

# IZVIRNIK

III U 10/2017-13



UPRAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA  
UPRAVNO SODIŠČE RS, NOVA GORICA

24. 11. 20 17

Podpis pristojne  
sodne osebe:

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Novi Gorici, je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici Jasna Šegan kot predsednica ter Lea Chiabai in Andrej Orel kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Katje Fabjan Valdemarin kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke:

, ki jo zastopa O

i, zoper toženo stranko:

, ki jo zastopa Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ljubljana,

zaradi **ukrepa inšpektorja za delo,**

o **tožbi** zoper odločbo Inšpektorata Republike Slovenije za delo, št. 06100-1176/2016 z dne 3. 10. 2016, v zvezi z odločbo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, št. 0610-24/2016-2 z dne 15. 12. 2016,

na seji **24. novembra 2017**

### RAZSODILO:

I. Tožba se zavrne.

II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

## OBRAZLOŽITEV:

1. Inšpektorat Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju prvostopenjski organ) je z izpodbijano odločbo tožeči stranki prepovedal opravljanje dela, oziroma opravljanje delovnega procesa z delavci, zaposlenimi v družbi \_\_\_\_\_, d.o.o. Ljubljana, ki jih v izreku navaja po imenih, in to do odprave nepravilnosti, ki jo je storila s tem, da je tem delavcem omogočala delo v nasprotju z drugim odstavkom 166. člena Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju ZUTD), saj je v svoj delovni proces sprejela delavce te družbe, četudi je ta opravljala dejavnost, ki ima vse znake zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku, vendar pa brez dovoljenja za opravljanje te dejavnosti in brez vpisa v register domačih pravnih in fizičnih oseb za opravljanje take dejavnosti.
2. V obrazložitvi svoje odločitve prvostopenjski organ navaja, da je dne 14. 7. in 18. 7. 2016 opravil inšpekcijska nadzora pri tožeči stranki v zvezi s spoštovanjem določb zakonodaje, ki urejajo delovna razmerja in trg dela. Dne 14. 7. 2016 je na območju koprskega pristanišča opravil nadzor nad delom delavcev družbe \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana, ki tu, kot eden od izvajalcev, izvajajo dejavnost pristaniških storitev, dne 18. 7. 2016 pa še nadzor pri tožeči stranki. O opravljenem pregledu je bil sestavljen zapisnik, na katerega so odgovorne osebe tožeče stranke podale svoje pripombe. Prvostopenjski organ navaja, da je inšpektorica v postopku zaslišala več delavcev različnih izvajalcev pristaniške dejavnosti (tako imenovani IPS), in sicer družb \_\_\_\_\_, d.o.o. Ljubljana, \_\_\_\_\_, d.o.o., Ljubljana in \_\_\_\_\_ d.o.o., Ljubljana ter direktorja družbe \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana. Nadalje je za delavce te družbe pregledala evidence delovnega časa in evidence najav vhodov/izhodov iz/v \_\_\_\_\_: Ugotavlja, da družba \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana zaposluje 18 delavcev, da pa je na prvi dan inšpekcijskega pregleda na območju tožene stranke delo opravljalo 14 njenih delavcev, ki jih navaja po imenih. Delavci so delo opravljali na različnih terminalih. Poleg teh delavcev so enaka dela opravljali tudi delavci družb \_\_\_\_\_ in \_\_\_\_\_, s.p., in sicer kot podizvajalci družbe \_\_\_\_\_, d.o.o. Ljubljana. V razgovoru z nekaterimi delavci je inšpektorica ugotovila, da so vsi enako pojasnili, da jih na delo razporedi zakoniti zastopnik družbe \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana, tako da jim dan pred delom preko mobilnega telefona ali osebno sporoči, na katerem terminalu bodo opravljali delo ter kdaj in kaj bodo delali. Ko pridejo na terminal, jim delo odredi luški delovodja, kar so smiselno potrdile tudi odgovorne osebe tožeče stranke. Prvostopenjski organ ugotavlja, da sta tožeča stranka in družba \_\_\_\_\_, d.o.o. Ljubljana sicer dne 1. 4. 2012 sklenili Pogodbo o opravljanju storitev na podlagi 619. člena Obligacijskega zakonika (v nadaljevanju OZ).
3. Prvostopenjski organ v nadaljevanju povzema vsebino določb 163., 166., 167. in 168. člena ZUTD. Ugotavlja, da imajo vsi delavci družbe \_\_\_\_\_, d.o.o. Ljubljana

sklenjene pogodbe o zaposlitvi, iz izjave zakonitega zastopnika te družbe pa izhaja, da od dneva njihove zaposlitve dalje opravljajo delo izključno za tožečo stranko. Prvostopenjski organ zato meni, da bi tožeča stranka smela sprejeti te delavce na delo le od delodajalca, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavca drugemu uporabniku in je v skladu z določbami ZUTD vpisan v register pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. V nadaljevanju ta svoj zaključek utemeljuje z najjavami delavcev na delo, iz katerih izhaja, da pri tožeči stranki obstaja potreba po delu delavcev družbe , d.o.o. Ljubljana konstantno, skozi daljše časovno obdobje. Ti delavci so vključeni v delovni proces tožeče stranke in večinoma za svoje delo uporabljajo njena delovna sredstva. Družba .o.o., Ljubljana namreč osnovnih sredstev za delo delavcev nima, pač pa jim zagotavlja le osebno varovalno opremo.

