



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-35/04-11

Datum: 11. 1. 2007

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo sindikata Glosa, Sindikat kulture Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Doro Hvalica, na seji 11. januarja 2007

odločilo:

1. Drugi odstavek 45. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 96/02) se v delu, v katerem se nanaša na smiselno uporabo določb zakona, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev glede premestitve zaradi delovnih potreb (brez soglasja) znotraj istega organa, razveljavi.
2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 45. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, razen v delu iz prejšnje točke, se zavrne.

Obrazložitev

A.

1. Sindikat kulture Slovenije (v nadaljevanju Glosa) zahteva presojo ustavnosti drugega odstavka 45. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (v nadaljevanju ZUJIK), ki za urejanje določenih delovnopравниh institutov (odločanje o pravicah, odgovornostih in obveznostih iz delovnega razmerja, sistemizacija delovnih mest, kadrovski načrt ter premestitev zaradi delovnih potreb (brez soglasja) znotraj istega organa), napoti na smiselno uporabo določb zakona, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev, če ZUJIK ne določa drugače. Meni, da je določba nejasna, ker ne določa nedvoumno, ali se za navedena razmerja uporablja tudi posebni del Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 in nasl. – v nadaljevanju ZJU). Pobudnik pojasnjuje, da ZJU sicer ureja posebnosti delovnega razmerja vseh javnih uslužbencev, vendar le v prvem delu. V posebnem delu pa ureja zgolj delovna razmerja javnih uslužbencev v državnih organih, ne pa tudi v javnih zavodih. Zato meni, da se upravičeno zastavlja vprašanje, v kakšnem obsegu se posebni del ZJU, če se sploh, zanje uporablja. Določba kot takšna zato omogoča njeno samopostrežno uporabo na način, ki najbolj ustreza delodajalcu. Pobudnik tudi meni, da je izpodbijana ureditev, ker napoti na zakon, prilagojen organizaciji državnih organov, ki je bistveno drugačna od organizacije javnih zavodov na področju kulture, diskriminacijska in krivična. Delavci

javnih zavodov na področju kulture naj bi bili zato drugače obravnavani kot delavci v primerljivih dejavnostih javnega sektorja. Razlogi, ki bi upravičevali to razlikovanje, po mnenju pobudnika niso izkazani.

2. Te nejasnosti naj bi se zlasti pokazale ob uporabi instituta premestitve, ki ga Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 – v nadaljevanju ZDR) ne ureja. ZJU določa ustrezne postopke, ki jih v javnih zavodih, zaradi načina upravljanja in vodenja javnih zavodov, ni mogoče neposredno uporabiti. Pobudnik je zato prepričan, da bi uporaba določb o premestitvi na podlagi ZJU, ob hkratni uporabi določb ZDR o odločanju o pravicah in obveznostih delavcev, pomenila, da delavec javnega zavoda ne bi imel zagotovljenega ustreznega varstva pravic. Meni, da je takšna ureditev v neskladju s 23. in 25. členom Ustave. Pobudnik sicer meni, da bi se morale določbe ZJU o varstvu pravic uporabiti, vendar se mu zastavlja vprašanje, kako v javnih zavodih uporabiti sistem varstva pravic, ki je prilagojen državnim organom.

3. Državni zbor na pobudo ni odgovoril. Ministrstvo za kulturo meni, da pobuda za oceno ustavnosti drugega odstavka 45. člena ZUJIK ni utemeljena. Izpodbijana določba naj ne bi postavljala zaposlenih v javnih zavodih na področju kulture v diskriminacijski položaj v primerjavi z drugimi negospodarskimi področji znotraj javnega sektorja in naj ne bi bila nejasna. Pojasnjuje, da je bil namen takšne ureditve v tem, da se je predvsem želelo povečati kakovost odločanja o pritožbah zaposlenih s centralizacijo pritožbenih postopkov. Problem je nastal zaradi nejasnosti, kateri organ je pristojen za odločanje o pritožbah, ker 35. in 36. člena ZJU o komisijah za pritožbe ni možno smiselno uporabiti. Vendar meni, da je z razlago zakona ter na podlagi nastajajoče sodne prakse mogoče ugotoviti, da je svet zavoda pritožbeni organ in da je zato prek tega organa možno zagotoviti pravilno izvajanje postopkov odločanja o pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja.

