

Prof. dr. Saša Prelič
Redni profesor Pravne fakultete v Mariboru

Javni holding Maribor, d.o.o.
Zagrebška cesta 30
SLO – 2000 Maribor
Gospod Matjaž Dolamič
Vodja službe
Služba za pravo in kadre

Maribor, 22. 5. 2024

Zadeva: **strokovno mnenje glede imenovanja delavskih predstavnikov v nadzorni svet JHMB, d.o.o.**

Spoštovani,

zaprošili ste me za izdelavo strokovnega mnenja v zvezi z naslednjo pravno problematiko:

Mestna občina Maribor (MOM) je ob ustanovitvi Javnega holdinga Maribor, d.o.o. (JHM) v letu 2020 sprejela odlok, ki med drugimi vsebuje določilo, da sta v nadzornem svetu JHM predstavnika skupnega sveta delavcev in ne sveta delavcev iz vrst zaposlenih v JHM.

Postavili ste naslednja pravna vprašanja:

1. Ali so v skladu z Zakonom o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU) v nadzorni svet družbe – konkretno JHM – lahko imenovani le zaposleni v tej družbi ali pa so lahko v nadzorni svet imenovani tudi zaposleni v odvisnih družbah holdinga?
2. Ali ustanovitelj (MOM), ki je sprejel odlok o ustanovitvi holdinga in posledično akt o ustanovitvi (enoosebne) d.o.o., lahko določi, da so v nadzorni svet družbe imenovani člani sveta delavcev kapitalsko povezanih družb (*»skupni svet delavcev«*), ki niso zaposleni v obvladujoči družbi, pač pa so zaposleni v odvisnih družbah?
3. Kako *»sanirati«* položaj, če svet delavcev obvladujoče družbe imenuje dva zaposlena iz JHM za predstavnika zaposlenih v nadzornem svetu JHM, v nadzornem svetu pa sta že dva predstavnika zaposlenih iz sveta delavcev kapitalsko povezanih družb in ki sta zaposlena v odvisnih družbah? Je potrebno spremeniti odlok in akt o ustanovitvi oziroma ali se ju lahko imenuje neposredno (brez predhodne spremembe odloka/akta)?
4. Kako postopati, če se izkaže, da sta člana skupnega sveta delavcev JHM v nadzorni svet imenovana nezakonito, in sama ne odstopita, ali se ju lahko zamenja neposredno, ju odpokliče kar svet delavcev JHM ter vpiše (svoja) predstavnika izmed zaposlenih v JHM?

V zvezi s temi vprašanji sem po vašem naročilu izdelal naslednje

strokovno mnenje¹

1. Pri iskanju odgovorov na zastavljena pravna vprašanja je treba izhajati iz normativnega koncepta delavskega soupravljanja, kot je urejen v matičnem zakonu, to je v ZSDU.

V zvezi z oblikami (načini) sodelovanja delavcev pri upravljanju je iz pravil tega zakona razvidno, da zaposleni svoje zakonsko zagotovljene soupravljalvske pravice uresničujejo na katerega od naslednjih zakonsko predvidenih načinov:

- preko sveta delavcev ali delavskega zaupnika,
- preko zbora delavcev ali
- preko predstavnikov delavcev v organih družbe (3. člen ZSDU).

Ta zakonska opredelitev pokaže, da je zakonska koncepcija delavskega soupravljanja takšna, da **omogoča soupravljanje zaposlenih na različnih nivojih**. Delavsko soupravljanje se uresničuje torej tako, da na odločanje v organizaciji, v kateri so zaposleni, delavci vplivajo ali (i) neposredno, preko svojih izvoljenih predstavništev (svet delavcev oziroma delavski zaupnik; prva alineja zgoraj), (ii) preko zbora delavcev (druga alineja zgoraj), ali pa (iii) s sodelovanjem svojih predstavnikov v organih delodajalca – organiziranega kot gospodarska družba (tretja alineja zgoraj).