4. Prvostopenjski organ se je opredelil tudi do podjemne pogodbe, ki jo ima družba d.o.o. Ljubljana sklenjeno s tožečo stranko, vendar meni, da o podjemu ni mogoče govoriti, kolikor gre za delavce, ki so zaposleni pri enem delodajalcu, delo pa vsakodnevno opravljajo v delovnem procesu drugega delodajalca in to v daljšem časovnem obdobju, kar velja za konkretni primer. Četudi meni, da gre za prakso, ki je pogojena z neenakomerno razporeditvijo dela v pristanišču, podatki kažejo, da gre za potrebo po delavcih v daljšem časovnem obdobju. Izpostavlja izjavo , vodje področja operative pri tožeči stranki, ki je pojasnil, da delavci družbe d.o.o. Ljubljana delajo na področju sipkih terminalov, razsutih tovorov in generalnega lesa ter da njihovo delo organizirajo in nadzirajo zaposleni pri tožeči stranki. Tudi , delovodja enega od terminalov, je pojasnil, da sam organizira in nadzoruje delovni proces delavcev izvajalcev pristaniških storitev, tudi delavcev družbe , d.o.o. Ljubljana, kar je skladno z izpovedjo zakonitega zastopnika te družbe. Družba d.o.o., Ljubljana tudi nima zaposlenega disponenta niti usposobljenega človeka, ki bi lahko nadzoroval delovne procese. Naloga zakonitega zastopnika je le, da delavce napoti v pristanišče, sicer pa štirikrat na dan prihaja v pristanišče, da delavcem prinaša vodo, hrano in jih povpraša, kako poteka delo in če je kakšna težava.
5. Prvostopenjski organ na podlagi vsega navedenega ugotavlja, da družba d.o.o. Ljubljana zagotavlja delo svojih delavcev drugemu uporabniku, to je tožeči stranki, četudi nima dovoljenja za opravljanje take dejavnosti niti ni vpisana v registru. Skladno s to ugotovitvijo je zato ob upoštevanju drugega odstavka 166. člena ZUTD v zvezi s 3. točko 19. člena Zakona o inšpekciji dela (v nadaljevanju ZID-1) tožeči stranki prepovedal opravljanje dela delavcev ali delovnega procesa tako, kot to izhaja iz izreka.
6. Tožena stranka je zoper odločitev prvostopenjskega organa vložila pritožbo, ki pa jo je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju drugostopenjski organ) zavrnilo. V obrazložitvi izpodbijane odločbe

je drugostopenjski organ povzel vsebino izpodbijane odločbe in pritožbene navedbe. Meni, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita ter da pritožbene trditve niso utemeljene. Drugostopenjski organ uvodoma povzema določbe ZID-1, ki določajo pristojnosti in naloge inšpektorjev za delo ter določbe ZUTD, ki opredeljujejo pojem opravljanja dejavnosti zagotavljanja delavcev in določajo, kdo lahko tako dejavnost opravlja. Navaja, da je prvostopenjski organ pravilno ugotovil, da so delavci, ki jih je navedel v izreku izpodbijane odločbe, zaposleni pri družbi d.o.o. Ljubljana, da pa opravljajo delo pri tožeči stranki in to pod njenim nadzorom in v skladu z njenimi navodili. Ker družba d.o.o. Ljubljana nima dovoljenja za opravljanje dejavnosti posredovanja dela delavcev in ni vpisana v register, je prvostopenjski organ tožeči stranki utemeljeno prepovedal nadaljnje opravljanje dela teh delavcev, dokler ne bodo odpravljene nezakonitosti. Zbrani dokazi so namreč pokazali, da ne gre za izvajanje storitev družbe d.o.o. Ljubljana na podlagi relevantnih določb OZ, kot to zatrjuje tožeča stranka. Meni, da je organizacija skupine delavcev, ki jo izvede d.o.o. Ljubljana, le nekakšna prehodna faza za dejansko opravljanje dela na določenem terminalu, ki poteka v okviru delovnega procesa tožeče stranke. Nadzor nad temi delavci in odrejanje dela izvrši luški delovodja, kar izhaja tako iz izpovedi enega od njih kot tudi iz opisa del in nalog za to delovno mesto. Enako to velja za disponenta.

7. Drugostopenjski organ ugotavlja, da je tožeča stranka sicer res formalno prepustila družbi d.o.o. Ljubljana v izvajanje določen del dejavnosti, in sicer storitve razkladanja, nakladanja, prekladanja in notranjih premikov blaga, vendar pa se ta dejavnost izvaja tako, da je tožeča stranka ohranila nadzor nad izvajanjem storitve in nadzor nad delavci. Delavci družbe d.o.o. Ljubljana imajo sicer v pogodbah o zaposlitvi določeno, da izvajajo delo pod nadzorom te družbe, dejansko pa je bilo ob inšpekcijskem pregledu ugotovljeno, da to ne drži. Vse pogodbe o zaposlitvi je družba d.o.o. Ljubljana sklenila z delavci z namenom opravljanja luško transportnega dela, kar so pri tožeči stranki tudi dejansko opravljali daljše časovno obdobje, tudi od leta 2012 dalje. Delavci so delo izvajali pretežno z delovnimi sredstvi tožeče stranke, četudi tega Pogodba o opravljanju storitev, sklenjena med tožečo stranko in družbo d.o.o. Ljubljana ne določa. Vse to vodi do zaključka, da družba d.o.o. Ljubljana posreduje svoje delavce tožeči stranki, pa četudi imata sklenjeno prej navedeno pogodbo. Drugostopenjski organ poudarja, da tak zaključek ne pomeni posega v načelo svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave RS, saj morajo vsa pogodbeno razmerja upoštevati omejitve in prepovedi, določene s predpisi, konkretno tudi z ZUTD, ki ureja posredovanje dela delavcev drugemu delodajalcu.
8. Tožeča stranka s tožbo izpodbija odločbo tožene stranke iz vseh tožbenih razlogov in sodišču primarno predlaga, da odločbo odpravi, podrejeno pa, da jo odpravi ter zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje. Tožena stranka naj ji tudi povrne stroške postopka.

