

Razlikovanje med upravnimi in delovnopravnimi zadevami v postopkih pravnega varstva javnih uslužbencev

Katja Štemberger Brizani*

UDK: 349.2:351-057.112

Povzetek: Prispevek na podlagi teoretičnih izhodišč in sodne prakse kritično analizira zakonsko ureditev pravnega varstva javnih uslužbencev, ki je razdeljeno med upravno in delovnopravno varstvo, odvisno od oblike akta, zoper katerega se tako varstvo uveljavlja. Ugotavlja, da Zakon o javnih uslužbencih formalnega kriterija opredelitve upravne zadeve, po katerem se šteje, da gre za upravno zadevo, kadar je v predpisu predvidena izdaja upravne odločbe, ne uporablja dosledno, temveč varstvo v upravni sferi zagotavlja tudi zoper sklepe in obvestila. Poleg formalnega kriterija je treba torej izhajati tudi iz materialnega kriterija, po katerem se upravna zadeva – ne glede na poimenovanje akta – presoja (identificira) po vsebini. V izogib pravni zmedbi, ki jo nepoenotena terminologija in nepregledna ureditev v praksi povzroča, bi moral zakonodajalec upravne zadeve v Zakonu o javnih uslužbencih bolj natančno opredeliti, bodisi z dosledno uporabo pojma "upravna odločba" ali s taksativnim naštevanjem zadev, ki se uvrščajo med upravne zadeve, kot je to storil hrvaški zakonodajalec. V vsakem primeru pa je treba (dopolnilno) uporabljati tudi materialni kriterij.

Ključne besede: upravna zadeva, delovnopravna zadeva, akt politične diskrecije, pravno varstvo

Distinction Between Administrative and Labour Law Matters in Public Servant Legal Protection Proceedings

Abstract: Based on the theoretical premises and case law, the paper critically analyses the legal regulation of the legal protection of civil servants, which is divided into administrative and labour law protection, depending on the form of the act, subject to legal protection. It notes that

* Katja Štemberger Brizani, doktorica pravnih znanosti, docentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
katja.stembergerbrizani@pf.uni-lj.si.

Katja Štemberger Brizani, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana

the Public Employees Act does not consistently apply the formal criterion, according to which a matter is presumed to be an administrative matter if a regulation provides for the issuance of an administrative decision, but also provides for legal protection in the administrative sphere against orders and notices, which indicates that these matters are also administrative matters. In addition to the formal criterion, the substantive criterion must also be applied. According to the latter, an administrative matter – irrespective of the designation of the act – is examined (determined) on its merits. To avoid legal confusion caused in practice by inconsistent terminology and opaque statutory provisions, the legislator should define administrative matters more precisely, either by consistently using the term 'administrative decision' or by listing the matters classified as administrative matters taxatively (following the example of the Croatian legislation). However, in any case, the substantive criterion should also be applied (complementary).

Keywords: administrative matter, labour law matter, act of political discretion, legal protection

1. UVOD

Pravno varstvo javnih uslužbencev je razdeljeno med pristojnosti upravnega in delovnega sodstva, še pred tem pa je predviden pritožbeni postopek, če ni določeno drugače. Čeprav se na prvi pogled zdi, da je razmejitev med upravnopravnim in delovnopravnim varstvom glede na 24. člen Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU¹) relativno jasna (in enostavna), to vprašanje v praksi še vedno povzroča nekatere dileme, zvezane zlasti z (različno in pogosto nejasno) pravno naravo posameznih aktov, izdanih v zvezi z javnim uslužbencem, in nepregledno zakonsko ureditvijo. K temu dodatno prispeva še pomanjkanje celovitih razprav na to temo v domači literaturi. Dosedanje razprave so bile namreč usmerjene le v posamezne vidike (predvsem) delovnopravnega varstva javnih uslužbencev (npr. v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi)², medtem ko celoviti obravnavi pravne narave aktov po ZJU še ni bilo dano večje pozornosti.

¹ Ur. l. RS, št. 63/07 in nasl.

² Glej npr. Korpič Horvat, str. 177–191.

Vendar pa je to vprašanje izjemno pomembno, saj je od opredelitve pravne narave akta odvisen postopek pravnega varstva. Namen tega prispevka je zato z analizo določb ZJU in sodne prakse, ob upoštevanju teoretičnih izhodišč (predvsem upravnega prava), preučiti tudi ta vidik ter skušati postaviti mejo med upravnimi in delovnopravnimi zadevami, prav tako pa obravnava nekatera druga sporna vprašanja – predvsem procesne narave – v zvezi s pravnim varstvom javnih uslužbencev. Kot tak bo imel prispevek veliko spoznavno vrednost tako za pravno teorijo kot tudi za prakso.

Prispevek se osredotoča zgolj na javne uslužbence, za katere se uporabljajo določbe o pravnem varstvu (členi 24 in naslednji ZJU). To pa so javni uslužbenci, zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (drugi odstavek 2. člena ZJU), če pravno varstvo s posebnimi predpisi ni urejeno drugače (npr. na področju obrambe), ter javni uslužbenci v javnih zavodih na področju kulture in pri drugih pravnih osebah na področju kulture.³ ZJU razlikuje med uradniki in strokovno-tehničnimi javnimi uslužbenci, posebej pa ureja tudi uradnike na položajih, ki jih lahko nadalje razdelimo na uradnike na najvišjih položajih (tudi: “najvišji položajni uradniki”, “politični uradniki”⁴ ali “top management”) in na ostale (nižje) uradnike. V vseh primerih gre za posameznike, ki imajo sklenjeno delovno razmerje v javnem sektorju (prvi odstavek 1. člena ZJU), pri čemer pa se uradniki od strokovno-tehničnih javnih uslužbencev razlikujejo po tem, da v organih opravljajo javne naloge (to so naloge, povezane z izvrševanjem oblasti ali varstvom javnega interesa), strokovno-tehnični javni uslužbenci pa spremljajoča dela, uradniki na položajih pa (za razliko od ostalih uradnikov) zasedajo položajna (vodstvena) delovna mesta (23. člen ZJU). Gre za uradniška delovna mesta, na katerih se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (80. člen ZJU). Navedeno razlikovanje v kategorijah javnih uslužbencev je pomembno tudi z vidika pravne narave akta, zoper katerega se (če sploh lahko) uveljavlja pravno varstvo, o čemer pa več v nadaljevanju. Določbe ZJU (o pravnem varstvu) dopolnjuje splošna delovnopravna zakonodaja, to je Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1⁵) (prvi odstavek 5. člena ZJU in prvi odstavek 2. člena ZDR-1).

³ Glej prvi odstavek 45. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK), Ur. l. RS, št. 77/07 in nasl.

⁴ Tako U-I-90/05-13 z dne 7. 7. 2005.

⁵ Ur. l. RS, št. 21/13 in nasl.

