

Interventni ukrepi v času epidemije COVID-19 na področju delovnih razmerij javnih uslužbencev

Jakob Krištof Počivavšek*

UDK: 349.2:61:351

Povzetek: Prispevek obravnava interventne ukrepe v času epidemije COVID-19, ki so vplivali na delovnopravni položaj zaposlenih v javnem sektorju. Obravnavani ukrepi so analizirani zlasti z vidika jasnosti posameznih zakonskih določb in njihovo skladnostjo z drugimi pravnimi akti. Izpostavljene so nekatere dileme in težave pri izvajanju v praksi.

Ključne besede: interventni ukrepi, COVID-19, javni sektor, delovni čas, nadomestilo plače, premestitev, prenos letnega dopusta, dodatek

Intervention Measures during the Covid-19 Epidemic in the Field of Employment of Civil Servants

Abstract: The article deals with intervention measures during the COVID-19 epidemic that affected the employment status of public sector employees. The measures in question are analyzed in particular from the point of view of the clarity of individual legal provisions and their compliance with other legal acts. Some dilemmas and difficulties in implementation in practice are highlighted.

Key words: intervention measures, COVID-19, public sector, working hours, salary compensation, transfer, transfer of annual leave, allowance

1. UVOD

Države po svetu so v času pandemije zaradi virusa SARS-CoV-2 (COVID-19) sprejemale številne interventne ukrepe, namenjene lažjemu operativnemu spopadanju z okužbo, omejevanju širjenja okužbe s COVID-19, blaženju

* Jakob Krištof Počivavšek, univ. dipl. pravnik, Predsednik KSS PERGAM
jaka.pergam@siol.net
Jakob Krištof Počivavšek, LL., President of the KSS PERGAM

zdravstvenih, socialnih in ekonomskih posledic epidemije ter nagrajevanju delavcev, ki so bili zaradi dela v večji meri izpostavljeni okužbi. Slovenija pri tem ni bila izjema. V Sloveniji je bila epidemija COVID-19 skladno z Zakonom o nalezljivih boleznih¹ razglašena 13.3.2020² in preklicana dne 14.5.2020 z odlokom Vlade z začetkom uporabe 31.5.2020.³ Že 20. marca je bil sprejet Zakon o interventnih ukrepih na področju plač in prispevkov (ZIUPPP)⁴, ki mu je sledilo še več interventnih zakonov, izmed katerih za potrebe tega prispevka posebej izpostavljamo še tri, in sicer Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP)⁵, Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (ZIUOOPE)⁶ ter Zakon o interventnih ukrepih za pripravo na drugi val COVID-19 (ZIUPVD)⁷. Omenjeni zakoni so uvedli nekatere ukrepe, ki so posegli v delovno pravni in socialno ekonomski položaj zaposlenih, pri čemer so predmet tega prispevka predvsem ukrepi, ki so posegli v pravice in obveznosti iz delovnega razmerja zaposlenih v javnem sektorju. Ob tem velja opozoriti, da gre v primeru citiranih zakonov za interventne zakone z omejeno časovno veljavnostjo, zaradi česar ZIUPPP, ZIUZEOP in ZIUOOPE v delih, ki jih obravnava ta prispevek, ne veljajo več, saj je bila veljavnost ukrepov po teh zakonih, razen nekaterih izjem, bolj ali manj časovno omejena na obdobje trajanja epidemije.

Omenjeni ukrepi bodo v nadaljevanju predstavljeni in kritično analizirani. Nobenega dvoma ni, da je epidemija kot ena od naravnih nesreč lahko razlog za sprejemanje interventnih ukrepov, ki lahko začasno posežejo v ureditev, ki sicer velja v času, ko ni epidemije in pod določenimi pogoji začasno celo posežejo v nekatere ustavne pravice, kot se je to v času epidemije COVID-19 npr. zgodilo z omejitvijo nekaterih pravic zdravstvenim delavcem in zdravstvenim sodelavcem,

¹ Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo.

² Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/20 in 68/20).

³ Odlok o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (Uradni list RS, št. 68/20); v zvezi z načinom preklica epidemije, zlasti časovno dimenzijo sprejema, začetka veljavnosti in začetka uporabe odloka ter pravnih posledic le-tega, obstajajo različna pravna mnenja in potencialno različne pravne in praktične posledice.

⁴ Uradni list RS, št. 36/20, 49/20 – ZIUZEOP, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

⁵ Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20.

⁶ Uradni list RS, št. 80/20.

⁷ Uradni list RS, št. 98/20.

ki jim je bilo z odredbo⁸ prepovedano gibanje (vključno z udeležbo na usposabljanjih in izobraževanjih) na okuženih ali neposredno ogroženih območjih s COVID-19 izven Republike Slovenije (vse države, v katerih je bil zaznan primer okužbe s COVID-19), prepovedano koriščenje letnega dopusta in prepovedana stavka. Kljub temu pa morajo biti ukrepi sorazmerni, smiselni, učinkoviti in jasni, kljub dejstvu, da so bili sprejeti pod časovnim pritiskom zaradi hitrega širjenja okužbe, ki je terjala hitro ukrepanje in sprejemanje interventnih ukrepov.

2. INTERVENTNI UKREPI NA PODROČJU PLAČ, NADOMESTIL PLAČ IN PREMESTITEV V JAVNEM SEKTORJU

2.1. Začasna premestitev zaradi nujnih delovnih potreb v času epidemije

V javnem sektorju, z izjemo državne uprave in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, kjer je pod določenimi pogoji možno enostransko premeščanje javnih uslužbencev⁹, velja glede možnosti premestitve zaposlenih na drugo delovno mesto ali k drugemu delodajalcu enaka ureditev, kot velja za vse ostale zaposlene v Republiki Sloveniji. Sprememba delovnega mesta ali delodajalca je mogoča s sklenitvijo nove pogodbe o zaposlitvi in ne enostransko, ne da bi delavec s tem soglašal.

