

Vpliv javnega interesa na delovnopравни položaj javnega uslužbenca

Etelka Korpič-Horvat*

UDK: 349.2:35.08

Povzetek: Avtorica v prispevku obravnava vpliv javnega interesa na določitev posebnega delovnopravnega položaja javnega uslužbenca. Poudarja, da mora posebna ureditev pravic in obveznosti iz delovnega razmerja javnih uslužbencev v primerjavi z delavci, izhajati iz posebne narave dela javnih uslužbencev, ki je v javnem interesu, da zakonodajalcu ni mogoče očitati arbitrarnosti oziroma samovoljnosti pri urejanju njihovega položaja. Ugotavlja, da je javni interes nedoločen pravni pojem; njegove opredelitve ne najdemo v Ustavi RS, ker se določa na zakonski ravni in se presoja v vsakem primeru posebej. Država je varuh javnega interesa, hkrati pa v vlogi delodajalca mora varovati tudi javnega uslužbenca, kot šibkejšo stranko v delovnih razmerjih, zato mora oba interesa uravnotežiti.

Ključne besede: javni sektor, javni interes, javna sredstva, javni uslužbenec, pogodba o zaposlitvi

The Influence of Public Interest on the Labor Law Position of a Civil Servant

Abstract: In her article, the authoress deals with the influence of public interest on the determination of the special labor law position of a civil servant. She emphasizes that the special regulation of the rights and obligations of civil servants compared to workers must stem from the special nature of the work of a civil servant, which is in the public interest, so that the legislator cannot be accused of arbitrariness. She notes that public interest is an undefined legal concept; its definition is not found in the Constitution of the Republic of Slovenia, because it is determined

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

at the legal level and is assessed in each individual case. The state is the guardian of the public interest, but at the same time, in the role of employer, it must also protect the civil servant, as the weaker party in labor relations, so it must balance both interests.

Key words: public sector, public interest, public funds, civil servant, employment contract

1. UVOD

Na poseben delovnopравни položaj javnih uslužbencev v primerjavi z delovnopravnim položajem delavcev vpliva predvsem javna narava poslovanja oseb javnega prava kot delodajalcev javnega sektorja, ki izvajajo naloge oziroma opravljajo dejavnosti v javnem interesu. Gre za oblastne naloge v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti in za opravljanje dejavnosti javnih služb, ki jih opravljajo posredni proračunski uporabniki. Izvajanje nalog oziroma opravljanje dejavnosti v javnem interesu dovoljuje zakonodajalcu, da delovnopравни položaj javnih uslužbencev uredi drugače, kot velja za delavce v zasebnem sektorju, ne da bi mu bilo mogoče očitati, da je drugačna ureditev arbitrarna, samovoljna in zato neskladna z ustavo. Navedeno potrjuje tudi sodna in ustavno sodna praksa, kar je razloženo v nadaljevanju.

2. STATUS DELODAJALCA IN POLOŽAJ JAVNEGA USLUŽBENCA OZIROMA DELAVCA

Delovnopравни položaj javnega uslužbenca oziroma delavca je odvisen od statusa in dejavnosti oziroma izvajanja nalog delodajalca v javnem ali v zasebnem sektorju. Za državo, občine in druge pravne osebe javnega prava (posredne proračunske uporabnike) velja javni režim poslovanja in pravne osebe javnega prava se razvrščajo v javni sektor, medtem ko se pravne osebe zasebnega prava razvrščajo v zasebni sektor, v katerem veljajo druga pravila poslovanja.¹ Javni sektor izvaja naloge oziroma opravlja dejavnosti v javnem interesu, zasebni pa

¹ B. Tičar, I. Rakar, 2011, str. 146.

opravlja pridobitne dejavnosti zaradi pridobivanja dobička (3. člen Zakona o gospodarskih družbah; ZGD-1).²

Kljub temu, da se tudi gospodarske javne službe izvajajo v javnem interesu, se po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU)³ v javni sektor ne razvrščajo zaposleni v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (tretji odstavek 1. člena ZJU). Zato zaposleni v teh pravnih osebah ne pridobijo statusa javnega uslužbenca in zanje zato za urejanje delovnopравниh razmerij v celoti velja Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1),⁴ pa čeprav se ti pravni subjekti po Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o revidiranju⁵ razvrščajo med subjekte javnega interesa (v nadaljevanju SJ).⁶ Te družbe morajo poleg ekonomskih ciljev slediti tudi načelom družbene odgovornosti in zato morajo pripravljati nefinančno poročilo o uspešnosti družbe pri varovanju okolja, skrbi za zaposlene in za celotno družbo. Njihov namen poslovanja ni zgolj doseganje dobička, temveč se njihovo poslovanje izvaja tudi v javnem interesu, saj mora družba prispevati k gospodarskemu razvoju, skrbeti za dostojno življenje zaposlenih in njihovih družin, lokalne in širše družbene skupnosti.⁷ Kljub temu je zakonodajalec ocenil, da to ne vpliva na delovnopравни položaj zaposlenih v teh pravnih osebah in je njihov delovnopравни položaj izenačil z delavci, za katere velja ZDR-1.