2. Pri sodelovanju **preko predstavnikov delavcev v organih družbe** se delavska participacija realizira kot pravno pooblastilo (upravičenje), da so v nadzorni svet delodajalca – gospodarske družbe izvoljeni tudi predstavniki zaposlenih, v skladu s splošnimi predpisi, ki urejajo statusne značilnosti pravnoorganizacijske oblike, v kateri je delodajalec organiziran, torej kot delniška družba ali kot družba z omejeno odgovornostjo, na način in pod pogoji, določenimi v Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD-1).

Glede na dejansko stanje v JHM je očitno, da se zastavljena pravna vprašanja nanašajo na možnost sodelovanja zaposlenih v organih delodajalca, torej na način in pod pogoji iz tretje alineje zgoraj. Zato je pri odgovoru na zastavljeno vprašanje treba poleg ZSDU upoštevati tudi splošna pravila ZGD-1 o povezanih družbah. JHM je namreč holdinška družba, ki ji pripada(jo) večina deležev(i) v odvisnih družbah, ki jih vodi in upravlja (prvi odstavek 10. člena Odloka o ustanovitvi javnega holdinga Maribor, d.o.o. – Odlok). Zato je nesporno, da so JHM (kot holdinška – obvladujoča družba) in vanj vključene odvisne družbe v pravnem statusu povezanih družb in da tvorijo koncern. Po 527. členu ZGD-1 štejejo za povezane družbe tiste pravno samostojne družbe, med katerimi se na podlagi kapitalske udeležbe ene družbe v drugi ali na podlagi sklenjenih podjetniških pogodb (predvsem pogodbe o obvladovanju) vzpostavi razmerje povezanosti oziroma odvisnosti. **Ključna pa je zakonska opredelitev, da družbe kljub (kapitalski oziroma pogodbeni) povezanosti z drugo družbo ohranijo pravno samostojnost in svojo strukturo**

Mnenje je pripravljeno na podlagi avtorjevega najboljšega strokovnega znanja in osebne presoje. Avtor naročnika opozarja, da kljub temu, da je mnenje ustvarjeno po najboljšem znanju, ugotovitve v nobenem primeru ne pomenijo, da organ, ki bi v okviru svojih pristojnosti presojal zadevo, ne bi mogel odločiti drugače oziroma zavzeti drugačnih pravnih stališč. To velja tudi v primeru, ko je v mnenju navedena stopnja zaupanja v mnenje avtorja. Mnenje odgovarja in je vezano na postavljena vprašanja, izraža avtorjeva osebna stališča in ne pomeni uradnega stališča institucije, na kateri je avtor zaposlen. Pravilnosti dejanskih okoliščin, na katerih mnenje temelji, avtor ni posebej preverjal.

organov. Povezane družbe zato niso nikakršna enovita družba. To velja seveda tudi za JHM in vse (odvisne) družbe, ki jih obvladuje.

3. Istočasno pa je treba upoštevati pravno značilnost ureditve delavskega soupravljanja, ki je ta, da je to pravno normirano praviloma le na ravni posamezne organizacije oziroma posameznega delodajalca, ne pa na ravni povezanih organizacij. Ko namreč ZSDU normira pravila za sodelovanje delavcev v organih družbe – delodajalca (primerjaj člene 78-84 ZSDU, tretja alineja zgoraj), določa pravila, katerih temeljna značilnost je, da se delavski predstavniki vključujejo v organsko strukturo **tistega pravnega subjekta, s katerim imajo sklenjeno delovno razmerje. Zaposleni lahko torej svoje pravice do sodelovanja v organih družbe uresničujejo le znotraj tiste gospodarske družbe, katere delavci so, ne pa v drugi(h) družbi(ah), pa čeprav je(so) ta(te) družba(e) povezana(e) z družbo, s katero imajo sklenjeno delovno razmerje.** Iz 78. člena ZSDU jasno izhaja, da se sodelovanje delavcev pri upravljanju v organih družbe uresničuje preko predstavnikov delavcev v nadzornem svetu družbe oziroma predstavnika delavcev v upravi družbe. **Zakonski opis se nanaša samo na tisto družbo (konkretnije torej na njene organe), ki zaposluje delavce, ki pravico do sodelovanja pri upravljanju skozi organsko strukturo izkoristijo,** ne pa katere druge – odvisne ali obvladujoče družbe –, pa čeprav se po korporacijskih pravilih lahko šteje za povezano s to družbo.

