

PREMEŠČANJE IN SPREMINJANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI Z VIDIKA POGODBENOSTI USLUŽBENSKIH RAZMERIJ

Etelka Korpič-Horvat*

UDK: 349.22:331.106

Povzetek: Avtorica v prispevku obravnava posebnosti ureditve uslužbenških razmerij po ZJU v zvezi s premeščanjem in spreminjanjem pogodbe o zaposlitvi za javne uslužbenke v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Ugotavlja, da je pogodbeni odnos uslužbenkega razmerja okrnjen z možnostjo enostranskega spreminjanja določenih sestavin pogodbe o zaposlitvi s sklepom predstojnika oziroma z institutom premestitve in z delno ali celotno razveljavitvijo pogodbe o zaposlitvi s strani komisije za pritožbe. Kljub možnostim enostranskega spreminjanja pogodbe o zaposlitvi, pa je predstojnik zaradi varovanja javnega interesa pri določanju pravic in obveznosti strogo vezan na zakone in druge predpise ter kolektivne pogodbe. V Sloveniji tudi uradniki sklepajo pogodbe o zaposlitvi, kar je posebnost glede na ureditev uslužbenških razmerij članic Evropske unije, vendar bi po mnenju avtorice lahko ustrezneje uresničili načelo izenačitve položaja uradnika, predvsem pa strokovno tehničnega javnega uslužbenca z delavcem.

Ključne besede: delodajalec, javni uslužbenec, pogodba o zaposlitvi, premestitev, uslužbenško razmerje, javni interes.

RELOCATION AND ALTERATION OF WORK CONTRACT IN THE LIGHT OF THE CONTRACTUAL NATURE OF THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Abstract: In her contribution the authoress deals with special features regarding regulation of employment relationships for the employed within

* Etelka Korpič Horvat, doktorica pravnih znanosti, docentka na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru. etelka.korpic-horvat@uni-mb.si
Etelka Korpič Horvat, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia

the public sector as laid down in the Civil Servants Act related to relocation and alterations of the employment contract for civil servants within public authorities and the administrations of self-governing local communities. She believes that the contractual nature of the employment relationship is curtailed by the possibility of unilateral changes of certain elements of the employment contract by the decision of the principal or by the institute of relocation and partial or complete invalidation of the employment contract by the Appeals Board. To protect public interest, the principal, though entitled to unilateral alternations of the employment contract is bound to strictly observe the law, other acts and collective agreements.

Contrary to other member states of the European Union, in Slovenia the employees within the public sector do have an employment contract. According to the authoress it should be possible to implement the principle of equalising the situation of public servants and even more so of professional technical staff employed within the public sector with those of other workers more vigorously.

Key words: *Employer, public official, employment contract, relocation, non-tenured employment relationship, public interest*

1. UVOD

V Republiki Sloveniji smo po osamosvojitvi ponovno uredili dvojnost delovnih razmerij, posebej za delavce v zasebnem sektorju in posebej za javne uslužbence v javnem sektorju¹. Za delavce v zasebnem sektorju ureja delovna razmerja Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR),² za javne uslužbence pa Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU)³. Prvi se je začel uporabljati 1. januarja 2003

¹ Dihotomijo delovnih razmerij sta leta 1957 določala Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list FLRJ, št. 53/1957 in Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list FLRJ, št. 53/1957, ki sta predstavljala prvo kodifikacijo delovnih razmerij.

² Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 42/2002 in 103/2007.

³ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/2007 in 65/2008. Pred ZJU je urejal posebnosti delovnih razmerij in plače delavcev v državnih organih Zakon o delavcih v državnih organih (v nadaljevanju ZDDO), Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 18/94, 41/94, 70/97, 87/97, 38/99, ki ni določal, da se medsebojna razmerja med delodajalcem in delavcem v državnih organih urejajo s pogodbo o zaposlitvi; tudi ni določal poimenovanje za zaposlene »javni uslužbenec«. Po 203. členu ZJU se z ZDDO, do ureditve v kolektivnih pogodbah, ureja še dolžina letnega dopusta za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (34 do 42. člen).

in bil noveliran v 2007 letu; drugi pa 28. junija 2003 in bil večkrat noveliran, zadnja novela je bila sprejeta 2008. leta. ZDR ohranja enotnost delovnih razmerij⁴, vendar je načelo enotnosti omejeno s posebno ureditvijo delovnih razmerij za javne uslužbenke po ZJU⁵ in področnimi zakoni⁶. Za javne uslužbenke, ki so zaposleni na javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter v drugih osebah javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (v nadaljevanju javni uslužbenci pri posrednih proračunskih uporabnikih) velja le prvi del ZJU, do 21. člena v katerem so določena skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev za celotni javni sektor. Pravice in obveznosti teh javnih uslužbencev, razen plače, se urejajo po ZDR. Celoten ZJU velja za javne uslužbenke, ki so zaposleni v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, sicer pa se ZDR uporablja subsidiarno. Do sprejema kolektivnih pogodb dejavnosti veljajo določbe ZDDO od 32 do 42. člena, o dolžini letnega dopusta. Glede na razmerje do področnih zakonov, pa velja načelo *lex specialis derogat legi generali*⁷.

Za javne uslužbenke veljajo tudi kolektivne pogodbe. Splošna, Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti⁸ in posamezne kolektivne pogodbe dejavnosti kot za dejavnost zdravstva in socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja, kulturne dejavnosti, raziskovalno dejavnost in druge ter poklicev kot za zdravnike in zobozdravnike in druge.

Plače javnih uslužbencev in funkcionarjev so urejene enotno, s posebnim Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS), ki je bil sprejet v letu 2002 in večkrat noveliran,⁹ za večino javnih uslužbencev se je začel uporabljati

⁴ ZDR v 2. členu določa, da ureja tudi delovna razmerja javnih uslužbencev.

⁵ ZJU v 5. členu določa, da za delovna razmerja javnih uslužbencev veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivne pogodbe, kolikor ZJU ali drug poseben zakon ne določa drugače.

⁶ Zakon o policiji, Uradni list RS, št. 14/2007 - uradno prečiščeno besedilo; Zakon o carinski službi, Uradni list RS, št. 56/1999 in 57/2004 in drugi.

⁷ ZDR v drugem členu določa, da če ni s posebnim zakonom drugače določeno ureja ZDR tudi delovna razmerja delavcev, zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in v zavodih, drugih organizacijah ter zasebnikih, ki opravljajo javno službo. ZJU pa v 16. členu določa, da se pravice in obveznosti javnih uslužbencev iz delovnih razmerij urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami, z ZJU in drugimi zakoni ter na njegovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi.