Katere pravne osebe razvrstiti v javni sektor po klasifikaciji pravnih oseb glede na sredstva s katerimi poslujejo, se po Zakonu o javnih financah (ZJF)⁸ razvršča drugače kot velja po ZJU. ZJF v javni sektor razvršča neposredne in posredne

² Zakon o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C.

³ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb).

⁴ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1.

⁵ Zakon o revidiranju, Uradni list RS, št. 65/08, 63/13-ZS-K, 84/18 in 115/12.

⁶ Status SJ je določen na podlagi tako imenovane Revizijske direktive - Direktive 2014/56/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. aprila 2014 o spremembi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze, UL L 158/196 z dne 27. 5. 2014.

⁷ Bratina, B., Jovanovič, D. 2019, str. 1204-1215.

⁸ Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

uporabnike proračuna. Med prve sodijo vladni, nevladni in pravosodni neposredni proračunski uporabniki. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Poimensko so posredni proračunski uporabniki navedeni v Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.⁹ Torej se po ZJF tudi javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje, razvrščajo v javni sektor, čeprav zaposlene v teh pravnih osebah ZJU ne vključuje v režim uslužbenskih razmerij in čeprav te pravne osebe praviloma opravljajo dejavnosti, ki so v javnem interesu.

Razvrstitev pravnih oseb v javni ali zasebni sektor ni nepomembna. Za pravne osebe javnega prava veljajo drugačna načela in materialno pravo, kot za osebe zasebnega prava. Eno od osnovnih načel je, da za pravne osebe javnega prava velja strogo načelo zakonitosti; dopustno je tisto ravnanje, ki je izrecno določeno v predpisih, obveznosti subjektov javnega sektorja so jasno določene, enako velja za pooblastila; strožja je zahteva glede porabe javnih sredstev, ki mora biti ne samo pravilna, ampak tudi smotrna, kar pomeni, da so osebe javnega prava dolžne porabljati sredstva učinkovito in uspešno, z njimi ravnati gospodarno in zato okvire možne porabe sredstev, vključno za stroške dela, praviloma določajo predpisi; nadalje se uporablja različno materialno pravo na statusnopravnem področju in na delovnopravnem področju, zakonodaja o stečaju, likvidaciji in prisilni poravnavi praviloma, razen določenih izjem, ne velja za pravne osebe javnega prava, revizijska pristojnost računskega sodišča, kot zunanjega revizijskega organa, se predvsem nanaša na poslovanje pravnih oseb javnega prava, pravila javnega naročanja, računovodska pravila, ZJF in drugi predpisi iz področja proračunskega poslovanja, veljajo le za pravne osebe javnega prava.¹⁰ Vse navedeno vpliva na drugačen režim poslovanja kot velja za pravne subjekte zasebnega prava. Označujemo ga kot javni režim poslovanja pravnih oseb javnega prava, ki pa vpliva tudi na posebno ureditev delovnopravnih razmerij med delodajalci in javnimi uslužbenci, ki je urejen s posebnim ZJU in tudi s posebnimi področnimi zakoni, ki še razgrajujejo posebnosti poslovanja bodisi državnega organa (policija, vojska) ali določene dejavnosti (kultura, šolstvo,

⁹ Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 46/03.

¹⁰ B. Bugarič 2004, str. 792-793.

zdravstvo itd). Navedene posebnosti, predvsem večja vezanost poslovanja pravnih oseb javnega prava na predpise, *ius cogens* norme, narekuje predvsem uresničevanje javnega interesa.