Izjemoma je mogoča odreditev drugega dela v primerih, določenih z zakonom ali kolektivno pogodbo, delodajalec pa lahko z namenom ohranitve zaposlitve ali zagotovitve nemotenega poteka delovnega procesa delavcu pisno odredi začasno opravljanje drugega ustreznega dela v primerih začasno povečanega obsega dela na drugem delovnem mestu pri delodajalcu, začasno zmanjšane obsega dela na delovnem mestu, ki ga opravlja, in nadomeščanja začasno odsotnega delavca. Ustrezno delo je delo, za katerega delavec izpolnjuje pogoje in za katerega se zahteva enaka vrsta in raven izobrazbe, kot se zahteva za opravljanje dela, za katerega ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, in za delovni čas, kot je dogovorjen za delo, za katerega ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, pri tem pa kraj opravljanja dela ni oddaljen več kot tri ure

⁸ Odredba o omejitvi določenih pravic zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev (Uradni list RS, št. 19/20).

⁹ V državnih organih in upravah lokalnih skupnosti v skladu z določbami XX. poglavja Zakona o javnih uslužbencih.

vožnje v obe smeri z javnim prevoznim sredstvom ali z organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja delavca.¹⁰ Odreditev drugega dela lahko traja največ tri mesece v koledarskem letu, delavec, ki začasno opravlja drugo delo, pa ima pravico do plače, kot da bi opravljal svoje delo, če je to zanj ugodnejše.¹¹

Sprememba vrste ali kraja opravljanja dela, določenega s pogodbo o zaposlitvi, se lahko enostransko, brez soglasja delavca, zgodi tudi v primerih naravnih ali drugih nesreč, če se taka nesreča pričakuje ali v drugih izjemnih okoliščinah, ko je ogroženo življenje in zdravje ljudi ali premoženje delodajalca, vendar takšna sprememba lahko traja le, dokler trajajo take okoliščine.¹²

ZIUZEOP je za omejen čas trajanja epidemije, torej od 14.3. do 31.5.2020, tudi širše uvedel možnost začasnega enostranskega premeščanja javnih uslužbencev na drugo delovno mesto v okviru istega delodajalca ali na enako ali drugo delovno mesto k drugemu delodajalcu, z novelo ZIUZEOP pa je bila dana tudi možnost začasnega premeščanja delavcev, zaposlenih pri zasebnih izvajalcih, ki izvajajo svojo dejavnost v okviru javne mreže. Najpogostejši takšni primeri so bili v dejavnosti zdravstva in sociale, kjer je bilo stanje zaradi stanja okužb najhujše. Javni uslužbenec, ki je začasno opravljal drugo delo, je imel pravico do plače za delo, ki ga je opravljal, in druge pravice iz delovnega razmerja, razen če bi bile plača, ki bi jo prejemal, in druge pravice, do katerih bi bil upravičen, če bi opravljal svoje delo brez premestitve, zanj ugodnejše; v tem primeru bi mu pripadale pravice, ki bi bile zanj ugodnejše.

Čeprav ZIUZEOP izrecno ne določa, da je premestitev mogoča samo med delodajalci v javnem sektorju (in zasebnimi izvajalci v javni mreži), je bil ukrep namenjen zagotavljanju nemotenega in nujnega procesa dela in zagotavljanja nujnih javnih storitev v času epidemije COVID-19.¹³

¹⁰ Dodatna izjema velja za manjšega delodajalca – možnost odreditve drugega primerne delo. Primerno delo je delo, za katerega se zahteva enaka vrsta in največ ena raven nižja izobrazba kot se zahteva za opravljanje dela, za katerega ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, in za delovni čas, kot je dogovorjen za delo, za katerega ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, ter kraj opravljanja dela ni oddaljen več kot tri ure vožnje v obe smeri z javnim prevoznim sredstvom ali z organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja delavca.

¹¹ 33. člen Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1).

¹² 169. člen ZDR-1.

¹³ Glej obrazložitev k predlogu 66. člena ZIUZEOP v gradivu za 1. obravnavo predloga ZIUZEOP v Državnem zboru (<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/fa0b8dd25516a5c57770ed43f5bade5d0f1e8f54a88e98d0e51b254189604bc4>).

Natančnejše pogoje za izvajanje premestitev javnih uslužbencev je določila Vlada z Uredbo. S slednjo je določila, da je premestitev mogoča zgolj na ustrezno delovno mesto, za katero javni uslužbenec izpolnjuje predpisane pogoje in za katero se zahteva enaka vrsta in raven izobrazbe, kot se zahteva za opravljanje dela, za katero ima javni uslužbenec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, ter je delo sposoben opravljati. Ugotovimo lahko, da je opredelitev »ustreznosti« delovnega mesta nekoliko drugačna kot po 33. členu ZDR-1, saj manjkajo posamezni elementi, kot so dolžina delovnega časa ter kraj opravljanja dela, čeprav je glede slednjega potrebno izpostaviti, da v primeru oddaljenosti kraja začasnega opravljanja dela od kraja bivališča, s katerega javni uslužbenec prihaja na delo več kot 50 km v eno smer, začasna premestitev sploh ni dopustna.

Uredba določa tudi nekatere kategorije javnih uslužbencev, katerih začasna premestitev ni dopustna, in sicer gre predvsem za tiste kategorije delavcev, ki že v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih uživajo posebno delovno pravno varstvo (starejši delavci, nosečnice in starši, invalidi).

Zčasna premestitev se izvede s sklepom, katerega obvezna vsebina je predpisana z uredbo, in sicer mora vsebovati datum začetka opravljanja dela na drugem delovnem mestu in datum prenehanja začasne premestitve, navedbo delovnega mesta, na katerem bo javni uslužbenec opravljal delo, s kratkim opisom nalog, določbo o plači ter kraj opravljanja dela. Sklep o začasni premestitvi v okviru istega delodajalca izda predstojnik delodajalca, s katerim ima javni uslužbenec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, sklep o začasni premestitvi k drugemu delodajalcu pa sporazumno izdata predstojnika obeh delodajalcev. Smiselno bi bilo, da bi sklep v slednjem primeru jasneje opredelil tudi medsebojne pravice in obveznosti delodajalcev, tudi v razmerju do javnega uslužbenca.

Zčasna premestitev lahko traja največ do datuma, določenega v sklepu o začasni premestitvi, najdlje pa do konca epidemije oziroma začasna premestitev preneha, če niso več izpolnjeni pogoji, pod katerimi je začasna premestitev javnega uslužbenca dopustna. Po izteku začasne premestitve se javni uslužbenec vrne na svoje prvotno delovno mesto in k svojemu prvotnemu delodajalcu, saj mu pogodba o zaposlitvi tam z začasno premestitvijo ni prenehala.