9. Tožeča stranka navaja, da je tožena stranka nepravilno ugotovila dejansko stanje, oziroma je na podlagi ugotovljenih dejstev sprejela napačen sklep o dejanskem stanju. V izreku izpodbijane odločbe je po imenih navedla delavce, ki so zaposleni pri družbi \_\_\_\_\_, d.o.o. Ljubljana in opravljajo delo pri tožeči stranki, medtem ko v obrazložitvi odločitve ni pojasnjeno, na kakšni podlagi je to ugotovila, kar pomeni, da odločbe ni mogoče preizkusiti, posledično pa je nesklepčna. S tem je tožena stranka bistveno kršila določbe postopka. V odločbi je navedeno, da družba \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana zaposluje 18 delavcev, v izreku pa je navedenih le 16 oseb, kar kaže na nasprotje med izrekom in obrazložitvijo. Inšpektorica je v postopku sicer opravila razgovor le s tremi delavci, pa še za te iz odločbe ni mogoče razbrati ali so zaposleni pri družbi \_\_\_\_\_, d.o.o. Ljubljana. V obrazložitvi je nadalje navedeno, da je v času pregleda na dan 14. 7. 2016 najavilo vstop/izstop iz varovanega območja tožeče stranke le 14 delavcev, ne da bi bilo ugotovljeno, da gre za delavce družbe \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana. Ob tem tožeča stranka za poimensko navedenega delavca \_\_\_\_\_ posebej izpostavlja, da ta ni delavec družbe \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana. Tožena stranka bi torej morala za vsakega od delavcev, ki so poimensko navedeni v izreku izpodbijane odločbe, ugotoviti, kje je dejansko zaposlen in za to razpolagati z ustreznimi dokazili, kar je bistveno tudi za izvršitev odločbe. Izrek torej temelji na nepopolno ugotovljenem dejanskem stanju, četudi bi morala tožena stranka postopati v skladu z načelom materialne resnice iz 8. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Tožena stranka bi morala ugotoviti, kaj so osebe, navedene v izreku, dejansko delale in na kakšen način, česar pa ni storila in zato sodišču predlaga, naj vse te delavce zasliši kot prič.
10. Tožeča stranka nadalje navaja, da je izpodbijana odločba nesklepčna, saj za njen izrek v obrazložitvi niso navedeni nobeni razlogi. Zaključki niso konkretizirani in so posplošeni, s čimer je tožeči stranki odvzeta možnost obrambe, kar nasprotuje ustavni pravici do enakega varstva pravic iz 22. člena, do pravnega sredstva iz 25. člena in do sodnega varstva iz tretjega odstavka 120. člena, vse Ustave RS. To še toliko bolj velja v postopku, kjer so udeleženi organi z javnimi pooblastili in so posledično močnejša stranka. Taka odločba zato ne more ostati v veljavi in tožeči stranki nalagati prepovedno ravnanje, saj dejansko stanje ne ustreza izreku in ga ni mogoče umestiti pod določbo 3. točke 19. člena ZID-1.
11. Tožeča stranka je med postopkom pojasnila, da naroča posamezne storitve pri zunanjih izvajalcih pristaniških storitev, tudi pri družbi \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana, s katero je po določbah OZ sklenila Pogodbo o opravljanju storitev. To je potrebno zaradi neenakomerne potrebe po opravljanju storitev pretovora, ki je odvisno od prispetja tovornih ladij v pristanišče. Na enak način poslujejo tudi druga pristanišča. Delavci družbe \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana svojega dela ne opravljajo po navodilih in pod nadzorom tožeče stranke, kot to napačno ugotavlja tožena stranka, saj od nje niso odvisni, pač pa za njihovo organizacijo in izvedbo storitve