⁸ Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 18/91, 34/93, 3/98, 40/99, 99/01, 69/02, 73/03, 115/05, 43/06, 65/07, 57/08 (v nadaljevanju KPnd). Ta za javne uslužbenke v državnih organih velja le, če posamezna vprašanja, ki jih ureja niso z zakonom drugače določena.

⁹ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 95/07-UPB, 17/08, 58/08, 120/08 in 48/09.

šele v avgustu 2008 leta. Na podlagi ZSPJS je sprejeta Kolektivna pogodba za javni sektor¹⁰ in Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede,¹¹ ki veljata od 18.6.2008 in urejata le plače javnih uslužbencev.

2. JAVNI USLUŽBENCI

Po ZJU so javni uslužbenci tiste osebe, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju¹².

V državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnostih so javni uslužbenci uradniki in strokovno tehnični uslužbenci. Uradniki opravljajo javne naloge. To so naloge, ki se nanašajo na izvrševanje oblasti ali so povezane z varstvom javnega interesa.

Uradniki, ki zasedajo delovna mesta s pooblastili za vodenje, usklajevanje in organizacijo dela v organu (vodstvena delovna mesta) so uradniki na položajih. Vrste položajev v ministrstvih, organih v sestavi ministrstev, upravnih enotah, vladnih službah in upravah lokalnih skupnosti določa ZJU (drugi odstavek 80. člena); v drugih državnih organih določi organ sam s splošnim aktom.

Ostali uradniki izvršujejo javne naloge v nazivih. Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju ali s premetitvijo na zahtevnejšo delovno mesto ali z napredovanjem v višji naziv z odločbo. Nazivi so določeni po izobrazbi v petih kariernih razredih in razporejeni v šestnajst stopenj v 85. členu ZJU.

Nekateri nazivi so določeni s posebnim zakonom ali uredbo vlade (nazivi uradnikov v pravosodnih organih, pripadnikov Slovenske vojske, diplomantov, policistov, paznikov in carinikov, inšpektorjev in drugih). Poimenovanje nazivov v drugih državnih organih se lahko določijo z aktom državnega organa.

¹⁰ Kolektivna pogodba za javni sektor, Uradni list RS, št. 57/08, 86/08, 3/09, 16/09, 23/09, 33/09, 48/09, ki je začela veljati 11.6.2008. Ta kolektivna pogodba v 52. členu določa, da prenehajo veljati določbe Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, ki se nanašajo na plačo.

¹¹ Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede, Uradni list RS, št. 57/08.

¹² Javni sektor sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Ostali javni uslužbenci v omenjenih organih opravljajo spremljajoča dela in se imenujejo strokovno tehnični uslužbenci (tretji odstavek 23. člena ZJU).

3. AVTONOMIJA POGODBENIH STRANK

ZJU uveljavlja pogodbeno urejanje delovnih razmerij za ves javni sektor, tudi za uradnike v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, kar je, če primerjamo ureditve v drugih državah, kjer se uradniška delovna razmerja urejajo z javnopravnimi akti, redkost. Za vse javne uslužbence pogodba o zaposlitvi predstavlja temeljni akt, s katerim nastane in preneha uslužbenko razmerje¹³. Javnopravno razmerje velja le za funkcionarje, njihov položaj pa ne določa ZJU, ampak posebni zakoni, ki urejajo posamezne funkcije (na primer Zakon o poslancih, Zakon o sodniški službi, Zakon o računskem sodišču in drugi).

Pogodbena svoboda v zvezi s sklepanjem, izvrševanjem in prenehanjem pogodbe o zaposlitvi je v javnem sektorju zaradi narave dela javnih uslužbencev bolj omejena, kot to velja za urejanje delovnih razmerij v zasebnem sektorju. Javni uslužbenci imajo javna pooblastila in uresničujejo svoje naloge v javnem interesu; za njihove plače in druge prejemke se porabljajo javna sredstva. Pravni standard varovanja javnega uslužbenca je zato omejen z varstvom javnega interesa. Uslužbenko pravo mora poleg varovanja javnega uslužbenca, kot podrejeno stranko v uslužbenskem razmerju upoštevati tudi varovanje javnega interesa in zato so sestavine pogodbe o zaposlitvi, kot pravice in obveznosti javnih uslužbencev, natančno določene v zakonu in drugih predpisih, tudi s predpisi s področja javnih financ, ki določajo pravila porabe javnih sredstev, vključno s stroški dela za zaposlene v javnem sektorju. Zaradi varstva javnega interesa, da se delo v javnem sektorju izvaja nemoteno in smotno porabljajo javna sredstva, ZJU daje predstojnikom pooblastila za enostransko spreminjanje sestavin pogodbe o zaposlitvi in izdajanje enostranskih oblastnih sklepov s katerimi lahko določajo pravice in obveznosti javnim uslužbencem. Vendar je predstojnik pri sklepanju in spreminjanju pogodbe o zaposlitvi omejen z zakoni in drugimi predpisi ter kolektivnimi pogodbami,¹⁴ saj se le ta lahko spreminja le na podlagi navedenih ak-

¹³ Zaradi večjega poudarka posebnosti ureditve delovnih razmerij z zasebnim sektorjem bom uporabljala izraz uslužbenska razmerja, čeprav ga ZJU ne uporablja.

¹⁴ Vprašanj, ki so urejena s kolektivno pogodbo ni mogoče drugače urejati s podzakonskimi akti ali s splošnimi akti delodajalca (8. in 232. člen ZDR, osmi odstavek 22. člena ZJU).

tov in določa obseg pravic v okviru dovoljenih obremenitev javnih sredstev (16. in 92. člen ZJU). Zato ZJU za javne uslužbence v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti ohranja institut preместitve¹⁵. Gre za bistveno razliko z zasebnim sektorjem, kjer se pogodba o zaposlitvi lahko spreminja le s soglasjem obeh pogodbenih strank, delavcem in delodajalcem, in kjer delodajalec lahko po lastni presoji določi delavcu večji obseg pravic kot so določene v ZDR (drugi odstavek 7. člena ZDR).

