

Koga šteti med "vodilno osebje" po 12. členu ZSDU

Zbirni podatki

Avtor: dr. Mato Gostiša, univ. dipl. pravnik, dr. sociologije, direktor ŠCID - Študijskega centra za industrijsko demokracijo

Publikacija: Pravna praksa - 2011, številka 19, stran 7 | GV Založba, d.o.o., 19.5.2011

[Povezava do dokumenta na portalu IUS-INFO](#)

Besedilo

Ena najtežjih dilem, s katerimi se vsakodnevno srečuje praksa v zvezi z ugotavljanjem kroga oseb, na katere se nanaša prepoved aktivne in pasivne volilne pravice za svet delavcev po 12. in 13. členu Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU),¹ je vprašanje, koga - razen ožjega posloводства in prokuristov - pravzaprav šteti med t. i. vodilno osebje. Odkar je bil v drugem odstavku 12. člena tega zakona vsebinsko povsem neopredeljen pojem "delavci s posebnimi pooblastili in odgovornostmi" z novelo ZSDU-B iz leta 2007² nadomeščen s pojmom "delavci, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi v skladu z 72. členom Zakona o delovnih razmerjih", pa je zmeda pri uporabi tega pojma v praksi žal le še precej večja kot prej.

Ali ima torej lahko aktivno in pasivno volilno pravico za svet delavcev tudi nekdo, ki sicer ni član ožjega posloводства ali prokurist, vendar ima sklenjeno t. i. individualno pogodbo o zaposlitvi, v poslovnem procesu pa pomembna pooblastila za samostojno sprejemanje kadrovskih in organizacijskih odločitev, ki posredno ali neposredno zadevajo tudi pravice in interese delavcev? In če ne, do katere ravni v organizacijski hierarhiji menedžmenta (vrhnji, srednji, nižji) naj seže prepoved te pravice po 12. in 13. členu ZSDU?

Sporno stališče dela teorije in sodne prakse

Zmedo glede prvonavedenega vprašanja v praksi povzroča predvsem nesprejemljivo togo stališče dela delovnopravne teorije, ki pa mu žal za zdaj zelo dosledno sledi tudi Višje delovno in socialno sodišče v nekaterih svojih novjših odločbah.³ To stališče izhaja iz teze, da je treba pojem "delavci, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi v skladu z 72. členom ZDR" tudi v kontekstu določbe 12. člena ZSDU razlagati kot sopomenko za člane ožjega posloводства po 10. členu Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1),⁴ ki naj bi sicer po Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR) edini smeli skleniti pogodbo o zaposlitvi po tem členu (t. i. individualne pogodbe).

Iz tega pa naj bi sledilo, da se prepoved aktivne in pasivne volilne pravice za svet delavcev nanaša le na ožje posloводство in prokuriste (ter njihove družinske člane), vsi preostali "delavci s posebnimi pooblastili in odgovornostmi" pa naj ne bi sodili pod širši pojem "vodilno osebje" iz drugega in tretjega odstavka 12. člena ZSDU in naj bi jim zato ta pravica pripadala enako kot vsem drugim delavcem družbe. Po tej logiki bi torej lahko volili in bili izvoljeni v svet delavcev tudi direktorji sektorjev, služb, obratov

itd., ki so sicer neposredno podrejeni poslovodu in vezani na njegova navodila.

To stališče ne vzdrži kritične presoje ne ob strogo gramatikalni, še manj pa ob namenski in logični razlagi zakona.

Prezrta določba 1.a člena ZSDU

Sporna določba drugega odstavka 12. člena ZSDU se glasi:

"Direktor, delavci, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi v skladu z 72. členom Zakona o delovnih razmerjih Š...] ter prokuristi (v nadaljnjem besedilu: vodilno osebje) nimajo pravice voliti predstavnikov v svet delavcev."

Dejstvo pa je, da ob razlagi te določbe nikakor ni mogoče preprosto prezreti določbe 1.a člena istega zakona, ki je bila prav tako sprejeta z novelo ZSDU-B in ki določa pomen posameznih izrazov v tem zakonu. Ta določba pravi, da izraz direktor v tem zakonu pomeni posloводство, kot ga določa zakon, ki ureja gospodarske družbe. To pa pomeni, da se zgoraj citirana določba drugega odstavka 12. člena pravzaprav glasi takole: "Posloводство, delavci, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi v skladu z 72. členom Zakona o delovnih razmerjih Š...] ter prokuristi Š...] nimajo pravice voliti predstavnikov v svet delavcev."