Določb, ki bi dopuščale drugačno obliko sodelovanja zaposlenih v organih družbe, od navedene, pa ZSDU ne vsebuje. Posebno poglavje ZSDU (IV. poglavje, člani 73-77 ZSDU) sicer vsebuje posebne določbe, ki se nanašajo na soupravljanje zaposlenih v povezanih družbah, vendar to poglavje ne ureja soupravljanja skozi organsko strukturo družbe, ampak se nanaša le na uresničevanje soupravljaljskih pravic, **kadar se te uresničujejo preko sveta delavcev** (prva alineja zgoraj). Povsem jasno pa mora biti, da načina uresničevanja soupravljaljskih pravic preko sveta delavcev ne smemo enačiti z uresničevanjem soupravljanja skozi organsko strukturo. Soupravljanje preko sveta delavcev predstavlja samostojno normirano obliko uresničevanja soupravljaljskih pravic, ki se bistveno razlikuje od uresničevanja soupravljaljskih pravic preko organov družbe. Dopustno je, da kapitalsko povezane družbe ustanovijo skupni oziroma enoviti svet delavcev, v katerem sodelujejo predstavniki vseh kapitalsko povezanih družb (73. člen ZSDU) in za katerega se smiselno uporabljajo siceršnje določbe zakona, s katerimi je urejen način dela sveta delavcev (76. člen ZSDU). Bistveno za (skupni, enoviti) svet delavcev kapitalsko povezanih družb pa je, da so vanj lahko imenovani le člani (posameznih) svetov delavcev povezanih družb (drugi odstavek 74. člena ZSDU), kar pomeni, da svet delavcev kapitalsko povezanih družb ne zamenjuje posameznih svetov delavcev posameznih kapitalsko povezanih družb, ampak obstaja paralelno ob njih. **Slednje pa velja seveda le za ta način uresničevanja soupravljanja, ne velja pa pri uresničevanju soupravljanja skozi organsko strukturo.**

Glede na razloženo torej ni zakonskih podlag za sklep, da bi zaposleni v odvisnih družbah lahko imenovali svoje predstavnike v nadzorni svet obvladujoče družbe. Povezane družbe so kljub razmerju povezanosti pravno samostojne družbe, zato lahko zaposleni v posamezni od povezanih družb svoja soupravljaljska upravičenja, **če jih uresničujejo na način sodelovanja v organih** (torej na način in pod pogoji iz členov 78.-84. ZSDU, tretja alineja zgoraj), **uresničujejo le na nivoju družbe, s katero imajo sklenjeno delovno razmerje, ne pa počez in navzkriž. Zaposleni v odvisnih družbah torej v odvisnih družbah, zaposleni v obvladujoči družbi pa v obvladujoči družbi.** To pomeni, da je svet delavcev v posamezni odvisni družbi – upoštevaje tudi

splošna pravila ZGD-1 – upravičen imenovati delavske predstavnike le v nadzorni svet zadevne odvisne družbe, **enako pa je delavske predstavnike v nadzorni svet obvladujoče družbe upravičen imenovati samo svet delavcev obvladujoče družbe.**

Morebiten (skupni) svet delavcev kapitalsko povezanih družb torej po ZSDU nima pristojnosti imenovanja delavskih predstavnikov v nadzorni svet katere od družb, vključenih v dejanski koncern, pač pa imajo to pristojnost po zakonu le sveti delavcev posamezne koncernsko udeležene družbe, in sicer vsak le v tisti družbi, v kateri je ustanovljen. Pristojnosti (skupnega) sveta delavcev kapitalsko povezanih družb so povsem druge, in sicer je pristojen za obravnavanje vprašanj, ki se nanašajo na delavce v vseh kapitalsko povezanih družbah, s posebnim sporazumom, ki ga sklenejo vsi sveti delavcev kapitalsko povezanih družb, pa se lahko natančneje opredelijo njegove pristojnosti in določijo vprašanja, ki sodijo v delovno področje skupnega sveta delavcev (75. člen ZSDU). Povsem brez dvoma lahko ugotovimo, da zakon skupnemu svetu delavcev kapitalsko povezanih družb kakršnihkoli pristojnosti v pogledu imenovanja članov nadzornih svetov ne daje.

