020. It finds that, for the protection of a civil servant as a weaker party and for the protection of public interest, employment relationships are strictly bound by regulations and collective agreements, which severely restricts the executives in determining the rights and obligations of civil servants. Principals are becoming executors of norms, not managers of employees with the authority to organize successful operations in the public sector.

Key words: public sector, public interest, official, civil servant, worker, public competition, employment contract

1. UVOD

V Republiki Sloveniji obstaja več režimov delovnih razmerij. Med seboj se razlikujejo po tem, kdo je delodajalec oziroma v kakšni pravnoorganizacijski obliki so delavci in javni uslužbenci zaposleni. Splošni režim velja za zaposlene v zasebnem sektorju, za katere velja Zakon o delovnih razmerjih¹ (ZDR-1), medtem ko za zaposlene v javnem sektorju velja posebni režim delovnih razmerij, ki se presoja po Zakonu o javnih uslužbencih² (ZJU) in po posebnih, področnih zakonih (Zakon o obrambi,³ Zakon o policiji,⁴ Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja,⁵ Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo,⁶ Zakon o zdravstveni dejavnosti⁷ in drugi). Raznovrstnost zakonov, ki urejajo delovna razmerja javnih uslužbencev povzroča razdrobljenost in nepreglednost posameznih delovnopravnih pravil, ki se še dopolnjujejo s številnimi drugimi predpisi (v državni upravi predvsem uredbami Vlade) in kolektivnimi pogodbami ter splošnimi akti delodajalcev.

Na splošno delimo javne uslužbence, ki so zaposleni v državnih organih ter upravah lokalnih skupnosti in javne uslužbence, ki so zaposleni v javnih agencijah,

¹ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13, 52/16.

² Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07, 65/08.

³ Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 103/04 in 95/15.

⁴ Zakon o policiji, Uradni list RS, št. 66/09.

⁵ Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 16/07, 36/08, 58/09, 64/09, 65/09 20/11, 47/15, 46/16 in 49/16.

⁶ Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, Uradni list RS, št. 77/07, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, in 61/17.

⁷ Zakon o zdravstveni dejavnosti, Uradni list RS, št. 23/05, 23/08, 14/13, 64/17 in 73/19).

javnih skladih, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter v drugih osebah javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.⁸⁹ Zaposleni v javnih zavodih in drugih pravnih osebah javnega prava, opravljajo javne naloge (16. točka prvega odstavka 6. člena ZJU) v negospodarskih dejavnostih (javne službe)¹⁰ in zagotavljajo uporabnikom javne dobrine in storitve, ki so v javnem interesu ali pa izvajajo javna pooblastila. Zanje velja ZJU le do 21. člena in v delu, ki se nanaša na pripravo in sprejem kadrovskega načrta. Tudi za te javne uslužbence velja posebnost, da se financirajo iz javnih sredstev in zato tudi za njih velja posebni plačni režim, urejen po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju¹¹ (v nadaljevanju ZSPJS).

Javni sektor je pri urejanju delovnih razmerij raznovrsten, tudi pri urejanju delovnih razmerij javnih uslužbencev zaposlenih v državnih organih ter upravah lokalnih skupnosti. Ti javni uslužbenci se razvrščajo v uradnike, ki opravljajo javne naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali varstvom javnega interesa (prvi odstavek 23. člena ZJU) in v strokovno tehnične javne uslužbenke, ki opravljajo dela na področju kadrovskega in materialno finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela (v nadaljevanju spremljajoča dela). Zanje velja celoten ZJU, s tem, da se za javne uslužbenke, ki opravljajo spremljajoča dela, za ureditev delovnih razmerij predvsem uporablja ZDR-1, saj se delo teh javnih uslužbencev praviloma ne razlikuje od spremljajočih del v zasebnem sektorju. Posebne ureditve določene v ZJU se nanašajo predvsem na prepoved določanja večjega obsega pravic. Delodajalec javnim uslužbencem ne sme zagotoviti pravic v večjem obsegu oziroma več ali manj pravic iz uslužbenskega razmerja, kot jih določajo zakoni in drugi predpisi ter kolektivne pogodbe, če bi s tem obremenil proračunska sredstva (tretji odstavek 16. člena in 92. člen ZJU).

⁸ Posamezni zakoni različno določajo, katere pravno organizacijske oblike tvori javni sektor. Glede na temo obravnave (zaposlovanje in pogodba o zaposlitvi uradnikov), v tem prispevku upoštevamo definicijo javnega sektorja po ZJU. Enako definicijo vsebuje ZSPJS, ki velja za vse javne uslužbenke v javnem sektorju.

⁹ Neposredni in posredni uporabniki 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.

¹⁰ Trpin, G. Javne službe in javni zavodi, Podjetje in delo, št. 7, 2004, str. 1376–1382. Glej tudi Tičar, B., Rakar, I., Pravo javnega sektorja, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2011, str. 269–314.

¹¹ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17 in 84/18).

Republika Slovenija z reformami javne uprave, ki jih izvaja, zasleduje cilj vzpostavitve učinkovitejšega in uspešnejšega uslužbenskega sistema, s čim večjim poenotenjem in približevanjem ureditve delovnih razmerij javnih uslužbencev po splošnem ZDR-1. Ta cilj je opredeljen v Strategiji razvoja javne uprave 2015–2020, št. 01000/9/2014/11 z dne 29. 4. 2015 Republike Slovenije.¹² Temu naj bi sledile tudi spremembe in dopolnitve ZJU.

1.1. Reforme javne uprave in uslužbenški sistem

Reforme javne uprave, ki jih izvajajo posamezne države, vplivajo tudi na spreminjanje uslužbenskih razmerij. Gre za stalne naloge držav, s katerimi se te odzivajo na družbeno ekonomske spremembe, v današnjem času predvsem: globalizacijo, konkurenčnost ter gospodarske, demografske, podnebne, tehnološke in druge spremembe.