B. – I.

4. Po osmi alineji prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS) lahko vloži zahtevo za uvedbo postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti tudi reprezentativni sindikat za območje države, kadar so ogrožene pravice delavcev. Takšno kvalificirano reprezentativnost določa Zakon o reprezentativnosti sindikatov (Uradni list RS, št. 13/93 – ZRS), kadar gre za zveze ali konfederacije sindikatov za območje države, v katere se povezujejo sindikati iz različnih panog dejavnosti ali poklicev (8. člen). Ker Glosa ni izkazala, da je reprezentativni sindikat za območje države, je Ustavno sodišče njeno vlogo obravnavalo kot pobudo (glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-91/97 z dne 2. 2. 2001, Uradni list RS, št. 19/2001 in OdlUS X, 16). Pri tem je štelo, da Glosa načeloma izkazuje pravni interes za vložitev pobude po 24. členu ZUstS, ker izpodbijane določbe vplivajo na pravice članov tega sindikata.

5. Ustavno sodišče je pobudo za oceno ustavnosti drugega odstavka 45. člena ZUJIK v delu, v katerem se nanaša na smiselno uporabo določb zakona, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev glede premestitve zaradi delovnih potreb (brez soglasja) znotraj istega organa, sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je v tem delu nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B. – II.

6. Drugi odstavek 45. člena ZUJIK določa: "Določila zakona, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev in se nanašajo na odločanje o pravicah in obveznostih ter odgovornostih iz delovnega razmerja javnih uslužbencev, sistemizacijo in kadrovski načrt ter premestitev zaradi delovnih potreb (brez soglasja) znotraj istega organa, se smiselno uporabljajo tudi za javne zavode na področju kulture, kolikor ta zakon ne določa drugače."

7. Pobudnik očita določbi, da je nejasna, ker se ne da nedvoumno ugotoviti, kdaj se uporablja posebni del ZJU za urejanje delovnopравниh razmerij v javnih zavodih na področju kulture, kar omogoča arbitrarno odločanje delodajalcev. Ker je eno od načel pravne države (2. člen Ustave), da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne, je Ustavno sodišče navedeno določbo preizkusilo z vidika skladnosti s tem načelom.

8. Splošni delovnopравни predpis, ki ureja individualna delovna razmerja, je ZDR. Člen 2 ZDR določa subsidiarno uporabo tega zakona za urejanje delovnih razmerij v javnem sektorju. To pomeni, da ZDR ureja tudi delovna razmerja delavcev, zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in v zavodih, drugih organizacijah ter pri zasebnikih, ki opravljajo javno službo, če ni s posebnim zakonom drugače določeno. Zakon, ki tudi ureja razmerja v javnem sektorju, je ZJU. Ta v prvem (splošnem) delu, v členih od 1 do 21, ureja skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev¹ v celotnem javnem sektorju. Del javnega sektorja so tudi javni zavodi (druga alineja drugega odstavka 1. člena ZJU). ZJU v prvem odstavku 5. člena določa, da za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ta ali drug poseben zakon ne določa drugače. V drugem (posebnem) delu, od člena 22 dalje, pa ZJU celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.²

9. Poseben zakon, ki posega na področje urejanja delovnih razmerij zaposlenih na področju kulture, je ZUJIK. Izhajajoč iz opredelitev javnega uslužbenca in javnega sektorja so zaposleni v javnih zavodih na področju kulture javni uslužbenci. Skladno z načelom subsidiarnosti uporabe predpisa se zanje uporabljata ZDR in splošni del ZJU, kolikor ZUJIK kot poseben zakon ne določa drugače. To načelo je izpeljano v prvem odstavku 45. člena ZUJIK, ki določa, da se glede odločanja o delovnih razmerjih in z njimi povezanimi pravicami in obveznostmi uporabljajo splošni predpisi in kolektivne pogodbe za javne uslužbence,³ kolikor ZUJIK ne določa drugače. V drugem odstavku 45. člena ZUJIK pa je nasprotno določena smiselna uporaba določb ZJU le glede nekaterih delovnopравниh institutov (tj. odločanja o pravicah, odgovornostih in

¹ Javni uslužbenec je posameznik (razen funkcionarja), ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju (prvi in četrti odstavek 1. člena ZJU).

² V okviru te skupine javnih uslužbencev ZJU v tretjem odstavku 22. člena še določa, da so lahko posamezna vprašanja za nekatere od njih (npr. za sodno osebje, za diplomate, za poklicne pripadnike Slovenske vojske itd.) z zakonom urejena drugače, kot so urejena v ZJU, če je to potrebno zaradi specifičnosti narave njihovih nalog oziroma za izvrševanje posebnih dolžnosti in pooblastil.