Javni uslužbenec, ki na podlagi sklepa o začasni premestitvi začasno opravlja drugo delo, ima pravico do plače za delo, ki ga opravlja, in druge pravice iz delovnega razmerja, razen če so plača, ki bi jo prejemal, in druge pravice, do katerih bi bil upravičen, če bi opravljal svoje delo brez premestitve, zanj ugodnejše. V tem primeru mu pripadajo pravice, ki so zanj ugodnejše. Javni uslužbenec tudi

v času začasne premestitve k drugemu delodajalcu prejema plačo in povračila stroškov in druge prejemke iz delovnega razmerja pri delodajalcu, pri katerem ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi (ki mu jih sicer delodajalec, h kateremu je javni uslužbenec začasno premeščen, na podlagi zahteve povrne). Ni pa povsem jasno, kje in kako javni uslužbenec uveljavlja morebitne druge pravice iz delovnega razmerja (npr. pravico do odmorov in počitkov, pravica do letnega dopusta, zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu ipd.). Zakon bi ta razmerja moral jasneje opredeliti, saj v nasprotnem primeru lahko pride do težav pri izvajanju v praksi, uveljavljanje pravic pa je zaradi relativno kratkega roka trajanja ukrepa lahko problematično in neučinkovito.

Ugotovimo lahko, da gre v primeru ukrepa začasne premestitve dejansko za podobno ureditev, kot jo pozna Zakon o delovnih razmerjih v zvezi z možnostjo opravljanja drugega dela, le da v okviru slednjega ni mogoče opravljanje drugega (ali istega) dela pri drugem delodajalcu.

Eden ključnih problemov ureditve ukrepa začasne premestitve je njegovo (delno) urejanje v podzakonskem aktu. Glede na vsebino uredbe, ki ureja tudi pravice in obveznosti javnih uslužbencev, gre za materijo, ki bi jo moral urejati zakon,¹⁴ zato je takšna ureditev vprašljiva z vidika skladnosti z ustavnim načelom pravne države in zakonske pristojnosti Državnega zbora, da pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb določa samo z zakonom. Problematična je tudi odsotnost možnosti pritožbe zoper sklep o premestitvi, ki bi morala bi omogočena vsaj npr. v primeru premestitve javnega uslužbenca, kadar glede na predpisane pogoje za premestitev le-ta v konkretnem primeru ni dopustna.

Ne glede na to, da so nekatere varovalke v primeru ureditve začasne premestitve podobne ali enake kot v primeru ureditve možnosti opravljanja drugega dela, pa je vendarle potrebno poudariti, da gre za interventni ukrep, ki je veljal začasno in ga je vendarle potrebno presoati kot takšnega, restriktivno in v luči razmer, ki so vladale v času epidemije v nekaterih najbolj izpostavljenih dejavnostih in delodajalcih. Sicer pa je potrebno v kar največji meri slediti pogodbeni naravi delovnega razmerja in omejevati možnosti enostranskih posegov in sprememb v to razmerje.

¹⁴ Na to je opozorila tudi Zakonodajno pravna služba Državnega zbora v postopku sprejemanja ZIUZEOP (<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/0984dac25e4da4bb05c3ee29cf99416312d641d7920632af13cd19c221e26488>).

2.2. Delo preko polnega delovnega časa v času epidemije

ZIUZEOP je za celoten javni sektor predvidel tudi velik odstop od omejitev dela preko polnega delovnega časa, kot jih sicer določa Zakon o delovnih razmerjih. Že ZIU PPP je tako za javni, kot tudi za zasebni sektor določil izjemo od sedmega odstavka 148. člena ZDR-1 in dejansko vzpostavil referenčno obdobje za upoštevanje polnega delovnega časa v primeru neenakomerne razporeditve in začasne prerazporeditve delovnega časa kot povprečne delovne obveznosti v obdobju, ki ne sme biti daljše od 12 mesecev, za kar se šteje koledarsko leto 2020.

ZIUZEOP je šel pri odstopanju od splošne ureditve delovnega časa (in posebne v področnih predpisih) še korak dlje, in sicer je za čas trajanja epidemije, pod pogojem, da ni mogoče na drugačen način opraviti nujnih nalog, dopustil odrejanje dokončanja začete naloge ali opravljanje nujnega dela tudi po poteku delovnega časa, brez prekinitve dela, ki bi javnemu uslužbencu omogočila počitek, kot ga določa ZDR-1. Takšna odreditev je dopustna le za najkrajši možni čas, delodajalec pa mora javnemu uslužbencu takoj po prenehanju razlogov zagotoviti sorazmerno daljši počitek skladno s predpisi in kolektivnimi pogodbami. Obseg nadurnega dela, odrejenega na tak način, lahko po ZIUZEOP traja največ 20 ur na teden oziroma 80 ur na mesec, s soglasjem pa lahko presega tudi to omejitev, pri čemer pa skupno število ur dela preko polnega delovnega časa iz tega naslova na letni ravni ne sme preseči 480 ur.¹⁵

Po prvotno sprejetem besedilu ZIUZEOP naj bi postopek in pogoje dela preko polnega delovnega časa po ZIUZEOP določila vlada z uredbo, vendar do sprejema uredbe do novele ZIUZEOP, ki je bila sprejeta 30.4.2020, ni prišlo, novela ZIUZEOP pa je pravno podlago za izdajo uredbe črtala iz zakona.

