

SODNO VARSTVO PRAVIC JAVNIH USLUŽBENCEV

MIRAN BLAHA*

UDK: 35.08:331.109:342.7(497.4)

Povzetek: Pravice in obveznosti javnih uslužbencev so urejene v številnih zakonih, podzakonskih aktih in kolektivnih pogodbah. Ureditev je zato nepregledna in ne vedno usklajena. Sodno varstvo je urejeno v Zakonu o delovnih razmerjih, Zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, z določenimi posebnostmi glede postopka, organov odločanja in rokov za uveljavljanje pravic še v področnih zakonih. Upoštevanje napačnega predpisa ima za javnega uslužbenca lahko za posledico tudi izgubo pravice do sodnega varstva, to je do meritorne odločitve o njegovem zahtevku.

Ključne besede: javni uslužbenci, pravice in obveznosti iz delovnega razmerja, varstvo pravic, sodno varstvo

JUDICIAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF PUBLIC OFFICERS

Abstract: The rights and the duties of public officers are laid down in numerous laws, executive acts and collective agreements. Consequently the regulations are unclear and in some cases inconsistent. Judicial protection is regulated in the Employment Relationships Act, in the Civil Servants Act and in the Salary System in Public Sector Act; in addition, some specific procedural issues and time limits for exercising rights as well as some issues related to decision-making bodies are regulated in diverse sector specific acts. If applying to a "wrong" act, the consequence for the concerned public officer could result in the loss of the right to judicial protection that is to a meritorious decision regarding his claim.

Key words: public officers, rights and duties arising from employment relationship, protection of rights, judicial protection

* Miran Blaha, univ. dipl. prav., vrhovni sodnik, Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

miran.blaha@sodisce.si

Miran Blaha, LL, Supreme Court Judge of the Supreme Court of the Republic of Slovenia.

1. PRAVICA DO SODNEGA VARSTVA

Pravico do sodnega varstva ureja Ustava v 23. členu kot eno od človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To je pravica vsakogar, torej tudi javnega uslužbenca, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloči neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Ta pravica zagotavlja vsakomur pravico dostopa do sodišča in do meritorne odločitve¹. Kot ustavna pravica se uresničuje neposredno na podlagi Ustave na način, predpisan z zakonom (kar je glede na samo naravo pravice do sodnega varstva nujno) z možnimi omejitvami zaradi pravic drugih in kolikor to določa Ustava sama (15. člen Ustave).

Z določitvijo okoliščin in primerov, ki morajo biti ali ne smejo biti podani, da sodišče odloči v sporu (procesne predpostavke), se pravica do sodnega varstva omejuje. Postopek odločanja o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, kot je urejen v Zakonu o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/2002 in nasl. - ZJU) predvideva dvostopenjsko odločanje pri delodajalcu, ki je na podlagi 24. člena ZJU in 42. člena Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (Uradni list RS, št. 2/2004 in nasl. - ZDSS-1) pogoj za sodno varstvo. Gre za posebno procesno predpostavko, ki je ni mogoče šteti za obvezzen postopek za mirno rešitev spora po 23. členu ZDSS-1.

S stališča ustavne pravice do sodnega varstva ni pomembno pred katerim sodiščem oziroma v kakšnem sodnem postopku bo sodno varstvo zagotovljeno (delovnem, upravnem, civilnem, ali drugem). Lahko pa je sporna (tudi s stališča ustavne pravice do enakosti pred zakonom in enakega varstva pravic) določitev (delitev) pristojnosti med različnimi sodišči za odločanje o istovrstnih in/ali povezanih zadevah. Različna pristojnost za odločanje o pravicah iz delovnega razmerja javnega uslužbenca pred delovnim in upravnim sodiščem izhaja iz predpostavke, da se o nekaterih pravicah in obveznostih javnega uslužbenca odloča z upravnimi odločbami, čeprav gre za tipično delovnopravno odločitev, kot na primer izbira kandidatov za zaposlitev.

Bolj problematična za sodno varstvo je okoliščina, da so pravice in obveznosti javnih uslužbencev urejene v številnih zakonih, podzakonskih aktih in kolektivnih pogodbah. Ureditve je zato nepregledna in ne vedno usklajena. Težave so že z vložitvijo tožbe pri pristojnem sodišču in oblikovanjem ustreznega tožbenega

¹ Več o pravici do sodnega varstva Aleš Galič, *Ustavno civilno procesno pravo*, GV Založba, 2004

zahtevka. Vprašanje je, ali in v katerem delu je podlaga za odločitev (vsebinsko in postopkovno) Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/2002 in nasl. - ZDR) ali pa zgolj ali deloma tudi ZJU in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/2002 in nasl. - ZSPJS). Odgovor je odvisen tudi od tega, za katerega javnega uslužbenca gre (strokovno tehničnega, uradnika, položajnega uradnika, po ZSPJS tudi funkcionarja). Področni zakoni, podzakonski akti in kolektivne pogodbe urejajo precej posebnosti tako glede pravic samih kot glede postopka, organov odločanja in rokov za uveljavljanje pravic. Upoštevanje napačnega predpisa ima za javnega uslužbenca lahko za posledico tudi izgubo pravice do sodnega varstva, to je do meritorne odločitve o njegovem zahtevku.

2. PRAVNE PODLAGE GLEDE PRAVIC JAVNIH USLUŽBENCEV IN POSTOPKA ZA VARSTVO PRAVIC

2.1. Zakoni, ki urejajo varstvo pravic iz delovnega razmerja javnih uslužbencev

Po določbi prvega odstavka 5. člena ZJU veljajo za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivne pogodbe, kolikor ZJU in drug poseben zakon ne določa drugače. Noben poseben zakon ne ureja delovnih razmerij javnih uslužbencev popolnoma drugače ali tako, da bi bila uporaba ZDR povsem izključena. Tudi ZJU ne, v določenih primerih (na primer pri prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi) le še izrecno navede, katere določbe ZDR se ne uporabljajo, katere pa se.

ZJU ima glede varstva pravic posebne določbe le v delu, ki velja za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Drugače je urejeno varstvo pravic, vključno s sodnim varstvom, glede na ureditev po prvem, drugem in tretjem odstavku 204. člena ZDR, torej te določbe za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ne veljajo. Uporaba določbe četrtega odstavka 204. člena ZDR o možnosti neposrednega uveljavljanja denarnih terjatev pred sodiščem v načelu ni izključena, upoštevati pa je treba posebne določbe ZSPJS (3. in 3.a člen). ZJU sicer posebej ureja pravice in varstvo pravic neizbranih kandidatov v javnih natečajih, vendar te določbe ne izključujejo veljavnosti (in možnosti uporabe) določbe petega odstavka 204. člena ZDR o sodnem varstvu zaradi kršitve prepovedi diskriminacije.

Od posebnih zakonov s področja državne uprave ima drugačne določbe glede uveljavljanja in varstva pravic javnih uslužbencev Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 82/94 in nasl. - ZObr) v 100. a členu. O pravicah iz delovnega razmerja odloča tako na prvi kot drugi stopnji minister za obrambo. Rok za vložitev ugovora zoper odločitve (sklepe) ministra je daljši (15 dni) kot po ZJU (8 dni), glede rokov za vložitev zahteve za uveljavljanje pravic pa ZObr nima posebnih določb – torej v tem delu velja ZJU. Tudi rok, ki ga ima minister za odločitev o ugovoru oziroma zahtevi je daljši (60 dni) kot po ZJU (30 dni za odločitev komisije za pritožbe, drugi odstavek 39. člena ZJU). Tudi postopek, po katerem se odloča, je drug. Po ZJU komisija za pritožbe uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nasl. - ZUP), minister pa mora (smiselno) postopati po „predpisih, ki določajo postopek pred delovnimi sodišči“ - torej ZDSS-1 in Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 36/2004 in nasl. - ZPP). Vendar je treba upoštevati, da je bil 100. a člen v ZObr vnešen z novelo ZObr-C (Uradni list RS, št. 47/2002), ki je pričela veljati še pred sprejemom in uveljavitvijo ZDR in ZJU. Upošteval je torej prej veljavno zakonodajo: ZDDO ter ZTPDR in ZDR90.

Za druge javne uslužbenke veljajo določbe o varstvu pravic po ZDR. Izjema so le javni uslužbenci v javnih zavodih na področju kulture, za katere velja na podlagi 45. člena Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 96/2002 in nasl. - ZUJIK) glede odločanja o pravicah in obveznostih ter odgovornostih iz delovnega razmerja posebni del ZJU (tako na primer sodba Vrhovnega sodišča VIII Ips 162/2007, ob upoštevanju odločbe Ustavnega sodišča U-I-35/2004). Posebej je določen le organ, ki odloča o pritožbah: svet javnega zavoda (42. člen ZUJIK).