³ Trenutno relevantni za področje kulture sta Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS/I, št. 18/91 in nasl. – KPND) in Kolektivna pogodba za kulturne dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 45/94 in nasl.).

obveznostih iz delovnega razmerja, sistemizacije delovnih mest, kadrovskega načrta ter premestitve zaradi delovnih potreb (brez soglasja) znotraj istega organa).

10. Za vsebinsko odločanje o pravicah in obveznosti delavca iz delovnega razmerja se torej subsidiarno uporabljajo splošni delovnopravni predpisi (ZDR in kolektivne pogodbe), kolikor ni z ZUJIK določeno drugače, za postopek odločanja o teh pravicah in obveznostih pa se smiselno uporabljajo določbe ZJU. Gre za določbe IV. in V. poglavja posebnega dela ZJU. V skladu s tretjim odstavkom 24. člena ZJU je zoper vsako odločitev o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja javnega uslužbenca dovoljena pritožba, razen če zakon ne določa drugače. O pritožbi odloča pristojna komisija za pritožbe iz delovnega razmerja (prvi odstavek 35. člena ZJU). Zoper sklep o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja je dovoljeno sodno varstvo pred delovnim sodiščem pod pogojem, da je javni uslužbenec izkoristil možnost pritožbe (peti odstavek 24. člena ZJU). ZJU torej, drugače kot ZDR,⁴ še vedno ohranja predhodni postopek⁵ v postopkih odločanja o pravici oziroma obveznosti delavca pri delodajalcu kot procesno predpostavko za sprožitev individualnega delovnega spora. Odkazovanje ZUJIK v tem delu na smiselno uporabo ZJU torej pomeni, da mora pritožbo delavca zoper odločitev o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja najprej obravnavati pristojna komisija delodajalca. Ustanovitev in organizacija takšnega organa pa je stvar konkretnega javnega zavoda s področja kulture.

11. ZUJIK, sklicujoč se na smiselno uporabo ZJU, omogoča tudi uporabo instituta premestitve. Gre torej za smiselno uporabo določb XX. poglavja posebnega dela ZJU. Premestitev zaradi delovnih potreb brez soglasja javnega uslužbenca se opravi s sklepom o premestitvi (prvi odstavek 150. člena ZJU). Ker ZJU oziroma ZUJIK v tem delu ne določata drugače, je zoper navedeni sklep dopustna pritožba (tretji odstavek 24. člena ZJU), po izčrpanju pritožbe pa še sodno varstvo (peti odstavek 24. člena ZJU). Očitek pobudnika, da delavcu v primeru premestitve ni zagotovljeno ustrezno varstvo pravic, je zato neutemeljen.

12. Izpodbijana določba smiselno napoti na uporabo določb ZJU tudi v zvezi s sistemizacijo delovnih mest in kadrovskim načrtom. V skladu z 21. členom splošnega dela ZJU mora imeti vsaka oseba javnega prava, če poseben zakon ne določa drugače, akt o sistemizaciji delovnih mest. Vsebino akta določa ZUJIK v 46. členu, postopek njegovega sprejemanja pa v 35. in 42. členu. Slednji določbi se nanašata tudi na postopek sprejemanja kadrovskega načrta. ZUJIK se glede sistemizacije delovnih mest in kadrovskega načrta sklicuje na smiselno uporabo določb ZJU, kolikor ZUJIK ne določa drugače. Eno in drugo ureja ZJU v VI. poglavju posebnega dela. To pomeni, da se bodo smiselno uporabljale določbe tega poglavja vselej takrat, ko bo šlo za vprašanja, ki jih ZUJIK v zvezi s sistemizacijo delovnih mest in kadrovskim načrtom ne ureja, ureja jih pa ZJU.

⁴ ZDR sicer še ureja predhodni postopek (prvi in drugi odstavek 204. člena ZDR), vendar je ta omejen zgolj na odločanje o zahtevi delavca, če meni, da delodajalec ne izpolnjuje obveznosti iz delovnega razmerja ali krši katero od njegovih pravic iz delovnega razmerja, da delodajalec kršitev odpravi oziroma da svoje obveznosti izpolni. Tovrstni predhodni postopek ureja tudi ZJU (24. člen).

⁵ Glavni namen predhodnega postopka pri delodajalcu je, da delodajalec sprejme odločitev o pravici delavca ali njegovi obveznosti še pred začetkom spora pred pristojnim delovnim sodiščem.

