

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Magistrsko delo**

**POSEBNOSTI SKLEPANJA IN PRENEHANJA  
POGODBE O ZAPOSLOTVI V JAVNEM  
SEKTORJU**

**Tina Levstek**

**Ljubljana, februar 2018**



**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA UPRAVO**

MAGISTRSKO DELO

**POSEBNOSTI SKLEPANJA IN PRENEHANJA POGODBE O  
ZAPOSLOTVI V JAVNEM SEKTORJU**

Kandidatka: Tina Levstek  
Vpisna številka: 04042323  
Študijski program: Magistrski študijski program Uprava druge stopnje  
Mentor: red. prof. dr. Zvone Vodovnik

Ljubljana, februar 2018



## **IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA**

Podpisana Tina Levstek, študentka magistrskega študijskega programa Uprava II. stopnje, z vpisno številko 04042323, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: Posebnosti sklepanja in prenehanja pogodbe o zaposlitvi v javnem sektorju.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega ALI magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Magistrsko delo je lektorirala: Mija Čuk, univ. dipl. spl. jez.

Ljubljana, 14. 2. 2018

Podpis avtorice:

Tina Levstek



## **POVZETEK**

Magistrsko delo obravnava pravno ureditev zaposlovanja, s poudarkom na razlikah med ureditvijo v javnem in zasebnem sektorju ter izjemah, ki veljajo izključno za zaposlene v državnih organih in upravah lokalne skupnosti. Namen raziskave je analiza postopkov sklepanja in prenehanja delovnega razmerja v javnem in zasebnem sektorju ter z uporabo znanstvenih metod raziskovanja poiskati odgovor na vprašanje, ali je drugačna ureditev posameznih delovnopravnih institutov v Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU) v primerjavi s splošno ureditvijo v Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1) tehtna.

Vsa delovna razmerja ureja ZDR-1. Delovna razmerja v javnem sektorju pa posebej ureja ZJU, ki ožje opredeljuje pogodbeno svobodo strank in podrobneje ureja zaposlovanje v javnem sektorju. Proučevanje instituta prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi je pokazalo, da ZJU tega ne ureja celovito in se za postopek izredne odpovedi in za odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga tudi za javne uslužbence uporabljajo določbe ZDR-1.

Kljub prizadevanju, da bi bilo zaposlovanje javnih uslužbencev v javni upravi primerljivo z zaposlenimi v zasebnem sektorju, je drugačno urejanje delovnih razmerij objektivno upravičeno. Status zaposlenih v javni upravi je povezan z nalogami, ki jih opravljajo in so v javnem interesu države. Cilj uslužbenskega prava pa je varovanje javnega interesa.

Magistrsko delo predstavlja prispevek k znanosti in stroki delovnega prava, saj nudi analizo delovnopravne ureditve v javnem in zasebnem sektorju ter s tem pripomore k boljšemu poznavanju obravnavane tematike.

**Ključne besede:** delovno pravo, uslužbenko pravo, zasebni sektor, javni sektor, javni uslužbenec, postopek zaposlitve, prenehanje pogodbe o zaposlitvi.

# SUMMARY

## SPECIAL FEATURES OF THE ENTERING INTO AND TERMINATION OF PUBLIC SECTOR EMPLOYMENT CONTRACT

This master's thesis addresses employment regulation with particular focus on differences between the public and private sector, but also on the exceptions that apply to the employees in state and local authorities. The purpose of this research is to analyse the procedures related to the commencement and termination of employment relationship in the public and private sector, and to determine whether a difference in the arrangement of individual employment institutions in the Civil Servants Act compared to the general arrangement as stated in the Employment Relationship Act is truly reasonable based on the scientific methods of research.

Employment relationships are governed by the Employment Relationships Act. However, the employment relationships in the public sector are specifically regulated by the Civil Servants Act, which defines the freedom of the contracting parties and the employment in the public sector in greater detail. Nevertheless, the examination of the termination of employment contract has shown that the Civil Servants Act fails to govern this issue comprehensively. Moreover, in case of extraordinary termination and termination of employment contract on a fault-based ground, the provisions of the Employment Relationship Act are applied.

Despite the efforts that the recruitment of civil servants in public administration would be comparable with those employed in the private sector, a different manner of governing these employment relationships is objectively justified. The status of civil servants is linked to the tasks they perform and directly linked to the public interest of the state. The aim of the civil servants law is to protect the public interest.

The master's thesis therefore represents a contribution to the science and to labour law because it analyses the labour law regulation in public and private sector and offers some insight into this subject.

**Keywords:** labour law, civil servants law, private sector, public sector, civil servant, employment procedure, termination of employment contract.



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA .....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY .....	vi
KAZALO.....	vii
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC .....	x
1 UVOD.....	1
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV .....	8
2.1 ZASEBNI SEKTOR.....	8
2.2 JAVNI SEKTOR.....	8
2.3 JAVNA UPRAVA .....	8
2.4 DELAVEC IN JAVNI USLUŽBENEC .....	9
3 MEDNARODNE INSTITUCIJE IN VIRI DELOVNEGA PRAVA NA PODROČJU SKLEPANJA IN PRENEHANJA POGODBE O ZAPOSLOTVI .....	11
3.1 MEDNARODNA ORGANIZACIJA DELA (MOD) .....	11
3.2 ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV (OZN).....	12
3.3 SVET EVROPE .....	13
3.4 EVROPSKA SOCIALNA LISTINA.....	13
3.5 EVROPSKA UNIJA.....	14
4 DELOVNO IN USLUŽBENSKO PRAVO V SLOVENIJI .....	15
4.1 VIRI DELOVNEGA IN USLUŽBENSKEGA PRAVA NA PODROČJU SKLEPANJA IN PRENEHANJA POGODBE O ZAPOSLOTVI .....	16
4.2 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE .....	17
4.2.1 ZAKON O DELOVNIH RAZMERJIH.....	18
4.2.2 ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH.....	19
4.3 TEMELJNA NAČELA DELOVNEGA IN USLUŽBENSKEGA PRAVA.....	19
4.4 RAZMERJE IN POSEBNOSTI MED DELOVNIM IN USLUŽBENSKIM PRAVOM V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	22
5 SKLEPANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI PO ZAKONU O JAVNIH USLUŽBENCIH IN PRIMERJAVA UREDITVE Z ZAKONOM O DELOVNIH RAZMERJIH.....	24
5.1 NAČRTOVANJE ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV IN POSTOPEK PRED NOVO ZAPOSLOTVIJO .....	24
5.2 OBJAVA PROSTEGA DELOVNEGA MESTA PO ZAKONU O JAVNIH USLUŽBENCIH IN ZAKONU O DELOVNIH RAZMERJIH.....	26
5.2.1 INTERNI NATEČAJ .....	28
5.2.2 JAVNI NATEČAJ .....	29
5.2.3 POSEBEN JAVNI NATEČAJ .....	31
5.3 IZBIRNI POSTOPEK PO ZAKONU O JAVNIH USLUŽBENCIH IN ZAKONU O DELOVNIH RAZMERJIH.....	33
5.4 SKLENITEV TIPIČNE IN ATIPIČNE POGODBE O ZAPOSLOTVI.....	37
5.4.1 MODEL ODPRTE POGODBE O ZAPOSLOTVI.....	39
5.4.2 OBLIKA IN VSEBINA POGODBE O ZAPOSLOTVI .....	41

5.4.3	OBVEZNOSTI POGODBENIH STRANK V DELOVNEM RAZMERJU.....	42
5.4.4	POGODBENA SVOBODA.....	44
5.5	DELOVNA MESTA, POLOŽAJI IN NAZIVI V DRŽAVNIH ORGANIH IN ORGANIH LOKALNIH SKUPNOSTI .....	45
5.5.1	DELOVNA MESTA .....	45
5.5.2	POLOŽAJI.....	46
5.5.3	NAZIVI .....	46
6	PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI.....	48
6.1	SPLOŠNO O PRENEHANJU POGODBE O ZAPOSLOTVI .....	48
6.2	NAČINI PRENEHANJA VELJAVNOSTI POGODBE O ZAPOSLOTVI PO ZAKONU O DELOVNIH RAZMERJIH .....	48
6.3	PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI S POTEKOM ČASA, ZA KATEREGA JE BILA SKLENJENA.....	48
6.3.1	PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI S SMRTJO DELAVCA ALI DELODAJALCA, KI JE FIZIČNA OSEBA.....	50
6.3.2	PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI S SPORAZUMNO RAZVEZO.....	50
6.3.3	PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI NA PODLAGI SODBE SODIŠČA ...	51
6.3.4	PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI PO SAMEM ZAKONU .....	51
6.3.5	PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI Z REDNO ALI IZREDNO ODPOVEDJO .....	51
6.4	PRENEHANJE VELJAVNOSTI POGODBE O ZAPOSLOTVI PO ZJU .....	53
6.4.1	UKINITEV ORGANA IN PRENOS NALOG .....	53
6.4.2	RAZVELJAVITEV POGODBE O ZAPOSLOTVI .....	54
6.5	REDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI .....	55
6.5.1	REDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI IZ KRIVDNEGA RAZLOGA ....	55
6.5.2	REDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI IZ POSLOVNEGA RAZLOGA .....	57
6.5.2.1	Odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga po Zakonu o delovnih razmerjih.....	57
6.5.2.2	Posebnosti redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov po Zakonu o javnih uslužbencih .....	58
6.5.3	REDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI IZ RAZLOGA NESPOSObNOSTI .....	60
6.5.3.1	Posebnosti redne odpovedi iz razloga nesposobnosti po ZJU .....	61
6.6	IZREDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI.....	63
6.6.1	IZREDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI S STRANI DELODAJALCA..	64
6.6.2	IZREDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI S STRANI DELAVCA .....	64
6.6.3	VARSTVO PRAVIC POSAMEZNIKA.....	65
7	POSEBNOSTI SKLEPANJA IN PRENEHANJA DELOVNEGA RAZMERJA V POLICIJI.....	68
8	PRIMERJALNO-PRAVNI PREGLED SKLEPANJA POGODBE O ZAPOSLOTVI V JAVNEM SEKTORJU V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE .....	71
8.1	UREDITEV V NEMČIJI .....	71
8.2	UREDITEV V AVSTRIJI.....	72
8.3	UREDITEV V ITALIJI.....	73

9	DOSEŽENI REZULTATI IN CILJI RAZISKAVE .....	76
9.1	PREVERJANJE HIPOTEZ .....	76
9.2	PRISPEVEK K ZNANOSTI IN STROKI .....	80
10	ZAKLJUČEK.....	83
	LITERATURA IN VIRI.....	87

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

<b>BBG</b>	Zvezni zakon o državni upravi (Zvezna republika Nemčija)
<b>BDG</b>	Zakon o službenem razmerju uradnikov (Republika Avstrija)
<b>BPA</b>	Zvezni kadroviski odbor v Nemčiji
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>DGAFP</b>	Direction Generale de l'Administration et de la Fonction Publique
<b>DT</b>	Državno tožilstvo
<b>KPND</b>	Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji
<b>OZN</b>	Organizacija združenih narodov
<b>MESL</b>	Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjena)
<b>MDDSZ</b>	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
<b>MJU</b>	Ministrstvo za javno upravo
<b>MOD</b>	Mednarodna organizacija dela
<b>OECD</b>	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
<b>OZ</b>	Obligacijski zakonik
<b>RS</b>	Republika Slovenija
<b>SIGMA</b>	Support for Improvement in Governance and Management
<b>ZDR</b>	Zakon o delovnih razmerjih
<b>ZDR-1</b>	Zakon o delovnih razmerjih
<b>ZEMŽM</b>	Zakon o enakih možnostih moških in žensk
<b>ZJF</b>	Zakon o javnih financah
<b>ZJU</b>	Zakon o javnih uslužbencih
<b>ZMinP</b>	Zakon o minimalni plači
<b>ZNPPol</b>	Zakon o nalogah in pooblastilih policije
<b>ZObr</b>	Zakon o obrambi
<b>ZODPol</b>	Zakon o organiziranosti in delu v policiji
<b>ZSPJS</b>	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
<b>ZUPJS</b>	Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev javnim uslužbencem
<b>ZVarD</b>	Zakon o varstvu pred diskriminacijo
<b>ZVZD</b>	Zakon o varnosti in zdravju pri delu

# 1 UVOD

Uspešna organizacija mora zaposlovati prave ljudi, z ustreznimi sposobnostmi. Zaposleni so tudi za javno upravo najpomembnejši člen (Haček, 2015, str. 45). Ker pa zaposleni v javnem sektorju s svojim delom uresničujejo javni interes in uporabljajo javna sredstva, so razumljivo postopki zaposlovanja zahtevni in bi morali biti odgovorni. Cilj je usmerjen k zaposlitvi strokovno najbolj usposobljenega kandidata (Kozjek, 2008, str. 78). Da se postopek zaposlitve pravilno izpelje, mora organizacija dobro poznati vse pravne vidike zaposlovanja. Zaposleni, ki se vključijo v organiziran delovni proces, imajo različne individualne in kolektivne pravice, obveznosti in dolžnosti (Vodovnik, 2013, str. 9–10).

Vse pravne ureditve priznavajo delu velik pomen, saj gre za dobrino, na kateri sloni sodobna družba (Vodovnik, 2013, str. 9). Temelj za ureditev pravic in obveznosti z delom ter zaposlovanjem v Sloveniji predstavljajo določbe Ustave Republike Slovenije<sup>1</sup> (v nadaljevanju: Ustava RS). Temeljni načeli sta enako obravnavanje pri zaposlovanju in prepoved diskriminacije. Prosta izbira zaposlitve in enakopraven dostop do delovnega mesta sta torej človekovi pravici, ki ju določa že Ustava RS. Vendar pa je posamezniku težko najti primerno zaposlitev, saj so zaradi stalno spreminjajočega se okolja zahteve za zaposlitev vedno večje. »Pravico do dela«, ki je bila v preteklosti posebej omenjena med ustavnimi pravicami, je zaradi vedno manjših sposobnosti države za zagotavljanje možnosti za zaposlitev ter ohranjanje le-te nadomestila »pravica posameznika do zaposljivosti« (Vodovnik, 2013, str. 11–12).

Razvoj upravnih sistemov in uvajanje prilagojenih menedžerskih metod in tehnik v javni sektor, ki so sicer značilne za zasebni sektor, sta vplivala tudi na zaposlovanje v javni upravi (Kozjek, 2008, str. 77). Opazimo lahko, da javni sektor pri upravljanju s človeškimi viri uporablja podjetniške metode, ki so značilne za zasebni sektor, da bi dosegel učinkovito in demokratično vodenje javnega sektorja. Vendar pa zaradi poslanstva javnega sektorja obstajajo določene omejitve, zaradi katerih uporaba podjetniških metod ni možna. V javnem sektorju je namreč zakonitost opravljenega dela pred učinkovitostjo, zadovoljevanje javnega interesa pa pred dobičkonosnostjo. Da pa bi v javnem sektorju dosegli tudi te cilje, bo treba prilagoditi tudi zaposlovanje in upravljanje s kadrovskimi viri (Vodovnik, 2007, str. 13). Ob tem Vienažindiené in Čiarniené (2007, str. 44) dodajata, da bi moral razvoj upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju slediti naslednjim ciljem:

- širitev možnosti za razvoj zaposlenih, saj je uspešnost državnih institucij odvisna od znanja in usposobljenosti zaposlenih ter njihove sposobnosti;
- spodbujanje neodvisnosti in ustvarjalnosti delavcev;
- spodbujanje dobrih rezultatov in konkurenčnosti;
- spodbujanje sodelovanja, komunikacije in izmenjave informacij.

---

<sup>1</sup> »Slovenija je pravna in socialna država« (Ustava RS, 2. člen).

Tako kot drugod po Evropi in svetu se tudi v Sloveniji pravni položaj javnih uslužbencev razlikuje od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju. Za vse zaposlene se sicer kot splošni predpis uporablja Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1), pri čemer pa je treba za zaposlene v javnem sektorju poleg ZDR-1 upoštevati posebnosti, ki jih za javne uslužbence določa Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU), saj velja pravilo, da poseben predpis razveljavi splošnega (*lex specialis derogat legi generali*). Določbe ZDR-1 se torej uporabljajo le v primerih, če ZJU ali drug poseben zakon določenih delovnopравниh institutov ne urejajo. V primerjavi s splošno ureditvijo v ZDR-1 ZJU bistveno ožje opredeljuje pogodbeno svobodo, saj je področje zaposlovanja urejeno z zavezujočimi in podrobnimi zakonskimi pravili (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 46–47). ZDR-1 namreč glede same vsebine pogodbe o zaposlitvi omogoča večjo pogodbeno svobodo. Pogodba lahko poleg obveznih sestavin, ki jih določa zakon, vsebuje tudi druge sestavine v obliki pravic in obveznosti, če se stranki pogodbe tako dogovorita. ZJU pa določa enotna pravila oziroma merila za odločanje o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev. Delodajalcu zakonodaja prepoveduje (ZJU, 92. člen), da bi javnemu uslužbencu dodelil pravice, ali omogočil pogoje dela v nasprotju s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami.

Tudi postopek zaposlovanja javnih uslužbencev je natančno predpisan. V zasebnem sektorju po zakonodaji o urejanju trga dela javna objava prostega delovnega mesta ni obvezna. Objava prostega delovnega mesta v javnem sektorju pa je obvezna in se opravi z javnim natečajem. Ustreznost kandidatov za prosto delovno mesto preverijo natečajne komisije ali posebne natečajne komisije (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 30–31). Vodovnik in Tičar (2014, str. 30) opišeta sistem zaposlovanja javnih uslužbencev, ki je sestavljen iz štirih osnovnih korakov. Delodajalec mora:

- a) javno oglasiti oziroma objaviti prosto delovno mesto,
- b) preizkusiti ali drugače preveriti znanje in sposobnosti kandidatov,
- c) pripraviti seznam primernih kandidatov in
- d) izbrati ustrezne kandidate.

Globalna gospodarska kriza, ki je v zadnjih letih pustila posledice na družbenem področju, je prizadela tudi javni sektor. Zmanjšala so se sredstva, kar je vplivalo tudi na zaposlovanje v javnem sektorju. Številni strokovnjaki ocenjujejo, da določbe ZJU v praksi povzročajo številna vprašanja in dileme, ki vplivajo na učinkovito in strokovno izvajanje nalog uprave. Sklenitev in odpoved delovnega razmerja je zaradi opisanih razlogov še posebej aktualna. Z odprtimi vprašanji in dilemami smo se soočali tudi v raziskavi, pri čemer smo z uporabo znanstvenih metod raziskovanja skušali priti do zaključkov, ki bodo uporabni v praksi. Raziskovalni problem, ki ga proučujemo v magistrskem delu, se navezuje na razlikovanje oziroma različno urejanje posameznih institutov, ki urejajo delovnopравни položaj javnega uslužbenca in delavca. Osredotočili smo se na razlike v postopkih zaposlovanja in tudi s pomočjo sodne prakse skušali pojasniti razloge za drugačno ureditev.

Ker pa Slovenijo zavezujejo tudi mednarodni pravni akti, smo v magistrskem delu proučili mednarodne pravne vire, ki vplivajo na nacionalno ureditev zaposlovanja. Pregledali smo tudi tuje sisteme javnih uslužbencev, pri čemer nas je zanimalo, kako je urejena tematika

sklepanja pogodbe o zaposlitvi v izbranih članicah Evropske unije (v nadaljevanju: EU). Opravljena je bila primerjava delovnopravne ureditve sklepanja pogodbe o zaposlitvi Slovenije z ureditvijo v Nemčiji, Avstriji in Italiji.

**Namen raziskave** je odgovoriti na aktualna vprašanja, povezana s sklepanjem in prenehanjem pogodbe o zaposlitvi v javnem in zasebnem sektorju, ter ugotoviti in oceniti razlike med ZDR-1 in ZJU. Predstaviti in analizirati želimo selekcijski postopek, izbiro kandidata, njegove pravice in obveznosti pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi. Poudarek dajemo postopku zaposlitve javnega uslužbenca in preverjamo, ali so razlike pri zaposlovanju v javnem in zasebnem sektorju, tehtne. Dejstvo je, da se določeni delovnopravni instituti razlikujejo v postopkih zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju, zato je cilj ugotoviti, ali bi bila drugačna ureditev v smislu izenačitve postopkov primernejša. Pri tem želimo odgovoriti na vprašanje, ali je glede na težnjo po čim večji izenačitvi statusa javnih uslužbencev v javni upravi z zaposlenimi v zasebnem sektorju razlikovanje upravičeno, in ugotoviti, ali se predlogi zakonodajalca na tem področju približujejo tej težnji. Prav tako je namen naloge opraviti primerjavo slovenske ureditve z ureditvijo obravnavanega področja v Nemčiji, Avstriji in Italiji ter ob tem preveriti, ali obstajajo med državami bistvene razlike. Na podlagi analize delovnopravne ureditve v javnem in zasebnem sektorju in pridobljenih znanj pa predlagati potencialna izhodišča za spremembo normativne ureditve na področju zaposlovanja.

**Cilj raziskovanja** je:

- opisati in primerjati postopek zaposlitve v javnem in zasebnem sektorju, predstaviti razlike med obema sektorjema in razkriti posebnosti, ki veljajo izključno za javni sektor;
- proučiti vrste prenehanja delovnega razmerja in izdelati primerjavo med pravno ureditvijo po ZDR-1 in ZJU;
- na podlagi proučevane zakonodaje, literature in analizirane sodne prakse odgovoriti na postavljeni hipotezi in oceniti pravno ureditev na področju delovnopravne zakonodaje;
- analizirati slovensko uslužbensko zakonodajo in jo primerjati z zakonodajo v Nemčiji, Avstriji in Italiji ter ugotoviti, ali obstajajo razlike pri vzpostavitvi uslužbenskih razmerij.

**Dosedanje raziskave** kažejo, da je na področju zaposlovanja na voljo kar nekaj literature, izdelanih pa je bilo tudi več diplomskih in magistrskih nalog. Na podlagi proučitve dosedanjih raziskav magistrsko delo sicer ne bi predstavljalo novosti na področju zaposlovanja, vendar je področje zaposlovanja javnih uslužbencev aktualna tema, razprave o tem pa so v zadnjih letih zelo pogoste. V pripravi je načrtovana tudi prenova uslužbenskega sistema, kjer so ključno vprašanje tudi postopki zaposlovanja javnih uslužbencev. V nalogi je obravnavana aktualna tematika sklepanja in prenehanja pogodbe v javnem sektorju.

Zadnji dve desetletji so zaznamovale spremembe na politični, družbeni in tehnološki ravni, ki se odražajo tudi v spremembah na trgu dela. Pojavljajo se vse večje zahteve po uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti storitev, zato sta pridobivanje in izbor kandidatov za zaposlitev zelo pomembna za uspeh organizacije (Karia, Omari, Mwanaongoro & Ondieki, 2016, str. 40). Upravljanje človeških virov zajema najrazličnejše dejavnosti za uresničevanje

interesov organizacije in posameznika, in sicer načrtovanje kadrovske politike, štipendiranje, zaposlovanje, imenovanja, sklepanje pogodb, razporejanje ter motiviranje kadrov, ugotavljanje in ocenjevanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje itd. (Haček, 2001, str. 82). Temeljna naloga upravljanja s človeškimi viri je zaposlovanje, ki ga lahko opredelimo kot proces iskanja in privabljanja ustreznega števila kandidatov, ki imajo zahtevane sposobnosti in znanja, potrebne za opravljanje dela na prostem delovnem mestu, ter med prijavljenimi kandidati izbrati najustreznejšega kandidata (Sinha & Thaly, 2013, str. 142).

V zadnjem času je področje zaposlovanja, predvsem zaradi finančne krize, eno najbolj perečih področij. EU se v zadnjih letih spopada z višjo brezposelnostjo, zato je zaposlenost postala ključen izziv, kot tudi cilj za sedanost. EU probleme brezposelnosti rešuje z Evropsko strategijo brezposelnosti, ki naj bi predstavljala rešitev za znižanje stopnje brezposelnosti EU, saj pomaga državam članicam pri ustvarjanju kakovostnih delovnih mest. Cilji in prioritete so oblikovani na ravni EU, vlade držav članic pa morajo usmerjati delovanje v spodbujanju zaposlovanja. Strategija je oblikovana tako, da usmerja in zagotavlja usklajevanje prioritetenih nalog politike zaposlovanja (MDDSZ, 2011, str. 4). Čeprav več držav OECD-ja poroča o precejšnjem zmanjšanju zaposlenih v državni upravi, kar je posledica varčevalnih ukrepov, ki so bili uvedeni po gospodarski krizi, podatki za obdobje 2007–2009 kažejo, da je delež zaposlenih v javnem sektorju v OECD-ju ostal razmeroma stabilen in je v tem obdobju celo rahlo narasel, in sicer s 17,9 na 18,1 % (OECD, 2017, str. 90). Raziskava, ki so jo opravili Jofre-Monseny, Silva in Vázquez-Grenno (2016, str. 31) na primeru Španije, je pokazala, da zaposlitev v javnem sektorju vpliva na povečanje zaposlenosti v zasebnem sektorju.

Schömann (2014, str. 5) meni, da je ustrezna delovna zakonodaja pomembna za uspešno gospodarstvo države in blaginjo prebivalstva. V letu 2013 je v veljavo stopil ZDR-1, ki naj bi uvedel izboljšanje delovanje trga dela in s tem pomembno prispeval k izboljšanju gospodarskih rezultatov, posebno v času gospodarske krize. Cilj zakonodajalca je bil predvsem zmanjšanje segmentacije na trgu dela in ustvariti možnosti, ki bi vplivale na zmanjšanje obsega začasnih zaposlitev. ZDR-1 naj bi zastavljene cilje med drugim uresničeval tudi s poenostavitvijo postopkov v zvezi s sklenitvijo in odpovedjo pogodbe o zaposlitvi ter zmanjšanjem administrativnih ovir (MDDSZ, 2013, str. 1).

Za javno upravo je pomembno, da sledi spremembam v družbi. Tako meni tudi Rakočević (2008, str. 6), ki ocenjuje, da je vprašanje ustreznega delovanja javne uprave v sodobni državi ključnega pomena. Zaradi gospodarske in finančne krize so številne evropske države uvedle različne reforme, katerih cilj je zmanjšati javno porabo. To je vključevalo tudi modernizacijo javne uprave in storitev. Zaposleni v javni upravi so bili zato deležni številnih »strukturnih« reform. S sprejetimi varčevalnimi ukrepi se je tako poseglo tudi v pravice zaposlenih v javnem sektorju, saj so se na podlagi varčevalnih ukrepov javnim uslužbencem znižale plače, omejeno pa je bilo tudi zaposlovanje novih delavcev (Duran, Isusi & Corral, 2014, str. 2).



Korpič Horvat (2007, str. 1265) v članku »Svoboda sklepanja pogodb o zaposlitvi v javnem sektorju« navaja, da EU stremi k enakemu obravnavanju zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju. Po njenem mnenju ne bi bilo treba določati posebne ureditve uslužbenskih razmerij za zaposlene pri posrednih proračunskih porabnikih. Opozarja tudi, da tovrstna ureditev javne uslužbenice le razmejuje, namesto da bi njihov položaj zblížala z delavci v zasebnem sektorju.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) je 29. 4. 2015 sprejela Strategijo razvoja javne uprave 2015–2020 (MJU, 2015a, str. 72) in med cilje vključila tudi prenavo in posodobitev javne uprave v Sloveniji. To bi bilo doseženo tudi z nepristranskim zaposlovanjem v javni upravi, pri katerem se upošteva boljša strokovna usposobljenost kandidatov (prav tam). V letih veljave ZJU so se pokazale določene pomanjkljivosti. Ministrstvo za javno upravo je leta 2015 pripravilo nov predlog zakona o javnih uslužbencih, ki med drugim posega tudi v določbe o postopkih zaposlovanja in premeščanja javnih uslužbencev. Javni natečaj naj bi nadomestila interna objava, postopek zasedbe delovnega mesta pa naj bi postal manj formalen. Prosta delovna mesta bi hitreje in lažje zasedli s premestitvijo javnih uslužbencev iz istega ali drugega organa (MJU, 2015b, str. 2).

ZDR-1 je splošni delovnopravni predpis, ki ureja vsa delovna razmerja, ki se sklepajo s pogodbo o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem. Hkrati pa ZDR-1 določa, da se glede na specifičnost dela zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in zavodih ter v drugih organizacijah in pri zasebnikih, ki opravljajo javno službo, posamezni delovnopravni instituti ali pa tudi delovna razmerja v celoti lahko uredijo drugače s posebnimi zakoni. Delovna razmerja v javnem sektorju specialno ureja ZJU. V svojih določbah ureja največ posebnosti za javne uslužbenice v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Za zaposlene v javnih agencijah, javnih zavodih, javnih skladih in pri drugih posrednih proračunskih uporabnikih ter v javnih gospodarskih zavodih, se uporablja ZJU do 21. člena (ZJU, 22. člen). Dejstvo je, da med položajem javnega uslužbenca in delavca v zasebnem sektorju obstajajo določene razlike. Glede na navedeno sta postavljeni naslednji hipotezi, ki ju bomo v magistrskem delu utemeljeno potrdili oziroma zavrgli.

**Hipoteza 1:** Po proučitvi zakonskih in podzakonskih predpisov ter obstoječe literature lahko trdimo, da zaradi posebnega razmerja med javnim uslužbencem in državo kot delodajalcem ter nalogami, ki jih javni uslužbenec opravlja, obstajajo tehtne razlike v ureditvi posameznih institutov pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi v zasebnem in javnem sektorju.

Hipoteza domneva, da uslužbensko pravo v primerjavi z delovnim določa nekatere posebnosti pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi, pri čemer so razlike med ureditvama zaradi posebnega razmerja med javnimi uslužbenci in državo tehtne in upravičene. Razlikovanje med zaposlenimi v zasebnem in javnem sektorju se utemljuje z dejstvom, da se zasebni sektor ukvarja z gospodarsko dejavnostjo, katere namen je pridobivanje dobička, javni sektor pa opravlja javne naloge zaradi zadovoljevanja javnega interesa, pri čemer se porabljajo javna sredstva. Hipoteza 1 bo preverjena s primerjavo ureditve obravnavanega področja, ki jo predpisujeta ZDR-1 in ZJU, na podlagi katere bodo

temeljile ugotovitve, ki bodo pokazale posebnosti sklepanja in prenehanja pogodbe o zaposlitvi v javnem sektorju. Podana bo ocena, ali so razlike v ureditvi posameznih institutov pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi v zasebnem in javnem sektorju tehtne.

**Hipoteza 2:** Tudi v drugih evropskih državah se položaj uradnikov ureja posebej, pri čemer so za vzpostavitev uslužbenskih razmerij predpisani posebni pogoji in postopki.

Pri primerjalnem pregledu smo analizirali ureditev treh držav: Nemčije, Avstrije in Italije. Preverili smo, katere posebnosti obstajajo na področju uslužbenskih razmerij, pri čemer smo se osredotočili na posebnosti pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi javnih uslužbencev. Tudi za tuje zakonodaje je namreč značilno, da za določen krog oseb, zaposlenih v javnem sektorju, vzpostavljajo poseben pravni odnos pravic in dolžnosti, ki se razlikuje od splošnih delovnopравnih predpisov.

Kot navaja Ragin (2007, str. 29): »uporaba znanstvene metode ločuje družboslovno raziskovanje od drugih načinov pripovedovanja«. Bistvo znanstvene metode pa predstavlja testiranje hipotez, ki se z analizo lahko zavrnejo ali potrdijo. Za preverjanje hipotez lahko uporabimo različne znanstvene metode (Ragin, 2007, str. 29 in 30).

Pri pisanju magistrskega dela smo za preverjanje zastavljenih hipotez uporabili več različnih in dopolnjujočih se **raziskovalnih metod in tehnik**. Izbran metodološki koncept nam omogoča, da lahko ovržemo ali potrdimo predhodno zastavljeni hipotezi. Pomembnost metodologije raziskovanja poudarja tudi Anžič, ki pojasnjuje, da ima splošni metodološki pristop večnamenske in temeljne funkcije v strukturi znanstvenega raziskovanja. Ta usmerja raziskovalca, da najde odgovor na problem proučevanja in pri tem išče dejstva in vzroke za proučevane pojave (Povzeto po Pečuljič v: Anžič, 1996, 48–49).

Metoda deskripcije in metoda kompilacije sta najpomembnejši metodi, ki smo ju uporabili za raziskovanje zastavljene problematike. Z uporabo deskriptivne metode smo opisali delovnopравno ureditev s poudarkom na ureditvi položaja javnih uslužbencev tako na teoretični in normativni kot tudi na izvedbeni ravni. Z zbiranjem, analizo in interpretacijo primarnih virov ter zbiranjem, analizo in interpretacijo sekundarnih virov smo predstavili in opredelili temeljna spoznanja o obravnavani temi.

Z metodo kompilacije smo povzeli spoznanja, stališča in sklepe drugih avtorjev ter opredelili teoretična izhodišča in temeljne pravne kategorije, ki zadevajo pojem sklenitve in prekinitve delovnega razmerja. Z uporabo metode kompilacije smo predstavili splošno in posebno delovnopравno ureditev. Metodo kompilacije smo uporabili na podlagi povzemanja primarnih in sekundarnih virov v Sloveniji kot tudi na ravni drugih držav članic EU.

Uporabili smo tudi komparativno metodo, s katero smo primerjali ureditev sklenitve in odpovedi pogodbe o zaposlitvi v javnem in zasebnem sektorju po ZDR-1 in ZJU. Prav tako smo s komparativno metodo opravili primerjavo slovenske ureditve v zvezi s sklepanjem pogodbe o zaposlitvi v javnem sektorju z drugimi državami članicami EU.

Na podlagi metode analize smo z analizo primarnih in sekundarnih pravnih virov zbrali in pregledali uveljavljeno zakonodajo slovenskega uradniškega sistema, obstoječo domačo in tujo literaturo. S študijo primerov smo proučili sodno prakso, ki se nanaša na obravnavano tematiko, in rezultate analiziranih judikatov uporabili pri odgovorih na pojavljajoča se vprašanja.

Vsebinsko je **magistrsko delo sestavljeno iz desetih poglavij**. Za uvodom so opredeljeni ključni pojmi, ki so bistvenega pomena za celotno besedilo. Če želimo nek pojav proučiti, je opredelitev pojmov ključna, saj nam ta način omogoča objektivno in natančno oceno velikosti posameznega pojava. Najprej smo predstavili definicijo zasebnega in javnega sektorja. Temu sledi opredelitev pojmov javna uprava in javni uslužbenec, nadaljevali smo z definicijo delavca, predstavili razlikovanje pojma delodajalca v splošnem delovnem in uslužbenskem pravu ter delovna mesta, položaje in nazive, kot jih opredeljuje ZJU. V nadaljevanju smo opredelili normativne ureditve na področju sklepanja in prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Sledi predstavitev mednarodnih institucij in virov delovnega prava, v četrtem poglavju pa smo predstavili nacionalne pravne vire. V tem poglavju smo obrazložili tudi temeljna načela delovnega in uslužbenskega prava ter razmerje med delovnim in uslužbenskim pravom v RS. Jedro magistrskega dela predstavlja analiza delovnopravne ureditve, ki določa sklepanje in prenehanje pogodbe o zaposlitvi v javnem in zasebnem sektorju. V petem poglavju smo predstavili proces načrtovanja zaposlovanja javnih uslužbencev, opisan je postopek objave prostega delovnega mesta in celoten sistem izbire kandidatov ter pri tem postopek primerjali z ureditvijo po ZDR-1. Predstavljen je tudi model odprte pogodbe o zaposlitvi kot morebitna rešitev za ohranjanje delovnih mest in za zmanjšanje brezposelnosti. V šestem poglavju smo predstavili postopek odpovedi pogodbe in proučili razlike v postopku po ZJU in ZDR-1. Analiza je namenjena primerjavi razlik pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi v uslužbenskem pravu in splošnem delovnem pravu, pri čemer se zastavlja vprašanje, ali je razlikovanje tehtno. V sedmem poglavju so predstavljene nekatere posebnosti delovnopravnih razmerij zaposlenih v policiji. Sledi primerjava obravnavane zakonske ureditve med Slovenijo in izbranimi članicami EU. Predstavljena je nemška, avstrijska in italijanska pravna ureditev na področju sklepanja pogodbe o zaposlitvi. V devetem poglavju smo podali ocene o zastavljenih hipotezah in obrazložili prispevek k znanosti, stroki in praksi. V zaključku naloge smo strnili ugotovitve magistrskega dela in podali zaključne sklepe.

## **2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV**

### **2.1 ZASEBNI SEKTOR**

Zasebni sektor vključuje vse, kar ni del javnega sektorja. To pomeni, da vključuje vsa področja, ki niso opredeljena v 1. členu ZJU.

Medtem ko je glavni namen javnega sektorja zagotavljanje dobrin in storitev za vse državljane, pa zasebni sektor deluje po načelih tržnega gospodarstva. Njegov glavni namen je zadovoljevanje potreb potrošnikov in pridobivanje dobička (Brejc, 1995, str. 43). Vendar pa kot navaja Pinter (2005, str. 22), razmejitev med javnim in zasebnim ni bila vedno določena, temveč se je razvijala in se uveljavila z vzpostavitvijo moderne države.

### **2.2 JAVNI SEKTOR**

Kot navajajo Sethibe, Campbell in McDonald (2007, str. 834), opredelitev pojma javni sektor nikdar ni bila preprosta. To dokazuje tudi dejstvo, da avtorji, ki se ukvarjajo s proučevanjem tega področja, pojma javni sektor ne opredeljujejo enotno.

V literaturi naletimo na različne definicije javnega sektorja. Javni sektor je večkrat opredeljen kot sektor, ki zagotavlja javne dobrine in storitve, ki niso naprodaj. Sethibe, Campbell in McDonald (2007, str. 834) in Setnikar-Cankar (v Ferfila in Kovač, 2000, str. 148) v javni sektor uvrščajo vse tiste organizacije, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti po netržnih načelih, ki se financirajo iz proračunskih sredstev. Po Trpinu (2013, str. 38) vključuje vse dejavnosti in institucije, ki delujejo pod javnopravnim režimom. V javni sektor uvrščamo javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero, ki skupaj z zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja (Ferfila & Kovač, 2000, str. 151).

ZJU določa, da javni sektor tvorijo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (ZJU, 1. člen). Virant (2009, str. 15) ga opredeli kot skupek organizacij, ki zagotavljajo javne storitve.