V Evropi so se oblikovale tri paradigme reform javne uprave: 1) weberianski model birokracije, 2) nov javni management, ki se razvija od leta 1980 (*New Public Management, NPM*) in 3) Post NPM, ki vključuje elemente prvega in drugega sistema. Temeljna značilnost Webrove teorije birokratske organizacije temelji na hierarhiji dobro zgrajene birokracije, pri čemer mora imeti upravno osebje legitimnost in moč. Birokracija, upravna administracija, je pomemben del države. Novo upravljanje javnega sektorja (NPM) vnaša podjetniško logiko v javni sektor, usmerjenost k uporabniku, temelji na večji učinkovitosti in uspešnosti poslovanja javnega sektorja, ki se meri z doseganjem rezultatov. Uspešno delovanje javnega sektorja naj bi se uresničevalo z deregulacijo, decentralizacijo in zmanjševanjem stroškov in drugimi ukrepi.¹³

Univerzalni pristop reformiranja javne uprave ne obstaja. Vsaka država išče svoje rešitve kako izboljšati delovanje javne uprave. Po ugotovitvah Komisije EU sta se v zadnjih dveh desetletjih reform v državah članicah izboljšali stroškovna učinkovitost in uspešnost javne uprave. Institucije so postale bolj pregledne in

¹² Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020, Vlada Republike Slovenije, št. 01000-9/2014/11 z dne 29. 4. 2015.

¹³ Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews, Philippe Bezes, „Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top“, Elgar, 2016, str. 1-9.

odprte. Poslabšalo pa so se zaupanje državljanov v državo, socialna kohezija in privlačnost javnega sektorja kot delodajalca.¹⁴

Republika Slovenija je smejeje pristopila k reformiranju javne uprave v okviru priprav na članstvo v EU leta 2004 in jih nadaljuje tudi po vključitvi. Soodvisnost gospodarstva in delovanja javnega sektorja je vse večja, saj v številnih razmerjih država nastopa kot partner in ne kot oblastni organ; v investicije, ki so v javnem interesu vključuje zasebne partnerje (javno-zasebno partnerstvo); vse bolj se razširja privatizacija javnih služb, dajanje koncesij zasebnemu sektorju za izvajanje javnih služb, privatizirajo se banke in državna podjetja itd. Spodbuja se podjetništvo tudi v javnem sektorju, da bi ta postal učinkovit in uspešen. Vse to se odraža pri urejanju delovnopravnega položaja javnega uslužbenca, kjer se uveljavlja načelo vse večjega približevanja ali poenotenja delovnopravnega položaja javnega uslužbenca z delavcem. Zahteva se vse večja prožnost uslužbenskih razmerij, deregulacija postopkov, sprejemanje odločitev v krajšem času, dajanju večjih pooblastil javnim managerjem, merjenju rezultatov javnega uslužbenca, organa ali organizacijske enote, idr. Zato se napovedujejo tudi spremembe ZJU v smeri večjega približevanja ali poenotenja uslužbenskih razmerij z delovnimi razmerji delavcev v zasebnem sektorju.

2. POSEBNOSTI UREDITEV DELOVNIH RAZMERIC URADNIKOV Z VIDIKA ZASEBNEGA IN JAVNEGA (UPRAVNEGA) PRAVA

Navedeni cilj čim večjega poenotenja položaja javnega uslužbenca s položajem delavca velja tudi za javne uslužbenke - uradnike v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Uradniki v odnosu do prebivalstva nastopajo kot nosilci javne (državne in občinske) oblasti in ustvarjajo pravne posledice, ki se pripisujejo državi oziroma občinam. Gre za dela, ki so v javnem interesu. Narava del, ki jih opravljajo uradniki, je zato posebna. Kot posebnost, ki naj bi dovoljevala drugačno urejanje delovnih razmerij, pa se izpostavlja tudi financiranje uradniškega dela iz proračunskih sredstev. Pri tem gre pripomniti, da iz sodne prakse

¹⁴ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/file>, Tematski informativni pregled v okviru evropskega semestra, *Kakovost javne uprave*, 2016, str. 2. Glej tudi oceno 30 let raziskav javne uprave: Peters, B. G. in Pierre, J., „Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research“, *Governance*, 30, 2017, str. 11–16.

Ustavnega sodišča in iz sodne prakse SEU¹⁵ izhaja, da proračunski cilji ne morejo biti sami po sebi legitimen cilj za različno obravnavanje. Proračunska poraba sredstev za plačilo za delo javnih uslužbencev se lahko upošteva za posebno ureditev uslužbenskih razmerij le, če se jim pridružijo še drugi legitimi cilji.¹⁶

Republika Slovenija se je za urejanje delovnih razmerij uradnikov odločila za pot, ki se razlikuje od ureditev delovnih razmerij uradnikov ostalih članic EU. Ta posebnost je v tem, da je tudi za uradnike določila pogodbo o zaposlitvi kot temeljni akt za sklenitev in urejanje delovnih razmerij. S tem je smejeje pristopila k izenačevanju položaja javnega uslužbenca z delovnopравниim položajem delavca.

Stalno vprašanje, ki se pri tem pojavlja pa je, do kod je mogoča, zaradi narave dela, ki ga opravljajo uradniki, izenačitev delovnopravnega položaja uradnika in delavca pri zaposlovanju in nastanku delovnega razmerja, ter določanju pravic in obveznosti (vsebin) v pogodbi o zaposlitvi. To velja tudi za oceno možnosti večjega poenotenja delovnopravnega položaja delavca in uradnika pri zaposlovanju - javnem natečaju in sklepanju pogodbe o zaposlitvi ter določanju njenih sestavin. Kdaj gre za primernost ureditve, ki je v domeni zakonodajalca, in kdaj za ustavno obveznost, ki jo zakonodajalec mora upoštevati in na katera določila Ustave mora biti posebej pazljiv pri urejanju posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev, da ne krši ustavnih norm.

Po sistemizaciji prava ZDR-1 sodi v zasebno pravo in glede na subsidiarno uporabo določa temelje delovnih razmerij za vse zaposlene, tako v javnem kot v zasebnem sektorju. ZJU kot *lex specialis* s posebnim urejanjem določenih institutov delovnih razmerij (javni natečaj, premestitev, enostransko spreminjanje pogodbe o zaposlitvi, sodno varstvo idr.), ki se presojajo po pravilih upravnega prava, vnaša v urejanje delovnih razmerij elemente javnega prava. Upravno pravo je prisilno, avtoritativno (oblastno), varuje javni interes in ne temelji na avtonomiji volje strank; delovno pravo pa temelji na pogodbenosti delovnih razmerij, sicer z določenimi posebnostmi, predvsem zaradi varstva šibkejše stranke, delavca,

¹⁵ Glej na primer zadevo *Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen*, C-159/10, C-160/10, z dne 21. 7. 2011, SEU, ki v 74. točki izrecno navaja, da proračunski oziri »sami ne morejo pomeniti legitimnega cilja v smislu člena 6 (1) Direktive 2000/78«.