Problem ureditve odstopanj od omejitev dela preko polnega delovnega časa niso odstopanja sama po sebi. Tovrstna odstopanja nenazadnje dopušča tudi npr. tretji odstavek 17. člena Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta o določenih vidikih organizacije delovnega časa (točki e in f). Problem je obseg tega odstopanja in nepojasneni razlogi, ki utemnjujejo tako velika odstopanja od splošnih omejitev. Odstopanje na tedenski ravni tako od omejitve po ZDR-1 odstopa za 250%, na tedenski ravni za 400% in na letni ravni za 280%. Obseg delovnega časa v takšnih primerih na tedenski ravni močno preseže siceršnjo

¹⁵ Omenjena odstopanja od omejitev dela preko polnega delovnega časa od novele ZIUZEOP sicer veljajo tudi za zasebne izvajalce, ki izvajajo dejavnost v okviru javne mreže.

najvišjo splošno dopustno omejitev 56 urnega tedenskega delovnega časa, čeprav je dejstvo, da tudi sicer nekateri področni zakoni omogočajo odstopanja od splošne ureditve po ZDR-1.¹⁶

Predlagatelj ZIUZEOP je v obrazložitvi k predmetnemu členu sicer zapisal, da »Veljavni predpisi, ki urejajo časovne omejitve dnevne delovne obveznosti, dnevnega in tedenskega počitka ter možno število ur dela preko polnega delovnega časa, v izjemnih razmerah in pri opravljanju nujnih nalog ne omogočajo zakonitega razporejanja javnih uslužbencev na delo in izvajanja teh nalog.«. Hkrati pa se zdi, da je določitev odstopanj od splošnih omejitev dela preko polnega delovnega časa popolnoma arbitrarna in iz obrazložitve ne izhaja, zakaj so potrebna prav takšna, in ne morda manjša odstopanja, ki bi manj posegala tudi v mednarodne standarde na področju delovnega časa. Tako se npr. postavlja vprašanje potrebnosti takšnega odstopanja za celoten javni sektor, kljub temu, da zagotovo obstajajo velike razlike med posameznimi dejavnostmi javnega sektorja v smislu njihovih nalog in potreb po njihovih storitvah v času epidemije. Prav tako se postavlja vprašanje smiselnosti določitve najvišjega dopustnega števila ur dela preko polnega delovnega časa na letni ravni (480 ur), ko pa je trajanje ukrepa omejeno na praktično dva meseca in pol, v katerih je mogoče glede na mesečne omejitve doseči 240 ur dela preko polnega delovnega časa, kar je sicer še vedno več, kot določa ZDR-1, pa vendar bistveno manj kot 480 ur.

2.3. Zaposlitev zaradi nujnih delovnih potreb v času epidemije

V času epidemije so delodajalci zaradi nujnih delovnih potreb lahko sklepali pogodbe o zaposlitvi za določen čas brez javne objave prostega delovnega mesta, in sicer za določen čas za obdobje najdalj do 30. septembra 2020. Tudi v tem primeru ni izrecno določeno, da ta izjema velja samo za delodajalce v javnem sektorju, čeprav je na to mogoče sklepati iz spremembe ZIUZEOP, ki možnost uporabe tega člena daje tudi zasebnim izvajalcem, ki svojo dejavnost izvajajo v okviru javne mreže, kar v primeru splošne uporabe tega člena ne bi bilo potrebno.

Gre torej za še eno od izjem obveznosti javne objave prostega delovnega mesta, ki jih sicer določa 26. člen ZDR-1. Omenjena dodatna izjema se zdi smiselna, saj otežena organizacija dela v času epidemije in morebitne hipne potrebe po

¹⁶ Glej npr. 52.b člen Zakona o zdravstveni dejavnosti, 73. člen Zakona o organiziranosti in delu v policiji, 82. člen Zakona o veterinarskih merilih skladnosti ipd.

dodatnem kadru na določenih področjih terjajo hitro ukrepanje in zaposlovanje razpoložljivega kadra, s časovno omejitvijo pa je preprečeno podaljševanje te izjeme onkraj obdobja epidemije oziroma onkraj obdobja po epidemiji, v katerem je mogoče pričakovati vračanje razmer v normalnost.

2.4. Nadomestilo plače zaradi preventivne izolacije in v primeru odrejene karantene

Interventni zakoni so tako za javni, kot tudi za zasebni sektor začasno uredili nadomestilo plače za čas odrejene karantene, ki do razglasitve epidemije ni bilo posebej urejeno. Onemogočeno opravljanje dela zaradi odrejene karantene se je štelo kot višja sila, v primeru katere delavcu pripada nadomestilo plače v višini polovice plačila, do katerega bi bil sicer upravičen, če bi delal, vendar ne manj kot 70 odstotkov minimalne plače.¹⁷ Takšna višina nadomestila je problematična predvsem zaradi dejstva, da delavec dela ne more opravljati zaradi odločitve državnih organov in za zaščito tretjih oseb, s katerimi bi utegnil priti v stik, in ne morda zaradi razlogov (objektivnih ali subjektivnih), ki bi bili na njegovi strani. ZIU PPP je zato višino nadomestila plače za čas odrejene karantene določil na ravni nadomestila plače, ki je z ZDR-1 določena za primer začasne nezmožnosti zagotavljanja dela iz poslovnega razloga, torej v višini 80% povprečne mesečne plače delavca za polni delovni čas iz zadnjih treh mesecev oziroma iz obdobja dela v zadnjih treh mesecih pred začetkom odsotnosti. Pogoji za to pa je, da delodajalec dela ne more organizirati na domu. Če ga, delavcu za čas opravljanja dela seveda pripada plača po pogodbi o zaposlitvi.

ZIUZEOP v omenjeno ureditev ni posegal, je pa dodatno uredil nadomestilo plače za čas začasnega čakanja na delo in za čas, ko delavec zaradi višje sile ne opravlja dela. Tudi v slednjem primeru je imel delavec po ZIUZEOP pravico do nadomestila plače v višini, kot je določena z ZDR-1 za primer začasne nezmožnosti zagotavljanja dela iz poslovnega razloga, v obeh primerih pa nadomestilo plače ni smelo biti nižje od minimalne plače v Republiki Sloveniji. Tisto, v čemer ureditev v ZIUZEOP odstopa od splošne ureditve nadomestila plače,¹⁸ je ureditev

¹⁷ Šesti odstavek 137. člena ZDR-1.