ZJU ureja dve obliki pravnega varstva: predhodno "interno" varstvo pred delodajalcem, ki se nadaljuje s pritožbenim postopkom (razen, če je pritožba po zakonu izključena) – v sodni praksi je zanj uveljavljeno poimenovanje predhodni postopek pred delodajalcem⁶ – in sodno varstvo, ki je razdeljeno med pristojnosti delovnega in upravnega sodstva, odvisno od akta, ki je predmet spora. Z vidika uporabe prava to pomeni, da se poleg določb ZJU, uporabljajo še določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP⁷), Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1⁸) in Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (v nadaljevanju: ZDSS-1⁹). Gre torej za prepleteno zakonsko ureditev, ki jo je treba uporabiti vzporedno, to pa pogosto povzroča številne pravne dileme.

2. TEORETIČNA IZHODIŠČA: OPREDELITEV UPRAVNE ZADEVE IN DELOVNOPRAVNE ZADEVE

2.1. Upravna zadeva

Teorija, na temelju zakonske ureditve, razlikuje med formalnim in materialnim kriterijem opredelitve upravne zadeve.¹⁰ Samo razumevanje tega pojma je pomembno z vidika uporabe upravnega postopka. ZUP se namreč uporablja "v celoti"¹¹ kadar organ¹² neposredno uporablja predpise, odloča o upravni zadevi (1. člen ZUP). Formalni kriterij opredelitve upravne zadeve je urejen v drugem odstavku 2. člena ZUP, po katerem se šteje, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki zadevi vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo (zakonske domneve). Za upravno zadevo pa gre ne le takrat, kadar je to s predpisom izrecno določeno, temveč tudi, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari (drugi stavek

⁶ Glej npr. sodba VDSS Pdp 439/2023 z dne 28. 11. 2023.

⁷ Ur. l. RS, št. 24/06 in nasl.

⁸ Ur. l. RS, št. 105/06 in nasl.

⁹ Ur. l. RS, št. 2/04 in nasl.

¹⁰ Čebulj, v: Kovač in Kerševan (ur.) in drugi, str. 66–69. Primerjaj Kerševan in Androjna, str. 58.

¹¹ Glede razlikovanja med uporabo ZUP »v celoti«, »subsidiarno« in »smiselno« glej Štemberger, 2020, str. 87–92.

¹² ZUP med organe uvršča organe državne uprave in druge državne organe, organe lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil, ki jim zakon daje pristojnost (pravilneje: pooblastilo) za odločanje v upravni zadevi. Glej prvi odstavek 5. člena ZUP.

drugega odstavka 3. člena ZUP): gre za materialni kriterij opredelitve upravne zadeve. Za takšen primer bo šlo, kadar bo iz predpisa razvidno, da mora organ v določeni konkretni in posamični zadevi ob neposredni uporabi predpisov sprejeti enostransko, oblastveno odločitev o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih pravnih ali fizičnih oseb oziroma drugih subjektov, ki so lahko stranke v upravnem postopku.¹³ Pri upravnih zadevah gre torej za enostransko, oblastno (*ex iure imperii*) odločanje o konkretnih, posamičnih zadevah, s katerim se spremeni pravni položaj stranke v razmerju do nosilca javne oblasti, odločitve imajo zunanji in pravni učinek, so posamične (nanašajo se na določen ali vsaj določljiv krog subjektov) in konkretne (nanašajo se na obstoječe in ne hipotetično dejansko stanje).¹⁴ Vsi ti elementi morajo biti izpolnjeni kumulativno, v nasprotnem ne gre za upravno zadevo. Med upravne zadeve zato tudi ni mogoče uvrstiti aktov, ki so utemeljene na politični diskreciji (»akti vladanja«¹⁵), saj ne gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pač pa za pravno povsem nevezano odločanje, pri katerem ima organ izvršilne veje oblasti (ki sicer pogosto sovпада s pojmom »organ« v smislu prvega odstavka 5. člena ZUP) v ustavi ali zakonu zagotovljeno pooblastilo, da pri odločitvi upošteva politične in vrednostne usmeritve in ima zato zagotovljeno zelo široko polje diskrecije.¹⁶

Iz navedenega izhaja, da dejstvo, da predpis v neki zadevi ni izrecno predvidel vodenja upravnega postopka, izdaje upravne odločbe ali upoštevanje določil ZUP, še nujno ne pomeni, da ne gre za upravno zadevo po naravi stvari (materialni kriterij). Velja pa tudi obratno – čeprav po vsebini zadeve ne gre za odločanje o upravni zadevi (materialni kriterij), lahko predpis uporabo upravnega postopka izrecno veže tudi na te primere. Formalni kriterij v takih primerih prevlada nad materialnim kriterijem opredelitve upravne zadeve.

2.2. Delovnopravna zadeva

Pri opredelitvi delovnopravne zadeve (»odločanje delodajalca o pravicah oziroma obveznostih iz delovnega razmerja«) je treba izhajati iz opredelitve

¹³ Kerševan in Androjna, str. 46–47.

¹⁴ Štemberger, 2020, str. 88–89. Primerjaj Čebulj, v: Kovač in Kerševan (ur.) in drugi, str. 68.

¹⁵ Glej sodbo VSRS I Up 183/2009 z dne 2. 12. 2009.

¹⁶ Glej sklep VSRS X Ips 24/2016 z dne 29. 8. 2018 in sklep UPRS III U 106/2020-16 z dne 28. 12. 2022.

(individualnih) delovnih sporov (5. členu ZDSS-1),¹⁷ saj posebne opredelitve tega pojma v zakonu ne najdemo. Skladno z določbo 5. člena ZDSS-1 sem sodijo naslednji spori: o sklenitvi, obstoju, trajanju in prenehanju delovnega razmerja; o pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem oziroma njihovimi pravnimi nasledniki; o pravicah in obveznostih iz razmerij med delavcem in uporabnikom, h kateremu je delavec napoten na delo na podlagi dogovora med delodajalcem in uporabnikom; v zvezi s postopkom zaposlovanja delavca med delodajalcem in kandidatom; o pravicah in obveznostih iz industrijske lastnine, ki nastanejo med delavcem in delodajalcem na podlagi delovnega razmerja; o opravljanju del otrok, mlajših od 15 let, vajencev, dijakov in študentov; o kadrovske štipendiji med delodajalcem in dijakom ali študentom; o volonterskem opravljanju pripravništva in za katere tako določa zakon.

Delodajalec javnih uslužbencev, zaposlenih v državnih organih je Republika Slovenija, delodajalec javnih uslužbencev, ki so zaposleni v upravi lokalne skupnosti, pa lokalna skupnosti (3. člen ZJU), pri čemer pa pravice oziroma obveznosti, ki po zakonu pripadajo delodajalcu izvršuje predstojnik organa (4. člen ZJU). Gre torej za spore med Republiko Slovenijo/lokalno skupnostjo in javnim uslužbencem, ki ustrezajo vsebini 5. člena ZDSS-1.