¹⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I- 146/12 z dne 10.12.2012. in ločena mnenja Jadranke Sovdat, Dunje Jadek Pensa in Etelke Korpič-Horvat k izdani odločbi. V navedeni odločbi je načelo, da poraba proračunskih sredstev za delo javnih uslužbencev ne more biti edini legitimni cilj za drugačno obravnavo javnih uslužbencev kot delavcev, nekoliko zrahljano.

vendar delodajalec brez soglasja delavca pogodbe o zaposlitvi ne more enostransko spreminjati.

V Republiki Sloveniji, kot navedeno, velja za nastanek delovnega razmerja pogodbenost delovnih razmerij za vse zaposlene, v zasebnem in javnem sektorju, torej tudi uradnike. Vsem zaposlenim nastane delovno razmerje s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi in za določanje njene vsebine za javne uslužbence, ki so zaposleni v državnih organih in lokalnih skupnostih, velja 53. člen ZJU.

Uradniško razmerje torej nastane s pogodbo o zaposlitvi in ne z odločbo, aktom javnopravne narave. Zato se s pogodbo o zaposlitvi vzpostavlja večji zasebno-pravni kot oblastni, javnopravni odnos z delodajalcem tudi za uradniška razmerja, zaradi česar se uradniška razmerja, pomembno približujejo in izenačujejo s pravili, ki veljajo za delovna razmerja delavcev v zasebnem sektorju.

Pogodbeno razmerje je dvostransko prostovoljno razmerje. Sklenitev pogodbe o zaposlitvi temelji na prostovoljnosti, svobodni volji pogodbenih strank, delodajalca, ministra ali drugega predstojnika in uradnika. Vendar zakonodajalec pri urejanju delovnih razmerij javnih uslužbencev s pogodbo o zaposlitvi ni dosleden, ker za ureditev določenih pravic in obveznosti ohranja enostranske oblastne sklepe in dopušča, da se vsebina pogodbe o zaposlitvi lahko, ob določenih pogojih v skladu z zakonom, spremeni tudi z enostranskimi sklepi. Tako ZJU, kot področni zakoni določajo posebnosti, ki so oblastne narave in se posamezni instituti delovnih razmerij presojujejo po pravilih upravnega (javnega) prava. Zato se na področju uslužbenskih razmerij javno (upravno pravo) in zasebno (delovno pravo) prepletata. To velja tudi za izvedbo postopka zaposlovanja novega uradnika, ki se izvaja z javnim natečajem, postopkom izbire ter sklenitve pogodbe o zaposlitvi, kakor tudi za spreminjanje sestavin pogodbe o zaposlitvi.

Pri urejanju uslužbenskih razmerij je treba izhajati iz ugotovitve, da je zaradi narave dela pravni standard varovanja javnega uslužbenca kot šibkejše stranke v uslužbenskem razmerju omejen z varstvom javnega interesa, pa tudi s porabo javnih, proračunskih sredstev. To sta tudi glavna razloga, da položaja zaposlenih v javnem sektorju in v zasebnem sektorju nista v celoti primerljiva.¹⁷ Zakonodajalec zato enostranske oblastne posege v uslužbenska razmerja dopušča. To velja tudi za institut delne razveljavitve pogodbe o zaposlitvi in drugega akta s katerimi se odloči o pravicah in obveznostih javnega uslužbenca v škodo javnega intere-

¹⁷ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-244/08 z dne 21.1.2010; št. U-I-329/04 z dne 24.11.2004, št. U-I-146/12 z dne 14.11.2013.

sa (prvi odstavek 75. člena ZJU). Tudi med samimi javnimi uslužbenci obstajajo skupine, ki zaradi drugačnega položaja ne morejo zahtevati enake obravnave z drugimi javnimi uslužbenci (na primer uslužbenska razmerja v policiji, vojski itd.).¹⁸

Zakonodajalcu je torej dana možnost, da zaradi narave dela, ki ga opravljajo javni uslužbenci in varovanja javnega interesa, lahko uredi posamezna delovnopravna vprašanja drugače, kot so urejena po splošnih pravilih, po ZDR-1. Pri tem pa mora upoštevati, da ne krši ustavnih norm, predvsem 120. in 122. člena, ki urejata organizacijo in delo uprave ter zaposlitev v upravnih službah in načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave,¹⁹ ki zahteva enako obravnavo delavcev in javnih uslužbencev in izjemoma dovoljuje drugačno urejanje položaja javnega uslužbenca.²⁰

2.1. Zaposlovanje javnih uslužbencev v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti

Postopek za novo zaposlitev javnih uslužbencev na strokovno tehničnih delovnih mestih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se izvaja po pravilih ZDR-1. Gre za objavljeni postopek (sedmi odstavek 57. člena ZJU in prvi odstavek 5. člena ZJU). Zaposlitev po ZDR-1 velja tudi za javne uslužbence pri državnih organih in lokalni samoupravi, ki sklenejo pogodbo o zaposlitvi za določen čas in pripravnike.

Posebna ureditev, ki se nanaša na objavo del velja tudi za javni sektor po tretjem odstavku 7. člena Zakona o urejanju trga dela²¹ (v nadaljevanju ZUTD), ki za razliko od zasebnega sektorja, delodajalce iz javnega sektorja in gospodarske družbe v večinski lasti države zavezuje, da morajo na Zavodu RS za zaposlovanje javno objaviti vsako prosto delovno mesto oziroma vrsto dela, razen v primerih izjem od obveznosti javne objave, ki jih določa zakon, ki ureja delovna razmerja.

¹⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-101/95 z dne 8.1.1998.

¹⁹ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 10.12.2013.

²⁰ Ustavno sodišče dopustnost posega v človekovo pravico presoja na podlagi testa legitimnosti in testa sorazmernosti. Da je omejitev človekove pravice dopustna, mora biti podan legitimen (ustavno dopusten) cilj. Poleg tega morajo biti izpolnjeni trije pogoji: 1. poseg mora biti nujen – to pomeni, da cilja ni mogoče doseči z blažjim posegom v ustavno pravico ali celo brez njega; 2. poseg mora biti primeren, da je cilj dejansko mogoče doseči in 3. upoštevati je treba tudi t. i. sorazmernost v ožjem smislu, ali je poseg v človekovo pravico sorazmeren s koristjo.