4. V konkretnem primeru JHM – ki je pravno samostojna družba – pa je sedaj položaj tak, da je z Odlokom (prvi odstavek 21. člena) in aktom o ustanovitvi JHM (18. člen) skupnemu svetu delavcev družb, ki jih JHM obvladuje, podeljena pristojnost imenovanja dveh delavskih predstavnikov v nadzorni svet JHM kot obvladujoče koncernske družbe. **Ureditev v obeh navedenih aktih, ki skupnemu svetu delavcev daje to pristojnost, je – upošteva je zgoraj razloženi normativnih koncept delavskega soupravljanja – neskladna z ureditvijo v ZSDU.**

Dovolim si domnevati, da je bil razlog za tako ureditev v okoliščini, da ob nastanku JHM kot pravne osebe ta (še) ni imel dovolj zaposlenih delavcev, da bi ti sploh lahko izkoristili zakonsko pooblastilo, da izvolijo svet delavcev v JHM (drugi odstavek 8. člena ZSDU), tako da lahko ureditev, kot je trenutno v veljavni v JHM po obeh navedenih aktih, benevolentno razumemo kot začasno. **Kljub temu pa po mojem trdnem prepričanju zanjo v ZSDU ni nobene opore in kot taka prebija zakonsko ureditev soupravljanja zaposlenih v organih družb.** Neskladje z ureditvijo v ZSDU pa ima sedaj tudi povsem praktične posledice, saj zaposlenim v JHM, ki so na ravni JHM izvolili svet delavcev, neposredno **onemogoča uresničevanje** zakonske pravice, da sodelujejo pri upravljanju delodajalca skozi njegovo organsko strukturo. Povedano drugače: svet delavcev JHM je v položaju, ko ne more izvoliti delavskih predstavnikov v nadzorni svet holdinga, ker to pristojnost uresničuje organ, ki po zakonu te pristojnosti nima. Hkrati pa je **tudi nadzorni svet JHM v delu, ki se nanaša na predstavnike zaposlenih, sestavljen v nasprotju z ZSDU,** ker v njem sodelujejo osebe, ki v JHM sploh niso zaposlene.

Zato je takšno stanje, kot ga stipulirata oba navedena akta, protipravno. Določbi prvega odstavka 21. člena Odloka in 18. členu akta o ustanovitvi JHM sta v delu, v katerem za imenovanje članov nadzornega sveta JHM iz vrst zaposlenih pooblaščata skupni svet delavcev, v nasprotju z ZSDU kot prisilnim predpisom, zato sta po moji oceni nični (prvi odstavek 86. v zvezi s 14. členom Obligacijskega zakonika – OZ).

5. V vsem razloženem pa so sedaj nastavki za odgovore na konkretna pravna vprašanja, ki ste jih zastavili.

5.1. Na pravno vprašanje, ki se glasi: *»Ali so v skladu z ZSDU v nadzorni svet družbe – konkretno JHM – lahko imenovani le zaposleni v tej družbi ali pa so lahko v nadzorni svet imenovani tudi*

zaposleni v odvisnih družbah holdinga?» lahko na podlagi zgoraj razloženega zakonskega koncepta delavskega soupravljanja, kadar se to uresničuje po poti sodelovanja delavcev v organih družbe (V. poglavje ZSDU), **ugotovimo, da so lahko v nadzorni svet JHM kot delavski predstavniki imenovani le zaposleni v JHM, ne pa tisti, ki v tej družbi niso zaposleni.** Ker so delavci JHM (torej osebe, ki so v tej družbi zaposlene) izkoristili zakonsko pooblastilo, da pri upravljanju družbe sodelujejo na način sodelovanja delavcev v organih družbe, torej na način in pod pogoji, določenimi v členih 78-84. ZSDU, **jim je za tak način uresničevanja soupravljaljskih pravic treba omogočiti, da svoje predstavnike v nadzornem svetu kot organu pravne osebe imenujejo sami, z delovanjem »svojega« sveta delavcev** (drugi odstavek 79. člena ZSDU). Ker delavski predstavniki v nadzornem svetu kot člani tega organa *»...zastopajo interese vseh delavcev v okviru pooblastil, ki jih ima nadzorni svet...«* (80. člen ZSDU), je jasno, da lahko to zakonsko pooblastilo učinkovito uresničujejo le tiste osebe, ki so s pravno osebo pravno povezane s pogodbo o zaposlitvi.