poskrbi družba \_\_\_\_\_, d.o.o. Ljubljana. Tožeča stranka torej ni v delovnopravnem odnosu z delavci te družbe, oziroma ne gre za elemente delovnopravnega razmerja v smislu prvega odstavka 4. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1), pač pa je pomembno le, da je naročena storitev količinsko in kvalitativno ustrezno opravljena, ne glede na to, kateri delavec družbe \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana to storitev opravi. To, da družba \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana svoje delavce organizira, ne pomeni zagotavljanja delovne sile tožniku in v tem smislu je tudi treba razumeti celotno izpoved zakonitega zastopnika družbe \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana. Enako to velja za pripombe, ki jih je tožeča stranka podala na zapisnik inšpektorice. Obe izjavi namreč kažeta, da organiziranje skupine delavcev pomeni, da morajo delavci izvajalca samostojno opraviti določene aktivnosti, ki se tičejo postopkov in metod za izvedbo določene storitve, tožeča stranka pa jim ob tem daje le navodila, ki se nanašajo izključno na končni rezultat. Nenazadnje, tudi delavci, ki so bili zaslišani, niso izpovedovali, da izvajanje storitve vodijo zaposleni tožeče stranke. Do posredovanja tožeče stranke pride le v primeru zagotavljanja reda v pristanišču, ki ga je tožeča stranka dolžna zagotavljati v skladu s Koncesijsko pogodbo za opravljanje pristaniških dejavnosti, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture na območju koprskega tovrnega pristanišča (v nadaljevanju Koncesijska pogodba) in po kateri je dolžna opravljati naloge vodenja pristanišča. Po določbi 622. člena OZ ima sicer naročnik tudi pravico nadzorovati posel in dajati navodila, če to ustreza naravi posla, podjemnik pa mu mora to omogočiti. Edina navodila, ki jih daje tožeča stranka, so povezana s prej navedeno Koncesijsko pogodbo, oziroma v tistih primerih, za katere ima tožeča stranka kot upravljavec pristanišča izrecno pooblastilo v Uredbi o upravljanju koprskega tovrnega pristanišča, opravljanju pristaniške dejavnosti, podelitvi koncesije za upravljanje, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniščne infrastrukture v tem pristanišču, kar pa razmerju med tožečo stranko in družbo \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana ne jemlje narave podjemnega razmerja, za katerega tožeča stranka tej družbi plačuje po rezultatu opravljenih storitev. Po Koncesijski pogodbi mora tožeča stranka koordinirati delo v pristanišču tako, da je zagotovljena varnost ljudi in blaga ter varstvo okolja, po prej navedeni uredbi pa skrbeti za doseganje operativnih ciljev opravljanja pristaniške dejavnosti glede na namen pristanišča. V tem smislu so tudi opredeljene naloge delovodij in disponentov. Okoliščina, da družba \_\_\_\_\_ d.o.o. Ljubljana nima disponenta niti primerne kadra za izvajanje nadzora, ni bistvena, saj je to, kako si ta družba organizira delo, njena stvar. Ključno je, da naročeno storitev opravi. Tožeča stranka predlaga, naj se za razjasnitev teh vprašanj kot priči zaslišita \_\_\_\_\_ in \_\_\_\_\_, ki sta najbolj seznanjena z operativnim izvrševanjem Pogodbe o opravljanju storitev.

12. Tožeča stranka se tudi ne strinja z navedbo tožene stranke, da je pri njej prišlo le do formalne in ne do dejanske izdvojitve dejavnosti, ki jo zanjo opravlja družba

d.o.o. Ljubljana, saj ta dogovorjeno storitev opravlja samostojno in tožeča stranka v način ter organizacijo izvedbe storitev ne posega. Enako so to pojasnili tudi zaslišani delavci. Izdvajanje dejavnosti je v obravnavanem primeru drugačno kot pa pri drugih gospodarskih dejavnosti, saj se pristaniške storitve lahko opravijo le v pristanišču. Nepomembno je tudi, kako ima družba d.o.o. Ljubljana z delavci sklenjene pogodbe o zaposlitvi, saj gre za odločitve, ki so v njeni domeni, pač pa pomemben zgolj način izvajanja storitev za tožečo stranko. Tožena stranka je tudi nepravilno navedla, da delavci družbe d.o.o. Ljubljana opravljajo delo pretežno na delovnih sredstvih tožeče stranke, saj gre le za nakladalce, viličarje in vlačilce, vsa ostala delovna sredstva pa si mora družba d.o.o. Ljubljana zagotoviti sama. Nenazadnje je v luki veliko ročnega dela, ki se ne izvaja s strojno mehanizacijo. Dejstvo je tudi, da delavci družbe d.o.o. Ljubljana občasno opravljajo delo tudi na ladjah s pomočjo ladijske opreme in mehanizacije, kjer morajo upoštevati tam določen red glede na navodila poveljnika ladje ali njemu podrejenih oseb. Bistveno pa ni to, s čigavimi sredstvi so delavci družbe d.o.o. Ljubljana opravljali delo, pač pa, da ta družba storitve izvaja samostojno in tudi prevzema tveganje za rezultat storitve. Določena navodila, ki jih daje tožeča stranka, so skladna z vsebino Pogodbe o opravljanju storitev, oziroma določbami OZ, ki urejajo podjemna razmerja. Tožeča stranka se tudi sklicuje na sodbe Okrožnega sodišča v Kopru in Višjega sodišča v Kopru, ki sta presojala podobna razmerja, kot so obravnavana, le da v drugi družbi. Ob tem je bilo ugotovljeno, da ne gre za posredovanje delovne sile. Te tožbe je tožeča stranka tudi predložila kot dokaz v predmetnem postopku. Četudi je šlo v teh zadevah za gospodarske spore, je bil predmet obravnave podoben kot v obravnavanem primeru, vendar pa tožena stranka, kljub temu, da je bila na to opozorjena, ni presojala civilnopravne podlage za razmerje med tožečo stranko in družbo d.o.o. Ljubljana. Tožeča stranka poudarja, da odločitev tožene stranke posega v načelo svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave RS, saj sta se z družbo d.o.o. Ljubljana prostovoljno odločili, kako uredita njuno razmerje, v to pa državni organ ne sme posegati. Dejstvo je, da tožena stranka tega razmerja, ki je civilnopravne narave, ni pravilno opredelila in ga pojasnila v skladu z določbami OZ, kar jo je vodilo do napačnih zaključkov. Nenazadnje tožeča stranka tudi meni, da je cilj inšpekcijskih nadzorov v varovanju javnega interesa ter interesa pravnih in fizičnih oseb, vendar pa razlog za to v izpodbijani odločbi ni pojasnjen in zato trdi, da je ta odločba tudi v nasprotju z določbo 5. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN).