### **2.3 JAVNA UPRAVA**

Po Bučarju (v Haček, 2015, str. 28) je javna uprava uprava v javnih zadevah in je del javnega sektorja, kamor sodijo tudi nosilci zakonodajne in sodne oblasti, z lastninskega vidika pa pravne osebe zasebnega prava, ki so v lasti države ali samoupravne lokalne skupnosti (Trpin, 2013, str. 38), zanjo pa je značilna odsotnost konkurence (Haček, 2005, str. 26). Pomembno je, da javna uprava dobro deluje, saj ima to mnogo prednosti in koristi tako za državo kot tudi za uporabnike javnih storitev (SIGMA, 2015, str. 6). Pojem javna uprava vključuje organe in organizacije, ki opravljajo javne zadeve oziroma izvajajo

dejavnost upravljanja v javnih zadevah, in jo delimo na državno upravo, lokalno samoupravo in nosilce javnih pooblastil (Brejc, 2000, str. 14). Podobno opredelita javno upravo tudi Bohinc in Tičar (2007, str. 128), ki navajata, da javna uprava zajema »vso aparaturo državnih in paradržavnih (parastatalnih) organov, organizacij in služb (razen sodnih), ki izvršujejo zakone in druge predpise, izvajajo oblast ter opravljajo javne službe in druge dejavnosti javnega pomena za državo oziroma v imenu države – na državni in lokalni (občinski) ravni«. Je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne, administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja (Haček & Bačlija Brajnik, 2012, str. 31). Za razliko od zasebnega sektorja organizacije v javni upravi niso samostojne pri določanju vhodnih dejavnikov, kot tudi ne pri izbiri svojih glavnih ciljev in nalog, saj naloge in pričakovane rezultate ter vire za njihovo doseganje največkrat določajo predpostavljene organizacije v javnoupravni hierarhiji (Radej, Golobič, Macur & Dragoš, 2011, str. 144).

Javno upravo po Virantu (2004, str. 21) lahko definiramo na dva načina:

- funkcionalno pomeni dejavnost upravljanja v javnih zadevah na izvršilni ravni;
- organizacijsko pa pomeni organe in organizacije, ki opravljajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah.

Po Šmidovniku (v Haček, 2015, str. 28) sistem javne uprave sestavljajo:

- državna uprava, ki predstavlja osrednji upravni sistem in izvaja predvsem oblastno funkcijo, s katero na pravni način ureja odnose v državi;
- lokalno samoupravo, ki predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem in je način upravljanja o družbenih zadevah, ki temelji na lokalni skupnosti;
- javne službe, ki predstavljajo dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema;
- javni sektor, ki vključuje vse, kar je v državni lasti in temelji na kriteriju lastništva države.

Po Trpinu (2013, str. 69) ima javna uprava tri temeljne naloge, in sicer regulatorno, servisno in pospeševalno funkcijo, pri čemer z organizacijskega vidika predstavlja organizacije, ki te funkcije izvajajo. Pri evropski opredelitvi javne uprave pa je pomemben predvsem vidik omejevanja konkurence, saj morajo imeti organi in organizacije, ki izvajajo družbeno regulacijo, monopolni položaj, sicer bi konkurenca na tem področju izničila namen regulacije. V evropskem pravu se opredelitev javne uprave praviloma osredotoča na javne službe, ker se le na tem področju postavlja vprašanje konkurence in možnosti ter upravičenosti njenega omejevanja, pri čemer pa jo prav tako opredeli s funkcionalnega in organizacijskega vidika (Trpin, 2013, str. 58).

## **2.4 DELAVEC IN JAVNI USLUŽBENEC**

### **DELAVEC**

Pravo EU ne pozna enotnega pojma delavec. Ta pojem je oblikovalo Sodišče EU v povezavi s temeljno svoboščino prava – s prostim gibanjem delavcev in pozneje z načelom enake

obravnave (Senčur Peček, 2016, str. 202–203). Pri tem je poudarilo, da ima izraz delavec pomen na ravni EU in ga ni treba razlagati omejeno. Tudi sodna praksa je potrdila, da vrsta delovnega razmerja, čas trajanja zaposlitve, delovni čas in način plačila niso sami po sebi merilo za opredelitev osebe kot delavca (Houwerzijl, 2015, str. 8).

Tudi direktive EU ne definirajo pojma delavec, temveč njegovo opredelitev prepuščajo državam članicam, zato je ta opredelitev predmet nacionalne zakonodaje. ZDR-1 opredeljuje delavca kot fizično osebo, ki je v delovnem razmerju na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi (5. člen ZDR).

## **JAVNI USLUŽBENEC**

Na splošno teorija vse osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, imenuje javni uslužbenci (Haček & Bačlija Brajnik, 2012, str. 49). Ferfila in Kovač (2000, str. 246) ugotavljata, da pojem javni uslužbenec ni enotno opredeljen, saj ponekod ta pojem zajema le državne uradnike in zaposlene v lokalni samoupravi, v Avstriji, Nemčiji in Franciji so javni uslužbenci poleg že omenjenih tudi zaposleni v pravosodnih organih, šolstvu, zdravstvu, sociali in drugih javnih službah, ponekod so tudi zaposleni v državnih podjetjih, medtem ko so v Italiji javni uslužbenci vsi zaposleni, ki jih financira državni proračun.

Javni uslužbenec opravlja naloge, ki so pomembne za celotno družbo, njegovo delo pa ne vpliva le na organizacijo, v kateri dela, ampak ima širši vpliv. Javni uslužbenec je namreč del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev (Virant, 2004, str. 187).

### **3 MEDNARODNE INSTITUCIJE IN VIRI DELOVNEGA PRAVA NA PODROČJU SKLEPANJA IN PRENEHANJA POGODBE O ZAPOSLOTVI**

#### **3.1 MEDNARODNA ORGANIZACIJA DELA (MOD)**

Mednarodna organizacija dela – MOD (ILO) je specializirana ustanova Organizacije združenih narodov, ki je bila ustanovljena leta 1919. Ima pomembno vlogo pri oblikovanju mednarodnih standardov, ki urejajo pravice iz dela (Novak, in drugi, 2006, str. 19). Sprejete standarde, ki so pomembni za delovna in socialna razmerja se uveljavljajo z mednarodnimi konvencijami, ki jih države članice implementirajo v svojo zakonodajo (Vodovnik, 2013, str. 47). Vendar pa morajo na podlagi Deklaracije MOD o temeljnih načelih in pravicah pri delu iz leta 1998 vse države članice MOD v zakonodaji in praksi spoštovati in uresničevati temeljne standarde dela, tudi če niso ratificirale ustreznih konvencij (EESC, 2016).

Med mednarodnimi dokumenti v zvezi z zaposlovanjem velja izpostaviti zlasti Konvencijo MOD št. 122 o politiki zaposlovanja (Uradni list SFRJ-MP, št. 34-89/1971), spremljajoče istoimensko Priporočilo št. 122 in istoimensko priporočilo št. 169, ki dopolnjuje oba omenjena dokumenta, ter Konvencijo MOD št. 168 o spodbujanju zaposlovanja in varstvu pred brezposelnostjo iz leta 1988. Konvencija omenja dolžnost države, da ustvarja ugodne možnosti za zaposlovanje, vendar pa konvencije niti Jugoslavija niti Slovenija nista ratificirali (Novak, in drugi, 2006, str. 178).

Glavni namen konvencije MOD št. 122 je »polna, produktivna in svobodno izbrana zaposlitev kot glavni cilj, deklaracija in težnja aktivne politike zaposlovanja« (Novak, in drugi, 2006, str. 173). Dolžnost države podpisnice je, da jamči delo vsakemu iskalcu zaposlitve, ki je na voljo za delo, da je to delo čim bolj dobičkonosno, in svobodno izbiro zaposlitve in enake možnosti za pridobitev ustreznih kvalifikacij za delo. Pri tem je treba poudariti, da mora država tudi pri zaposlovanju v javnem sektorju oblikovati tako politiko zaposlovanja, ki bo zagotavljala svobodno izbiro zaposlitve in enake možnosti (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 60). Konvencija namreč v 1. členu nalaga članicam obveznost, da z aktivno politiko zaposlovanja poskrbijo za zaposlovanje brezposelnih ter s tem za dvig gospodarske rasti in življenjskega standarda (Konvencija MOD št. 122, prvi odstavek 1. člena).

Pri obravnavanju tematike zaposlovanja velja omeniti še Konvencijo št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicu iz leta 1958, ki je programske narave in določa okvir politiki odpravljanja vseh oblik diskriminacije pri delu. Konvencija obvezuje države članice, da zagotavljajo enakost možnosti in obravnavanja na naslednjih področjih (Novak, in drugi, 2006, str. 124):

- pri dostopu do poklicnega usposabljanja;
- pri dostopu do zaposlitve in do določenih poklicev ter
- v zvezi z delovnimi razmerami v času zaposlitve.

Priporočilo št. 111, ki dopolnjuje konvencijo, pa države obvezuje, da vzpostavijo ustrezne institucije, ki bi spodbujale izvajanje politike nediskriminacije tako v javnem kot tudi zasebnem sektorju.

Ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi sta pomembni Konvencija MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca in spremljajoče istoimensko Priporočilo MOD št. 166, ki dopolnjuje konvencijo. Priporočilo posamezne ukrepe podrobneje ureja in razširja varstvo pravic, ki jih določa konvencija. Konvencija, ki je začela veljati 1985 in zavezuje tudi Slovenijo, je prvi mednarodni akt, ki varuje delavca v primerih, ko delodajalec neutemeljeno odpove pogodbo o zaposlitvi (Novak, in drugi, 2006, str. 212 in 204). Poleg določb 4. člena, na podlagi katerega delodajalec delavcu ne more odpovedati delovnega razmerja brez utemeljenih in upravičenih razlogov<sup>2</sup>, Novak in drugi (2006, str. 206–207) poudarjajo tudi določbe 5. in 6. člena konvencije, ki določata okoliščine, ki jih ni mogoče šteti za resen in utemeljen razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi.

Kot navajajo Novak in drugi (2006, str. 206), konvencija določa tudi splošne standarde, ki veljajo za vse odpovedi s strani delodajalca, in sicer:

- vsebinsko utemeljitev odpovedi (4. do 6. člen);
- formalna oziroma procesna jamstva pred oziroma ob odpovedi (7. člen);
- sodno varstvo v primeru neutemeljenega odpusta (8. do 10. člen);
- odpovedni rok (11. člen) in
- odpravnino ter druge oblike varstva dohodka (12. člen).

Kljub temu da konvencija določa široko področje uporabe (uporaba se nanaša na vse dejavnosti in vse zaposlene), pa dopušča tudi izjeme, saj predvideva možnost izključitve vseh ali nekaterih določb (Novak, in drugi, 2006, str. 205). Konvencija določa tudi procesne in formalne zahteve, ki morajo biti izpolnjene ob odpovedi delovnega razmerja. Med drugim ureja vprašanje dokaznega bremena<sup>3</sup> in priznava pravico do razumnega roka odpovedi oziroma do nadomestila (Novak, in drugi, 2006, str. 208–209).

### **3.2 ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV (OZN)**

Organizacija združenih narodov (OZN) je najpomembnejša mednarodna organizacija, ki je bila ustanovljena 24. 10. 1945. Slovenija je postala članica OZN 22. 5. 1992. Glavni namen OZN je zagotavljati svetovni mir in varnost ter spodbujati sodelovanje med državami na gospodarskem, socialnem, kulturnem in humanitarnem področju (MZZ, UVI, MORS, 2017). OZN je sprejela tudi več različnih listin, »ki določajo univerzalne civilizacijske in kulturne

---

<sup>2</sup> Mišljeni so razlogi v zvezi s sposobnostjo ali obnašanjem delavca oziroma razlogi, ki temeljijo na operativnih potrebah podjetja (Novak, in drugi, 2006, str. 206).

<sup>3</sup> Kot ugotavljajo Novak in drugi (2006, str. 209), konvencija vprašanje dokaznega bremena ureja nekoliko nejasno, je pa konvencija jasna glede cilja, ki mora biti dosežen s pravilom o dokaznem bremenu, in sicer »delavcu naj ne bo treba samemu dokazovati, da odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca ni bila utemeljena«.



temelje pri vrednostnem in pravnem opredeljevanju položaja posameznikov in skupin na področju dela« (Vodovnik, 2014, str. 48).

Leta 1948 je bila sprejeta Splošna deklaracija o človekovih pravicah, ki ureja tudi nekatere socialno-ekonomske pravice, ki so pomembne za delovno pravo. Deklaracija v 22. členu ureja pravico do socialne varnosti, v 23. členu določa, da ima vsakdo pravico do dela in proste izbire zaposlitve, do pravičnih in zadovoljivih delovnih pogojev in do varstva pred brezposelnostjo, v 24. členu pa pravico do počitka in prostega časa, do razumne omejitve delovnih ur in do občasnega plačanega dopusta (Društvo za Združene narode za Slovenijo, 2017).

Čeprav deklaracija ni pravno zavezujoč dokument, je pomembna, saj je postavila merilo uresničevanja človekovih pravic. Na njeni podlagi sta nastali Mednarodna konvencija o državljskih in političnih svoboščinah ter Mednarodna konvencija o ekonomskih, socialnih in kulturnih svoboščinah, ki sta pravno zavezujoči (Kaučič & Grad, 2008, str. 103).

### **3.3 SVET EVROPE**

Svet Evrope je mednarodna organizacija, ki si prizadeva za uveljavljanje človekovih pravic, vključno z delovnimi in socialnimi razmerji. Svet Evrope je bil ustanovljen 5. 5. 1949. Med 47 državami članicami je tudi Slovenija, ki se je včlanila leta 1993. Svet Evrope opravlja pomembne naloge, med katere sodi varovanje človekovih pravic, poleg tega ozavešča ljudi in išče rešitve za probleme, s katerimi se sooča evropska družba (Svet Evrope, 2017).

Svet Evrope v okviru svojega delovanja sprejema mednarodne akte. Vodovnik (2014, str. 48) ocenjuje, da sta najpomembnejša pravna akta, ki določata okvir za delovno in socialno pravo Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki posebnih določil s področja delovnih in socialnih razmerij ne vsebuje, in Evropska socialna listina, ki predstavlja pomemben dokument na področju delovnega in socialnega prava.

### **3.4 EVROPSKA SOCIALNA LISTINA**

Evropska socialna listina je bila sprejeta leta 1961, veljati je začela 1965, v naslednjih letih je bila dopolnjena, leta 1996 je bila Evropska socialna listina spremenjena. Bistvo listine je v tem, da države članice z vsemi ustreznimi in mednarodnimi sredstvi poskrbijo, da se z razvojem evropskega trga izboljšajo tudi življenjske in delovne razmere delavcev (Bohinc, 2004, str. 38; Lampe, 2013, str. 17).

Poleg Konvencije MOD št. 158 tudi spremenjena Evropska socialna listina določa pomembno določilo, ki prepoveduje delodajalcu, da bi delavca odpustil brez utemeljenega razloga (Novak, in drugi, 2006, str. 212). Pri tem velja poudariti 24. in 29. člen Evropske socialne listine. Osnovni namen določbe 24. člena je zagotoviti delavcu pravico do varstva v primerih prenehanja zaposlitve. Države podpisnice zavezuje, da priznajo delavcem pravico, da zaposlitev ne more prenehati brez veljavnega razloga. V tem primeru je delavec upravičen do odškodnine ali drugega ustreznega nadomestila, prav tako ima delavec pravico do

pritožbe pri nepristranskem organu (Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine, MESL, 24. člen). V postopkih kolektivnega odpuščanja pa morajo države podpisnice delavcem zagotoviti pravico do obveščanja in posvetovanja (MESL, 29. člen).

Pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi so pomembne tudi pravica do razumnega odpovednega roka pri prenehanju zaposlitve (MESL, 4. člen), pravica varstva zaposlenih žensk pred odpovedjo oziroma prenehanjem zaposlitve v času nosečnosti ali porodniškega dopusta (MESL, 8.člen), pravica do enakega obravnavanja pri zaposlitvi ne glede na spol (MESL, 20. člen), pravico do enakega obravnavanja zaposlenih z družinskimi obveznostmi (MESL, 27. člen) in pravice predstavnikov delavcev (MESL, 28. člen).

### **3.5 EVROPSKA UNIJA**

EU je evropska naddržavna mednarodna organizacija in je pravna naslednica evropskih skupnosti. Poleg že omenjenih prevzetih mednarodnih obveznosti s področja delovnih in socialnih razmerij, ki obvezujejo Republiko Slovenijo (v nadaljevanju: RS), so pomembni tudi akti EU, ki jih je RS s članstvom v EU morala prenesti v notranji pravni red. Organi EU sprejemajo primarno zakonodajo, ki ima neposreden učinek v pravnih sistemih držav članic, in sekundarno zakonodajo, kamor spadajo tudi direktive, ki praviloma ne učinkujejo neposredno, in uredbe, ki neposredno zavezujejo države članice (Vodovnik, 2014, str. 49–50). Pravni red EU pa je vplival tudi na razvoj Evropskega socialnega modela, ki predstavlja smernice za države članice na ekonomskem in socialnem področju (prosti pretok delavcev, enakost med spoloma, zdravje in varnost delavcev, pogoji dela in zaposlovanja, nediskriminacija in drugo) (Barnard, 2012, str. 34).

Ker države članice pravic in obveznost delavcev in delodajalcev ne urejajo enotno, je EU sprejela številne direktive s katerimi je določila minimalne standarde (Bečan, Belopavlovič, Petriček & Tratnik, 2005, str. 5). Vodovnik & Tičar (2014, str. 30) poudarjata, da so za regulacijo delovnopравnih in socialnih odnosov delavcev in delodajalcev pomembne direktive, ki jih našteva tudi ZDR-1 v 1. členu.

Z vidika delovnega prava je treba omeniti tudi 45. člen Lizbonske pogodbe, ki predstavlja temeljno določbo primarnega pravnega vira EU glede prostega pretoka oseb in obvezuje države članice, da zagotovijo enake pogoje za zaposlovanje drugih državljanov EU (Lampe, 2013, str. 18).

## 4 DELOVNO IN USLUŽBENSKO PRAVO V SLOVENIJI

Delovno pravo je samostojno pravno področje, ki ureja delovna razmerja med delodajalci in delavci ter varuje pravne interese in dostojanstvo delavcev, upošteva ustavne pravice delavcev do svobode dela. Delimo ga na kolektivno in individualno delovno pravo. Kolektivno delovno pravo ureja kolektivna delovna razmerja med združenimi delodajalci in združenimi delojemalci, socialno partnerstvo, sodno varstvo pravic, sodelovanje zaposlenih pri upravljanju in udeležbo na dosežku podjetja. Individualno pravo pa ureja pravice posameznika in pravna razmerja pri pogodbi o zaposlitvi (Bohinc, 2004, str. 30). Namen delovnega prava je zaščita delavcev, ker so delavci šibkejša stranka, zato pravic in obveznosti iz delovnega razmerja ni mogoče prepustiti le pogodbenemu urejanju (Senčur Peček, 2012, str. 26). Kot navaja Bohinc (2004, str. 31), so mnenja teoretikov glede razvrstitve delovnega prava v pravnem sistemu različna, saj nekateri menijo, da delovno pravo sodi v zasebno, civilno pravo, medtem ko drugi zagovarjajo mnenje, da je v delovnem pravu preveč javnopravnih sestavin, institutov in norm, da bi ga lahko uvrščali med zasebno pravo. Tako menita tudi Vodovnik in Tičar (2014, str. 35), ki poudarjata, da je delovno pravo »prepletanje in medsebojno dopolnjevanje prvin zasebnega in javnega prava« in ga ravno zato ni mogoče uvrstiti ne v eno ne v drugo področje. Bohinc trdi (2004, str. 32), da se delovno pravo zato oblikuje kot samostojna pravna panoga.

Uslužbensko pravo je del delovnega prava, je pravna disciplina javnega prava in ureja posebnosti delovnih razmerij, kjer je delodajalec država, lokalna skupnost ali druge osebe javnega prava, v njem pa se prepletajo tudi sestavine upravnega prava. Posebnosti delovnih razmerij v uslužbenskem pravu pa izhajajo iz narave dela, ki ga opravljajo javni uslužbenci. Namen uslužbenskega prava je zagotavljanje ravnotežja med pritiski, ki so jim podvrženi javni uslužbenci, ter posebnim statusom in privilegiji, ki jih imajo v zameno. Njegova naloga pa je, da položaju javnega uslužbenca zagotovi zadostne ugodnosti ter s tem pritegne in obdrži v službi želeno kakovost osebja (Bohinc, 2004, str. 30).

Za delovno in uslužbensko pravo je značilna prepletenost pogodbenega in javnopravnega urejanja delovnih razmerij, saj se delno pravno ureja s pogodbenimi<sup>4</sup> pravili in s pravili javnega prava. Razmerja med delodajalci in delojemalci naj bi bila urejena tako, da bi spodbujala gospodarsko rast, učinkovito opravljanje javnih služb, zaposlovanje in čim manjšo brezposelnost, ob upoštevanju varstva šibkejšega v razmerju med delavci in delodajalci (Bohinc, 2004, str. 31).

---

<sup>4</sup> V pogodbeni del spada pogodba o zaposlitvi na ravni razmerja med delavcem in delodajalcem ter kolektivnih pogodbenih ravni (podjetniška, panožna, splošna, regionalna itd.) (Bohinc, 2004, str. 31).

#### **4.1 VIRI DELOVNEGA IN USLUŽBENSKEGA PRAVA NA PODROČJU SKLEPANJA IN PRENEHANJA POGODBE O ZAPOSLOTVI**

Temeljni pravni vir na področju dela in zaposlovanja v RS je Ustava RS. Ustava določene države je temeljni in splošni pravni akt ter je hkrati hierarhično najvišji akt. Od drugih pravnih aktov se razlikuje tudi po tem, da vsebuje elemente ideološko-političnega in programsko-deklarativnega akta (Kaučič & Grad, 2008, str. 33–34).

Na področju delovnega in uslužbenskega prava sta glavna vira ZDR-1 in ZJU, ki sta, kot navajata Vodovnik in Tičar (2014, str. 44): »jedro pravne ureditve individualnih delovnih razmerij«. Posamezna področja individualnega delovnega prava pa dopolnjujejo še posebni zakonski predpisi, in sicer:

- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS),
- Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD),
- Zakon o minimalni plači (ZMinP) in drugi.

Poleg navedenih predpisov velja omeniti predpise, ki tudi urejajo individualna delovna razmerja, vendar pa je njihov osrednji element usmerjen v drugo tematiko in ne v delovna razmerja (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 45). Gre za posebne zakone, ki urejajo posamezne dejavnosti, kot npr. Zakon o organiziranosti in delu v policiji (v nadaljevanju: ZODPol), Zakon o obrambi (v nadaljevanju: ZObr) itd. ZJU določa, da se posamezna vprašanja za določene kategorije javnih uslužbencev<sup>5</sup> v organih državne uprave in pravosodnih organih uredijo s posebnim zakonom, če se to zahteva zaradi vsebine dela, ki ga opravljajo (ZJU, tretji odstavek 22. člena).

Med splošne akte na področju delovnega prava štejemo kolektivne pogodbe. Te urejajo medsebojne pravice ter dolžnosti delavcev in delodajalcev (Perenič, in drugi, 2004, str. 30). Po ZDR-1 se v skladu z določbo drugega odstavka 9. člena s pogodbo o zaposlitvi oziroma s kolektivno pogodbo lahko določijo pravice, ki so za delavca ugodnejše, kot jih določa ZDR-1. Skladno z ZJU pa velja pomembna posebnost do pravil splošnega delovnega prava, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva (ZJU, 16. člen).

---

<sup>5</sup> Gre za sodno osebje in osebje državnih tožilcev, državnega pravobranilstva za diplomate, poklicne pripadnike Slovenske vojske, javne uslužbence na področju obrambe ter zaščite in reševanja, policiste, inšpektorje, delavce v davčni in v carinski službi ter službi za izvrševanje kazenskih sankcij, pooblaščené uradne osebe v obveščevalnih in varnostnih službah in druge uradne osebe s posebnimi pooblastili (ZJU, tretji odstavek 22. člena).

## 4.2 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustava je najvišji splošni pravni akt v vseh pravnih sistemih in je tudi temelj upravnega prava. Številna pravna pravila v zvezi z javno upravo so opredeljena v ustavah držav članic EU (Carausan, 2014, str. 15).

Ustava RS je bila sprejeta 23. 12. 1991. Združuje temeljna načela in vrednote in je najsplošnejši pravni akt, ki ureja varstvo posameznih človekovih pravic, državno ureditev, gospodarska in socialna razmerja, javne finance, ustavnost in zakonitost ter postopek za spremembo ustave (Cijan, Toplak & Dubrovnik, 2006, str. 8). Tudi za ureditev pravic in obveznosti v zvezi z delom in zaposlovanjem v Sloveniji predstavljajo temelj določbe Ustave RS.

Ustava RS zajema širok nabor norm<sup>6</sup>, ki imajo različne funkcije. Vodovnik (2014, str. 16) funkcionalnost norm razdeli na:

- urejevalno funkcijo, ki ureja pravni položaj subjektov v delovnih in socialnih razmerjih,
- usmerjevalno funkcijo, na kateri temeljijo zakonodajne in druge pravodajne dejavnosti;
- interpretativno, s katero pojasni nekatere značilnosti pravnih in drugih razmerij.

Prav tako poudari, da za spoštovanje ustavnih norm skrbi tudi Ustavno sodišče RS, ki presoja ustavnost zakonov in drugih predpisov<sup>7</sup>, in odloča o ustavnih pritožbah, tudi ko so kršene človekove pravice in temeljne svoboščine pri delu in zaposlovanju (Vodovnik, 2014, str. 16).

Z vidika delovnih in uslužbenskih razmerij je pomemben 2. člen Ustave RS, v katerem je RS opredeljena kot pravna in socialna država, ki mora skrbeti, da pravna ureditev posameznikom, družinam in nekaterim skupinam zagotavlja določeno stopnjo materialne in socialne varnosti (Kaučič & Grad, 2008, str. 76). Ustava RS zagotavlja vsem osebam enake človekove pravice in temeljne svoboščine, med katere so vključene tudi pravice, ki urejajo pravni položaj človeka v zvezi z delom. Prav tako zagotavlja enakost pred zakonom, s čimer zavezuje zakonodajalca, da posamezniku zagotovi enakost pred zakonom (Ustava RS, 14. člen). Je pa Ustavno sodišče RS v mnogih odločbah jasno poudarilo, da načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da predpisi ne bi smeli različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, temveč da mora za razlikovanje obstajati razumen in stvaren razlog (npr. odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-68/04-14 z dne 6. 4. 2006). Tako je na primer Ustavno sodišče RS že v odločbi št. U-I-79/93, 5. 5. 1994, sprejelo stališče, da se z Ustavo RS zagotavlja enakost pred zakonom »ne pojmuje kot splošna enakost vseh, ampak kot nearbitrarna uporaba prava v odnosu do pravnih subjektov. Tako pojmovano načelo

---

<sup>6</sup> Ustavne norme se uporabljajo neposredno in ne zahtevajo dodatne razčlenitve v zakonih (Kaučič & Grad, 2008, str. 67).

<sup>7</sup> Če zakon ni v skladu z Ustavo RS, ga Ustavno sodišče RS lahko v celoti ali delno razveljavi. Protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte pa lahko razveljavi ali odpravi (Jambrek, 2014, str. 220).

zavezuje zakonodajalca, da enaka razmerja oziroma dejanska stanja ureja enako, različna pa različno. Glede na objektivno drugačen dejanski položaj delavcev, zaposlenih v državnih organih, je zakonodajalec utemeljeno drugače uredil pravice in odgovornosti teh delavcev in s tem ni kršil pravice do enakosti pred zakonom, ki jo zagotavlja 14. člen Ustave«. Mora pa delodajalec, ki na podlagi pogodbe z zaposlenimi v organizaciji uresničuje sicer omejeno normativno, direktivno in disciplinsko oblast, upoštevati zahtevo po enakem obravnavanju zaposlenih, kar pomeni prepoved kakršne koli diskriminacije zaradi osebnih okoliščin (Vodovnik, 2013, str. 12).

Ustava RS zagotavlja tudi svobodo dela, kar pomeni, da ima vsakdo pravico do proste izbire zaposlitve in da je vsem omogočen dostop do delovnega mesta pod enakimi pogoji (Ustava RS, 49. člen). Država mora zato ustvarjati možnosti za zaposlovanje in za delo. Pri tem pa mora zagotoviti ustrezno zakonsko varstvo (Ustava RS, 66. člen). To pomeni obveznost države, da ustvarja in zagotavlja takšne zakonske možnosti, da lahko državljani pridobijo zaposlitev oziroma delo (Kaučič & Grad, 2008, str. 158).

Pomembna je tudi določba 122. člena Ustave RS. Ta določa, da je v upravnih službah zaposlovanje mogoče le z javnimi natečaji, razen v primerih, ko zakon določa drugače (Bugarič, in drugi, 2004, str. 111).

#### **4.2.1 ZAKON O DELOVNIH RAZMERJIH**

ZDR-1 je splošen delovnopравни predpis, ki določa minimum pravic delavcev in velja za vse zaposlene. Zakon ureja individualna delovna razmerja, ki jih sklenejo delavci in delodajalci na podlagi pogodb o zaposlitvi (ZDR-1, 1. člen). Zakon določa uporabo istih določb tudi za uslužbenca državnih organov in upravnih lokalnih skupnosti, če drug zakon ne določa drugače (ZDR-1, 2. člen).

Zakon o delovnih razmerjih je bil sprejet leta 2002, veljati je začel 1. 1. 2003, leta 2007 je bil noveliran. V ureditev zakona je posegla odločba Ustavnega sodišča RS (Odločba Ustavnega sodišča RS, številka U-I-284/06-26, 1. 10. 2009), s katero je sodišče ugotovilo, da tretji odstavek 8. člena, 84. in 85. člena ZDR niso skladni z načelom enakosti pred zakonom, ki ga določa 14. člen Ustave RS (Vlada RS, 2012a, str. 6).

Leta 2013 je bil v okviru celovite reforme trga dela sprejet novi ZDR-1, ki bi hkrati omogočal ustrezno varnost delavcev in možnost učinkovitejšega prilagajanja razmeram na trgu (MDDSZ, 2013, str.1). ZDR-1 je pomembno spremenil ali popolnoma na novo uredil glavno elementov delovnega razmerja. Glavne spremembe so (prav tam):

- poenostavitev postopkov v zvezi s sklenitvijo in odpovedjo pogodbe o zaposlitvi ter zmanjšanje administrativnih ovir;
- povečanje fleksibilnosti trga dela in notranje fleksibilnosti;
- zmanjšanje stroškov pri zaposlitvah za nedoločen čas;
- destimulacije za uporabo pogodb za določen čas;
- povečanje pravne varnosti zaposlenih z namenom preprečevanja zlorab.

#### **4.2.2 ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH**

Za zaposlene v javnem sektorju je treba poleg splošnih določb iz ZDR-1 upoštevati tudi določbe ZJU. Zakon, ki je bil sprejet leta 2002 in se je začel uporabljati 28. 6. 2003, je postavil temelje sistema javnih uslužbencev in je pomembno dopolnil področja individualnega delovnega prava (Vodovnik, 2015, str. 257) ter na novo pravno uredil delovna razmerja v javnem sektorju (Korpič Horvat, 2007, str. 1260). ZJU sestavlja 27 poglavij in je razdeljen na dva dela. Prvi del zakona vsebuje določbe, ki urejajo skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, ki veljajo za celotni javni sektor (ZJU, prvi del, člen 1 do 21). Drugi del zakona pa določa uporabo le za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalne skupnosti (Bohinc, 2004, str. 74).

ZJU je uveljavil nekatere bistvene spremembe v sistemu javnih uslužbencev (Korade Purg, 2005, str. 93):

- javne uslužbenke je ločil na uradnike in strokovno tehnične javne uslužbenke, pri čemer je različno določil tudi postopek izbire in način sklenitve delovnega razmerja;
- uveljavil je spremembe pri najvišjih vodstvenih delovnih mestih, na katerih so pred uveljavitvijo ZJU naloge opravljali funkcionarji, po uveljavitvi zakona pa te naloge opravljajo uradniki na položajih. Za ta delovna mesta pa je zakon določil tudi poseben postopek izbire;
- določil je postopek javnega natečaja;
- določil je karierne razrede in stopnje nazivov za uradniška delovna mesta, pri tem pa opredelil tudi postopek pridobivanja nazivov in napredovanja v nazive na podlagi delovnih ocen;
- uvedel je letne razgovore;
- za imenovanje v uradniški naziv je kot pogoj vpeljal strokovni izpit, vendar je bil ta s spremembo zakona v letu 2008 ukinjen. Kot pogoj za zasedbo uradniškega delovnega mesta je določil le obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv.

#### **4.3 TEMELJNA NAČELA DELOVNEGA IN USLUŽBENSKEGA PRAVA**

ZDR-1 kot splošni predpis, ki se uporablja za vse kategorije oseb, ureja tudi nekatera pomembna načela. Čeprav ZDR-1 v uvodnih določbah ne govori o načelih, pa je njihova vsebina taka, da jih je treba obravnavati kot načela in upoštevati tako pri razlagi določil ZJU kot tudi pri urejanju položaja javnih uslužbencev. Tako načelo je načelo prepovedi diskriminacije (Vodovnik, 2013, str. 147). ZDR-1 v 6. členu uresničuje ustavno načelo enakosti, saj prepoveduje diskriminacijo v postopkih zaposlovanja in trajanju delovnega razmerja. Čeprav ZJU vsebuje številne nediskriminatorne določbe,<sup>8</sup> prepovedi diskriminacije kot posebnega instituta pa ne opredeljuje, zato se po pravilu o subsidiarni veljavi določbe ZDR-1 o prepovedi diskriminacije uporabljajo tudi za javne uslužbenke (Bohinc, 2004, str.

---

<sup>8</sup> ZJU zagotavlja načelo enakopravne dostopnosti (ZJU, 7. člen) in opredeljuje načelo javnega natečaja, kjer določa, »da se v postopku javnega natečaja kandidati obravnavajo enakopravno; izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti« (ZJU, 27. člen).

65). Tako ZDR-1 kot ZJU pa uresničujeta ustavne določbe glede dostopnosti delovnega mesta.<sup>9</sup>

Za razliko od ZDR-1 pa ZJU podrobno določa načela, ki veljajo za vse javne uslužbence, in posebej tista, ki veljajo le za uradnike (Bohinc & Tičar, 2007, str. 206). Konkretno urejena pravila o načelih, ki veljajo za vse javne uslužbence, najdemo v uvodnih določilih ZJU (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 45), in sicer v prvem delu, ki obsega 21 členov.

Skupna načela sistema javnih uslužbencev so (ZJU, člen 7 do 15a):

- načelo enakopravne dostopnosti je izjemno pomembno načelo, saj vsakemu pod enakimi pogoji zagotavlja dostop do kateregakoli uslužbenskega mesta (ZJU, 7. člen). To načelo v uslužbeno pravo uvaja konkurenco in profesionalnost, hkrati pa preprečuje korupcijo. Vendar pa, kot ugotavljajo Bugarič in drugi (2004, str. 66), načelo enakega dostopa ni izpeljano dosledno, saj je zakonodajalec v 57. členu ZJU določil, da se pred začetkom javnega natečaja najprej poiščejo t. i. notranje rezerve, s tem pa dal prednost tistim uradnikom, ki so že zaposleni pri delodajalcu;
- načelo zakonitosti je temeljno načelo delovanja javnih uslužbencev. Po tem načelu morajo javni uslužbenci izvrševati javne naloge na podlagi in v mejah pravnih aktov (ZJU, 8. člen). Upošteva se navedeno, pa je treba dodati, da javni uslužbenec v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti nalog ni dolžan opravljati, če bi odredba oziroma navodilo nadrejenega sprožilo protipravno ravnanje ali kaznivo dejanje (ZJU, tretji in četrti odstavek 94. člena);
- načelo strokovnosti določa, da si morajo javni uslužbenci prizadevati, da svoje delo opravijo čim boljše, pri tem pa morajo upoštevati pravila stroke. Zato se morajo stalno strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje, pogoje za to pa jim mora omogočiti delodajalec (ZJU, 9. člen). Načelo med javne uslužbence vpeljuje konkurenčnost, ki vestnejšim, strokovnejšim javnim uslužbencem zagotavlja prednost pred tistimi, ki delo opravljajo slabše (Bugarič, in drugi, 2004, str. 71);
- načelo častnega ravnanja je zapisano v 10. členu ZJU in je za državljane kot tudi uporabnike storitev eno izmed najpomembnejših načel izvrševanja nalog države, saj to načelo javne uslužbenca obvezuje, da javni uslužbenci pri svojem delu spoštujejo uporabnikov njihovih storitev in s tem varujejo njihovo pa tudi lastno dostojanstvo (prav tam, str. 72–73);

---

<sup>9</sup> ZDR-1 v 25. členu obvezuje delodajalca, da mora prosto delovno mesto oziroma vrsto dela javno objaviti, pri čemer mora objava vsebovati pogoje za opravljanje dela (ZDR-1, 22. člen). »Zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu« (ZJU, prvi odstavek 7. člena). Vrhovno sodišče RS je posebej poudarilo, da »dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji pomeni zagotavljanje enakih možnosti pri zaposlovanju in enako dostopnost do izpolnitve pogojev, ki tako enakopravnost omogočajo«, ne pa tudi pravice, ki bi kandidatu zagotavljala, da bo izbran (Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 274/2008 z dne 14. 12. 2009).



- načelo, ki omejuje in nalaga dolžnost v zvezi s sprejemanjem daril je opredeljeno v 11. člen ZJU. S tem načelom se preprečuje korupcija in zagotavlja nepristransko delo javnih uslužbencev z namenom krepitve verodostojnosti in ugleda javnega sektorja (prav tam, str. 75);
- načelo zaupnosti obvezuje javne uslužbence, da varujejo tajne podatke, in sicer ne glede nato, kako so jih izvedeli. Tajne podatke so javni uslužbenci dolžni varovati, vse dokler jih delodajalec te dolžnosti ne razreši (ZJU, 12. člen);
- načelo odgovornosti za rezultate določa, da javni uslužbenci odgovarjajo za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje nalog, ki so jim bile zaupane. To načelo opredeljuje vsebinske merila načina izvajanja nalog, pri čemer so osnovni merila za opredelitev dela kakovost, hitrost in učinkovitost dela (ZJU, 13. člen);
- načelo dobrega gospodarjenja je uvedlo podjetniške merila v javno upravo. Po tem načelu morajo javni uslužbenci javna sredstva uporabljati gospodarno in učinkovito (ZJU, 14. člen);
- načelo varovanja poklicnih interesov, ki ga ZJU določa v 15. členu, obvezuje delodajalca, da varuje javne uslužbence pred grožnjami. Skladno z drugim odstavkom 15. člena mora delodajalec javnim uslužbencem kot tudi nekdanjim javnim uslužbencem, v primeru, ko so pri izvrševanju javnih nalog podvrženi kazenskemu in odškodninskemu postopku, zagotoviti pravno pomoč. Seveda to velja le v primeru, ko so javne naloge opravili zakonito in strokovno (Bugarič, in drugi, 2004, str. 83);
- načelo prepovedi nadlegovanja (ZJU, 15. a člen).

ZJU v drugem delu določa skupna načela, vendar ta veljajo le za javne uslužbence, ki so zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Bohinc & Tičar, 2007, str. 209–210):

- načelo javnega natečaja določa, da če zakon ne predpisuje drugače, se uradniki vedno izbirajo le na javnem natečaju (ZJU, 27. člen);
- po načelu politične nevtralnosti in nepristranskosti morajo uradniki javne naloge opravljati v javno dobro ter politično nevtralno in nepristransko (ZJU, 28. člen);
- načelo kariere omogoča uradnikom, da napredujejo, vendar pa je kariera odvisna od njihove strokovne usposobljenosti ter drugih kompetenc in od rezultatov dela (ZJU, 29. člen);
- načelo prehodnosti določa, da se javnega uslužbenca pod določenimi zakonskimi pogoji lahko premesti na drugo delovno mesto (ZJU, 30. člen);
- skladno z načelom odprtosti do javnosti mora organ skladno z zakonom in podzakonskimi predpisi javnost obveščati o svojem delu, kot tudi o rezultatih dela (32. člen ZJU). Vendar pa kot navajata Debelak in Rakočevič (2008, str. 297–298), to načelo ne more veljati neomejeno, saj ne more vsak posameznik v vsakem trenutku zahtevati kateri koli podatek od nekega državnega organa, ampak mora izkazati pravni interes do določene informacije.