3. OPREDELITEV UPRAVNE ZADEVE IN DELOVNOPRAVNE ZADEVE V ZAKONU O JAVNIH USLUŽBENCIH

Skladno s 24. členom ZJU delodajalec o pravicah oziroma obveznostih javnega uslužbenca (iz delovnega razmerja – *opomba avtorice*) odloča s pisnim sklepom, ki mora biti obrazložen in vročen javnemu uslužbencu. Izjema velja za navodila za delo v okviru opisa nalog delovnega mesta,¹⁸ kar teorija utemeljuje z razlogi nemotenega poteka delovnega procesa, ki bi bil lahko oviran, če bi moral delodajalec o teh navodilih odločati s pisnimi sklepi.¹⁹ Prvi odstavek 24. člena ZJU zahtevo po izdaji pisnega sklepa omenja tudi v povezavi z zahtevkom za odpravo kršitve pravice iz delovnega razmerja (ki ga javni uslužbenec naslovi na delodajalca skladno z drugim odstavkom tega člena). Smiselno enako velja tudi za

¹⁷ Primerjaj sodbo in sklep UPRS II U 446/2011 z dne 17. 10. 2012.

¹⁸ Glej npr. sodbo VDSS Pdp 461/2016 z dne 10. 10. 2016.

¹⁹ Kogej Dmitrovič, v: Korpič Horvat in drugi, str. 170.

zahtevkov za izpolnitev obveznosti iz delovnega razmerja, na katerega se prav tako nanaša drugi odstavek 24. člena ZJU in je zato treba šteti, da mora delodajalec tudi o njem odločiti s pisnim sklepom,²⁰ čeprav tega prvi odstavek izrecno ne določa. Pisnega sklepa delodajalec pa po mnenju, zavzetem v tem prispevku, ni dolžan izdati, kadar svoje kršitve odpravi oziroma prične z izpolnjevanjem obveznosti po delovnopravni zakonodaji; v primeru odprave kršitev namreč javni uslužbenec niti ne bo imel pravnega interesa za vložitev pravnega varstva, zato pisna izdaja sklepa pravzaprav ni nujno potrebna.

Po šestem odstavku 24. člen ZJU je, v primerih, ko se o pravicah oziroma obveznostih po tem zakonu odloča z upravno odločbo, zoper odločbo dovoljena pritožba v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, če ta zakon ne določa drugače; zoper dokončno odločbo je dovoljen upravni spor. Gre za uporabo formalnega kriterija opredelitve upravne zadeve, po katerem se šteje, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom predvidena izdaja upravne odločbe.

Glede na predstavljeni 24. člen ZJU je mogoče *prima facie* napraviti naslednji vmesni sklep: samo v primerih, kadar je v ZJU predvidena izdaja upravne odločbe, gre za odločanje o upravni zadevi, v vseh ostalih primerih pa gre (*a contrario*) za odločanje o delovnopravni zadevi, pri čemer na to, da gre za delovnopravno zadevo kaže tudi dejstvo, da je o pravicah oziroma obveznostih izdan pisni sklep. V nadaljevanju prispevek s podrobno analizo zakonskih določb ZJU ugotavlja, ali to v celoti drži, še pred tem pa je napravljen kratek primerjalnopravni pregled razmejitve med upravnimi zadevami in delovnopravnimi zadevami v hrvaškem pravu.

4. PRIMERJALNOPRAVNI PREGLED: HRVAŠKA UREDITEV

Tudi v hrvaškem pravu je pravno varstvo javnih uslužbencev v državnih organih (hr. *državni službenici*, tj. državni uradniki) razdeljeno med pristojnosti upravnega in delovnega sodstva, pri čemer Zakon o državnih uslužbencih (hr. *Zakon o državnim službenicima*, v nadaljevanju: ZDS²¹) posebej ureja le upravnopravno varstvo. Skladno z 42. členom tega zakona je odločanje o zaposlitvi teh uslužbencev,

²⁰ Drugače o tem Kogej Dmitrovič, ki meni, da delodajalcu ni treba odločiti s sklepom o zahtevi za odpravo kršitev pravic. Glej *ibidem*.

²¹ Ur. l. RH, št. 155/23.

razporeditvi na delovno mesto, premestitvi, napredovanju, plači, podaljšanju roka za opravljanje državnega izpita, dajanju na razpolago²² in prenehanju državne službe, upravna zadeva, o kateri z (upravno – *opomba avtorice*) odločbo odloča predstojnik organa ali druga pristojna uradna oseba, medtem ko se za vse ostale zadeve (v katerih se odloča o pravicah oziroma obveznostih državnega uslužbenca) smiselno uporabljajo določbe splošnih predpisov o delu, ki urejajo uresničevanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja. To pomeni, da so upravne zadeve v zakonu taksativno našteje, vse ostale pa zakon uvršča med delovnopravne zadeve. Zoper akte, ki imajo naravo upravnih odločb, je na voljo pritožba: o njej odloča komisija za državne uslužbence, vloži pa se v 15 dneh od vročitve tega akta. Pritožba ne zadrži izvršitve odločbe o zaposlitvi za določen čas, razporeditvi na delovno mesto, plači, premestitvi, napredovanju, dajanju na razpolago, razrešitvi javnega uslužbenca, ki ni opravil poskusnega dela, prenehanje državne službe po zakonu in prenehanje ob izteku mandata. Zoper odločbo komisije lahko državni organ in uslužbenec sproži upravni spor v 30 dneh od vročitve odločbe. Drugih določb o pravnem varstvu ZDS ne vsebuje.

Skladno z Zakonom o delu (hr. *Zakon o radu*, v nadaljevanju: ZR²³), ki se za zaposlene v državnih organih uporablja subsidiarno,²⁴ delavec, ki meni, da mu je delodajalec kršil pravico iz delovnega razmerja, lahko v petnajstih dneh od vročitve odločbe, s katero mu je bila kršena pravica, ali od dneva, ko je izvedel za kršitev pravice, od delodajalca zahteva izpolnitev te pravice. Če delodajalec v petnajstih dneh od vložitve delavčeve zahteve ne ugotovi, lahko delavec v nadaljnjem petnajstdnevem roku zahteva varstvo kršene pravice pred delovnim sodiščem. Izjemoma ima delavec na voljo direktno sodno varstvo, če gre za zahtevo delavca za povrnitev škode ali za denarno terjatev iz delovnega razmerja. V tem se hrvaška ureditev razlikuje od slovenske, kjer je, ne glede na to, ali gre za upravno ali delovnopravno zadevo, izčrpanje pritožbe (praviloma) procesna predpostavka za uveljavljanje sodnega varstva.

Nekoliko drugačna ureditev velja za javne uslužbence v lokalni in regionalni samoupravi. Zakon o uradnikih in uslužbencih v lokalni in regionalni samoupravi (hr. *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj)*

²² Gre za premestitev javnega uslužbenca k vladni v zakonsko določenih primerih. Glej četrti odstavek 140. člena ZDS.