13. Tožena stranka v odgovoru na tožbo sodišču predlaga, naj tožbo zavrne. Vztraja pri sprejeti odločitvi, pri odgovoru na posamezne tožbene ugovore pa strnjeno povzema vsebino izpodbijane in drugostopenjske odločbe ter zato sodišče teh navedb ponovno ne povzema. Prav tako sodišče ne povzema vsebine pripravljalne vloge tožeče stranke, v kateri v skrajšani obliki povzema vsebino tožbe ter

predvsem izpostavlja, da je treba razmerje med tožečo stranko in družbo d.o.o. Ljubljana pojasnjevati na podlagi sklenjene Pogodbe o opravljanju storitev ter Koncesijske pogodbe, ki tožeči stranki nalaga obveznosti pri upravljanju pristanišča. Navaja tudi, da je tožeča stranka konec leta 2016 prenehala poslovno sodelovati z družbo d.o.o. Ljubljana, vendar pa do tega ni prišlo zaradi inšpekcijskega postopka, saj je na enak način prekinila poslovno sodelovanje tudi z nekaterimi drugimi izvajalci pristaniških storitev. Kje so delavci teh družb, tožeči stranki ni znano, saj ni bila z njimi v delovnopravnem razmerju.

K točki I izreka:

14. Tožba ni utemeljena.
15. Izpodbijano odločbo je delovna inšpektorica izdala na podlagi 3. točke prvega odstavka 19. člena ZDI-1. Po tej določbi lahko inšpektor z odločbo prepove opravljanje dela delavcev ali delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti, če pri inšpekcijskem nadzoru ugotovi, da je delodajalec ali uporabnik, h kateremu so v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in trg dela, posredovani delavci s strani delodajalca, ki opravlja dejavnost posredovanja dela delavcev uporabniku, omogočil delo delavcu v nasprotju s predpisi, ki urejajo trg dela. Inšpekcijski nadzor (torej tudi nadzor delovne inšpekcije) je namreč nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov (prvi odstavek 2. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru, v nadaljevanju ZIN), izvajajo pa ga inšpektorji, ki so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni (4. člen ZIN). Glede na opisan namen inšpekcijskega nadzora, katerega cilj je varovanje javnega interesa ter interesov pravnih in fizičnih oseb (5. člen ZIN), sodišče ne soglaša s tožečo stranko, da namen inšpekcijskega nadzora v izpodbijani odločbi ni pojasnjen, saj je v uvodu obrazložitve (prvi odstavek) navedeno, da je bil nadzor opravljen v zvezi s spoštovanjem določb zakonodaje, ki urejajo delovna razmerja in trg dela, izrečeni ukrepi pa posledica ugotovljenih nepravilnosti.
16. Iz izpodbijane odločbe izhaja, da je bil tožeči stranki izrečen ukrep prepovedi opravljanja dela, oziroma opravljanje delovnega procesa s poimensko določenimi delavci, in to do odprave nepravilnosti, ki je bila storjena s tem, da je tožeča stranka v svoj delovni proces sprejela te delavce od družbe d.o.o., Ljubljana, četudi ta ne izpolnjuje pogojev za zagotavljanje dela delavcev drugemu uporabniku. Po določbi prvega odstavka 163. člena ZUTD se za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku šteje vsako zagotavljanje dela delavcev s strani pravne ali fizične osebe, s katero ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, uporabniku, pri katerem delavec opravlja delo pod nadzorom in v skladu z navodili uporabnika ali pretežno uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa uporabnika.