Na naštetih načelih temelji tudi zaposlovanje v javni upravi, ki v primerjavi z zasebnim sektorjem velja za manj svobodno (Brejč, 2000, str. 34).

Na področju evropskega prava je Evropsko sodišče opredelilo večje število načel javnega prava z referencami splošnih pravil javnega prava držav članic, med drugimi so to: načelo sorazmernosti, pravica do pravnih pričakovanj, nediskriminacija, pravica do sodelovanja pri sprejemanju upravnih odločitev, začasna tolažba, pravični dostop posameznikov do upravnih sodišč in nepogodbena odvisnost od javne uprave (Haček, 2015, str. 104).

#### **4.4 RAZMERJE IN POSEBNOSTI MED DELOVNIM IN USLUŽBENSKIM PRAVOM V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Po Bohincu (2004, str. 31) sta osnovni značilnosti delovnih in uslužbenskih razmerij odplačnost in podrejenost, ki predstavljata temelj »delovnemu in uslužbenskemu kot posebne vrste necivilnopravnemu pogodbenemu razmerju«. To je tudi vzrok za posebno pravno naravo pogodbe o zaposlitvi, ki je pogodba »sui generis« in je ni mogoče urejati le s pravili obligacijskega prava. Značilnost delovnega in uslužbenskega prava je izrazita prepletenost pogodbenega in javnopravnega urejanja delovnih razmerij, saj se oba delno pravno urejata s pogodbenimi pravili, v večjem delu pa s pravili javnega prava.

ZDR-1 velja za delavce v zasebnem in javnem sektorju, hkrati pa dopušča možnost, da se s posebnim zakonom delovna razmerja uredijo drugače, in sicer to velja za delavce, ki so zaposleni v državnih organih, ali v lokalnih skupnostih in v zavodih ter drugih organizacijah in pri zasebnikih, ki opravljajo javno službo (ZDR-1, 2. člen). Položaj javnega uslužbenca se razlikuje od položaja delavca, specifičnost položaja javnega uslužbenca pa je tudi v zagotavljanju sredstev za njihove plače, prav tako javni uslužbenci za svoje delo porabljajo javna sredstva, vrednost njihovega dela pa je težko izmeriti<sup>10</sup> in ga ni možno vrednoti drugače kot s politično odločitvijo (Virant, 2004, str. 188). ZJU opredeljuje nekatere posebnosti, ki veljajo le za zaposlene v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, za druge za zaposlene v javnem sektorju pa veljajo določila ZJU le do 21. člena (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 45–46).

Za ZJU in ZDR-1 velja načelo *lex specialis derogat legi generali*, kar pomeni, da poseben predpis razveljavi splošnega, zato za uslužbenska razmerja velja subsidiarna uporaba določil ZDR-1. Posamezna delovno-pravna vprašanja so zato v ZJU dodatno ali drugače urejena kot v splošnem delovnem pravu (Bohinc, 2004, str. 55).

ZJU posebej in drugače od splošne delovne zakonodaje ureja pravno varstvo in arbitražno reševanje delovnih sporov, drugače je urejeno tudi delovno razmerje za določen čas za javne uslužbenca. Ureja nekatere posebnosti postopkov sklenitve delovnega razmerja, določa postopek pred novo zaposlitvijo, posebni javni natečaj, pravice neizbranega kandidata, postopek imenovanja v naziv in odpoved s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi, poskusno delo in predhodni preizkus usposobljenosti ter sestavine pogodbe o zaposlitvi. Za

---

<sup>10</sup> Organi javne uprave namreč niso izpostavljeni trgu, ki je v zasebnem sektorju najboljši kazalnik uspešnosti in učinkovitosti (Virant, 2004, str. 188).

razliko od ZDR-1 so v ZJU razdelana delovna mesta, položaji in nazivi, drugače in dodatno določa sankcije v primeru nezakonnosti pogodbe o zaposlitvi, na poseben način določa pravice in obveznosti javnih uslužbencev, posebna je tudi ureditev glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi (Bohinc & Tičar, 2007, str. 202–203).

Položaj javnega uslužbenca se v primerjavi z zaposlenim v zasebnem sektorju z vidika namena sklenitve pogodbe o zaposlitvi ne razlikuje (Korpič Horvat, 2014, str. 240). So pa pri javnem uslužbencu nekatere njegove pravice in obveznosti, ki nastanejo ob sklenitvi delovnega razmerja drugačne, to pa zaradi nalog, ki ji opravlja (prav tam). ZJU za razliko od ZDR-1 omejuje pogodbeno svobodo strank, saj zakonska določila delodajalcu prepovedujejo, da bi javnemu uslužbencu zagotavljal več pravic, kot jih določajo veljavni predpisi, če bi s tem bremenil javna sredstva (ZJU, tretji odstavek 16. člena). ZJU določa enotna pravila oziroma merila za odločanje o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev, pri tem pa delodajalec javnemu uslužbencu ne sme dodeliti pravic v večjem ali manjšem obsegu, kot jih določajo delovnopravni predpisi in kolektivne pogodbe (ZJU, 92. člen). Hkrati pa zakon delodajalcu dopušča, da lahko posamezne sestavine pogodbe tudi enostransko spreminja (ZJU, 13. točka drugega odstavka). Pri tem delodajalec ne potrebuje soglasja uslužbenca (Vodovnik, 2014, str. 30).

ZDR-1 sicer ohranja enotnost delovnih razmerij, vendar pa je, kot navaja Korpič Horvat (2007, str. 1260), načelo enotnosti omejeno, saj za zaposlene v javnem sektorju posebnosti uslužbenskih razmerij ureja ZJU. Kljub temu pa v slovenski pravni ureditvi ne moremo govoriti o delovnopravnem dualizmu, saj je tako po ZDR-1 kot tudi po ZJU pravni temelj delovnega razmerja pogodba o zaposlitvi.

Po navedbah Vodovnika (2013, str. 146) razmerje med sistemom delovnega in upravnega prava v preteklosti ni bilo dovolj sistematično in zato še danes prihaja do težav učinkovitosti pravne ureditve uslužbenskih razmerij. Za položaj javnih uslužbencev pa je opredelitev razmerja med delovnim in upravnim pravom pomembna tudi zaradi vprašanja kakovosti dela v javnem sektorju, saj ima ta večji pomen kot v zasebnem (Vodovnik & Tičar, str. 28).

## **5 SKLEPANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI PO ZAKONU O JAVNIH USLUŽBENCIH IN PRIMERJAVA UREDITVE Z ZAKONOM O DELOVNIH RAZMERJIH**

Delovno razmerje je tako po splošni delovnopravni ureditvi kot tudi po posebni pravni ureditvi uslužbenskih razmerij dvostransko razmerje, ki se sklene s pogodbo o zaposlitvi. Gre torej za urejeno pogodbeno razmerje, zanj pa veljajo zakonsko določene pravne posledice, ki se začnejo uresničevati z dnem nastopa dela, dogovorjenim v pogodbi o zaposlitvi.

Zaposlovanje javnih uslužbencev v primerjavi z zasebnim sektorjem velja za manj svobodno (Brejc, 2000, str. 34). Zaposlovanje je namreč urejeno s podrobnimi zakonskimi pravili, predvsem s pravili o javnem natečaju. Postopek zaposlovanja javnih uslužbencev po ZJU podrobneje določa pogoje za zaposlitev in postopek izbire kandidatov (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 46–47).

### **5.1 NAČRTOVANJE ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV IN POSTOPEK PRED NOVO ZAPOSLOTVIJO**

Zaposlovanje javnih uslužbencev mora biti načrtovano zaradi preprečevanja čezmerne rasti upravnih organov (Virant, 2004, str. 196). Načrtovanje zaposlovanja javnih uslužbencev temelji na kadrovskih načrtih. Delovna razmerja organi sklepajo v skladu s kadrovsкими načrti (ZJU, prvi odstavek 42. člena).

Kadrovski načrt vsebuje število zaposlenih javnih uslužbencev, hkrati pa tudi načrtovane spremembe števila javnih uslužbencev za obdobje dveh let (ZJU, drugi odstavek 42. člena). Delodajalec mora pri oblikovanju kadrovskega načrta upoštevati proračunske možnosti, predvidene naloge in program dela (ZJU, tretji odstavek 42. člena).

Podlago za zaposlovanje javnih uslužbencev pa predstavlja sistemizacija<sup>11</sup> delovnih mest. ZJU delodajalca obvezuje, da sklene delovno razmerje le za tisto delovno mesto, ki je opredeljeno v sistemizaciji, medtem ko lahko izven sistemizacije sklene delovno razmerje za določen čas in v primeru opravljanja pripravništva ali ko gre za druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja (ZJU, 55. člen). V skladu z ZJU morajo imeti vsi subjekti, za katere velja prvi del ZJU, za organiziranje svojega dela akt o sistemizaciji delovnih mest (ZJU, 21. člen).

ZDR-1 tega ne ureja tako podrobno kot ZJU. Skladno z ZDR-1 morajo tudi delodajalci v zasebnem sektorju sprejeti splošni akt, s katerim organizirajo delo in določijo obveznosti, ki

---

<sup>11</sup> Sistemizacija delovnih mest je kadrovski akt, ki določa delovna mesta z opisi nalog in pogoji za zasedbo delovnih mest (ZJU, 6. točka 6. člena).

izhajajo iz pogodbe o zaposlitvi in jih morajo delavci poznati (ZDR-1, prvi odstavek 10. člena). Sprejet splošni akt ZDR-1 sicer ne poimenuje, vendar se tudi v zasebnem sektorju uporablja t. i. akt o sistemizaciji. Delodajalec v splošnem aktu določi tudi vse zahteve, ki izhajajo iz delovnega mesta, pri čemer to ni obvezno za manjše delodajalce (ZDR-1, 22. člen).

Medtem ko ZDR-1 ne določa pogojev za novo zaposlitev, pa ZJU natančno določa, kdaj se lahko zaposli nov javni uslužbenec. Zakonodajalec je zato v ZJU in Uredbi o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (v nadaljevanju: Uredba) natančno določil pogoje, pod katerimi se lahko zaposli nov delavec (ZJU, 56. člen in Uredba, 2. člen). Načrtovanje zaposlovanja v javni upravi je povezano tudi z racionalno porabo javnih sredstev (Bugarič, in drugi, 2004, str. 171). Nov javni uslužbenec se lahko zaposli pod naslednjimi pogoji (Uredba, 2. člen):

- trajno ali začasno povečanje obsega dela, ki ga ni možno opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev ali pa se ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto;
- organ mora imeti zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev;
- delovno mesto mora biti določeno v sistemizaciji, razen v primerih, ko se sklepa delovno razmerje za določen čas in za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja;
- delovno mesto mora biti prosto oziroma morajo biti podane okoliščine, iz katerih izhaja, da bo delovno mesto prosto;
- nova zaposlitev mora biti v skladu s kadrovskim načrtom.

ZJU predpisuje postopek pred novo zaposlitvijo, ki med drugim nalaga predstojniku, da pred novo zaposlitvijo oceni, ali je možno prosto delovno mesto zasedeti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega ali drugega upravnega organa. Če to ni mogoče, pa se na podlagi internega natečaja delovno mesto zasede s premestitvijo javnega uslužbenca iz drugega organa (ZJU, 57. člen).

Način notranje seznanitve in premestitve v okviru organa podrobneje določa Uredba. Iskanje notranjih kadrovskih virov je predpisano v 4. členu. Predstojnik na podlagi mnenja vodje organizacijske enote, v kateri je prosto delovno mesto, oceni, ali ima kdo od javnih uslužbencev znanje, veščine in sposobnosti za delo na prostem delovnem mestu v istem organu (Uredba, 4. člen). V tem primeru ni treba predhodno izvesti nobenega postopka. Možna pa je tudi premestitev na podlagi predhodno izvedenega postopka notranje seznanitve o prostem delovnem mestu.

5. člen Uredbe določa, da mora delodajalec s prostim delovnim mestom seznaniti vse javne uslužbence. To stori s pisnim obvestilom, ki ga objavi na takem mestu in je dostopno vsem javnim uslužbencem. Obvestilo mora imeti enako vsebino, kot je določena za objavo internega natečaja. Če se v določenem roku, ki ne sme biti krajši od osmih dni od objave obvestila o prostem delovnem mestu, nihče od zaposlenih javnih uslužbencev v organu ne prijavi za zasedbo prostega delovnega mesta ali če predstojnik ugotovi, da noben javni

uslužbenec ni primerno strokovno usposobljen, lahko predstojnik začne s postopkom internega natečaja. Če predstojnik ugotovi, da se ni prijavil noben kandidat ali da nobeden od prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje pogojev, lahko razpiše interni natečaj (Uredba, 5. člen).

Za premestitve javnih uslužbencev morajo biti izpolnjeni pogoji, ki so določeni v 147. členu ZJU. Javne uslužbenke je na drugo delovno mesto mogoče premestiti:

- zaradi delovnih potreb (ZJU, 149. člen) ali
- na lastno željo oziroma s soglasjem javnega uslužbenca (ZJU, 151. člen).

Javne uslužbenke se zaradi delovnih potreb v skladu s 149. členom ZJU premesti na drugo delovno mesto pri istem ali drugem organu, če so podani naslednji pogoji (Haček & Bačlija Brajnik, 2007, str. 116):

- obstajati morajo poslovni razlogi za premestitev;
- ob ugotovitvi, da posamezen javni uslužbenec ni sposoben opravljati svojega dela;
- ob ugotovitvi, da bi s premestitvijo zagotovili učinkovitejše delo organa;
- ob spremenjenem obsegu dela ali za izboljšanje delovnih postopkov.

Obstajajo pa omejitve pri premeščanju:

- javnega uslužbenca ni možno premestiti, ko je začasno odsoten z dela zaradi bolezni ali poškodbe, med nosečnostjo in med starševskim dopustom (ZJU, 148. člen);
- javnega uslužbenca ni mogoče premestiti, če je novo delovno mesto, na katerem opravlja naloge, od trenutnega oddaljeno več kot 70 km oziroma za vožnjo na delovno mesto z javnim prevozom porabi več kot eno uro (ZJU, drugi odstavek 149. člena).

Javnega uslužbenca, ki se strinja s premestitvijo, se premesti na podlagi aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Zakon pa določa, da se javnega uslužbenca zaradi delovnih potreb lahko premesti tudi brez njegovega soglasja. V tem primeru se to izvede s sklepom o premestitvi. Če gre za premestitev v istem organu, ga izda predstojnik organa, v primeru premestitve v drug organ, pa morata soglašati predstojnika obeh organov. Mora pa javni uslužbenec izpolnjevati zahtevane pogoje za opravljanje dela na novem delovnem mestu. Začasna premestitev je časovno omejena, pri čemer zakonodajalec določa, da ima po poteku rokačasne premestitve javni uslužbenec pravico vrnitve na delovno mesto, na katerem je delal pred premestitvijo (Haček & Bačlija Brajnik, 2007, str. 116–117).

Splošna delovno-pravna ureditev instituta premestitve ne pozna. Namesto tega določa odpoved pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove (ZDR, 50. člen).

## **5.2 OBJAVA PROSTEGA DELOVNEGA MESTA PO ZAKONU O JAVNIH USLUŽBENCIH IN ZAKONU O DELOVNIH RAZMERJIH**

Pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi mora delodajalec, ki zaposluje nove delavce, prosto delovno mesto obvezno javno objaviti. S tem določilom zakonodajalec uresničuje določbe 49. člena Ustave RS o svobodi dela. Delodajalec mora pri objavi prostega delovnega mesta upoštevati ustavno določilo enakosti, ki ga ZDR-1 določa v 6. členu, v katerem prepoveduje

kakršno koli diskriminacijo v postopkih zaposlovanja, prav tako mora zagotavljati enako obravnavo glede na spol (Vodovnik, 2013, str. 56). Pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi po pravilu o subsidiarni veljavi omenjene določbe ZDR-1 veljajo tudi za uslužbenska razmerja. Uslužbenska zakonodaja pa posebej izpostavlja načelo enakopravne dostopnosti. ZJU namreč izrecno določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev na način, da imajo vsi kandidati enako možnost za zasedbo delovnega mesta (ZJU, 7. člen).

Za javno objavo po ZDR-1 se šteje objava v sredstvih javnega obveščanja, na spletnih straneh ali v javno dostopnih poslovnih prostorih delodajalca ter na Zavodu RS za zaposlovanje, vendar je slednja obvezna le za delodajalce javnega sektorja in gospodarske družbe v večinski lasti. Novela Zakona o urejanju trga dela iz leta 2013 je z namenom poenostavitve postopkov pri zaposlovanju delavcev to obveznost za delodajalce zasebnega sektorja odpravila (Bečan, in drugi, 2016, str. 165).

Tudi po ZDR-1 je interna objava obvezna, in sicer mora delodajalec o javni objavi prostih del pravočasno pisno obvestiti delavce, ki jih zaposluje na temelju ene izmed z zakonom določenih atipičnih pogodb o zaposlitvi, vendar to velja le za primere, ko delodajalec želi zaposliti delavca za nedoločen čas oziroma s polnim delovnim časom (Vodovnik, 2013, str. 56). Obstajajo pa izjeme od obvezne objave, ki jih ZDR-1 predpisuje v 26. členu.

V objavi prostega delovnega mesta mora delodajalec navesti pogoje za opravljanje dela in rok za prijavo, ki je po ZDR-1 krajši, kot ga določa ZJU. ZDR-1 določa, da ta rok ne sme biti krajši od treh delovnih dni, medtem ko po določbah ZJU rok za vlaganje prijav ne sme biti krajši od osem dni. Razlike so tudi pri vsebini objave prostega delovnega mesta. Vsebina objave prostega delovnega mesta, ki jo določa ZDR-1, zajema le (ZDR-1 25. člen):

- navedbo prostega delovnega mesta oziroma vrsto dela;
- pogoje, ki jih mora kandidat izpolnjevati in
- rok za prijavo na delovno mesto, ki kot smo že pojasnili, ne sme biti krajši od treh delovnih dni.

ZJU določa, da mora javni natečaj vsebovati najmanj (ZJU, 59. člen in Uredba, 19. člen):

- navedbo organa in kraj opravljanja dela;
- vrsto uradniškega delovnega mesta z okvirno vsebino;
- pogoje za opravljanje dela;
- podatke o vsebini prijave in dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi;
- rok in naslov (vključno z elektronskim) za vlaganje prijav;
- rok o obveščanju o izbiri;
- navedbo osebe, ki daje informacije o javnem natečaju;
- okvirno vsebino dela;
- informacijo organa, kje bo objavljeno obvestilo o končanem izbirnem postopku.

Vsebina objave po ZJU je mnogo bolj natančna, saj je namen zakonodajalca zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo zagotovil čim bolj objektivna merila strokovne usposobljenosti, na podlagi katerih bo izbran najprimernejši kandidat. Zgolj formalna objava delovnega mesta zato ne zadošča (Bugarič, in drugi, 2004, str. 175–176).

### 5.2.1 INTERNI NATEČAJ

Interni natečaj je posebnost uslužbenskega sistema, ki zagotavlja možnost premeščanja uslužbencev v okviru državne uprave ter pravosodnih organov, drugih državnih organov in uprav lokalnih skupnosti, ki so pristopili k »Dogovoru o vključitvi v interni trg dela«<sup>12</sup> in velja za zaposlene v navedenih organih. S tem se vzpostavlja učinkovit notranji trg dela in fleksibilnejše upravljanje s človeškimi viri ter možnost prehajanja delovne sile med organi javne uprave (Bugarič, in drugi, 2004, str. 173).

S postopkom internega natečaja delodajalec lahko začne, če se v predpisanem roku ne prijavi noben uslužbenec, ali prijavljeni uslužbenci niso ustrezno strokovno usposobljeni (Uredba, 5. člen). S tako oblikovanim postopkom imajo že zaposleni javni uslužbenci prednost pred drugimi, ki še niso vključeni v interni trg dela. Uredba določa, da se javni natečaj lahko začne hkrati z notranjo seznanitvijo o prostem delovnem mestu, vendar mora organ s tem posebej seznaniti vse zaposlene (Uredba, 6. člen).

Postopek internega natečaja ureja Uredba (8.–17. člen), ki določa način objave internega natečaja, izvedbe izbirnega postopka za uradniška delovna mesta oziroma izvedbe predhodnega preizkusa usposobljenosti za strokovno-tehnična delovna mesta in postopek premestitve javnega uslužbenca iz istega ali drugega organa. Kaj mora vsebovati interni natečaj in roki za prijavo nanj so določeni v 9. členu Uredbe. Objavo morajo organi opraviti v elektronski obliki, prav tako pa morajo poskrbeti, da so o prostem delovnem mestu obveščeni tudi uslužbenci, ki ne uporabljajo spletne strani, na kateri je organ objavil interni natečaj. Zahtevo za objavo z besedilom internega natečaja morajo organi posredovati ministrstvu, pristojnemu za upravo, najkasneje tri dni pred predvideno objavo.

Nadalje Uredba v 10. in 11. členu določa način in sestavine prijave na prosto delovno mesto ter preverjanje izpolnjevanja pogojev. Organ pregleda prispele vloge in izvede izbirni postopek, ki je enak kot pri javnem natečaju. Če organ ugotovi, da nihče od kandidatov ni primeren za zasedbo delovnega mesta, interni natečaj zaključi z obvestilom na spletni strani organa, s katerim objavi, da ni bil izbran noben kandidat. V nasprotnem primeru pa objavi, da je na internem natečaju izbral kandidata za prosto delovno mesto (Uredba, 12.–16. člen).

Po zaključenem postopku organ izvede premestitev javnega uslužbenca. Premestitev opravi na podlagi aneksa k že sklenjeni pogodbi o zaposlitvi. Če organ izbere kandidata, zaposlenega pri drugem delodajalcu, ki je že vključen v interni trg dela, pa z njim sklene novo pogodbo o zaposlitvi. Pred tem pa mora delovno razmerje pri dotedanem delodajalcu prekiniti (Uredba, 17. člen).

---

<sup>12</sup> Državni organi in lokalne skupnosti z Vlado RS sklenejo dogovor o vključitvi v interni trg dela. Na podlagi tega dogovora se interni natečaji v organih državne uprave izvajajo tako, da vključujejo tudi druge državne organe in uprave lokalnih skupnosti (MJU, 2004).



Čeprav ZJU izrecno ne določa obveznosti izvedbe internega natečaja, pa je to obveznost s sklepom določila Vlada RS 9. 7. 2009. Na podlagi sklepa je organe državne uprave obvezala, da pred novo zaposlitvijo obvezno izvedejo interni natečaj ali interno objavo prostega delovnega mesta. Leta 2014 je obveznost objave internih natečajev s sklepom preklicala in s tem odločitev za izvedbo internega natečaja ponovno prepustila predstojnikom (MJU, 2014).

Posebnost internega natečaja je, da se nanj lahko prijavijo le uradniki, ne pa tudi strokovno-tehnični javni uslužbenci. Ker interni natečaj daje prednost javnim uslužbencem, ki so že imenovani v uradniški naziv in so že zaposleni v organu, se pod vprašaj postavlja načelo enakopravnega dostopa, ki vsem pod enakimi pogoji zagotavlja dostop do katerega koli uslužbenskega mesta. Po drugi strani pa tak postopek omogoča, da se izbira med kandidati, ki že imajo izkušnje znotraj državne uprave in je veliko večja verjetnost, da bo na natečaju izbran kandidat, ki je strokovno najboljše usposobljen.

### **5.2.2 JAVNI NATEČAJ**

Po ZJU delodajalec lahko začne postopek za novo zaposlitev takrat, ko mu prostega delovnega mesta ni uspelo zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega oziroma drugega organa (ZJU, 57. člen). Novo zaposlitev uradnika izvede kot javni natečaj, razen v primerih, ko je z zakonom izrecno drugače določeno<sup>13</sup> (ZJU, šesti odstavek 57. člena). Obveznost javnega natečaja pa določa že Ustava RS v 122. členu. Poleg načela javnega natečaja pa mora biti pri zaposlovanju javnih uslužbencev upoštevano tudi načelo enakopravnosti, ki vsakemu pod enakimi pogoji zagotavlja dostop do vsakega uslužbenskega mesta. Tej določbi sledi tudi 27. člen ZJU, ki določa, da je treba pri javnem natečaju kandidate obravnavati enakopravno, upoštevajoč boljše strokovne sposobnosti kandidata. Določba je zelo pomembna, saj jasno določa, da je odločilni kriterij za izbiro kandidata boljša strokovna usposobljenost (Bugarič, in drugi, 2004, str. 111–112).

Pri javnem natečaju je pomembno poudariti, da je postopek za zaposlitev uradnika drugačen od postopka zaposlitve na strokovno-tehnično delovno mesto, saj se ta izvaja po enostavnejšem postopku, določenem z ZDR-1 in s kolektivno pogodbo (ZJU, sedmi odstavek 57. člena). Razlike med postopkoma izhajajo iz dejstva, da uradniki opravljajo naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa, in je pomembno, da se zagotovi sistem izbire uradnikov, pri katerem bodo merila oblikovana na način, ki bo zagotovil izbiro najboljše strokovno usposobljenega kandidata. V tem primeru pa že samo formalna objava delovnega mesta po ZDR-1 ne zadostuje (Bugarič, in drugi, 2004, str. 176).

---

<sup>13</sup> Brez javnega natečaja se lahko zaposli uradnika le za določen čas. Namen te določbe je, da se za primer nadomeščanja na delovno mesto pridobi osebo v čim krajšem času, zato je zakonodajalec dopustil, da v tem primeru delodajalec ni dolžan izvesti celotnega postopka javnega natečaja (Bugarič, in drugi, 2004, str. 204).

Sam postopek javnega natečaja je določen v ZJU (58.–67. člen) in Uredbi (18.–25. člen). Za organe državne uprave se javni natečaj objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, za druge državne organe in lokalne skupnosti pa na njihovih spletnih straneh. Za javno objavo se šteje tudi objava, ki jo izvede Zavod RS za zaposlovanje. Lahko se objavi tudi v Uradnem listu ali v dnevnem časopisu (ZJU, 58. člen), vendar zakonodajalec to odločitev prepušča delodajalcu. Z objavami se zagotavlja čim večja možnost seznanitve s prostimi delovnimi mesti (Bugarič, in drugi, 2004, str. 177).

Vsebino objave javnega natečaja je določena v 59. členu ZJU in 19. členu Uredbe. Iz objave mora biti razviden organ, ki zaposluje in kraj, kjer bo uradnik opravljal dela, pogoji in vsebina dela, vrsta uradniškega delovnega mesta, dokazila, ki jih mora kandidat priložiti ob prijavi ter rok in naslov za vložitev prijave. V objavi mora biti predstavljena tudi okvirna vsebina dela in ime kontaktne osebe, ki bo v zvezi z razpisanim delovnim mestom dajala informacije (ZJU, 59. člen in Uredba, 19. člen). Poleg tega pa Uredba določa, da besedilo objave javnega natečaja lahko določa tudi merila za izbiro, vendar le, če so bila ta določena že pred objavo natečaja (Uredba, tretji odstavek 19. člena).

Kandidati, ki izpolnjujejo natečajne pogoje, se uvrstijo v izbirni postopek. Izbirni postopek lahko vodi javni uslužbenec, ki ga pooblasti predstojnik ali natečajna komisija, ki jo imenuje predstojnik. Član komisije mora biti vodja ožje ali širše organizacijske enote, v kateri bo uradnik opravljal delo (Uredba, drugi odstavek 22. člena). Natečajna komisija ali pooblaščen javni uslužbenec pripravi poročilo o izvedbi izbirnega postopka in ga posreduje predstojniku (Uredba, prvi odstavek 23. člena). Izbranemu kandidatu se izda sklep o izbiri. Ostalim kandidatom pa se izda sklep o neizbiri, zoper katerega je dovoljena pritožba. Sklep vsebuje tudi obrazložitev meril in potek samega izbirnega postopka. Če natečajna komisija oziroma pooblaščen javni uslužbenec v postopku javnega natečaja ugotovi, da nihče izmed prijavljenih kandidatov ni dovolj strokovno usposobljen, lahko predlaga tudi, da se ne izbere noben kandidat. V tem primeru se kandidatom izda sklep o neizbiri (Uredba, 24. člen). V obeh primerih se ob koncu natečajnega postopka na spletni strani organa objavi obvestilo o zaključenem postopku (Uredba, 25. člen).

Neizbrani kandidat ima zoper sklep pravico do pritožbe, ki jo v roku osmih dni vloži na pristojno komisijo za pritožbe. Pravice do pritožbe nima kandidat, ki se ni udeležil izbirnega postopka in svoje odsotnosti ni opravičil, čeprav je bil pravilno vabljen. Pritožba na postopek zadrži tudi imenovanje izbranega kandidata v naziv in sklenitev pogodbe o zaposlitvi. O pritožbi odloča komisija za pritožbe. Zoper sklep komisije za pritožbe je dovoljen upravni spor (ZJU, 65. člen).

Z javnim natečajem se torej zagotavlja varovanje enakopravne možnosti zaposlitve na prostem delovnem mestu pod enakimi pogoji in strokovnosti javnih uslužbencev. Postopek zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju se razlikuje, saj lahko delodajalec v zasebnem sektorju prosto izbira med prijavljenimi kandidati, medtem ko delodajalec v javnem sektorju te možnosti nima (Virant, 2004, str. 199).

### 5.2.3 POSEBEN JAVNI NATEČAJ

Pri imenovanju na najvišja položajna delovna mesta oziroma uradnikov na položajih<sup>14</sup>, ki so v organu pooblaščen za vodenje, usklajevanje in organizacijo dela, organ izvede posebni javni natečaj (ZJU, 64. člen in četrti odstavek 60. člena). Uradniki na položajih so generalni direktorji, generalni sekretarji na ministrstvih, predstojniki organov v sestavi ministrstev, predstojniki vladnih služb, načelniki upravnih enot, direktorji v upravah lokalnih skupnosti (ZJU, 80. člen). Vodstveni položaji na ministrstvih, organih v sestavi in vladnih službah so z uvedbo ZJU prešli s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje (Državni zbor RS, 2001). Kot navajajo Bugarič in drugi (2004, str. 189), je za sodobne uslužbenske sisteme značilno, da najvišja položajna delovna mesta v javni upravi zasedajo profesionalni uradniki in ne politični funkcionarji.

V zakonodajnem gradivu (Vlada RS, 2001, str. 3) je zapisano, da javna uprava potrebuje vrhunsko usposobljene strokovnjake, ki se bodo razvili skozi upravno kariero ali vstopili v upravo na podlagi strokovnih kriterijev, ne pa kot politični funkcionarji. Cilj zakona je bil med drugim zagotoviti sistem izbire na najvišja uradniška delovna mesta uradnikov, ki bo preprečil prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti (Vlada RS, 2001, str. 6). S tem namenom je ZJU uvedel poseben javni natečaj. Obstaja več faz izbirnega postopka. Postopek zaposlitve na najvišjih položajnih delovnih mestih ZJU ureja v 64. členu.

Poseben javni natečaj izvede posebna natečajna komisija. Imenovanje natečajne komisije opravi uradniški svet<sup>15</sup> (ZJU, četrti odstavek 60. člena). Obvestilo o posebnem javnem natečaju se objavi na spletni strani Ministrstva za javno upravo, lahko pa tudi v Uradnem listu RS ali v drugem dnevnem časopisju. Objava posebnega javnega natečaja in obvezne sestavine razpisa so enaki kot za ostala uradniška delovna mesta, razlike pa so v postopku izbire in v načinu prenehanja položaja. Poleg tega morajo kandidati za najvišja položajna mesta, na podlagi 8. člena Poslovnika o delu posebnih natečajnih komisij, k prijavi predložiti tudi vizijo prednostnih nalog in razvoja organa v mandatnem obdobju, ki vključujejo tudi načine upravljanja z viri v organu, za katerega vodenje kandidirajo (MJU, 2015c).

Uradniki na položajih so imenovani na položaj po posebnem dvofaznem postopku. V prvi fazi natečajna komisija preveri, ali kandidati izpolnjujejo razpisne pogoje in ali so ustrezno strokovno usposobljeni. Komisija seznam primernih kandidatov predloži ministru oziroma funkcionarju. Neprimernim kandidatom se izda poseben sklep, s katerim se jih obvesti o

---

<sup>14</sup> Položaj je vodstveno delovno mesto, za katero veljajo določeni pogoji, posebej pa sta urejena tudi pridobitev in prenehanje položaja (Bugarič, in drugi, 2004, str. 225–226).

<sup>15</sup> Uradniški svet sestavlja dvanajst članov, od tega tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja, tri izmed sebe izvolijo uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave, dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih, štiri pa vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo (ZJU, 175. člen). Uradniški svet skrbi za oblikovanje standardov za izbiro in preverjanje usposobljenosti kandidatov (ZJU, 178. člen).

odločitvi komisije. Funkcionar nato izbere najprimernejšega kandidata, svoje odločitve pa ni dolžan utemeljiti. O odločitvi se izbranega in neizbrane kandidate le obvesti. V primeru, ko pa pristojni funkcionar oceni, da z nobenim od kandidatov, ki so na seznamu, ne bi mogel strokovno sodelovati, ima možnost, da jih zavrne in ne izbere nobenega. Minister oziroma funkcionar lahko od uradniškega sveta zahteva, da ponovi postopek, lahko pa imenuje novo natečajno komisijo. V primeru, da imenuje novo natečajno komisijo, mora svojo odločitev pisno obrazložiti in posredovati uradniškemu svetu (ZJU, 64. člen).

Glede na določbe 64. člena je vloga natečajne komisije omejena zgolj na ugotovitev, kdo izmed kandidatov je strokovno primeren za položaj, saj funkcionar po lastni presoji izbere najprimernejšega kandidata.

Zoper sklep posebne natečajne komisije pritožba ni dovoljena. Lahko pa neizbrani kandidati vložijo tožbo v upravnem sporu, če menijo, da (ZJU, 65. člen):

- izbrani kandidat ne izpolnjuje natečajnih pogojev;
- bi zaradi izpolnjevanja pogojev morali imeti možnost sodelovanja v izbirnem postopku;
- postopek javnega natečaja oziroma izbirni postopek ni bil ustrezno voden;
- so po strokovni usposobljenosti primerni za položaj kljub ugotovitvi natečajne komisije, da niso.

ZJU je torej za uradnike na položajih določil posebnosti ravno z namenom zagotovitve ravnotežja med političnim vplivom na imenovanje in razreševanje teh uradnikov ter hkrati ta vpliv tudi omejil. Vendar pa Čehovin in Haček (2014, str. 438) ugotavljata, da imajo politični funkcionarji velik vpliv na imenovanje najvišjih državnih uradnikov, pri čemer ima Uradniški svet le zanemarljivo vlogo. ZJU političnim funkcionarjem omogoča, da seznam v celoti zavrnejo in se ne odločijo za nobenega kandidata, pri čemer lahko zahtevajo, da se celoten postopek ponovi (Čehovin & Haček, 2014, str. 439). Mnogi teoretiki opozarjajo, da takšno zaposlovanje povzroča anomalije glede na normativno ureditev slovenskega uslužbenskega sistema, predvsem neupoštevanje načela politične nevtralnosti in nepristranskosti.

Tudi ugotovitve projekta SIGMA so pokazale, da je v slovenskem sistemu »opaziti močnejšo politizacijo višjih položajnih mest, kjer Slovenija spada v srednjo skupino, izbirni postopek najvišjih uradnikov pa ima dejansko zgolj omejene učinke na dejansko prakso politizacije te ravni« (MJU, 2015b, str. 9). S tem pa se pod vprašaj postavlja tudi načelo politične nevtralnosti, ki je, kot navajajo Bugarič in drugi (2004, str. 114), klasično načelo uradniškega sistema, pri čemer je uradnik v službi države ali lokalne skupnosti in ne posameznega nosilca javne funkcije. Glede na navedeno trenutna ureditev političnim funkcionarjem omogoča preveliko diskrecijsko pravico pri izbiri kandidatov na najvišja položajna mesta, zato se upravičeno pojavlja vprašanje smiselnosti take ureditve.

Poslovnik uradniškega sveta (19., 20. člen) določa, da v postopku izbire uradnika na položaju uradniški svet imenuje posebno natečajno komisijo, katere člani so lahko le člani uradniškega sveta. Imenovani so lahko tudi uradniki iz organov državne uprave in

strokovnjaki javne uprave, upravljanja človeških virov in uradniki, ki poznajo področje dela, na katerem bo uradnik na položaju upravljal vodstvene naloge (MJU, 2012).

### **5.3 IZBIRNI POSTOPEK PO ZAKONU O JAVNIH USLUŽBENCIH IN ZAKONU O DELOVNIH RAZMERJIH**

Zaposlovanje v javnem sektorju se od zaposlovanja v zasebnem sektorju razlikuje tudi po izbirnem postopku primerne kandidata za prosto delovno mesto. Predhodni izbor kandidatov za prosto delovno mesto ZDR-1 ne določa tako natančno, kot to določa ZJU. ZDR-1 sicer ne govori posebej o samem izbirnem postopku, vendar pa zakon vsebuje posamezne določbe, ki jih je treba upoštevati v postopku izbire.

V skladu s prvim odstavkom 22. člena ZDR-1 mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati pogoje, ki jih je delodajalec objavil v objavi prostega delovnega mesta. Vendar pa lahko delodajalec prosto odloči, s katerim kandidatom bo sklenil pogodbo o zaposlitvi ob upoštevanju zakonskih omejitev (ZDR-1, 24. člen). Če nobeden izmed kandidatov ne izpolnjuje pogojev, lahko delodajalec kljub temu, za določen čas do enega leta, sklene pogodbo z enim izmed prijavljenih kandidatov (ZDR-1, 22. člen). Delodajalec se tako svobodno odloča, ali bo sklenil pogodbo o zaposlitvi s kandidatom, ki izpolnjuje objavljene pogoje, ali pa pogodbe o zaposlitvi ne bo sklenil z nobenim izmed prijavljenih kandidatov. Vendar pa je to načelo pogodbene svobode omejeno, saj mora delodajalec pri tem upoštevati naslednje omejitve oziroma prepovedi (Krašovec, 2013, str. 117):

- prepoved diskriminacije (6. člen ZDR-1);
- prepoved objave prostega delovnega mesta samo za ženske ali samo za moške (27. člen ZDR-1);<sup>16</sup>
- prepovedano je pogojevanje sklenitve pogodbe o zaposlitvi s pridobitvijo podatkov, ki jih delodajalec ne sme zahtevati od kandidata (28. člen ZDR-1);

---

<sup>16</sup> Določba prepoveduje kakršno koli diskriminacijo zaradi spola pri zaposlovanju in nadgrajuje zakonsko prepoved diskriminacije, ki jo določa 6. člen ZDR-1. Pravico do enake obravnave in enakopravne dostopnosti vsakega delovnega mesta zagotavlja že Ustava RS, enako obravnavo glede na spol pa določata tudi Zakon o enakih možnostih moških in žensk (Uradni list RS, št. 59/02, 61/07 – ZUNEO-A in 33/16 – ZVarD; ZEMŽM) ter Zakon o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16; ZVarD). K enakemu obravnavanju obeh spolov pa RS zavezujejo tudi mednarodni akti, in sicer glede objave delovnega mesta nevtralnno glede na spol: Konvencija MOD številka 100 o enakem plačilu delavcev in delavk za delo enake vrednosti, 1951, o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih Konvencija MOD št. 111, 1958, o enakih možnostih delavcev in delavk in njihovem enakem obravnavanju pa Konvencija MOD št. 156, 1981. Pri pripravi ZDR-1 pa je zakonodajalec upošteval tudi Direktivo 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu z dne 5. julija 2006 (Krašovec, 2013, str. 129–130).