Povsem izjemna pa je ureditev varstva pravic po Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/96 in nasl. - ZOFVI). Po določbah 48. člena tega zakona ima delavec pravico vložiti pritožbo na svet javnega vrtca oziroma šole v primerih, ko lahko v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja, zahteva sodno varstvo pred pristojnim sodiščem. Rok za vložitev pritožbe je osem dni od dneva, ko v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja, teče rok za vložitev zahteve za sodno varstvo. Svet javnega vrtca oziroma šole mora o pritožbi delavca odločiti v 30 dneh od vložitve pritožbe. Če delavec ni zadovoljen z dokončno odločitvijo sveta javnega zavoda oziroma šole oziroma le-ta ne odloči v roku, lahko delavec v roku 30 dni zahteva sodno varstvo pred pristojnim delovnim sodiščem. Ne glede na določbe drugega, tretjega in četrtega odstav-

ka 48. člena ZOFVI (torej o možnosti vložitve pritožbe na svet javnega zavoda) lahko delavec uveljavlja pravice neposredno pred pristojnim sodiščem v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja. Zakon daje delavcu možnost izbire: taka je bila obrazložitev amandmaja k predlogu sprememb ZOFVI in tako se v praksi delovnih sodišč (prve in druge stopnje) tudi razlaga. Ne gre torej ne za arbitražno klavzulo ne za procesno predpostavko za sodno varstvo.

2.2. Kolektivne pogodbe in podzakonski predpisi

Vrsta vprašanj, tudi glede pravic in obveznosti javnih uslužbencev, se po ZJU in ZSPJS lahko ureja s podzakonskim akti ali splošnimi akti posameznih organov. Pri tem je treba upoštevati predvsem določbo 87. člena Ustave, da se pravice in obveznosti državljanov lahko določajo samo z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor in načelo zakonitosti iz 153. člena Ustave. Ureditev določenih vprašanj pa enako kot ZDR tudi ZJU in ZSPJS prepuščata urejanju s kolektivnimi pogodbami (16. in 92. člen ZJU ter 3. člen ZSPJS). V izhodišču enako velja, da vprašanj, ki so urejena s kolektivno pogodbo ni mogoče drugače urejati s podzakonskim akti ali splošnimi akti delodajalca (8. in 232. člen ZDR, osmi odstavek 22. člena ZJU).

Podobno kot v zasebnem sektorju je tudi v javnem sektorju vprašanje veljavnosti „starih“ kolektivnih pogodb, predvsem Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 18/1991-I in nasl. - KPND). Tako kot ZDR (in ZSPJS) tudi ZJU ni razveljavil veljavnih kolektivnih pogodb. O prenehanju veljavnosti kolektivnih pogodb govori šele Zakon o kolektivnih pogodbah (Uradni list RS, št. 43/2006 - ZKoiP) v 34. členu, ki pa dejansko določa, da se veljavne kolektivne pogodbe uporabljajo še naprej (do poteka roka sklenitve oziroma do sklenitve novih), če niso v nasprotju s tem zakonom ali zakonom, ki ureja individualna delovna razmerja. Ker kolektivne pogodbe lahko določijo za delavca ugodnejše pravice kot zakon (drugi odstavek 7. člena ZDR), ugodnejše določbe veljavne kolektivne pogodbe niso v nasprotju z ZDR. Vprašanje pa bo lahko, ali so vse določbe kolektivnih pogodb, sprejetih na podlagi oziroma ob upoštevanju prejšnje zakonodaje, še uporabne ob novi zakonski ureditvi delovnih razmerij. Pri tem je treba upoštevati tudi posebno določbo 33. člena ZKoiP, da velja za plače v javnem sektorju sistem kolektivnih pogodb, kot jih določa ZSPJS. Z 11. 6. 2008 je pričela veljati Kolektivna pogodba za javni sektor (sprejeta kot kolektivna pogodba na podlagi ZSPJS), ki je v prehodni določbi 52. člena izrecno določila, da

prenehajo veljati le določbe KPND, ki urejajo osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke, ostale določbe KPND pa ostanejo v veljavi.

Praktično se lahko dileme glede urejanja pravic in obveznosti s kolektivno pogodbo in glede ugotavljanja skladnosti veljavnih kolektivnih pogodb z ZJU, poznari na dveh primerih: določanje disciplinskih sankcij in premestitev na delo v drug kraj.

Disciplinski postopek

S spremembami in dopolnitvami ZJU (novela ZJU-B, Uradni list RS, št. 113/05), so bile iz ZJU črtane vse določbe o disciplinski odgovornosti. Namen je bil „izenačitev statusa javnih uslužbencev v javni upravi z zaposlenimi v zasebnem sektorju in neposredna uporaba zakona, ki ureja delovna razmerja“ – torej ZDR (obrazložitev predloga, Poročevalec DZ, št. 57/05). V predlogu je bilo predvideno, da naj ZJU „glede na posebnosti uslužbenskega razmerja na novo določi disciplinske sankcije in določi pristojnost za uvedbo in vodenje postopka“. Zato je bila v predlogu le prehodna določba o uporabi predpisov v že začelih postopkih. Besedilo, kakršno je bilo sprejeto – črtanje celotnega poglavja, brez posebnih določb o sankcijah in pristojnostih, izhaja iz amandmajev Odbora DZ za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (Poročevalec DZ, št. 95/05), ki so dodali tudi novo prehodno določbo (drugi odstavek 85. člena ZJU-B²). Obrazložitev navaja, da gre za urejanje načina izvajanja postopkov ugotavljanja disciplinske odgovornosti do sklenitve kolektivne pogodbe: potrebna je zato, ker morajo biti v skladu z ZDR vse dodatne disciplinske sankcije določene s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti.

Določbo drugega odstavka 85. člena ZJU-B je sicer mogoče razumeti na več načinov. Toda glede na namen zakonskih sprememb in njihovo upoštevanje v celoti, pride v poštev le razlaga, da poteka disciplinski postopek tudi zoper javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti po ZDR, poleg disciplinske sankcije opomina, pa se jim „do sklenitve kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti“ lahko izreče tudi denarna kazen. Dve kolektivni pogodbi sta bili sprejeti v letu 2008: Kolektivna pogodba za javni sektor (Uradni list RS, št.

² „V postopkih ugotavljanja disciplinske odgovornosti se do sklenitve kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti uporabljajo določbe Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 35/05 – uradno prečiščeno besedilo) razen določb o odvzemu položaja oziroma razrešitve s položaja, razrešitve naziva in imenovanja v eno stopnjo nižji naziv in odpovedi pogodbe o zaposlitvi.“

57/08 – KPJS) in Kolektivna pogodba za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS št. 60/08). Toda obe sta bili sprejeti na podlagi ZSPJS in urejata le vprašanja, za katera ta zakon prepušča ureditev kolektivni pogodbi, zato ju ni mogoče šteti za kolektivno pogodbo dejavnosti, ki jo ima v mislih 85. člen ZJU-B. Še vedno pa velja tudi KPND, ki določb o disciplinskih sankcijah nima (ker jih je po prejšnji zakonodaji določal že zakon), prav tako jih tudi nimajo posamezne kolektivne pogodbe negospodarskih dejavnosti.

Ni nujno, da bo sploh sklenjena še kakšna kolektivna pogodba dejavnosti (za javni sektor) in tudi ni nujno, da bo – kolikor bo sklenjena – določila disciplinske sankcije. Glede na svobodo kolektivnega dogovarjanja (76. člen Ustave) zakon tudi ne more nalagati pogodbenim strankam kaj naj uredita s kolektivno pogodbo in kako, sploh pa ne v primeru, ko je država, sicer v funkciji delodajalca, tudi ena od pogodbenih strank. Tako kot je zapisana določba 85. člena ZJU-B pa tudi ni nujno, da kolektivna pogodba na ravni dejavnosti take sankcije določi, zadošča, da je sklenjena. Če dodatnih disciplinskih sankcij ne bo določila, bo veljalo, da jih stranke kolektivne pogodbe niso določile in sankcij po prehodni določbi ZJU ne bo več mogoče izrekat.

Premestitev v drug kraj

Premestitve javnih uslužbencev z enostranskimi sklepi delodajalca so posebnost ZJU, ki jo ZDR ne pozna več, niso pa po vsebini nič drugega kot razporeditev po prejšnji zakonodaji, ko je na podlagi prvega odstavka 25. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 14/90 in nasl. - ZDR90) kolektivna pogodba lahko določila primere in pogoje, pod katerimi je mogoče delavca razporediti iz kraja v kraj brez njegove privolitve. Vprašanje je, ali je treba pri ugotavljanju zakonitosti premestitve javnega uslužbenca upoštevati tudi določbe KPND (konkretno 24. člena) ali le določbe ZJU (konkretno 149. člena).