²³ Ur. l. RH, št. 93/14 in nasl.

²⁴ Glej Drmić, str. 586–587.

samoupravi, v nadaljevanju: ZFULRS²⁵) namreč določa, da se o sprejemu v službo, razporeditvi na delovno mesto ter o drugih pravicah oziroma obveznostih uslužbenca ter o prenehanju službe (delovnega razmerja) odloča z odločbo, zoper katero je praviloma na voljo pritožba v roku 15 dni od vročitve odločbe, nato pa še upravni spor. Spori v zvezi s temi javnimi uslužbenci se torej rešujejo v upravni sferi.²⁶

5. PРАВNA ANALIZA DOLOČB ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH

Ob upoštevanju zgoraj predstavljenih zakonskih izhodišč (24. člena ZJU) bo šlo pri odločanju o pravicah oziroma obveznostih javnega uslužbenca za upravno zadevo, kadar bo v zakonu predvideno, da se o tem odloča z upravno odločbo. Z vpogledom v določbe ZJU je mogoče ugotoviti, da je izdaja (upravne) odločbe izrecno predvidena (oziroma to izhaja iz sklica na zakonske določbe, kjer je izdaja take odločbe predvidena) le v naslednjih primerih: izbiri štipendista (52. člen), razrešitvi predsednika ali člana uradniškega sveta (176. člen),²⁷ imenovanju uradnika v naziv (tretji odstavek 84. člena), imenovanju uradnika na položaj (82. člen), prenehanju uradniškega položaja (drugi odstavek 83. člena ZJU), izgubi ali razrešitvi iz naziva (91. člen), razrešitvi uradnika na položaju iz naziva in imenovanje v višji naziv (četrti odstavek 158. člena),²⁸ pri čemer pojem "upravne odločbe" izrecno uporabljata le 52. in 176. člen. Na ostalih mestih ZJU pojma "upravna odločba" ali "odločba" izrecno ne omenja, zaradi česar bi bilo mogoče (napak) sklepati, da gre v vseh ostalih primerih za odločanje o delovnopravni zadevi. Da to ni bil namen zakonodajalca je razvidno že iz obrazložitve predloga zakona,²⁹ po drugi strani pa o upravnopravni naravi nekaterih (drugih) odločitev priča tudi dejstvo, da je za spore v zvezi z njimi vzpostavljena pristojnost upravnega sodišča. Upravno sodišče je namreč pristojno odločati (praviloma) le o zakonitosti dokončnih upravnih aktov (kamor sodijo tudi upravne odločbe).³⁰ Kriterij opredelitve upravne zadeve iz šestega odstavka 24. člena ZJU je glede

²⁵ Ur. l. RH, št. 86/08 in nasl.

²⁶ Glej člene 5 do 7 ZFULRS.

²⁷ O izjemah glej v nadaljevanju.

²⁸ Tako tudi sodba UPRS I U 1484/2020 z dne 4. 4. 2022.

²⁹ Predlog Zakona o javnih uslužbencih: prva obravnava, EVA: 2001-1711-0010, številka: 016-01/2001-1 z dne 19. 4. 2001, točka 5 obrazložitve.

³⁰ Glej 2. člen ZUS-1.

na navedeno mogoče razlagati tudi v obratni smeri: kadar je v ZJU zoper akt (odločitev) predvideno varstvo pred upravnim sodiščem, gre za upravno odločbo in *ergo* za upravno zadevo. Iz tega vidika pojmu upravne zadeve ustrezajo tudi sklep o neuvrstitvi kandidata v izbirni postopek (61. a člen), sklep o izbiri oziroma neizbiri kandidata v (splošnem) natečajnem postopku (63. člen), sklep o uvrstitvi oziroma neuvrstitvi kandidatov na seznam primernih kandidatov v posebnem natečajnem postopku (64. člen),³¹ razveljavitev odločbe o imenovanju v naziv (tretji odstavek 74. člena).

Takšna razlaga formalni kriterij prepoznavne upravne zadeve, na katerem temelji ZJU, sicer nekoliko izpopolnjuje, vendar je tudi ta nezadostna oziroma nezanesljiva, saj šesti odstavek 24. člena ZJU na splošno vzpostavlja dopustnost upravnega spora zoper upravne akte, to pa ne nazadnje izhaja tudi iz ZUS-1. Opustitev izrecne omembe dopustnosti upravnega spora zoper posamezno odločitev ali drugače imenovani akt torej avtomatično še ne pomeni, da ne gre za upravni akt (upravno odločbo) in torej posledično tudi ne za upravno zadevo. Po drugi strani pa se ni mogoče zanesljivo opreti na formalni kriterij upravne zadeve niti z vidika sklicevanja na uporabo določb upravnega postopka v posameznem primeru. Določbe upravnega postopka (ZUP) se namreč v pritožbenem postopku uporabljajo tako v upravnih kot tudi delovnopravnih zadevah, če zakon ne določa drugače (prvi odstavek 39. člena ZJU), deloma pa tudi na prvi stopnji (kadar gre za delovnopravne zadeve³²) oziroma (subsidiarno) v celoti (kadar gre za upravne zadeve).

Treba je torej izhajati (tudi) iz značilnosti (vsebine) nekega akta in ne zgolj iz njegovega poimenovanja, kar je sprejeto tudi v sodni praksi.³³ Če sledimo materialnemu kriteriju lahko ugotovimo, da gre po vsebini za upravno odločbo (in upravno zadevo) tudi kadar, je v ZJU predvidena izdaja obvestila, ki strogo formalno gledano načeloma ne more vsebovati odločitve o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika. Za tak primer gre npr. pri obvestilu o neuspelem javnem natečaju (62. člen) in obvestilu o izbiri najvišjega položajnega uradnika (65. člen). Za razliko od prvega – ki po stališču teorije niti ne rabi biti podrobno obrazložen, saj pravno varstvo zoper tako obvestilo ni na voljo, ker si z njim kandidati svojega pravnega položaja ne morejo izboljšati (za to nimajo pravnega

³¹ Tako tudi sodba UPRS II U 328/2019 z dne 7. 3. 2023. Več o tem glej Gantar, 2024, str. 48–49.

³² Glej prvi odstavek 24. člena ZJU.