- prepovedano je sklepanje pogodbe o zaposlitvi z osebo, ki še ni dopolnila 15 let starosti (21. člen ZDR-1);<sup>17</sup>
- delodajalec s tujcem ali tujko ali z osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev, določenih z ZDR-1, in pogojev, ki jih določa posebni zakon, ki ureja zaposlovanje tujcev, ne sme skleniti pogodbe o zaposlitvi (23. člen ZDR-1);
- prepovedano je sklepanje pogodbe o zaposlitvi s kandidati, ki ne izpolnjujejo predpisanih pogojev (22. člen ZDR-1).

ZDR-1 v prvem odstavku 28. člena določa, da lahko delodajalec od kandidata zahteva le predložitev tistih dokazil, s katerimi kandidat dokazuje izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnega mesta. S tem je zagotovljeno varstvo zasebnosti že v izbirnem postopku. Skladno s tem členom delodajalec od kandidata, ki se prijavlja na prosto delovno mesto, ne sme zahtevati podatkov,<sup>18</sup> ki niso povezani z delom, ki ga bo opravljal (Krašovec, 2013, str. 132).

Četrty odstavek 28. člena ZDR-1 pa omogoča delodajalcu, da opravi predhodni preizkus usposobljenosti kandidata. Delodajalec to uporabi predvsem takrat, ko za opravljanje dela potrebuje določene specifične lastnosti (npr. znanje hitrega tipkanja ali druge določene ročne spretnosti) (prav tam, str. 133).

Pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi mora delodajalec izbranega kandidata na lastne stroške napotiti na predhodni preventivni zdravstveni pregled. To pa zato, da ugotovi, ali bo izbrani kandidat zdravstveno zmožen opravljati delo, ki bo predmet pogodbe o zaposlitvi (prav tam, str. 134).

ZDR-1 pa v 29. členu obvezuje kandidata, da ob sklepanju pogodbe o zaposlitvi predloži dokaze, na podlagi katerih delodajalec oceni, ali kandidat izpolnjuje objavljene pogoje za opravljanje dela, pri čemer pa kandidat na vprašanja, ki niso neposredno povezana z opravljanjem dela na delovnem mestu, ni dolžan odgovarjati. Kandidat mora delodajalca obvestiti tudi o drugih okoliščinah, ki so pomembne za opravljanje dela. Ta obveznost izhaja iz splošnega načela civilnega prava o vestnosti in poštenju, saj so na podlagi tega načela udeleženci pogodbenega razmerja dolžni ravnati že v času sklepanja pogodbe (prav tam, str. 136–137).

Ko delodajalec izbere ustreznega kandidata, ki izpolnjuje pogoje, ga o tem obvesti in mu ponudi pisen predlog pogodbe o zaposlitvi. Po zaključenem postopku mora delodajalec v osmih dneh pisno obvestiti neizbrane kandidate (ZDR-1, 30. člen).

---

<sup>17</sup> Nična je pogodba, ki bi bila sklenjena z osebo, ki še ni dopolnila 15 let, saj je za sklepanje pogodb o zaposlitvi nujno (absolutni pogoj), da je oseba stara 15 let (Krašovec, 2013, str. 105).

<sup>18</sup> Gre za podatke v zvezi s kandidatovim družinskim oziroma zakonskim statusom (npr. o številu otrok, če so otroci v šoli ali vrtcu, ali je poročen itd.) ali podatke o načrtovanju družine (Krašovec, 2013, str. 133).

V izbirnem postopku mora torej delodajalec upoštevati le zakonske prepovedi o diskriminaciji in določbe o izpolnjevanju zahtevanih pogojev. Sicer pa je odločitev delodajalca, katerega kandidata bo izbral in z njim v nadaljevanju sklenil pogodbo o zaposlitvi, svobodna.

Izbirni postopek po ZJU se začne po končanem roku za prijavo, vendar pa ZJU različno določa postopek izbire za zasedbo uradniškega in strokovno-tehničnega delovnega mesta. Postopek zaposlitve na strokovno-tehnično delovno mesto se izvede po enostavnejšem postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, vendar pa, kot že omenjeno, tudi ZDR-1 omogoča preverjanje sposobnosti kandidatov za strokovno-tehnično delovno mesto s predhodnim preizkusom usposobljenosti ali pa s poskusnim delom.

Zaposlovanje uradnikov poteka v skladu s pravili javnega natečaja. V izbirni postopek se uvrstijo kandidati, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo natečajne pogoje za opravljanje nalog na prostem uradniškem delovnem mestu (Bugarič, in drugi, 2004, str. 184). Kot navaja Haček (2005, str. 49), je za razumevanje načina zaposlovanja javnih uslužbencev pomemben Webrov model birokratske organizacije, po katerem naj bi se javne uslužbenke izbiralo glede na njihovo usposobljenost in strokovno znanje, ki se zahteva za določeno področje, in ne na osnovi kriterijev, kot so rasa, spol, razred in jezik.

Izbirni postopek poteka na podlagi vnaprej znanih meril za izbiro in metod preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov, pri čemer pa merila ne smejo biti diskriminatorna ali v nasprotju s sistemizacijo delovnih mest, temveč morajo odražati dejanske potrebe delovnega procesa (Uredba, 22. člen). Sam postopek je lahko večfazen, pri čemer se v vsaki fazi izloča neprimerne kandidate. V izbirnem postopku se tako z uporabo različnih metod preizkušata strokovna usposobljenost in sposobnost kandidatov za opravljanje nalog na prostem uradniškem mestu, kar omogoča izbiro najbolj strokovno usposobljenega kandidata.<sup>19</sup> Metode, ki se uporabijo za preverjanje strokovne usposobljenosti, so zlasti (Uredba, 22. člen):

- pregled prijave,
- pisni preizkus,
- razgovor s kandidatom in
- druge metode, ki so skladne s strokovnimi spoznanji na področju ravnanja z ljudmi pri delu.

Podobno kot ZJU tudi ZDR-1 v 28. členu določa, da lahko delodajalec pri zaposlovanju predhodno preizkusi znanja oziroma sposobnost kandidata za opravljanje dela na prostem delovnem mestu.

Izbirni postopek se zaključi s poročilom o izvedbi izbirnega postopka, ki se posreduje predstojniku oziroma vodji kadrovskega poslovanja. Poročilo vsebuje tudi osnutek sklepa o

---

<sup>19</sup> Namen te določbe je zmanjševanje obsega pojavov, t. i. družbenega parazitizma (Bugarič, in drugi, 2004, str. 184).

izbiri (Uredba, 22. člen). Pomembno pri tem pa je poudariti možnost pravnega varstva, ki jo ima neizbrani kandidat. ZJU namreč neizbranim kandidatom omogoča, da se pritožijo na komisijo za pritožbe (ZJU, 65. člen). Pritožba pa ima v tem primeru suspenzivni učinek, saj zadrži imenovanje izbranega kandidata v naziv in sklenitev pogodbe o zaposlitvi. V primeru, da je pritožba utemeljena, pa se sklep o izbiri kandidata razveljavi (Bugarič, in drugi, 2004, str. 192–193). Če organ v izbirnem postopku zaradi neprimernosti kandidatov ne izbere nobenega, lahko natečajni postopek ponovi, prijavitelne kandidate pa se o neuspelem natečaju obvesti (Uredba, 24. člen).

Glede postopka izbire najvišjih uradnikov na položajih pa veljajo posebna merila za izbiro, ki jih je na podlagi 178. člena ZJU določil uradniški svet. Ti služijo kot podpora posebnim natečajnim skupinam v postopku izbire primernih kadrovskih virov. Posebna natečajna komisija preveri, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj. Natečajna komisija preveri usposobljenost kandidatov v treh fazah (Povzeto po: MJU, 2016):

- v prvi fazi preveri izpolnjevanje formalnih pogojev prijavljenih kandidatov;
- v drugi fazi pregleda dokumentacijo in dokazila o kandidatih. Lahko opravi tudi razgovor z njimi in s pisnim testom preveri njihove sposobnosti. Prav tako pregleda morebitna priporočila. Pri tem sama izbere metodo po kateri bo presojala posamezne kriterije o kandidatih;
- v tretji fazi sledita strokovna presoja in odločitev o ustreznosti kandidata.

Glede na določbe 64. člena ZJU kandidata torej ne izbere posebna natečajna komisija ali uradniški svet. Naloga natečajne komisije ni, da bi opravila dokončno izbiro, temveč je natečajna komisija neke vrste »filter«, ki ugotovi, kdo izmed kandidatov je primeren za položaj. Iz postopka izloči kandidate, ki ne izpolnjujejo strokovnih pogojev. Seznam kandidatov predloži funkcionarju, ki nato izbere kandidata, ki se mu zdi najprimernejši, pri čemer pa svoje odločitve ni dolžan posebej obrazložiti. Slednje kaže na precejšnjo stopnjo diskrecije funkcionarja pri izbiri uradnika na položaju.

Prav način imenovanja uradnikov na položajih je pogosto predmet razprave. Veliko avtorjev opozarja, da je diskrecijska pravica funkcionarja o izbiri uradnika na položaju previsoka. Čehovin in Haček (2014, str. 453) menita, da je stopnja politizacije v Sloveniji relativno visoka, saj politični funkcionarji povsem obvladujejo proces imenovanja najvišjih uradnikov, vloga uradniškega sveta pa je zelo omejena. Slednje potrjuje tudi primerjalna analiza med državami Srednje in Vzhodne Evrope, v kateri je bilo ugotovljeno, da je diskrecija političnih funkcionarjev v Sloveniji previsoka.<sup>20</sup> Tudi Komisija za preprečevanje korupcije zasnava, da imenovanja uradnikov na položajih na vodilne položaje v javnem sektorju, državnih organih, javnih zavodih, javnih podjetjih nakazujejo na tveganja korupcije, klientelizma in nepotizma (KPK, 2013). Vendar pa je Vrhovno sodišče RS jasno zapisalo, da je ministrova odločitev »akt politične diskrecije, ki sam po sebi daje ministru pravico do samostojne izbire brez

---

<sup>20</sup> Raziskava je bila izvedena 2009 v okviru projekta SIGMA za potrebe OECD in EU (Čehovin & Haček, 2014, str. 439).



pojasnjevanj izbranemu in drugim kandidatom. Če bi bili za imenovanje položajnih uradnikov poglavitni samo objektivni kriteriji, potem bi imenovanje položajnih uradnikov lahko opravil že uradniški svet, ker pa je v javnem interesu, da se vsakokratna politična volja, izražena na volitvah, manifestira skozi delo vsakokratne vlade, je v pristojnosti ministra, da na podlagi politične diskrecije, ki je izraz vladanja – izvajanje oblasti, izbere položajne uradnike« (Sodba št. I Up 183/2009 z dne 2. 12. 2009). Pirnat (2006, str. 1264) meni, da je diskrecijska pravica funkcionarja o imenovanju visokih uradnikov dopustna, vendar pa bi moral funkcionar svojo izbiro ustrezno obrazložiti, s čimer bi imelo sodišče v postopku sodnega varstva možnost, da preizkusi razumnost izbire funkcionarja za določenega kandidata.

Tudi druge evropske države imajo oblikovane posebne postopke, po katerih se izbira javne uslužbenke. Usposobljenost kandidatov za javne uslužbenke opravlja neodvisno telo prek javnega ali javnega natečaja ali razpisa, s čimer naj bi se zagotovila visoka stopnja strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov, hkrati pa preprečilo zaposlovanje na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc (Haček, 2005, str. 113). Javna uprava bi morala biti politično nevtralna, vendar pa v praksi ta ne more obstajati, saj je skoraj nemogoče, da bi bili javni uslužbenci politično popolnoma nevtralni. Tudi oni so ljudje, ki imajo pravico do svojega političnega mnenja (Haček & Bačlija Brajnik, 2012, str. 82).

Selekcija in izbor kandidatov je najbolj odločilna aktivnost v procesu zaposlovanja, saj lahko naredimo veliko napako, če v postopku izbora kadrov zgrešimo in se odločimo za napačnega človeka (Ivanuša Bezjak, 2006, str. 70). Če torej povzamemo vse navedeno, je pomembno, da merila za izbiro kandidatov ne temeljijo na politični pripadnosti, temveč na strokovni usposobljenosti, pri čemer je cilj izbirnega postopka izbira strokovno najbolj usposobljenega kandidata.

#### **5.4 SKLENITEV TIPIČNE IN ATIPIČNE POGODBE O ZAPOSLOTVI**

Kot pravi Vodovnik (2013, str. 56) se »s pogodbo o zaposlitvi vzpostavi delovno razmerje« in »je najpomembnejša pogodbo delovnega prava. Urejena je s številnimi pravili splošne in posebne delovne zakonodaje.«

Pri vprašanjih glede pogodbe o zaposlitvi se smiselno uporabljajo določbe civilnega prava (ZDR-1, 13. člen). Delavec in delodajalec se s pogodbo dogovorita o delovnem razmerju. Delavec se pri tem zaveže, da bo opravil delo za delodajalca, delodajalec pa, da bo delavcu omogočil pogoje dela in mu za opravljeno delo plačal (Krašovec, 2013, str. 68). Slednje velja tako za delavca kot tudi za javnega uslužbenca. Slovenija je med redkimi državami, kjer pogodbeni odnos uslužbenskih razmerij velja tudi za uradnike v državni upravi in drugih državnih organih ter upravah samoupravnih lokalnih skupnosti (Korpič Horvat, 2007, str. 1260). Pogodba o zaposlitvi je akt, s katerim delodajalec delavca seznanj z bistvenimi

sestavlinami delovnega razmerja.<sup>21</sup> Z dnem podpisa pogodbe delavec začne opravljati naloge, za katere se je zavezal s pogodbo, delodajalec pa mora delavca prijaviti v sistem socialnih zavarovanj (Krašovec, 2013, str. 71).

Pogodba se po ZDR-1 praviloma sklepa za nedoločen čas<sup>22</sup>, razen če z zakonom ni določeno drugače (ZDR-1, 12. člen). Če gre za pogodbo o zaposlitvi, ki traja določen čas, mora biti čas trajanja zaposlitve pisno določen, sicer se sklepa, da je pogodba sklenjena za nedoločen čas. To pravilo izhaja iz trajnosti razmerja med delavcem in delodajalcem ter predstavlja temeljno načelo delovnega prava, ki je poudarjeno tudi v mednarodnih aktih. Delavec je s tem načelom zavarovan kot šibkejša stranka v delovnem razmerju. Sklepanje pogodbe za določen čas je torej izjema, ki je dopustna le v primerih, ki jih zakon izrecno določa v 54. členu (Krašovec, 2013, str. 73).

ZDR-1 v 10. poglavju »Posebnosti pogodb o zaposlitvi« ureja šest atipičnih pogodb o zaposlitvi. Pri atipičnih pogodbah o zaposlitvi gre za posebnosti, ki odstopajo od pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, zato jih je zakonodajalec posebej uredil, pri tem pa določil pogoje za sklenitev takšnih pogodb ter določil pravice in obveznosti. Poleg pogodbe o zaposlitvi za določen čas, med atipične pogodbe o zaposlitvi, sodijo tudi: pogodba o zaposlitvi zaradi opravljanja javnih del, pogodba o zaposlitvi za delo s krajšim delovnim časom, pogodba o zaposlitvi za opravljanje dela na domu, pogodba o zaposlitvi s poslovodnimi osebami, prokuristi in vodilnimi delavci ter pogodba o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku (t. i. agencijsko delo). ZJU razen pogodbe o zaposlitvi za določen čas ostalih naštetih pogodb ne omenja, se pa vse zvrsti pogodbe uporabljajo tudi v javnem sektorju. Izključena je le možnost uporabe pogodbe o zaposlitvi s poslovodnimi osebami, saj ZJU pravni položaj oseb, ki so na položajih, ne ureja posebej (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 48).

Čeprav se je pogodba o zaposlitvi razvila iz podjemne pogodbe, za katero velja, da sta stranki enakopravni, pa slednje ne velja za pogodbo o zaposlitvi. Pri pogodbi o zaposlitvi gre za odvisno razmerje, v katerem je delavec oziroma javni uslužbenec podrejen delodajalcu, pri čemer pa je podrejen položaj javnega uslužbenca še večji, kot to velja za delavca v zasebnem sektorju. Svobodo sklepanja pogodbe o zaposlitvi v javnem sektorju omejuje ZJU tako pri trajanju kot prenehanju uslužbenskega razmerja (Korpič Horvat, 2007, str. 1261).

Pogodba o zaposlitvi po ZJU obsega enake značilnosti kot pogodba po ZDR-1, in sicer gre za dvostransko in odplačno pogodbo, na podlagi katere se delovno razmerje praviloma sklene za nedoločen čas (Korpič Horvat, 2007, str. 1262). Način sklenitve delovnega

---

<sup>21</sup> To je zapisano tudi v mednarodnih dokumentih (Krašovec, 2013, str. 69).

<sup>22</sup> To pravilo je poudarjeno tudi v mednarodno-pravnih aktih, in sicer zaradi varstva pred zaposlovanjem za določen čas in izogibanja izigravanju določil v primeru, ko pogodbo prekinja delodajalec (Bugarič, in drugi, 2004, str. 200).

razmerja ZJU ureja v 53. členu, ki določa, da javni uslužbenec v državnem organu in upravi lokalne skupnosti sklene delovno razmerje s pogodbo o zaposlitvi. Tako kot ZDR-1 tudi ZJU v 54. členu dopušča sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas, dopušča pa tudi sklenitev delovnega razmerja za točno določen čas. Praviloma se sicer v javnem sektorju pogodbe o delovnem razmerju sklenejo za nedoločen čas, za v aktu o sistemizaciji točno določeno delovno mesto. Obstajajo pa tudi izjeme. Tako na primer za opravljanje pripravništva (ki traja določen čas), ni obvezno, da je delovno mesto na katerem bo pripravnik opravljal naloge, določeno v sistemizaciji (Bugarič, in drugi, 2004, str. 168–170).

Pogodba o zaposlitvi za določen čas se lahko sklene le v točno določenih primerih, ki jih ZJU določa v 68. členu in če ima organ na voljo potrebna finančna sredstva (ZJU, 68. člen). Poleg primerov sklepanja pa ZJU tudi čas trajanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ureja nekoliko drugače. Kot lahko ugotovimo glede na določbo 69. člena, ki določa trajanje delovnega razmerja za določen čas, v posameznih primerih te pogodbe trajajo dlje kot tovrstne pogodbe po ZDR-1.

Skladno z določili ZJU se pogodba o zaposlitvi za določen čas ne sme spremeniti v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, če prej ni bil izveden javni natečaj. Izjema so pripravniki in javni uslužbenci na položajih (ZJU, 71. člen).

#### **5.4.1 MODEL ODPRTE POGODBE O ZAPOSLOTVI**

Fleksibilne oblike zaposlitve, še posebej zaposlitev za določen čas, ki je tudi najbolj razširjena, omogočajo večjo prilagodljivost zaposlovanja. Hkrati pa postavljajo delavce v slabši delovnopравни položaj, saj ti uživajo manjšo varnost zaposlitve, poleg tega imajo manj možnosti za usposabljanje in napredovanje ter so redkeje deležni nekaterih dodatnih ugodnosti, ki jih imajo zaposleni za nedoločen čas.

Kot menijo nekateri teoretiki, model odprte pogodbe o zaposlitvi predstavlja rešitev za ohranjanje delovnih mest in za zmanjšanje brezposelnosti. Vodovnik in Turi (2012, str. 715) navajata, da bi se s tovrstnim modelom delodajalci lahko osredotočili na potrebe in razvoj zaposlenih, hkrati pa bi bili konkurenčni na trgu. Dodajata, da bi tovrsten način zaposlitve lahko zagotovil stabilnost na trgu dela. Kljub pozitivnim učinkom tovrstnega zaposlovanja pa se pojavljajo določene dileme v zvezi z njim (Vodovnik & Turi, 2012, str. 714–715).

Pri tako imenovani odprti pogodbi o zaposlitvi za nedoločen čas gre za tri obdobja zaposlitve, pri čemer zaposleni v vsakem obdobju uživa drugačno pravno varstvo. Prvo obdobje, ki ni obvezno, je poskusno obdobje,<sup>23</sup> stranki pogodbe pa lahko kadar koli enostransko odpovesta pogodbo o zaposlitvi. V drugem, prilagoditvenem obdobju je zaposleni že deležen

---

<sup>23</sup> Večina držav ima sicer določeno poskusno obdobje za novo zaposlene delavce. Šele po preteku poskusnega obdobja ima delavec zagotovljeno ustrezno varnost zaposlitve (Baumann, 2009, str. 171).

delnega varstva pred odpovedjo, v tretjem obdobju pa ima zaposleni že zagotovljeno polno varstvo trajnosti zaposlitve, kakršno imajo zaposleni za nedoločen čas. Tako se na primer postavlja vprašanje, ali bi morda s tem modelom lahko nadomestili katere od že uveljavljenih atipičnih pogodb. Strinjamo se z Vodovnikom in Hladino (2016, str. 75), ki kot možnost omenjata, da bi model odprte pogodbe o zaposlitvi lahko nadomestil trenutno ureditev poskusnega dela, saj model odprte pogodbe v prvem obdobju že predvideva poskusno dobo, pri čemer lahko ena ali druga stranka pogodbe kadar koli odpove pogodbo o zaposlitvi. Delodajalec v primeru, da presodi, da delavec nima ustreznega znanja in sposobnosti za delo, delavec pa, če oceni, da mu ponujeno delo ne odgovarja. Gre torej za način, pri katerem se delavcu s trajanjem zaposlitve postopno povečujejo pravice, ki izhajajo iz delovnega razmerja, in tudi varnost zaposlitve. S tem pa ta pristop tudi delodajalcu ponuja možnost vlaganja v zaposlene, ki ima tudi za delodajalca na dolgi rok pozitiven učinek in povečuje konkurenčnost podjetja. Poleg tega zaposlitev za nedoločen čas pomeni tudi večjo verjetnost pripadnosti delavcev podjetjem.

Delodajalci se za zaposlitve za nedoločen čas pogosto ne odločajo zaradi prepričanja, da se s tovrstnimi zaposlitvami težje odzivajo in prilagajajo tržnim razmeram. Prav zaradi tega se pogosto odločajo za takšno obliko zaposlitve, ki jo je enostavneje prenehati in pomeni manj obveznosti (Vodovnik & Turi, 2012, str. 719). Vodovnik in Turi (2012, str. 719) sta mnenja, da bi model odprte pogodbe o zaposlitvi delodajalcem omogočil razvoj dolgoročnih politik zaposlovanja. Taka pravna ureditev bi bila ugodna tako za delavce kot delodajalce, zaposlenim bi omogočila varnost zaposlitve, delodajalcu pa vlaganje v lastno delovno silo. Predvsem bi bil ta model primeren za zaposlitev mlajše generacije, ki so še posebej v težkem položaju, saj na začetku svoje poklicne poti nimajo veliko delovnih izkušenj. Zaradi tega se pogosto odločajo za nestandardne oblike zaposlitve, ki nudijo manj varnosti (prav tam, str. 722). Države članice EU so po globalni gospodarski krizi in naraščajoči brezposelnosti mladih sprejele mnoge ukrepe za zmanjševanje negativnih posledic segmentacije trga delovne sile, vendar zaželenega uspeha niso dosegle. Pojav začasnih zaposlitev še vedno narašča, stopnja brezposelnosti pri mladih pa se ni bistveno zmanjšala (Eichhorst, Marx & Wehner, 2017, str. 14). Z modelom odprte pogodbe bi lahko preprečili sklepanje oziroma veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, predvsem v situacijah, ko obstaja trajna potreba po delu.

Vprašanje, ki se zastavlja pri modelu odprte pogodbe, je, ali bi ta model v celoti lahko nadomestil pogodbo o zaposlitvi za določen čas. Glede na trenutne razloge, za katere se lahko sklene taka pogodba, menimo, da za posamezne primere ta model ne bi bil sprejemljiv. Kot navajata Vodovnik in Hladnik (2016, str. 23–24), obstajajo določene zaposlitve za določen čas, kot na primer nadomeščanje začasno odsotnega delavca ali opravljanje sezonskega dela, ko modela odprte pogodbe za nedoločen čas ne bi bilo mogoče uporabiti.

Problem nestandardnih oblik zaposlovanja je, da se te uporabljajo tudi takrat, ko zanje ni pogojev, kar vodi do izpodrivanja pogodb o zaposlitvi ali pa do njihovega nadomeščanja z drugimi oblikami dela (Senčur Peček, 2013, str. 942). Model odprte pogodbe o zaposlitvi

vsekakor predstavlja eno od možnosti za zmanjšanje stopnje brezposelnosti, saj bi se s tem pristopom lahko izognili veliki izgubi delovnih mest (Vodovnik & Turi, 2012, str. 717), prav tako pa taka oblika zaposlitve zagotavlja ustrezno delovnopravno varstvo delavcev. Tudi sodišče EU je že večkrat poudarilo, da je stabilnost zaposlitve pomemben element varstva delavcev (Bečan, in drugi, 2016, str. 292).

#### **5.4.2 OBLIKA IN VSEBINA POGODBE O ZAPOSLOTVI**

ZDR-1 določa, da mora biti pogodba o zaposlitvi sklenjena v pisni obliki (ZDR-1, 17. člen). S tem se varuje delavca kot šibkejšo stranko. Kljub tej določbi pa je tudi pogodba, ki ni sklenjena v pisni obliki, veljavna, če okoliščine kažejo na obstoj elementov delovnega razmerja. Sicer pa velja splošno pravilo, da je pogodba pisna. To določa tudi Direktiva Sveta 91/533/EGS z dne 14. oktobra 1991 o obveznostih delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje (UL L 288, 18. 10. 1991, str. 32–35). Namen direktive je, da delavec prejme pisni dokument o delovnem razmerju, v katerem so navedeni bistveni podatki o njegovem pravnem položaju in pravice ter obveznosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja. ZDR-1 v drugem odstavku 17. člena nadalje določa, da mora delodajalec delavcu izročiti osnutek pogodbe o zaposlitvi najmanj tri dni pred sklenitvijo delovnega razmerja. S tem je delavcu kot šibkejši stranki omogočeno, da se lahko seznanji z vsebino pogodbe o zaposlitvi. V skladu s 13. členom ZDR-1 delavec lahko kadar koli v času trajanja delovnega razmerja od delodajalca zahteva izročitev pisne pogodbe o zaposlitvi, če obstajajo elementi delovnega razmerja, tudi če pogodba ni bila sklenjena v pisni obliki (Krašovec, 2013, str. 92–93). V nasprotju z ZDR-1 pa ZJU pisne oblike pogodbe o zaposlitvi ne predpisuje.

Tako ZDR-1 kot tudi ZJU določata vsebino pogodbe o zaposlitvi, pri čemer ZJU posebej predpisuje obvezne sestavine pogodbe o zaposlitvi le za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Obvezne sestavine pogodbe o zaposlitvi so (ZDR-1, 31. člen):

- navedba podatkov o pogodbenih strankah z navedbo njunega prebivališča oziroma sedeža;
- datum o nastopu dela;
- naziv delovnega mesta in opis dela, ki ga mora delavec opravljati skladno s pogodbo o zaposlitvi;
- kraj, kjer bo delavec opravljalo delo;
- čas, za katerega se sklepa pogodba. V primeru pogodbe za določen čas je treba navesti razlog za to, določiti pa je treba tudi način izrabe letnega dopusta;
- navedba, ali se sklepa pogodba s polnim ali krajšim delovnim časom;
- delovni čas;
- višina plače, ki mora biti določena v evrih in morebitni drugi dodatki;
- plačilni dan in način izplačevanja plače;
- določba o letnem dopustu in načinu določanja letnega dopusta;
- navedba o dolžini odpovednih rokov;

- navedba kolektivnih pogodb in splošnih aktov delodajalca, v katerih so določeni pogoji dela;
- tudi druge pravice in obveznosti, ki jih določa ZDR-1.

ZDR-1 poleg navedenih obveznih sestavin pogodbe o zaposlitvi določa tudi druge pravice in obveznosti, ki morajo biti opredeljene v pogodbi, in sicer (Krašovec, 2013, str. 146–147):

- v primeru sklenitve pogodbe o zaposlitvi za delo na domu se morajo pravice, obveznosti in pogoji, ki so odvisni od narave dela na domu, urediti s pogodbo o zaposlitvi;
- če se sklepa pogodba o zaposlitvi za krajši delovni čas od polnega, se bosta morali pogodbeni stranki posebej dogovoriti tudi o delovnem času, letnem dopustu ter drugih odsotnostih z dela;
- če je delavec napoten v tujino, mora pogodba o zaposlitvi vsebovati določila, ki jih ZDR-1 zahteva v 209. členu;
- delavec in delodajalec se morata v pogodbi o zaposlitvi dogovoriti tudi o poskusnem delu oziroma pripravništvu;
- posebej se morata delavec in delodajalec dogovoriti tudi o konkurenčni klavzuli oziroma prepovedi opravljanja konkurenčne dejavnosti, saj sicer velja, da konkurenčna klavzula ni dogovorjena.

ZJU določa, da pogodba o zaposlitvi ne vsebuje določb iz ZDR-1, temveč mora pogodba vsebovati sestavine, ki jih določa ZJU v 53. členu. Te so praktično enake, razen določbe, da lahko delodajalec posamezne sestavine skladno z zakonom spreminja enostransko (ZJU, 53. člen), kar zagotovo predstavlja najpomembnejšo razliko do ureditve po ZDR-1.

Po ZJU spremembe veljavnih prepisov ne spreminjajo pravic in obveznosti, ki jih ima javni uslužbenec v skladu s pogodbo o zaposlitvi, razen v primerih, ko se v skladu s spremembo predpisov spremenijo tudi določbe pogodbe o zaposlitvi. To pomeni, da se določbe pogodbe o zaposlitvi lahko spremenijo, in sicer ne glede na to, ali so te spremembe za javnega uslužbenca manj ali bolj ugodne. To pa ne velja za delavce, zaposlene v zasebnem sektorju. V skladu z ZDR-1 delavec namreč ne glede na spremembo predpisov ohrani vse tiste pravice, ki so zanj ugodneje določene v pogodbi o zaposlitvi. Ta določba kaže tudi na specifičnost uslužbenskega prava (Bugarič, in drugi, 2004, str. 166–168).

#### **5.4.3 OBVEZNOSTI POGODBENIH STRANK V DELOVNEM RAZMERJU**

Obveznosti delavca ZDR-1 določa od 33. do 42. člena. Ker se ob splošnem pravilu o podrejeni uporabi uporabljajo določbe ZDR-1, veljajo vse obveznosti tudi za javne uslužbenke, nekatere obveznosti pa določa tudi ZJU, in sicer v členih od 92 do 100. Javni uslužbenci, zaposleni v državnih organih in upravah lokalne skupnosti, morajo svoje delo opravljati »v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksom etike« (ZJU, 93. člen). Javni uslužbenec mora svoje delo opravljati strokovno in etično (ZJU, 9. in 10. člen). Pri tem mora biti v ospredju javni interes, pred njegovim zasebnim.

Med obveznosti delavca sodi vestno opravljanje dela na delovnem mestu, delavec pa mora opravljati tudi druga dela in ne le tistih, določenih v pogodbi o zaposlitvi (ZDR-1, 33. člen). Določba pa ni splošna, ampak je v zakonu omejena z okoliščinami, ko je ogroženo življenje in zdravje ljudi ali premoženje delodajalca ter v primeru naravnih in drugih nesreč (ZDR-1, 145. in 169. člen). Tudi ZJU za javne uslužbence določa obveznost opravljanja drugega dela, ko je treba delo opraviti zaradi povečanega obsega dela ali dela, ki ga je treba opraviti ob začasni odsotnosti drugega javnega uslužbenca (ZJU, 95. člen). Javni uslužbenec mora po odločitvi predstojnika delo opraviti, če je za odrejeno dodatno delo ustrezno strokovno usposobljen. Predvsem mora sodelovati v komisijah za pritožbe, projektnih skupinah organa in nadzornih organih (ZJU, 97. člen).

Delavec lahko odkloni delodajalčeva navodila, če bi s tem ravnal protipravno (ZDR-1, 34. člen). Podobno možnost odklonitve dela za javne uslužbence določa ZJU, ki dopušča, da uslužbenec delovne odredbe ne izvrši, če bi bila ta protipravna in jo mora odkloniti, če bi s tem storil kaznivo ravnanje (ZJU, 94. člen). V tem primeru je javni uslužbenec prost odškodninske in disciplinske odgovornosti (Bečan, in drugi, 2016, str. 198–207).

Delavec mora svoje delo opravljati tako pazljivo, da pri tem spoštuje predpise o varnosti in zdravja pri delu (ZDR-1, 35. člen). Prav tako mora delodajalca obvestiti, če nastanejo okoliščine, ki bi vplivale na njegovo delo in bi bile nevarne za življenje, zdravje ali bi lahko zaradi tega nastala materialna škoda (ZDR-1, 36. člen).

Obveznost delavca je tudi, da se vzdrži škodljivih ravnanj, ki bi materialno ali moralno ali poslovno škodila delodajalcu. Za škodljivo dejanje se lahko šteje npr. opravljanje konkurenčne dejavnosti ali pa okrnitev delodajalčevega ugleda (Bečan, in drugi, 2016, str. 215). Javni uslužbenci so v zvezi s svojim delom omejeni tudi pri sprejemanju daril (ZJU, 11. člen). Z določbo zakonodajalec upravlja okoliščine, da bi bil javni uslužbenec izpostavljen tveganjem korupcije. S tem se zagotavlja nepristransko delo javnih uslužbencev in skuša krepiti ugled javne uprave oziroma javnega sektorja (Bugarič, in drugi, 2004, str. 75).

Delavec mora pri svojem delu varovati poslovne skrivnosti. Tako so formalno zavarovani tisti podatki delodajalca, zaradi katerih bi, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba, delodajalec bil občutno oškodovan (ZDR-1, 38. člen). Določba je vsebinsko povezana s 37. (prepoved škodljivega ravnanja), 39. in 40. členom ZDR-1 (konkurenčna prepoved in konkurenčna klavzula). Tudi javni uslužbenci so dolžni varovati podatke. Gre za načelo zaupnosti, ki ga ZJU določa v 12. členu (Bečan, in drugi, 2016, str. 217). Javni uslužbenec je dolžan tajne podatke varovati ne glede na to, kako jih je izvedel. Dolžnost varovanja pa velja tudi po prenehanju delovnega razmerja, in sicer dokler delodajalec javnega uslužbenca te dolžnosti ne razreši (ZJU, 12. člen).

ZDR-1 v 39. členu določa prepoved opravljanja konkurenčne dejavnosti. Delavec brez soglasja delodajalca, ne sme opravljati del, s katerimi bi mu konkuriral. V nasprotnem primeru lahko delodajalec zahteva povračilo za nastalo škodo (ZDR-1, 39. člen).

Konkurenčna prepoved velja le za tisti čas, ko je delavec zaposlen pri delodajalcu in se v tem razlikuje od konkurenčne klavzule. Ta se nanaša na čas po prenehanju delovnega razmerja, vendar velja le takrat, ko sta se delavec in delodajalec zanjo dogovorila s pogodbo o zaposlitvi (Bečan, in drugi, 2016, str. 220). Pri tem velja opozoriti na različne določbe glede prepovedi konkurence po ZDR-1 in ZJU. Za uradnike velja prepoved opravljanja drugih dejavnosti in navzkrižje interesov, ki jo ZJU določa v 100. členu in uradnikom prepoveduje opravljanje nekaterih dejavnosti, ki so nezdržljive z uradniškim statusom. Omejitve ne veljajo za vse javne uslužbenke, temveč le za uradnike, saj ti izvajajo javne naloge. Uradnik se mora izogibati okoliščinam, pri katerih bi lahko zlorabil informacije, s katerimi se seznanil pri svojem delu in ki bi lahko vplivale na njegovo nepristranskost pri delu (Bugarič, in drugi, 2004, str. 271–272).

ZDR-1 obveznosti delodajalca določa v členih 43–48. Za razliko od ZDR-1 pa ZJU obveznosti delodajalca ne ureja posebej. Glede na splošno pravilo o podrejeni uporabi ZDR-1 se za javne uslužbenke, če ni posebne ureditve, določbe o obveznostih delodajalca uporabljajo tudi v javnem sektorju (Bohinc, 2004, str. 161). Obveznost delodajalca po ZDR-1 je, da delavcu zagotavlja delo, da ga za opravljeno delo plača,<sup>13</sup> da ima delavec zagotovljene varne delovne razmere, v času opravljanja dela mora varovati delavčevo osebnost, njegovo dostojanstvo in njegove osebne podatke (ZDR-1, 43.–48. člen).

Tudi po ZJU ima delodajalec določene obveznosti, in sicer mora varovati dostojanstvo javnega uslužbenca in zagotavljati, da ni izpostavljen šikaniranju, grožnjam in drugim ravnanjem, ki bi lahko negativno vplivale na opravljanje njegovega dela (ZJU, prvi odstavek 15. člena). Zakon tudi določa, da delodajalec javnemu uslužbencu (velja tudi za nekdanje javne uslužbenke) omogoči plačano pravno pomoč, če je zoper njega uveden kazenski ali odškodninski postopek (ZJU, drugi odstavek 15. člena).

#### **5.4.4 POGODBENA SVOBODA**

Pogodbena svoboda predstavlja temeljno načelo civilnega prava in daje subjektom pravico do proste odločitve, s kom bodo vstopili v pogodbeno razmerje (Bečan, in drugi, 2016, str. 161). ZDR-1 v 24. členu določa, da delodajalec sam presoja s kom bo sklenil pogodbo o zaposlitvi, izbrani kandidat mora le izpolnjevati pogoje, ki jih je delodajalec navedel v objavi prostega delovnega mesta. Delodajalec pa ima tudi pravico, da se odloči, da z nobenim izmed prijavljenih kandidatov ne bo sklenil pogodbe o zaposlitvi (Krašovec, 2013, str. 117). Vendar pa je svoboda sklepanja pogodb kljub temu omejena (prav tam, str. 68), saj je delodajalec pri izbiri kandidata dolžan upoštevati še naslednje določbe (Bečan, in drugi, 2016, str. 160):

- splošno določbo o omejitvi avtonomije (9. člen ZDR-1),
- določbo o pogojih za sklenitev pogodbe o zaposlitvi (22. člen ZDR-1),
- zakonsko prepoved diskriminacije (6. člen ZDR-1),
- obveznost predhodne javne objave prostega delovnega mesta (25. člen ZDR-1).