Javnemu uslužbencu sicer (s pogodbo o zaposlitvi oziroma sklepom) ni mogoče zagotoviti večjih pravic ali bolj ugodnih pogojev dela, kot jih določajo predpisi s področja delovnega prava (zakon in podzakonski predpisi) in kolektivne pogodbe, toda tudi manjših ali manj ugodnih ne. Ker so določbe KPND, ki določajo omejitve pri premestitvah javnih uslužbencev iz kraja v kraj, zanje ugodnejše kot jih določa ZJU, jih je potrebno upoštevati. Na njihovo veljavnost oziroma uporabnost ne

vplivajo določbe 2. člena KPND o stvarni veljavnosti: za državne organe velja le, če posamezna vprašanja, ki jih ureja, niso z zakonom drugače urejena. Določbe 24. člena KPND zagotavljajo javnemu uslužbencu varstvo v primeru premestitve na delovno mesto (isto ali drugo) v drugem kraju. Zaradi take premestitve se ne smejo bistveno poslabšati možnosti za varstvo in šolanje otrok, prevoz, stanovanjski in drugi življenjski pogoji delavca in njegove družine, razporeditev pa tudi ne sme vplivati na bistveno poslabšanje delavčevega zdravja. Ti dve omejitvi sta (alternativno) določeni brez povezave z oddaljenostjo in časom, potrebnim za prihod na delo in z dela in se ugotavljata v vsakem konkretnem primeru posebej. Po tretji (alternativno) določeni omejitvi, pa je premestitev brez privolitve (soglasja) javnega uslužbenca nezakonita, če pot na delo in z dela traja v normalnih okoliščinah z javnimi prevoznimi sredstvi več kot dve uri, za mater delavko z otrokom do treh let starosti pa več kot eno uro. Ta omejitev dejansko predpostavlja, da se pogoji delavca bistveno poslabšajo v vsakem primeru, ko za pot na delo in z dela porabi dnevno več kot dve uri.

ZJU v 149. členu teh omejitev ne ureja drugače in jih tudi ne izključi. Določa le dodatno omejitev, da premestitev zaradi delovnih potreb (torej brez soglasja, prvi odstavek 147. člena ZJU) ni dopustna, če kraj opravljanja dela od dotedanjega kraja opravljanja dela ni oddaljen več kot 70 kilometrov oziroma več kot eno uro vožnje z javnim prevozom. Razlog in smiselnost take omejitve nista pomembna. Dejstvo pa je, da na je njeni podlagi javne uslužbenca dopustno razporejati iz kraja v kraj ne samo v okviru omejitev glede na kraj njihovega bivanja, temveč tudi glede na kraj dotedanjega opravljanja dela. To res lahko privede do nesmislov, kot na primer, da javnega uslužbenca z bivališčem v Ljubljani, ki dela v Mariboru, ni mogoče zakonito razporediti na delo v Ljubljano. Toda določba 149. člena ZJU je povsem jasna in ne omogoča drugačne razlage. Še vedno veljavne določbe 24. člena KPND pa urejajo nekaj drugega: varstvo delavca (javnega uslužbenca) pred tako premestitvijo (razporeditvijo), ki bi zaradi prevelike oddaljenosti in preveč časa za pot od njegovega bivališča do kraja opravljanja dela, lahko pomenila bistveno poslabšanje njegovih življenjskih (predvsem družinskih) pogojev. Tudi te omejitve je delodajalec dolžan upoštevati. Za delavca je manj pomembna oddaljenost med starim in novim krajem dela, saj se na delo ne bo vozil najprej v stari kraj in nato od tam v nov kraj. Vsakič se bo na delo vozil iz kraja svojega bivališča.

Nenazadnje tudi novela ZDR (ZDR-A, Uradni list RS, št. 103/2007) pri opredelitvi ustreznosti ponujene nove zaposlitve po 90. členu prav tako šteje za ustrezno le zaposlitev, pri kateri kraj opravljanja dela ni oddaljen več kot tri ure vožnje v obe

smeri z javnim prevoznim sredstvom od kraja bivanja delavca. Določbe ZDR o odpovedi s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi se za javne uslužbence sicer ne uporabljajo (sedmi odstavek 147. člena ZJU). Toda če so te določbe ZDR v praksi razumljene kot nekakšen „nadomestek“ nekdanjih razporeditev, je tudi primerjava med njimi in premestitvami po ZJU povsem mogoča in primerna.

3. SODNO VARSTVO

3.1. Upravni spor

Po določbi šestega odstavka 24. člena ZJU je predviden upravni spor v primeru, ko se o pravicah in obveznostih javnega uslužbenca odloča z upravno odločbo. To so odločitve o izbiri kandidatov na podlagi javnega natečaja ter o imenovanjih in razrešitvah uradniškega naziva in položaja.

Postopek sklenitve delovnega razmerja je različen, če gre za uradniško delovno mesto ali za zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu (sedmi odstavek 57. člena ZJU). Za zaposlitev strokovno tehničnih javnih uslužbencev veljajo splošni predpisi, torej določbe 23. do 28. člena ter petega odstavka 204. člena ZDR. Ker v ZJU ni drugačnih določb glede postopka in pravnega varstva to pomeni, da mora delodajalec neizbranega kandidata obvestiti o neizbiri (28. člen ZDR), ta pa ima neposredno sodno varstvo pred delovnim sodiščem v obsegu, kot ga določa peti odstavek 204. člena ZDR. Postopek za novo zaposlitev uradnika pa se izvaja kot javni natečaj, ki je v celoti urejen z ZJU, vključno s pravnim varstvom.

V zvezi s sodnim varstvom pred upravnim sodiščem je treba opozoriti predvsem na dve razliki glede na delovne spore. Po Zakonu o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/2006 - ZUS-1) je predmet presoje pred upravnim sodiščem samo tisti upravni akt, s katerim je meritorno odločeno. Če bo torej pritožba na komisiji za pritožbe zavrnjena, bo tožbo treba vložiti zoper prvostopno odločitev predstojnika. Drugo je razlika glede strank postopka. V delovnih sporih je tožena stranka delodajalec, ki je v državnem organu vedno Republika Slovenija (drugi odstavek 3. člena ZJU), ne glede na to, v katerem državnem organu javni uslužbenec dela in ne glede na to, kateri organ odloča o njegovih pravicah iz delovnega razmerja (predstojnik in komisija za pritožbe). Sodna praksa je v delovnih sporih glede tega enotna (sodba Vrhovnega sodišča VIII Ips 183/2006). V upravnem sporu je drugače. Po določbi petega odstavka 17. člena ZUS-1 je tožena stranka država,

lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, torej tisti, ki je v delovnem razmerju tudi delodajalec, „zastopa“ pa ga v upravnem sporu organ, ki je izdal upravni akt. Poleg tega pa ima po določbi prvega odstavka 19. člena ZUS-1 položaj stranke tudi oseba, ki bi ji bila odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo.

3.2. Delovni spor

Po ZDR je delovno razmerje pogodbeno razmerje med delavcem in delodajalcem, z določenimi posebnostmi v primerjavi z drugimi civilnimi (pogodbenimi) razmerji sicer, toda v osnovi vendarle pogodbeno razmerje. Temu je prilagojeno tudi varstvo pravic. Pogodbe se sklepajo in spreminjajo (lahko tudi prenehajo) sporazumno in s soglasjem (volj) obeh strank in ni več enostranskih odločitev delodajalca, sprejetih v obliki formalnih sklepov. V primerjavi s pogodbami civilnega prava gre le za določene omejitve avtonomije pogodbenih strank (7. člen ZDR).

Sodno varstvo pravic iz delovnega razmerja je po 204. členu ZDR zagotovljeno neposredno pred delovnim sodiščem. Čeprav tudi javni uslužbenec sklene delovno razmerje s pogodbo o zaposlitvi (16. člen in prvi odstavek 53. člena ZJU), pa zakonske določbe o pravnem varstvu javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (24. člen ZJU) izhajajo iz predpostavke, da se o praviči in obveznosti teh javnih uslužbencev odloči s pisnim sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba (tretji odstavek 24. člena ZJU). Pritožba ne zadrži izvršitve odločitve (sklepa), javni uslužbenec pa lahko predlaga, da izvršitev zadrži komisija za pritožbe (tretji in četrti odstavek 24. člena ZJU). Pritožba pa zadrži izvršitev odločitve „v primeru prenehanja delovnega razmerja“ (tretji odstavek 24. člena ZJU), kar pomeni, da se tudi o odpovedi pogodbe o zaposlitvi – drugače kot po ZDR – odloča s posebnim sklepom. Tudi če je bil morda namen zakonodajalca v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi izenačiti položaj javnih uslužbencev z zaposlenimi v zasebnem sektorju glede možnosti neposrednega sodnega varstva³, iz zakonskih določb to ne izhaja. Eden od ciljev oziroma namenov sprememb ZJU v letu 2005 je bil tudi poenostavitev odločanja o pritožbah iz delovnega razmerja, ki naj zagotovijo učinkovitejše pravno varstvo v primerih kršitev pravic javnih

³ Tako dr. Erik Kerševan, Posebnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga za uradnike in strokovno tehnične javne uslužbenice, Delavci in delodajalci 4/2006

uslužbencev s težjimi posledicami (prenehanje delovnega razmerja, razrešitev, premestitve).⁴

Zoper sklep o pravici in obveznosti iz delovnega razmerja je torej dovoljeno sodno varstvo pred delovnim sodiščem le pod pogojem, da je javni uslužbenec v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti izkoristil možnost pritožbe (peti odstavek 24. člena ZJU). Tudi sodnega varstva zoper odpoved pogodbe o zaposlitvi tak javni uslužbenec ne more uveljavljati neposredno pred sodiščem. Če bo vložil tožbo prezgodaj (še preden bo vložil pritožbo), ali če pritožbe ne bo vložil oziroma bo vložena prepozno, bo sodišče tožbo zavrglo (drugi odstavek 42. člena ZDSS-1).