V tem kontekstu pa pojem "delavci, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi v skladu z 72. členom ZDR" dobi povsem drugačen pomen od tistega, ki je uporabljen v zgoraj navedenem spornem stališču. Če bi namreč zakonodajalec s tem pojmom res imel v mislih zgolj člane ožjega posloводства, ne pa tudi drugih vodilnih delavcev družbe, bi v ta namen povsem zadostovala le prva beseda v citirani določbi. Ker pa določba **kumulativno našteva oboje**, tj. posloводство in delavce s pogodbo po 72. členu ZDR, in ker v pravu velja splošno načelo *lex nihil frustra facit* (zakon ničesar ne predpisuje brez razloga oziroma tja v en dan), tudi na podlagi najstrožje gramatikalne razlage ne moremo priti do zaključka, da je prepoved volilne pravice za svet delavcev po ZSDU omejena zgolj na člane ožjega posloводства in prokuriste (vrhnji menedžment, ang. top management) ter njihove družinske člane.

Obravnavana določba jo torej zelo nedvoumno razširja tudi na **druge vodilne delavce**, ki so jim zaupana pooblastila za sprejemanje pomembnejših kadrovskih in organizacijskih

odločitev in imajo (prav zaradi takih vodstvenih pooblastil) v svojih pogodbah o zaposlitvi določena tudi nekatera odstopanja od "običajnih" pogodb o zaposlitvi po 72. členu ZDR (t. i. individualne pogodbe). Teh delavcev - članov vodilnega osebja v širšem pomenu besede - pa je (ne glede na takšne ali drugačne ozke teoretične razlage 72. člena ZDR) v praksi precej več kot članov ožjega posloводства. Praktično povsod imajo t. i. individualne pogodbe najmanj tudi člani prve naslednje - in marsikje tudi nekaterih nižjih - ravni menedžmenta pod poslovodstvom (srednji menedžment, ang. middle management), v nekaterih skrajnih primerih pa tudi najnižji vodstveni delavci z zgolj manj pomembnimi organizacijskimi pooblastili (nižji menedžment, ang. supervisory management).

Res je sicer, da je mogoče 72. člen ZDR strogo po črki razumeti tudi tako, da naj bi t. i. individualne pogodbe po tem členu **smele sklepati le poslovodne osebe po 10. členu ZGD-1**, vendar pa taka razlaga nima nikakršne podlage v stvarnosti, to je v dejanski organizacijski in (poslo)vodstveni strukturi podjetij, zlasti večjih. Ker poleg tega nima prav trdne podlage niti v ZDR,⁵ ga praksa bolj ali manj upravičeno spregleduje in take pogodbe uporablja v skladu z dejanskimi organizacijskimi potrebami posameznih podjetij. Zato ga je še toliko manj mogoče uporabljati (tudi) v zvezi z razlago določbe drugega odstavka 12. člena ZSDU, ki ima povsem drug temeljni namen in bi ob tako ozki razlagi izgubila sleherni smisel.

Če torej v praksi t. i. individualne pogodbe z "vodilnimi" (ne samo poslovodnimi) delavci obstajajo, jih ob presoji obravnavane problematike pravno ni mogoče preprosto ignorirati, pa kakorkoli že se morda komu zdijo pravnoteoretično sporne z vidika ožje razlage 72. člena ZDR. Z vidika pravilne uporabe določil ZSDU so te pogodbe vsekakor zelo (čeprav pa, kot bomo videli v nadaljevanju, ne tudi edino) relevantne.