Za zaposlovanje v javnem sektorju je značilna bistveno ožja opredelitev pogodbene svobode strank pogodbe o zaposlitvi, kot to velja za zasebni sektor, saj je zaposlovanje urejeno s strožjimi in podrobnejšimi zakonskimi pravili (Vodovnik, 2013, str. 148).

Ker gre v delovnopravnem razmerju za dve neenakopravni stranki, delavca in delodajalca, pri čemer je delavec šibkejša stranka, je ZDR-1 v 9. členu določil splošno pravilo o omejeni pogodbeni svobodi strank v vezi s pogodbo o zaposlitvi. V ZDR-1 je uveljavljeno načelo »in favorem«, kar pomeni, da se s pogodbo o zaposlitvi oziroma s kolektivno pogodbo lahko določijo pravice, ki so za delavca ugodnejše, kot jih določa ZDR-1. V kolikor bi se delavec in delodajalec v pogodbi o zaposlitvi dogovorila za manjši obseg pravic, kot jih določajo predpisi, ki urejajo vprašanja delovnega prava, taka pogodba ne velja. V tretjem odstavku 9. člena so sicer določeni primeri, ki odstopajo od tega pravila, vendar omejitev velja le za manjši obseg pravic. Za razliko od ZDR-1 pa ZJU v 16. členu prepoveduje delodajalcu, da bi javnemu uslužbencu podelil več pravic, kot jih določajo zakoni, podzakonski predpisi ali kolektivna pogodba, če bi to pomenilo večjo porabo javnih sredstev (Krašovec, 2013, str. 56–57). Dodatno pa pogodbeno svobodo v javnem sektorju omejuje 92. člen ZJU, ki delodajalcu prepoveduje, da bi javnemu uslužbencu dodelil pravice, ali omogočil pogoje dela v nasprotju s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami. S tem pravilom se ščiti javni interes in predstavlja posebnost uslužbenskega prava (Bugarič, in drugi, 2004, str. 254).

Pogodbena svoboda strank pri urejanju delovnih razmerij je v javnem sektorju bolj omejena kot v zasebnem. Po ZDR-1 je torej dogovarjanje pri urejanju medsebojnih pravic in obveznosti dovoljeno, medtem ko v javnem sektorju delodajalec lahko enostransko določa pravice in obveznosti iz delovnega razmerja (Haček, 2015, str. 53–54).

## **5.5 DELOVNA MESTA, POLOŽAJI IN NAZIVI V DRŽAVNIH ORGANIH IN ORGANIH LOKALNIH SKUPNOSTI**

Delovna mesta, položaje in nazive zaposlenih v državnih organih ZJU ureja v 11. poglavju. Javne uslužbenke deli na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbenke. Uradniki v organih opravljajo javne naloge in zahtevnejša spremljajoča dela, ki so v javnem interesu (ZJU, 23. člen).

Od delovnega mesta, naziva in položaja javnega uslužbenca, je odvisna tudi njegova plača (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 52). Nazivi in položaji so posebnost javnega sektorja. ZDR-1 sistema nazivov in položaj ne pozna.

### **5.5.1 DELOVNA MESTA**

ZJU opredeljuje delovno mesto kot najmanjšo enoto organizacije državnega organa ali uprave lokalne skupnosti, pri čemer pa zakon delovna mesta deli na uradniška in strokovno-tehnična. Razvrščajo se po kompleksnosti delovnega mesta in glede na druge okoliščine, v katerih se izvaja delo (Korade Purg, 2004, str. 103).

Pri razvrščanju se določijo tipična delovna mesta in pogoji za oblikovanje drugih delovnih mest, pri uradniških delovnih mestih pa razvrščanje predstavlja tudi njihovo klasifikacijo. V skladu s 40. členom ZJU so delovna mesta določena v aktu o sistemizaciji delovnih mest (Bugarič, in drugi, 2004, str. 220–221). Razvrstitev delovnih mest se uredi različno za uradniška in strokovno-tehnična delovna mesta, in sicer z uredbo vlade, kolektivno pogodbo ali splošnim aktom (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 68).

V skladu z 79. členom ZJU se za uradniška delovna mesta kot pogoj za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določi tudi naziv, smer izobrazbe oziroma poklicna kvalifikacija, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti. Kot pogoj se lahko določi tudi znanje tujega jezika, in sicer jezik narodne skupnosti, ki ga mora organ uporabljati skladno z zakonom. S to določbo pa se uresničuje tudi splošna obveza iz 17. člena ZJU (Bugarič, in drugi, 2004, str. 223).

### **5.5.2 POLOŽAJI**

ZJU določa, da so položaji tista uradniška delovna mesta, na katerih so uslužbenci pooblaščen za vodenje, usklajevanje in organizacijo dela. Uradniki na položajih so generalni direktorji, generalni sekretarji na ministrstvih, predstojniki organov v sestavi ministrstev, predstojniki vladnih služb in načelniki upravnih enot in direktorji v upravah lokalnih skupnosti. Imenovani so za obdobje petih let (ZJU, prvi, drugi in tretji odstavek 80. člena).

ZJU in Uredba določata tudi, katera so tista položajna mesta, na katerih morajo uradniki za pridobitev položaja, najkasneje v petnajstih mesecih od dneva imenovanja, dobiti ustrezno znanje iz vodenja kadrovskega vira v javni upravi (ZJU, tretji odstavek 81. člena v povezavi z drugim odstavkom 82. člena in Uredba, 52. člen). Položajni uradniki pa so skladno z zakonom tudi namestniki generalnih sekretarjev, generalnih direktorjev na ministrstvih, direktorjev organov v sestavi in vladnih služb (ZJU, tretji odstavek 80. člena).

### **5.5.3 NAZIVI**

Uradniki izvajajo javne naloge v nazivu<sup>24</sup>, ki ga pridobijo z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju ali s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto v skladu z ZJU ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnika se po izbiri imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero se sklepa pogodbo o zaposlitvi (ZJU, 84. člen).

Za nekatere uradnike, ki imajo posebna pooblastila in dolžnosti (diplomati, policisti, pazniki, cariniki, inšpektorji, pripadniki Slovenske vojske) se uradniški nazivi določijo s posebnim zakonom ali pa z uredbo Vlade RS (ZJU, tretji odstavek 85. člena). Nazivi zaposlenih v drugih državnih organih pa se določijo z aktom državnega organa (ZJU, četrti odstavek 85. člena).

---

<sup>24</sup> Nazivi so razporejeni v šestnajst stopenj in se delijo v pet kariernih razredov (ZJU, 85. člen).

Za imenovanje v naziv mora uslužbenec imeti najmanj predpisano izobrazbo, znati mora uradni jezik, biti mora državljan RS, ne sme biti pravnomočno obsojen za naklepno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti ali kaznovan na nepogojno kazen v trajanju več kot šest mesecev, zoper njega tudi ne sme biti vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti (ZJU, 86. in 88. člen). Zakon dopušča, da se določijo tudi drugi pogoji (npr. delovne izkušnje) (ZDR, drugi odstavek 86. člena).

Uradniku pa pridobljeni naziv lahko tudi ugasne. Gre za posebnost, ki je ZDR-1 ne pozna. Pridobljen naziv preneha z dnem prenehanja delovnega razmerja uradnika, z razrešitvijo in z izvedenim napredovanjem v višji naziv. Uradnik se lahko razreši naziva v primeru ugotovljene nesposobnosti v skladu z ZJU oziroma v primeru premestitve iz poslovnih razlogov, tudi na lastno željo oziroma s soglasjem uradnika ter v drugih primerih, ki jih določa zakon (ZJU, 91. člen).

## **6 PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI**

### **6.1 SPLOŠNO O PRENEHANJU POGODBE O ZAPOSLOTVI**

Vprašanja, ki so povezana s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi, so ena od najpomembnejših, zagotovo pa najboljčutljivejša vprašanja delovnega prava. Odpoved pogodbe o zaposlitvi je pomembna tako z vidika delavca kot delodajalca. Z vidika delodajalca predstavlja vprašanje svobode pri odločanju glede uravnavanja stroškov dela, za delavca pa vprašanje varstva zaposlitve ter posledično njegovo pravno in socialno varnost, saj z izgubo zaposlitve delavec praviloma izgubi poglavitni vir dohodkov za preživljanje samega sebe in svoje družine. Varstvo delavca pred izgubo zaposlitve je zagotovljeno v okviru delovne zakonodaje, pri čemer so predvideni različni mehanizmi, s katerimi se preprečuje oziroma blaži izgubo zaposlitve (Krašovec, 2013, str. 343; Bečan, in drugi, 2016, str. 447).

Delodajalec pa ni povsem svoboden pri svojih odločitvah o odpuščanju delavcev. ZDR-1 pri vprašanjih, ki so povezana s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi sledi mednarodni pravni ureditvi (Krašovec, 2013, str. 343). Pogodba o zaposlitvi, kot že omenjeno, lahko preneha veljati le v zakonsko določenih primerih – to določilo vsebujejo pravni redi EU kot tudi slovenska delovnoppravna zakonodaja. Od okoliščin zaradi katerih je pogodba o zaposlitvi prenehala veljati, pa je odvisen pravni status pogodbenih strank. Pri tem je pomembno tudi na kakšen način je prenehala pogodba o zaposlitvi (Vodovnik, 2013, str. 69–70).

### **6.2 NAČINI PRENEHANJA VELJAVNOSTI POGODBE O ZAPOSLOTVI PO ZAKONU O DELOVNIH RAZMERNOSTI**

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi ureja ZDR-1 v členih 77–119. Odvisno je od vrste pogodbe, ki je bila med strankama sklenjena. Se pravi, ali je delavec zaposlen za nedoločen čas ali za določen čas. Način prenehanja pa je odvisen tudi od tega, ali gre za sporazumno razveljavitev ali odpoved. Odpoved pogodbe o zaposlitvi je redna ali izredna.

Pogodba o zaposlitvi se odpove oziroma prekine z iztekom časa, za katerega je bila sklenjena, s smrtjo delavca ali delodajalca. Lahko preneha tudi s sporazumnim dogovorom strank pogodbe, z redno ali izredno odpovedjo, sodbo sodišča, po samem zakonu in v drugih zakonsko določenih primerih (ZDR-1, 77. člen).

### **6.3 PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI S POTEKOM ČASA, ZA KATEREGA JE BILA SKLENJENA**

Pogodba o zaposlitvi za določen čas je primer pogodbe, ki sodi med t. i. atipične pogodbe o zaposlitvi. To pomeni, da odstopa od tipične pogodbe o zaposlitvi, in sicer pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.

Pravilo zaposlovanja za nedoločen čas je zakonodajalec skušal dosledneje uveljaviti prav zaradi velikega števila zaposlitev za določen čas. S tem namenom so bili v zakonu določeni ukrepi za spodbujanje zaposlovanja za nedoločen čas. Delodajalec mora ob sklenitvi pogodbe za določen čas plačati višje prispevke za zaposlovanje, navesti razlog za sklenitev take pogodbe. Prav tako pa je delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi za določen čas, upravičen do odpravnine ob prenehanju pogodbe (Srhoj Jure, 2013, str. 6), vendar pa to pravilo ne velja, kadar gre za nadomeščanje začasno odsotnega delavca, v primeru opravljanja sezonskega dela, javnih del ali pa če je bila taka pogodba del ukrepov aktivne politike zaposlovanja (ZDR-1, tretji odstavek 79. člena). Enako navajajo tudi Bečan in drugi (2016, str. 454–455).

Pogodba za določen čas je časovno omejena na dve leti, pri tem pa delodajalec ne sme skleniti ene ali več zaporednih pogodb (ZDR-1, drugi odstavek 55. člena). Zakon pa delodajalcu dopušča izjeme, kadar je sklenjena pogodba za nadomeščanje začasno odsotnega delavca, tujca brez državljanstva z ustreznimi dovoljenji, kadar zaposluje poslovodjo ali prokurista, vodilnega delavca in funkcionarja ter druge zaposlene, vezane na mandat (ZDR-1, drugi odstavek 55. člena v povezavi s prvim odstavkom 54. člena). Pogodba o zaposlitvi preneha veljati, ko ni več razlogov, zaradi katerih je bila sklenjena ali s časom, ki je naveden v pogodbi ali ko je delo opravljeno. Prenehanje pogodbe nastopi brez odpovednega roka (ZDR-1, prvi odstavek 79. člena).

Pri sklepanju pogodb za določen čas so določene varovalke, ki delavca varujejo v primerih, da pogodba ni sklenjena pisno ali da ni določen čas trajanja pogodbe. V teh primerih se šteje, da je takšna pogodba enaka pogodbi za nedoločen čas (ZDR-1, 12. in 56. člen). Enako velja v primeru transformacije po 56. členu, do katere pride v primeru, če je pogodba o zaposlitvi sklenjena v nasprotju z zakonom ali kolektivno pogodbo in če delavec ostane na delu po preteku časa, za katerega je sklenil pogodbo o zaposlitvi (ZDR-1, 56. člen).

Tudi ZJU ureja posebne zvrsti atipičnih pogodb. ZJU sicer za pogodbo o zaposlitvi določa nekatera posebna pravila, sicer pa se za te pogodbe o zaposlitvi uporabljajo splošna pravila ZDR-1 (Vodovnik & Tičar, 2014, str. 48).

Za določen čas se v javnem sektorju lahko sklenejo pogodbe za dela v kabinetu, nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca, dela na projektih, ki imajo omejen čas trajanja, če je začasno povečan obseg dela, za pripravništva, uslužbenca na položajih, ki so vezani na mandat, za v sistemizaciji določena delovna mesta, ki jih ima organ za primere, ko se pričakuje sprememba nalog organa, zaposlitve vrhunskih športnikov in trenerjev. Seveda se pogodba o zaposlitvi za določen čas sklene le, če so zagotovljena potrebna finančna sredstva (ZJU v 68. člen)

Kot ugotavljata Vodovnik in Tičar (2014, str. 48), je glede na navedene primere »zaposlovanje za določen čas v javni upravi težje in bolj omejeno kot v zasebnem in storitvenem delu javnega sektorja«. Kljub temu pa Rajgelj (2017, str. 22) ugotavlja, da je sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas postalo pravilo namesto izjema in da se je

število tovrstnih pogodb povečalo tudi v javnem sektorju. Ta pojav pripisuje tudi dejstvu, »da zakon ne določa najdaljšega zakonitega trajanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene iz tega razloga (za več kot dve leti in za ves čas trajanja projekta)« (Rajgelj, 2017, str. 24).

### **6.3.1 PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI S SMRTJO DELAVCA ALI DELODAJALCA, KI JE FIZIČNA OSEBA**

S smrtjo delavca<sup>25</sup> pogodba o zaposlitvi preneha (ZDR-1, 80. člen). Pogodba med delavcem in delodajalcem vsebuje namreč določbo, da bo delavec za delodajalca delo opravil osebno (ZDR-1, 4. člen). Svojih obveznosti torej ne more prenesti na tretjo osebo oziroma njegove pravne naslednike (Bečan, in drugi, 2016, str. 469).

Tudi Višje delovno in socialno sodišče je v sodbi opravilna številka Pdp 1435/2014, 21. 5. 2015 odločilo, da je tožniku, ki je bil zaposlen pri A. s. p. in je 23. 6. 2012 umrl, 31. 12. 2012, ko je dejavnost delodajalca prenehala, skladno z drugim odstavkom 78. člena ZDR, prenehalo delovno razmerje. To pa zato, ker noben njegov dedič ni nadaljeval z njegovim podjetjem oziroma njegovo dejavnostjo (Bečan, in drugi, 2016, str. 469).

Nekoliko drugačno pa je stanje v primerih smrti delodajalca, ki je fizična oseba. V tem primeru zakon dopušča dve možnosti, in sicer, da dela, ki jih je opravljal delodajalec – fizična oseba, dediči zaradi objektivnih razlogov te dejavnosti ne bodo mogli nadaljevati<sup>26</sup> (Krašovec, 2013, str. 361). Ko pa dejavnost pokojnega delodajalca – fizične osebe, nepretrgoma nadaljujejo njegovi zapustniki, pa pogodba ostane v veljavi (ZDR-1, drugi odstavek 80. člena). V primerih, ko delavcem preneha delovno razmerje zaradi smrti delodajalca – fizične osebe, ti niso upravičeni do odpravnine oziroma do odpovednega roka (Krašovec, 2013, str. 362).

### **6.3.2 PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI S SPORAZUMNO RAZVEZO**

Pogodba o zaposlitvi lahko preneha veljati na podlagi soglasja volj pogodbenih strank (ZDR-1, 81. člen). Gre za enega izmed načinov prenehanja pogodbe o zaposlitvi, ki je naveden v 77. členu ZDR-1. Tovrstnega načina prenehanja delovnega razmerja ZJU posebej ne ureja, zato se uporabljajo določbe ZDR-1.

Pobudo za prenehanje pogodbe lahko da katera koli stranka, vendar pa v praksi pogosteje predlog za sporazumno prenehanje pogodbe o zaposlitvi poda delavec, ki želi odpovedati

---

<sup>25</sup> ZDR-1 v 5. členu opredeljuje stranke pogodbe in določa, da je delavec vedno fizična oseba, delodajalec pa je lahko fizična ali pravna oseba, pri čemer pri pravni osebi zakon govori o prenehanju pogodbe o zaposlitvi. V primerih prenehanja delodajalca, ki je pravna oseba, pride do odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi prenehanja delodajalca in zakon to ureja v členih 104–107 (Bečan, in drugi, 2016, str. 467).

<sup>26</sup> V primerih, ko opravlja delo kot samostojni kulturni ustvarjalec, samostojni zdravnik, odvetnik ipd. (Krašovec, 2013, str. 361).

pogodbo in s tem skrajšati odpovedni rok, ki ga zavezuje. Sporazum mora biti sklenjen v pisni obliki, sicer je neveljaven. Za razliko od prejšnje ureditve ZDR-1 vsebine pisnega sporazuma ne določa, mora biti pa iz sporazuma jasno razvidno, katerega dne bo pogodba o zaposlitvi prenehala veljati. Delodajalec mora delavca, ko mu prekine delovno razmerje, seznaniti s pravicami, ki jih ima iz zavarovanja za primer brezposelnosti. Tudi, če delodajalec o pravici ne obvesti delavca, je sporazum veljaven (ZDR-1, tretji odstavek 81. člena). Delodajalec pa je odgovoren za prekršek, če delavca ne obvesti o pravici (ZDR-1, 9. točka prvega odstavka 219. člena). Enako opozarjajo tudi Bečan in drugi (2016, str. 471–473).

### **6.3.3 PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI NA PODLAGI SODBE SODIŠČA**

Eden izmed načinov prenehanja pogodbe o zaposlitvi, ki jih določa 77. člen ZDR-1, je tudi prenehanje pogodbe o zaposlitvi na podlagi sodbe sodišča. ZDR-1 je prejšnjo ureditev 118. člena bistveno prenovil.

Kot ugotavlja Kogej Dmitrovič (2016, str. 309) je pri tem sledil nemški ureditvi. Gre za posebno obliko prenehanja pogodbe o zaposlitvi, predpogoj za uporabo tega instituta pa je ugotovitev sodišča, da je pogodba o zaposlitvi prenehala nezakonito. V tem primeru mora oceniti, ali je nadaljevanje delovnega razmerja glede na navedene predpostavke še mogoče. Če ugotovi, da le-to ni mogoče, razveže pogodbo o zaposlitvi in odloči o drugih pravicah delavca iz delovnega razmerja v zvezi s tem (Bečan, in drugi, 2016, str. 708).

### **6.3.4 PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI PO SAMEM ZAKONU**

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi je mogoče tudi po samem zakonu. V tem primeru aktivnost strank ni potrebna, morajo pa obstajati razlogi, ki jih določa 119. člen ZDR-1 (Krašovec, 2013, str. 576).

Razlogi so ugotovljena invalidnost I. kategorije delavca, ali ko delavec pridobi pravico do invalidske pokojnine (ZDR-1, prvi odstavek 119. člena). Prav tako pogodba preneha veljati tujcu ali osebi brez državljanstva s potekom delovnega dovoljenja (ZDR-1, drugi odstavek 119. člena).

### **6.3.5 PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI Z REDNO ALI IZREDNO ODPOVEDJO**

Delavec ali delodajalec lahko enostransko prekineta pogodbo o zaposlitvi. Upravičenec ima možnost, da enostransko doseže prenehanje delovnega razmerja in je na voljo tako delavcu kot tudi delodajalcu. Vendar pa se pravna ureditev za stranke pogodbe o zaposlitvi razlikuje. Ker je delavec v pogodbenem razmerju šibkejša stranka, so delovnopravne norme oblikovane tako, da ščitijo delavca pred in v zvezi z odpovedjo ter obenem omejujejo svobodo odpovedi delodajalca (Bečan, in drugi, 2016, str. 475; Krašovec, 2013, str. 370). Delavec lahko odpove pogodbo tudi brez obrazložitve, delodajalec pa mora zato imeti

utemeljene razloge<sup>27</sup> (ZDR-1, 83. člen). V zakonu so zato posebej urejene omejitve in obveznosti, ki jih mora upoštevati delodajalec pred prekinitvijo pogodbe (Bečan, in drugi, 2016, str. 475; Krašovec, 2013, str. 370).

Odpoved pogodbe o zaposlitvi ZDR-1 določa v 82. členu, pri čemer opredeljuje:

- redno odpoved pogodbe o zaposlitvi z odpovednim rokom in
- izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi brez odpovednega roka.

Pogodba o zaposlitvi se lahko odpove le v celoti, kar pomeni, da stranki pogodbe o zaposlitvi ne moreta pogodbe o zaposlitvi odpovedati le v določenem delu. V primeru spreminjanja posameznih delov pogodbe morata stranki pogodbe to storiti s soglasjem obeh strank (Krašovec, 2013, str. 371). Za razliko od ZDR-1 pa ZJU določa, da med trajanjem delovnega razmerja delodajalec lahko z namenom varovanja javnega interesa posamezne sestavine pogodbe enostransko spreminja, seveda v zakonsko določenih primerih (ZJU, 53. člen).

Delodajalec lahko delavcu redno odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, razlogov nesposobnosti in krivdnih razlogov. Lahko pa tudi na podlagi ugotovitve, da delavec ni več zmožen opravljati dela iz pogodbe, zaradi invalidnosti ter v primeru, če ni uspešno opravil poskusnega dela (ZDR-1, prvi odstavek 89. člena).

Vrhovno sodišče RS je v osmem odstavku sodbe (Sodba VIII Ips 52/2006, 28. 3. 2006) navedlo, »da pomeni utemeljen razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi pravni standard, pri presoji katerega sta dolžna tako delodajalec kot sodišče upoštevati vse pomembne okoliščine primera. Posebej to velja tudi za odpovedni razlog, zaradi katerega ob upoštevanju vseh okoliščin in interesov obeh pogodbenih strank ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka«.

Tudi javnemu uslužbencu delodajalec lahko redno odpove pogodbo. Eden izmed razlogov je tako kot v zasebnem sektorju poslovni razlog (zmanjšanje obsega javnih nalog, privatizacija javnih nalog, razlogi pa so lahko tudi organizacijski, strukturnih, javnofinančni ali drugi podobni razlogi). Zakon določa, da se za tovrstno odpoved ne uporabljajo določbe ZDR-1, ampak ZJU (ZJU, 156. člen). Razlog za odpoved je tudi nesposobnost javnega uslužbenca. Za razlago pojma nesposobnost veljajo določbe ZJU in ne ZDR-1. Javni uslužbenec je po ZJU nesposoben, če so delovni rezultati javnega uslužbenca pod pričakovani (ZJU, 159. člen). Poleg že navedenih razlogov pa lahko delodajalec odpove pogodbo tudi, ko javni uslužbenec v nekem razumnem roku ne izpolni pogojev za opravljanje dela na delovnem mestu, potem, ko so se ti na podlagi zakona spremenili (ZJU, 162. člen).

---

<sup>27</sup> Gre za razloge, ki onemogočajo nadaljevanje delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem (Krašovec, 2013, str. 374).



## **6.4 PRENEHANJE VELJAVNOSTI POGODBE O ZAPOSLOTVI PO ZJU**

Kot že prej omenjeno, tudi ZJU ureja prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, vendar pa je za razliko od ZDR, ki že od vsega začetka govori o prenehanju pogodbe o zaposlitvi, ZJU sprva govoril o prenehanju delovnega razmerja. S spremembo ZJU (Uradni list RS, št. 113/05) pa se je v javnem sektorju drugače uredila možnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Namen zakonodajalca je bil približanje statusa javnih uslužbencev v javni upravi zaposlenim v zasebnem sektorju (Mežnar, 2006, str. 1838). Koncept prenehanja pogodbe o zaposlitvi je skušal uveljaviti na način, kot ga ureja ZDR-1 za zasebni sektor.

Prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ZJU ureja v 154. členu. Poleg razlogov, ki jih ZDR-1 našteva v 77. členu, je ZJU določil, da javnemu uslužbencu pogodba o zaposlitvi preneha veljati tudi, če je bil pravnomočno obsojen za naklepno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti ali kaznovan na nepogojno kazen v trajanju več kot šest mesecev ali zaradi drugih razlogov, ki jih določa zakon. Uradniku pa tudi, če ta ne opravi strokovnega izpita, pa bi ga skladno s pogodbo o zaposlitvi moral (ta določba pa ne velja, če izpita ne opravi iz objektivnih razlogov) (ZJU, 154. člen).

Posebnost ureditve po ZJU je, da uradniku z dnem prenehanja delovnega razmerja ugasneta naziv in položaj (Bohinc, 2004, str. 208).

V okviru drugih načinov pa ZJU kot že zgoraj navedeno, posebej ureja redno odpoved pogodbe o zaposlitvi. Javnemu uslužbencu pogodba preneha veljati, če je razlog poslovne narave in delodajalec uslužbenca utemeljeno ne potrebuje več, ali se ugotovi, da uslužbenec ni sposoben opravljati svojega dela, ali če ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje dela (ZJU, 156., 159. in 162. člen). Ti načini so podrobneje opisani v nadaljevanju.

Javnim uslužbencem se torej izredno ali zaradi krivdnih razlogov pogodbo odpove po določbah ZDR-1. To pa ne velja za odpoved iz poslovnega razloga in zaradi nesposobnosti. V teh primerih se uporabljajo določbe ZJU.

### **6.4.1 UKINITEV ORGANA IN PRENOS NALOG**

ZJU v XXI. poglavju, v katerem ureja prenehanje delovnega razmerja, predpisuje tudi prenehanje delovnega razmerja ali premestitev na podlagi reorganizacije. Skladno s 153. členom ZJU se naloge državnega organa, ki se ukine, prenesejo na drug državni organ. V tem primeru mora novi organ skupaj s prevzemom nalog prevzeti tudi vse uslužbence ukinjenega organa, zato v tem primeru v primeru delovno razmerje javnim uslužbencem ne preneha. Javnemu uslužbencu pa preneha delovno razmerje, ko nalog organa, v katerem je bil zaposlen, ne prevzame drug organ. Pogoji pod katerimi mu delovno razmerje preneha so enaki, kot v primeru odpovedi iz poslovnega razloga. V tem primeru se ne uporabljajo določbe ZDR-1, temveč določbe ZJU (prvi in drugi odstavek 153. člena).

Položaj javnega uslužbenca pa je drugačen v primeru, ko se naloge državnega organa prenesejo na upravo lokalne skupnosti ali obratno, saj delovno razmerje javnega uslužbenca

preneha, vendar z naslednjim dnem ponovno sklene pri novem delodajalcu brez objave oziroma javnega natečaja, pri čemer javni uslužbenci obdržijo enakovredna delovna mesta in vse pravice, ki so jih imeli skladno s pogodbo o zaposlitvi pri prejšnjem delodajalcu oziroma z odločbo (ZJU, četrti odstavek 153. člena).

ZDR-1 pravni položaj delavcev v primeru spremembe delodajalca, do katerega pride zaradi prenosa podjetja od delodajalca prenosnika k delodajalcu prevzemniku oziroma zaradi delitve ali združitve, ureja v 75. členu. Ta v drugem odstavku določa, da mora delodajalec, delavcem, ki jih prevzame, najmanj eno leto zagotavljati vse pogodbene in druge pravice, ki so jih imeli pri delodajalcu prenosniku (ZDR-1, drugi odstavek 75. člena). Kot je zapisalo Višje delovno in socialno sodišče (Sodba VDSS Pdp 1109/2012 z dne 7. 2. 2013), javni uslužbenci skladno s 60. členom<sup>28</sup> Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev javnim uslužbencem (ZUPJS) nimajo enakih pravic, kot jih imajo delavci ob spremembi delodajalca. »Direktiva sveta 2001/23/ES z dne 12. 3. 2001 pa v členu 1(c) določa, da upravna reorganizacija organov oblasti ali prenos upravnih funkcij med organi oblasti ne predstavlja prenosa v smislu te direktive. Glede na to, da je mogoče prehod šteti za prenos upravnih funkcij med organi oblasti, saj oba organa odločata v upravnih zadevah, je dopustno pravice določiti drugače kot po 73. členu ZDR, ki načeloma velja za prehode med zasebnimi gospodarskimi subjekti.« (Sodba VDSS Pdp 1109/2012 z dne 7. 2. 2013).

#### **6.4.2 RAZVELJAVITEV POGODBE O ZAPOSLOTVI**

Po ZJU se pogodba o zaposlitvi razveljavi v celoti ali pa samo delno (ZJU, 74. in 75. člen). Zakonodajalec je te določbe sprejel s ciljem varstva javnega interesa. V celoti se razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dela na delovnem mestu oziroma če javni natečaj ni bil izveden v skladu s predpisi. Pri tem je zakonodajalec določil nekatere izjeme, in sicer, če je bil postopek kršen le v manjši meri, ali pa če bi razveljavitev vplivala na druge pomembnejše okoliščine (ZJU, prvi in drugi odstavek 74. člena). Zakonodajalec pa je v predlogu ZJU-1, ki ga je pripravil v letu 2015 navedel, da trenutno veljavna določba glede izpolnjevanja pogojev ni povsem jasna, saj v ZJU ni zapisano, da se za pogoje za opravljanje dela na delovnem mestu upoštevajo pogoji, ki jih določa akt o sistemizaciji. Dogajalo se je namreč, da so bili v javnem natečaju objavljeni drugačni pogoji za zasedbo delovnega mesta, kot jih določa akt o sistemizaciji. Tako se je zgodilo, da je bil sicer izbran kandidat, ki je izpolnjeval pogoje iz natečaja, ne pa tudi tistih, ki jih določa akt o sistemizaciji (MJU, 2015b, str. 105–106).

Tudi Kaluža navaja (2013, str. 16), da v praksi prihaja do sklepanja nezakonitih pogodb zato, ker delodajalec spregleda, da kandidat za delovno mesto ne izpolnjuje določenih

---

<sup>28</sup> 60. člen Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev o prenehanju pogodb o zaposlitvi javnim uslužbencem pri upravah lokalnih skupnosti, ki opravljajo nekatera dela, ki se z uveljavitvijo tega zakona prenašajo na centre za socialno delo in o sočasni sklenitvi novih pogodb o zaposlitvi teh javnih uslužbencev pri centrih za socialno delo v smislu določb 5. člena ZJU pomenijo ureditev prehoda teh javnih uslužbencev k centrom za socialno delo z drugim posebnim zakonom.

pogojev. Kandidat, ki je prepričan, da izpolnjuje pogoje za zasedbo delovnega mesta in se upravičeno zanese na delodajalca, da ga bo v nasprotnem izločil iz postopka, v primeru izbire na prosto delovno mesto poda odpoved prejšnje pogodbe o zaposlitvi in sklene novo pogodbo. Ob razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi pa javnemu uslužbencu preneha delovno razmerje brez odpovednega roka in odpravnine, s čimer javnega uslužbenca zadenejo vse negativne posledice napake, ki so nastale zaradi opustitve skrbnosti na strani delodajalca. Kot opozarja Kaluža (2013, str. 16), pa se razveljavitev pogodbe po ZJU ne sme mešati z razveljavitvijo pogodbe, ki jo ureja Obligacijski zakonik (OZ).

Razveljavitev lahko predlaga javni uslužbenec sam, uradniški svet, predstojnik, Računsko sodišče RS, inšpektor ali pa komisija za pritožbe, ki na koncu tudi odloči o razveljavitvi pogodbe (ZJU, prvi odstavek 76. člena). Pogodbo delodajalec razveljavi s sklepom, zoper katerega ima javni uslužbenec možnost sodnega varstva (ZJU, prvi odstavek 74. člena in tretji odstavek 76. člena). T. i. delna razveljavitev pa pomeni, da se pogodba o zaposlitvi lahko deloma razveljavi, če bi posamezne določbe lahko škodile javnemu interesu ali pa niso skladne z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo (ZJU, 75. člen).

## **6.5 REDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI**

### **6.5.1 REDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI IZ KRIVDNEGA RAZLOGA**

Delodajalec lahko javnemu uslužbencu odpove pogodbo o zaposlitvi po določbah ZDR-1, če krši obveznosti, ki jih je prevzel s podpisom pogodbe ali druge obveznosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja (ZDR-1, prvi odstavek 89. člena). ZJU tega instituta nima posebej urejenega, zato se za javne uslužbenca uporabljajo določbe ZDR-1.

Ker je delavec šibkejša stranka pogodbe o zaposlitvi, je zakonodajalec delodajalcu pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi naložil obveznosti, ki naj bi delavca varovale pred neutemeljenimi odpovedmi<sup>29</sup> ter mu omogočile, da se seznanijo z nameravano odpovedjo in se opredelijo do razlogov zanjo. To velja tudi za odpoved pogodbe iz krivdnega razloga. Delodajalec mora delavca, ki ne izpolnjuje obveznosti, določenih v pogodbi ali zakonu, najprej pisno obvestiti o obveznostih, ki izhajajo iz pogodbe o zaposlitvi in o možnosti odpovedi pogodbe, če ne bo prenehal s kršenjem obveznosti. V nadaljevanju pa mu mora omogočiti tudi zagovor o razlogu za redno odpoved. Zagovor mora določiti v roku, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni. Delavcu pa mora zagotoviti tudi, da pri zagovoru sodeluje predstavnik sindikata ali drug pooblaščenec delavca. Možnost zagovora delavca pred redno odpovedjo iz krivdnega razloga je povzeta po določbah 7. člena Konvencije MOD

---

<sup>29</sup> Delavcu je mogoče zaradi kršitve odpovedati pogodbo o zaposlitvi le, če mu je mogoče očitati krivdo za njegovo ravnanje. »Če v opredelitvi odpovednega razloga ni določena tudi oblika krivde, to ne pomeni, da za odpoved pogodbe o zaposlitvi zadošča že objektivno kršenje pogodbenih in drugih obveznosti. Odpoved pogodbe o zaposlitvi brez ugotovljene krivde delavca ni zakonita« (Sodba VIII Ips 217/2016, 4. 4. 2017).

št. 158, zakonodajalec pa je delodajalcu tudi naložil, da delavca z očitanimi kršitvami predhodno pisno seznanj (Bečan, in drugi, 2016, str. 489–490).

Vodovnik (2013, str. 43–44) omenja, da je treba pri ugotavljanju krivdnih razlogov za odpoved pogodbe, upoštevati tudi pravila, ki veljajo v kazenskem postopku, in sicer pravico do seznanitve z obdolžitvijo, do zagovora in do obrambe. Čeprav vse navedene pravice omenja tudi delovna zakonodaja, pa Vodovnik opozarja, da so tam urejene le »abstraktno« (prav tam, str. 44).

Prvi odstavek 85. člena določa, da delodajalec lahko delavcu redno odpove pogodbo o zaposlitvi iz krivdnih razlogov takrat, ko delavec stori najmanj dve kršitvi delovnih obveznosti, poleg tega pa mora biti izpolnjen tudi pogoj, da je delodajalec delavca po prvi kršitvi pisno opozoril<sup>30</sup> na možnost odpovedi. Določeni so tudi vsebina pisnega opozorila<sup>31</sup>, pogoji za njegovo izdajo, čas njegovega učinkovanja in način seznanitve delavca z njim. Pisno opozorilo se delavcu vroči. Opozorilo se praviloma vroči delavcu v prostorih delodajalca, lahko se mu pošlje priporočeno s povratnico, delodajalec pa delavca z opozorilom lahko seznanj tudi preko objave na oglasnem mestu, do katerega ima delavec dostop (Bečan, in drugi, 2016, str. 491).

Ker opozorilo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi velja eno leto od prejema (mišljen je datum vročitve pisnega opozorila) pisnega opozorila, mora delodajalec v tem času hraniti tako pisno opozorilo, ki je bilo vročeno delavcu, kot tudi dokazilo o vročitvi, saj dokazno breme nosi delodajalec. Pomembno je tudi, da delodajalec delavcu pravočasno izda opozorilo. Delodajalec mora delavcu opozorilo pred odpovedjo izdati najkasneje v 60 dneh, ko ugotovi, da je delavec kršil pogodbene obveznosti in najkasneje v šestih mesecih od nastanka kršitve obveznosti (Krašovec, 2013, str. 384). Odpoved zaradi krivdnih razlogov pa mora delodajalec podati v 60 dneh po ugotovitvi utemeljenega razloga in ne kasneje od šestih mesecev po nastanku utemeljenega razloga (ZDR-1, tretji odstavek 89. člena). Če pa ima dejanje, ki ga je storil delavec znake kaznivega dejanja, zakon poleg že navedenega subjektivnega roka, določa posebni objektivni rok. Delodajalec namreč lahko odpove pogodbo ves čas, ko je možen pregon za kaznivo dejanje. V tem primeru pa lahko delodajalec delavcu tudi prepove nadaljnje opravljanje dela (Bečan, in drugi, 2016, str. 524 in 525).

ZDR-1 pa je poenostavil tako postopek seznanitve delavca z redno odpovedjo, kot tudi postopek pri opozorilu pred odpovedjo iz krivdnega razloga. Od uveljavitve ZDR-1, delodajalec lahko delavca seznanj z odločitvijo tudi po službeni elektronski pošti (Kresal, 2013, str. 951).

---

<sup>30</sup> Da je pisno opozorilo pogoj za zakonito odpoved pogodbe, potrjuje tudi sodna praksa (Sodba VDSS Pdp 205/2014 z dne 15. 5. 2014).

<sup>31</sup> Opis kršitve delovne discipline, ki se očita delavcu, obveznost, ki jo je kršil in opozorilo o možnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi (Krašovec, 2013, str. 383).

Delavec lahko od delodajalca zahteva, da o nameravani odpovedi (redni ali izredni) pogodbe o zaposlitvi obvesti sindikat. Ta mora v roku šestih dni podati svoje mnenje (ZDR-1, 86. člen).

Skladno z zakonom ima delavec v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga pravico do 15-dnevnega odpovednega roka (ZDR-1, četrti odstavek 94. člena). Znotraj tega roka pa mora delodajalec delavcu tudi omogočiti, da išče novo zaposlitev (ZDR-1, prvi odstavek 97. člena). Za obliko in vsebino odpovedi, ki mora biti vedno izražena v pisni obliki, ter glede vročanja odpovedi se uporabljajo določbe 87. in 88. člena ZDR-1.