¹⁸ Ki je sicer smiselno enako kot za vse ostale tudi za javni sektor uredil nadomestilo plače za čas čakanja in odrejene karantene, pri čemer je tudi pri slednjem veljala varovalka, da nadomestilo ne sme biti nižje od minimalne plače.

posebne situacije v javnem sektorju, ki jo je ZIUZEOP poimenoval »preventivna izolacija«. Po ZIUZEOP preventivno izolacijo pisno odredi predstojnik in zaradi zagotavljanja nemotenega delovnega procesa napoti zdravega javnega uslužbenca v izolacijo. Namen je predvsem zagotavljanje zdravih ekip pri izvajalcih nujnih služb, ki bi v primeru okužbe delavcev v delovnem procesu le-te lahko nadomestili, da bi izvajanje javnih služb in javnih storitev lahko čimbolj nemoteno izvajali. Ker v takšnem primeru javni uslužbenec dela ne opravlja iz razlogov na strani delodajalca (po njegovi volji), je razumljivo, da javnemu uslužbencu v tem primeru za čas preventivne izolacije pripada plača (bolj ustrezno bi bilo sicer nadomestilo plače), ki bi jo prejel, če bi delal. Če javni uslužbenec zboli in je začasno odsoten zaradi okužbe, do katere je prišlo pri opravljanju dela, znaša nadomestilo plače za čas odsotnosti z dela 100%, ki je določena za obračun nadomestila za čas odsotnosti zaradi bolezni.

Takšna ureditev je ostala v veljavi vse do sprejema ZIUOOPE, ki je določbo ZIUPPP glede nadomestila plače za čas odrejene karantene razveljavil, hkrati pa ni na novo uredil nadomestila plače za čas odrejene karantene, kar pomeni, da se je višina nadomestila v primeru odrejene karantene ponovno vrnila na raven nadomestila plače za primer višje sile. ZIUPDV je nato ponovno začasno¹⁹ uredil pravico do nadomestila plače za čas odrejene karantene, pri čemer je višino nadomestila določil na različnih ravneh, upošteva nekatere okoliščine, povezane z odreditvijo karantene, zlasti vzroke, zaradi katerih je bila karantena odrejena. Tako delavcu za čas odrejene karantene, ki je posledica stika z okuženo osebo, do katerega je prišlo pri opravljanju dela, pripada nadomestilo plače v višini plače, ki bi jo prejel, če bi delal. Če do stika z okuženo osebo ni prišlo pri opravljanju dela, je nadomestilo plače v višini, ki je z ZDR-1 določena za primer začasne nezmožnosti zagotavljanja dela iz poslovnega razloga, enako pa velja tudi v primeru odrejene karantene ob prečkanju državne meje ob prihodu iz države, pri kateri je ob prihodu v Slovenijo odrejena karantena, pa ob odhodu v to državo odreditev karantene ob povratku ni bila predpisana. V primeru prečkanja državne meje ob prihodu iz države, za katero je delavec že ob odhodu vedel, da mu bo ob povratku odrejena karantena, pa delavcu nadomestilo plače ne pripada, razen če je v to državo odšel zaradi smrti zakonca, zunajzakonskega partnerja, otroka, staršev ali v primeru rojstva otroka. V teh taksativno naštetih primerih delavcu pripada v višini nadomestila plače, kot sicer velja za primer višje sile, torej 50% plače, ki bi jo prejel, če bi delal, vendar ne manj kot 70% minimalne plače.

¹⁹ Do 30.9.2020.

Potrebno je poudariti, da vse navedeno velja le v primeru, ko delodajalec dela ne more organizirati na domu (v primeru dela na domu seveda delavcu pripada plača po pogodbi o zaposlitvi), strošek nadomestila plače za čas odrejene karantene pa tako po ZIUPPP, kot tudi po ZIUPDV zagotavlja država.

Menim, da je takšen pristop k urejanju problematike nadomestila plače ustrezen, saj različne situacije obravnava različno, potrebno pa bi bilo vprašanje nadomestila plače za čas odrejene karantene urediti sistemsko in ne le začasno, morda kot pravico iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Začasna odsotnost z dela v primeru odrejene karantene je (seveda pod pogojem, da delavec delodajalca o tem tudi ustrezno obvesti) upravičena odsotnost z dela, vsaj v primerih, ko delavcu v času odrejene karantene pripada nadomestilo plače. Ni pa povsem jasno, kako je z odsotnostjo v primeru, ko delavcu nadomestilo plače kljub odrejeni karanteni ne pripada. Menim, da bi se delavec v teh primerih moral z delodajalcem pravočasno dogovoriti o načinu pokrivanja te odsotnosti (z letnim dopustom, izrednim dopustom, prerazporeditvijo delovnega časa ipd.), da bi bila le-ta upravičena, saj mu je bilo ob odhodu v tujo državo že znano (ali pa bi mu moralo biti znano), da mu bo ob vrnitvi odrejena karantena. V nasprotnem primeru lahko delodajalec delavcu očita neupravičeno odsotnost z dela, vprašanje pa je, ali je to lahko podlaga za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi. Delodajalec bi delavcu morda lahko očital hujšo kršitev pogodbene obveznosti iz delovnega razmerja (neopravljanje dela) iz naklepa ali hude malomarnosti, neprihod na delo najmanj pet dni zaporedoma pa le v primeru, da o razlogih za svojo odsotnost ne bi obvestil delodajalca. V vsakem primeru pa se postavlja vprašanje, ali gre za takšno kršitev, da zaradi nje ne bi bilo mogoče opravljanje dela niti do izteka odpovednega roka, kar je pogoj, ki ga ZDR-1 določa pri izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Menim, da odgovor na to vprašanje ni enoznačen in bi ga bilo dejansko potrebno presojati v vsakem primeru posebej, glede na okoliščine vsakega konkretnega primera.

2.5. Dodatek za delo v rizičnih razmerah in dodatek za nevarnost in posebne obremenitve

Javni uslužbenci, ki so v času epidemije opravljali delo, so lahko zaradi okoliščin, povezanih z epidemijo, prejeli dodatno plačilo, in sicer iz dveh naslovov: dodatka za delo v rizičnih razmerah po 11. alineji prvega odstavka 39. člena Kolektivne

pogodbe za javni sektor (v nadaljevanju: dodatek po KPJS) in dodatka z nevarnost in posebne obremenitve po 71. členu ZIUZEOP (v nadaljevanju: COVID dodatek). V praksi je bilo v zvezi z izvajanjem izplačevanja teh dodatkov veliko težav, ki jim je botrovalo predvsem nejasno razmerje med obema dodatkom, nejasni kriteriji za dodelitev in razlaga, ki je bila sprejeta v zvezi z dodatkom za delo v rizičnih razmerah po KPJS.

