

SINDIR Sindikat direktorjev in ravnateljev Slovenije

g. Anton Obreht, predsednik

Mariborska cesta 69

3000 Celje

Celje, dne 09. 03. 2023

ZADEVA: **Pravno mnenje – stališče v zvezi s tem, ali je ravnatelj delodajalec in ali je ravnatelj funkcionar**

Na Center za pravno pomoč d.o.o. ste se obrnili s prošnjo za presojo pravnega vprašanja, in sicer:

- **Ali je ravnatelj delodajalec?**
- **Ali je ravnatelj funkcionar?**

1

Upošteva je veljavno pravno zakonodajo podajamo mnenje oz. stališče na predhodno izpostavljena vprašanja.

1. Skladno z določili Zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 21/13 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZDR-1) je delodajalec pravna in fizična oseba ter drug subjekt, kot je državni organ, lokalna skupnost, podružnica tujega podjetja ter diplomatsko in konzularno predstavništvo, ki zaposluje delavca na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Na podlagi definicije delovnega razmerja je tako delodajalec pravna oseba, tj. organizacija oz. javni zavod in ne ravnatelj/direktor.

Upošteva je določila Zakona o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/91 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZZ) v zvezi z upoštevanjem določili Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZOFVI) je ravnatelj/direktor poslovodni organ in pedagoški vodja, pri čemer (med drugim) organizira in vodi delo in poslovanje javnega zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela javnega zavoda. **Ravnatelj/direktor je tako zakoniti zastopnik delodajalca** in izvršuje pravice ter obveznosti iz sklenjenega delovnega razmerja na strani delodajalca. Ravnatelj/direktor je tako tisti, ki podpiše pogodbo o zaposlitvi z javnim uslužbencem v imenu in na račun javnega zavoda, ki ga zastopa in ne v lastnem interesu.

Resorne kolektivne pogodbe prinašajo javnim uslužbencem vedno večjo količino pravic v primerjavi z osnovnim predpisom, tj. ZDR-1, pri čemer slednje privede do situacije, ko kolektivne pogodbe povečujejo obveznosti delodajalca, s tem pa hkrati **de facto povečujejo obveznosti ravnatelja/direktorja**. V praksi to pomeni, da ko se javnim uslužbencem na področju vzgoje in izobraževanja v Kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 52/94 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: KPVIZ) priznajo dodatne pravice, to neizogibno pomeni, da se ravnatelju/direktorju kot zakonitemu zastopniku delodajalca s tem naložijo dodatne obveznosti. Z vidika ravnatelja/direktorja, ki je tudi javni uslužbenec (z izjemo funkcionarjev)¹, saj sklene delovno razmerje v javnem sektorju, je takšna ureditev v nasprotju s samim namenom kolektivne pogodbe. Kolektivna pogodba ureja razmerja med delodajalci in javni uslužbenci, ravnatelj/ direktor pa z vidika ZDR-1 ni delodajalec, temveč je javni uslužbenec, pri čemer pa mu resorna kolektivna pogodba KPVIZ ne priznava statusa javnega uslužbenca, saj ne dobiva nobene dodatne pravice, ampak mu nalaga zgolj dodatne obveznosti, ker (z vidika KPVIZ) ravnatelj/direktor zastopa interese delodajalca. Namen kolektivne pogodbe je, da se položaj javnega uslužbenca izboljšuje, v primeru ravnatelja/direktorja pa je dosežen ravno obraten učinek. Ker vodstveni poklic v vzgoji in izobraževanju (še) nima svoje kolektivne pogodbe, KPVIZ pa ravnatelju/direktorju kot zakonitemu zastopniku delodajalca nalaga vedno več obveznosti, se iz tega vidika, zaradi specifik poklica ravnatelja/direktorja, kaže **nujnost, da bi se njegove pravice uredile s posebno kolektivno pogodbo**.

2. Upošteva 3. točko prvega odstavka 2. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZSPJS) so za potrebe tega zakona funkcionarji opredeljeni kot osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije ali predstavniskem telesu lokalne skupnosti ter druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti. Po sedANJI ureditvi je tako povsem jasno, da ravnatelji, kljub temu, da so imenovani s strani sveta zavoda kot pristojnega organa za njihovo imenovanje, za mandatno obdobje 5 let, niso funkcionarji.

2

Razlika med ravnateljem/direktorjem in funkcionarjem se kaže v tem, da pravice in obveznosti funkcionarjev na splošno ureja Zakon o funkcionarjih v državnih organih, dodatno pa so pravice in obveznosti funkcionarjev urejene tudi v nekaterih posebnih zakonih, na primer Zakonu o državni upravi, Zakonu o vladi, Zakonu o poslancih, Zakonu o državnem svetu, Zakonu o lokalni samoupravi in drugih. V primeru ravnatelja pogoje za nastop mandata, postopek imenovanja in tudi razrešitve, določata ZZ in ZOFVI, pri čemer pa dodatne pravice in obveznosti ravnatelja posebej, v specialnejših predpisih niso urejene.

Naslednja razlika, ki se kaže med funkcionarji in ravnatelji/direktorji je tudi ta, da imajo funkcionarji osnovno plačo določeno z uvrstitvijo v plačni razred, pri čemer je uvrstitev posameznih funkcij v plačne razrede in razponi možnih napredovanj v višji plačni razred določena z zakonom.

¹ Prvi odstavek 1. člena Zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZJU) in 4. točka prvega odstavka 2. člena ZSPJS.