## **6.5.2 REDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI IZ POSLOVNEGA RAZLOGA**

### **6.5.2.1 Odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga po Zakonu o delovnih razmerjih**

Delodajalec delavcu lahko odpove pogodbo o zaposlitvi tudi, če za to obstaja poslovni razlog. Poslovni razlog pomeni, da delodajalec nima več potrebe po določenem delu. Razlog je lahko organizacijske, strukturne, ekonomske<sup>32</sup> ali druge podobne narave (ZDR-1, prva alineja prvega odstavka 89. člena). Kljub zakonski opredelitvi definicije poslovnega razloga je bila sodna praksa tista, ki je na podlagi obravnavanih zadev konkretizirala, kaj pomeni odpovedni poslovni razlog. Bistveno je tudi, da so ti razlogi na strani delodajalca (Mežnar, 2006, str. 21). Delodajalec namreč odpove pogodbo o zaposlitvi, ker so nastopile okoliščine, ki so povzročile prenehanje potreb po določenem delu in so povezane s poslovanjem delodajalca ter njegovim racionalnejšim organiziranjem (Bečan, in drugi, 2016, str. 519). Razlog za odpoved pogodbe iz poslovnega razloga torej ne sme biti povezan s konkretnim delavcem, temveč izključno z objektivnimi razlogi, ki se nanašajo na opravljanje določenega dela (Krašovec, 2013, str. 412).

Kot navaja Mežnar (2006, str. II), je na podlagi sprejetih odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča lahko ugotoviti, da »poslovni razlog obstaja takrat, kadar gre za trajno – dokončno prenehanje potreb po opravljanju določenega dela, ki ga je delavec opravljal na podlagi in pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi (za nedoločen čas) in če mu delodajalec v prihodnje takega dela ne more več zagotoviti«. Lahko pa potreba po delavcu preneha tudi le začasno. V tem primeru gre za zmanjšane potrebe delodajalca po delu delavca, ko delodajalec delavcu ne more zagotoviti dela in delavca lahko za največ šest mesecev v koledarskem letu začasno pisno napoti na čakanje na delo doma (Vodovnik, 2013, str. 74).

---

<sup>32</sup> Ekonomski vzroki se kažejo v manjšem številu naročil, strank, zmanjšanju proizvodnje in obsega dela. Te posledice pa od delodajalca zahtevajo organizacijske ukrepe, in sicer: reorganizacijo dela, zmanjšanje števila delavcev in razdelitev nalog med druge delavce, ukinitve delovnih mest in izmen, avtomatizacijo delovnih mest (Mežnar, 2006, str. II in III).

Poslovni razlog torej ne pomeni nujno, da je prenehala potreba po delavcu, temveč, da delodajalec nima več potrebe po določeni vrsti dela, ki ga je delavec opravljal skladno s pogodbo o zaposlitvi. Delovno razmerje se lahko nadaljuje, vendar morata delavec in delodajalec skleniti novo pogodbo o zaposlitvi, v kateri so določeni novi pogoji dela (Bečan, in drugi, 2016, str. 520). Pri t. i. »odpovedi s ponudbo nove pogodbe« mora delavec sprejeti novo ponudbo v roku 15 dni po tem, ko delodajalec poda pisno odpoved s ponudbo nove pogodbe, sicer po izteku odpovednega roka pogodba in s tem delovno razmerje delavca pri delodajalcu prenehata (ZDR-1, 91. člen).

Minimalni odpovedni rok pri podaji odpovedi iz poslovnega razloga je 15 dni, ki se podaljšuje glede na delovno dobo delavca pri delodajalcu (ZDR-1, tretji odstavek 94. člena). Delavcu pa pripada tudi odpravnina, ki se tudi spreminja glede na delovno dobo delavca pri delodajalcu (ZDR-1, 108 člen).

ZDR-1 pa posebej ureja odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov večjemu številu delavcev, in sicer v členih od 98 do 103. Določbe veljajo za delodajalce, ki zaposlujejo več kot 20 delavcev. Kolektivne odpuste ZDR-1 obravnava kot redno odpoved pogodbe o zaposlitvi. Zakon pa delodajalcu nalaga, da v 30 dneh po tem, ko ugotovi, da ne bo več potreboval delavcev, pripravi »program razreševanja presežnih delavcev« (Bečan, in drugi, 2016, str. 572).

V programu mora navesti razloge zaradi katerih bo odpovedal pogodbo in ukrepe, s katerimi preveri, če obstaja možnost za ohranitev določenega števila delovnih mest. Pripraviti mora seznam tistih delavcev, za katere se je izkazalo, da niso več potrebni ter določiti ukrepe in merila, s katerimi bi se negativne posledice odpovedi lahko zmanjšale. Program je treba tudi finančno ovrednotiti (ZDR-1, 101. člen).

Poleg naštetega je delodajalec o kolektivnih odpustih dolžan obvestiti sindikat in Zavod RS za zaposlovanje. Gre za obveznosti, ki jih je urejala že prejšnja ureditev (Belopavlovič, 2013, str. 370). Belopavlovičeva (2013, str. 370) meni, da je edina sprememba, ki bi lahko nekoliko olajšala kolektivne odpuste, delodajalčeva možnost, da v soglasju s sindikatom namesto kriterijev za določitev presežnih delavcev iz kolektivne pogodbe oblikuje svoje lastne kriterije.

#### **6.5.2.2 Posebnosti redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov po Zakonu o javnih uslužbencih**

Tudi ZJU dopušča odpoved pogodbe zaradi poslovnega razloga in pri tem izrecno prepoveduje uporabo ZDR-1. Enako kot v ZDR-1 so razlogi lahko organizacijski, strukturni, javnofinančni ali drugi podobni razlogi. Če se obseg javnih nalog zmanjša, delodajalec na podlagi reorganizacije javnemu uslužbencu lahko prekine delovno razmerje (ZJU, 156. člen).

O reorganizaciji odloča organ sam. V primeru organov državne uprave pa Vlada RS na predlog organa, vendar pa mora predstojnik organa z reorganizacijo seznaniti sindikat in obrazložitev z razlogi zanjo, s sindikatom tudi uskladiti (ZJU, četrta, peta in šesta odstavka 156. člena).

Sledi ugotavljanje, za katere javne uslužbenke je treba izvesti postopek premestitve in vključitev v interni trg dela ter določitev kriterijev<sup>33</sup> za določanje javnih uslužbencev, katerih delo postane trajno nepotrebno. Pri tem je treba upoštevati določbe o posebnem pravnem varstvu pred odpovedjo za posamezne varovane kategorije delavcev. Ker ZJU tega ne ureja, se uporabljajo določbe ZDR-1 (112.–116. člen ZDR-1), ki delodajalcu nalagajo dodatne formalnopravne zahteve. Posebno varstvo pred odpovedjo uživajo predstavniki delavcev (ZDR-1, 112. člen), delavci pred upokojitvijo (ZDR-1, 114. člen), starši (ZDR-1, 115. člen), delavci, ki so v bolniškem staležu in invalidi (ZDR-1, 116. člen).

Premestitev javnega uslužbenca<sup>34</sup> se izvede po postopku, ki je določen v 158. členu ZJU:

- premestitev se izvede znotraj organa, pri čemer se uradnika premesti na delovno mesto, ki se opravlja v istem nazivu. Premestitev je možna, če uradnik izpolnjuje pogoje za delovno mesto in je zanj ustrezno strokovno usposobljen. Tudi strokovno-tehničnega javnega uslužbenca se lahko premesti le, če izpolnjuje pogoje in ima ustrezne strokovne sposobnosti za opravljanje dela na novem delovnem mestu, pomembno pa je tudi, da plača ni nižja (ZJU, drugi odstavek 158. člena);
- če to ni mogoče, mora delodajalec javnemu uslužbencu omogočiti, da se usposobi za drugo delovno mesto, ki je prosto (ZJU, tretji odstavek 158. člena);

---

<sup>33</sup> Kriterije za določanje javnih uslužbencev, katerih delo postane nepotrebno, določa 31. člen Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v RS. Kriteriji se določijo po naslednjem vrstnem redu (MJU, 2015e, str. 8):

- prednost pri ohranitvi zaposlitve imajo delavci, ki dosegajo večjo delovno uspešnost;
- drugi kriterij so delovne izkušnje;
- tretji kriterij je delovna doba;
- četrta kriterij je zdravstveno stanje delavca, pri čemer imajo prednost pri ohranitvi zaposlitve delavci, ki so zboleli za poklicno boleznijo, delavci, ki so utrpeli poškodbe pri delu v organizaciji, ustanovi in zavodu, oziroma delavci s slabšim zdravstvenim stanjem;
- peti kriterij je socialno stanje.

<sup>34</sup> Institut premestitve ZJU ureja v XX. poglavju v členih 147–152 b. Premestitev pa se lahko izvede na željo javnega uslužbenca ali zaradi delovnih potreb, kamor spada tudi poslovni razlog (Bugarič, in drugi, 2004, str. 367). Uslužbenca delodajalec lahko premesti le za določeno obdobje, vendar ne več kot dve leti, ali pa je premestitev trajna (ZJU, prvi odstavek 147. člena) in je dopustna le, če kraj opravljanja dela v primeru premestitve od dotedanjšega kraja opravljanja dela ni oddaljen več kot 70 km oziroma več kot eno uro vožnje z javnim prevozom (ZJU, drugi odstavek 149. člena), pri čemer pa je skladno z osmim odstavkom 158. člena ZJU delodajalec dolžan javnemu uslužbencu ponuditi premestitev, ki presega navedeno omejitev.

- če zgoraj navedena premestitev ni mogoča, mora delodajalec uslužbencu ponuditi premestitev na delovno mesto, ki se opravlja v nazivu prvega nižjega kariernega razreda (ZJU, četrti odstavek 158. člena).
- v kolikor tudi zgoraj opisana premestitev ni možna, pa mora delodajalec javnega uslužbenca vključiti v interni trg dela. Hkrati se javnega uslužbenca obvesti, da se mu v primeru, če se zanj v enem mesecu ne najde ustrezne zaposlitve, odpove pogodba (ZJU, peti odstavek 158. člena).

Odpovedni rok prične teči z dokončnostjo sklepa o redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga (MJU, 2013, str. 3).

Delavec pa ima možnost, da se zaposli na prosto delovno mesto v organu, kjer je delal, še dve leti po tem, ko mu je prenehalo delovno razmerje. Pri zaposlitvi ima prednost pred drugimi kandidati (ZJU, sedmi odstavek 158. člena).

Medtem, ko se za premestitev in prednostno pravico ne uporablja ZDR-1 (ZJU, prvi odstavek 158. člena), pa veljajo določbe ZDR-1 glede obveščanja javnega uslužbenca in sindikata, glede odpovednih rokov, odpravnine in programa razreševanja presežnih javnih uslužbencev, kjer mora delodajalec upoštevati tudi določbe ZDR-1 glede števila delavcev. Organ mora imeti zaposlenih najmanj 20 uslužbencev, sicer se uporabljajo določbe, ki veljajo za individualno odpoved (MJU, 2015d, str. 16). Za organe, ki so vključeni v interni trg dela, se program razreševanja presežnih javnih uslužbencev pripravi tako, da se upoštevajo kadrovske potrebe vseh organov, ki so vključeni v interni trg dela (ZJU, 157. člen).

### **6.5.3 REDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI IZ RAZLOGA NESPOSBNOSTI**

Tudi pri tej vrsti odpovedi mora imeti delodajalec utemeljen razlog, da delovnega razmerja z delavcem ne more nadaljevati (Krašovec, 2013, str. 412). ZDR-1 opredeljuje razlog nesposobnosti kot nedoseganje pričakovanih delovnih rezultatov, ker delavec dela ne opravlja pravočasno, strokovno in kakovostno (subjektivni razlog) ali če ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dela, ki so določeni z zakoni in izvršilnimi predpisi, zaradi česar delavec ne izpolnjuje pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja (objektivni razlog) (Bečan, in drugi, 2016, str. 413).

Pri presoji tega razloga delodajalec mora delodajalec oceniti ali delavec pogodbene obveznosti izpolnjuje oziroma ali jih izpolnjuje pravilno ali ne (Bečan, in drugi, 2016, str. 522). Pri tem je treba opozoriti, da je vsebina navedenega odpovednega razloga neposredno povezana s pravico delavca do usposabljanja in izobraževanja (Krašovec, 2013, str. 414). Delodajalec mora delavcu omogočiti, da se skladno s potrebami delovnega procesa izobražuje in usposablja ter izpopolnjuje svoje znanje, da bi pridobil ustrezno znanje, ki ga potrebuje za opravljanje svojega dela (ZDR-1, 170. člen). Kot navaja Krašovec (2013, str. 414), je navedeno še posebej pomembno pri presoji obstoja razloga nesposobnosti, saj v primeru, da delodajalec daje prednost pri usposabljanju in



izpopolnjevanju samo nekaterim delavcem, medtem ko pri drugih ugotavlja nedoseganje pričakovanih rezultatov, razlog za odpoved zaradi nesposobnosti zagotovo ni utemeljen.

Odpoved pa mora biti podana v roku šestih mesecev, ko je delodajalec ugotovil, da delavec ne izpolnjuje več pogodbenih obveznosti. Gre za prekluzivni rok, kar pomeni, da z iztekom predpisanega roka pravica podati odpoved preneha (Bečan, in drugi, 2016, str. 524). Delavec mora biti pred odpovedjo o razlogu zanjo pisno seznanjen<sup>35</sup>, ima pa tudi pravico do zagovora (ZDR-1, drugi odstavek 85. člen).

Prejšnja ureditev je delodajalcu določala, da pred odpovedjo preveri, če obstaja možnost za ohranitev zaposlitve. Po novem pa skladno z ZDR-1 delodajalcu ni več treba ponuditi nove, spremenjene pogodbe o zaposlitvi, mora pa o odpovedi seznaniti Zavod RS za zaposlovanje. To stori, ko začne teči odpovedni rok<sup>36</sup> (Kresal, 2013, str. 944).

Delavec ima pravico, da si v času odpovednega roka išče novo zaposlitev. Pripada mu nadomestilo plače za vsaj dve uri na teden (ZDR-1, prvi odstavek 97. člena) in odpravnina (ZDR-1, 108. člen). Slednja pa mu ne pripada, če delavec v času odpovednega roka sklene pogodbo z drugim delodajalcem in se ta obveže, da bo pri izračunu odpravnine in odpovednih rokov upošteval skupno delovno dobo delavca pri obeh delodajalcih (ZDR-1, prvi odstavek 92. člena).

### **6.5.3.1 Posebnosti redne odpovedi iz razloga nesposobnosti po ZJU**

Tudi ZJU predvideva možnost odpovedi pogodbe iz razloga nesposobnosti, vendar se postopek odpovedi razlikuje od postopka, ki ga določa ZDR-1. Že za razlago pojma nesposobnost ZJU izrecno prepoveduje uporabo določb ZDR-1. Prav tako ne veljajo določbe ZDR-1 o morebitni premestitvi in pri izplačilu odpravnine (ZJU, prvi odstavek 159. člena).

Spremembe v izvajanju postopkov za ugotavljanje nesposobnosti so bile uvedene z novelo ZJU-B v letu 2005. ZJU je namreč pred novelo ZJU-B v XIX. poglavju (141.–146. člen) urejal postopek ugotavljanja nesposobnosti,<sup>37</sup> ki pa se je v praksi pokazal za neustreznega. Zakonodajalec je predlagal črtanje celotnega poglavja, saj so bili postopki uvedeni v majhnem številu, če pa je do njih že prišlo, so bili neučinkoviti, dolgotrajni in težko izvedljivi. Z namenom izenačitve statusa javnih uslužbencev v javni upravi z zaposlenimi v zasebnem

---

<sup>35</sup> »Konkretizirana pisna seznanitev z razlogom nesposobnosti je ena od zakonskih zahtev v okviru pravice do zagovora, ki mora biti izpolnjena za zakonito odpoved« (Sodba VIII Ips 40/2016, 24. 5. 2016).

<sup>36</sup> Odpovedni rok je odvisen od dobe zaposlitve pri delodajalcu in njegovih pravnih prednikih (Kresal, 2013, str. 944).

<sup>37</sup> Postopek ugotavljanja nesposobnosti je pred uveljavitvijo ZJU-B urejala Uredba o ugotavljanju nesposobnosti javnega uslužbenca. S črtanjem določb v ZJU o ugotavljanju nesposobnosti se je uredba prenehala uporabljati (Državni zbor RS, 2005), sam postopek pa podrobneje uredil v Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (KPND), in sicer v 25. členu.

sektorju je ZJU-B glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti določil neposredno uporabo ZDR, zadržal pa je nekatere posebnosti, ki veljajo za javne uslužbence, in sicer kot že omenjeno glede definicije nesposobnosti, odpravnine in možnosti premestitve javnega uslužbenca (Državni zbor RS, 2005).

Nesposobnost za razliko od disciplinske odgovornosti ni vezana na krivdno ravnanje javnega uslužbenca, ampak celo nasprotno. Javni uslužbenec se je lahko zavzeto trudil, da bi svoje naloge dobro opravil, pa kljub temu ni dosegel niti povprečnega uspeha pri svojem delu. Javnemu uslužbencu tako krivde ni mogoče očitati, kljub temu pa je zaradi obveznosti delovnega procesa in nujnosti opravljanja kakovostnih nalog treba doseči spremembo in zaposliti sposobnejšega javnega uslužbenca. V samem postopku pa je pomembno, da se ugotovi, da je razlog za nedoseganje rezultatov res nesposobnost javnega uslužbenca in ne na primer njegovo neprimerno vodenje ipd. (Bugarič, in drugi, 2004, str. 355).

Javni uslužbenec (uradnik ali uslužbenec na strokovno-tehničnem delovnem mestu) je pri delu nesposoben takrat, ko ne dosega rezultatov, ki se od njega pričakujejo (ZJU, drugi odstavek 159. člena). Šteje se tudi, da uradnik ni sposoben za delovno mesto, če so rezultati organa ali organizacijske note, ki jo vodi, pod pričakovanji ali pa se napake pri delu pogosto ponavljajo, kar vpliva na slabšo kakovost dela (ZJU, četrti odstavek 159. člena). Za nedoseganje pričakovanih delovnih rezultatov se šteje, če delo ni opravljeno strokovno in kakovostno ter v določenih oziroma dogovorjenih rokih (ZJU, šesti odstavek 159. člena). Tudi ZDR-1 navaja razlog nesposobnosti kot nedoseganje pričakovanih delovnih rezultatov, ker delavec dela ne opravlja pravočasno, strokovno in kakovostno, pri čemer pa ZDR-1 določa t. i. objektivno nesposobnost, če delavec ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dela, ki so določeni z zakoni in izvršilnimi predpisi, zaradi česar delavec ne izpolnjuje pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja. Nesposobnost je torej po ZJU opredeljena izključno kot nedoseganje pričakovanih delovnih rezultatov. Neizpolnjevanje pogojev za delovno mesto pa skladno s 162. členom ZJU predstavlja dodaten razlog (ne kot razlog nesposobnosti) za odpoved pogodbe. ZJU je razlog nesposobnosti po ZDR-1 razdelil na štiri dele in jih umestil v 74.,<sup>38</sup> 154.,<sup>39</sup> 159. in 162. člen ZJU (Kaluža, 2013, str. 16).

Za razliko od ZDR-1 pa po ZJU delavec ni upravičen do odpravnine. Kot smo že omenili, se v tem primeru prenehanja pogodbe glede odpravnine ne uporablja ZDR-1. Ker pa ZJU ne vsebuje določb glede odpravnine, delavcu v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi le-ta ne pripada. Tako ugotovitev je sprejelo tudi sodišče (Sodba VIII Ips 394/2009 z dne 22. 2. 2011, v zvezi s sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani Pdp 1176/2008), ki meni, da »po ZJU ni pravne podlage za plačilo odpravnine v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu iz razloga nesposobnosti, kot ta razlog definira ZJU v 159.

---

<sup>38</sup> Če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dela na delovnem mestu oziroma če javni natečaj ni potekal v skladu s predpisi (ZJU, 74. člen).

<sup>39</sup> Uradniku lahko delovno razmerje preneha tudi, če ne opravi izpita, pa bi ga skladno s pogodbo o zaposlitvi moral, razen, če za to obstajajo objektivni razlogi (ZJU, 154. člen).

členu,« ter da »različna ureditev pravice do odpravnine v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ne pomeni protiustavnega neenakopravnega obravnavanja«. Pri tem je sodišče poudarilo, da določbe Konvencije MOD št. 158 niso kršene, saj javnemu uslužbencu v tem primeru pripada nadomestilo za čas brezposelnosti, s čimer je zagotovljena socialna varnost v smislu te konvencije (Sodba VIII Ips 394/2009 z dne 22. 2. 2011, v zvezi s sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani Pdp 1176/2008).

Po ZJU mora predstojnik pred odpovedjo pogodbe iz razloga nesposobnosti predhodno preveriti, če obstaja možnost premestitve javnega uslužbenca (ZJU, 158. člen), vendar mora uslužbenec s premestitvijo soglašati. Poleg tega mora v organu obstajati prosto delovno mesto, za katerega uslužbenec izpolnjuje predpisane pogoje (ZJU, prvi odstavek 161. člena). V tem primeru javni uslužbenec ne more sam izbirati med prostimi delovnimi mesti, temveč je predstojnik tisti, ki oceni, ali je javni uslužbenec sposoben za delovno mesto.

## **6.6 IZREDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI**

Izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi je odpoved pogodbe brez odpovednega roka, kar pomeni takojšnje prenehanje delovnega razmerja. Gre za primere, ko stranka pogodbe o zaposlitvi oceni, da nadaljevanje delovnega razmerja zaradi ravnanja druge stranke ni več možno. Izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi je opredeljena kot pravna možnost delodajalca in pravna možnost delavca, ki omogoča eni ali drugi strani takojšnje prenehanje pogodbe o zaposlitvi (Bečan, in drugi, 2016, str. 644). Izredno lahko ena ali druga stranka odpove pogodbo le v primerih in iz razlogov<sup>40</sup>, ki jih določa zakon (ZDR-1, prvi odstavek 109. člena). Poleg naštetih razlogov pa je treba upoštevati tudi okoliščine zaradi katerih nadaljevanje delovnega razmerja ni možno, saj »je zaupanje med pogodbenima strankama porušeno do te mere, da delovnega razmerja ni možno nadaljevati niti za čas odpovednega roka.« (Krašovec, 2013, str. 505). Dokazno breme je na strani stranke, ki izredno odpoveduje pogodbo o zaposlitvi (ZDR-1, drugi odstavek 84. člena). Izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi mora biti podana znotraj določenih rokov, in sicer v določenem subjektivnem in objektivnem roku (Krašovec, 2013, str. 506).

ZJU ne ureja postopkov izredne odpovedi, zato določila ZDR-1 glede izredne odpovedi veljajo tudi za javne uslužbence. Vročitev odpovedi se opravi v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek. Vendar pa zaradi posebne ureditve postopkov odločanja (v primeru delavčeve pritožbe je dvostopenjsko odločanje) veljajo nekatere posebnosti pri izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem v državni upravi in upravah lokalnih skupnosti, in sicer glede izteka roka za podajo odpovedi in njenega učinkovanja šele z dokončnostjo odločitve (Bečan, in drugi, 2016, str. 645).

---

<sup>40</sup> ZDR-1 taksativno našteva razloge na strani delavca (člen 110) in na strani delodajalca (člen 111).

### **6.6.1 IZREDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI S STRANI DELODAJALCA**

Delodajalec lahko izredno odpove pogodbo o zaposlitvi iz utemeljenih razlogov, če delavec naklepoma ali iz malomarnosti krši pogodbene ali druge obveznosti, če stori dejanje, ki ima znake kaznivega dejanja. Prav tako, če je delavec v postopku izbire dal lažne podatke o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dela. Razlog za odpoved je tudi, če delavec najmanj petkrat ne pride v službo in o tem ne obvesti delodajalca. Enako lahko delodajalec odpove pogodbo, če je bila delavcu izrečena pravnomočna odločba za delo v delovnem razmerju ali vzgojni ali varnostni ukrep ali kazen za prekršek, zaradi katerega svojega dela ne more opravljati kot šest mesecev. Delavcu se odpove delovno razmerje tudi, če dela ne more opravljati več kot šest mesecev zaradi prestajanja zaporne kazni, če se delavec potem, ko so mu prenehali razlogi za suspenz ne vrne na delo ali če delavec v času bolniškega dopusta ne upošteva navodil zdravnika, zdravstvene komisije (ZDR-1, 110. člen).

Za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi, ki jo poda delodajalec, veljajo enake zahteve glede pravice do zagovora<sup>41</sup> in vsebine odpovedi kot veljajo za odpoved iz krivdnega razloga in zaradi ugotovljene nesposobnosti. Je pa v primerjavi z redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga določen krajši subjektivni rok, in sicer na 30 dni od ugotovitve razloga (Bečan, in drugi, 2016, str. 645).

Delodajalec pa lahko potem, ko začne s postopkom izredne odpovedi, v primerih iz prve (če gre za kršitev, ki ima vse znake kaznivega dejanja), druge (zaradi drugih naklepnih hujših kršitev oziroma hujših kršitev, ki jih delavec stori s hudo malomarnostjo) in pete (če je delavcu s pravnomočno odločbo prepovedano opravljati določenega dela ali mora biti zaradi izvršitve pravnomočno izrečenega ukrepa odsoten z dela več kot šest mesecev) alineje prvega odstavka 110. člena ZDR-1, delavcu tudi prepove nadaljnje opravljanje dela (ZDR-1, tretji odstavek 110. člena). Novi ZDR-1 je za tovrsten primer odpovedi uvedel tudi obveščanje sveta delavcev ali delavskega zaupnika (ZDR-1, 86. člen).

Izredno odpoved se delavcu vroči skladno z 88. členom ZDR-1, in sicer v prostorih delodajalca ali se mu jo pošlje priporočeno s povratnico, delodajalec pa delavca z odpovedjo lahko seznanj tudi preko objave na oglasnem mestu, do katerega ima delavec dostop. Vročitev se šteje za opravljeno, tudi če delavec vročitev zavrne (ZDR-1, drugi in tretji odstavek 88. člena).

### **6.6.2 IZREDNA ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI S STRANI DELAVCA**

Delavec lahko odpove pogodbo o zaposlitvi v roku treh delovnih dni (javni uslužbenec v roku 15 dni) po tem, ko je delodajalca pisno opozoril na neizpolnjevanje zakonskih

---

<sup>41</sup> Delodajalec mora v primeru, če meni, da obstaja eden izmed naštetih razlogov, delavcu omogočiti zagovor, razen če obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi bilo od delodajalca neupravičeno pričakovati, da delavcu to omogoči (ZDR-1, 85. člen).

obveznosti. To velja tudi, če delodajalec v tem času kršitve ne odpravi (ZDR-1, drugi odstavek 111. člena in ZJU, drugi odstavek 24. člena).

Možne hujše kršitve so, če delodajalec delavcu več kot dva meseca ne zagotavlja dela, neredno izplačevanje plače, ali pa, če je ta bistveno nižja (ZDR-1, prva, tretja in četrta alineja prvega odstavka 111. člena). Kot navaja Krašovec (2013, str. 533) zakon ne opredeljuje, kaj pomeni bistveno nižja plača in v nadaljevanju domneva, da plača ne bi smela biti nižja od zakonsko določene minimalne plače. Razlogi so tudi neplačevanje prispevkov za socialno varnost, ali če delodajalec ne odpravi kršitev, ki ogrožajo varnost in zdravje delavca pri delu ali kršijo njegovo dostojanstvo spri delu (ZDR-1, peta, šesta in sedma alineja 111. člena). Gre torej za izjemne primere v katerih je bilo omajano zaupanje delavca do delodajalca. Kot ugotavljajo Bečan in drugi (2016, str. 664), je zakonodajalec uredil to možnost kot skrajno, in sicer za zaščito pravičnih delovnih pogojev, pravice do pravičnega plačila ter socialne varnosti delavcev in njihovih družin, varstva delavcev za primer prenehanja delovnega razmerja iz razlogov na strani delodajalca in kot skrajno možnost varstva pravice do dostojanstva delavcev pri delu, kot te pravice ureja Evropska socialna listina, spremenjena (MESL).

Delavec je v primeru izredne odpovedi delodajalca upravičen do odpravnine, določene za primer redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov. Upravičen pa je tudi do odškodnine, in sicer najmanj v višini izgubljenega plačila za čas odpovednega roka (ZDR-1, tretji odstavek 111. člena).

### **6.6.3 VARSTVO PRAVIC POSAMEZNIKA**

Varstvo pravic delavcu omogoča, da v postopku predsodnega varstva od delodajalca zahteva, da izpolni obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi oziroma odpravi storjene kršitve in da v postopku pred delovnim sodiščem izpodbija odločitve ali ravnanja delodajalca, s katerimi so kršene njegove pravice. Delovnopравни predpisi določajo, da lahko varstvo pravic zahteva oseba, ki je zaposlena, kot tudi tista oseba, ki trdi, da elementi delovnega razmerja obstajajo, pa čeprav delo opravlja na podlagi civilne pogodbe, ter neizbrani kandidat (Rajgelj, 2016, str. 17). Ker pa za pogodbeno delovno razmerje veljajo določene posebnosti, je specifična tudi ureditev varstva pravic in obveznosti ter uveljavljanje pravic delavcev v delovnem razmerju (Bečan, in drugi, 2016, str. 1052).

Po mnenju Rajgeljeve (2016, str. 17) procesni položaj delavcev v Sloveniji ni ustrezno urejen. To utemeljuje s tem, da varstvo pravic urejajo različni zakoni in zato delavec ne ve, po katerem zakonu naj sproži postopek za uspešno uveljavljanje svojih pravnih interesov, pred kom in v kakšnih rokih.

Varstvo pravic delavci v zasebnem sektorju uveljavljajo skladno z 200. členom ZDR-1. Preden pa posameznik vložiti tožbo na delovno sodišče, mora od delodajalca pisno zahtevati, da odpravi kršitve (ZDR-1, prvi in drugi odstavek 200. člena). Takšna t. i.

»notranja pot« predstavlja procesno predpostavko za sodno varstvo, saj brez te sodišče ne bi moglo vsebinsko odločati (Rajgelj, 2016, str. 17).

Se pa za delavce in javne uslužbence razlikuje postopek pravnega varstva pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi delodajalca. Delavci v zasebnem sektorju lahko od pristojnega delovnega sodišča zahtevajo ugotovitev nezakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi, v 30-ih dneh od vročitve odpovedi (ZDR-1, tretji odstavek 200. člena), javni uslužbenci pa se morajo najprej pritožiti komisiji za pritožbe, v nadaljevanju pa lahko vložijo tožbo, o kateri odloča delovno sodišče (ZJU, 24. člen). Se pravi, da lahko delavci v zasebnem sektorju varstvo pravic uveljavljajo neposredno pred pristojnim delovnim sodiščem, za javne uslužbence pa zakonska ureditev predvideva dvostopenjsko pravno varstvo. Izjema so tudi denarne terjatve, saj jih delavci lahko skladno s četrtem odstavkom 200. člena ZDR-1 uveljavljajo neposredno pred sodiščem brez predhodnega pisnega uveljavljanja pri delodajalcu in določenega roka za uveljavljanje sodnega varstva (Bečan, in drugi, 2016, str. 1057).

Rajgelj (2016, str. 17) meni, da je v zasebnem sektorju uveljavljanje varstva pravic iz delovnega razmerja razmeroma neproblematično, medtem ko je v javnem sektorju nepregledno. Po navedbah Vodovnika in Tičarja (2014, str. 49) je bistvena razlika med ZDR-1 in ZJU v načinu in obsegu varstva pravic zaposlenih. Medtem ko ZJU določa sistem internega odločanja pritožbenih komisij o pritožbah zaposlenih, pa določila ZDR-1 ne urejajo obveznega odločanja delodajalca o zahtevah ali ugovorih delavcev. Delavec lahko sproži spor pred sodiščem za delovne spore, v sporazumu z delodajalcem pa tudi pred arbitražo, če je ta predvidena s kolektivno pogodbo, spor pa je možno rešiti celo z mediacijo. Skladno z ZJU se lahko javni uslužbenci pritožijo o zadevah v zvezi s svojimi nazivi in položaji, pri čemer se v teh primerih pritožbe obravnavajo po pravilih upravnega postopka in v upravnem sporu pred sodiščem.

Zakonodaja na področju uslužbenskega sistema ureja varstvo pravic javnih uslužbencev v 24. in 25. členu ZJU. Za razliko od ZDR-1 ZJU določa posebno formalno obliko odločanja o pravicah javnih uslužbencev, in sicer mora biti javnemu uslužbencu za vsako odločitev izdan sklep, po pravilih upravnega postopka. Zoper sklep se javni uslužbenec lahko v roku osmih dni pritoži na Komisijo za pritožbe iz delovnega razmerja. Pritožba v tem primeru nima suspenzivnega učinka in ne zadrži<sup>42</sup> izvršitev odločitve o pravici javnega uslužbenca. Skladno z določili drugega odstavka 39. člena ZJU mora komisija za pritožbe o pritožbi odločiti najkasneje v roku 30 dni. Javni uslužbenec lahko sodno varstvo pred delovnim sodiščem uveljavlja v 30-ih dneh od vročitve sklepa komisije za pritožbe oziroma po preteku roka za izdajo sklepa (ZJU, drugi odstavek 25. člena).

---

<sup>42</sup> V primeru prenehanja delovnega razmerja pa ima pritožba suspenzivni učinek, saj se z njeno vložitvijo zadrži izvršitev odločitve o pravici. Javnemu uslužbencu delovno razmerje tako ne more prenehati, preden o njegovi pritožbi ne odloči Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja (Rajgelj, 2016, str. 19).

Tako kot delavci v zasebnem sektorju lahko tudi javni uslužbenci denarne terjatve iz delovnega razmerja uveljavljajo neposredno pred pristojnim sodiščem. Enako velja tudi za uveljavljanje transformacije, in sicer po tem, ko se pogodba že izteče in javni uslužbenec ni več v delovnem razmerju pri delodajalcu (Rajgelj, 2016, str. 19).

## **7 POSEBNOSTI SKLEPANJA IN PRENEHANJA DELOVNEGA RAZMERJA V POLICIJI**

Kot smo že omenili, ZJU dopušča, da so posamezna vprašanja lahko drugače urejena, kot jih določa ta zakon, če je to potrebno zaradi specifične narave nalog, ki jih opravljajo nekatere skupine javnih uslužbencev, oziroma za izvrševanje posebnih dolžnosti in pooblastil (ZJU, tretji odstavek 22. člena). Narava dela, ki ga opravljajo policisti, terja pravne in organizacijske rešitve, ki odstopajo od klasičnega sistema uslužbencev v drugih državnih organih in javnih službah, zato je njihov delovnopравни položaj nekoliko drugače urejen. Policijske naloge določa Zakon o nalogah in pooblastilih policije (v nadaljevanju: ZNPPol), te pa izhajajo iz temeljnih dolžnosti policije, in sicer zagotavljanja varnosti posameznikom in skupnosti, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitve pravne države.

Sistem policijskih uslužbencev poleg ZDR-1 in ZJU ureja ZODPol, ki določa nekatere posebnosti delovnopravnih razmerij zaposlenih v policiji. V zadnjih letih se je število zaposlenih v policiji izrazito zmanjšalo, zato je zakonodajalec pri spremembi ZODPol v letu 2016 predvidel nekatere zakonske rešitve, kot na primer urejanje statusa zaposlenih z uvedbo kariernega sistema<sup>43</sup> in spremembo pogojev o zaposlitvi za določen čas v pogodbe za nedoločen čas. Poleg tega pa je sprememba zakona sledila tudi odločitvam višjih delovnih in socialnih sodišč, ki so potrdila sodbe prvostopenjskih sodišč (Vlada RS, 2016, str. 2).

Oseba mora za sklenitev delovnega razmerja v policiji, poleg pogojev iz ZJU izpolnjevati še dodatne pogoje (ZODPol, 44. člen). Zaradi posebne narave nalog, ki jih opravljajo zaposleni v policiji, ZODPol določa, da mora imeti oseba, ki se želi zaposliti v policiji, ustrezne psihofizične sposobnosti in ne sme biti pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje, katerega storilec se preganja po uradni dolžnosti, ali pravnomočno obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece. Oseba mora biti državljan RS s stalnim prebivališčem v EU, biti mora varnostno preverjena in zanjo ne sme obstajati varnostni zadržek. Določen je tudi pogoj, da policist nima dvojnega državljanstva in da ni član politične stranke.<sup>44</sup> Iz navedenega izhaja, da morajo osebe, ki želijo skleniti delovno razmerje v policiji, izpolnjevati strožje pogoje, kot jih določa 88. člen ZJU.

---

<sup>43</sup> Z novelo ZODPol v 2016 je bil vzpostavljen karierni sistem in opredeljen pojem »karierni policist« ter pravice, ki pripadajo s tega naslova. Karierni policist je policist, ki je najmanj pet let neprekinjeno zaposlen v policiji. Status mu preneha ob prenehanju zaposlitve v policiji, za prekinitev statusa pa se ne štejejo napotitve ali premestitve v druge državne organe (Vlada RS, 2016, str. 25 in 26).

<sup>44</sup> ZODPol je prvič zakonsko konkretiziral ustavno določbo iz 42. člena, ki poklicnim pripadnikom obrambnih sil in policije prepoveduje članstvo v političnih strankah (Vlada RS, 2012, str. 90).



Pred sklenitvijo delovnega razmerja policija v skladu z 51. členom ZODPol izvede varnostno preverjanje,<sup>45</sup> s čimer preveri ali obstajajo varnostni zadržki. V primeru, da se ugotovi obstoj varnostnega zadržka, oseba ne more skleniti delovnega razmerja (ZODPol, 44. člen). Varnostno preverjanje pa policija lahko opravi le, če posameznik v to pisno privoli. Če posameznik v varnostno preverjanje ne privoli, se šteje, da ne izpolnjuje pogojev za sklenitev delovnega razmerja (ZODPol, šesti odstavek 51. člena).

45. člen ZODPol določa, da sklenitev delovnega razmerja policistov poteka skladno z ZJU. Izjema velja za kandidate za policiste, saj gre v tem primeru za kombinacijo delovnopравниh in izobraževalnega področja. Policija z njimi delovno razmerje sklene na podlagi javne objave. Kandidati za policiste kot udeleženci izobraževanja sklenejo pogodbo o zaposlitvi za določen čas (Vlada RS, 2012b, str. 90). Po uspešno zaključenem izobraževanju pa policija z njimi sklene pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, in sicer brez javne objave in brez javnega natečaja. Policist mora v delovnem razmerju ostati še najmanj dvakrat toliko časa, kolikor je trajalo izobraževanje (Vlada RS, 2016, str. 38 in 39). Tretji odstavek pa dopušča izjemo, da se delovna razmerja s policisti na določenih delovnih mestih sklenejo brez javnega natečaja in brez javne objave. Gre za delovna mesta, za katera se zahtevajo posebna znanja in spretnosti ter so določena v aktu o organizaciji in sistemizaciji. Ta določba predstavlja izjemo, ki odstopa od načela javne objave, kot to določa 23. člen ZDR-1, in pri kateri se ne upošteva načelo enakopravne dostopnosti, predpisano v 7. členu ZJU (Vlada RS, 2012b, str. 90).