4. POGODBA O ZAPOSLOTVI IN NJENO SPREMINJANJE

Pogodba o zaposlitvi v ZJU ni definirana. Glede na lastnosti gre za pogodbo na podlagi katere se vzpostavlja uslužbenko razmerje med javnim uslužbencem in delodajalcem, predstojnikom. Gre za dvostransko pogodbo (*contractus bilaterales*) in odplačno pogodbo, s podrejenim položajem (subordinacijo) javnega uslužbenca. Javni uslužbenec se s pogodbo o zaposlitvi za plačilo zaveže za delodajalca osebno in kontinuirano opravljati delo po navodilih in njegovim nadzorom.

Pogodbeni stranki, delodajalec in javni uslužbenec, pri določanju vsebine pogodbe o zaposlitvi morata upoštevati ustavo, mednarodne akte, ki jih je ratificirala naša država, predvsem akte OZN in MOD, akte EU ter zakone in podzakonske predpise in avtonomne akte, kolektivne pogodbe in splošne akte delodajalca.

Po 53. člen ZJU pogodba o zaposlitvi vsebuje naslednje sestavine:

1. navedbo pogodbenih strank;
2. navedbo organa, v katerem bo javni uslužbenec opravljal delo;
3. čas trajanja delovnega razmerja;
4. navedbo delovnega mesta oziroma položaja, na katerem bo javni uslužbenec opravljal delo, oziroma podatki o vrsti dela s kratkim opisom dela;
5. datum začetka opravljanja dela;
6. kraj opravljanja dela;
7. določilo o tem, ali se delo opravlja s polnim ali s krajšim delovnim časom;
8. druge podatke, ki jih določa ZJU ali področni zakon, ki ureja položaj javnih uslužbencev v organih;

¹⁵ Po vsebini je preместitev enaka razporeditvi po prvem odstavku 25. člena Zakona o delovnih razmerjih iz leta 1990 (Uradni list RS, št. 14/90, 5/91, 29/92- odločba US, 71/93, popravek 2/94 in 12/99-odločba US).

9. določilo o osnovni plači in dodatkih, vezanih na delovno mesto in dodatkih, ki javnemu uslužbencu pripadajo na podlagi zakona, podzakonskega predpisa ali kolektivne pogodbe;
10. določilo o letnem dopustu¹⁶;
11. določilo o delovnem času;
12. določilo o odpovednem roku;
13. navedbo, da lahko posamezne sestavine pogodbe delodajalec enostransko spreminja v skladu z zakonom.

Predstojniku je torej po 13. točki drugega odstavka 53. člena ZJU dano pooblastilo, da lahko posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi enostransko spreminja v skladu z zakonom. Pri tem mora upoštevati katerikoli zakon in ne le ZJU. V poštev pridejo predvsem ZDR, ZSPJS in ZDDO, Zakon o javnih financah¹⁷ (v nadaljevanju ZJF). Glede na navedeno splošno načelo omejitve avtonomije morajo biti spremembe pogodbe o zaposlitvi skladne tudi z drugimi heteronormnimi, predvsem s področnimi zakoni in podzakonskimi predpisi in avtonomnimi akti, kolektivnimi pogodbami in splošnimi akti delodajalca.

Pravni standard varovanja šibkejše stranke v uslužbenskem razmerju temelji na striktnem določanju pravic javnim uslužbencem na podlagi zakona in drugih predpisov ter kolektivnih pogodb. Javni interes močno vpliva na oblikovanje pogodbenega razmerja med javnim uslužbencem in predstojnikom. Zaradi tega je pogodbenost delovnih razmerij pri državnih organih in občinskih upravah zelo okrnjena. Pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca kaže vse bistvene znake upravne pogodbe. Zato je vprašanje, ali sploh posebej urediti pogodbenost delovnih razmerij uradnikom, ne glede na približevanje uradniškega delovnopravnega položaja položaju drugih zaposlenih, predvsem drugih javnih uslužbencev¹⁸?

Velja splošno pravilo, da se pogodba o zaposlitvi lahko spreminja samo v soglasju obeh pogodbenih strank, le izjemoma, v skladu z zakonom, pa sestavine pogodbe o zaposlitvi lahko spremeni predstojnik. Predstojnik lahko enostransko spremeni pogodbo o zaposlitvi s sklepom, ko ima pooblastilo v zakonu in spremembe ne smejo biti v koliziji s predpisi in kolektivnimi pogodbami ter splošnimi akti delodajalca. Izjeme, od splošnega pravila, je treba razlagati restriktivno, ozko, saj

¹⁶ Glede določil letnega dopusta, delovnega časa in odpovednega roka, se pogodba o zaposlitvi lahko sklicuje na veljavne predpise, kolektivne pogodbe oziroma splošne akte delodajalca.

¹⁷ Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

¹⁸ Rajko Pirnat: Nekatera vprašanja pravnega položaja javnih uslužbencev, Podjetje in delo, št. 6-7/2001, stran 1354.

posegajo v sicer svobodno dogovarjanje strank o nastanku in vsebini, pravicah in obveznostih, uslužbenskega razmerja.

Če analiziram katere sestavine pogodbe o zaposlitvi lahko predstojnik spreminja na podlagi ZJU ali drugih zakonov, ugotovim naslednje:

a) čas trajanja delovnega razmerja (3. točka 53. člena ZJU)

Glede časa trajanja delovnega razmerja po 54. členu ZJU je predstojnik zavezan upoštevati zakonsko pravilo, da sklepa pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, razen v primerih, ki jih določa zakon lahko sklene pogodbo o zaposlitvi za določen čas. Drugi odstavek 54. člena ZJU izrecno določa ničnost pogodb o zaposlitvi, če se v nasprotju z zakonom omejujejo čas trajanja. Pogoje za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas ZJU določa v 68. členu, z dopustnostjo sklenitve te pogodbe v taksativno določenih primerih. Predstojniku ni dano pooblastilo enostranskega določanja pogojev za sklenitev, niti spreminjanja pogodbe o zaposlitvi iz določenega v nedoločen čas in obratno. V drugem odstavku 68. člena ZJU izrecno določa, da v drugih primerih, (kot to določa ZJU), se ne glede na določbe ZDR, pogodba o zaposlitvi ne more skleniti za določen čas.

b) Krajši ali polni delovni čas in sestavine o delovnem času (7. in 11. točka 53. člena ZJU)

Delovni čas je enotno urejen za delavce kot za javne uslužbenke v ZDR, s tem, da veljajo določene posebne ureditve delovnega časa za javne uslužbenke v organih državne uprave (ministrstva in organe v sestavi, upravne enote in vladne službe) po Uredbi o delovnem času v organih državne uprave¹⁹. Po navedeni Uredbi lahko predstojnik ali po njegovem pooblastilu druga oseba, razporeja polni delovni čas glede na potrebe delovnega procesa, bodisi z enakomerno, neenakomerno ali začasno prerazporeditvijo. Po ZDR, ki velja za druge javne uslužbenke in delavce, pa mora biti enakomerna in neenakomerna razporeditev delovnega časa v naprej določena v pogodbi o zaposlitvi, delodajalec lahko le določi začasno prerazporeditev delovnega časa na način in po postopku določenem v ZDR.