3. VPLIV URESNIČEVANJA JAVNEGA INTERESA NA POSEBNO UREDITEV PRAVIC IN OBVEZNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

Definicije javnega interesa ne najdemo v predpisih. Gre za pravno nedoločen pojem. Na abstraktni ravni ga ne določa ustava,¹¹ ga pa uporablja ustavno sodišče in mu s svojimi odločitvami daje pomembno težo. Tako na primer ustava v tretjem odstavku 15. člena določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava. Po doktrini ustavno sodišče s *pravicami drugih* šteje tudi javni interes (odločba št. U-I-92/93, z dne 9/6-1994). Vendar pa tudi za poseg v človekovo pravico in temeljno svoboščino zaradi javnega interesa velja, da mora poseg prestatiti test legitimnosti (cilj mora biti ustavno dopusten)¹² in test sorazmernosti, mora biti uravnotežen s soočeno ustavno pravico na podlagi kumulativno izpolnjenih pogojev: nujnosti, primernosti in sorazmernosti v ožjem pomenu.

Opredelitev javnega interesa se določa na zakonski ravni,¹³ kjer je konkretiziran glede na razmerja, ki jih ureja in zato vsebinsko določljiv. Javni interes ni državni interes, je lahko interes manjšine, vendar ne interes posameznika.¹⁴ Določitev javnega interesa ne sme biti arbitrarna, samovoljna. Ker je javni interes nedoločen pojem, ga morajo sodišča v primeru spora razložiti glede na obravnavo konkretnega primera. Če menijo, da zakon vsebuje posebno ureditev delovnopravnega položaja javnega uslužbenca, ki ni skladna z ustavo, so dolžna v skladu s 156. členom ustave zahtevati, da ustavno sodišče odloči o njegovi ustavni skladnosti. Ker zakon ne opredeljuje, kaj je javni interes, njegovo vsebino

¹¹ Ustava določa javno korist, ki je prav tako pravno nedoločen pojem. Zapisana je v 69. členu (razlastitev, 74. členu (podjetništvo), 77. členu (pravica do stavke in v 155. členu (prepoved povratne veljave pravnih aktov).

¹² Glej odločitev US št. U-I-45/07, ko ustavno sodišče ni našlo ustavno dopustnega razloga za ureditev v ZDR, ki ni določal časovnega obdobja, v katerem je bilo mogoče delavcu odpovedati pogodbo o zaposlitvi po izrečenem pisnem opozorilu in novi kršitvi delovnopravnih razmerij.

¹³ A. Petek, Javna korist in javni interes, *zagovorniki-okolja.si/2019/09/11/javna-korist-in-javni-interes-v-slovenskem-pravu*.

¹⁴ Ibid.

ugotavlja sodišče, ob upoštevanju okoliščin vsakokratnega primera in tehtanju obeh konkurenčnih si pravic.¹⁵

4. JAVNI INTERES V DELOVNEM (USLUŽBENSKEM) PRAVU

Država pri urejanju pravic in obveznosti javnih uslužbencev nastopa v dvojni vlogi: kot regulator in kot delodajalec in je tudi socialni partner. Dolžna je varovati javni interes in javnega uslužbenca v delovno pravnem razmerju, v katerem je javni uslužbenec v podrejenem položaju. Ker obstajajo tveganja prekomernega varovanja javnega interesa ali interesa javnega uslužbenca, je zato regulacija delovnih razmerij s prisilnimi predpisi večja, kot to velja za zasebni sektor. Zato je kljub uveljavljenemu načelu pogodbenosti delovnih razmerij, dopustnost avtonomnega urejanja medsebojnih delovnopravnih razmerij med delodajalcem in javnim uslužbencem manjša, kot velja za delovnopravna razmerja v zasebnem sektorju. To pa je tudi razlog za manj gibko spreminjanje delovnopravnih razmerij, saj so spremembe vezane na predpise in kolektivne pogodbe in ne na dogovor pogodbenih strank v pogodbi o zaposlitvi. To se predvsem izraža z omejevanjem in prepovedjo načela *in favorem*, ko je delodajalec v javnem sektorju zelo omejen s priznavanji pravic javnim uslužbencem v večjem obsegu, kot so določene v predpisih in kolektivnih pogodbah. Izven teh, *ius cogens* določenih okvirjev, delodajalec ne sme priznavati javnemu uslužbencu večji obseg pravic, kot so določene v predpisih in kolektivnih pogodbah, kar lahko negativno vpliva na uspešno poslovanje države, občin in drugih oseb javnega prava. Zato so zahteve po večji prožnosti uslužbenskih razmerij in približevanju ureditvi delovnih razmerij, ki veljajo za delavce v zasebnem sektorju, vse večje. Zahtevajo se tudi večja pooblastila javnim managerjem pri upravljanju s kadri.¹⁶ Uspešno delovanje javnega sektorja naj bi se uresničevalo z deregulacijo, decentralizacijo in zmanjševanjem stroškov in drugimi ukrepi.¹⁷

Pravila uslužbenskega prava so prepletena z varstvom javnega interesa in varstvom javnega uslužbenca kot izvajalca tega interesa. Zakonodajalec mora zato iskati uravnoteženost varstva obeh interesov. To je razumljivo zaradi narave dela javnih

¹⁵ Sodba II Ips 826/2008 z dne 23.9.2010.