²¹ Zakon o urejanju trga dela, Uradni list RS, št. 80/10, 63/13, 100/13, 55/17 in 75/19.

S tem je poudarjeno načelo javnosti in preglednosti za dostopnost kandidiranja na objavljena dela, kar prav tako lahko ocenimo, da je v javnem interesu in skladno s tretjim odstavkom 49. členom Ustave, da je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto.

V skladu s 122. členom Ustave se za zaposlovanje uradnikov izvaja javni natečaj. Na podlagi navedene ustavne norme je zakonodajalec podrobno določil postopek za novo zaposlitev uradnikov. Nova zaposlitev je dopustna, če je skladna z aktom o sistemizaciji in kadrovskim načrtom, če se poveča obseg dela, ali če se izprazni delovno mesto in če so zagotovljena finančna sredstva.

Posebnost ureditve je tudi, da se pred novo zaposlitvijo mora izvesti predhodni postopek. Preveri se možnost premestitve iz istega ali drugega organa; pri čemer se lahko izvede postopek internega natečaja z namenom, da se omogoči že zaposlenim javnim uslužbencem, da na internem trgu dela kandidirajo za prosta dela. V interni natečaj so lahko vključeni organi državne uprave in uprave lokalne skupnosti in tudi drugi državni organi. S tem se na eni strani upošteva načelo smotrnosti zaposlovanja, kar je v javnem interesu, na drugi pa se zagotavlja varstvo zaposlitve zaposlenim uradnikom. Šele po izvedenem predhodnem postopku se začne postopek za novo zaposlitev.

2.2. Javni natečaj, postopek izbire in sklenitev pogodbe o zaposlitvi

Javni natečaj je ustavnopravni institut, ki velja za uradnike. Določitev postopka javnega natečaja za uradnike temelji na 122. členu Ustave RS, ki določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Na podlagi navedenega določila Ustave je zakonodajalec v ZJU in v podzakonskih predpisih natančno uredil postopek prijave in izbire kandidata.²² Namen javnega natečaja je zakonodajalec posebej poudaril v 7. in 27. členu ZJU: 1) da se omogoči vsem kandidatom, da kandidirajo na objavljeno delovno mesto in 2) da se izbere kandidat, ki je strokovno najbolj usposobljen za opravljanje objavljenih del.²³ Določili temeljita na 49. členu Ustave, ki določa svobodo dela, ki vključuje načeli enakopravne dostopnosti delovnih

²² Glej člene ZJU od 53 do 67 in 19. člen Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih, Uradni list RS št. 139/06 in 104/10.

²³ Glej tudi Virant, G.: v Šturm: Komentar Ustave RS, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, Ljubljana, str. 894.

mest vsem kandidatom in izbiro strokovno najbolj usposobljenega kandidata. Zaradi zagotavljanja dostopnosti delovnih mest, je pomembno načelo javnosti, zato se javni natečaj objavi v dnevnem časopisju ter na spletni strani ministrstva pristojnega za upravo, lahko pa tudi v Uradnem listu. Tudi objava delovnega mesta na Zavodu RS za zaposlovanje, ki je za uradniška delovna mesta obvezna, ima značaj javnosti.

Izjeme od javnega natečaja je mogoče določiti samo z zakonom, kar izhaja iz 122. člena Ustave. Zakonodajalec je tako izjemo določil v sedmem odstavku 57. člena ZJU, po katerem delodajalcu ni treba izvesti javnega natečaja v primeru strokovno-tehničnih delovnih mest in v primeru zaposlitev za določen čas. Izjeme so lahko določene tudi v področnih zakonih.

Po splošnih pravilih določenih v ZDR-1, za zaposlitev delavcev velja tako imenovani *objavni postopek* (javna objava prostega delovnega mesta ali vrste dela). Tudi za ta postopek je javna objava delovnega mesta oziroma vrsta del in navedba pogojev za njihovo opravljanje obvezna, ker gre za zagotavljanje ustavne pravice do enake dostopnosti za opravljanje del pod enakimi pogoji (tretji odstavek 49. člena Ustave). Torej namen, da se omogoči vsem kandidatom, da kandidirajo na objavljeno delovno mesto je enak tudi za delavce, saj gre za človekovo pravico, ki se nanaša na zaposlovanje. Zato se objavni in natečajni postopek glede upoštevanja načela javnosti in s tem omogočanja, da se vsi kandidati lahko potegujejo na objavljena delovna mesta, ne razlikujeta.

Kako zagotoviti, da se izbere kandidat, ki je strokovno najbolj usposobljen za opravljanje objavljenih del je v domeni zakonodajalca. Ta je v ZJU določil, da se kandidati, ki izpolnjujejo natečajne pogoje uvrstijo v izbirni postopek, ki ga je zakonodajalec natančno predpisal. Kandidatu, ki je izbran izda predstojnik ali pooblaščenec sklep o izbiri, neizbrani kandidat pa prejme sklep, da ni izbran. Izbrani kandidat se imenuje v naziv z odločbo v roku 8 dni od dokončnosti sklepa o izbiri in se mu v nadaljnjih 8 dneh ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Neizbrani kandidat se lahko pritoži iz razlogov, določenih v 65. členu ZJU, na pristojno komisijo za pritožbe. Pritožba zadrži imenovanje v naziv in sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Zoper odločbo komisije za pritožbe je dovoljen upravni spor. V primeru, da neizbrani kandidat uspe v sporu, mu lahko upravno sodišče prisodi odškodnino, lahko pa tudi sklep o izbiri razveljavi, če ugotovi, da je bil izbran kandidat, ki ni izpolnjeval natečajnih pogojev. V tem primeru po uradni dolžnosti razveljavi tudi akt o imenovanju in pogodbo o zaposlitvi.