Niti po ZDR, ne po ZJU in ne po navedeni uredbi, predstojnik nima pravice enostransko spreminjati polnega delovnega časa v krajši delovni čas in obratno. Po ZDR se ta sprememba lahko določi le v novi pogodbi o zaposlitvi, kar je predstojnik po subsidiarni uporabi ZDR dolžan upoštevati.

¹⁹ Uredba o delovnem času v organih državne uprave, Uradni list RS, št. 115/2007.

c) Kraj opravljanja dela (6. točka. 53. člena ZJU)

Predstojnik lahko z enostranskim sklepom javnega uslužbenca, v zakonsko določenih primerih, brez soglasja javnega uslužbenca premesti na opravljanje drugega dela pri istem ali drugem organu na območju Republike Slovenije (prvi odstavek 149. člena ZJU), pri čemer kraj opravljanja dela v primeru premestitve od dotedanjega kraja opravljanja dela ne sme biti oddaljen več kot 70 km oziroma več kot eno uro vožnje z javnim prevozom (drugi odstavek 149. člena ZJU). Kraj opravljanja dela lahko ob navedenem pogoju spreminja predstojnik na podlagi instituta premestitve in le v zakonsko določenih primerih. Pri premestitvi pa je treba upoštevati 24. člen KPnd, ki določa dodatne omejitve kdaj javnega uslužbenca zaradi poslabšanja življenjskih pogojev, ni mogoče razporediti v drugi kraj.

d) Določilo o osnovni plači in dodatkih (9. točka 53. člena ZJU)

Plačni sistem je za vse javne uslužbence določen v posebnem ZSPJS. Osnovna plača je določena na podlagi plačne lestvice iz priloge 1 ZSPJS; za konkretna delovna mesta in nazive pa v kolektivnih pogodbah, uredbi vlade in aktih državnih organov. Plačni razred predstojnik enostransko ne more spreminjati.

Na osnovno plačo vplivajo napredovanja. Na podlagi drugega odstavka 111. člena ZJU je vlada izdala Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive²⁰, ki so zaposleni v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Navedena uredba v 12. členu določa, da o napredovanju uradnikov v nazive odloča predstojnik. Pogoji in postopek za napredovanje je določen v navedeni uredbi. Če uradnik izpolni pogoje za napredovanje v višji naziv (zbrati mora 16 točk v šestih letih, posedovati ustrezno izobrazbo, delovne izkušnje in druge pogoje po aktu o sistemizaciji), mu predstojnik mora z odločbo določiti višji naziv, vse dokler se izpolni kvota, število najvišjih nazivov, določenih na ministrstvih.

ZSPJS določa napredovanje v višji plačni razred, pri čemer je na podlagi drugega odstavka 17. člena ZSPJS vlada sprejela Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede²¹ v kateri so določeni način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev na delovnem mestu oziroma v nazivu v višji plačni razred v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti, pravosodnih organih, javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna,

²⁰ Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive, Uradni list RS, št. 98/2008 in 16/2009.

²¹ Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, Uradni list RS, št. 51/2008, 91/2008.

razen državnih organov in določenih javnih zavodov. Izpolnjevanje pogojev ugotavlja odgovorna oseba delodajalca (6. člen uredbe). Odgovorna oseba le ugotovi ali javni uslužbenec izpolnjuje pogoje za napredovanje v višji plačni razred in, če izpolnjuje pogoje se ga o tem obvesti in izroči pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Predstojnik nima pravice odločati z enostranskim sklepom o napredovanju javnega uslužbenca v višji plačni razred, ampak gre ta pravica javnemu uslužbencu na podlagi izpolnjenih pogojev po ZSPJS, kar le ugotovi odgovorna oseba delodajalca.

Za javne uslužbenca v drugih državnih organih se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določi s splošnim aktom, ki ga izda predstojnik državnega organa.

Dodatki so po ZSPJS sestavni del plače, ki glede na pogoje dela določene v aktu o sistemizaciji pripadajo javnemu uslužbencu. Vrsta dodatkov je določena v 23. členu ZSPJS, višina pa z zakonom, uredbo vlade ali kolektivno pogodbo, ki jih predstojnik mora priznati javnemu uslužbencu s sklenitvijo aneksa k pogodbi o zaposlitvi.

ZSPJS zagotavljanje zakonito izplačanih plač posebej določa in dovoljuje ministru, pristojnem za področje, na katerem delodajalec deluje, da neposredno poseže v višje izplačane plače od dovoljenih (3. a člen ZSPJS). Predstojnik je pri določanju plač strogo vezan na ZSPJS in podzakonske predpise, saj po izrecnem določilu tretjega odstavka 3. člena ZSPJS, javnemu uslužbencu ne sme določiti plače v drugačni višini, kot mu dovoljujejo predpisi in kolektivne pogodbe.

e) Določilo o letnem dopustu (10. točka 53. člena ZJU)

ZJU posebej letnega dopusta ne ureja, določa pa, da veljajo določbe ZDDO od 34 do 42. člena, ki urejajo dolžino letnega dopusta za javne uslužbenca v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Za odmero dopusta se zato v skladu s prvim odstavkom 2. člena ZDR uporablja posebna ureditev po ZDDO. Predstojnik, v skladu s prvim odstavkom 24. člena ZJU, odloči o višini letnega dopusta s sklepom, vendar pri tem mora upoštevati merila določena v ZDDO. Zaradi prepovedi diskriminacije mora biti operacionalizacija posameznih meril glede na število dni dopusta, določena v splošnih aktih.

f) Odpovedni roki

Minimalni odpovedni roki za pogodbo o zaposlitvi so določeni v ZDR, za primere, ko odpoveduje pogodbo o zaposlitvi delavec ali delodajalec (92. člen ZDR). Pri

izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi ni odpovednih rokov. Pogodbeni stranki morata upoštevati minimalni čas trajanja odpovednega roka, lahko pa kolektivna pogodba določa daljše odpovedne roke, ali se za daljše odpovedne roke dogovorita javni uslužbenec in predstojnik v pogodbi o zaposlitvi. Enostransko nobena stranka ne more spreminjati odpovednih rokov. Z upoštevanjem 47. člena ZDR se lahko spremeni ta sestavina pogodbe o zaposlitvi z aneksom.