³³ Sklep VSRS VIII R 20/2010 z dne 2. 11. 2010.

interesa)³⁴ – mora biti obvestilo o izbiri najvišjega položajnega uradnika, ki se vroči izbranemu in neizbranim kandidatom (ki so se sicer uvrstili na seznam strokovno usposobljenih kandidatov), obrazloženo tako, da je iz njega razvidno, da je kandidat izbran s seznama, ki ga je predložila posebna natečajna komisija.³⁵ Čeprav se ZJU v šestem odstavku 65. člena v zvezi z upravnim sporom izrecno omejuje le ne “sklep posebne natečajne komisije” je namreč sprejeto, da se ta člen nanaša na vse odločitve, sprejete v okviru posebnega natečajnega postopka, torej tudi na obvestilo o izbiri najvišjega položajnega uradnika. Če bi zavzeli drugačno razlago, namreč neizbrani kandidati sploh ne bi uživali pravnega varstva, kar pa ni ustavnoskladno.³⁶

Posebno težavo v praksi predstavljajo akti o razrešitvi najvišjih položajnih uradnikov (83. člen ZJU) in predsednika ali članov uradniškega sveta (176. člen ZJU). Ti so lahko namreč bodisi upravni akti (upravne odločbe) bodisi akti politične diskrecije, odvisno od razloga za razrešitev. Če gre za razrešitev brez krivdnega razloga, to pomeni, da upravičencu do take razrešitve ni treba utemeljevati³⁷ in gre za akt politične diskrecije,³⁸ ti pa so izključeni iz sodnega varstva v upravnem sporu. Skladno s 3. členom ZUS-1 namreč upravni akti niso tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, in tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil.

Pooblastilo za nekrivdno razrešitev v primeru najvišjih položajnih uradnikov (med katere sodijo generalni direktor v ministrstvu, predstojnik vladne službe, generalni sekretar v ministrstvu, predstojnik organa v sestavi ministrstva, načelnik upravne enote in direktor občinske uprave oziroma tajnik občine) pripada funkcionarju, pristojnemu za imenovanje tega uradnika, izvrši ga pa lahko v enem letu od nastopa svoje funkcije oziroma enem letu od imenovanja uradnika na položaj, ne glede na to, kdaj je funkcionar nastopil funkcijo (peti odstavek 83. člena ZJU). Pooblastilo za nekrivdno razrešitev članov uradniškega

³⁴ Juratovec, v: Korpič Horvat in drugi, str. 352.

³⁵ Kogej Dmitrovič, v: Korpič Horvat in drugi, str. 173, opomba 200.

³⁶ Glej *ibidem*, opomba 202.

³⁷ Drugače o tem Pirnat, str. 1264–1272, ki je zavzel stališče, da mora biti tudi odločitev o razrešitvi brez krivdnega razloga obrazložena, razlogi za razrešitev pa morajo ustrezati pravnemu standardu razumne odločitve. Primerjaj sodbo VSRS I Up 659/2006 z dne 24. 5. 2006 in sklep VSRS X IPS 24/2016 z dne 29. 8. 2018.

³⁸ Sklep VSRS X IPS 24/2016 z dne 29. 8. 2018.

sveta pa pripada vladi ter reprezentativnim sindikatov dejavnosti oziroma poklicev v organih: slednja lahko brez kakršnegakoli razloga razrešita tiste člane, ki sta jih sami imenovali (četrty in peti odstavek 176. člen ZJU). Glede na navedeno je treba šteti, da gre za akt politične diskrecije. Kadar pa razrešitev ni utemeljena na politični diskreciji, temveč razlogih, ki jih predpisuje zakon (drugi odstavek 83. člena ZJU za najvišje uradnike na položaju in tretji odstavek 176. člena ZJU za člane uradniškega sveta), pa gre za upravni akt, zoper katerega je varstvo predvideno v upravnem sporu.

Predstavljeno stališče glede odsotnosti (vsakega) pravnega varstva zaradi nekrivdne razrešitve najvišjih uradnikov pa ne velja (več), če je bila odločitev o razrešitvi sprejeta po preteku enoletnega roka, v katerem lahko funkcionar navedeno pooblastilo uporabi. S prekoračenjem z zakonom predpisanega roka namreč pooblastilo za uporabo politične diskrecije preneha. To pomeni, da se spremeni tudi pravna narava izdanega akta o razrešitvi, ki ni (več) akt vladanja (politične diskrecije), temveč upravni akt. Tako odločitev pa je pod pogoji, ki jih določa ZUS-1, mogoče izpodbijati v upravnem sporu.³⁹ Odločitev o razrešitvi, sprejeta po poteku zakonsko predpisanega roka za uporabo pooblastila, ki dopušča nekrivdno razrešitev, mora biti v tem primeru (za razliko od uporabe pooblastila znotraj roka) posebej obrazložena, saj v nasprotnem primeru pravno varstvo ni (oz. ne more biti) učinkovito.⁴⁰ Narava akta o razrešitvi torej ni odvisna le od razloga za razrešitev, pač pa tudi časovne komponente, ko je bilo pooblastilo za razrešitev uporabljeno.⁴¹

Pooblastilo za odločanje na podlagi politične diskrecije je treba razlikovati od pooblastila za odločanje na podlagi upravne diskrecije (prostem preudarku).⁴² Od slednjega se razlikuje v tem, da je usmerjeno v oblikovanje javnega interesa na podlagi političnih in vrednostnih usmeritev nosilcev oblasti, ne pa v presojo najprimernejše odločitve glede na zakonsko, že v naprej določen javni interes (kar je značilno za upravno diskrecijo).⁴³ Akti, izdani na podlagi upravne diskrecije, so – za razliko od prvih – podvrženi pravnemu varstvu v pritožbenem postopku

³⁹ Sklep UPRS I U 627/2020-15 z dne 25. 1. 2022. Glej tudi sklep VSRS X Ips 24/2016 z dne 29. 9. 2019.

⁴⁰ Sodba in sklep VSRS VIII Ips 320/2008 z dne 9. 3. 2010.

⁴¹ Podrobneje o tem glej Štemberger, 2024, str. 25–28.

⁴² Tako pooblastilo je lahko dano neposredno ali posredno z uporabo besed, kot so npr. organ »lahko«, »sme«, »je pooblaščen«.

⁴³ Glej sklep VSRS X Ips 24/2016 z dne 29. 8. 2018 in sklep UPRS III U 106/2020-16 z dne 28. 12. 2022.

(razen, če je pritožba po zakonu izključena) in sodnemu varstvu, vendar je presoja upravnega sodišča omejena na ugotavljanje zlorabe oblasti ali prekoračitve pooblastila in samovolje (ne more pa sodišče nadomestiti odločitve organa).⁴⁴