Odločitev o izbiri je podvržena sodnemu nadzoru po 3. odst. 120. člena Ustave. Učinkovito pravno sredstvo in sodni nadzor dodatno ohranjata namen javnega natečaja.²⁴ Vprašanje pa je, ali se enak namen ne bi dosegel z omejenim pravnim varstvom, kot ga določa ZDR-1 neizbranemu kandidatu. Javni natečaj ne pomeni zahteve, da se za objavo, prijavo, imenovanje v naziv in sodno varstvo smiselno uporabljajo določbe zakona, ki urejajo splošni upravni postopek (60. člen ZJU).²⁵ Sklenitev pogodbe o zaposlitvi bi se lahko izvedla tudi brez predhodnega sklepa o izbiri oziroma neizbiri in odločbe za imenovanje v naziv, s čimer bi se pomembno skrajšali postopki zaposlovanja uradnikov. Menimo, da bi bilo javnemu interesu zadoščeno, če bi se 30. člen ZDR-1, ki določa pravice neizbranega kandidata (obvestilo neizbranemu kandidatu in sodno varstvo le zaradi odškodninskega zahtevka kršitve zakonske prepovedi diskriminacije) lahko subsidiarno uporabil in s tem pomembno prispeval k ekonomičnosti in hitrosti izbirnega postopka v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Neizbranemu kandidatu pa bi bilo zagotovljeno učinkovito pravno sredstvo. Pomembno je, da se zadosti 122. členu Ustave, da se pravilno izbere kandidat, ki ne samo, da izpolnjuje pogoje objave, temveč da je za objavljena dela najbolj kompetenten, strokovno in izkustveno usposobljen, da bo dosegal rezultate. Poleg tega je zakonodajalec zavaroval javni interes z institutom razveljavitve pogodbe o zaposlitvi, da delo lahko opravlja le javni uslužbenec, ki je bil izbran po predpisanem postopku javnega natečaja in ki izpolnjuje pogoje za zasedbo delovnega mesta (74. člen ZJU).

Tudi po splošni delovnopравни zakonodaji (ZDR-1) ima delodajalec več možnosti za preizkus kandidatovih znanj in sposobnosti. Poleg kadrovskega razgovora, lahko izvede tudi predhodni preizkus znanja; v začetnem času trajanja delovnega razmerja pa lahko določi tudi poskusno delo in s tem preizkusi, ali je izbral ustreznega kandidata. Navedeno velja tudi za javni sektor. Interes delodajalcev v zasebnem kot v javnem sektorju je enak, vsi želijo zaposliti uspešne kandidate.

Sklenemo lahko, da tako postopek javne objave delovnega mesta oziroma vrste dela, kot postopek javnega natečaja zasledujeta ista cilja (dostopnost do delovnega mesta in izbiro najprimernejšega kandidata). Kako doseči ta cilja Ustava repušča zakonodajalcu. Gre za vprašanje primernosti. Zakonodajalec je tisti, ki določi pravila objave in izbire. Objavni postopek po ZDR-1 je enostavnejši in

²⁴ Glej Virant, G.: v Šturm: Komentar Ustave RS, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, Ljubljana, str. 894.

²⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča, št. U-I- 90/05 z dne 7.7.2005 in odločbo št. U-I-73/94 z dne 25.5.1995.

traja manj časa, kot to velja za natečajni postopek, ki ga določa ZJU. To pa sta pomembni okoliščini za razmislek večjega približevanja ureditve javnega natečaja po ZJU z ureditvijo objavnega postopka po ZDR-1.

Posebni javni natečaj velja za uradnike na položajih.²⁶ Ti uradniki opravljajo dela s pooblastili za vodenje, usklajevanje in organizacijo dela in so v tem primerljivi z vodilnimi delavci v zasebnem sektorju. Gre za najvišje upravne managerje, imenovane tudi »politične uradnike, top managerje«.²⁷ Uradniški svet²⁸ skrbi, da so izbrani najboljši strokovnjaki. Izbiro med kandidati opravi funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, ne da bi mu bilo treba obrazložiti svojo odločitev. Gre za načelo zaupanja, ki pa ne odvezuje uradnika, da dela ne bi opravljal strokovno, v skladu z Ustavo in zakonom (drugi odstavek 120. člena Ustave). Kljub temu, da gre za »politične uradnike«, mora biti njihov delovnopравни položaj po presoji Ustavnega sodišča stabilen.²⁹

Načelo zaupanja velja tudi v odnosih med poslovodstvom in vodilnimi delavci v zasebnem sektorju. Njihov položaj je glede na kompetence in odgovornosti primerljiv s položajem uradnika na položaju (samostojnost, odgovornost, zaposlitev za določen čas). Razlika v primerljivosti položajnih uradnikov in vodilnih delavcev pa obstaja samo v naravi del, ker uradniki na položaju opravljajo oblastne naloge, ki so v javnem interesu, temveč tudi v tem, da po ustavni zahtevi zanje mora biti izveden javni natečaj. Ustava v 122. členu dopušča možnost zaposlitve brez javnega natečaja le kot izjemo, na podlagi posebne določbe zakona. ZDR-1 (enajsta alineja prvega odstavka 26. člena) pa je za vodilne delavce določil, da se pogodba o zaposlitvi z vodilnimi delavci lahko sklene brez objave. Glede na navedeno je skleniti, da navedena ustavna določba opravičuje posebno ureditev natečajnega postopka za uradnike na položajih.

²⁶ Najvišji položaji po drugem odstavku 82. člena ZJU so: generalni sekretar v ministrstvu, generalni direktor v ministrstvu, direktor organa v sestavi, direktor vladne službe, načelnik upravne enote in direktor uprave lokalne skupnosti.

²⁷ Tičar, B., Rakar, I.: Pravo javnega sektorja, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2011, str. 360-365.

²⁸ Uradniški svet je organ, ki skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih (74. člen ZJU).

²⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča, št. U-I-90/05 z dne 7.7.2005. Po presoji Ustavnega sodišča, ureditev v prvem odstavku 1. člena ZJU-A, po kateri so ob nastopu nove Vlade oziroma novega ministra določeni najvišji vodstveni uradniki razrešljivi s položaja brez krivdnih razlogov ves čas mandata, ni bila ustavno skladna.