g) Druge podatke, ki jih določa ZJU ali področni zakon

Pogodba o zaposlitvi lahko določa tudi druge podatke, vendar le tiste, ki so določeni v ZDR, ZJU ali v področnih zakonih. Izraz »podatke« ni najbolj primeren, ker gre za sestavine pogodbe o zaposlitvi, kot na primer sestavine o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju (101. člen ZJU), konkurenčno klavzulo (38. člen ZDR) in druge. Vsaka sestavina pogodbe o zaposlitvi se mora z vidika njenega določanja obravnavati posebej glede na zakonsko opredelitev, kar velja tudi za njeno spreminjanje.

h) Navedbo delovnega mesta oziroma položaja, na katerem bo javni uslužbenec opravljal delo, oziroma podatki o vrsti dela s kratkim opisom dela

Gre za sestavino pogodbe o zaposlitvi, ki jo predstojnik lahko enostransko spreminja z institutom premestitve, kar je pomembna razlika z zasebnim sektorjem in ostalimi javnimi uslužbenci zaposlenimi pri posrednih proračunskih uporabnikih. Pri tem je delodajalec dolžan upoštevati določila ZJU, ki v členih 147 do 152 a podrobno ureja pogoje in postopek premeščanja javnega uslužbenca. Delodajalec (predstojnik) lahko javnega uslužbenca trajno ali začasno premesti na njegovo željo ali zaradi delovnih potreb na prosto uradniško delovno mesto ali strokovno tehnično delovno mesto. Razlogi premestitve zaradi delovnih potreb so določeni v 149. členu ZJU in so naslednji:

- če so podani poslovni razlogi,
- če je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto,
- če je tako mogoče zagotoviti smotrnejše delo organa,
- če se trajno spremeni obseg dela ali racionalizirajo delovni postopki in javni uslužbenec nima več polne delovne obremenitve ter
- v drugih primerih, ki jih določa zakon.

Soglasje oziroma premestitev na lastno željo se izkazuje s podpisom aneksa k pogodbi o zaposlitvi, če pa javni uslužbenec ne soglaša, pa predstojnik izda sklep, ki nadomesti sestavino pogodbe o zaposlitvi.

Premestitev lahko vpliva na navedbo delovnega mesta in opis dela, v posledici spremembe delovnega mesta, pa tudi na plačo in druge pravice in obveznosti javnega uslužbenca, saj se javni uslužbenec premešča na novo delovno mesto, ki je lahko tudi v drugem kraju v oddaljenosti do 70 kilometrov. Uradnik praviloma ohranja naziv iste stopnje, razen v primeru premestitve iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti se lahko premesti v nižji naziv; lahko pa se tudi premesti v višji naziv, če izpolnjuje pogoje.

Premestitev na podlagi enostranske odločitve predstojnika s sklepom pomembno posega v pogodbenost uslužbenkih razmerij in ohranja odprto vprašanje smiselности urejanja uslužbenkih razmerij uradnikom v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnostih.

Sklenem lahko, da glede na gornje ugotovitve lahko predstojnik posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi enostransko spreminja s premestitvijo javnega uslužbenca. S premestitvijo se javnemu uslužbencu lahko spremeni kraj opravljanja dela, navedbe delovnega mesta oziroma položaja in opis dela javnega uslužbenca.

ZDR določa primere kdaj je treba skleniti novo pogodbo o zaposlitvi ali aneks k pogodbi o zaposlitvi zaradi spremenjenih okoliščin v 47. členu. Nova pogodba o zaposlitvi se sklene v primerih spremembe naziva delovnega mesta oziroma vrste dela, kraja opravljanja dela in časa za katerega je sklenjena pogodba o zaposlitvi, nedoločen ali določen čas, s polnim ali krajšim delovnim časom ter v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi. Določbo je treba upoštevati subsidiarno. Glede na posebno ureditev v ZJU se bo nova pogodba o zaposlitvi sklenila v primerih spremembe določila o času trajanja in o tem, ali se delo opravlja s polnim ali s krajšim delovnim časom. Po ZJU se pogodba o zaposlitvi v vseh drugih primerih (kraj opravljanja dela, navedba delovnega mesta oziroma položaja in opis dela javnega uslužbenca) zaradi delovnih potreb lahko spremeni z enostranskim sklepom predstojnika.

5. RAZVELJAVITEV POGODBE O ZAPOSLOTVI IN ANEKSA OZIROMA SKLEPA O PREMESTITVI

Poleg posebnosti enostranskega spreminjanja posameznih sestavin pogodbe o zaposlitvi, velja za javne uslužbenke v državnih organih in upravah samoupravnih skupnosti še pomembna posebnost v primerjavi z zasebnim sektorjem in javnimi uslužbenci zaposlenimi pri posrednih proračunskih uporabnikih, to je institut delne

ali celotne razveljavitve pogodbe o zaposlitvi in sklepa o premestitvi. Pogodbo o zaposlitvi lahko komisija za pritožbe s sklepom razveljavi v celoti, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena ali, če ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja (74. člen ZJU).

Delna razveljavitvev pogodbe o zaposlitvi pa je mogoča v primeru, če so določene pravice in obveznosti javnega uslužbenca v škodo javnega interesa ali v neskladju z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo (75. člen ZJU).

Aneks k pogodbi o zaposlitvi oziroma sklep o premestitvi pa se razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto oziroma položaj na katero je bil premeščen (četrti odstavek 74. člena ZJU).

Gre za varovanje javnega interesa. Določeno pa je tudi varovanje interesa javnega uslužbenca (77. a členu ZJU), ko predstojnik lahko kadarkoli v korist javnega uslužbenca spremeni akt, ki določa pravico in obveznost javnega uslužbenca, če je akt v neskladju za zakonom, podzakonskim predpisom in kolektivno pogodbo. Tako za varovanje javnega interesa kot za varovanje interesa javnega uslužbenca se poudarja načelo zakonitosti. Dovoljeno je tisto in toliko kot je določeno v zakonu in drugih predpisih ter kolektivnih pogodbah.