17. Tožeča stranka ugotovitvi inšpektorice, da družba \_\_\_\_\_, d.o.o., Ljubljana ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev, saj za opravljanje take dejavnosti nima dovoljenja in tudi ni vpisana v registru pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ne oporeka in zato sodišče šteje, da ta ugotovitev ni sporna. Sporna pa je narava dela delavcev družbe \_\_\_\_\_, d.o.o., Ljubljana v razmerju do tožeče stranke, in sicer je sporno ali gre v obravnavanem primeru za napotene delavce, tako kot trdi tožena stranka ali pa za delavce družbe, ki na podlagi pogodbe civilnega prava (podjemne pogodbe) za tožečo stranko izvršuje s pogodbo dogovorjeno storitev. Tožeča stranka je v tožbi posebej izpostavila, da z delavci družbe \_\_\_\_\_, d.o.o., Ljubljana ni v delovnopravnem odnosu kot ga opredeljuje določba prvega odstavka 4. člena ZDR-1. Temu sodišče pritrjuje in obenem ugotavlja, da ta okoliščina niti ni sporna, saj iz izpodbijane odločbe ne izhaja, da bi tožena stranka zatrjevala, da gre za tovrstna razmerja, oziroma bi, če bi to ugotovila, sprejela povsem drugačne ukrepe v skladu z ZDI-1. Nobenega dvoma ni, da so bili delavci, ki so navedeni v izreku izpodbijane odločbe, zaposleni pri družbi \_\_\_\_\_ d.o.o., Ljubljana, oziroma zaposleni v družbah njenih podizvajalcev. Iz izpodbijane odločbe in podatkov upravnega spisa je razvidno, da je inšpektorica podatke o teh delavcih ugotovila na podlagi uradnih podatkov ZZZS, pogodb o zaposlitvi, prijav v socialna zavarovanja in evidence najav vstopov in izstopov v in iz luke. V obrazložitvi je tudi pojasnila, da je v družbi zaposlenih skupaj 18 delavcev ter da je družba \_\_\_\_\_ d.o.o., Ljubljana v luko napotila 14 delavcev, in to tako tistih, ki so bili zaposleni pri njej, kot tudi delavce njenih poizvajalcev. Pravilno je v izpodbijani odločbi tudi ugotovljeno, da so ti delavci prihajali v luko kontinuirano daljše časovno obdobje, kar izkazuje evidence najav vstopov in izstopov v in iz luke in kar je inšpektorica tudi obrazložila in se sodišče, da bi se izognilo ponavljanju, tam navedenim razlogom, pridružuje (prvi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1). Za delavce \_\_\_\_\_, ki ga tožeča stranka v tožbi posebej izpostavlja, sodišče ugotavlja, da ne gre za delavca družbe \_\_\_\_\_, d.o.o., niti ni naveden v izreku izpodbijane odločbe kot posredovani delavec. Sodišče, ob upoštevanju vsega doslej navedenega, zato ne sledi trditvi tožeče stranke, da je izpodbijana odločba v tem delu pomanjkljivo obrazložena niti trditvi, da dejansko stanje ni v celoti razjasnjeno, saj so vsi ključni razlogi za ugotovitev identitete delavcev, navedenih v izreku odločbe, pojasnjeni. Ker torej sodišče meni, da je dejansko stanje v tem obsegu razjasnjeno, ni sledilo dokaznemu predlogu tožeče stranke, da bi posamezne delavce zaslišalo kot priče in tak dokazni predlog, glede na zbrane dokaze, zlasti uradne podatke ZZZS, pogodbe o zaposlitvi in prijave v socialna zavarovanja, ocenjuje kot nepotreben.
18. Tožeča stranka gradi tožbo na trditvi, da ima z družbo \_\_\_\_\_, d.o.o., Ljubljana sklenjeno podjemno pogodbo in da ji ta družba ne posreduje delavcev, pač pa da ti v imenu te družbe le izvajajo storitev, dogovorjeno s pogodbo civilnega prava in

za kar družba , d.o.o., Ljubljana tudi prejme plačilo. Trdi torej, da je v razmerju s to družbo pomemben le končni rezultat, torej opravljena storitev, in to ne glede na to, s katerimi delavci jo družba , d.o.o, Ljubljana izvršuje, saj je pri organiziranju izvedbe storitve povsem samostojna. Sodišče po podatkih iz upravnega spisa ugotavlja, da sta tožeča stranka in družba , d.o.o., Ljubljana dne 27. 5. 2016 sklenili Pogodbo o opravljanju storitev z namenom poslovnega sodelovanja na področju zagotavljanja opravljanja luško prekladalnih in drugih storitev, ki jih pri družbi , d.o.o., Ljubljana naroči tožeča stranka. Posebej sta opredelili, da je to pogodbeno razmerje podjem po določbi 619. člena OZ (1. člen pogodbe). Ne glede na tako sklenjeno pogodbo, ki sicer ni sporna, sodišče meni, da je treba pri presoji ali je šlo v predmetni zadevi za posredovanje dela delavcev ali le za izvrševanje sklenjene pogodbe civilnega prava, delo delavcev ocenjevati po dejanski vsebini medsebojnih razmerij in ne po (formalni) vsebini pogodbe, ki sta jo sklenili pogodbenici.<sup>1</sup> Sodišče zato ni sledilo tožeči stranki, ki se je sklicevala na sodbe, ki so bile izdane v postopkih gospodarskih sporov pri Okrožnem sodišču v Kopru in Višjem sodišču v Kopru, saj se te nanašajo na druge subjekte in drug predmet sporov, za predmetno zadevo pa je ključna presoja konkretnih razmerij med tožečo stranko ter družbo , d.o.o., Ljubljana, oziroma njenimi delavci.

19. Podjemno pogodbo ureja 619. člen OZ kot pogodbo, s katero se podjemnik zavezuje opraviti določen posel, naročnik pa, da mu bo za to plačal. Opravljanje posla izvaja podjemnik samostojno, v svojem imenu in na svoj račun ter vse do predaje pogodbenega dela tudi nosi odgovornost za predmet pogodbe. Če iz pogodbe ali narave posla ne izhaja kaj drugega, podjemnik ni dolžan posla opraviti osebno, je pa kljub temu za izvedbo odgovoren naročniku (629. člen OZ). Po določbi 622. člena OZ ima naročnik pravico nadzorovati posel in dajati navodila, če to ustreza naravi posla, podjemnik pa mu mora to omogočiti.
20. Sodišče pritrjuje stališču tožeče stranke glede izvajanja nadzora v smislu funkcije vodenja pristanišča in s tem povezanega zagotavljanja varnosti ljudi in blaga ter varovanja okolja, kot jo je prevzela s Koncesijsko pogodbo. Za izvajanje vodenja pristanišča je namreč nujno, da tožeča stranka vsem, ki se gibljejo na območju pristanišča, in torej ne le svojim delavcem ali delavcem izvajalcev pristaniških storitev, daje določena navodila in sprejema obvezne ukrepe (omejitve) s ciljem, da se zagotovi izvajanje obveznosti po Koncesijski pogodbi. Enako to velja za najave prihodov, oziroma odhodov v in iz luke, saj so ti v prvi vrsti namenjeni zagotavljanju pregleda nad osebami, ki se gibljejo na varovanem območju luke in ne (zgolj) evidentiranju ur opravljenega dela delavcev. To, da veljajo v luki posebna pravila glede vodenja pristanišča in koordinacije vseh dejavnosti, ki potekajo in da jih morajo spoštovati tako tam zaposleni kot tudi vsi, ki v luko

<sup>1</sup> Primerjaj npr. sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 352/2015 z dne 20. 10. 2016 in sodbo tega sodišča, št. I U 1589/2016 z dne 17. 6. 2017.