Osnovne plače ravnateljev/direktorjev se upoštevajo zahtevnost delovnega mesta ter pomen proračunskega uporabnika, ki ga vodijo, določijo z uvrstitvijo v plačni razred. Uvrstitev v plačne razrede določi vlada z uredbo², pri čemer se lahko za posamezne vrste delovnih mest uvrstitev določi v razponu plačnih razredov - v tem primeru so določeni tudi kriteriji za določitev plačnega razreda.

Funkcionarji ne morejo napredovati v višji plačni razred, razen sodnikov in državnih tožilcev, ki v skladu z zakoni, ki urejajo njihov položaj, lahko napredujejo v višji plačni razred v razponu plačnih razredov, določenih v prilogi ZSPJS. Javni uslužbenci, ki so z uredbo ali aktom državnega organa razvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B, prav tako ne napredujejo v višji plačni razred, se pa ocenjujejo.

Skladno z določilom 23. člena ZSPJS funkcionarjem ne pripadajo dodatki, razen dodatka na delovno dobo. Ne glede na to določilo sodnikom in državnim tožilcem pripadajo dodatki za dvojezičnost, položajni dodatek, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času ter za pripravljenost. ZSPJS nadalje v četrtem odstavku 23. člena natančno tudi določi, da ravnatelj, direktorjem ne pripadajo: položajni dodatek, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve ter dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času. Direktorji javnih zavodov, ki hkrati opravljajo tudi delo v svojem osnovnem poklicu, lahko izjemoma, s soglasjem pristojnega ministra oziroma rektorja, zaradi nemotenega opravljanja dejavnosti, opravljajo tudi delo preko polnega delovnega časa, delo v dežurstvu in stalni pripravljenosti. Za ta čas jim pripada plača in dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času glede na delovno mesto, na katerem se tako delo opravlja.

3

Ne glede na zapisano v predhodnem odstavku pa so bili tako ravnatelji/direktorji kot funkcionarji po interventnih zakonih v času epidemije SARS-CoV-2 (COVID-19) deležni nekaterih dodatkov, seveda ob upoštevanju določenih kriterijev. Tako so denimo bili oboji deležni **dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije**, na podlagi določila 71. člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Ur. l. RS, št. 49/20 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZIUZEOP). Tudi v skladu z 18. členom Zakona o nujnih ukrepih na področju zdravstva (Ur. l. RS, št. 112/21 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZNUPZ) je direktorjem (ravnateljem) v javnem sektorju, ki so opravljali delo v dejavnosti vzgoje in izobraževanja, visokega šolstva in v raziskovalni dejavnosti, pripadal **dodatek za delo v rizičnih razmerah** za obdobje od 19. oktobra 2020 do 15. junija 2021. V skladu s prvim in drugim odstavkom 42. člena ZNUPZ pa je županom, podžupanom direktorjem občinskih uprav in načelnikom upravnih enot pripadal **dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije COVID-19** za obdobje od 19. oktobra 2020 do 15. junija 2021.

Ne gre spregledati tudi dejstva, da so se vsem funkcionarjem med epidemijo COVID-19, na podlagi določila 69. člena ZIUZEOP, znižale plače za 30 odstotkov. Takšnega ukrepa ravnatelji/direktorji niso bili deležni. Ustavno sodišče Republike Slovenije je sicer z odločbo, št. U-I-432/20-10 z dne 02. 02. 2023 odločilo, da je bil prvi odstavek 69. člena ZIUZEOP, v kolikor se nanašal na državne tožilce, v neskladju z Ustavo.

² Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 68/17 s spremembami in dopolnitvami).

3. Glede na vse poprej zapisno je tako povsem jasno, da je ravnatelj/direktor javni uslužbenec, saj tudi sam sklene delovno razmerje v javnem sektorju in torej **ni delodajalec, je pa nedvomno zakoniti zastopnik delodajalca**. Prav tako je jasno, čeprav bi se ga dalo v določenih pogledih primerjati s funkcionarjem, **ravnatelj/direktor ni funkcionar**. Glede na specifičnost poklica tako nedvomno ocenjujemo, da je ravnatelj/direktor vodstveni poklic v vzgoji in izobraževanju in je poklic **sui generis**, katerega ni mogoče enačiti z drugimi poklici in/ali funkcijami. Prav tako zanj v KPVIZ ni umeščena prav nobena pravica, ki bi njegov statusni položaj izboljšala. Zaobid položaja ravnatelja/direktorja, predvsem z vidika njegovih pravic, nedvomno slabša njegov položaj v primerjavi z drugimi javnimi uslužbenci in funkcionarji, s čemer se ga postavlja v neenakopraven položaj, zato bi bila **ureditev položaja ravnatelja/direktorja v samostojni kolektivni pogodbi nujno potrebna**.

Pravno mnenje smo pripravili na podlagi posredovanih podatkov, pri čemer si pridržujemo pravico do njegove dopolnitve in spremembe v primeru prejema drugačnih podatkov. Pravno mnenje predstavlja stališča naše pisarne glede obravnavanih vprašanj, z izdelavo mnenja pa ne prevzemamo nikakršne odgovornosti za ravnanja oziroma odločitve, ki jih bo naročnik mnenja sprejel oziroma izvajal v obravnavanem primeru.

S spoštovanjem,

Center za pravno pomoč d.o.o.

Maja Krivec, univ. dipl. prav.

pravna svetovalka



Vročiti:

- naslovniku – anton.obreht@guest.arnes.si
- arhiv (tu - MK)