2.3. Pogodba o zaposlitvi

Po ZJU, tudi uradniki in ne le strokovno tehnični javni uslužbenci, sklepajo pogodbe o zaposlitvi. Gre za posebnost v primerjavi z ureditvami drugih držav Evrope, kjer se uradniki zaposlujejo z oblastnim, javnopravnim aktom, odločbo.³⁰ Da tudi predstojnik z uradnikom sklene pogodbo o zaposlitvi, lahko pomembno vpliva na uresničevanje cilja približevanja delovnih razmerij uradnikov z delavci, ker se s pogodbo o zaposlitvi v uradniška razmerja vnašajo elementi dvostranskosti, ki temeljijo na dogovarjanju dveh strank, predstojnika in uradnika. Kljub konceptu dvostranskosti uslužbenskih razmerij je po veljavni ureditvi to dogovarjanje zelo omejeno s prisilnimi predpisi. Že na splošno velja, da je za pogodbo o zaposlitvi značilna omejitev avtonomije pogodbenih strank zaradi varstva šibkejše stranke, delavca. Delodajalec in delavec pri urejanju vsebine pogodbe o zaposlitvi morata upoštevati zakone in druge predpise, mednarodne akte in avtonomne akte (kolektivne pogodbe in splošne akte delodajalca). V javnem sektorju pa je delodajalec dolžan varovati tudi javni interes, ki se uresničuje z izvajanjem javnih storitev, javnih služb in oblastnih nalog. Določen je zakonski nadzor Komisije za pritožbe, ki lahko pogodbo o zaposlitvi in v primeru premestitve, aneks k pogodbi o zaposlitvi in sklep o premestitvi v celoti razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto za katero je bila pogodba sklenjena, kar velja za vse javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalne skupnosti. Lahko pa pogodbo razveljavi tudi, če ni bil za uradniška delovna mesta pravilno izveden postopek javnega natečaja. Možna je tudi delna razveljavitev v primeru, če so posamezne določbe v škodo javnega interesa ali v neskladju s predpisi in kolektivnimi pogodbami (74-77a ZJU).

Zakonodajalec je za celotni javni sektor, še posebej pa za uradniška razmerja, še posebej omejil avtonomijo predstojnikom glede določanja pravic iz delovnega razmerja v pogodbi o zaposlitvi. V 92. členu ZJU je strogo vezal vsebino pogodbe o zaposlitvi na zakonske in druge predpise ter kolektivne pogodbe in s tem predstojnika spremenil bolj v izvrševalca pogodbe o zaposlitvi kot soustvarjalca in pogajalca tega akta. Predstojnik ne sme uradniku določiti večje ali manjše pravice oziroma manj ali bolj ugodne pogoje dela, kot so določeni s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami. Taka stroga omejitev načela avtonomije predstojniku pri določanju pravic in obveznosti javnim uslužbencem pa trči na, v današnjem času, vse bolj poudarjeno načelo poenotenja uslužben-

³⁰ Žagar, K., Status vojakov in policistov, Primerjalni pregled, pogl. II, Državni zbor, 2008.

skih razmerij z delovnimi razmerji, urejenimi po splošnem ZDR-1 in v cilje razvoja javne uprave. Po Strategiji razvoja javne uprave 2015-2020 je eden od strateških ciljev razvoja javne uprave učinkovito upravljanje z zaposlenimi za zagotovitev njihove večje prožnosti pri izvajanju nalog in odgovornosti javnih uslužbencev za doseganje rezultatov njihovega dela; nadalje je določen cilj, da je za najvišji vodstveni kader treba uveljavljati sistem standardov strokovne usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi; ustrezno nagrajevati zaposlene, ki so nadpovprečno uspešni in učinkoviti; povečati profesionalnost in inovativnost na delovnem mestu, določiti jasno opredelitev odgovornosti in pristojnosti uradnikov na najvišjih položajih.³¹

Vprašanje je, kako v kontekstu varstva šibkejše stranke in hkratnega varstva javnega interesa razumeti posebnost ureditve, da delodajalec lahko posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi spreminja v skladu z zakonom (13. točka drugega odstavka 53. člena ZJU). Gre za posebnost, ki je v nasprotju s konceptom pogodbenosti delovnih razmerij, za katero je pomembna značilnost dvostranskosti in s tem soglasno spreminjanje sestavin pogodbe o zaposlitvi. Možnost enostranskih posegov v vsebino pogodbe negira samo bistvo pogodbenosti.

Na podlagi navedenega določila, predstojnik lahko enostransko spremeni sestavine pogodbe o zaposlitvi s sklepom.³² Pri tem pa njegova avtonomija spreminjanja pogodbe o zaposlitvi ni neomejena, ker lahko enostransko spreminja posamezne sestavine (le) v skladu z zakonom (ZJU in drugim zakonom). Predvsem je treba enostransko spreminjanje pogodbe o zaposlitvi razlagati v povezavi z navedenim 92. členom ZJU in jo razumeti tako, da delodajalec za spreminjanje posameznih sestavin pogodbe o zaposlitvi, mora imeti pooblastilo v ZJU ali drugem zakonu. Če analiziramo posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi določene v 53. členu ZJU, lahko ugotovimo, da po ZJU predstojnik lahko spreminja sestavine pogodbe o zaposlitvi le v primeru premestitve brez soglasja javnega uslužbenca.³³ Premestitev pa lahko vpliva tudi na spremembo kraja opravljanja dela, navedbo delovnega mesta oziroma položaja oziroma podatke o vrsti dela ter opis dela javnega uslužbenca in delovni čas.

³¹ Povzeto iz Strategije razvoja javne uprave 2015-2020.

³² Tičar, B. in Rakar, I., Pravo javnega sektorja, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2011, str. 350.

³³ Več o dopustnosti enostranskega spreminjanja pogodbe o zaposlitvi pri NPU glej E. Korpič-Horvat, Premeščanje in spreminjanje pogodbe o zaposlitvi z vidika pogodbenosti uslužbenskih razmerij, Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, Delavci in delodajalci, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, št. 4/2009/Ietnik IX, str. 531-549.

Ker je ZJU določil pogodbenost uslužbenskih razmerij tudi za uradnika in da po ZJU predstojnik ima pooblastilo, ker lahko spremeni pogodbo o zaposlitvi le zaradi premestitve brez soglasja uradnika, lahko sklenemo, da je enostransko spreminjanje pogodbe o zaposlitvi izjema in ne pravilo. Izjeme od splošnega pravila je treba razlagati ozko.³⁴ Z upoštevanjem, da je koncept pogodbenosti uslužbenskih razmerij uzakonjen v ZJU in, da je cilj, da se tudi v prihodnosti širi enotnost delovnih razmerij, bi morali biti enostranski posegi s sklepi predstojnika redki, ki bi se morali obravnavati restriktivno, ali pa bi bilo treba izjeme odpraviti.