6. NEKATERE POSTOPKOVNE (PROCESNE) DILEME

Kadar z uporabo formalnega in/ali materialnega kriterija ugotovimo, da gre v konkretni zadevi za odločanje o upravni zadevi, je treba za sprejem take odločitve uporabiti določbe ZUP (to izhaja iz 1. člena ZUP), razen glede postopkovnih vprašanj, ki jih ZJU ureja drugače. ZJU je torej v razmerju do ZUP posebni (postopkovni) zakon, ki se uporablja kot *lex specialis* (subsidiarna uporaba upravnega postopka, drugi odstavek 3. člena ZUP). Te posebnosti, ki jih napram splošnemu upravnemu postopku ureja ZJU, se nanašajo predvsem na pritožbeno fazo (npr. krajši – 8 dnevni – rok za pritožbo v zakonsko predpisanih zadevah⁴⁵ in drugačen rok za sprejem odločitve pritožbenega organa⁴⁶), medtem ko se na prvi stopnji odločanja uporablja ZUP v celoti. Subsidiarna uporaba upravnega postopka je predpisana tudi za pritožbeni postopek zoper delovnopravne zadeve (prvi odstavek 39. člena ZJU v zvezi z tretjim in četrtem odstavkom 24. člena ZJU), ob tem pa zakon ne določa, po pravilih katerega postopka mora postopati delodajalec pri izdaji sklepa o pravicah oziroma obveznostih javnega uslužbenca. Čeprav je v sodna praksa⁴⁷ (v zvezi s sestavinami obrazložitve odločitve) zavzela stališče, da mora delodajalec upoštevati določila ZUP, menim, da za takšno sklepanje ni podlage niti v določilih ZJU niti ZUP. ZJU namreč (smiselno) uporabo pravil upravnega postopka pred delodajalcem veže le na vročanje pisnih sklepov, zunaj teh primerov pa njegove uporabe ni mogoče širiti, saj sklepi delodajalca ne ustrezajo niti pojmu upravne zadeve niti druge javnopravne zadeve (za katere se ZUP uporablja smiselno).⁴⁸ To pa seveda ne pomeni, da sklepi delodajalca ne rabijo biti obrazloženi: zahteva po obrazložitvi namreč neposredno izhaja že iz prvega odstavka 24. člena ZJU in ustavnih zahtev, poleg tega pa je to enotno sprejeto v sodni praksi. Skladno z navedeno ne zadošča zgolj prepis zakonskih

⁴⁴ Glej drugi odstavek 27. člena, tretji odstavek 40. člena in 65. člen ZUS-1.

⁴⁵ Glej npr. 65. člen ZJU in 52. člen ZJU.

⁴⁶ Drugi odstavek 39. člena ZJU.

⁴⁷ Glej npr. sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani Pdp 801/2015 z dne 3. 3. 2016.

⁴⁸ Primerjaj sodba in sklep UPRS U 1811/2004 z dne 26. 1. 2007.

razlogov, ki utemeljujejo odločitev delodajalca (npr. o premestitvi javnega uslužbenca), temveč morajo biti navedeni konkretni razlogi za tako odločitev.⁴⁹ Gre torej za standard obrazložitve, ki ga je oblikovala sodna praksa. S tem v zvezi se je nadalje zastavlja vprašanje, o katerem pa stališča (v sodni praksi) še niso poenotena,⁵⁰ ali lahko pomanjkljivo obrazložitev delodajalca nadomesti (odpravi) odločba komisije za pritožbe (kot pritožbenega organa). Skladno s stališčem, zavzetem v tem prispevku, morata zahtevam po obrazložitvi zadostiti obe odločitvi. V nasprotnem primeru bi bil predhodni postopek pred delodajalcem povsem neučinkovit in sam sebi namen, kar pa ni *ratio* zakona. *Ratio* zakona je namreč v tem, da se kršitve delodajalca, če je le mogoče, odpravijo pred samim delodajalcem (v okviru pritožbenega postopka), to pa bo mogoče le ob predpostavki, da bo pravno varstvo učinkovito, učinkovito pa bo lahko, če bodo odločitve delodajalca ustrezno obrazložene. Samo tako bo lahko namreč javni uslužbenec sklep tudi ustrezno prerekal oziroma mu nasprotoval in s tem utemeljil svoj (pri)tožbeni zahtevek.

Čeprav se ZUP subsidiarno uporablja tako za pritožbeni postopek v upravnih zadevah kot tudi v delovnopravnih zadevah, ta postopek ni v celoti enak, temveč obstajajo nekatere pomembne razlike. Pritožba je v upravnih zadevah praviloma suspenzivna (če ni z zakonom predpisano drugače), medtem ko v delovnopravnih zadevah velja ravno nasprotno: pritožba je suspenzivna samo, če komisija za pritožbe na predlog javnega uslužbenca zadrži izvršitev odločitve o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja, to pa lahko stori, če oceni, da bi lahko z izvrševanjem nastale težko popravljive posledice (tretji in četrti odstavek 24. člena ZJU). Izjeme od tega pravila (o nesuspenzivnosti pritožbe) določa zakon (npr. v primeru prenehanja delovnega razmerja). Poleg tega komisija za pritožbe o delovnopravnih zadevah odloča s sklepi (to je razvidno iz drugega odstavka 25. člena ZJU), v upravnih zadevah pa z upravnimi odločbami (če gre za meritorno odločitev) ali s sklepi (če gre za procesno odločitev) (člen 240 ZUP in naslednji).

V zvezi s tem je treba opozoriti še na eno terminološko nedoslednost: skladno s prvim odstavkom 35. členom ZJU je komisija za pritožbe (iz delovnih razmerij) pristojna odločati o pritožbah zoper odločitev o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnega uslužbenca, zoper kršitve pravic iz delovnega

⁴⁹ Glej npr. sodbo VDSS Pdp 802/2012 z dne 18. 12. 2012; sodbo VDSS Pdp 459/2016 z dne 10. 11. 2016 in sklep VSRS VIII Ips 33/2019 z dne 8. 10. 2019.

⁵⁰ Primerjaj npr. sodbo VDSS Pdp 459/2016 z dne 10. 11. 2016 in sodbo VDSS Pdp 801/2015 z dne 3. 3. 2016.

razmerja, o drugih vprašanjih pa le, kadar zakon tako določa. Jezikovno gledano je torej pristojnost komisije odločati o pritožbah zoper upravne odločbe podana le v zakonsko predpisanih primerih in ne v vseh zadevah, kadar se po ZJU odloča z upravno odločbo. Vendar v teoriji in sodni praksi ta vidik še ni bil problematiziran in komisija odloča tako v upravnih kot tudi delovnopravnih zadevah.⁵¹

Po drugi strani pa ugotovitev, da gre za delovnopravno zadevo, še nujno ne pomeni, da je pravno varstvo zagotovljeno ob upoštevanju določb ZJU, ki so *lex specialis* v razmerju do ZDR-1. Skladno s četrnim in petim odstavkom 200. člena ZJU ima namreč javni uslužbenec na voljo direktno sodno varstvo kadar gre za t. i. »čiste denarne terjatve« iz delovnega razmerja. Enako velja tudi, kadar je predmet spora očitke kršitve prepovedi diskriminacije v postopku zaposlovanja. Skladno s sodno prakso med čiste denarne terjatve sodijo npr. zahtevek za izplačilo višjih potnih stroškov⁵², prikrajšanja pri plači v posledici nezakonite premestitve⁵³, plačilo razlike iz naslova odpravnine ob upokojitvi⁵⁴, solidarnostna pomoč,⁵⁵ ne pa tudi zahtevek za priznanje (večje) mesečne delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela. Ta zahtevek je namreč šele podlaga za kasnejši denarni zahtevek (izplačilo dela plače iz naslova delovne uspešnosti⁵⁶).⁵⁷ Podobno velja za uveljavljanje položajnega dodatka, ki ni bil predviden s pogodbo o zaposlitvi pa javni uslužbenec meni, da je do tega dodatka upravičen.⁵⁸