Za uslužbenca, ki izvajajo nadzor na zunanji evropski meji in varujejo objekte, ki jih v skladu s predpisi varuje policija, pa velja posebnost, ki odstopa od splošnih delovnopравниh predpisov. Z njimi se lahko sklene pogodba o zaposlitvi za določen čas za obdobje pet let, ki se lahko še enkrat podaljša za enako obdobje. Gre za izjemo, ki odstopa od splošnega pravila, da se pogodba o zaposlitvi sklepa za nedoločen čas, kot tudi za izjemo, ki odstopa od 53. člena ZDR-1, ki določa, da delodajalec ne sme skleniti ene ali več zaporednih pogodb o zaposlitvi z istim delavcem in za isto delo, katerih neprekinjen čas trajanja bi bil daljši od dveh let. Če se z osebo, ki je sklenila tako pogodbo, v nadaljevanju sklepa pogodba za nedoločen čas, javna objava ali javni natečaj nista potrebna (Vlada RS, 2012b, str. 93).

V primeru, da je bil policist pravnomočno obsojen zaradi naklepne kaznivega dejanja na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece, mora sodišče pravnomočno sodbo poslati policiji. Uslužbencu policije preneha delovno razmerje s sklepom generalnega direktorja policije, najpozneje pa 15. dan po vročitvi pravnomočne sodbe policiji (ZODPol, 56. člen). Pečarič (2015, str. 63) ugotavlja, da gre za nejasno razmerje med obvezno in fakultativno odpovedjo delovnega razmerja policistu. Kot navaja, obstaja dilema uporabe 56. člena ZODPol in kršenja pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja (krivdni razlog) iz 89. člena ZDR-1. Po ZODPol uslužbencu policije delovno razmerje preneha

---

<sup>45</sup> V okviru varnostnega preverjanja policija zbere podatke o morebitnih varnostnih zadržkih, ki so taksativno naštetih v 52. členu ZODPol (ZODPol, peti odstavek 51. člena).

obvezno po samem zakonu, medtem ko po ZDR-1 iz utemeljenih razlogov, zaradi katerih nadaljnje delo skladno s pogodbo ni mogoče. Ko pa obstaja krivdni razlog in ima dejanje, ki ga stori delavec vse znake kaznivega dejanja, mu lahko delodajalec odpoved pogodbo brez odpovednega roka (Povzeto po: Pečarič, 2015, str. 63–64). Uslužbencu policije se lahko v času trajanja postopka za odpoved pogodbe o zaposlitvi prepovedi opravljanje dela ali se ga začasno odstrani z dela. Delovnopравни institut prepovedi opravljanja dela določa ZDR-1 v četrtem odstavku 89. člena in v tretjem odstavku 110. člena, začasno odstranitev uslužbenca od dela za čas trajanja disciplinskega postopka pa določa ZJU v 131. členu. Te določbe se uporabljajo tudi za uslužbence policije. Policistu, ki ima prepoved opravljanja dela ali je začasno odstranjen z dela, se odvzame službena izkaznica, s katero izkazuje pravico izvajanja policijskih pooblastil, in službeno orožje, hkrati pa se mu onemogoči dostop do evidenc policije. Namen tega ukrepa je, da se preprečijo zlorabe, do katerih bi lahko v času prepovedi opravljanja dela oziroma odstranitve od dela prišlo, saj se policistu onemogoči opravljanje del in nalog, za katere je sklenil pogodbo o zaposlitvi (Vlada RS, 2012b, str. 95 in 96). Po mnenju Pečariča (2015, str. 64) pa problem za Policijo kot delodajalca in Oddelka za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili (v nadaljevanju: Posebni oddelek DT) predstavlja tudi dejstvo, da Policija ni pristojna za preiskovanje kaznivih dejanj, ki jih storijo policisti, med drugim tudi teh, ki so povezana s kršitvijo delovnih obveznosti, in po njegovem mnenju ne more učinkovito izvajati delovnopravne zakonodaje zaradi nevarnosti razkritja, saj mora o tem obvestiti Posebni oddelek DT. Kot navaja, »inkriminiran policist zaradi omenjenega dobi občutek, da mu nič ne morejo, dela še naprej ali lahko celo v večjem obsegu izvaja prepovedana ravnanja« (Pečarič, 2015, str. 64). Policist lahko opravlja svoje delo tudi več let (glede na trajanje sodnih postopkov), vse do pravnomočne obsodbe. Po njegovem mnenju bi morala za policiste zaradi pomembnosti izvajanja policijskih pooblastil veljati strožja delovnopravna zakonodaja, saj je moralno nesprejemljivo, da bi policist še naprej opravljal naloge, ko zoper njega poteka kazenski postopek na podlagi pravnomočne obtožnice. Policija kot represivni organ bi namreč morala še toliko bolj paziti na zakonitost dela (Pečarič, 2015, str. 64).

## **8 PRIMERJALNO-PRAVNI PREGLED SKLEPANJA POGODBE O ZAPOSLOTVI V JAVNEM SEKTORJU V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE**

V primerjalno-pravnem pregledu smo analizirali ureditev sistema javnih uslužbencev v treh državah članicah EU, in sicer v Nemčiji, Avstriji in Italiji. Pri pregledu tujih sistemov smo se osredotočili na posebnosti pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi javnih uslužbencev. Zanimalo nas je, na kakšen način so uslužbenska razmerja vzpostavljena.

V večini držav na področju uslužbenskih razmerij obstajata obsežna zakonodaja in sodna praksa. Nemški sistem pa je razvil posebno pravno veja, t. i. Beamtenrecht (MJU, 2015b, str. 16).

Predlagatelj ZJU je že ob pripravi predloga zakona v letu 2002 ugotovil, da ne obstaja enoten evropski model, ki bi enako urejal sistem javnih uslužbencev v EU. Posledica tega so različne ureditve, pri katerih gre za različno pravno razmejitev med javnim in zasebnim sektorjem (MJU, 2015b, str. 15 in 16).

Ministrstvo za javno upravo (MJU, 2015b, str. 9) ugotavlja, da je po ugotovitvah projekta SIGMA Slovenija od vstopa v EU na posameznih področjih napredovala, na nekaterih področjih pa se kažejo slabosti. Slednje se kažejo pri zaposlovanju, izbiri kandidatov, plačnem sistemu in preverjanju znanja.

Kot navaja Van-Biesen (2006, str. 3), se izbirni postopki v sistemih javnih uslužbencev držav članic EU razlikujejo. Dodaja pa, da vsi skušajo združiti dve ključni načeli, in sicer da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in izbira kandidata, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog v državni upravi.

### **8.1 UREDITEV V NEMČIJI**

Nemški sistem, ki velja za t. i. »klasičen sistem«, vzpostavlja pravno razlikovanje med javnimi uslužbenci (Demmke & Moilanen, 2012, str. 21). Javni uslužbenci se ločijo na uradnike (»Beamten«), nameščence (»Angestellte«) in delavce (»Arbeiter«). Razlika med statusom osebe, ki je zaposlena v javnem sektorju, ni natančno določena, saj lahko isto delovno mesto zaseda oseba, ki ima status javnega uslužbenca (»Beamter«) ali nameščenca (»Angestellter«), ki je v pretežni meri podrejen zasebnopravni ureditvi (Kerševan, 1998, str. 657–658).

Za nameščence in delavce velja drugačna pravna ureditev kot za uradnike. Posebno upravno pravo velja le za uradnike, saj le-ti lahko izvajajo oblastne upravne naloge, medtem ko za nameščence in delavce velja taka ureditev kot za zaposlene v zasebnem sektorju (Trstenjak, 1996, str. 543). Temeljne določbe glede statusa uradnikov ureja že nemška

ustava oziroma temeljni zakon (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. 5. 1949, BGBl. I 1949, S. 1.), ki v četrtem odstavku 33. člena določa, da mora biti izvajanje oblastno upravnih nalog kot stalna naloga praviloma zaupana uradnikom, ki so v posebnem službenem in zvestobnem razmerju do države (Trstenjak, 1996, str. 545). Temeljni zakon, ki ureja status zveznih uradnikov, je zvezni zakon o uradnikih (Bundesbeamtengesetz, 27. 2. 1985, BGBl. I S. 479, v nadaljevanju: BBG). Zakon v 2. členu določa, da je uradnik oseba, ki je v javnopravnem uslužbenskem in zvestobnem razmerju (uradniškem razmerju) z zvezo ali z neposredno zvezno organizacijo, ustanovo ali skladom javnega prava (Trstenjak, 1996, str. 546).

Za sprejem v uslužbeno razmerje se vzpostavlja obveznost javnega ali internega natečaja za zasedbo delovnih mest. Da bi bil izbor kandidatov nepristranski in da bi se preprečilo zaposlovanje na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc ter za zagotovitev strokovnosti, sprejem v uslužbeno razmerje nadzoruje neodvisno telo (BPA – zvezni kadrovski odbor v Nemčiji) (Kerševan, str. 659).

Uradniško delovno razmerje se sklene le za opravljanje oblastveno-upravnih nalog in drugih nalog, ki jih zaradi varstva države ali javnega življenja ne smejo opravljati osebe, ki so v zasebnopravnem delovnem razmerju, torej nameščencem in delavcem (BBG, 5. člen). Delovno razmerje se sklepa za nedoločen čas, izjema pa velja za javne uslužbence na posameznih vodstvenih položajih, ki so na funkcijo imenovani za določen čas (Kerševan, 1998, str. 662–663). Prav tako imajo uradniki v skladu z zakonom zagotovljeno možnost kariere, za razliko od drugih javnih uslužbencev pa nimajo pravice do stavke (Trstenjak, 1996, str. 547).

Uradniki ne sklenejo pogodbe o zaposlitvi, kot to velja za druge javne uslužbence (nameščence in delavce), temveč se delovno razmerje vzpostavi z imenovanjem uradnika na položaj (Kerševan, 1998, str. 663). Uradnika se na položaj imenuje s posebnim upravnim aktom (Ernennungsurkunde). Za vzpostavitev uradniškega razmerja pa morajo biti izpolnjene določene predpostavke, in sicer da bo uradnik izpolnjeval oblastno upravne naloge, ki jih ne morejo opravljati osebe, ki so v zasebnopravnem delovnem razmerju, da gre za nemškega državljana oziroma državljana EU. Poleg tega mora imeti ustrezno izobrazbo oziroma mora biti strokovno usposobljen (Trstenjak, 1996, str. 549).

## **8.2 UREDITEV V AVSTRIJI**

Javni uslužbenci v Avstriji se delijo na uradnike (Beamte) in uslužbence (Vertragsbediensteter), ki so v pogodbenem razmerju. V Avstriji se med javne uslužbence poleg uradnikov s klasičnimi upravnimi nalogami, sodnikov in tožilcev, policistov in poklicnih vojakov, učiteljev in visokošolskih profesorjev uvršča tudi zaposlene na železnici in pošti, v večjih mestih pa tudi zaposlene v komunalnih službah in v javnem prevozu (Haček, 2001, str. 46).

Status uradnika ureja zakon o službenem razmerju uradnikov (Beamten–Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979, BGBl. Nr. 333/1979, v nadaljevanju: BDG). Status pogodbenih uslužbencev ureja zakon o pogodbenih uslužbencih (Vertragsbedienstetengesetz 1948 – VBG, BGBl. Nr. 86/1948), ki zelo podrobno ureja pravice, obveznosti in odgovornosti. Delovno razmerje sklenejo s pogodbo o zaposlitvi, medtem ko se uradnika v uslužbensko razmerje imenuje z javnopravnim aktom o imenovanju.

BDG se uporablja za vse javne uslužbence, ki so v javnopravnem službenem razmerju z državo, izjema so sodniški pripravniki, sodniki in tožilci (BDG, 1. člen). V 4. členu BDG so določeni splošni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za imenovanje uradnikov, in sicer avstrijsko državljanstvo oziroma neomejen dostop do avstrijskega trga dela, poslovna sposobnost ter osebna in strokovna sposobnost za opravljanje nalog, določena je minimalna starost 18 let. Uradnika se v uslužbensko razmerje imenuje z javnopravnim aktom o imenovanju, v katerem so navedeni delovno mesto, uradniški naziv in datum imenovanja (prvi odstavek 5. člena BDG). Uslužbensko razmerje je sprva začasno in ga delodajalec lahko odpove brez obrazložitve, kasneje pa mora navesti razloge za odpoved. Razlogi za prenehanje so zlasti: neizpolnjevanje zahtev v uslužbenskem razmerju, neizpolnjevanje zdravstvenih pogojev, ki so potrebni za opravljanje nalog, nedoseganje delovnih rezultatov ter nezakonito opravljanje del in nalog (10. člen BDG). Uslužbensko razmerje na zahtevo uradnika postane dokončno, če uradnik poleg pogojev za imenovanje izpolnjuje tudi posebne pogoje, ki so nujni za vstop v uslužbensko razmerje, pri čemer je kot pogoj določena tudi dopolnjena šestletna delovna doba (11. člen BDG).

Zaposlovanje je decentralizirano in poteka na ravni zveznih ministrstev. Sam postopek zaposlovanja poteka po fazah, in sicer se najprej pregleda prispele vloge, temu sledi razgovor s kandidati. Imenovanju javnih uslužbencev pogosto sledi usposabljanje na Zvezni upravni akademiji, ki se zaključi z izpitom (DGAFP, 2008, str. 2).

### **8.3 UREDITEV V ITALIJI**

Pravno podlago za zaposlovanje v javnem sektorju predstavlja zakon št. 165/2001 o splošnih pravilih o delovanju javnih uslužbencev, ki je bil spremenjen z zakonsko uredbo št. 150/2009. Poleg tega je treba pri zaposlovanju upoštevati tudi kolektivne pogodbe in kodeks ravnanja vladnih delavcev (Ministry of the Spanish presidency, 2010, str. 124).

Z reformo iz leta 1993, ki je spodbudila trend privatizacije v javnem sektorju, so precej zmanjšali državno upravo. V okviru te reforme se je spremenil tudi sistem imenovanja v uslužbensko razmerje. V Italiji se z javnimi uslužbenci sklepa pogodbe o zaposlitvi, izjema so nekateri javni uslužbenci, kot na primer sodniki, državni tožilci, univerzitetni profesorji, vojaško osebje in policisti ter diplomati. Slednji predstavljajo 15 % zaposlenih v javnem sektorju. Namen je bil zagotoviti njihovo neodvisnost (DGAFP, 2008, str. 29).

Za zaposlitev v državni upravi v Italiji posebni pogoji niso zakonsko predpisani. So pa predpisana načela, po katerih organi določijo posebne pogoje in postopek za vzpostavitev uslužbenskih razmerij (Vodovnik, 2007, str. 15).

Temeljna načela dostopa do javne službe določa 97. člen Ustave, in sicer je zaposlitev v javnem sektorju mogoča na podlagi javnega natečaja, razen v primerih, določenih z zakonom. Načelo je bilo vzpostavljeno z namenom zaposlitve najbolj sposobnih kandidatov, brez političnega vmešavanja. Postopek izbire kandidata poteka na podlagi pisnih ali ustnih izpitov. Natečaji za delovna mesta so objavljeni v uradnem listu. Celoten postopek pa je lahko izjemno dolgotrajen, nič nenavadnega namreč ni, da od objave prostega delovnega mesta do zasedbe minejo leta (Kingdom, 1990, str. 133).

Praviloma morajo javni uslužbenci opraviti tudi 6-mesečno poskusno obdobje. Stalno usposabljanje je ena od prednostnih nalog ministrskega oddelka državne uprave (DGAFP, 2008, str. 29).

Zaposleni v javnem sektorju imajo pravico do svobode govora in politične svobode, lahko se vključijo v sindikat. Posebna pravila veljajo le za vojaške in državne policijske uslužbence. Državni uslužbenci morajo zapriseči, to pa ne velja več za »pogodbene uslužbence«, in sicer od leta 2001. Italija je vzpostavila splošno dolžnost učinkovitega opravljanja nalog, zaposleni morajo svoje naloge opravljati nevtralnno in nepristransko (DGAFP, 2008, str. 29).

Za upravljanje javnih uslužbencev je odgovoren oddelek za javno upravo. To je organ, ki določa postopke izbora kandidatov in način zaposlovanja. Do oktobra 2002 je bil odgovoren za višje državne uslužbence, in sicer v okviru medresorskega telesa, ki ga je usklajeval poseben strokovni organ, imenovan Ruolo unico dei dirigenti, od leta 2002 pa je vsako ministrstvo odgovorno za svoje višje državne uslužbence (Ministry of the Spanish presidency, 2010, str. 125).

Javna uprava v Italiji ne velja za profesionalno in nevtralnno, pa tudi ne za posebej učinkovito, poleg tega pa zaposleni uživajo visoko varnost zaposlitve (Cristofoli, Nasi, Turrini & Valotti, 2011, str. 261). V smislu javnofinančnih odhodkov ima Italija enega izmed največjih javnih sektorjev v državah OECD (OECD, 2011, str. 34). Italijo je v zadnjem obdobju zaznamoval visok javni dolg, in sicer je država z drugim največjim dolgom v EU. V okviru varčevalnih ukrepov, ki jih je sprejela italijanska vlada, je bil javni sektor ključni cilj (Bordogna & Pedersini, 2013, str. 337). V okviru reforme javnega sektorja je Italija leta 2015 sprejela zakon št. 124. Ta zakon postavlja nova pravila za javni sektor, in sicer so bile ključne določbe oblikovane tako, da bi bila zagotovljena in izboljšana sposobnost vladnih menedžerjev. Zakon je uvedel jasnejše in ustrežnejše kvalifikacije za delovno mesto in zahteve za preizkuse usposobljenosti (Turrini & Valotti, 2016, str. 393). V zvezi z nacionalnim programom reform Italije za leto 2016 je Svet Evropske unije podal tudi priporočilo, v katerem je med drugim zapisano, da je reforma javne uprave pomemben korak, ki bi v Italiji lahko povečal učinkovitost javnega sektorja. K odpravi ključnih vzrokov neučinkovitosti pa lahko prispevajo zakoni, ki jih je italijanska vlada predlagala v januarju

2016, med drugim je predlagala tudi uredbo – zakon o zaposlovanju v javnem sektorju (EUR-Lex, 2016).

## 9 DOSEŽENI REZULTATI IN CILJI RAZISKAVE

### 9.1 PREVERJANJE HIPOTEZ

**Hipoteza 1:** Po proučitvi zakonskih in podzakonskih predpisov ter obstoječe literature lahko trdimo, da zaradi posebnega razmerja med javnim uslužbencem in državo kot delodajalcem ter nalogami, ki jih javni uslužbenec opravlja, obstajajo tehtne razlike v ureditvi posameznih institutov pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi v zasebnem in javnem sektorju.

Po izvedeni proučitvi in analizi posameznih institutov pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi v javnem in zasebnem sektorju prve hipoteze ne moremo potrditi v celoti. Bistveno vprašanje, iz katerega smo izhajali, je, ali je vsebina dela javnega uslužbenca v primerjavi z delom, ki ga opravlja delavec v zasebnem sektorju, res tako drugačna, da je razlikovanje v ureditvi posameznih institutov pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi tehtno in ali je morda navedeno povezano z javnim financiranjem dela javnih uslužbencev.

Tako ZJU kot ZDR-1 določata, da je podlaga za sklenitev delovnega razmerja pogodba o zaposlitvi, vendar pa se pravice zaposlenih v javnem sektorju razlikujejo od pravic zaposlenih v zasebnem. Pri tem velja omeniti, da se javne uslužbenke, ki so zaposleni v javnih agencijah, javnih zavodih, javnih skladih in pri drugih posrednih proračunskih uporabnikih ter v javnih gospodarskih zavodih glede sklepanja in prenehanja pogodbe o zaposlitvi ne uporabljajo določbe ZJU, temveč določbe ZDR-1.

V primerjavi z ZDR-1 ZJU delodajalcu pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi omogoča manjšo pogodbeno svobodo, saj mu zakonodaja prepoveduje, da bi javnemu uslužbencu dodelil večje pravice, kot jih določajo predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, medtem ko lahko na podlagi ZDR-1 delodajalec in delavec s pogodbo o zaposlitvi določita tudi ugodnejše pravice za delavca. Posebna ureditev, ki velja za javni sektor, ožje opredeljuje pogodbeno svobodo strank pogodbe o zaposlitvi, saj zakonska pravila bistveno podrobneje urejajo zaposlovanje v javnem sektorju, kot to velja za zasebni sektor. Vendar pa tako za javnega uslužbenca kot za delavca velja, da delovno razmerje nastane s pogodbo o zaposlitvi, pri čemer v delovnem procesu opravljata dela, za katera sta se dogovorila z delodajalcem. Namen delodajalca v javnem in zasebnem sektorju je enak, in sicer da izbere kandidata, ki bo uspešno opravljal delo, vendar pa je cilj delodajalca v zasebnem sektorju ustvariti čim večji dobiček, medtem ko želi delodajalec v javnem sektorju uspešno zadovoljevati potrebe v javnem interesu.

Po proučevanju normativne ureditve ugotavljamo, da se postopek zaposlitve novega delavca, kot ga določa ZJU, razlikuje od postopka po ZDR-1. ZJU natančno določa, kdaj se lahko zaposli novega javnega uslužbenca, medtem ko ZDR-1 ne določa pogojev za novo zaposlitev. Skladno z ZJU mora delodajalec že pred samo javno objavo prostega delovnega mesta preveriti, ali je možno prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega



uslužbenca v okviru organa oziroma na podlagi internega natečaja. Šele nato delodajalec začne iskati kandidate z javnim natečajem in prosto delovno mesto javno objavi. S tem se namreč uresničuje osnovni cilj na področju uslužbenskega sistema – vzpostavitev učinkovitega notranjega trga. Na tem mestu velja izpostaviti, da interni natečaj daje prednost tistim javnim uslužbencem, ki so že imenovani v uradniški naziv, zato se pod vprašaj postavlja načelo enakopravnega dostopa, ki vsem pod enakimi pogoji zagotavlja dostop do katerega koli uslužbenskega mesta. Po drugi strani pa tak postopek omogoča, da bo izbran kandidat, ki že ima izkušnje znotraj državne uprave in je tudi strokovno bolj usposobljen.

Razlike izhajajo tudi iz same objave prostih delovnih mest. Obveznost oziroma dolžnost delodajalca, da pri zaposlovanju novih delavcev objavi prosto delovno mesto, sicer določa že Ustava RS, saj se s tem spoštujejo ustavne pravice delavcev do svobode dela. Vendar pa je ZDR-1 zaradi poenostavitve sklepanja pogodb o zaposlitvi ukini obvezno objavo na zavodu za zaposlovanje. Objava delovnih mest v javnem sektorju pa je obvezna. Razlike pa so tudi glede vsebine objave prostega delovnega mesta, saj ZJU predpisuje podrobnejšo vsebino objave javnega natečaja. V javni objavi po ZDR-1 mora delodajalec navesti le pogoje za opravljanje del in rok za prijavo, medtem ko je vsebina objave po ZJU mnogo bolj natančna. Namen zakonodajalca je namreč zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo zagotovil čim bolj objektivna merila strokovne usposobljenosti, ki bo omogočil izbiro kandidata, ki ima najbolj ustrezno znanje, veščine in sposobnosti. Zgolj formalna objava delovnega mesta pa tega ne omogoča. Naj ob tem dodamo, da tak postopek izbire omogoča delodajalcu, da takoj izloči prijavljene kandidate, ki ne izpolnjujejo razpisnih pogojev. ZJU torej natančno določa, katere vsebine oziroma podatke mora javna objava vsebovati, s tem pa se zagotavlja tudi enotnost postopkov za zasedbo prostih delovnih mest. Nedvomno pa je posledica tega tudi, da zaposlovanje v javnem sektorju določajo podrobna pravila, ki ne dopuščajo odstopanj, kot to velja za zasebni sektor.

ZJU tudi zelo natančno določa sam postopek izbire kandidata, medtem ko ZDR-1 posebej tega ne določa. Iz normativne ureditve tudi izhaja, da se delodajalec v zasebnem sektorju bolj svobodno odloča, s katerim kandidatom bo sklenil pogodbo o zaposlitvi, seveda ob upoštevanju zakonskih omejitev, medtem ko v javnem sektorju delodajalec lahko izbere tistega kandidata, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje dela in se je po merilih izbirnega postopka izkazal za strokovno najbolj usposobljenega. Pri tem velja omeniti tudi, da ima delodajalec po ZDR-1 možnost sklenitve pogodbe o zaposlitvi tudi v primeru, da noben izmed prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dela, če je taka zaposlitev nujna zaradi nemotenega opravljanja dela.<sup>46</sup> ZJU tega ne omogoča, saj se kandidat ne more uvrstiti v izbirni postopek, če ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dela. Te določbe pa tudi sicer ne bi bilo mogoče uporabiti, saj so pogoji za opravljanje dela v javni upravi točno

---

<sup>46</sup> V tem primeru ZDR-1 dopušča možnost sklenitve pogodbe o zaposlitvi z enim od prijavljenih kandidatov za določen čas do enega leta (ZDR-1, tretji odstavek 22. člena).

predpisani s posebnimi področnimi zakoni, medtem ko delodajalec v zasebnem sektorju pogoje za opravljanje dela določi sam s splošnim aktom.

S proučevanjem instituta prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi smo ugotovili, da ZJU tega ne ureja celovito in tudi za javne uslužbence veljajo posamezne določbe ZDR-1. Slednje velja za postopek izredne odpovedi in za odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga. Pri ostalih načinih odpovedi pogodbe o zaposlitvi pa obstajajo določene posebnosti, ki jih uslužbensko pravo drugače ureja kot splošno delovno pravo. Posebnosti, ki veljajo za javne uslužbence, so v primeru ukinitve organa, odpovedi iz poslovnega razloga in zaradi nesposobnosti. ZJU namreč drugače definira nesposobnost. Nesposobnost je po ZJU opredeljena izključno kot nedoseganje pričakovanih delovnih rezultatov. Neizpolnjevanje pogojev za delovno mesto pa skladno s 162. členom ZJU predstavlja dodaten razlog odpovedi pogodbe in ne kot razlog nesposobnosti, kot to določa ZDR-1. ZJU v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ne določa instituta odpovedi pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi, je pa delodajalec dolžan preveriti, ali lahko javnega uslužbenca premesti na drugo delovno mesto, za katerega izpolnjuje pogoje in za katero je po oceni predstojnika sposoben. Razlika je tudi v tem, da v primeru odpovedi pogodbe iz razloga nesposobnosti javnemu uslužbencu ne pripada odpravnina, tako kot to velja za delavca.

Različno je predpisan tudi postopek pravnega varstva pravic zaposlenih. Za javne uslužbence velja obvezno dvostopenjsko pravno varstvo. Javni uslužbenec se mora najprej pritožiti komisiji za pritožbe in šele nato lahko uveljavlja sodno varstvo, delavec v zasebnem sektorju varstvo pravic uveljavlja neposredno pred pristojnim delovnim sodiščem. Menimo, da bi se postopek pravnega varstva javnih uslužbencev lahko izenačil s pravnim varstvom, kot ga določa ZDR-1, in sicer bi se tretji odstavek 200. člena ZDR-1, ki določa neposredno sodno varstvo, subsidiarno lahko uporabljal tudi za javne uslužbence. Opozoriti moramo tudi na posebnosti ZJU glede izteka roka za podajo izredne odpovedi in njenega učinkovanja. Javni uslužbenec se namreč zoper sklep o izredni odpovedi lahko pritoži pristojni komisiji za pritožbe, pri čemer pritožba zadrži učinkovanje prenehanja delovnega razmerja in odpoved pogodbe o zaposlitvi postane dokončna in izvršljiva šele po odločitvi komisije. Če izhajamo iz opredelitve izredne odpovedi, pri kateri stranka pogodbe o zaposlitvi temeljito presodi, da je takojšnje prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi ravnanja druge stranke upravičeno in se ne more nadaljevati niti do izteka odpovednega roka, menimo, da to razlikovanje med javnim in zasebnim sektorjem ni utemeljeno.

Tudi vsebina pogodbe kot jo določa ZJU je nekoliko drugačna od vsebine po ZDR-1. Bistvena razlika je zagotovo v določbi, da lahko delodajalec v javnem sektorju posamezne sestavine pogodbe spreminja enostransko. Po ZDR-1 delodajalec ne sme enostransko spremeniti pogodbe o zaposlitvi brez soglasja delavca, kot to omogoča ZJU. Odgovor na to je možno iskati v tem, da se narava dela javnih uslužbencev razlikuje od dela, ki ga opravljajo delavci v zasebnem sektorju, saj javni uslužbenci opravljajo javne naloge zaradi zadovoljevanja javnega interesa, pri čemer porabljajo javna sredstva, medtem ko je zasebni sektor usmerjen v pridobivanje dobička, pri tem pa je neodvisen od državnega proračuna. Ravno

ta neodvisnost zasebnega sektorja od državnih sredstev je glavna razlika med zasebnim in javnim sektorjem. Posledično pa omenjena neodvisnost omogoča tudi bolj prilagodljivo zakonodajo na področju zaposlovanja v zasebnem sektorju, kar se odraža tudi pri določanju pravic in obveznosti delavcev. Glede na navedeno torej ni mogoče v celoti uporabiti enakih pravil za zaposlene v javnem in zasebnem sektorju in je drugačna ureditev položaja javnih uslužbencev razumna. Vseeno pa menimo, da je preglednost posameznih institutov sklepanja in prenehanja pogodbe o zaposlitvi v javnem sektorju zaradi številnih predpisov, ki urejajo to področje, manjša in v praksi povzroča vrsto nejasnosti, zato bi v prihodnje veljalo razmisliti o spremembah uslužbenskega sistema, s katerimi bi se veljavnost posameznih določb na novo in bolj pregledno opredelila.

**Hipoteza 2:** Tudi v drugih evropskih državah se položaj uradnikov ureja posebej, pri čemer so za vzpostavitev uslužbenskih razmerij predpisani posebni pogoji in postopki.

Po izvedeni primerjalni analizi lahko drugo hipotezo potrdimo. Pri primerjalnem pregledu smo ugotovili, da v vseh obravnavanih državah uslužbenska razmerja urejajo posebni zakoni o javnih uslužbencih, medtem ko nekateri sistemi tudi znotraj javnega sektorja javne uslužbenke delijo na različne kategorije, pri čemer za nekatere posebna pravna ureditev ne velja v svojem celotnem obsegu.

Pri proučevanju tujih sistemov smo ugotovili, da se sistemi med seboj razlikujejo predvsem v določanju obsega javnega sektorja v posameznih državah. V sistem javnih uslužbencev so v Nemčiji in Italiji vključeni tudi javni gospodarski zavodi, v Italiji pa tudi javna podjetja (Kerševan, 1998, str. 658). Zaradi posebne narave nalog in pristojnosti, ki jih imajo javni uslužbenci pri izvajanju vladnih politik, avstrijski in nemški sistem za vstop v uslužbenko razmerje določata posebne pogoje. Italijanska ureditev vsebuje določena načela, po katerih naj bi organi vzpostavili posebne pogoje in postopek za vzpostavitev uslužbenskih razmerij, sicer pa ti zakonsko niso posebej določeni.

Nemški sistem deli javne uslužbenke na uradnike in ostale zaposlene, imenovane nameščence in delavce. Posebna ureditev velja le za uradnike, ki izvajajo oblastno upravne naloge, za ostale zaposlene pa se uporablja zasebnopravna ureditev. Kljub temu pa tudi zanje veljajo nekatere posebnosti, ker so zaposleni v javnem sektorju. Razlika je tudi pri sami sklenitvi delovnega razmerja, in sicer se uradnike na položaj imenuje s posebnim upravnim aktom (Ernennungs-surkunde), medtem ko ostali zaposleni sklenejo pogodbo o zaposlitvi. Za vzpostavitev uradniškega razmerja morajo biti izpolnjene posebne objektivne in subjektivne predpostavke. Tudi avstrijski sistem razlikuje med zaposlenimi v javnem sektorju, in sicer razlikuje med uradniki, ki so (tako kot v Nemčiji) v uslužbenko razmerje imenovani z javnopravnim aktom o imenovanju, in ostalimi uslužbenci, ki so v pogodbenem razmerju. Za imenovanje uradnika so poleg splošnih pogojev izpolnjeni tudi posebni pogoji. Poleg tega je uslužbenko razmerje najprej le začasno, šele po izpolnitvi pogojev za imenovanje in zaključku poskusne dobe, ki traja šest let, postane delovno razmerje uradnika dokončno. Za razliko od ostalih uslužbenskih sistemov pa v Italiji za zaposlene v javnem sektorju velja zasebna delovna zakonodaja. Izjema so sodniki, diplomati, vojaki in policisti.

Z reformo v letu 1993 je Italija vzpostavila pogodbeni odnos med javnimi uslužbenci in državo, delovno razmerje se z večino zaposlenih v javnem sektorju sklone s pogodbo o zaposlitvi zasebnega prava.

Vsi sistemi predvidevajo posebne postopke izbire javnih uslužbencev, ki naj bi zagotavljali strokovnost in nepristranskost pri izbiri kandidatov. Nemčija ima zato posebno komisijo, ki nadzoruje sam postopek sprejema v uslužbeno razmerje. Vsi sistemi kot obveznost določajo tudi interni ali javni natečaj za zasedbo prostega delovnega mesta. Iz primerjalne analize je mogoče ugotoviti, da je med vsemi obravnavanimi ureditvami slovenski uslužbeni sistem še najbolj podoben nemškemu.

## **9.2 PRISPEVEK K ZNANOSTI IN STROKI**

V magistrskem delu smo skozi primerjavo ZDR-1 in ZJU ugotavljali razlike v postopkih zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju. Predmetno delo poleg primerjalno-pravne analize vključuje tudi kritični pogled na sedanjo ureditev, opozarja pa tudi na nekatere dileme, ki se pojavljajo v praksi. Ugotovitve lahko prispevajo k znanosti in stroki na tem področju, saj nudijo poglobljeno analizo delovnopravne ureditve v javnem in zasebnem sektorju ter s tem pripomorejo k boljšemu poznavanju obravnavane tematike in zakonodajalca opremijo z dodatnim znanjem, potrebnim za izvajanje najboljših praks.

Predmetna raziskava je pokazala na nekatere pomanjkljivosti pravne ureditve zaposlovanja v javnem sektorju, ki bi jih zakonodajalec lahko upošteval in morda ustrezno vključil v zakonodajne rešitve pri nadaljnjih spremembah uslužbenske zakonodaje. Pri raziskavi smo upoštevali tudi mnenja drugih avtorjev, ki proučujejo obravnavano tematiko. Z raziskavo delno potrjujemo tezo, da so glede na posebno razmerje med javnim uslužbencem in državo kot delodajalcem ter nalogami, ki jih javni uslužbenec opravlja, razlike v ureditvi posameznih institutov pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi v zasebnem in javnem sektorju tehtne. Specifičnost dela zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in zavodih ter v drugih organizacijah in pri zasebnikih, ki opravljajo javno službo, pogojuje tudi specifično sklepanje in prenehanje pogodbe o zaposlitvi. Morajo pa tako delodajalci v zasebnem kot tudi v javnem sektorju pri zaposlovanju upoštevati temeljno načelo enakosti in svobode dela. Vendar pa načelo enakosti pred zakonom po ustaljeni ustavnosodni presoji ne pomeni, da predpisi ne bi smeli različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, temveč da mora zakonodajalec za različno urejanje imeti razumen razlog. To je večkrat pojasnilo tudi Ustavno sodišče, ki je poudarilo, da mora zakonodajalec bistveno enake primere obravnavati enako, bistveno neenake pa različno, pri čemer mora upoštevati njihove različnosti in lastnosti. Ker je položaj zaposlenih v javnem sektorju objektivno drugačen od položaja zaposlenih v zasebnem, je drugačna ureditev pravic in obveznosti utemeljena in zakonodajalec ni kršil načela enakosti pred zakonom, ki ga določa 14. člen Ustave RS.

Z uveljavitvijo ZJU leta 2003 se je v Sloveniji vzpostavil enoten uslužbeni sistem. Od sprejetja zakona so se v praksi pokazale nekatere pomanjkljivosti, zato je bil zakon že večkrat spremenjen in dopolnjen. Ravno vse te spremembe pa so vplivale na samo

preglednost uslužbenske zakonodaje. Glede na vse pomanjkljivosti in nejasnosti, ki so se pokazale v letih izvajanja zakona v praksi, bi moral zakonodajalec sprejeti sistemske rešitve, ki bi omogočale še učinkovitejše izvajanje sistema javnih uslužbencev. Ministrstvo za javno upravo je sicer leta 2015 pripravilo nov predlog ZJU, ki med drugim posega tudi v določbe o postopkih zaposlovanja in premeščanja javnih uslužbencev, vendar pa je bil zaradi številnih kritik in pomanjkljivosti v nadaljevanju umaknjen iz obravnave. V predlogu zakonodajnega gradiva je zaslediti delno izenačitev statusa zaposlenih v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti z zaposlenimi v zasebnem sektorju. Gre za spremembe v delu, kjer je po besedah zakonodajalca (MJU, 2015b, 13): »to smiselno, kot na primer uskladitev dolžine odpovednih rokov«, in sicer na način, kot to ureja ZDR-1. Med drugim naj bi se vzpostavil enotni kompetenčni center, v okviru katerega bi se presojale kompetence zaposlenih (Povzeto po: MJU, 2015b, 11–13). Javni natečaj predstavlja izredno pomemben mehanizem, ki omogoča, da vsi kandidati enakopravno dostopajo do delovnega do delovnega mesta, poleg tega pa večfazni postopek zaposlovanja omogoča izbiro kandidata, ki je strokovno najbolj usposobljen. Prav tako pa ureditev zaposlovanja v javnem sektorju določa že Ustava RS, po kateri je zaposlovanje v upravnih službah mogoče le z javnimi natečaji, razen, če zakon ne določa drugače. Vendar pa pogosto slišimo, da so postopki zaposlovanja v javni upravi predolgi in bi jih bilo treba skrajšati. Nekatere posebnosti zaposlovanja v javnem sektorju so sicer razumne, bi pa v okviru sprememb ZJU veljalo razmisliti, kako skrajšati oziroma poenostaviti postopke izbire kandidatov. Težava je tudi v tem, da pritožba, ki jo poda neizbrani kandidat zoper sklep o neizbiri, zadrži imenovanje izbranega kandidata v naziv in sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Poleg tega je zoper sklep komisije za pritožbe dovoljen še upravni spor, kar še dodatno podaljša sam postopek.

K ustrezni usposobljenosti uradnikov bi pripomogel strokovni izpit oziroma državni izpit iz javne uprave, ki je bil ukinjen s spremembo ZJU v letu 2008. V okviru predloga ZJU-1 je zakonodajalec predlagal ponovno uvedbo le-tega. S slednjim se strinjamo, saj menimo, da mora biti ugotavljanje usposobljenosti na nek način zagotovljeno. Ker uradniki pri izvajanju nalog opravljajo oblast ali naloge, ki so v javnem interesu, morajo imeti ustrezno znanje.