- 24 -

prihajajo, sta tožeča stranka in družba \_\_\_\_\_ d.o.o., Ljubljana posebej ugotovili tudi v Pogodbi o opravljanju storitev.<sup>2</sup> Določili sta namreč, da taka navodila daje tožeča stranka izvajalcu storitve, torej družbi \_\_\_\_\_, d.o.o., Ljubljana, oziroma njeni odgovorni osebi, da pa lahko tožeča stranka v zvezi s tem komunicira s katerimkoli delavcem izvajalca storitve. Sodišče zato navodila in nadzor v tem smislu, torej kot izvajanje Koncesijske pogodbe, po kateri mora tožeča stranka zagotavljati vodenje pristanišča, koordinacijo dejavnosti za nemoteno opravljanje prekladalnih storitev, skladiščenje in hrambo ter notranje premike blaga znotraj pristanišča, kot tudi druge aktivnosti, ki se nanašajo na varovanje pristanišča, varstvo in zdravje pri delu ter varstvo okolja, ne šteje kot delo pod nadzorom oziroma po navodilih v smislu prvega odstavka 163. člena ZUTD.

21. Sodišče ugotavlja, da sta tožeča stranka in družba \_\_\_\_\_, d.o.o., Ljubljana, poleg v prejšnji točki opisanega načina izvajanja nadzora in dajanja navodil zaradi izvajanja Koncesijske pogodbe, v četrtem odstavku 6. členu pogodbe določili, da je odgovorna oseba, ki jo določi družba \_\_\_\_\_ d.o.o., Ljubljana, odgovorna, da pred začetkom opravljanja storitev svojemu osebju (sodišče pod tem razume njenim delavcem) ali drugim osebam, s katerimi izvaja podjem za tožečo stranko (sodišče pod tem razume njene podizvajalce), posreduje ustrezne informacije za pravilno in varno izvedbo storitev ter nadzoruje proces izvedbe storitev. Določili sta tudi, da mora družba \_\_\_\_\_ d.o.o., Ljubljana preko svoje odgovorne osebe skrbeti za dnevni nadzor nad izvajanjem storitve in zagotoviti spoštovanje predpisov (prvi odstavek 8. člena pogodbe). Taki diktaciji pogodbe sledijo tožbeni ugovori tožeče stranke, ki zatrjuje, da je pri izvedbi storitve družba \_\_\_\_\_, d.o.o., Ljubljana samostojna, da si delo organizira sama in da je za tožečo stranko pomemben le končni rezultat opravljenega dela, po katerem ji tudi plača za opravljeno storitev, ki se obračuna na osnovi enote mere (tona, ura ali m<sup>3</sup>) po cenah, določenih v prilogah pogodbe (3. člen pogodbe). Kljub opisanim pogodbenim določilom, ki imajo po presoji sodišča oporo v določbah OZ, pa to za presojo ali je šlo v predmetni zadevi za posredovanje dela delavcev ali le za izvrševanje sklenjene pogodbe civilnega prava, ni ključnega pomena, saj je treba delo delavcev ocenjevati po dejanski vsebini medsebojnih razmerij in ne zgolj po vsebini pogodbe. Sodišče v tem delu soglaša s toženo stranko, da je tožeča stranka, kljub drugačnim določilom pogodbe, izvajala nadzor in dajala navodila delavcem družbe \_\_\_\_\_ d.o.o., Ljubljana tudi glede izvedbe storitve. Glede teh zaključkov sodišče v celoti sledi utemeljitvi tako v izpodbijani kot v drugostopenjski odločbi in jih ponovno ne navaja (prvi odstavek 71. člena ZUS-1), ugotavlja pa tudi, da je tožena stranka dejansko stanje o teh vprašanih pravilno in popolno ugotovila. Sodišče posebej izpostavlja, da je predvsem iz zapisnika o zaslišanju direktorja družbe \_\_\_\_\_ d.o.o., Ljubljana kot tudi iz zapisnikov o zaslišanjih delavcev razvidno, da nadzor nad delavci te družbe izvajajo delovodje, disponenti in

<sup>2</sup> To sta opredelili v 2. členu, 5. členu, delno v prvem odstavku 6. člena ter v tretjem in četrtem odstavku 8. člena Pogodbe o opravljanju storitev.

kontrolorji tožeče stranke, smiselno enako pa je mogoče razumeti tudi izjavo luškega delovodje in pisno izjavo vodje operative.