Javni uslužbenec tudi nima samostojnega pravnega varstva zoper pisno opozorilo delodajalca na podlagi 85. člena ZDR-1 o izpolnjevanju obveznosti in možnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi, če bo delavec ponovno kršil pogodbene in druge obveznosti iz delovnega razmerja v enem letu od prejema pisnega opozorila, čeprav se opozorilo izrecno nanaša na delavcu očitane kršitve. Presoja obstoja takih kršitev je mogoča šele ob presoji kasneje izdane odpovedi v postopkih pravnega varstva.⁵⁹ Prav tako po sodni praksi podlage za uveljavljanje

⁵¹ Tako tudi Predlog Zakona o javnih uslužbencih: prva obravnava, EVA: 2001-1711-0010, številka: 016-01/2001-1 z dne 19. 4. 2001, I. Ocena stanja, 5. točka.

⁵² Sodba VDSS Pdp 439/2023 z dne 28. 11. 2023.

⁵³ Sodba in sklep VDSS Pdp 184/2022 z dne 14. 4. 2022.

⁵⁴ Sodba VDSS Pdp 453/2018 z dne 24. 10. 2018.

⁵⁵ Sodba VDSS Pdp 737/2011 z dne 15. 12. 2011.

⁵⁶ Sodba VDSS Pdp 520/2016 z dne 12. 12. 2016.

⁵⁷ Sodba in sklep VDSS Pdp 357/2021 z dne 14. 9. 2021.

⁵⁸ Sklep VDSS Pdp 459/2013 z dne 22. 5. 2013. Primerjaj sodbo in sklep VDSS Pdp 606/2010 z dne 2. 12. 2010.

⁵⁹ Sodba VDSS Pdp 43/2020 z dne 14. 5. 2020.

predhodnega varstva (vložitev zahteve pred delodajalcem in nato pritožbe) ni v primeru, da je javnemu uslužbencu delovno razmerje že prenehalo ali je prenehal z opravljanjem dela, temveč lahko v teh primerih uveljavlja direktno sodno varstvo.⁶⁰ Če je javni uslužbenec tako terjatev vseeno uveljavljal v predhodnem postopku pred delodajalcem, to narave terjatve ne spremeni, vendar pa stroški v zvezi z uveljavljanjem neobveznega predhodnega varstva pri delodajalcu ne morejo pomeniti potrebnih stroškov postopka v smislu 155. člena Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju: ZPP⁶¹) in zato javni uslužbenec do njihovega povračila ni upravičen.⁶²

Upravna odločba in sklep o pravicah oziroma obveznostih iz delovnega razmerja se lahko v isti zadevi tudi dopolnjujeta, kar pomeni, da mora javni uslužbenec pravno varstvo uveljavljati zoper vsak akt posebej (v upravni in delovnopravni sferi). Za tak položaj gre npr. pri odvzemu naziva (ki je pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu) in odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti (ki je posledica odvzema naziva).⁶³

7. SKLEPNE UGOTOVITVE

Na podlagi vsega navedenega je mogoče ugotoviti, da meja med upravnimi in delovnopravnimi zadevami, na katere se veže drugačno pravno varstvo, v ZJU ni dovolj jasno postavljena, saj v upravno sfero sodijo tudi nekatere odločitve, ki so v zakonu označene kot "sklepi" ali "obvestila" zaradi česar ni mogoče strogo slediti le formalnemu kriteriju razmejitve (ki temelji na uporabi pojma upravne odločbe). Uvodoma zastavljeno hipotezo je zato treba ovreči. Bistveno bolj pregledna je v tem kontekstu hrvaška ureditev, ki upravne zadeve taksativno našteva (in jih ne veže na obliko akta).

Čeprav je uporaba (zgolj) formalnega kriterija opredelitve upravne zadeve lahko pomanjkljiva (saj lahko določeni akti iz takšnih ali drugačnih razlogov po tem

⁶⁰ Sklep VDSS Pdp 696/2012 z dne 6. 9. 2012. Glej tudi sklep VDSS Pdp 879/2017 z dne 23. 11. 2017 in sodbo VDSS Pdp 205/2011 z dne 26.10.2011. Drugače o tem sklep VDSS Pdp 469/2012 z dne 15. 6. 2012.

⁶¹ Ur. l. RS, št. 73/07 in nasl.

⁶² Sklep VDSS Pdp 564/2023 z dne 21. 11. 2023. Primerjaj sklep VDSS Pdp 182/2014 z dne 27. 2. 2014.

⁶³ Primerjaj sodbo VDSS Pdp 134/2017 z dne 30. 3. 2017.

kriteriju "izpadejo" iz kroga upravnih zadev) in je treba zato vselej (dopolnilno) uporabljati tudi materialni kriterij, v prid nadaljnji uporabi prvega govorijo razlogi pravne varnosti. Vendar pa bi morali biti ti akti v zakonu bolj jasno označeni oziroma zaznavni (bodisi s taksativnim naštevanjem ali z doslednim poimenovanjem aktov kot "upravne odločbe"). Formalnega kriterija tako ni smiselno opustiti, saj lahko z uporabo tega kriterija zakonodajalec nekatere odločitve, ki sicer po svoji naravi ne pomenijo odločanja o upravni zadevi, podvrže uporabi upravnega postopka in pristojnosti upravnega sodišča (npr. spori v zvezi z zaposlovanjem uradnikov se po izrecno določbi rešujejo v upravni sferi, čeprav sicer spori v zvezi s postopkom zaposlovanja delavca med delodajalcem in kandidatom glede na 5. člen ZDSS-1 sodijo med individualne delovne spore, torej gre za delovnopravne zadeve). Prav tako bi moral biti cilj zakonodajalca v prihodnje sprejeti – na sploh – bolj pregledno in uporabniku prijazno pravno ureditev, tako z vidika uporabe enotne (in pravno pravilne) terminologije, kot tudi z vidika bolj preglednega in medsebojno skladnega razmerja med posameznimi določbami zakona. Če je bil namen zakonodajalca določiti enoten postopek pred komisijo za pritožbe za upravne in delovnopravne zadevo (in tako komisiji olajšati delo), mu žal to ni uspelo, saj obstajajo številne razlike v postopkovnih pravilih, kar v praksi povzroča številne težave pri razumevanju teh pravil (npr. kdaj postane odločitev delodajalca dokončna, če komisija o pritožbi ni v roku odločila, pritožba pa je suspenzivna⁶⁴). Posledično se zastavlja vprašanje, ali »dodatno pravno varstvo«⁶⁵ pred tem organom v delovnopravnih zadevah sploh še pripomore k razvoju enotne sodne prakse oziroma zmanjševanju sodnih sporov, kar naj bi bil ključni doprinos predhodnega postopka,⁶⁶ ali bi ga bilo za te zadeve smiselno opustiti (kot npr. v hrvaškem pravu).⁶⁷ Vendar glede na trenutni predlog ZJU-1⁶⁸ ta v tem delu žal (še) ne prinaša nobenih novosti oziroma sprememb, temveč v celoti prevzema ureditev iz ZJU.