V praksi je pogosto kritizirana tudi določba ZJU, ki političnim funkcionarjem omogoča diskrecijsko pravico pri izbiri kandidatov na najvišja položajna mesta. Strokovna javnost namreč meni, da politični funkcionarji povsem obvladujejo proces imenovanja najvišjih uradnikov in da je diskrecijska pravica funkcionarja prevelika. Glede na trenutno ureditev se upravičeno zastavlja vprašanje smiselnosti te ureditve. Tudi v pričujoči raziskavi izražamo pomisleke o ustreznosti postopka za zasedbo najvišjega položajnega delovnega mesta. Postopek je sestavljen iz dveh obligatornih faz oziroma postopkov, in sicer postopka pridobivanja kadrovskega potenciala in temu sledečega postopka izbire kandidatov za zasedbo prostega delovnega mesta. Vloga uradniškega sveta oziroma natečajne komisije je namreč precej zanemarljiva, saj je omejena zgolj na ugotovitev, kdo izmed kandidatov je strokovno primeren za položaj. Uradniški svet sicer lahko priporoča kandidata, ki je po njihovem mnenju najbolj sposoben, vendar funkcionarja ta priporočila ne zavezujejo. Funkcionar na koncu izbere kandidata ali pa se odloči, da ne bo izbral nobenega kandidata.

Izbira kandidata je sicer lahko politična, vendar le med strokovno preverjenimi kadri. S tem so na nek način zagotovljeni vsaj minimalni standardi. Strinjamo se s stroko, da je diskrecijska pravica do določene mere dopustna, saj npr. minister kot funkcionar odgovarja za politiko ministrstva kot tudi za njeno izvajanje v posameznih primerih. To pomeni, da odgovarja ne samo za svoje delo, temveč tudi za delo svojih podrejenih in zato mora imeti možnost, da zavrne kandidate, če meni, da z njimi ne bi mogel sodelovati. Kljub temu pa bi moral po naši oceni funkcionar svojo odločitev ustrezno obrazložiti. Takšno zaposlovanje namreč pod vprašaj postavlja načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti.

Pogosto je tudi slišati, da se v javni upravi ne da odpuščati, zato bi bilo morda dobro, da bi zakonodajalec poenostavil postopke odpuščanja. Glede na trenutno ureditev je namreč težko dokazati, da nekdo ni sposoben opravljati nalog na določenem delovnem mestu. Po mnenju ministra za javno upravo Koprivnikarja je zato nujno, da se vzpostavi sistem, ki bo vnaprej določal pričakovane rezultate dela (Voh Boštich, 2015).

Glede na ugotovitve v raziskavi za nadaljnja raziskovanja predlagamo, da zakonodajalec pred naslednjo spremembo uslužbenske zakonodaje opravi temeljito analizo in identificira probleme, na katere opozarjajo tako teoretiki kot praktiki. Menimo, da bi to pripomoglo k oblikovanju ključnih rešitev in s tem k oblikovanju učinkovitejšega uslužbenskega sistema.

## 10 ZAKLJUČEK

Pravno podlago za ureditev pravic in obveznosti v zvezi z delom in zaposlovanjem v Sloveniji predstavljajo določbe Ustave RS. Eno pomembnejših ustavnih načel na področju delovnih razmerij predstavljata enako obravnavanje pri zaposlovanju in prepoved diskriminacije. Poleg tega Ustava RS državi nalaga, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo, hkrati pa dopušča, da zakonodajalec na posameznih področjih določene delovnopravne institute posebej oziroma drugače uredi, pri čemer pa mora spoštovati omejitve in zahteve, ki jih določa ustava RS.

Sistemska zakona, ki urejata individualna delovna razmerja v Sloveniji, sta ZDR-1 in ZJU, dopolnjujejo pa ju še posebni zakonski predpisi, ki urejajo posamezna področja individualnega delovnega prava. ZDR-1 kot splošni predpis velja za vse zaposlene, vendar pa se za javne uslužbence uporablja ZJU, določila ZDR-1 pa zgolj subsidiarno. Delovno pravni položaj teh zaposlenih se zato nekoliko razlikuje od ostalih delavcev. Vendar pa se tudi ZJU ne uporablja za vse zaposlene v javnem sektorju v celoti. Za vse velja le do 21. člena, v celoti pa za tiste, ki izvajajo naloge v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti. Pri tem je treba opomniti tudi na to, da ZJU slednje deli na uradnike ter strokovno-tehnične javne uslužbence in jih tudi različno obravnava v samem postopku zaposlitve. Za zaposlitev strokovno-tehničnega javnega uslužbenca se namreč uporabljajo določbe ZDR-1 in ne ZJU. Za določene kategorije javnih uslužbencev pa veljajo še nekatere posebnosti, ki jih urejajo področni predpisi za posamezne dejavnosti. Primerjalno-pravna analiza uslužbenskih sistemov v treh evropskih državah je pokazala, da tudi tuje zakonodaje v okviru sistema javnih uslužbencev razvrščajo zaposlene po posameznih kategorijah, razlikuje pa se tudi obseg veljavnosti zakona, ki ureja uslužbenska razmerja. Obravnavane države uporabljajo različna merila pri opredeljevanju zaposlenih v javnem sektorju. Iz analize izhaja, da je slovenski uslužbenki sistem najbolj podoben nemškemu, s to razliko, da uradniki ne sklenejo pogodbe o zaposlitvi, ampak se jih imenuje s posebnim upravnim aktom. V Nemčiji je za uradnike vzpostavlja poseben sistem, ki razlikuje uradnike od ostalih zaposlenih v javnem sektorju, za katere v pretežni meri velja zasebnopravna ureditev.

V okviru raziskave smo analizirali značilnosti pravne ureditve zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju ter primerjali postopke zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja med obema ureditvama. Zanimale so nas posebnosti, ki veljajo izključno za zaposlene v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Za ostale zaposlene v javnem sektorju se razen skupnih načel in nekaterih skupnih vprašanj sistema javnih uslužbencev, kot so vprašanja glede kolektivnega dogovarjanja, uporablja ZDR-1. Osrednje vprašanje, iz katerega smo izhajali, pa je, ali bi bilo treba status javnega uslužbenca približati statusu zaposlenega v zasebnem sektorju.

ZJU je bil sprejet leta 2003 in je pomenil novo sistemsko ureditev na področju javnega sektorja. Namen je bil modernizirati javno upravo in vzpostaviti sistem, ki bi bil usmerjen k uporabnikom. ZJU se je večkrat spreminjal in dopolnjeval, vendar pa spremembe niso

bistveno spreminjale osnovnega koncepta sistema javnih uslužbencev. Z nekaterimi spremembami je zakonodajalec želel zmanjšati razlike med javnimi uslužbenci in delavci v zasebnem sektorju, vendar se položaj javnega uslužbenca v marsičem še vedno razlikuje od položaja delavca. Tako npr. delodajalec v zasebnem sektorju lahko v pogodbi o zaposlitvi določi ugodnejše pravice za delavca, kot jih predpisuje ZDR, medtem ko delodajalcu v javnem sektorju zakonodaja prepoveduje, da bi javnemu uslužbencu dodelil pravice, ali omogočil pogoje dela v nasprotju s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami. V primeru, da bi delodajalec javnemu uslužbencu zagotavljal pravice v večjem obsegu, bi bremenil javna sredstva. Cilj uslužbenskega prava pa je varovanje javnega interesa.

Temeljno vprašanje, ki se pojavlja, je, zakaj se status javnega uslužbenca razlikuje od statusa delavca oziroma kateri so tisti razlogi, zaradi katerih so delovna razmerja oziroma posamezni delovnopравни instituti v javnem in zasebnem sektorju različno urejeni. Za odgovor na to vprašanje smo najprej poiskali razlike, ki obstajajo med javnim in zasebnim sektorjem. Poslanstvo javne uprave je opravljanje javnih nalog za vse državljane in temelji na načelu enakosti. Za razliko od zasebnega sektorja, ki je usmerjen v ustvarjanje dobička, javna uprava teži k zadovoljevanju javnih potreb. Poleg tega cilje javne uprave v najširšem smislu določa ljudstvo, in sicer skozi izvoljene predstavnike oziroma politiko. Vse naloge, ki jih javni sektor opravlja, so opredeljene z zakonom, medtem ko si zasebni sektor sam postavlja cilje. Obstajajo sicer določeni standardi, ki jih mora tudi zasebni sektor upoštevati, vendar pri tem ni tako zakonsko omejen kot javni sektor. Delovanje zasebnega sektorja ni transparentno, javnost pa po drugi strani zelo zanima, kako deluje javni sektor.

V javnem sektorju je formalizacija postopkov zelo pomembna, v zasebnem pa ima prednost prilagodljivost. Tudi zaposlovanje v javni upravi je z zakonskimi določbami bistveno podrobneje urejeno, kot to velja za zasebni sektor. ZJU namreč zelo natančno ureja postopek zaposlovanja, predvsem zaposlovanje uradnikov. Pri tem je pomembno poudariti, da je postopek zaposlitve uradnika drugačen od postopka zaposlitve strokovno-tehničnega javnega uslužbenca. Slednji se izvede po postopku, kot ga določa ZDR-1, in velja za enostavnejšega. Podlago za natančnejšo ureditev postopka zaposlovanja uradnikov predstavlja že Ustava RS, skladno s katero je zaposlovanje v javni upravi možno le z javnimi natečaji. Javni natečaj pa po vsebini ni enak javni objavi prostega delovnega mesta po ZDR-1. Vsebina objave javnega natečaja, kot jo določa ZJU, je namreč mnogo bolj podrobna ravno z namenom zagotovitve izbire kandidata, ki je strokovno najbolj usposobljen za opravljanje upravnih nalog.

ZJU pa je vzpostavil tudi poseben sistem za zasedbo najvišjih uradniških položajev v organih državne uprave. Gre za uradnike, ki so na hierarhični lestvici takoj za političnimi funkcionarji. Pri tem ima posebno funkcijo uradniški svet, ki oblikuje standarde strokovne usposobljenosti in merila za izbiro kandidatov. Ti služijo kot podpora posebnim natečajnim skupinam v postopku izbire primernih kandidatov. Z novo ureditvijo se je torej skušalo čim bolj opredeliti delitev med politiko in javno upravo ter zmanjšati tveganje prekomernega političnega vpliva. ZJU je namreč v Slovenijo pripeljal evropski model. Pred tem so državni sekretarji vodili



posamezna področja ministrstva, kar pa je odstopalo od evropskega modela. Državni sekretar pa je bil in je tudi zdaj politično nastavljena oseba. Tako imamo zdaj generalne direktorje, ki vodijo svoje področje v ministrstvu. ZJU je tudi omejil možnost menjave generalnih direktorjev na ministrstvih. Namen je bil zagotoviti profesionalno in nevtralno javno upravo. Vendar pa danes težko govorimo o nevtralnosti javne uprave, saj je vloga uradniškega sveta oziroma natečajne komisije precej zanemarljiva. Uradniški svet sicer lahko priporoča kandidata, ki je po njihovem mnenju najbolj sposoben, vendar funkcionarja ta priporočila ne zavezujejo. Diskrecijska pravica do določene mere je dopustljiva, saj funkcionar odgovarja za delo organa in zato mora imeti možnost, da zavrne kandidate, če meni, da z njimi ne bi mogel sodelovati. Ne glede na to pa bi moral funkcionar svojo odločitev ustrezno utemeljiti.

Pojem javne uprave je namreč tesno povezan z državo kot suvereno oblastjo in z načelom zakonitosti. Javna uprava deluje po načelu zakonitosti, kar pomeni, da javni uslužbenci naloge opravljajo v skladu z ustavo in zakoni. Javni uslužbenci so zavezani, da delujejo v javno dobro, njihov poseben status pa je povezan z nalogami, ki jih opravljajo in so neposredno povezane z zadovoljevanjem javnega interesa države. Javni uslužbenci in delavci niso in ne morejo biti enakopravni, saj javni uslužbenci za svoje delo porabljajo proračunska sredstva. Kljub temu pa so razlike med zaposlenimi v javni upravi in delavci v zasebnem sektorju vedno manjše. Najpomembnejša razlika med delavcem in javnim uslužbencem se zagotovo kaže v možnosti enostranskega spreminjanja pogodbe o zaposlitvi po ZJU, po kateri delodajalec v javnem sektorju lahko posamezne dele pogodbe v zakonsko določenih primerih enostransko spreminja. To lahko stori tudi v primeru, če so te spremembe za javnega uslužbenca manj ugodne. Delavec pa skladno z ZDR-1 ne glede na spremembo predpisov ohrani vse tiste pravice, ki so zanj ugodnejše določene v pogodbi o zaposlitvi.

Obravnava tega področja je pokazala vrsto posebnosti, pa tudi nekatere pomanjkljivosti uslužbenskega sistema, kot npr. nepreglednost same ureditve, ki je zagotovo posledica številnih sprememb ZJU. V letu 2015 je bil pripravljen predlog novega zakona o javnih uslužbencih, vendar pa zakonodajalec v predlogu ni jasno izpostavil, kako bi odpravil težave pri izvajanju zakona v praksi. Menimo, da bi bilo treba izvesti temeljito analizo sistema in določiti strategijo upravljanja s človeškimi viri, z jasno postavljenimi cilji in merili uspešnosti. Na tistih mestih, kjer zakonska ureditev povzroča veliko nejasnosti in problemov, pa je treba razumljivo in prepričljivo zapisati rešitev problema.

Študije o različnih oblikah zaposlitve predstavljajo eno aktualnejših tem delovnega prava, države pa iščejo možnosti, s katerimi bi spodbudile zaposlovanje in s tem zmanjšale brezposelnost. Strokovna javnost opozarja tudi na problematičnost fleksibilnosti zaposlovanja, saj se take oblike prepogosto uporabljajo tudi takrat, ko za to ne obstajajo razlogi. Prav zaradi gospodarskih razmer in potreb po fleksibilnosti so se pojavile zahteve za uveljavitev dodatnih vrst pogodb o zaposlitvi. Ena izmed možnosti je model odprte pogodbe o zaposlitvi. Vsekakor bi bilo vredno proučiti to možnost. S tem bi se lahko izognili

dolgotrajnemu veriženju pogodb o zaposlitvi za določen čas, prav tako pa model odprte pogodbe zagotavlja ustrezno delovnopravno varstvo delavcev.

Glavna ugotovitev analize je, da se bo delovnopravni položaj zaposlenih v javnem sektorju vedno bolj ali manj razlikoval od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju. Razlog za to je, da zaposleni s svojim delom uresničujejo javni interes in so pri tem plačani iz javnih sredstev. Ena bistvenih značilnosti pa je tudi odsotnost delovanja tržnih mehanizmov v javnem sektorju. Glede na navedeno torej ni mogoče v celoti uporabiti enakih pravil za zaposlene v javnem in zasebnem sektorju. Država pa je tudi z namenom zaščite javnega uslužbenca pred samovoljnimi upravnimi odločitvami določila za te osebe poseben status.

## LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

- Anžič, A. (1996). *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana: ČZP Enotnost.
- Barnard, C. (2012). *EU employment law*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumann, F. (2009). On unobserved worker heterogeneity and employment protection. *European Journal of Law and Economics*, 29(2) 155-175.
- Bečan, I., Belopavlič, N., Petriček, T., Tratnik, L. (2005). *Evropsko delovno pravo = European labour law, Direktive ES/EU z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV Založba.
- Bečan, I., Belopavlič, N., Korpič Horvat, E., Kresal, B., Kresal Šoltés, K., Mežnar, Š., Robnik, I., Senčur Peček, D., Šetinc Tekavc, M. (2016). *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Belopavlovič, N. (2013). Poenostavitev postopka odpovedi. *Delavci in delodajalci*, 13(2-3) 367-379.
- Bohinc, R. (2004). *Delovna in uslužbenska razmerja*. Ljubljana: GV Založba.
- Bohinc, R., Tičar, B. (2007). *Upravno pravo: splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Bordogna, L., Pedersini, R. (2013). Economic crisis and the politics of public service employment relations in Italy and France. *European Journal of Industrial Relations*, 19(4) 325-340.
- Brejc, M. (1995). Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi. *Pravna država in uprava: zbornik referatov, Srečanje upravnih delavcev v Sloveniji, Portorož* (str. 43-50). Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Brejc, M. (2000). *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Bugarič, B., Jerovšek T., Kerševan, E., Kladošek, R., Korade Purg, št. Kovač, P., Pirnat, R., Pličanič, S., Sajevec Plavčak, N., Trpin, G., Virant, G. (2004). *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Carausan, M., V. (2014). The Constitutional Fundamentals of Public Administration in Belgium, France, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg. *Acta Universitatis Danubius*, 6(2) 12-19. Pridobljeno 24. 10. 2017 s: <http://www.journals.univ-danubius.ro/index.php/administratio/article/view/2678/2319>.
- Cijan, R., Toplak, J., Dubrovnik, T. (2006). *Državna ureditev republike Slovenije*. Ljubljana: Nova obzorja d.o.o.
- Cristofoli, D., Nasi, G., Turrini, A., Valotti, G. (2011). Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(2) 261–283. Pridobljeno 24. 10. 2017 s: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2011.01524.x/epdf?r3 referer=wol&tracking action=preview click&show check out=1&purchase referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase site license=LICENSE DENIED NO CUSTOMER>.

- Čehovin, M., Haček, M. (2014). Kritična analiza politizacije državne uprave v Sloveniji. *Teorija in praksa: revija za družbena vprašanja*, 51(2-3) 434-457.
- Debelak, S., Rakočević, S. (2008). *Upravnopravne notranje zadeve*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Eichhorst, W., Marx, P., Wehner, C. (2017). Labor market reforms in Europe: towards more flexicure labor markets? V W. Eichhorns (ured.), *Journal for Labour Market Research* 51(3) 1-17. Pridobljeno 6. 1. 2017 s: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1186%2Fs12651-017-0231-7.pdf>.
- Ferfila, B., Kovač P. (2000). *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M. (2001). *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M. (2005). *Politika birokracije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M., Bačlija Brajnik, I. (2007). *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Modrijan založba.
- Haček, M., Bačlija Brajnik, I. (2012). *Upravljanje človeških virov v upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M. (2015). *Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ivanuša Bezjak, M. (2006). *Zaposleni največji kapital 21. Stoletja*. Maribor: Založba Pro-Andy.
- Jambrek, P. (2014). *Ustava in svoboda: ustavna ureditev Slovenije – izvori, temelji in razvoj*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Kaluža, A. (2013). Odsotnost zaradi začasne nezmožnosti za delo in razveljavitev pogodbe o zaposlitvi. *Pravna praksa: PP*, 32(11) 16-17.
- Karia, A. O., Omari, S., Mwanaongoro, S., Ondieki, A. (2016). Impact of recruitment and selection on performance of the public water utilities in Tanzania. *African Journal of Education and Human Development*, 2(1) 39-45.
- Kaučič, I., Grad, F. (2008). *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- Kerševan, E. (1998). Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. *Javna uprava*, 34(4) 655-676.
- Kingdom, J. E. (1990). *The civil service in liberal democracies : an introductory survey*. London; New York: Routledge.
- Kogej Dmitrovič, B. (2016). Prenehanje pogodbe o zaposlitvi na podlagi sodbe sodišča. *Delavci in delodajalci*, 16(2/3) 303-319.
- Korade Purg, Š. (2004). Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V M. Brezovšek, M. Haček (ured.), *Upravna kultura* (str. 97-127). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Korade Purg, Š. (2005). Učinkovit uslužbenski sistem in učinkovito upravljanje kadrovskih virov. *Sodobna javna uprava: zbornik povzetkov* (str. 93-94). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
- Korpič Horvat, E. (2007). Svoboda sklepanja pogodb o zaposlitvi v javnem sektorju. *Dnevi slovenskih pravnikov 2007 od 11. do 13. oktobra, Portorož* (str. 1258-1271). Ljubljana: GV Založba.

- Korpič Horvat, E. (2014). Ali je položaj javnega uslužbenca drugačen od položaja delavca skozi vidik delovnega razmerja. *Delavci in delodajalci*, 14(2/3) 235-252.
- Kozjek, T. (2008). Zaposlovanje javnih uslužbencev. *Uprava*, 6(4) 77-94.
- Krašovec, D. (2013). *Novi veliki komentar Zakona o delovnih razmerjih in reforme trga dela 2013*. Ljubljana: Založba Reforma.
- Kresal, B. (2013). Novosti pri prenehanju pogodbe o zaposlitvi po ZDR-1. *Dnevi slovenskih pravnikov 2013, 17. in 18. oktobra, Portorož* (str. 944-957). Ljubljana: GV Založba.
- Lampe, R. (2013). Evropsko delovno pravo in prosti pretok oseb. *HRM (Ljubl.)*, 11(54) 17-21.
- Mežnar, D. (2006). Analiza primerjave zaposlitve na podlagi pogodbe o zaposlitvi po zakonu o delovnih razmerjih in zakonu o javnih uslužbencih. *Podjetje in delo*, 32(8) 1838-1855.
- Ministrstvo za javno upravo. (2015a). *Javna uprava 2020. Strategija razvoja javne uprave 2015 – 2020*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
- Novak, M., Končar, P., Bubnov Škoberne, A., Belopavlovič, N., Kalčič, M., Kresal, B., Kresal Šoltes, K., Strban, G., Vodovnik, Z. (2006). *Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Pečarič, M. (2015). Vloga ljudstva in vodstva slovenske policije v okviru njune nadzorstvene in upravljaljske vloge. *Javna uprava*, 51(1-2) 53-79.
- Perenič, A., Juhart, M., Grilc, P., Kuzma, B., Igljučar, A. (2004). *Uvod v pravo*. Ljubljana: DZS.
- Pinter, A. (2005). *Sodobne teorije javne sfere*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Pirnat, R. (2006). Politična diskrecija ali odločanje o pravici – obrazložitev aktov o izbiri, imenovanju in razrešitvi visokih uradnikov. *Podjetje in delo*, 6-7 1264-1272.
- Radej, B., Golobič, M., Macur, M., Dragoš, S. (2011). *Vrednotenje politik*. Ljubljana: Vega.
- Ragin, C. C. (2007). *Constructing social research, The Unity and Diversity Method* (slovenska izdaja). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rajgelj, K. (2016). Uveljavljanje varstva pravic iz delovnega razmerja. *Odvetnik*, 78 17-22.
- Rajgelj, K. (2017). Projektno delo. *Odvetnik*, 79 22-24.
- Rakočević, S. (2008). Kdo je odgovoren za strokovnost zaposlenih v javni upravi? *Pravna praksa: PP*, 27(8) 6-8.
- Schömann, I. (2014). *Labour law reforms in Europe: adjusting employment protection legislation for the worse?* Bruselj: ETUI aisbl. Pridobljeno 6. 1. 2017 s: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2512678](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2512678).
- Senčur Peček, D. (2012). Pojem delovnega razmerja: kako prepoznati delovno razmerje v praksi. *HRM (Ljubl.)*, 10(48) 26-29.
- Senčur Peček, D. (2013). Zakonite oblike opravljanja dela. *Dnevi slovenskih pravnikov 2013, 17. in 18. oktobra, Portorož* (str. 921-943). Ljubljana: GV Založba.
- Senčur Peček, D. (2016). Pojem delavca s primerjalnega in EU vidika. *Delavci in delodajalci (Ljubl.)*, 16(2/3) 189-216.

- Sinha, V., Thaly, P. (2013). A review on changing trend of recruitment practice to enhance the quality of hiring in global organizations. *Management*, 18(2) 141-156. Pridobljeno 15. 7. 2017 s: [https://www.researchgate.net/publication/287537561\\_A\\_review\\_on\\_changing\\_trend\\_of\\_recruitment\\_practice\\_to\\_enhance\\_the\\_quality\\_of\\_hiring\\_in\\_global\\_organizations](https://www.researchgate.net/publication/287537561_A_review_on_changing_trend_of_recruitment_practice_to_enhance_the_quality_of_hiring_in_global_organizations).
- Srhoj, J. (2013). Pogodbe o zaposlitvi po novem ZDR. *HRM (Ljubl.)*, 10(48) 6-8.
- Trpin, G. (2013). *Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Trstenjak, V. (1996). Temeljno o pravni ureditvi javnih uslužbencev v Nemčiji. *II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996* (str. 333-345). Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Turrini, A., Valotti, G. (2016). Public Management Reforms in Italy: A Renaissance Revival? *Public Administration Review*, 76(3) 393. Pridobljeno 15. 7. 2017 s: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12560/abstract>.
- Vienažindienė, M., Čiarnienė, R. (2007). New Public Management: Theoretical and Practical Aspects. *Engineering Economics*, 55(5) str. 44-50.
- Virant, G. (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Virant, G. (2009). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vodovnik, Z. (2007). Razvijanje kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju. *Delavci in delodajalci*, VII(1) str. 9-31.
- Vodovnik, Z., Turi, A. N. (2012). Open-ended employment contract as a new managerial tool. V D. Gomezelj Omerzel, B. Nastav, S. Sedmak (ured.). *Management International Conference - MIC 2012, 22-24 November 2012, Budapest, Hungary. Managing transformation with creativity : proceedings of the 13th international conference* (str. 713-731). Koper: Faculty of Management.
- Vodovnik, Z. (2013). *Normativni temelji delovnih in socialnih razmerij*. Ljubljana: GV Založba.
- Vodovnik, Z. (2014). *Pravni temelji delovnih in socialnih razmerij*. Ljubljana: GV Založba.
- Vodovnik, Z., Tičar, L. (2014). *Pravni položaj javnih uslužbencev in monizem delovnih razmerij*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vodovnik, Z. (2015). *Osnove delovnega in socialnega prava – The bases of labour and social law*. Ljubljana: GV Založba.
- Vodovnik, Z., Hladin, M. (2016). Razvojnost pogodbe o zaposlitvi. *Odvetnik*, 18 (2(75) 17-24.

## **VIRI**

- (1964). Konvencija MOD št. 122 o politiki zaposlovanja (Uradni list SFRJ – MP, št. 34/71 v zvezi z Aktom o notifikaciji nasledstva, Ur. list RS, št. 54/92 – MP).
- (1999). Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (MESL). Ur. list RS-MP, št. 7-20/99.

- (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33I/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13.
- (1991). Kolektivna pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (KPND). Ur. list RS, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 – ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKoIP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13, 95/14, 91/15 in 88/16.
- (2002). Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Ur. list RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 103/07, 45/08 – ZArbit in 21/13 – ZDR-1.
- (2002). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Ur. list RS, št. 56/02, 110/02 – ZDT-B, 2/04 – ZDSS-1, 23/05, 35/05, 62/05 – odl. US, 75/05 – odl. US, 113/05, 32/06, 68/06 – ZSPJS-F, 131/06 – odl. US, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF.
- (2006). Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih. Ur. list RS, št. 139/06 in 104/10.
- (2011). Zakon o javnih financah (ZJF). Ur. list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617.
- (2013). Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). Ur. list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15 in 77/16.
- Demmke, C., Moilanen, T. (2012). The future of public employment in central public administration. Restructuring in times of government transformation and the impact on status development. European Public Administration Network (EUPAN). Pridobljeno 15. 7. 2017 s: [http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522\\_Study\\_The\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf).
- Direction Generale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) (2008). *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. Pridobljeno 24. 10. 2017 s: [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes\\_perspectives/Administration\\_and\\_the\\_Civil\\_service\\_in\\_the\\_27\\_EU\\_Member\\_states.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf).
- Društvo za Združene narode za Slovenijo. (2017). *Splošna deklaracija človekovih pravic*. Pridobljeno 20. 5. 2017 s: <http://www.unaslovenia.org/dokumenti/sdcp>.
- Državni zbor RS. (2001). *Poročilo k predlogu zakona o javnih uslužbencih (ZJU) - prva obravnava*. Pridobljeno 16. 5. 2017 s: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1256A47004A5EAB&db=kon\\_zak&mandat=III&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1256A47004A5EAB&db=kon_zak&mandat=III&tip=doc).
- Državni zbor RS. (2005). *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B), EVA: 2005-3111-0021*. Pridobljeno 16. 5. 2017 s: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125704B00229FC9&db=kon\\_zak&mandat=IV&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125704B00229FC9&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc).
- Duran, J., Isusi, I., Corral, A. (2014). Working conditions in central public administration. *Eurofound*. Pridobljeno 8. 1. 2017 s:

- <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/working-conditions-in-central-public-administration>.
- EESC. (2016). *REX/462 EESC-2016*. Pridobljeno 6. 12. 2017 s: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/decent-work-global-supply-chains>.
  - Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. (5. 2. 2009). *Bundesbeamten-gesetz (BBG)*. Pridobljeno 2. 12. 2016 s: <https://dejure.org/gesetze/BBG>.
  - EUR-Lex. (18. 8. 2016). *Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2016 v zvezi z nacionalnim programom reform Italije za leto 2016 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Italije za leto 2016. Ur. list EU, št. 2016/C 299/01*. Pridobljeno 24. 10. 2017 s: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818\(01\)&from=SL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818(01)&from=SL).
  - Houwerzijl, M. (2015). *Digitalisation and Mobility of EU-Workers/Services. ; Digitalisierung und Mobilität von EU-Arbeitnehmer/ Dienstleistungen ; Digitalisation et Mobilité des Travailleurs et Services Européens*. EUROPEAN LABOUR LAW NETWORK – 8TH ANNUAL LEGAL SEMINAR DIGITALISATION AND LABOUR LAW. Pridobljeno 9. 12. 2017 s: [https://pure.uvt.nl/portal/files/15071561/EN\\_Keynote\\_Houwerzijl.pdf](https://pure.uvt.nl/portal/files/15071561/EN_Keynote_Houwerzijl.pdf).
  - Jofre-Monseny, J., Silva, J. I., Vázquez-Grenno, J. (2016). *Local labor market effects of public employment*. Documents de Treball de l'IEB 2016/11. IEB-Institut d'Economia de Barcelona. Pridobljeno 6. 1. 2017 s: [file:///C:/Users/DPDVN/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/SSRN-id2760373.pdf](file:///C:/Users/DPDVN/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/SSRN-id2760373.pdf).
  - Komisija za preprečevanje korupcije. (2013). *Upravljanje javnih zadev: med vladavino prava in politično diskrecijo*. Pridobljeno 21. 6. 2017 s: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/01/2013/kpk-upravljanje-javnih-zadev-med-vladavino-prava-in-politico-diskrecijo>.
  - Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2011). *Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012-2015*. Pridobljeno 26. 11. 2016 s: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/smernice\\_apz\\_2012\\_2015.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/smernice_apz_2012_2015.pdf).
  - Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2013). *Podrobnejša predstavitev ključnih sprememb Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1)*. Pridobljeno 12. 12. 2016 s: /.
  - Ministrstvo za javno upravo. (2004). *Dogovor o vključitvi v interni trg dela, št. 132-2/2004, sprejet na 73. seji Vlade RS*. Pridobljeno 25. 5. 2017 s: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/objave\\_prostih\\_delovnih\\_mest/interni\\_natecaji/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/objave_prostih_delovnih_mest/interni_natecaji/).
  - Ministrstvo za javno upravo. (16. 4. 2012). *Poslovník Uradniškega sveta*. Pridobljeno 16. 5. 2017 s: [http://www.mju.gov.si/si/o\\_ministrstvu/uradniski\\_svet/](http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/uradniski_svet/).
  - Ministrstvo za javno upravo. (2013). *Postopek reorganizacije*. Pridobljeno 4. 7. 2017 s: <http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/SOUS/mnenja/postopkovnik.pdf>.



- Ministrstvo za javno upravo. (2014). *Obvestilo o prenehanju veljavnosti 4. točka sklepa Vlade Republike Slovenije, št. 10002- 14/2009/20 z dne 9.7.2009 – obveznost objave internih natečajev.* Pridobljeno 20. 10. 2016 s: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/objave\\_prostih\\_delovnih\\_mest/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/objave_prostih_delovnih_mest/).
- Ministrstvo za javno upravo. (2015b). *Predlog Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-1) – prva obravnava, EVA: 2015-3130-0017 – PREDLOG ZA OBRAVNAVO.* Pridobljeno 18. 10. 2016 s: <https://e-uprava.gov.si/.download/edemokracija/datotekaVsebina/220008?disposition=inline>.
- Ministrstvo za javno upravo. (13. 4. 2015c). *Poslovník o delu posebnih natečajnih komisij.* Pridobljeno 23. 5. 2017 s: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA\\_UPRAVA/Uradniski\\_svet/S361-215041412580.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Uradniski_svet/S361-215041412580.pdf).
- Ministrstvo za javno upravo. (2015d). *Prenehanje pogodbe o zaposlitvi.* Pridobljeno 4. 7. 2017 s: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA\\_UPRAVA/SOUS/mnenja/Prenehanje\\_PoZ\\_\\_junij\\_2015.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SOUS/mnenja/Prenehanje_PoZ__junij_2015.pdf).
- Ministrstvo za javno upravo. (2015e). *Postopek reorganizacije.* Pridobljeno 23. 5. 2017 s: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA\\_UPRAVA/SOUS/mnenja/Postopek\\_reorganizacije\\_julij\\_2015.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/SOUS/mnenja/Postopek_reorganizacije_julij_2015.pdf).
- Ministrstvo za javno upravo. (2016). *Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi.* Pridobljeno 23. 5. 2017 s: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA\\_UPRAVA/Uradniski\\_svet/NOVOSTandardi\\_strokovne\\_usp.\\_11.4.2016.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Uradniski_svet/NOVOSTandardi_strokovne_usp._11.4.2016.pdf).
- Ministrstvo za zunanje zadeve, Urad vlade RS za informiranje, Ministrstvo za obrambo (2017). *Organizacija združenih narodov (OZN).* Pridobljeno 20. 5. 2017 s: <http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/nacionalna-varnost/mednarodne-organizacije/ozn/>.
- Ministry of the Spanish Presidency. Technical Secretariat-General (2010). *Public employment in European Union Member States.* Pridobljeno 5. 1. 2017 s: [https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudos%20Presid%C3%A4ncias/Public\\_Employment\\_EUMS.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A4ncias/Public_Employment_EUMS.pdf). Ministry of the Spanish presidency 2010, Madrid. (2010). Public employment in the European Union Member States. Pridobljeno 24. 10. 2017 s: [https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudos%20Presid%C3%A4ncias/Public\\_Employment\\_EUMS.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A4ncias/Public_Employment_EUMS.pdf).
- OECD. (15. 7. 2017). *Restoring Public finances.* Pridobljeno 15. 7. 2017 s: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/47558957.pdf>.
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017.* Pridobljeno 13. 1. 2017 s: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2017\\_gov\\_glance-2017-en#page3](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page3).
- RIS BKA. (15. 7. 2017). *Beamten-dienstrechtsgesetz (BDG), BGBI št. 333/1979 zuletzt geändert durch BGBI. I. Nr. 167/2017.* Pridobljeno 15. 7. 2017 s:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>.

- Sethibe, T., Campbell J., McDonald, C. (2007). IT Governance in Public and Private Sector Organisations: Examining the Differences and Defining Future Research Directions, str. 833-843. Pridobljeno 6. 5. 2017 s: <http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1092&context=acis2007>.
- SIGMA. (8. 1. 2017). *The principles of Public Administration: A framework fo ENP Countries*. Pridobljeno 8. 1. 2017 s: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.
- Svet Evrope. (2017). *Predstavitev Sveta Evrope/Na kratko*. Pridobljeno 20. 5. 2017 s: [http://www.svetevrope.si/sl/predstavitev\\_sveta\\_evrope/na\\_kratko/index.html](http://www.svetevrope.si/sl/predstavitev_sveta_evrope/na_kratko/index.html).
- Van-Biesen, G. (2006). Overview of civil service selection procedures in EU context, Seminar on »Civil Service Recruitment Procedures«, VIInius, 21-22 March 2006. Pridobljeno, 15. 7. 2017 s: <http://www.oecd.org/countries/lithuania/36762418.pdf>.
- VDSS. (2013). Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča, opr. št. Pdp 1109/2012 z dne 7. 2. 2013. Pridobljeno 14. 5. 2017 s: [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113056387&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&submit=išči&page=0&id=2012032113056387](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113056387&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&submit=išči&page=0&id=2012032113056387).
- VDSS. (2014). Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Pdp 205/2014 z dne 15. 5. 2014. Pridobljeno 14. 5. 2017 s: [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113069716&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&submit=išči&page=0&id=2012032113069716](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113069716&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&submit=išči&page=0&id=2012032113069716).
- Vlada RS. (19. 4. 2001). *Predlog zakona o javnih uslužbencih, EVA: 2001-1711-0010*. Pridobljeno 10. 12. 2016 z: <http://imss.dz-rs.si/imis/74ecf6ab29c6ca825913.pdf>.
- Vlada RS. (17. 10. 2012a). *Predlog zakona o delovnih razmerjih, EVA 2010-2611-0064*. Pridobljeno 16. 5. 2017 s: <http://imss.dz-rs.si/imis/3756b75a6de363f6b0c8.pdf>.
- Vlada RS. (2012b). *Predlog Zakona o organiziranosti in delu v policiji, EVA 2012-1711-0007*. Pridobljeno 20. 9. 2017 z: <http://imss.dz-rs.si/imis/a1cb51807495ca76c268.pdf>.
- Vlada RS. (2016). *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji, EVA 2014-1711-0093*. Pridobljeno 20. 9. 2017 s: <http://imss.dz-rs.si/imis/3165d9826f3d725c81ce.pdf>.
- Voh Boštic, A. (13. 1. 2015). Kako bo minister Koprivnikar preprečil politično zaposlovanje v javni upravi. Pod črto. Pridobljeno 24. 9. 2017 s: <https://podcrto.si/kako-bo-minister-koprivnikar-preprecil-politico-zaposlovanje-v-javni-upravi/>.
- VRSRS. (2006). Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. VIII Ips 52/2006 z dne 28. 3. 2006. Pridobljeno 20. 5. 2017 s: [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:30048&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&submit=išči&page=0&id=3004](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:30048&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&submit=išči&page=0&id=3004).
- VRSRS. (2009). Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. I Up 183/2009 z dne 2. 12. 2009. Pridobljeno 20. 5. 2017 s: [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815242568&database\[SOVS\]=SOVS&database](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815242568&database[SOVS]=SOVS&database)

- ase[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&\_submit=išči&page=0&id=2010040815242568.
- VSRS. (2009). Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. I Up 274/2008 z dne 14. 12. 2009. Pridobljeno 20. 5. 2017 s: [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815242588&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&\\_submit=išči&page=0&id=2010040815242588](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815242588&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2010040815242588).
  - VSRS. (2011). Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. VIII Ips 394/2009 z dne 22. 2. 2011. Pridobljeno 10. 5. 2017 s: [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815252609&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&\\_submit=išči&page=0&id=2010040815252609](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815252609&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2010040815252609).
  - VSRS. (2016). Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. VIII Ips 40/2016 z dne 24. 5. 2016. Pridobljeno 14. 5. 2017 s: [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2015081111395114&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&\\_submit=išči&page=0&id=2015081111395114](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2015081111395114&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2015081111395114).
  - VSRS. (2017). Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. VIII Ips 217/2016 z dne 4. 4. 2017. Pridobljeno 14. 5. 2017 s: [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2015081111405874&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&\\_submit=išči&page=0&id=2015081111405874](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2015081111405874&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2015081111405874).
  - USRS. (1994). Odločba Ustavnega sodišča RS, opr. št. U-I-79/93 z dne 5. 5. 1994. Pridobljeno 20. 5. 2017 s: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US17026?q=U-I-79%2F93>.
  - USRS (2006). Odločba Ustavnega sodišča RS, opr. št. U-I-68/04-14 z dne 6. 4. 2006. Pridobljeno 16. 5. 2017 s: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US26057?q=U-I-68%2F04-14>.