

Sodba VIII Ips 97/2008

Judikati Vrhovnega sodišča RS

Odločitev z dne: 11.5.2009

Jedro:

Ker so določbe KPND, ki določajo omejitve pri premestitvah javnih uslužbencev iz kraja v kraj, zanje ugodnejše (širše) kot jih določa ZJU, jih je potrebno upoštevati.

Izrek:

Reviziji se ugodi in se sodba sodišča druge stopnje spremeni tako, da se zavrne pritožba tožene stranke in potrdi sodba sodišča prve stopnje.

Tožena stranka mora v osmih dneh od vročitve te sodbe povrniti tožeči stranki njene pritožbene in revizijske stroške v znesku 246,20 EUR, z zakonitimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega naslednjega dne po izteku roka za izpolnitev obveznosti, do plačila.

Tožena stranka krije sama svoje stroške pritožbenega postopka.

Obrazložitev:

1. Tožnik je bil premeščen na delo v drug kraj: iz Tržiča na Jesenice. Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da je bila premestitev nezakonita. Ugotovilo je, da določbe 149. člena ZJU niso bile kršene, ker (novi) kraj opravljanja dela od dotedanjšega ni oddaljen več kot 70 km in manj kot eno uro vožnje z javnim prevoznim sredstvom. Pri tem ni možno uporabiti določb Uredbe o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela, ker se ta nanaša na povračilo stroškov in ne na pogoje premestitve. Določba 149. člena ZJU kot kriterij dopustnosti premestitve določa le čas vožnje in je ni mogoče razlagati tako, da se v vožnjo šteje tudi čas čakanja na prevoz. Drugače pa 24. člen Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti določa, da delavca ni mogoče razporediti brez njegove privolitve v drug kraj, če pot na delo in z dela traja z javnimi prevoznimi sredstvi več kot dve uri. Pot na delo in z dela vključuje celotno porabo časa, ne samo vožnjo. Določba 149. člena ZJU upošteva spremembo pogojev le na dosedanji kraj opravljanja dela in novi kraj opravljanja dela, kolektivna pogodba pa upošteva pot od kraja, kjer delavec prebiva.

2. Sodišče druge stopnje je pritožbi tožene stranke ugodilo in prvostopno sodbo spremenilo tako, da je tožbeni zahtevek zavrnilo. Strinjalo se je dejanskimi ugotovitvami ter pravno presojo sodišča prve stopnje glede uporabe oziroma razlage 149. člena ZJU ter neupoštevanja Uredbe. Ni pa se strinjalo s presojo, da je treba pri presoji zakonitosti premestitve upoštevati 24. člen KPND. Po 2. členu KPND, ki določa njeno stvarno veljavnost, velja za zaposlene v državnih organih le, če posamezna vprašanja niso z zakonom drugače urejena. In v 149. členu ZJU so drugače določeni pogoji za premestitev na drugo delovno mesto. Zato bi moralo sodišče prve stopnje odločiti le na podlagi zakonske ureditve. S sklepom je sodišče dopustilo revizijo, ker gre za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju.

3. Zoper pravnomočno sodbo, izdano na drugi stopnji, je tožeča stranka vložila revizijo zaradi bistvenih kršitev določb pravnega postopka in zaradi zmotne uporabe materialnega prava.

Navaja, da se tako sodišče prve kot sodišče druge stopnje nista opredelili do sklepa tožene stranke z dne 16. 2. 2007, s katerim je bila tožniku priznana pravica do povrnitve stroškov z osebnim avtomobilom, ker na delo z javnimi prevoznimi sredstvi nima možnosti priti pravočasno.

4. V skladu s 375. členom Zakona o pravnem postopku (Uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 73/2007 - ZPP) je bila revizija vročena Vrhovnemu državnemu tožilstvu Republike Slovenije in toženi stranki, ki nanjo ni odgovorila.

5. Revizija je utemeljena.

6. Revizijsko sodišče izpodbijano sodbo preizkusi samo v tistem delu, v katerem se izpodbija z revizijo, in v mejah razlogov, ki so v njej navedeni, pri čemer pazi po uradni dolžnosti le na pravilno uporabo materialnega prava (371. člen ZPP).