⁶⁴ Glej npr. sodbo VSRS VIII Ips 248/2010 z dne 5. 3. 2012; sodbo VDSS Pdp 638/2014 z dne 11. 9. 2014 in sodbo VDSS Pdp 21/2019 z dne 23. 5. 2019.

⁶⁵ Tako Predlog Zakona o javnih uslužbencih: prva obravnava, EVA: 2001-1711-0010, številka: 016-01/2001-1 z dne 19. 4. 2001, točka 5 obrazložitve.

⁶⁶ Tako npr. Kogej Dmitrovič, v: Korpič Horvat in drugi, str. 165–166.

⁶⁷ Primerjaj Kerševan, str. 510; Tičar, v: Bubnov Škoberne in drugi, str. 49–50 in Blaha, str. 360–361.

⁶⁸ Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-1), Redni postopek (EVA: 2023-3130-0018) z dne 15. 6. 2023.

LITERATURA

- Androjna, Vilko, Kerševan, Erik (2017), *Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor*, Ljubljana: GV Založba.
- Apohal Vučkovič, Lidija, Bagari, Sara, Belopavlovič, Nataša, Debelak, Marijan, Ferčič, Aleš, Franca, Valentina, Jemec, Rok, Juratovec, Tea, Kerševan, Erik, Kogej Dmitrovič, Biserka, Korade Purg, Štefka, Koritnik, Boštjan, Korpič Horvat, Etelka, Mašič, Violeta, Mežnar, Špelca, Mišič Pogorevc, Danijela, Pogačar, Peter, Polajžar, Aljoša, Sajevec Plavčak, Natalija, Senčur Peček, Darja, Šetinc Tekavc, Martina, Tancer Verboten, Mojca, Tičar, Luka, Vodovnik, Zvone (2022): *Zakon o javnih uslužbencih s komentarjem*, Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Blaha, Miran (2009), *Sodno varstvo pravic javnih uslužbencev*, v: *Delavci in delodajalca*, št. 2–3, str. 359–383.
- Borković, Ivo (1999), *Službeničko pravo*, Zagreb: Informator.
- Bubonov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, Tičar Luka, Galič, Aleš, Kresal Šoltes, Katarina, Končar, Polonca, Kresal, Barbara, Senčur Peček, Darja, Debelak, Marijan, Vodovnik, Zvone (2003), *Delovno pravo in socialna varnost*, Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti.
- Drmić, Anica (2013), *Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi*, v: *Hrvatska i komparativna javna uprava*, letn. 13, št. 2, str. 569–591.
- Gantar, Damjan (2024), *Upravnosodna praksa s področja imenovanj in razrešitev javnih uslužbencev in funkcionarjev*, v: 3. konferenca Položaj javnih uslužbencev in funkcionarjev: 14. in 15. marec 2024, Portorož: zbornik 2024, Ljubljana: Lexpera, GV Založba, str. 47–62.
- Kerševan, Erik (2006), *Posebnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga za uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence*, v: *Delavci in delodajalci*, št. 4, str. 507–516.
- Korpič Horvat, Etelka (2006), *Posebnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti*, v: *V. dnevi delovnega prava in socialne varnosti: zbornik konference*, Portorož, 1. in 2. junij 2006, str. 177–191.
- Kovač, Polonca, Kerševan, Erik (ur.) in drugi, *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)*, 1. del, Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Pirnat, Rajko (2006): *Politična diskrecija ali odločanje o pravici: obrazložitev aktov o izbiri, imenovanju in razrešitvi visokih uradnikov*, v: *Dnevi slovenskih pravnikov 2006: od 12. do 14. oktobra*, Portorož, str. 1264–1272.
- *Predlog Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-1)*, redni postopek, EVA: 2023-3130-0018, z dne 15. 6. 2023.
- *Predlog Zakona o javnih uslužbencih: prva obravnava*, EVA: 2001-1711-0010, številka: 016-01/2001-1 z dne 19. 4. 2001.
- Štemberger, Katja (2020), *Nekatera vprašanja smiselne uporabe Zakona o splošnem upravnem postopku v postopkih javnega razpisa za (so)financiranje iz javnih sredstev*, v: *Javna uprava*, letn. 56, št. 3/4, str. 87–101, 135–136.
- Štemberger, Katja (2024), *Razrešitev uradnikov na položaju in vprašanje pravnega varstva*, v: 3. konferenca Položaj javnih uslužbencev in funkcionarjev: 14. in 15. marec 2024, Portorož: zbornik 2024, Ljubljana: Lexpera, GV Založba, str. 20–28.

Distinction Between Administrative and Labour Law Matters in Public Servant Legal Protection Proceedings

Katja Štemberger Brizani*

Summary

Legal protection for civil servants is divided between administrative and labour courts, with a prior appeal procedure, unless otherwise provided. Although *prima facie* the demarcation between administrative and labour law protection seems relatively clear (and straightforward) in the light of Article 24 of the Public Employees Act, a closer examination of the (other) statutory provisions and case law shows that this does not necessarily withstand. Namely, the statutory regulation is based on the assumption that legal protection is guaranteed in the administrative sphere when an administrative decision is envisaged to be issued under the Public Employees Act. And, *a contrario*, labour law protection is available against other decisions. A formal criterion (according to the form of the act) of the distinction between administrative and labour law matters is thus established, but a detailed examination of the individual provisions of the law shows that in most cases the Public Employees Act deviates from this criterion, and does not use only the term 'administrative decision' for administrative matters, but also the term 'order' or 'notice'. On the other hand, it can also be noted that all other acts of the employer are not necessarily subject to the protection of labour law or at least not in the preliminary procedure before the employer. Moreover, decisions based entirely on political discretion are also excluded from the scope of legal protection. The latter shows that, in determining the legal nature of a decision (on which legal protection depends), it is not only possible to rely strictly on a formal criterion (the designation and form of the act), but also on a substantive criterion, i.e. whether the decision is an administrative decision, a labour law decision, or a decision based on political discretion, in its nature. In addition to the unclear delimitation of acts issued concerning the rights and obligations of a public servant the Public Employees Act is also characterised by a lack of transparency and inadequate regulation of the preliminary procedure before the employer. It is often not possible to understand individual provisions

* Katja Štemberger Brizani, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, katja.stembergerbrizani@pf.uni-lj.si.

without knowledge of (or a parallel reading of) other provisions of the law. In the future, the legislator should therefore delimit these acts more precisely, either by consistently using the term 'administrative decision' or by listing the matters classified as administrative matters taxatively (following the example of the Croatian legislation). However, in any case, the substantive criterion should also be applied (complementary).