¹⁶ Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020, Vlada Republike Slovenije, št. 01000-9/2014/11 z dne 29. 4. 2015.

¹⁷ G. Hammerschmid et al. 2016, str. 1-9.

uslužbencev, saj naloge opravljajo v javnem interesu in zaradi delovnopravnih norm, ki morajo po svoji funkciji varovati javne uslužbence kot podrejeno (šibkejšo) stranko v delovnopravnem razmerju. Zato je zakonodajalec v ZJU določil vpliv javnega interesa s strogimi normami izvajanja nalog javnega uslužbenca že v skupnih načelih, ki veljajo za vse javne uslužbence, zaposlene pri neposrednih kot posrednih proračunskih uporabnikih. Poudarjeno je načelo zakonitosti, javni uslužbenec je dolžan naloge opravljati skladno z nacionalnimi in mednarodnimi akti, ki zavezujejo Republiko Slovenijo, brez samovolje; naloge mora opravljati strokovno, dosegati najboljše rezultate, smotno porabljati javna sredstva, ravnati po pravilih poklicne etike in varovati zaupne podatke (II poglavje ZJU).

Pravna načela delovnega prava, ki so določena v prvem delu ZJU, ki veljajo za ves javni sektor, so pod izrazitim vplivom javnega interesa. Nadalje je kljub načelu pogodbenosti delovnih razmerij, ki velja tudi za uradnike, vidno zasledovanje javnega interesa pri urejanju pravic in obveznosti javnih uslužbencev v XII. poglavju ZJU, ki velja za javne uslužbence, zaposlene v državnih organih in občinah. Pri urejanju pravic in obveznosti javnih uslužbencev ZJU izključuje avtonomno urejanje, saj predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bi zagotavljala drugačne pravice in obveznosti in pogoje kot so določene s predpisi. Javni uslužbenec mora upoštevati navodila in odredbe delodajalca; lahko pa zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da je vsebina ustne odredbe ali ustnega navodila nejasna. Na podlagi pisne odredbe in pisnega navodila mora opraviti zahtevano delo oziroma ga opraviti na zahtevan način, lahko pa opravljanje del odkloni, če bi šlo za protipravno ravnanje (četrty odstavek 94. člena ZJU); v primeru, če bi pomenila kaznivo dejanje, pa jih mora odkloniti (peti odstavek 94. člena ZJU). ZJU daje javnemu uslužbencu večjo avtonomnost pri odklonitvi oz. neupoštevanju protipravnih navodil. Javni uslužbenec je prost odškodninske in disciplinske odgovornosti, če je storil disciplinsko kršitev oziroma povzročil škodo z izvršitvijo pisne odredbe oziroma navodila nadrejenega, ali z izvršitvijo ustne odredbe, če nadrejeni kljub njegovi pisni zahtevi ni izdal pisne odredbe oziroma navodila (šesti odstavek 94. člena ZJU). V tem primeru je odškodninsko odgovoren nadrejeni, ki je izdal odredbo ali navodilo. Zaradi zagotovitve normalnega delovnega procesa in s tem uresničevanja javnega interesa, je javni uslužbenec dolžan na podlagi zakonskih norm opravljati dela izven opisa delovnega mesta, opravljati dodatno delo v interesu delodajalca, opravljati delo preko polnega delovnega časa, opravljati dela v projektni skupini, opravljati manj zahtevno delo ali mu je prepovedano opravljanje del v drugih dejavnostih, ki bi lahko vplivala na njegovo nepristranskost (95. do 99. člen ZJU). Iz navedenih določb je zopet

razvidno zasledovanje javnega interesa, ki ga varuje država kot regulator. Zato se pravila pogodbenega prava, ki temelji na soglasju pogodbenih strank, mešajo s pravili javnega prava, kjer velja oblastno odločanje in razmerje nadrejenosti in podrejenosti. To je posebej vidno pri uradniških delovnih mestih. Po 23. členu ZJU so uradniki javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti in z varstvom javnega interesa. Zato zanje velja načelo javnega natečaja, ki zahteva, da se zaradi varovanja javnega interesa izbere za uradnika tisti kandidat, ki najbolje izpolnjuje natečajne pogoje.