7. Tožeča stranka uveljavlja bistveno kršitev določb pravnega postopka iz prvega odstavka 339. člena ZPP, ker v sodbi niso navedeni razlogi o odločilnih dejstvih. Z revizijskimi navedbami tožnik take kršitve ne utemelji, drugih kršitev pa izrecno ne uveljavlja. Kršitev iz prvega odstavka 339. člena je namreč podana, če sodišče med postopkom ni uporabilo kakšne določbe ZPP ali jo je uporabilo napačno, pa bi to lahko vplivalo na zakonitost in pravilnost sodbe. Po določbi 2. točke prvega odstavka 370. člena ZPP je tako kršitev mogoče uveljavljati v reviziji le, če je storjena v postopku pred sodiščem druge stopnje.

8. Sodišče prve stopnje je sklep tožene stranke z dne 16. 2. 2007 vpogledalo, do njega pa se je opredelilo le posredno: s tem, ko je odločilo, da pri presoji zakonitosti premestitve ni mogoče upoštevati Uredbe. Torej ni mogoče upoštevati tudi sklepov o povračilu stroškov za prevoz na delo in z dela, izdanih na podlagi Uredbe. Sodišče druge stopnje je odločitev v tem delu potrdilo, pri čemer je treba upoštevati, da se je zoper prvostopno sodbo pritožila tožena stranka, ki pritožbenih navedb v tej smeri ni imela. Zato do kršitve prvega odstavka 360. člena ZPP niti ni moglo priti.

9. Materialno pravo je bilo zmotno uporabljeno.

10. Pri materialnopravni presoji izpodbijane sodbe je revizijsko sodišče vezano na dejansko stanje, kot ga je ugotovilo sodišče prve stopnje in preizkušalo sodišče druge stopnje, saj revizije zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja ni mogoče vložiti (tretji odstavek 370. člena ZPP). Zato ni mogoče upoštevati tistih revizijskih navedb, s katerimi tožnik posredno uveljavlja le nestrinjanje z izvedenimi dokazi in dokazno oceno sodišča glede razdalj med posameznimi kraji in časi vožnje oziroma poti na delo in z njega.

11. Dve vprašanji sta za odločitev v tej zadevi pomembni. Prvič, ali je treba pri ugotavljanju zakonitosti premestitve javnega uslužbenca upoštevati tudi določbe KPND (konkretno 24. člena) ali le določbe ZJU (konkretno 149. člena). Drugič, ali se pri ugotavljanju časa upošteva le čas vožnje javnega prevoznega sredstva ali celoten čas, ki je potreben za prihod na delo in z dela, torej tudi čas za pot od doma oziroma delovnega mesta do javnega prevoznega sredstva, čas čakanja med prestopanjem, ipd. ter koliko je pri tem mogoče ali celo treba upoštevati določbe Uredbe.

12. Za razliko od ZDR je ZJU ohranil sistem odločanja o pravicah in obveznostih delavcev (javnih uslužbencev), zaposlenih v državnih organih, z enostranskimi odločitvami delodajalca. Premestitev na drugo delovno mesto po vsebini ni nič drugega kot razporeditev po prejšnji zakonodaji (ZDR90 in ZDDO), ko je na podlagi prvega odstavka 25. člena ZDR90 kolektivna pogodba lahko določila primere in pogoje, pod katerimi je mogoče delavca razporediti iz kraja v kraj brez njegove privolitve. ZDDO, ki je urejal posebnosti delovnih razmerij zaposlenih v državnih organih, je določal (31. člen), da je delavca mogoče razporediti tudi v državni organ v drugem kraju, če se zaradi dela v drugem kraju bistveno ne poslabšajo pogoji glede varstva in šolanja otrok, prevoza, stanovanjski pogoji in drugi življenjski pogoji delavca in njegove družine. Kasneje sprejeta KPND je to omejitev povzela, dodala pa še dve novi, med drugim tudi, da delavca ni mogoče brez njegove privolitve razporediti v drugem kraju, če pot na delo in z dela traja v normalnih okoliščinah z javnimi prevoznimi sredstvi več kot dve uri, za mater delavko z otrokom do treh let starosti pa več kot eno uro (24. člen).