Navsezadnje - če ostanemo za zdaj na ravni poiigravanja z možnimi strogo gramatikalnimi razlagami določil obeh teh zakonov - velja opozoriti, da sporni 12. člen ZSDU ne govori o "osebah iz 72. člena ZDR", temveč o "osebah, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi v skladu z 72. členom ZDR", kar je ogromna vsebinska razlika. Kdor ima - zakonito ali ne - sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, ki po vsebini ustreza določbi 72. člena ZDR, torej po določbi 12. člena ZSDU nima aktivne, posledično pa tudi ne pasivne volilne pravice za svet delavcev. In še naprej: ZDR v tem členu govori o **poslovodnih osebah**, ki jih v 52. in 157. členu izrecno ločuje od drugih "vodilnih delavcev, ki vodijo poslovno področje ali organizacijsko enoto pri delodajalcu in imajo pooblastila za sklepanje pravnih poslov ali za samostojne kadrovske in organizacijske odločitve". Drugače od tega pa 12. člen ZSDU uporablja širši pojem **vodilno osebje**, ki ga - vsaj v kontekstu tega zakona - nikakor ni mogoče na silo razlagati zgolj kot sopomenko za "poslovodne osebe".

Skratka, prva napaka kritiziranega uvodoma navedenega stališča je v tem, da ob poskusu izključno gramatikalne razlage novelirane določbe drugega odstavka 12. člena ZSDU preprosto spregleduje

določbo 1.a člena istega zakona, druga pa, da povsem neutemeljeno oži vsebino pojma vodilno osebje le na poslovodne osebe, ki jih omenja 72. člen ZDR. Zgrešenost tega stališča pa se, kot rečeno, še očitneje pokaže skozi namensko in logično razlago obravnavane določbe ZSDU.

Bistvo instituta prepovedi volilne pravice

Namen zakonodajalca ob sprejemanju uvodoma pojasnjene nove rešitve v tej določbi je bil (tako je bilo zapisano tudi v obrazložitvi k predlogu ZSDU-B) izključno le jasneje in natančneje določiti dotlej povsem neopredeljeni pojem "delavci s posebnimi pooblastili in odgovornostmi", ki je bil v prvotni določbi tega člena, ne pa morda **opustiti dotlej veljavno prepoved pasivne volilne pravice za te delavce**.

Smisel omejitve pasivne volilne pravice za to kategorijo zaposlenih pa je jasen: preprečiti nastanek morebitnega **t. i. konflikta interesov**, v katerega bi lahko zašel posameznik v funkciji člana sveta delavcev, če je v družbi hkrati v vlogi vodilnega delavca - zlasti če je v tej funkciji bolj ali manj neposredno vezan na navodila posloводства. Nekdo, ki v delovnem procesu opravlja vodilno delo in v tej vlogi odloča o pravicah in obveznostih delavcev iz delovnega razmerja ter sprejema druge pomembnejše poslovne odločitve (to pa nikakor niso samo člani ožjega posloводства in prokuristi), že po logiki stvari ne more potem o teh istih (lastnih) odločitvah dajati mnenja, se posvetovati ali soddločati še kot član sveta delavcev. Interesi so namreč lahko v eni ali drugi funkciji močno različni ali celo nasprotujoči si, tako da je nezdružljivost teh dveh funkcij v isti osebi očitna. Zakaj je prepoved pasivne volilne pravice razširjena tudi na ožje družinske člane teh oseb, pa je menda tudi bolj ali manj jasno.

Logične omejitve

Da tudi novelirana določba 12. člena ZSDU ne zajema zgolj članov ožjih poslovodstev, temveč tudi druge delavce s t. i. individualno pogodbo, torej ni sporno. Kljub temu pa se ta določba kaže kot povsem ponesrečen poskus ustrezne opredelitve kroga oseb, ki jim je mogoče utemeljeno odrekati aktivno in pasivno volilno pravico za svet delavcev, in je zato v praksi ni mogoče smiselno uresničiti brez dodatne uporabe tudi logične razlagalne metode. Dejstvo je namreč, da bi dosledna uporaba izključno formalnega merila obstoja "pogodbe o zaposlitvi po 72. členu ZDR" kot izločilnega merila pri priznavanju aktivne in pasivne volilne pravice za svet delavcev (brez sočasne presoje, ali posameznik glede na svoja konkretna pooblastila za odločanje v poslovnem procesu tudi dejansko sodi med "vodilno osebje") v nekaterih primerih privedla do **popolnih logičnih nesmislov**.