13. Z razlago navedene zakonske določbe je torej mogoče ugotoviti, v kakšnem obsegu se uporablja posebni del ZJU za urejanje delovnopравниh institutov, navedenih v tej določbi. Zato določbi ni mogoče očitati nejasnosti. Očitek pobudnika, da je izpodbijana določba nejasna, je zato neutemeljen. Nejasnosti, ki bi se pojavile pri uresničevanju te določbe v praksi, pa so lahko le predmet konkretnih postopkov.

B. – III.

Presoja z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave

14. Pobudnik izpodbijani določbi v delu, ki se nanaša na smiselno uporabo instituta premestitve zaradi delovnih potreb (brez soglasja) znotraj istega organa, očita, da zaposlene v javnih zavodih na področju kulture obravnava diskriminacijsko v primerjavi z zaposlenimi v primerljivih dejavnostih javnega sektorja (vzgoja in izobraževanje, raziskovalna dejavnost, varstvo, zdravstvo), za katere se določbe posebnega dela ZJU za urejanje njihovih delovnih razmerij ne uporabljajo. Te navedbe je mogoče razumeti kot očitek o neskladnosti izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Ta določa, da so pred zakonom vsi enaki. To ne pomeni, da predpis – kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave – ne bi smel različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Zastavlja se torej vprašanje, ali je zakonodajalec imel razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari, za ureditev, po kateri se za delavce javnih zavodov na področju kulture poleg ZDR smiselno uporabljajo tudi nekatere določbe posebnega dela ZJU in zato zanje velja institut premestitve zaradi delovnih potreb (brez soglasja) znotraj istega organa.

15. Ustanovitev in organizacijo zavodov oziroma javnih zavodov ureja Zakon o zavodih (Uradni list RS-stari, št. 12/91 in nasl. – ZZ). Zavod je pravno organizacijska oblika, ki je namenjena opravljanju dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Če se navedene dejavnosti opravljajo v javnem interesu, njihovo izvajanje zagotavlja država oziroma lokalna skupnost kot javna služba z ustanovitvijo javnega zavoda. Kot je že bilo pojasnjeno v 8. točki te obrazložitve, se delovna razmerja v javnih zavodih urejajo z zakonom in s kolektivnimi pogodbami. Ker so javni zavodi del javnega sektorja,⁶ zanje veljajo, poleg ZDR, tudi določbe splošnega dela ZJU, kolikor ta ali drug poseben zakon ne določa drugače. Za zaposlene v javnih zavodih na področju kulture ta razmerja še ureja ZUJIK, za zaposlene v javnih zavodih drugih dejavnosti pa njihovi področni zakoni.⁷

16. Po pregledu področnih zakonov, ki tudi urejajo delovna razmerja v javnih zavodih s posameznega področja njihovega delovanja, je mogoče ugotoviti, da se samo ZUJIK

⁶ Kriterij za opredelitev javnega sektorja po ZJU je narava dejavnosti, to je opravljanje javnih nalog. Kot javne naloge se v smislu ZJU štejejo naloge, ki sodijo v delovno področje državnega organa ali lokalne skupnosti oziroma naloge, za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava (17. točka 6. člena ZJU).

⁷ Kot npr. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/96 in nasl. – ZOFVI), Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 54/92 in nasl. – ZSV), Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92 in nasl. – ZZDej), Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti (Uradni list RS, št. 96/02 in nasl. – ZRRD).

sklicuje na smiselno uporabo določb ZJU glede uporabe instituta premestitve zaradi delovnih potreb (brez soglasja) znotraj istega organa, za zaposlene v javnih zavodih drugih področij pa ta institut ni urejen. Razlog za tako razlikovanje iz gradiva v postopku sprejemanja ZUJIK ni razviden, niti ga zakonodajalec ni pojasnil v okviru možnosti, ki jo je imel v tem postopku, saj na pobudo ni odgovoril. Glede na navedeno za izpodbijano ureditev ne obstaja razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog. Zato je Ustavno sodišče drugi odstavek 45. člena ZUJIK v delu, v katerem se nanaša na smiselno uporabo določb zakona, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev glede premestitve zaradi delovnih potreb (brez soglasja) znotraj istega organa, zaradi neskladja z drugim odstavkom 14. člena Ustave razveljavilo.

C.

17. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 26. člena in 43. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Prvo točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnik Čebulj in sodnica Škrk. Drugo točko izreka je sprejelo soglasno.

Predsednik
dr. Janez Čebulj