Splošna delovnoppravna ureditev po ZDR-1 je v celoti ukinila urejanje delovnih razmerij z enostranskimi sklepi, čeprav je istočasno sledila večji prožnosti delovnih razmerij. Glede možnosti opravljanja drugega dela, ki se v državnih organih in lokalnih samoupravah rešuje z institutom premestitev javnih uslužbencev, je ZDR-1 razrešil z institutom opravljanja vrste del in s časovno omejeno možnostjo opravljanja tudi drugega dela kot so določena v pogodbi o zaposlitvi.³⁵

ZJU v 4. točki drugega odstavka 53. člena ZJU določa sestavino pogodbe o zaposlitvi »navedbo delovnega mesta oziroma položaja, na katerem bo javni uslužbenec opravljal delo oziroma podatki o vrsti dela s kratkim opisom dela«. Vprašanje je, ali se ZJU ne da razlagati, da je možno zaposlovanje javnih uslužbencev za vrsto dela in uporabiti subsidiarno ureditev po ZDR-1, kar pomeni da bi javni uslužbenec, z upoštevanjem enake izobrazbe in usposobljenosti, lahko opravljal različna dela. Glede opravljanja drugega dela za določen čas v primerih, ko to določa zakon ali kolektivna pogodba, pa ne vidim razloga zakaj 33. člen ZDR-1, ki določa možnost začasnega opravljanja drugega dela, ne bi bil uporabljen tudi za javne uslužbenice. Upoštevati je tudi, da ZJU ne izključuje uporabe instituta spremembe ali sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi zaradi spremenjenih okoliščin, ki je določen v 49. členu ZDR-1, ki je zato uporabljen tudi v javnem sektorju. Vsi ti instituti pa omogočajo, da bi lahko bila uslužbenska razmerja prožnejša, ki bi lahko nadomestila, sedaj določeno izjemo v 13. točki 53. člena ZJU.

Glede na navedeno se lahko zastavlja vprašanje, ali je še potrebna (smiselna) določba 13. točke drugega odstavka 53. člena ZJU, ki daje pooblastilo delodajalcu, da lahko enostransko spreminja sestavine pogodbe o zaposlitvi v skladu z zakonom. Če upoštevamo četrti odstavek 53. člena ZJU, ki dovoljuje izdajo

³⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up 943/05 z dne 9.10.2006, št. Up- 374/17 z dne 16.7.2017.

³⁵ Glej tudi N. Belopavlovič v I. Bečan in drugi: Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, 2. posodobljena in dopolnjena izdaja, Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2019, str. 215.

sklepov delodajalcu le v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi in da z enostranskim sklepom delodajalec ne sme določiti pravic in obveznosti, ki ne bi bile skladne s pogodbo o zaposlitvi ter da se pravice in obveznosti lahko določijo le v pogodbi o zaposlitvi, če zakon ne določa drugače (drugi odstavek 16. člena ZJU), potem bi kazalo, da se določneje opredeli potrebnost enostranskega spreminjanja pogodbe o zaposlitvi s sklepi, ali pa se ta izjema opusti.

3. SKLEP

V interesu uresničevanja cilja čim večjega približevanja položaja javnega uslužbenca z delovnopравниim položajem delavca bo treba de lege ferenda ugotoviti, ali se lahko v tej smeri spremeni tudi postopek javnega natečaja, ki velja za uradnika, vključno z izbirnim postopkom in sklepanjem pogodbe o zaposlitvi ter določanjem sestavin pogodbe o zaposlitvi. Kljub pogodbenosti uslužbenskih razmerij pri sklepanju pogodb o zaposlitvi z uradniki ostaja značilnost, da je uradniško razmerje posebno zaradi narave dela, ki se opravlja v javnem interesu. Zato je delodajalec v javnem sektorju dolžan varovati šibkejšo stranko, javnega uslužbenca in javni interes. Pričakovati je, da sta to zadostna razloga, da bodo določene razlike delovnopravne ureditve, ki bodo veljale za uradnike in delavca obstajale tudi v naprej in ki bo dosledneje upošteval koncept pogodbenosti delovnih razmerij. To pa ne bi smela biti ovira, da se ne bi oblikoval koncept uslužbenskih razmerij, ki bi bil učinkovitejši in uspešnejši od sedanje toge ureditve. To velja tudi za določanje pooblastil javnemu managementu, z večjo odgovornostjo za vzpostavitev uspešnih organizacij v javnem sektorju.

Vprašanje je, ali je treba koncept pogodbenosti uslužbenskih razmerij omejevati z zakonsko možnostjo enostranskega spreminjanja sestavin pogodbe o zaposlitvi s strani predstojnika, ali pa so instituti, ki omogočajo spreminjanje pogodbe o zaposlitvi v okviru dvostranskosti delovnih razmerij in so že urejeni v ZDR-1 zadostni, da zadovoljijo potrebnost po prožnosti delovnih razmerij tudi v javnem sektorju.

Prilagajanje prava družbenim razmerjem in družbenemu razvoju je sprejelo tudi Ustavno sodišče. V odločbi št. U-I 69/03 z dne 20. 10. 2005 je zapisalo, da zakonodajalec lahko enak pravni položaj pravnih subjektov v različnih zaporednih časovnih obdobjih uredi različno in da samo po sebi to ne pomeni posega v načelo enakosti, določeno v drugem odstavku 14. člena Ustave (7. točka obrazložitve).

Znano je, da ZJU ni sledil spremenjenim družbenim razmeram glede prožnosti uslužbenskih razmerij tako intenzivno kot je sledil spreminjanju delovnih razmerij ZDR.³⁶ Glede na dopustnost določanja posebnosti uslužbenskih razmerij je pomembno tudi, da so te posebnosti jasno in določno urejene, da je mogoče z običajnimi metodami razlage ugotoviti vsebino in namen pravne norme.³⁷ Nejasne in nedoločne norme omogočajo arbitrarnost presojanja in puščajo odprta vprašanja v zvezi z razumevanjem določenih institutov, kar ne zagotavlja pravne varnosti javnih uslužbencev in jasnosti zakonskih opredelitev posameznih vsebin uslužbenskih razmerij.

Glede na navedeno menim, da bo treba na določena vprašanja, ki so navedena v prispevku o javnem natečaju in enostranskem spreminjanju pogodbe o zaposlitvi s sklepi odgovoriti v prihodnosti, ko se bo spreminjal ZJU, predvsem zaradi možnosti uvajanja večje fleksibilnosti pri zaposlovanju uradnikov in drugih navedenih ciljev v Strategiji razvoja javne uprave, kakor tudi načela enake obravnave javnih uslužbencev in delavcev.