4.1 Sprememba in razveljavitev pogodbe o zaposlitvi zaradi javnega interesa

Kot že navedeno, pogodbo o zaposlitvi sklepajo vsi javni uslužbenci, tudi uradniki, ki opravljajo javne naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali varstvom javnega interesa (prvi odstavek 23. člena ZJU). Pravna podlaga, ki se nanaša na sestavine pogodbe o zaposlitvi je različna; za uradnike in strokovno tehnične javne uslužbence v državnih organih in občinah velja 53. člen ZJU, medtem ko za javne uslužbence zaposlene pri posrednih proračunskih uporabnikih veljajo sestavine pogodbe o zaposlitvi po 31. členu ZDR-1, z izjemo sestavin, ki se nanašajo na plačo, ki se določa po posebnem zakonu, Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).¹⁸ Pogodba o zaposlitvi, ki ima sicer prvine zasebnega prava, se lahko zaradi vpliva javnega interesa po 13. točki drugega odstavka 53. člena ZJU spreminja z enostranskim (oblastnim) sklepom delodajalca. Vendar pravica enostranskega spreminjanja sestavin pogodbe o zaposlitvi ni absolutna, temveč je omejena z zakonskim pooblastilom. Le v primeru, ko zakon dopušča tak poseg v pogodbo o zaposlitvi, je enostranska sprememba pogodbe o zaposlitvi dopustna. To je pri javnih uslužbencih zaposlenih pri neposrednih proračunskih uporabnikih dovoljeno v primeru premestitve (četrti odstavek 53. člena ZJU), ki pa posledično lahko vpliva na spremembo drugih sestavin pogodbe o zaposlitvi (kraj opravljanja dela, navedba delovnega mesta, oziroma naziva ali položaja, opis dela). Posebej je enostransko

¹⁸ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18 in 204/21.

odločanje predstojnika določeno tudi v primeru prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi po 154. členu ZJU. Nadalje, enostransko, s pisnim obrazloženim sklepom, delodajalec, neposredni proračunski uporabnik ureja pravice in obveznosti javnega uslužbenca, razen navodil za delo, in odloča o zahtevi za odpravo kršitev pravice iz delovnega razmerja (prvi odstavek 24. člena ZJU).

Ugotovimo lahko, da kljub uvedenemu pogodbenemu načelu glede sklepanja, uresničevanja in prenehanja pogodbe o zaposlitvi, zakonodajalec še vedno določa vrsto izjem, ko predstojnik v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti lahko z enostranskim sklepom določa in spreminja pravice in obveznosti javnim uslužbencem. Če predpostavimo, da je navedeno enostransko določanje in spreminjanje pravic in obveznosti javnih uslužbencev v javnem interesu zaradi večje prožnosti delovnih razmerij, ostaja odprto vprašanje, ali pogodbeni stranki s pogodbo o zaposlitvi in njenim spreminjanjem ne bi zagotovili prožnosti delovnih razmerij, kot to velja za zasebni sektor oziroma, ali bi javni interes s subsidiarno uporabo ZDR-1 bil manj zavarovan.

Pogodbeni koncept delovnega razmerja je opredeljen na podlagi subsidiarne uporabe 49. člena ZDR-1, ki določa, da spremembo ali sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi pogodbeni stranki lahko dogovorita zaradi spremenjenih okoliščin. Enostranska sprememba pogodbe o zaposlitvi s strani predstojnika je v nasprotju z navedenim konceptom. Pogojuje ga javni interes, če do sklenitve aneksa ali nove pogodbe o zaposlitvi ne pride na podlagi soglasij volje obeh pogodbenih strank. Vprašanje je, ali ne gre za prekomerno varstvo javnega interesa, če upoštevamo, da je načelo pogodbenosti delovnih razmerij eno od temeljnih načel delovnega prava in je njegovo uresničevanje prav tako v javnem interesu in če upoštevamo, da družbam, ki opravljajo dejavnosti gospodarskih javnih služb zakonodajalec ne posega v pogodbeno svobodo strank v zvezi s pogodbo o zaposlitvi.