Pri tem okoliščina, da družba d.o.o. Ljubljana nima zaposlenega disponenta niti osebe, ki bi bila usposobljena za izvajanje nadzora ter dajanje navodil za izvedbo storitev, kot to navaja tožena stranka, ni pomembna, saj bi tako nalogo po Pogodbi o opravljanju storitev lahko izvajala odgovorna oseba družbe d.o.o., Ljubljana, torej direktor te družbe. Iz zbranih dokazov, ki so navedeni v izpodbijani odločbi, pa izhaja, da ta po tem, ko ga iz luke pokliče razporejevalec in pove, koliko delavcev bi naslednjega dne potrebovali, te zgolj obvesti (osebno ali preko sporočil na mobilnem telefonu) in jih napoti na delo na posamezne terminale. Dokazi, to je predvsem evidence opravljenih ur, kažejo, da je taka potreba po delavcih obstajala kontinuirano skozi daljše časovno obdobje in se, kot je izpovedal direktor družbe d.o.o., Ljubljana, celo povečuje. Sodišče ravnanja direktorja družbe d.o.o., Ljubljana ne razume kot organiziranja delavcev, saj organiziranje razume kot dodelitev konkretnih nalog posameznemu delavcu, ki jih mora ta opraviti, torej kot organiziranje delovnega procesa. Take organizacije pa ne izvaja niti direktor družbe d.o.o., Ljubljana niti ne druga za to zadolžena oseba te družbe, pač pa izključno delovodje, disponenti in kontrolorji tožeče stranke. Enako to velja za nadzor nad izvedbo dela, ki se, kot navaja tožeča stranka, občasno izvaja tudi kot delo pri raztovoru, oziroma pretovoru na ladjah v pristanišču, enako pa velja tudi za vodenje ur, oziroma obsega dela, ki ga opravijo delavci družbe d.o.o., Ljubljana. Četudi direktor te družbe sicer prihaja v luko, ob tem ne izvaja nadzora, kot je določen v 6. členu Pogodbe o opravljanju storitev niti dela ne organizira niti ne nadzoruje izvajanja storitev, pač pa le preveri, če je kakšna težava in delavcem prinese hrano in vodo. Sodišče zato ne sledi tožeči stranki, ki trdi, da družba d.o.o., Ljubljana povsem samostojno izvaja storitev, dogovorjeno s pogodbo, pač pa ugotavlja, da je prispevek te družbe le v tem, da ob najavljeni potrebi pošlje določeno število delavcev na delo v luko in to na vnaprej določene terminale, kjer pa delo poteka po navodilih in pod nadzorom delavcev tožeče stranke. Razumljivo je sicer, da pristaniških storitev ni mogoče opravljati na drugi lokaciji kot zgolj v luki, kar pa ne pomeni, da ne bi bilo mogoče storitve, ki jo je s pogodbo prevzela v izvršitev družba o.o., Ljubljana, dejansko ločiti od delovnega procesa tožeče stranke, vendar pa sodišče soglaša s toženo stranko, da v obravnavanem primeru do take ločitve ni prišlo, saj družba d.o.o., Ljubljana, oziroma njena odgovorna oseba delavcem te družbe dela ne odreja, ga ne organizira in ne nadzira, pač pa je njihovo delo sestavni del delovnega procesa tožeče stranke. Tožeči stranki gre sicer pritrditi, da je precejšnji del dela delavcev ročne narave, na kar kažejo tudi priloge pogodbe, vendar pa se določen obseg dela opravi z delovnimi sredstvi, ki so v njeni lasti. OZ sicer dopušča, da se pogodbeni stranki dogovorita tudi o taki možnosti, vendar pa iz Pogodbe o opravljanju storitev ne izhaja, da bi se družba o.o., Ljubljana in tožeča stranka o tem

sporazumeli in zato trditvi tožeče stranke, da gre za del izvajanja podjemne pogodbe, sodišče ne sledi.

22. Sodišče, glede na vsebinsko razmerje med tožečo stranko in družbo [redacted] d.o.o., Ljubljana, opisano v prejšnjem odstavku, zaključuje, da ta družba delo svojih delavcev, ki imajo z njo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, zagotavlja tožeči stranki, pri kateri delavci opravljajo delo pod nadzorom in v skladu z njenimi navodili ter ob tem uporabljajo njena sredstva za delo. Ne gre torej na civilnopravno razmerje, kot navaja tožeča stranka, pač pa za delo delavcev tuje družbe na način, kot ga določa prvi odstavek 163. člena ZUTD. Posredovanje dela delavcu drugemu uporabniku je sicer zakonsko dopustno, vendar pa le, kolikor je družba, ki delo delavcev posreduje, za tako dejavnost registrirana in vpisana v registru, kar pa družba [redacted], d.o.o., Ljubljana ni. Tožena stranka je zato tožeči stranki utemeljeno prepovedala omogočanje dela tem delavcem do odprave nepravilnosti in taka odločitev, po mnenju sodišča, ne posega v načelo svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave RS, niti ne posega v Pogodbo o opravljanju storitev, saj se je na to načelo dopustno sklicevati le ob istočasnem upoštevanju veljavnih zakonskih pravil.

23. Glede na navedeno je sodišče zaključilo, da tožba ni utemeljena in jo je na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo. Ker v tožbi niso navedena nova dejstva in dokazi, ki bi lahko vplivali na odločitev, je sodišče, skladno z 2. alinejo drugega odstavka 59. člena ZUS-1, odločilo brez glavne obravnave.

K točki II izreka:

24. Odločitev o stroških temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

### PRAVNI POUK:

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Nova Gorica, 24. november 2017

Predsednica senata:  
Jasna Šegan

ODREDBA:

VROČITI:

- TOŽEČI STRANKI PO POOBlašČENI ODVETNIŠKI DRUŽBI
- TOŽENI STRANKI
- SPIS

NOVA GORICA, DNE 6. 12. 2017

Prispelo \_\_\_\_\_  
 Prepisano \_\_\_\_\_  
 Primerjano \_\_\_\_\_  
 Odpravljeno 8. 12. 17