5.2. Na pravno vprašanje, ki se glasi: *»Ali ustanovitelj (MOM), ki je sprejel odlok o ustanovitvi holdinga in posledično akt o ustanovitvi (enoosebne) d.o.o., lahko določi, da so v nadzorni svet družbe imenovani člani sveta delavcev kapitalsko povezanih družb (»skupni svet delavcev«), ki niso zaposleni v obvladujoči družbi, pač pa so zaposleni v odvisnih družbah?«* lahko na podlagi razloženega odgovorim, da je s tako ureditvijo, kot je stipulirana v Odloku in aktu o ustanovitvi JHM, ustanovitelj bistveno posegel v koncept delavskega soupravljanja, kot je določen v ZSDU. **Način, kako zaposleni uresničujejo svoje soupravljaljske pravice, ki jim jih daje ZSDU kot matični predpis, ni materija »lastnika«, ki v to področje ni upravičen posegati.** MOM kot ustanovitelj in imetnik deležev JHM kot kapitalске družbe je upravičena urejati zgolj notranji organizacijski ustroj pravne osebe. Pri izbiri upravljaljskega sistema je torej upravičena določiti, ali bo družba nadzorni svet (kot korporacijski organ) sploh imela ali ne: nesporno je, da je ta organ predvidela. V nadaljevanju pa je ustanovitelj upravičen urejati le razmerja, ki se nanašajo **na njegove predstavnike v nadzornem svetu, ni pa upravičen urejati oziroma posegati v razmerja, ki se nanašajo na predstavnike zaposlenih v nadzornem svetu.** Slednje je namreč zakonska materija, ki je s specialnimi pravili urejena v ZSDU kot matičnem predpisu, ki jo je ustanovitelj, družbeniki, delničar oziroma drug *»lastnik«* dolžan upoštevati **tako, kot je, zaposleni pa so jo upravičeni uresničevati neposredno na podlagi in v okviru zakona** (ne pa na podlagi Odloka oziroma akta o ustanovitvi JHM). Zakonska ureditev v tem delu je jasna: *»Predstavnike delavcev, ki so člani nadzornega sveta, izvoli in odpokliče svet delavcev in s tem seznanj skupščino družbe«* (drugi odstavek 79. člena ZSDU); *»lastnik«* to odločitev zaposlenih lahko zgolj vzame na znanje.

Z opisano ureditvijo pa je MOM kot ustanovitelj JHM neposredno posegel v avtonomijo zaposlenih, **da svoja soupravljaljska upravičenja, ki so jim priznana z ZISDU, urejajo tako, kot je vsebina njihovega pravno priznanega interesa in jih uresničujejo neposredno ex lege.** Za tak *»oktroiran«* normativni pristop in vsiljene pravne rešitve pa po mojem trdnem prepričanju ni nobenih pravnih podlag. **Ker je ureditev v Odloku in aktu o ustanovitvi JHM v delu, v katerem se nanaša na udeležbo predstavnikov zaposlenih v nadzornem svetu JHM, v nasprotju z ZSDU, je nična.**