LITERATURA

- Belopavlovič, N. v I. Bečan in drugi: Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, 2. posodobljena in dopolnjena izdaja, Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2019.
- Bohinc, R., Tičar, B., *Upravno pravo*, Splošni del, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Narodna in univerzitetna knjižnica Ljubljana, 2007.
- Pollit, C., Geert, B.: *Public Management Reform A Comparative Analysis*, Second edition, New Yourk, Oxford University Press Inc., 2004.
- Hammerschmid, G., Steven Van de Walle, Andrews, R, Bezes, P., *Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top*, Elgar, 2016.
- Korpič-Horvat, E., *Premeščanje in spreminjanje pogodbe o zaposlitvi z vidika pogodbenosti uslužbenskih razmerij*, Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, Delavci in delodajalci, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, št. 4/2009/letnik IX.
- Peters, B. G. in Pierre, J., „Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research“, *Governance*, 30, 2017.
- Tičar, B., Rakar, I.: *Pravo javnega sektorja*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2011.

³⁶ To se je odrazilo v počasnejšem izenačevanju položaja javnega uslužbenca z delavskim, predvsem s spreminjanjem ZJU v letu 2005, zaradi večjega poenotenja prenehanja pogodbe o zaposlitvi in disciplinske odgovornosti.

³⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/00 z dne 10.7.2003 in druge.

- Trpin, G.: Javne službe in javni zavodi, Podjetje in delo, št. 7, 2004.
- Virant, G.: v Šturm: Komentar Ustave RS, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, Ljubljana.
- Žagar, K., Status vojakov in policistov, Primerjalni pregled, pogl. II, Državni zbor.

Pravni in drugi viri

- Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07, 65/08.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 95/07,17/08, 58/08, 120/08 in 48/09.
- Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.
- Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 103/04 in 95/15.
- Zakon o policiji, Uradni list RS, št. 66/09.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 16/07, 36/08, 58/09, 64/09, 65/09, 20/11, 47/15, 46/16, 49/16.
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, Uradni list RS, št. 77/07, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17.
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti, Uradni list RS, št. 18/91, 51/92, 34/93, 34/93, 3/98, 39/99, 99/01, 73/03, 115/05, 43/06, 65/07, 57/08.
- Kolektivna pogodba za javni sektor, Uradni list RS, št. 57/08, 86/08, 3/09, 16/09, 23/09, 33/09, 48/09.
- Eurostat: Civil servants in the EU member states, Statistics Explained (<http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>) - 08/01/2018.
- EVA: 2008-3111-0006, št. 00714-4/2008/18 z dne 28. 2. 2008.
- Strategija razvoja javne uprave 2015–2020, Vlada Republike Slovenije, št. 01000-9/2014/11 z dne 29. 4. 2015.
- Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 46/03.
- <https://ec.europa.eu/info/sites/info/file>, Tematski informativni pregled v okviru evropskega semestra, Kakovost javne uprave, 2016, str. 2.
- Odločbe Ustavnega sodišča:
 - št. U-I-32/00 z dne 10.7.2003.
 - št. U-I-244/08 z dne 21.1.2010.
 - št. U-I-329/04 z dne 24.11.2004.
 - št. U-I-146/12 z dne 14.11.2013.
 - št. U-I-101/95 z dne 8.1.1998.
 - št. U-I- 146/12 z dne 10.12.2012.

- št. U-I- 90/05 z dne 7.7.2005.
- št. U-I-73/94 z dne 25.5.1995.
- št. Up 943/05 z dne 9.10.2006.
- št. Up- 374/17 z dne 16.7.2017.
- Odločba sodišča za človekove pravice, zadeva *Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen*, C-159/10, C-160/10, z dne 21. 7. 2011, SEU.

Employment and Employment Contract of Civil Servants from the Aspect of Contractual Relations

Etelka Korpič-Horvat*

Summary

In her article, the author discusses the regulation and possibilities of unification or greater approximation of the regulation of employment (official relations) with the employment relations of employees, in the employment of new officials (public competition) and in concluding and changing the components of the employment contract.

The legal status of a civil servant requires special approach due to the protection of the weaker party in the employment relationship, i.e. the civil servant and due to the nature of the work performed by the civil servant in the public interest. Therefore, the employer's recognition of civil servant's rights is more limited and a subject to regulations and the collective agreement than is the case for the private sector. The author believes that *de lege ferenda* should give greater autonomy to the principals in the determination of the rights of civil servants in order to motivate them to do better work of and thus make the public sector more successful.

Public administration reforms have the effect of changing civil service systems, which should be more flexible, decision-making procedures deregulated, public managers be given greater powers to manage human resources, public sector operations should become more successful by measuring the performance of civil servants, the authority or organizational unit. Therefore, changes to the Civil Servants Act are announced in the direction of greater convergence or unification of employment relations with the employment relationships of workers in the private sector.

It is being established that the contractual concept of employment relations, as set out in the ZJU (Civil Servants Act), which also applies to officials, regulates the possibility of unilaterally amending the employment contract by decisions of the employer, in accordance with the law. Amending employment contracts

* Etelka Korpič Horvat, PhD in Law, former Judge and Vice-president of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia
etelka.korpichorvat@gmail.com

with unilateral decisions interferes with the contractual concept of regulating employment relations. The author emphasizes that this is an exception that must be interpreted narrowly, but at the same time questions whether, in accordance with the provisions of ZDR-1 (Labour Relations Act-1) which allow amending the employment contract, would not subsidiary use and thus abolish the above-mentioned exception to unilaterally amending the employment contract by decisions.

In accordance with Article 122 of the Constitution, a public competition is held for the employment of officials. On the basis of the stated constitutional norm, the legislator determined in detail the procedure for the new employment of officials. New employment is admissible and is conducted in accordance with the provisions of the administrative procedure, which differs it from the publication procedure set out in ZDR-1. The author notes that both the procedure of public announcement of a job or type of work, defined in the ZDR, and the procedure of public competition, defined in the ZJU (Civil Servants Act), pursue the same goals (access to a job and selection of the most suitable candidate, protected under Article 49 of the Constitution). It is left to the legislator how to achieve these goals. It is a question of appropriateness; it is the legislator who determines the rules of publication and choice. The publication procedure according to ZDR-1 is simpler and lasts less time than in the competition procedure, which are important circumstances for considering greater approximation of the regulation of the public competition according to ZJU with the regulation of the publication procedure according to ZDR-1.

The author believes that differences in the rights and obligations of employment and service relations between employees and civil servants will always exist due to the nature of the work performed by public servants in the public interest, which will be reflected in the specifics of employment relations in the future.