Tudi morebiten napačen pravni pouk na tako odločitev ne vpliva. Tako na primer sodbi Vrhovnega sodišča VIII lps 112/2006 in VIII lps 162/2007. Enako tudi v sklepih VIII lps 462/2007 in VIII lps 491/2007, vendar z dostavkom, da te procesne predpostavke pritožbeno sodišče (in tudi revizijsko) ne upošteva po uradni dolžnosti – delodajalec (tožena stranka) se mora nanjo izrecno sklicevati. V primerih, ko je sodno varstvo zagotovljeno po upravnem postopku, bodo posledice za javnega uslužbenca drugačne kot v delovnem sporu (izguba pravice do sodnega varstva in tudi zamuda roka za pritožbo). Če je zoper (upravno) odločbo, izdano po ZJU, dovoljena pritožba, ki zaradi napačnega pravnega pouka ni vložena, bo upravno sodišče tožbo sicer tudi zavrglo, toda glede na določbo 215. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nasl. - ZUP), bo javnemu uslužbencu tekel rok za pritožbo od dneva vročitve sklepa o zavrženju tožbe v upravnem sporu (tako na primer sklep Vrhovnega sodišča U 319/2005).

Varstvo pravic zoper sklepe delodajalca o pravicah in obveznostih, ki jih ta mora izdati, je jasno: pritožba na komisijo za pritožbe oziroma drug pritožbeni organ in in šele nato možnost sodnega varstva. Težave povzročata predvsem „dvojnost“ urejanja delovnih razmerij javnih uslužbencev: s pogodbo o zaposlitvi in z enostranskimi sklepi delodajalca ter posledično vprašanje, zoper kateri akt se varstvo uveljavlja. Posebej so se take težave pojavljale ob spremembi plačnega sistema, ki pa so deloma posledica tudi urejanja istih vprašanj z različnimi predpisi.

⁴ Poročevalec Državnega zbora št. 57/2005. V Poslovniku o delu Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije je med pristojnostmi te Komisije (še vedno) izrecno navedeno, da odloča tudi o pritožbi zoper sklep o odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

3.2.1. Odločitve po ZSPJS

ZSPJS ureja nekaj postopkov za varstvo pravic o pomembnih pravicah javnih uslužbencev (o plačah), ki so nekoliko drugačni kot postopki odločanja in varstva pravic po ZJU. Izhodišče je sicer enako. Po določbi drugega odstavka 3. člena ZSPJS se plača določi s pogodbo o zaposlitvi, odločbo oziroma sklepom, vendar se ne sme določiti v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami (tretji odstavek 3. člena ZSPJS). Če se navedeni predpisi spremenijo, se javnega uslužbenca o spremembi plače na njihovi podlagi le obvesti (četrti odstavek 3. člena ZSPJS). Izročitev tudi predloga aneksa k pogodbi o zaposlitvi je razumljiva (kaj, če ga javni uslužbenec ne podpiše je drugo vprašanje), kaj pa je smisel predloga „aneksa“ k odločbi oziroma sklepu (glede na četrti odstavek 53. člena ZJU) ni jasno. Odločba in sklep sta enostranska akta delodajalca.

Po petem odstavku 3. člena ZSPJS je glede plač določena neposredna uporaba zakona, predpisov in drugih aktov, izdanih na njihovi podlagi ter kolektivnih pogodb. To seveda lahko velja samo za tiste določbe navedenih predpisov, ki so neposredno uporabni. Kljub taki določbi in določbah ZJU je ZSPJS v 3. a členu predpisal ravnanje (postopke) v primeru nezakonitosti, točneje v primeru neskladnosti določb o plači v pogodbi ali sklepu z veljavnimi predpisi. To ravnanje je enako, kot v primeru spremembe predpisov (obvestilo, predlog aneksa). Če je bila javnemu uslužbencu izplačana višja plača, kot bi mu pripadala, lahko delodajalec zahteva vrnitev le s tožbo pred sodiščem (tretji odstavek 3. a člena ZSPJS, kolikor seveda ne pride do dogovora o vračilu). Obrazložitev predloga ZSPJS-D (Poročevalec DZ, št. 28/2005) navaja, da je v 3. a členu določen tudi način ravnanja v primeru izplačila previsokih plač, ki „sledi načelom in pravilom ZDR in Obligacijskega zakonika“. „Le s tožbo“ tako pomeni, da delodajalec ne more samovoljno poseči v plačo javnega uslužbenca z enostranskimi poračuni (136. člen ZDR). „Lahko zahteva“ pa ne pomeni nujno, da bo z zahtevkom tudi uspel. Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 83/2001 - OZ) ureja pravila vračanja v primeru neupravičenih pridobitev v 191. členu (enako je določal ZOR v 211. členu). Delodajalec bo moral dokazati, da ni vedel, da določenega zneska ni bil dolžan plačati. To bo težko glede na praviloma z zakonom ali drugim predpisom (vnaprej) določenimi prejemki in glede na to, da se o njih odloča s posebnimi sklepi, ki postanejo dokončni in pravnomočni. V takih primerih je Vrhovno sodišče že odločalo tako v delovnih sporih (na primer VIII Ips 139/2005) kot v civilnih premoženjskih sporih (na primer II Ips 550/2001 in II Ips 658/2005).

Peti odstavek 3.a člena ZSPJS je nekoliko nejasen, ni pa ga mogoče razlagati tako, da bi namesto delodajalca (na primer javnega zavoda) tožbo na sodišče lahko vlagal resorni minister, Računsko sodišče ali pristojni inšpektor.

V četrtem odstavku 3.a člena ZSPJS pa je urejen postopek, ko javni uslužbenec (ali funkcionar) sam ugotovi, da mu je plača določena in izplačana nezakonito. Postopek je podoben, ne pa enak kot v primeru zahteve za odpravo kršitev po 24. členu ZJU. Po ZJU o zahtevi delavca delodajalec odloči s pisnim sklepom, po ZJPJS pa le „izda obvestilo“. Po ZJU ima javni uslužbenec zoper neodločitev o zahtevi za odpravo kršitev možnost pritožbe, po ZSPJS pa ima v primeru neizdaje obvestila (rok za to je tudi krajši kot po ZJU) javni uslužbenec možnost neposrednega sodnega varstva. Kaj v primeru obvestila, s katerim se javni uslužbenec ne strinja, v ZSPJS ni izrecno določeno. Ni sprejemljivo, da bi v takem primeru moral javni uslužbenec še enkrat zahtevati odpravo kršitev, tokrat na podlagi 24. člena ZJU, in s tem doseči izdajo sklepa zoper katerega bo možna pritožba, kar je predpogoj za sodno varstvo. V povezavi s prvim odstavkom 3.a člena mora delodajalec v takem primeru izdati pisni sklep, torej ravnati z zahtevo po četrtem odstavku 3.a člena ZSPJS kot z zahtevo za odpravo kršitev po 24. členu ZJU. Drugačno varstvo pravic v primerjavi z ZJU je torej predpisano le v primeru neodgovora: brez pritožbe, torej neposredno pred sodiščem po četrtem odstavku odstavku 204. člena ZDR.

3.2.2. Sankcije v primeru nezakonitosti

Ne glede na pomisleke o možnosti razveljavitve pogodbe o zaposlitvi z enostranskim sklepom po določbah 74. do 77.a člena ZJU, je za varstvo pravic javnega uslužbenca pomembno naslednje:

O „sankcijah“ odloča komisija za pritožbe in sicer na lastno pobudo (torej po uradni dolžnosti), predlog pa lahko podajo javni uslužbenec sam (malo je verjetno, da si bo pogodbo o zaposlitvi odpovedal po tej poti), uradniškega sveta, predstojnika, Računskega sodišča ali inšpektorja. Pobudo lahko da tudi reprezentativni sindikat.