Dodatek po KPJS je eden izmed dodatkov za nevarnost in posebne obremenitve in je opredeljen kot dodatek za delo v rizičnih razmerah, med katerimi je naštetu tudi območje epidemij, in sicer dodatek znaša 65% urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca. Drugi odstavek 39. člena KPJS določa da dodatek pripada javnemu uslužbencu samo za čas, ko dela v nevarnih pogojih in pod posebnimi obremenitvami, medtem ko drugih kriterijev v zvezi s tem dodatkom KPJS ne določa. V zvezi s predmetnim dodatkom je bila sprejeta razlaga Komisije za razlago KPJS (v nadaljevanju: Komisija), ki je določila, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delo v rizičnih razmerah v obdobju epidemije, če sta kumulativno izpolnjena pogoja, da je razglašena epidemija v skladu z Zakonom o nalezljivih boleznih in da javni uslužbenec opravlja delo v nevarnih pogojih. Po razlagi je javni uslužbenec upravičen do dodatka le za ure, ko je opravljal delo v nevarnih pogojih, kar pomeni, da je ali bi lahko bilo ogroženo zdravje ali življenje javnega uslužbenca zaradi izpostavljenosti možni okužbi z nalezljivo boleznijo, zaradi katere je bila razglašena epidemija. Po razlagi komisije naj bi dela in naloge, ki se opravljajo v nevarnih pogojih dela, in čas, ko je javni uslužbenec opravljal delo in naloge v nevarnih pogojih dela, določil delodajalec.

Menim, da je predmetna razlaga Komisije sporna. Uvodoma se postavlja vprašanje, ali je določba KPJS v tem delu sploh nejasna in ali kot takšna potrebuje razlago. Sam menim, da je določba gramatikalno jasna in daje pravico do dodatka za čas dela v rizičnih razmerah, med katerimi je navedeno tudi delo na območju epidemije. Glede na to, da se epidemija skupaj z območjem, na katerem je razglašena, razglasi po postopku, prepisanem v Zakonu o nalezljivih boleznih, ne more biti dvoma, kaj epidemija je in za katero območje je razglašena. V primeru epidemije COVID-19 je bila epidemija razglašena skladno z Zakonom o nalezljivih boleznih s strani ministra za zdravje za območje Republike Slovenije. Jasno je bil opredeljen tudi začetek in konec epidemije. Po Zakonu o nalezljivih boleznih je epidemija nalezljive bolezni pojav nalezljive bolezni, ki po času in kraju nastanka ter številu prizadetih oseb presega običajno stanje in je zato potrebno takojšnje ukrepanje, razglašena pa je takrat, ko je okuženo ali ogroženo določeno obmo-

čje. Epidemija po svoji naravi torej pomeni okoliščine, v katerih je podano povečano tveganje za okužbo in s tem za zdravje in življenje ljudi. Delo na območju epidemije je s tem samo po sebi delo v nevarnih pogojih oziroma je z delom na območju epidemije podana nevarnost, zaradi katere dodatek pripada javnemu uslužbencu, ki na tem območju opravlja delo. Posledično menim, da je določba jasna in ne potrebuje dodatne razlage.

Razlaga komisije, da javni uslužbenec opravlja delo v nevarnih pogojih tedaj, ko je ali bi lahko bilo ogroženo njegovo zdravje ali življenje zaradi izpostavljenosti možni okužbi z nalezljivo boleznijo, zaradi katere je bila razglašena epidemija, je problematična predvsem zato, ker ne upošteva dejstva, da že samo delo na območju epidemije v svojem bistvu pomeni izpostavljenost možni okužbi in s tem potencialno ogroženost za zdravje in življenje javnega uslužbenca.

Prepustitev določitve del in nalog, ki se opravljajo v nevarnih pogojih in čas opravljanja dela v takšnih pogojih, pa ob navedenem omogoča povsem arbitrarno odločanje delodajalca o izpostavljenosti tveganju okužbe in povsem relativizira pogoj dela na območju epidemije kot objektivni pogoj, kakršni so tudi pogoji v primeru vseh ostalih dodatkov za nevarnost in posebne obremenitve po prvem odstavku 39. člena KPJS, razen pri 8. in 9. točki, kjer pa je predviden bipartiten postopek določitve delovnih mest, na katerih dodatek v določeni višini pripada.

V praksi je omenjena razlaga povzročila velike razlike pri izplačevanju dodatka po KPJS, saj so različni delodajalci za enaka delovna mesta in enako ali primerljivo stopnjo izpostavljenosti upravičenost dodatka določali zelo različno, za nekatera delovna mesta pa kljub delu na območju epidemije dodatka sploh niso priznali.

Menim, da je Komisija s predmetno razlago presegla svoja pooblastila in dejansko posegla v samo vsebino kolektivne pogodbe, jo spremenila in dopolnila, kar bi lahko storile samo stranke kolektivne pogodbe, zato je vprašanje, ali bodo sodišča ob morebitnih sporih v zvezi s pravilnostjo izplačevanja predmetnega dodatka citirano razlago Komisije upoštevala. Ob tem poudarjam, da nikakor ne trdim, da je veljavna ureditev dodatka za delo v rizičnih razmerah najustreznejša in celo menim, da se je v primeru aktualne epidemije pokazala kot problematična in krivična. Najbrž bi bilo ustreznejše, če bi bil dodatek stopnjevan glede na stopnjo izpostavljenosti tveganja okužbe oziroma bi bili dogovorjeni nekateri objektivni kriteriji, po katerih bi bilo mogoče dodatek dodeliti v različnih višinah. Vendar pa to ni razlog, zaradi katerega bi spreminjanje določb kolektivne pogodbe poverili komisiji za razlago kolektivne pogodbe, temveč bi bilo potrebno določbo kolektivne pogodbe spremeniti po postopku, predvidenem za spreminjanje

kolektivne pogodbe, kar seveda predpostavlja tudi soglasje pogodbenih strank o spremenjeni vsebini. Glede na to, da so obstajali argumenti za spremembo kolektivne pogodbe menim, da bi bilo takšno soglasje mogoče doseči, vendar pa pobuda za spremembo kolektivne pogodbe ni bila podana.