Naj še enkrat poudarim, da imajo t. i. individualne pogodbe v nekaterih podjetjih sklenjene tudi vodstveni delavci najnižjih organizacijskih ravni z zgolj nekaterimi manj pomembnimi organizacijskimi pooblastili, s katerimi po logiki stvari ne morejo v ničemer priti v konflikt interesov kot morebitni člani sveta

delavcev ("mojstri v proizvodnji", vodje manjših organizacijskih oddelkov itd.), ponekod pa celo tudi razni strokovnjaki, ki se jim prek teh pogodb le zagotavlja višja plača od tiste, ki bi jim pripadala po kolektivni pogodbi, čeprav sicer nimajo nobenih vodstvenih pooblastil. Vnaprej odrekati tem delavcem aktivno in pasivno volilno pravico za svet delavcev samo zato, ker imajo formalno sklenjeno t. i. individualno pogodbo, bi bilo zato povsem **v nasprotju z dejanskim namenom tega pravnega instituta.**

Nadomestitev pojma "delavci s posebnimi pooblastili in odgovornostmi" s pojmom "delavci, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi v skladu z 72. členom ZDR" v novelirani določbi 12. člena ZSDU torej sama po sebi ni rešila ničesar, prej obratno. Tudi ta pojem je namreč mogoče v kontekstu obravnavane problematike smiselno razložiti le s pomočjo logičnega sklepanja argumentum a coherentia, kajti vseh delavcev s t. i. individualno pogodbo, kot rečeno, nikakor ni mogoče samodejno šteti tudi kot **vodilno osebje**, samo vodilnemu osebju pa je po črki in namenu te določbe ZSDU po drugi strani mogoče odreči volilno pravico za svet delavcev. Še vedno je torej treba za pravilno uporabo te določbe za vsak konkreten primer posebej ugotavljati **dejanski obseg vodstvenih pooblastil in odgovornosti**, ki opredeljujejo in utemeljujejo status vodilnega delavca, za kar pa zakon ne ponuja nobenega univerzalnega uporabnega merila. Merilo t. i. individualnih pogodb je v tem pogledu praktično povsem neuporabno in lahko prakso le zavede v preširoko in nesmiselno uporabo obravnavane zakonske prepovedi.

Nujna presoja volilnih komisij

Koga torej upravičeno šteti med "vodilno osebje" po 12. členu ZSDU? Na podlagi vsega povedanega bi lahko - poleg prokuristov in članov ožjega posloводства - v to kategorijo zanesljivo in brez posebnih pomislekov uvrstili le še vodilne delavce prve ravni menedžmenta, ki je neposredno odgovoren poslovodu. Za vse nižje hierarhične ravni menedžmenta (njihovo število je med podjetji zelo različno) pa je treba dejansko utemeljenost morebitne prepovedi volilne pravice za svet delavcev v praksi presojati in ugotavljati od primera do primera, in sicer v odvisnosti od konkretnih odločevalskih pooblastil posameznika v povezavi z možnostjo nastanka morebitnega konflikta interesov s funkcijami sveta delavcev. To pa mora biti prepuščeno **odločitvam volilnih komisij** ob določanju volilnih imenikov (24. člen ZSDU), proti katerim je dopustna tudi pritožba.

Le tako se je mogoče v praksi izogniti obema nesprejemljivima skrajnostma pri uporabi instituta prepovedi aktivne in pasivne volilne pravice po ZSDU, tj. bodisi njegovi uporabi samo za ožje posloводство bodisi kar povprek za vse delavce s pogodbo o zaposlitvi po 72. členu ZDR.

4 Ur. l. RS, št. 42/06 (60/06 - popr.) in nasl.

5 Že isti zakon namreč v določbah 52. in 157. člena glede pogodb o zaposlitvi tudi za "vodilne delavce" (torej ne samo za člane posloводства oziroma poslovodne delavce) izrecno dopušča nekatera odstopanja od "običajnih" pogodb o zaposlitvi, kar pomeni, da gre po vsebini pravzaprav tudi v teh primerih za pogodbe iz 72. člena, torej t. i. individualne pogodbe.

1 Ur. l. RS, št. 42/93 in nasl.

2 Ur. l. RS, št. 26/07, glej tudi UPB1 v Ur. l. RS, št. 42/07.

3 Glej na primer X Pdp 577/2010 z dne 25. maja 2010 in X Pdp 188/2011 z dne 24. februarja 2011.