6. PRAVICE IN OBVEZNOSTI JAVNEGA USLUŽBENCA

V javnem sektorju, za razliko od zasebnega sektorja, delodajalec določa pravice in obveznosti javnega uslužbenca s sklepom v skladu z zakonom, podzakonskimi predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi (četrti odstavek 53. člena ZJU). Posebej je določeno, da predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bi zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice oziroma manj ali bolj ugodne pogoje dela, kot so določeni s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače (92. člen ZJU). Poleg tega mora predstojnik upoštevati določbo tretjega odstavka 16. člena ZJU, po katerem delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva.

Tudi ZSPJS izrecno določa, da se javnemu uslužbencu ne sme določiti plača v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi, drugimi akti, izdanimi na podlagi zakona in drugih predpisov ter kolektivnimi pogodbami (3. odstavek 3. člena ZSPJS).

Omejitev določanja pravic javnim uslužbencem v državnih organih je večja, kot to velja za delavce in javne uslužbence, ki so zaposleni pri posrednih proračunskih uporabnikih. Pri slednjih delodajalec lahko prizna večje pravice javnim uslužbencem, kot so določeni v zakonu, podzakonskih predpisih in kolektivnih pogodbah, če ne bi s tem obremenil javna sredstva. Predstojniku v državnih organih pa je dana pravica večjega ali manjšega določanja pravic in delovnih pogojev javnim uslužbencem, kot so določene s predpisi delovnega prava in kolektivnimi pogodbami le, če bi imel pooblastilo v zakonu in, če s tem ne bi bila obremenjena javna sredstva. Gre za načelo, ki velja v javnofinančnem poslovanju, da se proračunska sredstva lahko porabljajo v skladu s predpisi in gospodarno²². Neposredni proračunski uporabniki so po ZJF, posebej zavezani k porabi proračunskih sredstev le za namen in do višine določenih v proračunu in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji (11. odstavek drugega člena ZJF). ZJF sicer ne definira katera sredstva sodijo v javna sredstva²³, vendar če upoštevamo, da se plače in drugi prejemki javnim uslužbencem financirajo iz proračunskih sredstev (tekoči odhodki posebnega dela proračuna RS), potem, lahko sklenem da je za javna sredstva, ki se porabljajo za plače in druge prejemke javnim uslužbencem v državnih organih šteti proračunska sredstva. Za ta sredstva pa velja režim kot ga določa ZJF²⁴. Zato v javnem sektorju ne velja načelo in favorem in ne subsidiarna uporaba ZDR, v zvezi z določanjem večjih pravic v pogodbi o zaposlitvi po drugem odstavku 7. člena ZDR. Predstojnik nastopa le kot izvršitelj predpisov in kolektivnih pogodb, ker ne more priznati javnemu uslužbencu večji, niti manjši obseg pravic, ne po vrsti, niti po višini kot so določena z zakoni, drugimi predpisi in kolektivnimi pogodbami. To velja tako pri sklepanju, kot izvrševanju pogodbe o zaposlitvi.

Navedene omejitve pomembno vplivajo na pogodbenost uslužbenskih razmerij. Zato je upravičeno vprašanje, ali lahko govorimo o pogodbenem uslužbenskem

²² Upoštevati je določbe drugega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da se *sredstva proračuna lahko uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje.*

²³ Iz Komentarja zakonov s področja uprave povzemam, da je pojem »javna sredstva« treba razumeti ne le kot sredstva proračuna, ampak tudi kot sredstva drugih javnih blagajn (skladov) in finančne vire oseb javnega prava, ki imajo parafiskalno naravo (npr. obvezni prispevki, obvezne članarine, pristojbine itd.). (Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, stran 87)

²⁴ Odrpta so vprašanja katera sredstva sodijo med javna sredstva pri tistih posrednih proračunskih uporabnikih, ki se financirajo tudi s prodajo blaga in storitev na trgu.

razmerju, saj se predstojnik ne more pogajati niti o sestavinah pogodbe o zaposlitvi, niti o vrsti ali obsegu pravic, kar je bistveni temelj pogodbenega odnosa. Pogodba o zaposlitvi predstavlja le zbir že določenih pravic, zato gre bolj za javnopravni akt, kot pogodbo. Poleg tega pa ZJU določa dva pomembna instituta, premestitev in razveljavitev pogodbe o zaposlitvi, ki prav tako pomembno, enostransko, vplivata na položaj javnega uslužbenca.

Pri urejanju pravic in obveznosti ZJU ne loči uradnike od strokovno-tehničnih javnih uslužbencev, čeprav je narava njihovega dela bistveno različna. V uradniška razmerja je zaradi varovanja javnega interesa upravičeno posegati z enostranskimi, oblastnimi akti predstojnika, kar pa ne moremo trditi pri strokovno-tehničnih javnih uslužbencih, katerih delo lahko primerjamo z deli ostalega javnega, pa tudi zasebnega sektorja.

7. MEDNARODNA IN PRIMERJALNA UREDITEV USLUŽBENSKIH RAZMERIJ

Mednarodna organizacija dela (v nadaljevanju MOD) je že v letu 1978 s Konvencijo št. 151 o varstvu pravice do organiziranja in dogovarjanja o pogojih zaposlovanja v javnih službah (naša država konvencije še ni ratificirala) želela omejiti vpliv urejanja delovnih razmerij v javnem sektorju le z zakonskimi predpisi in enostranskimi akti. MOD je prepustila državam članicam, da same uredijo v svojih nacionalnih zakonodajah ali bodo kolektivna pogajanja zajemala tudi uradnike²⁵.

Evropska unija (v nadaljevanju EU), prav tako ureditev položaja javnih uslužbencev prepušča nacionalnim ureditvam. Upoštevajo pa se določeni skupni standardi evropskega upravnega prostora, ki jih predstavlja Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD)²⁶. Po priporočilih Evropske komisije naj bi članice sprejele poseben zakon za področje sistema javnih uslužbencev²⁷.

²⁵ V Republiki Sloveniji se delovna razmerja urejajo tudi s kolektivnimi pogodbami. To velja tudi za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Tako tudi za uradnike še velja Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti iz leta 1991 s spremembami, razen določb o plači in Kolektivna pogodba za javni sektor.

²⁶ Glej Staff Regulations, Rules and Instructions Applicable to Officials of the Organization, OECD, jan. 2009.

²⁷ Jacques Fournier, Administrative reform in the Commissions Opinions, Sigma, Paper, No. 23, p. 113, 1997.