Zoper sklep o razveljavitvi ni več pritožbe (na isti organ). Zakon ima sedaj kratko določbo, da ima javni uslužbenec „možnost sodnega varstva“. Čeprav to ni posebej določeno, gre najbrž za varstvo pred delovnim sodiščem, rok pa je 30 dni od vročitve sklepa komisije za pritožbe, ki je v teh primerih prvostopni in edini

organ (24. in 25. člen ZJU ter 42. člen ZDSS-1). Zakon izrecno določa, da ima sodno varstvo le javni uslužbenec, ne pa tudi delodajalec. To sicer izhaja tudi iz opredelitve tovrstnih sporov za delovne spore, ker je Komisija za pritožbe po ZJU določena kot organ delodajalca, torej republike Slovenije ali lokalne skupnosti (občine).

3.2.3. Prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi

V poglavju o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi (XXI. poglavje) so v 153. členu najprej določbe o ukinitvi organa in prenosu nalog, ko v osnovi ne gre za prenehanje delovnega razmerja. Dejansko gre za posebno ureditev spremembe delodajalca kot jo pozna ZDR v 73. členu. Toda glede na Direktivo 2001/23/ES z dne 12. marca 2001 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi z ohranjanjem pravic delavcev v primeru prenosa podjetij, obratov ali delov podjetij ali obratov (člen 1(c)), upravna reorganizacija organov oblasti ali prenos upravnih funkcij med organi oblasti tudi niso prenos v smislu te direktive. Pri tem v primerih iz prvega in tretjega odstavka 153. člena sploh ne gre za spremembo delodajalca, ker je v državnih organih delodajalec vedno Republika Slovenija. „Prevzem“ nalog po drugem državnem organu za delavca, ki te naloge opravlja, ne bi smel imeti nobenih posledic. Določbo, da „se javni uslužbenci razporedijo na enaka delovna mesta“ je zato praviloma razumeti kot da ostanejo na enakih delovnih mestih. Kolikor se jim pravice in obveznosti spremenijo, imajo zagotovljeno enako varstvo pravic, kot so ga imeli do tedaj zoper istega delodajalca.

Ukinitve organa skupaj za nalogami, ki jih opravlja, pomenijo za javnega uslužbenca prenehanje delovnega razmerja iz poslovnega razloga, kar ZJU posebej ureja.

V četrtem in petem odstavku 153. člena pa gre za situacije, podobne spremembi delodajalca po 73. členu ZDR. Za razliko od ureditve po ZDR govori ZJU pri prenosu nalog med državo in lokalno skupnostjo o prenehanju delovnega razmerja in takojšnji ponovno sklenitvijo, pri prenosu med državo in drugimi – javnimi in zasebnimi osebami - pa o tem, da se „zagotovi“ prevzem vseh javnih uslužbencev, ki so opravljali „prenesene“ naloge v državnem organu. Pri tem ZJU očitno izhaja še iz prejšnje ureditve po ZTPDR in SKPGD, ko je do prevzema delavcev prišlo na podlagi sporazuma dveh delodajalcev. Po 73. členu ZDR ne gre več za spo-

razum, temveč pride do spremembe delodajalca ex lege, kakor hitro se ugotovi, da je šlo za prenos „podjetja“.

Iz ostalih določb tega poglavja pa izhaja, da pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca preneha veljati na načine, ki jih določa ZDR (prvi in tretji odstavek 154. člena ZJU). ZJU določa le:

- dva dodatna razloga za prenehanje delovnega razmerja po samem zakonu (poleg tistih, določenih s 119. členom ZDR), s tem, da daje možnost določitve še dodatnih razlogov z zakonom (prvi odstavek 154. člena ZJU),
- dodaten razlog za redno odpoved (162. člen ZJU), in
- posebnosti redne odpovedi iz poslovnega razloga in razloga nesposobnosti.

Kot je bilo že navedeno se tudi o odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu, odloča s pisnim sklepom, zoper katerega je možna pritožba na pristojno komisijo za pritožbe, pritožba zadrži izvršitev odpovedi in je tudi predpogoj za sodno varstvo.

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi po samem zakonu zaradi neopravljenega strokovnega izpita pomeni smiselno prenehanje pogodbe, sklenjene z razveznim pogojem (59. člen OZ). Tudi v tem primeru mora delodajalec izdati (ugotovitveni) sklep, zoper katerega je možna pritožba in sodno varstvo. Najmanj kar bo javni uslužbenec lahko uveljavljal, je, da izpita ni opravil (v roku ali sploh ne) iz razlogov, ki niso na njegovi strani.

Po četrti alineji prvega odstavka 111. člena ZDR je razlog za izredno odpoved, če mora biti delavec zaradi prestajanja zaporne kazni več kot šest mesecev odsoten z dela. Po ZJU (154. člen) pa je razlog za prenehanje pogodbe o zaposlitvi po samem zakonu, če je javni uslužbenec s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev zapora. V praksi bo šlo praviloma v obeh primerih za odsotnost z dela nad šest mesecev, razlika pa je predvsem v tem, katero kaznivo dejanje je razlog: po ZDR katerokoli, ki ima za posledico tako odsotnost, po ZJU pa le, če bo šlo za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. ZJU v tem primeru izrecno določa, da delovno razmerje preneha s sklepom, ki ga izda predstojnik, najkasneje pa 15. dan po vročitvi pravnomočne sodbe delodajalcu. Rok za vročitev pravnomočne kazenske sodbe delodajalcu je določen v 138. členu Zakona o kazenskem postopku (Uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 32/2007 in nasl. - ZKP). Pritožba zoper sklep predstojnika ni izrecno izključena.

3.2.4. Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih razlogov

Za redno odpoved iz krivdnih razlogov (in za izredno odpoved) se uporablja ZDR – torej tudi določbe o roku za odpoved iz šestega odstavka 88. člena (ter drugega odstavka 110. člena) ZDR. Ta rok je po sodni praksi prekluziven, torej njegova zamuda pomeni, da je odpoved nezakonita. V primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi je bilo v sodnih sporih predmet ugotavljanja predvsem dejansko vprašanje začetka tega roka. To je bil trenutek seznanitve z razlogom za odpoved, po spremenjeni diktaciji z ZDR-A pa bo to ugotovitev razloga. Pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu pa je glede na dvostopenjski (predhodni) postopek vprašanje, kako ta rok sploh upoštevati. Sprejemljiva je predvsem razlaga, da mora organ prve stopnje (praviloma predstojnik) odločiti o odpovedi pogodbe o zaposlitvi v navedenih rokih, pritožbeni postopek pa na potek tega roka ne vpliva. Enako sprejemljiva bi sicer lahko bila tudi razlaga, da mora biti o odpovedi pogodbe o zaposlitvi dokončno odločeno v tem roku, da mora torej v tem roku odločiti tudi komisija za pritožbe. Ob taki razlagi bi bila glede na podaljšanje rokov z ZDR-A redna odpoved še lahko izvedljiva, težko, če že ne nemogoče pa bi bila izvedljiva izredna odpoved, ne glede na določbo drugega odstavka 39. člena ZJU.

Uporaba ZDR pomeni tudi upoštevanje določb 83. člena o pisnem opozorilu pred redno odpovedjo iz krivdnih razlogov in o zagovoru na podlagi pisnega vabila z obrazloženim razlogom za odpoved.

3.2.5. Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti

Za redno odpoved iz razloga nesposobnosti je mogoče ugotoviti, da se uporablja ZDR, razen glede določb o definiciji nesposobnosti (torej se ne uporablja druga alineja prvega odstavka 88. člena ZDR), odpravnine (torej določbe 109. člena) in o možnosti premestitve. Slednja izključitev ni povsem jasna, ker ZDR premestitev (nekdanj razporeditev) ne pozna (več). Morda je imel ZJU v mislih izključitev določb ZDR ponudbi nove pogodbe o zaposlitvi (tretji odstavek 88. člena v zvezi z 90. členom ZDR). ZJU namreč ohranja premestitve (razporeditve) in v primeru nesposobnosti je pogoj za odpoved pogodbe o zaposlitvi predhodna ugotovitev o možnosti premestitve. Da se določbe ZDR o o odpovedi (pogodbe o zaposlitvi) s ponudbo nove pogodbe, za javne uslužbence ne uporabljajo, določa že sedmi odstavek 147. člena ZJU.

Še dve določbi sta v zvezi s tem razlogom drugačni, kot v ZDR. Če lahko pride do premestitve v času odpovednega roka, se odpoved s soglasjem javnega uslužbenca prekliče (160. člen ZJU). Posebej je urejena nesposobnost uradnika na položaju, kjer se predpostavlja nesposobnost takega uradnika, če enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih rezultatov ali prihaja do ponavljajočih oziroma težjih napak pri poslovanju (četrti odstavek 159. člena ZJU). Uradnik lahko dokazuje nasprotno, torej to, da „nesposobnost“ enote, ki jo vodi, ni posledica njegove nesposobnosti.