COVID dodatek je bil na drugi strani določen z ZIUZEOP, zmedo pa povzroča že samo poimenovanje dodatka kot dodatka za nevarnost in posebne obremenitve, torej enako, kot je poimenovana skupina dodatkov, ki sicer javnim uslužbencem pripadajo na podlagi 39. člena KPJS. Kljub temu pa gre za drug dodatek, kar je poudarilo v svojih mnenjih tudi Ministrstvo za javno upravo²⁰. Gre za dodatek, do katerega so upravičeni zaposleni, ki so zaradi opravljanja svojega dela v času epidemije nadpovprečno izpostavljeni tveganju za svoje zdravje oziroma so prekomerno obremenjeni zaradi obvladovanja epidemije.

Dodatek znaša največ 100% urne postavke osnovne plače zaposlenega in pripada tudi zaposlenim, ki so napoteni na delo v tujino (če seveda izpolnjujejo pogoje), vendar pri zaposlenih v javnem sektorju, ki prejemajo tudi dodatek po KPJS, skupna višina obeh dodatkov ne sme znašati več kot 100% urne postavke osnovne plače zaposlenega. O višini dodatka odloči predstojnik ali oseba, ki pri delodajalcu izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca, oziroma funkcionar, ki vodi organ, oziroma organ, ki odloča o pravicah in obveznostih zaposlenega, s sklepom, pri tem pa upošteva stopnjo izpostavljenosti tveganju oziroma prekomerne obremenjenosti ter obseg dodeljenih finančnih sredstev za izplačilo dodatka. Čeprav ZIUZEOP določa najvišji odstotek urne postavke, ki ga lahko dobi zaposleni iz tega naslova, je torej dejansko višina dodatka odločilno odvisna od višine sredstev, ki je delodajalcu dodeljena za izplačilo COVID dodatka v povezavi s številom zaposlenih pri delodajalcu, ki izpolnjujejo pogoje za izplačilo dodatka.

Ugotovimo lahko, da je posameznik do COVID dodatka lahko upravičen po dveh kriterijih, in sicer iz naslova nadpovprečne izpostavljenosti tveganju za svoje zdravje oziroma iz naslova prekomerne obremenjenosti zaradi obvladovanja epidemije. V delu, ki se nanaša na izpostavljenost tveganju za zdravje je mogoče ugotoviti prekrivanje z dodatkom po KPJS, medtem ko prekomerna obremenjenost zaradi obvladovanja epidemije predstavlja nov kriterij za izplačilo tega dodatka, ki ga dodatek po KPJS ne vsebuje. Zakon ne pojasnjuje, v primerjavi s

²⁰ Glej npr. stran 3 mnenja MJU na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Placni-sistem/Aktualno/razrez-pojasnilo24042020.docx>; tako izhaja tudi iz obrazložitve predloga ZIUZEOP, kjer je navedeno, da se z zakonom »uvaja« dodatek za nevarnost in posebne obremenitve.

čem se izpostavljenost tveganju za zdravje šteje kot nadpovprečna, zlasti glede na dejstvo, da epidemija po času in kraju nastanka ter številu prizadetih oseb presega običajno stanje in je torej izpostavljenost tveganju za zdravje že iz tega naslova nadpovprečna. Prav tako niti kvalitativno niti kvantitativno ni povsem jasno, kaj pomeni prekomerna obremenjenost zaradi obvladovanja epidemije. Predvsem ni jasno, ali gre za opravljanje nalog zaradi obvladovanja epidemije poleg rednih nalog, ki jih sicer opravlja zaposleni, ali te naloge opravlja namesto rednih nalog, ki jih sicer opravlja, ali pa sta intenzivnost in obseg nalog zaradi obvladovanja epidemije takšna, da upravičujeta izplačilo dodatka. Poleg tega ni jasna niti opredelitev nalog, ki se opravljajo zaradi obvladovanja epidemije, zlasti ali gre tudi za izvajanje ukrepov, ki so potrebni za obvladovanje posledic epidemije (npr. izvajanje ukrepov po interventnih zakonih, epidemiji prilagojeno izvajanje javnih služb ipd.). Menim, da bi bilo potrebno omenjene elemente jasneje opredeliti, veljavno določbo pa razlagati *in favorem*, zlasti glede na dejstvo, da je pristojnost določitve višine dodatka praktično v celoti prepuščena delodajalcem (ob upoštevanju dodeljenih sredstev), ZIUZEOP pa je tudi izključil možnost pritožbe zoper sklep, s katerim je bilo odločeno o višini dodatka za konkretnega javnega uslužbenca.

Posebno težavo pri izvajanju izplačevanja COVID dodatka je predstavljal sistem dodeljevanja sredstev za izplačilo tega dodatka, kjer so neposredni proračunski uporabniki (ministrstva in občine) igrali vlogo posrednika pri določitvi obsega sredstev za izplačilo tega dodatka posrednim proračunskim uporabnikom in pri potrjevanju in posredovanju zahtevkov na Ministrstvo za finance. Ta vmesna stopnja je v sistem vnesla še dodaten element arbitrarnosti pri dodeljevanju sredstev posameznim posrednim proračunskim uporabnikom, praktično brez kakršne koli metodologije, ki bi zagotavljala enak ali vsaj primerljiv položaj zaposlenih.

Menim, da je izkušnjo pri izplačevanju dodatka po KPJS in COVID dodatka zanimivo pogledati z vidika ambicij številnih vlad, da v plačni sistem javnega sektorja uvedejo elemente nagrajevanja po uspešnosti (»pay for performance«), pri katerih bi imeli odločilno vlogo predstojniki. Glede na izrazito različen in netransparenten pristop predstojnikov, ki je botroval neutemeljeno izjemno neenaki obravnavi javnih uslužbencev, menim, da za uvajanje tovrstnih elementov v sistem plač ali povečevanje njihovega deleža trenutno ni ustreznih pogojev. To nenazadnje kaže tudi praksa pri izvajanju nekaterih drugih elementov nagrajevanja po uspešnosti (npr. ocenjevanje delovne uspešnosti za potrebe nagrajevanja, delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, redna delovna uspešnost itd.). Tuje

izkušnje z uvajanjem sistemov nagrajevanja po uspešnosti kažejo na to, da so za njihov uspeh potrebne dolgotrajne priprave, zlasti pa visoka usposobljenost predstojnikov, jasnost in predvidljivost kriterijev in njihovo sprejemanje s strani zaposlenih. V nasprotnem primeru imajo takšni elementi plače več negativnih kot pozitivnih učinkov.