13. Tudi ZJU dopušča ureja posameznih vprašanj s kolektivno pogodbo. Po 22. členu ZJU se tako lahko uredijo tudi za policiste posamezna vprašanja (celo) drugače kot v zakonu, če je to potrebno zaradi specifične narave njihovih nalog oziroma za izvrševanje posebnih dolžnosti in pooblastil. Če so določena vprašanja urejena s kolektivno pogodbo, jih z uredbami Vlade ali splošnim aktom posameznega državnega organa, ni dopustno drugače urejati.

14. Vrhovno sodišče je že v več primerih odločilo, da uveljavitev ZDR ni razveljavila veljavnih kolektivnih pogodb (na primer: VIII Ips 429/2006 z dne 27. 2. 2007 in VIII Ips 394/2006 z dne 20. 11. 2007) in enako velja tudi za ZJU. Samo tistih določb kolektivne pogodbe, ki bi bile v izrecnem nasprotju z (kogentnimi) zakonskimi določbami, ni mogoče uporabiti. Kaj takega že v načelu ni mogoče trditi za določbe kolektivne pogodbe, ki določajo za delavce ugodnejše pravice kot zakon. To jasno izhaja iz določbe drugega odstavka 7. člena ZDR, pa tudi iz določb 92. člena ZJU, kolikor se nanašajo na razmerje med zakonom in kolektivno pogodbo. Javnemu uslužbencu sicer (s pogodbo o zaposlitvi oziroma sklepom) ni mogoče zagotoviti večjih pravic ali bolj ugodnih pogojev dela, kot jih določajo predpisi s področja delovnega prava (zakon in podzakonski predpisi) in kolektivne pogodbe, toda tudi manjših ali manj ugodnih ne. Ker so določbe KPND, ki določajo omejitve pri premestitvah javnih uslužbencev iz kraja v kraj, zanje ugodnejše (širše) kot jih določa ZJU, jih je potrebno upoštevati.

15. Na njihovo veljavnost oziroma uporabnost ne vplivajo določbe 2. člena KPND o stvarni veljavnosti: za državne organe velja le, če posamezna vprašanja, ki jih ureja, niso z zakonom drugače urejena. **Določbe 24. člena KPND zagotavljajo javnemu uslužbencu varstvo v primeru premestitve na delovno mesto (isto ali drugo) v drugem kraju.** Zaradi take premestitve se ne smejo bistveno poslabšati možnosti za varstvo in šolanje otrok, prevoz, stanovanjski in drugi življenjski pogoji delavca in njegove družine, razporeditev pa tudi ne sme vplivati na bistveno poslabšanje delavčevega zdravja. Ti dve omejitvi sta (alternativno) določeni brez povezave z oddaljenosti in časa, potrebnega za prihod na delo in z dela in se ugotavljata v vsakem konkretnem primeru posebej. Po tretji (alternativno) določeni omejitvi, pa je premestitev brez privolitve (soglasja) javnega uslužbenca nezakonita, če pot na delo in z dela traja v normalnih okoliščinah z javnimi prevoznimi sredstvi več kot dve uri, za mater delavko z otrokom do treh let starosti pa več kot eno uro. Ta omejitev dejansko predpostavlja, da se pogoji delavca

bistveno poslabšajo v vsakem primeru, ko za pot na delo in z dela porabi dnevno več kot dve uri.

16. ZJU v 149. členu teh omejitev ne ureja drugače in jih tudi ne izključi. Določa le dodatno omejitev, da premestitev zaradi delovnih potreb (torej brez soglasja, prvi odstavek 147. člena ZJU) ni dopustna, če kraj opravljanja dela od dotedanjega kraja opravljanja dela ni oddaljen več kot 70 kilometrov oziroma več kot eno uro vožnje z javnim prevozom. Razlog in smiselnost take omejitve nista pomembna. Dejstvo pa je, da je na njeni podlagi javne uslužbenke dopustno razporejati iz kraja v kraj ne samo v okviru omejitev glede na kraj njihovega bivanja, temveč tudi glede na kraj dotedanjega opravljanja dela.