3.2.6. Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga

Določbe ZJU o redni odpovedi iz poslovnega razloga (členi 156 do 158) so nekoliko nejasne. Najprej je določeno, da se glede razlogov za redno odpoved iz poslovnega razloga ne uporabljajo določbe ZDR, temveč določbe ZJU (prvi odstavek 156. člena). Nato pa v prvem odstavku 157. člena določa, da se glede programa razreševanja presežnih javnih uslužbencev, uporabljajo določbe ZDR (z določenimi posebnostmi), v prvem odstavku 158. člen določi, da se glede ugotavljanja možnosti premestitve (pripomba je v tem delu enaka kot pri razlogu nesposobnosti) in glede prednostne pravice do zaposlitve, ne uporabljajo določbe ZDR, temveč določbe ZJU, v šestem odstavku 158. člena pa spet določi, da ima javni uslužbenec pravico do odpravnine in druge pravice „v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivno pogodbo“.

Katere določbe ZDR (vključno s spremembami po ZDR-A) o odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga torej sploh veljajo? Od določb 88. člena ZDR le splošna določba o utemeljenosti razloga iz drugega odstavka (kar mora dokazati delodajalec) in določba šestega odstavka o roku, v katerem mora delodajalec podati odpoved. V primeru poslovnega razloga je sedaj predpisan le šestmesečni objektivni, še vedno prekluzivni, rok od nastanka razloga. Druge določbe tega člena so povezane bodisi z odpovedjo s ponudbo nove pogodbe, bodisi z možnostjo premestitve po ZJU. Zato se za javne uslužbenke ne uporabljajo, enako kot ne določbe 90. in 90. a člena ZDR (po ZJU jih „nadomešča“ možnost premestitve po 158. členu). Ne uporablja se določba 102. člena ZDR, ki je vezana sicer le na primere odpovedi iz poslovnega razloga večjemu številu delavcev. Za javne uslužbenke velja določba sedmega odstavka 158. člena ZJU. Ali velja le za odpoved iz poslovnih razlogov ali tudi v primeru vseh drugih odpovedi „po tem

poglavju“ je drugo vprašanje.⁵ Uporabljale naj bi se določbe ZDR glede programa razreševanja presežnih delavcev, vendar ni jasno katere določbe. Samo določba 99. člena, ta določba skupaj s 96. členom, morda še 100. členom. Vprašanje je, kakšno je razmerje med določbami ZDR o obveznosti izdelave programa (ki je obvezen le pri večjem številu presežnih delavcev) in določbami tretjega do šestega odstavka 156. člena ZJU o obrazložitvi reorganizacije? Vsebina je v obeh primerih podobna ali celo enaka.

3.2.7. Drugi razlogi

Razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz 162. člena ZJU (če javni uslužbenec ne izpolnjuje več pogojev za delovno mesto) ni dodaten razlog v primerjavi z ZDR, ki tak razlog pozna v drugi alineji prvega odstavka 88. člena pod sicer skupnim poimenovanjem razlog nesposobnosti: neizpolnjevanje pogojev za opravljanje dela, določenih z zakoni in drugimi predpisi, izdanimi na podlagi zakona, zaradi česar delavec ne izpolnjuje oziroma ne more izpolnjevati pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja. Je pa urejen nekoliko drugače. Odpoved je možna samo, če se pogoji za delovno mesto spremenijo z zakonom, ne pa tudi, če se spremenijo z drugimi akti. Delodajalec je dolžan javnemu uslužbencu omogočiti, da v razumnem roku izpolni pogoje za delovno mesto.

Pogodbo o zaposlitvi za določen čas je v državnem organu in organu lokalne skupnosti mogoče skleniti le v primerih, določenih v 68. členu ZJU, ne pa tudi v drugih primerih, ki jih določa ZDR. Glede omejitve sklepanja zaporednih pogodb in glede posledic kršitve „določb prvega odstavka 68. člena ZJU“ pa se uporablja ZDR. To pomeni, da velja določba 54. člena ZDR, po kateri se šteje, da je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, če je pogodba o zaposlitvi za določen čas sklenjena v nasprotju z zakonom ali kolektivno pogodbo ali če ostane delavec na delu tudi po poteku časa, za katerega je sklenil pogodbo o zaposlitvi. Nezakonitost sklenitve pogodbe za določen čas lahko po ZDR delavec uveljavlja v času trajanja delovnega razmerja po prvem in drugem odstavku 204. člena ZDR, po prenehanju pa po tretjem odstavku tega člena (v roku 30 dni), javni uslužbenec pa po ZJU v skladu s 24. členom.

⁵ Glej Kerševan, *ibidem*

Vendar je pri pogodbi o zaposlitvi za določen čas treba upoštevati, da preneha veljati (brez odpovednega roka) s potekom časa, za katerega je bila sklenjena, ko je bilo dogovorjeno delo opravljeno ali s prenehanjem razloga, zaradi katerega je bila sklenjena (77. člen ZDR). Po ZDR delodajalec ne izdaja nobenih sklepov o prenehanju in take narave tudi nimajo morebitna obvestila delavcu. Ugotovitev obstoja delovnega razmerja za nedoločen čas po 54. členu ZDR lahko javni uslužbenec z zahtevo po drugem odstavku 24. člena uveljavlja le, dokler je javni uslužbenec, torej do prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Kaj pa potem, ko že ni več javni uslužbenec? Predhodni postopek po 24. in 25. členu ZJU bo možen le, če bo delodajalec tudi v tem primeru izdal formalen sklep (obvestilo?) o prenehanju delovnega razmerja, zoper katerega se bo javni uslužbenec lahko pritožil in bo taka pritožba zadržala izvršitev sklepa. Če takega sklepa ne bo, javni uslužbenec te procesne predpostavke pred prenehanjem delovnega razmerja ne bo mogel izpolniti. Možna je v takem primeru tudi razlaga, da lahko sodno varstvo uveljavlja neposredno na sodišču po tretjem odstavku 204. člena ZDR.

ZJU ima še posebno določbo drugega odstavka 54. člena, da so „določbe pogodbe o zaposlitvi, ki omejujejo čas trajanja delovnega razmerja v nasprotju z zakonom, nične“. Nične so le določbe o trajanju delovnega razmerja za določen čas, ne pa pogodba v celoti. Končni rezultat je sicer isti: pogodba je sklenjena za nedoločen čas. Le glede uveljavljanja ničnosti se lahko pojavijo dileme zaradi določbe tretjega odstavka 13. člena ZDR, da „pravica do uveljavljanja ničnosti pogodbe o zaposlitvi ne preneha“.

Posebno vprašanje je tako imenovano mirovanje pravic (152. člen ZJU), ki do leta 2005 niti ni bilo urejeno v zakonu temveč v Uredbi o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 22/2004 in nasl.). Zakonska določba omogoča le sporazum o tem, s pravico javnega uslužbenca, da se v tem času zaposli pri drugem delodajalcu in pravico do vrnitve. Ne določa pa roka, v katerem se mora vrniti in tudi ne izrecno, kakšne posledice, če se ne vrne oziroma, ali lahko vrnitev uveljavlja v sodnem postopku. Ali je v tem delu upoštevati določbe ZDR o suspenzu pogodbe o zaposlitvi (51. člen ZDR)? Najbrž da, saj ZDR primerov za suspenz ne določa taksativno, ampak pravi, da je ta mogoč tudi „v drugih primerih, ki jih določa zakon“. Problem pa je v tem, da po ZDR v času suspenza pogodba o zaposlitvi ne preneha (in se praviloma tudi ne sme odpovedati), tako da se delavec po poteku suspenza le vrne na delo. Po ZJU pa javni uslužbenec (lahko) sklene delovno razmerje pri drugem delodajalcu, kar pomeni, da mu v državni upravi preneha in ga ob vrnitvi ponovno

sklene. Po ZDR je nevrnitev na delo poseben razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi (peta alineja prvega odstavka 111. člena ZDR).

3.2.8. Področni zakoni

Posamezni področni zakoni v postopek pravnega varstva javnih uslužbencev neposredno praviloma ne posegajo (razen že navedenih posebnosti po ZObr, ZUJK in ZOFVI). Izhodišče je za zaposlene v državni upravi enako: odločanje s sklepi delodajalca in dvostopenjsko odločanje pri delodajalcu kot pogoj za sodno varstvo. Posebnosti se nanašajo bolj na vsebino nekaterih pravic in deloma na organe odločanja. Problem je lahko vprašanje varstva pravic v primerih posebnih, dodatnih razlogov za prenehanje delovnega razmerja.

ZObr, Zakon o policiji (Uradni list RS, št. 49/98 in nasl. – ZPol) in Zakon o carinski službi (Uradni list RS, št. 56/99 in nasl. – ZCS-1) tako na primer drugače kot ZDR in ZJU urejajo prenehanje delovnega razmerja zaradi obsodbe za kaznivo dejanje:

ZObr za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti ali za drugo kaznivo dejanje na kazen v trajanju več kot 3 mesece (88. člen ZObr).