Nadalje je zasledovanje javnega interesa razvidno iz ZJU v delu, ki velja za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti z določitvijo instituta celotne ali delne razveljavitve pogodbe o zaposlitvi. Pogodba o zaposlitvi se lahko v celoti ali delno razveljavi, če ni sklenjena v skladu s predpisi in kolektivno pogodbo. Celotna razveljavitev pogodbe o zaposlitvi je celo obvezna, zaradi neizpolnjevanja pogojev za delovno mesto in kršitve natečajnega postopka (74. člen ZJU). Gre za kršitev načela enakopravne dostopnosti delovnih mest v javnem sektorju, kjer je izražen javni interes v tem, da se pridobijo najboljši kadri, da je po pravilno izvedenem natečajnem postopku izbran najbolj strokovno usposobljen kandidat.

Pri delni razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi, zakonodajalec izrecno določa kot razlog delne razveljavitve oškodovanje javnega interesa. Namreč ZJU v 75. členu določa, da se pogodba o zaposlitvi lahko delno razveljavi, če so posamezne določbe v škodo javnega interesa ali v neskladju z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo. Kerševan razlaga, da je delna razveljavitev pogodbe o zaposlitvi mogoča le takrat, ko sta kumulativno izpolnjena oba pogoja (da so določbe pogodbe o zaposlitvi v škodo javnega interesa in da so v neskladju z zakoni, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo). Če bi se upošteval le javni interes, bi bila taka razlaga v nasprotju z načelom pravne varnosti (2. člen ustave). Javni interes je nedoločen pojem, zato je treba upoštevati oba pogoja, sicer lahko pride do poseganja v pogodbo o zaposlitvi s strani komisije za pritožbe ali sodišča na podlagi razlage, ki temelji na različnih pogledih, kakšen je javni interes.¹⁹ Oškodovanje javnega interesa mora utemeljevati kršitev zakona, podzakonskega predpisa ali kolektivne pogodbe, da ne pride do arbitrarne odločitve organov (komisije za pritožbe in sodišča) pri presoji, kdaj je oškodovan javni interes. Javni interes se mora zato navezovati na kršitev predpisov in kolektivnih pogodb. Razveljavljena določba se enostransko nadomesti z določbo, ki je v skladu s predpisi in kolektivno pogodbo. Zato so posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi le deklaratorne narave, ker jih delodajalec mora le uskladiti s kogentnimi predpisi in kolektivno pogodbo, ne more pa jih sam avtonomno urejati.

4.2. Smotrna poraba javnih sredstev za stroške dela je v javnem interesu

Javni interes je izražen tudi pri porabi sredstev za stroške dela javnih uslužbencev. Država v vlogi zakonodajalca sprejema pravila plačnega sistema, ki jih mora tudi sama upoštevati; njeni prihodki so proračunska sredstva, predvsem davki, torej sredstva davkoplačevalcev in ne ustvarjeni prihodki, ki bi se neposredno ustvarili in izkazovali na podlagi dela javnih uslužbencev. Zato se smotrna poraba proračunskih sredstev za stroške dela, ki se financirajo iz odhodkovnega dela proračuna šteje za uresničevanje javnega interesa, ki dovoljuje tudi po ustavno sodni presoji drugačno normiranje plačnega sistema kot velja za zasebni sektor.²⁰

¹⁹ E. Kerševan 2022, str. 415.

²⁰ Glej odločbe ustavnega sodišča št. U-I-244/08 z dne 21.1.2010; št. U-I-329/04 z dne 24.11.2004, št. U-I-146/12 z dne 14.11.2013.

Posebnost plačnega sistema v javnem sektorju torej je, da temelji na porabi javnih, proračunskih sredstvih. Zato je pravilno in smotno trošenje teh sredstev v javnem interesu, saj njihova poraba vpliva na proračunsko poslovanje. Odhodkovni del proračuna je namenjen zadovoljevanju javnega interesa, ki ga s svojim poslovanjem mora uresničevati država; na občinski ravni pa lokalna skupnost, občina. Zato zakonodajalec pomembno posega v plačni sistem in ga za celotni javni sektor ureja s posebnim zakonom, ZSPJS in drugimi predpisi ter kolektivnimi pogodbami in ne dopušča dogovarjanja o sestavinah plače in niti njeni višini v pogodbi o zaposlitvi. Delodajalec javnemu uslužbencu in funkcionarju ne sme določiti plače drugače kot je določena v navedenih pravnih podlagah (tretji odstavek 3. člena ZSPJS). Določitev plače v pogodbi o zaposlitvi je zato le deklaratornega pomena, saj delodajalec v celoti mora upoštevati navedene kogentne pravne podlage in se zato z javnim uslužbencem, kot navedeno, ne more dogovarjati niti o sestavinah plače, niti o njeni višini. ZSPJS izrecno določa, da če plača v pogodbi o zaposlitvi, odločbi ali sklepu ni skladna s predpisi in kolektivnimi pogodbami, veljajo določbe predpisov in kolektivnih pogojev, kot sestavni del pogodbe o zaposlitvi, odločbe ali sklepa (peti odstavek 3. člena ZSPJS). Zato delodajalec le ugotovi in zagotovi javnemu uslužbencu pravilno višino posameznih sestavin plače iz navedenih kogentnih pravnih podlag. To potrjuje, da je določitev plače v pogodbi o zaposlitvi, ki jo skleneta javni uslužbenec in delodajalec, le deklaratorne narave, prav zaradi javnega interesa, ki se uresničuje s pravilno in smotno porabo proračunskih sredstev. Posledično je omejeno tudi načelo *in favorem* v smislu priznavanja večjega obsega pravic, ki je sicer dopuščeno v zasebnem sektorju (9. člen ZDR-1).