Položaj uradnikov se v posameznih državah EU praviloma ureja z javnopravnimi akti in se z njimi ne sklepajo pogodbe o zaposlitvi. Položaj ostalih javnih uslužbencev se presoja glede na pogoje dela, pravice, obveznosti in odgovornosti, zagotavljanja stalnosti zaposlitve, pravnega varstva. Pogajanja o tem so prepuščena sindikatom in delodajalcem in ureditvi individualnih razmerij med delodajalcem in javnim uslužbencem. Kolektivne pogodbe kot pravni vir za urejanje položaja javnih uslužbencev dobivajo na pomenu. Vse več je javnih uslužbencev, ki so zaposleni na podlagi pogodb. Krog uradnikov, za katere veljajo posebnosti delovnih razmerij se vse bolj manjša. Sicer so v EU poznani trije modeli sistema javnih uslužbencev: nemški, francoski in angleški. Razlikujejo se glede na privilegiran položaj in glede pravic in obveznosti²⁸.

a) Javni uslužbenci zaposleni v organih EU

V organih EU se javni uslužbenci delijo na uradnike (officials) in pogodbene uslužbence (contractual servants). Uradnik Skupnosti pomeni vsako osebo, ki je imenovana na stalno delovno mesto z aktom, ki ga izda organ za imenovanje²⁹. Vsak kandidat mora opraviti preizkus znanja (mora biti uspešen na natečaju) in zdravniški pregled; praviloma mora biti državljan ene od držav članic ES, imeti mora izpolnjene obveznosti glede služenja vojaškega roka; ustrezna spričevala za opravljanje dela; poglobljena znanja enega od jezikov Skupnosti in zadovoljiva znanja drugega jezika. Delovno razmerje nastane z odločbo, ki jo uradnik podpiše, kar pomeni, da se z vsebino in nastankom delovnega razmerja strinja. Za pravice in obveznosti uradnikov se uporabljajo enaka pravila »staff regulations« kot za ostale javne uslužbence. Uradnikom se lahko dodelijo naslednji upravni statusi:

- aktivno zaposleni uradnik. Opravlja naloge na delovnem mestu na katero je imenovan;
- napoteni uradnik, je tisti uradnik, ki je začasno zaradi službenih razlogov ali lastne želje napoten na drugo delovno mesto;
- uradnik, ki je v izjemnih okoliščinah na lastno zahtevo na neplačanem dopustu;

²⁸ Več o primerjalni ureditvi uslužbenskih razmerij glej: Miro Haček, Sistem javnih uslužbencev, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001 in Kerševan Erik, Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj, Javna uprava, letnik 34, št. 4.

²⁹ Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants No 31 (EEC), 11 (EAEC), UL P 45, 14.6.1962, stran 1385, (v nadaljevanju Pravila o zaposlovanju). V prispevku povzemam ureditev uslužbenskih razmerij v organih EU iz navedenih Pravil o zaposlovanju javnih uslužbencev.

- neaktivni uradnik je presežni uradnik, ko ne opravlja nalog in ne prejema osebnih prejemkov, za obdobje največ pet let pa pridobiva pravice do starostne pokojnine na podlagi plače, ki bi jo prejemal, če bi delal;
- uradnik, ki je odsoten zaradi služenja vojaškega roka ali vojaških vaj; ne prejema osebnih prejemkov, ima pa pravico do napredovanja in do starostne pokojnine;
- uradnik na starševskem ali družinskem dopustu. Uradnik je lahko za vsakega otroka odsoten šest mesecev brez osnovne plače. Dopust mora izrabiti v prvih 12 mesecih po rojstvu ali posvojitvi otroka.

Prenehanje delovnega razmerja in pravice ter obveznosti uradnikov so določene v navedenih Pravilih za zaposlovanje. Uradniku preneha delovno razmerje z: odstopom, obveznim odstopom, upokojitvijo v interesu službe, odpustom zaradi nesposobnosti; odstranitvijo z delovnega mesta; upokojitvijo ali s smrtjo; lahko pa je tudi disciplinsko obravnavan. Nadalje so v Pravilih o zaposlovanju določeni delovni pogoji uradnikov (delovni čas, dopust); osebni prejemki (osnovna plača, družinski in drugi dodatki) in dajatve iz socialne varnosti (zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za poklicne bolezni in nesreče pri delu, invalidnosti, dotacija ob rojstvu otroka, pokojnina in invalidnina idr.), družinski dodatki, povrnitev stroškov, odpravnina.

Drugi javni uslužbenci sklepajo pogodbe o zaposlitvi in so:

- začasni uslužbenci (temporary staff), ki se lahko zaposlijo za določen ali nedoločen čas za delovna mesta, ki so priložena k seznamu delovnih mest k proračunu posamezne institucije;
- pogodbeni uslužbenci (contract staff). Obstajata dve vrsti pogodbenega osebja, tisti pri katerih pogodbeno obdobje ne sme presegati treh let in tisti, ki imajo sklenjene pogodbe za nedoločen čas. Slednje pogodbe se sklepajo samo v agencijah in za ročna in administrativne podporne naloge v institucijah;
- lokalni uslužbenci (local staff). Pogoje za zaposlovanje teh uslužbencev določa vsaka institucija v skladu s predpisi in prakso v kraju, kjer javni uslužbenci opravljajo delo;
- strokovni svetovalci (special advisors). Sklepajo pogodbe o zaposlitvi za čas največ dveh let, z možnostjo obnovitve pogodbe o zaposlitvi.

b) Uslužbenska razmerja v Avstriji

V Avstriji se uslužbenci delijo na uradnike in uslužbence v pogodbenem razmerju (pogodbeni uslužbenci). Uradnik vzpostavi službeno razmerje z javnopravnim

aktom o imenovanju in izpolnjevanju mora pogoje, določene z zakonom. Njegov status je urejen z Zakonom o službenem razmerju uradnikov iz leta 1979³⁰. Status pogodbenih uslužbencev ureja poseben zakon³¹. Med pogodbene uslužbence po Zakonu o pogodbenih uslužbencih iz leta 1948 (v nadaljevanju ZPU) štejejo osebe, ki so v zasebno pravnem delovnem razmerju z zvezno državo (člen 1, odst. 1 ZPU). Dodatno so to vsi uslužbenci, ki so v delovnem razmerju na skladih, ustanovah ali zavodih, ki jih upravljajo organi zvezne države ali osebe (skupnosti oseb), ki so zato imenovane od zveznih državnih organov (člen 1, odst. 2 ZPU). V nasprotju do javnopravnega akta imenovanja v primeru uradnikov, se medsebojne pravice in obveznosti med zvezno državo in pogodbenim uslužbencem določijo s pogodbo o zaposlitvi³². Njihove pravice, obveznosti in odgovornosti so v zakonu opredeljene dokaj podrobno (sklenitev uslužbenskega razmerja, razporejanja na drugo delovno mesto, plača in drugi prejemki, delovni čas, odsotnosti z dela, prenehanje uslužbenskega razmerja). Položaj javnih uslužbencev v posameznih deželah Avstrije urejajo dežele s posebnimi zakoni.