Možnost prenehanja delovnega razmerja zaradi obsodbe za kaznivo dejanje po 68. členu ZPol je nekoliko drugačna kot po ZJU in ZObr: po 2. točki prvega odstavka 67. člena ZPol je razlog le obsodba za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti (ne pa tudi iz malomarnosti), obsodba na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece pa se lahko razume tudi kot drugi kumulativni pogoj in ne kot alternativa v primeru drugih kaznivih dejanj (tistih, ki se ne preganjajo po uradni dolžnosti).

ZCS-1 pozna četrto varianto možnosti prenehanja delovnega razmerja zaradi obsodbe za kaznivo dejanje (40. člen v zvezi z 39. členom ZCS-1). Razlog je pravno močna obsodba na nepogojno kazen zapora za kaznivo dejanje, storjeno z naklepom, ki se preganja po uradni dolžnosti (lahko torej tudi le en mesec). Dodatna možnost, obsodba „zaradi kateregakoli kaznivega dejanja, storjenega na delu ali v zvezi z delom v službi“ pa je nekoliko nejasna, predvsem glede tega, ali gre zgolj za obsodbo ali pa mora biti tudi v tem primeru biti izrečena nepogojna kazen zapora.

V vseh navedenih primerih delovno razmerje javnemu uslužbencu preneha z dnem vročitve ugotovitvenega sklepa, izdanega na podlagi pravno močne sodbe, ki jo je

ministrstvu dolžno poslati sodišče. Določbe so drugačne kot v 154. členu ZJU, nikjer pa ni izrecno izključena možnost pritožbe.

ZObr ima tudi posebno določbo o prenehanju delovnega razmerja delavcu, za katerega se ugotovi, da ne izpolnjuje splošnih ali posebnih pogojev za poklicno delo na obrambnem področju (šesti odstavek 88. člena ZObr). Ne gre za primer iz 162. člena ZJU, ko se pogoji spremenijo, temveč za primere kot je na primer ugotovitev, da je bilo predloženo ponarejeno spričevalo o izobrazbi. ZObr predvideva prenehanje delovnega razmerja „z dnem dokončnosti akta o prenehanju delovnega razmerja“. Akt o prenehanju delovnega razmerja je lahko le sklep o odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ki mora postati dokončen, torej mora o morebitni pritožbi odločiti drugostopni organ (ki je po ZObr prav tako minister). Vprašanje pa je, za kakšno odpoved gre v tem primeru. Redno ali izredno in v tem primeru tudi, ali mora biti dana v roku, ki ga ZDR predpisuje za podajo odpovedi (šesti odstavek 88. člena in drugi odstavek 110. člena ZDR). Ali pa gre za poseben razlog odpovedi, kjer ni roka, razen morda ob smiselnem upoštevanju omejitve iz prvega odstavka 77. člena ZJU.

4. PREDHODNI POSTOPEK IN DENARNI ZAHTEVKI

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev so – na podlagi in samo v okviru zakona, podzakonskega predpisa in kolektivne pogodbe – določene s pogodbo o zaposlitvi. Pogodba pomeni načeloma soglasje volj pogodbenih strank, kar za javne uslužbenca pomeni le, da soglašajo s pravicami in obveznostmi, ki so v pogodbi lahko le povzetek ustreznih določb zakona, podzakonskega predpisa in kolektivne pogodbe. Ker pa navedeni akti niso vedno povsem jasni, lahko pride tudi do spora o tem, kakšne pravice in obveznosti navedeni akti res določajo.

Za javne uslužbenca v državni upravi in upravah lokalnih skupnosti pa velja pravilo, da se o njihovih pravicah in obveznostih odloča tudi s pisnim sklepom. Upošteva se samo 24. člen ZJU se o vsem, tudi o prenehanju delovnega razmerja, odloča s pisnimi sklepi delodajalca, torej z njegovimi enostranskimi odločitvami (podobno kot po prejšnji ureditvi delovnih razmerij z ZTPDR in ZDR90). Z določbami 53. člena ZJU pa je uzakonjena pogodba o zaposlitvi kot tisti akt, s katerim se delovno razmerje sklene in ki mora vsebovati tudi določbe o vseh bistvenih pravicah in obveznostih javnega uslužbenca. Toda v tej pogodbi naj bi bila tudi „navedba“, da lahko delodajalec posamezne sestavine pogodbe enostransko spreminja v

skladu z zakonom (13. točka drugega odstavka 53. člena ZJU). Taka določba je za pogodbo najmanj nenavadna.

V drugem odstavku 16. člena ZJU, ki kot splošna določba velja za vse javne uslužbence, je določba, da se pravice (in obveznosti) javnega uslužbenca iz delovnega razmerja določijo s pogodbo o zaposlitvi – z dostavkom, „če zakon ne določa drugače“. V posebnem delu zakon za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti očitno določa drugače. Če se torej o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev v teh organih odloča z enostranskimi sklepi delodajalca, je vprašanje, kakšen smisel ima sklepanje pogodb o zaposlitvi. Zakon ne dopušča enostavnega odgovora. Po določbi četrtega odstavka 53. člena ZJU mora namreč sklep biti tudi v skladu s pogodbo o zaposlitvi. Ali to torej pomeni, da delodajalec ne more enostransko sprejeti sklepa na primer o plači, letnem dopustu, kraju opravljanja dela, ipd. v nasprotju s tem, kar je dogovorjeno v pogodbi o zaposlitvi?

K jasnosti ne pripomorejo določbe petega in šestega odstavka 53. člena ZJU. Ob imenovanju v drug naziv, ob napredovanju v višji plačni razred in ob premešitvi na drugo delovno mesto se sklene aneks k pogodbi o zaposlitvi (peti odstavek). Tako kot je določba zapisana je razumeti, da se pogodba spremeni na podlagi predhodne odločitve delodajalca. Zakaj dopolnjevati oziroma spreminjati potem še pogodbo o zaposlitvi ni jasno. Predvsem zato, ker je lahko vprašljivo kaj v primeru, če delavec aneksa k pogodbi o zaposlitvi ne podpiše. Zakonska določba je bila v delu, ko je to izrecno urejala, spremenjena. Črtan je bil namreč drugi stavek v petem odstavku 53. člena ZJU („Če javni uslužbenec ne soglaša z vsebino aneksa k pogodbi o zaposlitvi, ki je v skladu s predpisi in kolektivno pogodbo, se mu izda sklep“). Sklep o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja je sicer mogoče izdati po četrtem odstavku 53. člena ZJU, toda biti mora v skladu s pogodbo o zaposlitvi, kar velja tudi za izdajo „nadomestnih“ sklepov. V določbi šestega odstavka 53. člena ZJU je določeno, da spremembe zakona, podzakonskega predpisa, kolektivne pogodbe oziroma splošnega akta delodajalca ne vplivajo na pravice in obveznosti javnega uslužbenca, določene s pogodbo o zaposlitvi oziroma sklepom, če se pogodba o zaposlitvi ne spremeni. Ali to pomeni, da se zaradi spremembe zakona, sklep o pravicah in obveznostih javnega uslužbenca ne more spremeniti oziroma nadomestiti z novim, dokler se ne spremeni pogodba o zaposlitvi?

ZJU v tretjem odstavku 16. člena (ki velja za vse javne uslužbence) določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je

to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ZJU v drugem odstavku 92. člena (nekoliko drugače sicer) določa, 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. To pomeni ne samo, da predstojnik ne sme sprejeti enostranskega sklepa v nasprotju z navedeno določbo, temveč tudi ne bi smel podpisati take pogodbe o zaposlitvi.

Od odgovora na vprašanje s kakšnim aktom se določajo pravice in obveznosti javnega uslužbenca, je odvisno tudi, kakšno varstvo pravic in sodno varstvo mu je zagotovljeno. Če je podlaga pogodba o zaposlitvi, je enako kot za zaposlene v zasebnem sektorju, sprememba pogodbe mogoča le s soglasjem tako delodajalca kot javnega uslužbenca. Dokler pa se pogodba ne spremeni, lahko javni uslužbenec uveljavlja odpravo kršitev s pogodbo dogovorjenih obveznosti ali zahteva njihovo izpolnjevanje. Postopek je določen v prvem odstavku 204. člena ZDR in drugem odstavku 24. člena ZJU. Razlika je le v tem, da mora javni uslužbenec pred vložitvijo tožbe za sodno varstvo izčrpati še notranjo pot s pritožbo pred pristojno komisijo za pritožbe.