5.3. Na pravno vprašanje, ki se glasi: *»Kako »sanirati« položaj, če svet delavcev obvladujoče družbe imenuje dva zaposlena iz JHM za predstavnika zaposlenih v nadzornem svetu JHM, v*

nadzornem svetu pa sta že dva predstavnika zaposlenih iz sveta delavcev kapitalsko povezanih družb in ki sta zaposlena v odvisnih družbah? Je potrebno spremeniti odlok in akt o ustanovitvi oziroma ali se ju lahko imenuje neposredno (brez predhodne spremembe odloka/akta)?« lahko odgovorim, da je normativno stanje, v delu, v katerem se nanaša na udeležbo zaposlenih v nadzornem svetu JHM in kot je določeno z Odlokom in aktom o ustanovitvi JHM, protipravno. Čeprav sta obe predmetni določbi po mojem mnenju nični in posledično na njuni podlagi ne morejo nastajati pravni učinki, bi ju kljub temu bilo priporočljivo spremeniti oziroma odpraviti. Menim, da bi sprememba Odloka oziroma akta o ustanovitvi JHM lahko šla v smeri črtanja besedila, ki določa, da sta dva predstavnika delavcev »*kapitalsko povezanih družb, ki jih v skladu...*«. Določba bi se po spremembi lahko glasila tako: »*Nadzorni svet šteje šest (6) članov, od katerih so 4 (štirje) člani predstavniki ustanoviteljice, 2 (dva) člana pa sta predstavnika delavcev.*«, vse ostalo sedanje besedilo pa bi kazalo črtati. Avtonomno opredeljevanje načina uresničevanja pravice do soupravljanja na način sodelovanja delavcev v organih družbe je nepotrebno, saj ga zaposleni uresničujejo neposredno na podlagi ZSDU.

Upoštevajte to pravno naziranje pa je treba sklepati, da lahko že sedaj svet delavcev JHM neposredno izvoli dva (svoja) delavska predstavnika v nadzorni svet JHM in obstoječe stanje »sanira« na ta način. Pravno-formalno za to predhodna sprememba Odloka oziroma akta o ustanovitvi JHM ni potrebna, ker sta njuni določbi, ki sta v nasprotju z ZSDU, nični. Je pa v izogib sodnim sporom oportuno, da se oba akta, še posebej, če za to obstaja potrebno (morebiti tudi politično) soglasje, čimprej spremenita.

5.4. Glede vprašanja, kako postopati, če se izkaže, da sta člana skupnega sveta delavcev JHM v nadzorni svet imenovana nezakonito, in sama ne odstopita, ali se ju lahko zamenja neposredno, ju odpokliče kar svet delavcev JHM ter vpiše (svoja) predstavnika izmed zaposlenih v JHM, pa po zgledu na dosedanjo poslovno prakso, **ki se je v preteklosti oblikovala v smiselno podobnih primerih menim, da bi imela neposredna izvolitev dveh predstavnikov zaposlenih v nadzorni svet JHM s strani sveta delavcev JHM hkrati za posledico tudi avtomatično prenehanje funkcije obeh sedanjih članov nadzornega sveta JHM, torej oseb, ki sta bili izvoljeni na podlagi ureditve v Odloku oziroma aktu o ustanovitvi JHM.** Menim torej, da ni potrebno, da bi svet delavcev oba sedanja člana posebej odpoklical, niti ni potrebno, da bi sama odstopila, **temveč njuna mandata prenehata z izvolitvijo novih članov nadzornega sveta JHM na svetu delavcev JHM.** Tak pristop bi bil najmanj obremenjujoč za vse vpletene, tako za ustanovitelja, kot tudi za morebitne novoizvoljene člane nadzornega sveta. Še zlasti pa ne bi bil vir potencialnih težav za oba sedanja člana nadzornega sveta JHM, predvsem v povezavi z morebitnim vprašanjem zakonitosti njune izvolitve, upravičenosti do prejemkov iz naslova dosedanjega izvrševanja mandata in morebitnih drugih ugodnosti, kakor tudi glede splošne veljavnosti sklepov nadzornega sveta JHM, ki jih je ta sprejel z njunim sodelovanjem.

Prof. dr. Saša Prelič

Prof. dr. Saša Prelič je redni profesor Pravne fakultete Univerze v Mariboru.

Habilitiran je za področje prava, njegovo ožje pedagoško ter znanstveno-raziskovalno področje pa je korporacijsko pravo, insolvenčno pravo ter pravo finančnih instrumentov. S teh področij je avtor večjega števila znanstvenih člankov, znanstvenih monografij in komentarjev.