Navedeno potrjuje tudi ustavno sodna odločitev v zadevi št. U-I- 244/08 z dne 21.1.2010, ko je ustavno sodišče presojalo, ali je dodatek za delovno dobo javnim uslužbencem lahko nižji glede na splošno načelo enakosti po drugem odstavku 14. člena ustave. Ustavno sodišče je presodilo, da ne gre za enake položaje in zato razlikovanje ni v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. *Plača zaposlenih v javnem sektorju se namreč določa na podlagi ZSPJS (prvi odstavek 3. člena ZSPJS) in se, drugače kot plače delavcev v zasebnem sektorju, zagotavlja z javnimi sredstvi. Gre za v izhodišču drugače zasnovana plačna sistema, tako da plačni položaji delavcev v omenjenih različnih plačnih sistemih niso primerljivi. Ustavno načelo enakosti pred zakonom pa zavezuje zakonodajalca zgolj k enaki obravnavi enakih oziroma bistveno podobnih primerov, za kar pa v obravnavanem primeru ne gre*, je svojo odločitev utemeljilo ustavno sodišče.

Omejitev porabe javnih sredstev sega tudi na druge pravice, ne le na plačo, ki se javnemu uslužbencu ne sme priznavati v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom in kolektivno pogodbo (tretji odstavek 16. člena ZJU), če bi s tem obremenil javna sredstva. Ta določba pa dosega, da stimulacija za boljše in večji obseg dela plahni, kar seveda ni v javnem interesu. Pride do absurda, da norma, ki varuje javni interes, le-tega hkrati tudi omejuje. To pa negativno vpliva na priznavanje večjega obsega pravic in na boljše poslovanje delodajalca.

Zaradi delovnopravnega varstva morata pogodbeni stranki pri določitvi sestavin pogodbe o zaposlitvi upoštevati minimalne standarde, določene v heteronormnih in avtonomnih aktih (9. člen ZDR-1 in 16. člen ZJU). Tudi po 32. členu ZDR-1 veljajo *ex lege* zakonite določbe minimalnih pravic in obveznosti pogodbenih strank kot sestavine pogodbe o zaposlitvi, ta določba pa se subsidiarno uporablja za vse javne uslužbenke.

Za delovanje uprave velja strogo načelo zakonitosti oziroma legalitetno načelo. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov (drugi odstavek 120. člena ustave). Zato, ker je delodajalec zavezan k zakonitemu poslovanju, je treba razlagati določbo 77. a člena, ki določa spremembo nezakonitega akta v korist javnega uslužbenca, tako, da mora predstojnik spremeniti nezakonit akt v korist javnega uslužbenca, ker bo sicer kršil načelo zakonitosti delovanja uprave. Sprememba na podlagi navedene določbe se ne šteje za spremembo pogodbe o zaposlitvi, čeprav se za tako spremembo lahko sklene tudi aneks k pogodbi o zaposlitvi. Sicer pa se na podlagi 32. člena ZDR-1 v primeru, če je določilo v pogodbi o zaposlitvi v nasprotju s splošnimi določbami o minimalnih pravicah in obveznostih pogodbenih strank, določenimi z zakonom, kolektivno pogodbo oziroma splošnim aktom delodajalca, uporabljajo določbe zakona, kolektivne pogodbe in splošnega akta delodajalca.²¹