V četrtem odstavku 204. člena določa ZDR izjemo glede denarnih zahtevkov – te lahko delavec in javni uslužbenec uveljavljata neposredno pred sodiščem. Pri pogodbenem razmerju ugotavljanje, kdaj gre za denarni zahtevek, kdaj pa morda za priznanje določene pravice, niti ni problematično. Pravice, na primer plača, so dogovorjene s pogodbo in če jo delodajalec ne izpolni, to je ne plača v dogovorjeni višini, ima delavec pravico vložiti tožbo neposredno na sodišče. To bo veljalo tudi v primerih tistih pravic, določenih s kolektivno pogodbo, na katero se pogodba o zaposlitvi sklicuje (29. člen ZDR) in v primeru uveljavljanja minimalnih pravic, ki se upoštevajo kot pogodbene določbe po 30. členu ZDR.

Kadar pa se o pravicah javnega uslužbenca odloča z enostranskim sklepom delodajalca, je po ZJU temeljno pravilo, da mora sklep postati „dokončen“, čeprav pritožba praviloma ne zadrži izvršitve. Ko je sklep enkrat dokončen, je možno neposredno sodno varstvo (enako kot pri pogodbi o zaposlitvi) le v primeru denarnih zahtevkov, to je za izpolnitev tistih pravic, ki so s takim sklepom določene (določljive) v denarju.

V vseh primerih, ko pa o neki pravici še ni odločeno, oziroma ko (še) nima podlage v pisnem sklepu, neposredno sodno varstvo po četrtem odstavku 204. člena ZDR ni mogoče. Na primer dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat pri-

pada javnemu uslužbencu po 23. členu ZSPJS, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta. Znesek (višina) dodatka se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor (23. in 27. člen ZSPJS). KPJS ne določa le višine temveč v 37. členu tudi dodatne pogoje za priznanje tega dodatka. Ne gre za dodatek, ki bi šel javnemu uslužbencu avtomatično, zgolj na podlagi pridobljene specializacije ali znanstvenega naziva, čeprav je določen v nominalnem znesku. O tem, ali izpolnjuje predpisane pogoje zanj, mora v skladu s sistemom javnih uslužbencev najprej odločiti delodajalec s pisnim sklepom. Zoper sklep o zavrnitvi pravice do tega dodatka mora javni uslužbenec najprej vložiti pritožbo, šele potem lahko vloži tožbo. Vendar ne kot denarni zahtevek za plačilo denarnih zneskov v višini dodatka, temveč kot tožbo zoper sklep delodajalca. Enako velja na primer za zahtevke za priznanje višjega plačnega količnika oziroma plačnega razreda, del plače za delovno uspešnost, ipd.

Čisti denarni zahtevek pa je na primer zahtevek za plačilo regresa za redni letni dopust. Pravica do regresa je določena že v zakonu (131. člen ZDR) in pripada vsem delavcem, ki imajo pravico do letnega dopusta – torej vsem, ki so zaposleni vsaj najmanj minimalno določen čas (ki ne sme biti daljši kot šest mesecev, 161. člen ZDR). Zakon določa tudi višino (najmanj minimalna plača) in datum plačila (zapadlosti). Nobena dodatna odločitev delodajalca ni potrebna.

V sodni praksi se je kot denarne zahtevke (čiste denarne terjatve) štelo tudi zahtevke za plačilo dejansko opravljenega dela, nazadnje na primer v zadevi VIII Ips 320/2007 z dne 23. 3. 2009⁶.

Bistvena razlika med denarnimi zahtevki (terjatvami) in zahtevki za priznanje pravic je v tem, da se denarne terjatve lahko uveljavljajo neposredno pred sodiščem v okviru zastaralnih rokov, za uveljavljanje pravic pa je predpisan postopek s prekluzivnimi roki za sodno varstvo. Ugotavljanje, kdaj gre za eno ali drugo vrsto zahtevka, je v izhodišču dovolj enostavno, čeprav to morda iz dejanskih okoliščin (tožbenih navedb) in postavljenih (tožbenih) zahtevkov ni vedno jasno na prvi pogled.⁷ Nekaj zmede je vnesel še 3. a člen ZSPJS, ki po svoje ureja varstvo pravic (vključno s sodnim varstvom) zoper odločitve o plači. Četrty odstavek tega člena bi se lahko razumel tudi tako, da je neposredno sodno varstvo predvideno tudi v

⁶ V zvezi s tem še več drugih odločb, posebej na primer sklep VIII Ips 97/2005 z dne 27. 9. 2005 ter sodba in sklep VIII Ips 160/2007 z dne 17. 11. 2008

⁷ Tako tudi dr. Martina Šetinc Tekavc, Predhodni postopek kot procesna predpostavka za sodno varstvo pravic javnih uslužbencev, Pravna praksa 3-4/2009

vseh primerih, ko gre za „določitev plače“, torej tudi v primeru odločitve o plačnem razredu na primer. Sodna praksa take razlage ni sprejela.

5. SKLEP

V letu 2002 sprejeta ZDR in ZJU sta urejala delovna razmerja vsak na svojih izhodiščih in temu primerno različno za zaposlene v zasebnem in javnem sektorju. Tudi varstvo pravic, vključno s sodnim varstvom, je bilo prilagojeno tem razlikam. S „približevanjem“ položaja javnih uslužbencev položaju zaposlenih v zasebnem sektorju, je – posebej še zaradi nujnega upoštevanja razlik – delovno pravni položaj javnih uslužbencev postal nepregleden in kompliciran. To velja tudi in še posebej za sistem določanja pravic in obveznosti oziroma odločanja o njih ter posledično tudi za varstvo pravic in sodno varstvo.

LITERATURA:

Galič, Aleš, Ustavno civilno procesno pravo, GV Založba, 2004

Kerševan, Erik, Posebnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga za uradnike in strokovno tehnične javne uslužbence, Delavci in delodajalci 4/2006

Šetinc Tekavc, Martina, Predhodni postopek kot procesna predpostavka za sodno varstvo pravic javnih uslužbencev, Pravna praksa 3-4/2009

JUDICIAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF PUBLIC OFFICERS

MIRAN BLAHA*

SUMMARY

In the Constitution the right of a public officer to judicial protection is specified as the right that a decision on his rights and duties or any allegations against him shall be dealt with speedily, without unnecessary delay and impartially by an independent court established by law. This way everybody is guaranteed access to court and a meritorious decision.

According to the Employment Relationships Act, judicial protection of the rights arising from the employment relationship is guaranteed by the Labour Court. It is an immediate protection which does not require claiming for it in a separate preliminary two instance proceeding with the employer. However, the decision procedure about the rights and duties of public officers within the state bodies and local administrations as laid down by the Civil Servants Act anticipates a two instance procedure with the employer which is according to the Labour and Social Court Act a precondition for the judicial protection of rights.

Some rights and duties of public officers are being decided upon by an administrative decision (i.e. the choice of a candidate on the grounds of an open competition, appointment to or a dismissal from an official title or position).

The salary system for public officers is regulated in a special law which however regulates the procedures concerning protection of rights in a somehow different manner than the Civil Servants Act. In addition, there is a special system of collective agreements regarding the salaries in the public sector according to the Salary System in the Public Sector Act.

Though an employment relationship of a public officer is established by an employment contract, the statutory provisions on judicial protection of public officers within the state bodies and local administrations are based on the assumption that

* Miran Blaha, LL, Supreme Court Judge of the Supreme Court of the Republic of Slovenia.
miran.blaha@sodisce.si

the rights and duties (including cancellation of employment contract) can be determined upon by a written decision; yet an appeal can be filed against it. Neither by the employment contract nor by an administrative decision a public officer can be granted a wider range of rights or better work conditions than those laid down in the labour legislation (including the law and the implementing regulations), and in the collective agreements; nor can his rights be reduced.

The choice of the act employed in determining the rights and obligations of the public officer also determines the scope of his rights and the judicial protection he is being guaranteed. In case this is the employment contract, the position of the public officer is the same as those of the employees in the private sector; any alterations of the contract are thus only possible by mutual consent of both parties: the public officer and the employer. If the employer does not meet his obligations arising from the contract, the worker is entitled to file a complaint directly to the court. If however the act applied is the one-sided decision of the employer, the respective public officer first has to file a complaint to his employer, whereby the latter does not withhold execution of the decision.

Both the Civil Servants Act which is applicable to the employees within the state bodies and local administrations as well as the Salary System in Public Sector Act which applies to all the employees within the public sector allow changes, the first one even an annulment of the employment contract by a one-sided act of the employer. However, in such a case a public officer is eligible for judicial protection.

The rights and the duties of public officers are regulated in numerous laws, executive acts and collective agreements. Consequently the regulations are unclear and in some cases inconsistent. Judicial protection is laid down in the Employment Relationships Act, in the Civil Servants Act and in the Salary System in Public Sector Act; in addition procedural issues and time limits for exercising rights are regulated in diverse sector specific acts. If applying to a "wrong" act, the consequence for the concerned public officer could result in the loss of the right to judicial protection that is to a meritorious decision regarding his claim.