2.6. Prenos letnega dopusta iz leta 2019

Kot zadnji interventni ukrep na področju delovnih razmerij v javnem sektorju izpostavljam posebno ureditev glede koriščenja letnega dopusta iz leta 2019 v letu 2020, in sicer ZIUZEOP pod določenimi pogoji določa možnost koriščenja neizrabljenega letnega dopusta iz leta 2019 do konca leta 2020, ne glede na splošno določbo ZDR-1, da je letni dopust iz preteklega leta mogoče izkoristiti do 30.6. tekočega leta.

Kot že navedeno zgoraj je bilo zdravstvenim delavcem in zdravstvenim sodelavcem z odredbo ministra za zdravje začasno prepovedano koriščenje letnega dopusta, kar je objektivno otežilo ali celo onemogočilo, da bi ti delavci lahko lanski dopust izkoristili do 30.6.2020, saj tega niso omogočale potrebe dela. Iz tega razloga je razumljivo, da je ZIUZEOP za zdravstvene delavce in zdravstvene sodelavce avtomatično podaljšal rok, do katerega lahko izkoristijo letni dopust iz leta 2020. Za ostale zaposlene je možnost koriščenja letnega dopusta iz leta 2019 do konca leta 2020 predvidena samo v primeru, če je delodajalec javnemu uslužbencu zaradi nujnih delovnih potreb pisno prepovedal izrabo letnega dopusta za leto 2019 do 30. junija 2020, za kar mu ZIUZEOP daje izrecno pravno podlago. V praksi je takšna določba sicer predstavljala veliko težav, saj delodajalci praviloma niso izrecno pisno prepovedovali koriščenja letnega dopusta do 2019, dejansko pa koriščenja letnega dopusta niso omogočili. Menim, da bi bilo v takšnih primerih potrebno individualno presoјati aktivnost delodajalca v zvezi z (ne)omogočanjem koriščenja letnega dopusta in morebitno zavračanje možnosti koriščenja letnega dopusta šteti kot prepoved koriščenja letnega dopusta in posledično priznati prizadetemu delavcu možnost koriščenja letnega dopusta iz leta 2019 do konca leta 2020. Posebna težava sicer utegne v vsakem primeru nastati v letu 2021 zaradi kopičenja letnega dopusta, saj bo v številnih primerih lahko prišlo do prenosa večjega števila dni letnega dopusta iz leta 2020 v leto 2021.

3. ZAKLJUČEK

Ukrepi, ki so bili sprejeti na področju plač in delovnih razmerij v javnem sektorju, so glede na razmere v pretežni meri smiselni, razlogi zanje pa razumljivi, kljub temu pa je očitno, da so bili pripravljeni v (pre)veliki naglici in zato slabo domišljeni, nejasno in pomanjkljivo definirani ter posledično v praksi slabo implementirani. Posledično ukrepi ne dosežejo zelenega učinka, pri izvajanju pa povzročajo nepotrebne težave in nezadovoljstvo, hitre spremembe in različna ureditev istih institutov v zelo kratkem časovnem obdobju ter potreba po številnih tolmačenjih interventnih zakonov s strani bolj ali manj pristojnih državnih organov pa zagotovo ne prispeva k pravni varnosti in predvidljivosti v razmerah, ki tudi same po sebi niso predvidljive.

Zagotovo pa je mogoče tudi te izkušnje izkoristiti in upoštevati pri kreiranju morebitnih prihodnjih sprememb delovno pravne ureditve v javnem sektorju ter sistema plač v javnem sektorju ali pri snovanju morebitne ponovne uvedbe začasnih interventnih ukrepov, če bi se ti izkazali kot nujni. V vsakem primeru bi si bilo smiselno v teh primerih za pripravo in usklajevanje rešitev, tudi v socialnem dialogu, vzeti več časa in rešitve bolje pripraviti.

VIRI

- Zakon o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo).
- Zakon o interventnih ukrepih na področju plač in prispevkov (Uradni list RS, št. 36/20, 49/20 – ZIUZEOP, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE).
- Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20).
- Zakon o interventnih ukrepih za omilitve in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20).
- Zakon o interventnih ukrepih za pripravo na drugi val COVID-19 (Uradni list RS, št. 98/20).
- Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF).
- 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 in 81/19).
- Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19 in 82/20).

- Zakon o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19 in 66/19 – ZDZ).
- Zakon o veterinarskih merilih skladnosti (Uradni list RS, št. 93/05, 90/12 – ZdZPVHVVR, 23/13 – ZZZiv-C, 40/14 – ZIN-B in 22/18).
- Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/20 in 68/20).
- Odlok o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (Uradni list RS, št. 68/20).
- Odredba o omejitvi določenih pravic zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev (Uradni list RS, št. 19/20).

Intervention Measures during the Covid-19 Epidemic in the Field of Employment of Civil Servants

Jakob Krištof Počivavšek*

Summary

Due to the COVID-19 virus epidemic, Slovenia, like other countries took a number of measures, both legal and operational, aimed at limiting the spread of the virus, ensuring conditions for an operationally effective response to the epidemic, thus limiting health, social and economic consequences. Some of the measures mainly concerned public sector employees and their employment status. The public sector with its public services was crucial for dealing with the epidemic, and due to the extraordinary circumstances related to it, the legislator considered it necessary to intervene to a certain extent in the employment status of civil servants in order for the tasks to be carried out efficiently and smoothly. The measures thus enabled derogations from other general rules applicable to civil servants, namely in the field of restrictions on full-time work, compensation of salary due to an ordered quarantine or preventive isolation, transfer to another job or to another employer by decision, the possibility of using the annual leave from the previous year until the end of the current year and an additional supplement to the salary for danger and special burdens, which should additionally reward the most exposed and burdened civil servants for dealing with the epidemic. The purpose of this article is to analyze the mentioned measures, compare them with other general regulations and draw attention to the ambiguities and dilemmas that the legal regulation of these measures raises. The analysis of some measures is further complicated by the fact that several intervention laws were adopted in a relatively short time, some of which regulated the same institutes as others, and the relationship between them was not always clear, mainly due to the extreme rush to adopt these laws, to the detriment of the quality of the legal text and the effectiveness of the measures. The paper further offers some possible solutions or attempts to understand some unclear or deficient legal provisions.

* Jakob Krištof Počivavšek, LL., President of the KSS PERGAM
jaka.pergam@siol.net