5. SKLEP

Ugotovimo lahko, da je kljub težnji po čim večjem izenačevanju ureditve delovnih razmerij javnih uslužbenecov z delavci, vpliv javnega interesa na delovno razmerje javnih uslužbenecov velik. Zato so pravila, ki določajo delovna razmerja javnih

²¹ Kerševan 2022, str. 422.

uslužbencev, mešana z elementi javnega in zasebnega prava. Zaradi narave dela bodo določena razlikovanja v teh razmerjih ostala, saj tudi sodna in ustavno sodna praksa potrjujeta, da položaja javnega uslužbenca in delavca, prav zaradi uresničevanja javnega interesa in porabe javnih sredstev za stroške dela, nista enaka in je zato dopustna drugačna, posebna ureditev delovnih razmerij. To velja predvsem za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. To pa ne pomeni, da se v sedanji pravni ureditvi delovnopравни položaj delavca in javnega uslužbenca ne bi mogla bolj poenotiti. To velja predvsem v tistih segmentih, ko poenotenje njunih položajev ne bi vplivalo ali pomembno vplivalo na uresničevanje javnega interesa. Zato tudi presoja porabe javnih sredstev sama po sebi ni zadosten razlog za razlikovanje, če ta poraba ne vpliva na javnofinančno vzdržnost ali je zanemarljiva. Treba bo v vsakem primeru posebej presojati, kako močan je vpliv javnega interesa, da lahko sklenemo, da položaja delavca in javnega uslužbenca v delovnem razmerju nista enaka in uzakonimo posebnosti delovnih razmerij za javnega uslužbenca. Predvsem pa bo treba proučiti, ali vpliv javnega interesa lahko omejuje pogodbeni koncept delovnih razmerij, ki sicer velja za celoten javni sektor. Ali zakonodajalec z določanjem izjem dopustnosti enostranskega urejanja delovnih razmerij prekomerno ne posega v pogodbeno svobodo avtonomnega dogovarjanja pogodbenih strank, delodajalca in javnega uslužbenca.

LITERATURA IN VIRI

- Bratina, Borut; Jovanovič, Dušan, 2019. Novosti in povezanost institutov z noveliranim Zakonom o revidiranju in Zakonom o gospodarskih družbah, Podjetje in delo, 6-7/2019/XLV, str. 1204-1215.
- Bugarič, Bojan, et. al. 2004, Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, str. 792-793.
- Hammerschmid, Gerhard; Steven Van de Walle, Rhys Andrews, Bezes, Philippe „Public Administration Reforms in Europe, 2016. The View from the Top“, Elgar, str. 1-9.
- Kerševan, Erik, 2022. v Apohal Vučkovič, Lidija, et. al., Zakon o javnih uslužbencih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana.
- Petek, Aljoša. Javna korist in javni interes, zagovorniki-okolja.si/2019/09/11/javna-korist-in-javni-interes-v-slovenskem-pravu.
- Tičar, Bojan; Rakar Iztok, 2011. Pravo javnega sektorja, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, str. 146.

The Influence of Public Interest on the Labor Law Position of a Civil Servant

Etelka Korpič-Horvat*

Summary

It can be concluded that, despite the tendency to equalize the regulation of employment relationships between civil servants and workers, the influence of the public interest on the employment relationship of civil servants is great. Therefore, the rules that determine the employment relationships of civil servants are a mixture of elements of public and private law. Due to the nature of work, certain distinctions in these relationships will remain, as judicial and constitutional jurisprudence also confirm that the positions of civil servants and workers, precisely because of the realization of the public interest and the use of public funds for labor costs, are not the same and therefore a different, special arrangement of labour relations is permissible. This applies primarily to civil servants in state bodies and local community administrations. This does not mean, however, that the labor law position of the worker and the civil servant could not be more unified within the current legal system. This is especially true for those segments where the unification of their positions would not affect or significantly affect the realization of the public interest. Therefore, even the assessment of the use of public funds in itself is not a sufficient reason for differentiation, if this use does not affect public financial sustainability or is negligible. In each individual case, it will be necessary to assess how strong the influence of the public interest is, in order to be able to conclude that the positions of the worker and the civil servant in the employment relationship are not the same and to legislate the specifics of the employment relationship for the civil servant. Above all, it will be necessary to examine whether the influence of the public interest can limit the contractual concept of employment relations, which otherwise applies to the entire public sector. Does the legislator, by determining the exceptions to the admissibility of unilateral regulation of labor relations, excessively interfere with the contractual freedom of autonomous agreement between the parties to the contract, the employer and the civil servant?

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