Tako za zaposlene v organih EU, kot v zvezni deželi Avstrije velja, da zakonodaja loči uradnike od pogodbenih javnih uslužbencev. Prvi vzpostavijo uslužbenko razmerje z javnopravnim aktom, drugi sklenejo pogodbo o zaposlitvi. To je tudi značilnost ureditve večine članic EU³³.

8. SKLEP

Pomembna posebnost ureditve uslužbenskih razmerij po ZJU je, da predstojnik določene sestavine pogodbe o zaposlitvi enostransko spreminja s sklepom zaradi varovanja javnega interesa. Zato gre za dvojnost urejanja pravic in obveznosti javnega uslužbenca, s pogodbo o zaposlitvi in s sklepom predstojnika. Tako kot pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi, tudi pri spreminjanju sestavin pogodbe o zaposlitvi velja načelo omejenosti avtonomije. Predstojnik lahko s sklepom spreminja dogovorjena uslužbenska razmerja s pogodbo o zaposlitvi le na podlagi zakonskega pooblastila, z institutom premestitve, zaradi delovnih potreb, pri čemer

³⁰ Beamten – Dienstrechtsgesetz 1979.

³¹ Vertragsbedienstetengesetz 1948.

³² Günther Löschnigg, »Arbeitsrecht, Gesetze und Kommentare 129«, ÖGB-Verlag, 10, Dunaj 2003, stran 145.

³³ Več o položaju javnih uslužbencev glej Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, 27 country profiles, Ministère du budget, Francija, 2008.

lahko spremeni delovno mesto oziroma položaj in vrsto dela ter kraj opravljanja dela. Sklep o premestitvi na drugo delovno mesto nadomesti pogodbo (149 in 150. člen ZJU).

Slovenija je šla korak naprej od večine evropskih držav, kjer se delovna razmerja uradnikov urejajo izključno z javnopravnimi akti. V tej fazi ne moremo govoriti, da je ZJU uveljavil pogodbenost delovnih razmerij, vsekakor pa je »napovedal« začetek procesa spreminjanja delovnih razmerij na vseh ravneh in za vse javne uslužbenke, saj tudi za uradnike obstojajo še možnosti uveljavljanja večje pogodbenosti uslužbenskih razmerij. To velja predvsem za načine prenehanja delovnega razmerja, enostransko spreminjanje pogodbe o zaposlitvi in njene razveljavitve, kakor tudi pravnega varstva idr. Večjo izenačitev z zaposlenimi v zasebnem sektorju in razpolaganja strank pri urejanju delovnih razmerij pa bi se lahko določila za urejanje delovnih razmerij strokovno tehničnih javnih uslužbencev, saj opravljajo enaka dela kot delavci v zasebnem sektorju, (administrativna, računovodska in druga podporna dela) oziroma kot javni uslužbenci pri posrednih proračunskih uporabnikih. Zato ni razloga, da se njihov položaj ne bi lahko zelo približal položaju delavca.

LITERATURA :

Günther Löschnigg, »Arbeitsrecht, Gesetze und Kommentare 129«, ÖGB-Verlag, 10, Dunaj 2003

Haček Miro, Sistem javnih uslužbencev, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.

Jacques Fournier, Administrative reform in the Commissions Opinions, Sigma, Paper, No.23, 1997.

Kerševan Erik, Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj, Javna uprava, letnik 34, št.4.

Pirnat, Rajko: Nekatera vprašanja pravnega položaja javnih uslužbencev, Podjetje in delo 6-7/2001.

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. 42/02, 103/07

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

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Uradni list, št. 18/94, 36/96, 86/99.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 95/07- uradno prečiščeno besedilo, 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

Beamten – Dienstrechtsgesetz 1979

Vertragsbedienstetengesetz 1948

Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 2004.

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

Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede, Uradni list RS, št. 57/08

Uredba o delovnem času v organih državne uprave, Uradni list RS, št. 115/2007

Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, Uradni list RS, št. 98/2008 in 16/2009.

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razred, Uradni list RS, št. 51/2008, 91/2008

Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega proračuna in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 46/03.

European Principles for Public Administration, Sigma Papers No.27, Pariz: OECD, 1999.

Staff Regulations, Rules and Instructions Applicable to Officials of the Organization, OECD

Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants No 31 (EEC), 11 (EAEC), UL P 45.

RELOCATION AND ALTERATION OF WORK CONTRACT IN THE LIGHT OF THE CONTRACTUAL NATURE OF THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Etelka Korpič-Horvat*

SUMMARY

An important feature of a non-tenured employment relationship (according to Public Servants Act) is, that the principal is allowed to unilaterally change certain parts of the employment contract in order to secure public interest. This feature presents a duality of the regulation of rights and duties of the employees within the public sector, namely between the employment contract and the decision of the principal. Both the employment contract itself and its alterations are subject to limited autonomy. Yet, principals are only allowed to alter the previously agreed employment conditions laid down in the employment contract on the grounds of legal authorisation, the institute of relocation, the need for work, whereby they can change the work post or the position of the employee, the type of work as well as the location of work. In such a case the employment contract is replaced by the decision about the transfer to another work post (Articles 149 and 150 of the Civil Servants Act).

Slovenia made a step forward in comparison to most other European states in which employment relationship of public servants is regulated exclusively by the public law. At this stage it cannot be claimed, that the Civil Servants Act has established a contractual nature of employment relationships, yet it “announced” the beginning of the process of changing employment relationships at all levels and for all the employees within the public sector, since for them too the possibilities for a more contractual nature of their employment relationship still exist. This is especially true for the mode of termination of employment, unilateral changes of the employment contract or its repeal, as well as for legal protection, etc. It should be possible to establish an equal position of the employees in the public sector

* Etelka Korpič Horvat, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia.
etelka.korpic-horvat@uni-mb.si

with those in the private sector for the supporting professional technical staff (administrative, accounting, and other supporting personnel), since they carry out the same work as their colleagues in the private sector and those employed by the indirect budget users. Thus there is no reason that their situation should not be very much like that of other employees.