17. Še vedno veljavne določbe 24. člena KPND pa urejajo nekaj drugega: varstvo delavca (javnega uslužbenca) pred tako premestitvijo (razporeditvijo), ki bi zaradi prevelike oddaljenosti in preveč časa za pot od njegovega bivališča do kraja opravljanja dela, lahko pomenila bistveno poslabšanje njegovih življenjskih (predvsem družinskih) pogojev. Tudi te omejitve je delodajalec dolžan upoštevati. Za delavca je manj pomembna oddaljenost med starim in novim krajem dela, saj se na delo ne bo vozil najprej v stari kraj in nato od tam v nov kraj. Vsakič se bo na delo vozil (praviloma) iz kraja svojega bivališča. Nenazadnje tudi ZDR-A pri opredelitvi ustreznosti ponujene nove zaposlitve po 90. členu prav tako šteje za ustrezno le zaposlitev, pri kateri kraj opravljanja dela ni oddaljen več kot tri ure vožnje v obe smeri z javnim prevoznim sredstvom od kraja bivanja delavca.

18. Sodišči druge in prve stopnje imata prav, da Uredba ureja nekaj drugega in ne pogojev za premestitev javnega uslužbenca. Večji ali manjši stroški v zvezi z delom niso pogoj za zakonitost premestitve, čeprav lahko imajo določen vpliv na tako odločitve. Po določbi prvega odstavka 130. člena ZDR mora delodajalec delavcu zagotoviti povračilo stroškov za prevoz na delo in z dela. To praviloma pomeni dejanske stroške javnega prevoza ne glede na razdaljo (razen če je manjša kot 1 kilometer) in čas trajanja bodisi vožnje same ali celoten čas poti od doma do delovnega mesta.

19. Za dopustnost razporeditve (premestitve) po ZJU pa ni bistveno, kako se javni uslužbenec dejansko vozi na delo in kakšne stroške mu delodajalec zato povrne. Zato pri razlagi 149. člena ni mogoče upoštevati opredelitev iz Uredbe. ZJU v 149. členu (podobno tudi 90. člen ZDR) veže tako razdaljo kot čas, potreben za pot, na kraj opravljanja dela. V tožnikovem primeru torej na Tržič in Jesenice, ne pa na naslov delovnega mesta v teh krajih, torej na razdaljo med Policijskima postajama v teh krajih. Razdalja med Tržičem in Jesenicami je manj kot 70 kilometrov. Glede časa vožnje pa je mogoče upoštevati le dejanski čas vožnje (ki po ugotovitvah sodišča prve stopnje ni daljši kot eno uro). Tožnik se namreč dejansko sploh ne vozi na tej relaciji, saj prihaja v službo na Jesenice iz Škofje Loke, zato tudi ni nobenega časa čakanja na prevoz med Tržičem in Jesenicami ali poti do javnega prevoznega sredstva v teh dveh krajih.

20. Prav ima sodišče prve stopnje, da je omejitev po 24. členu KPND vezana na trajanje poti na delo in z dela. Ni pomembna razdalja, temveč le koliko časa delavec porabi dnevno za pot na delo in z dela, vključno z vožnjo z javnim prevoznim sredstvom. Tudi za ugotavljanje zakonitosti premestitve po KPND ni bistveno, kako se javni uslužbenec dejansko vozi na delo ter kakšne stroške za prevoz bo dobil povrnjene in v kakšni višini.

21. Ker je glede na navedeno sodišče druge stopnje zmotno uporabilo materialno pravo, je

revizijsko sodišče ugodilo reviziji in sodbo sodišča druge stopnje spremenilo tako, da se zavrne pritožba tožene stranke in potrdi sodba sodišča prve stopnje.

22. Na podlagi drugega odstavka 165. člena ZPP je revizijsko sodišče odločilo tudi o stroških postopka. O stroških postopka na prvi stopnji je bilo odločeno s potrjeno sodbo sodišča prve stopnje. Svoje pritožbene stroške krije tožena stranka sama, tožeči stranki pa je dolžna plačati stroške za odgovor na pritožbo in sodno takso. Ker je tožeča stranka z revizijo uspela, ji je tožena stranka dolžna povrniti stroške za revizijo in sodno takso zanjo. Stroški so odmerjeni po veljavni odvetniški tarifi.

Zveza: ZJU člen 22, 92, 149. ZDR člen 7. KPND člen 24.