



Številka: U-I-16/21-11
Datum: 18. 2. 2021

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Konfederacije novih sindikatov Slovenije – Neodvisnost, Ljubljana, in drugih, ki jih zastopa Iztok Ščernjavič, odvetnik v Domžalah, na seji 18. februarja 2021

sklenilo:

- 1. Izvrševanje tretjega, četrtega in petega odstavka 89. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19 in 203/20) ter 156.a člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08 in 203/20) se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.**
- 2. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži učinkovanje vročenih odpovedi pogodb o zaposlitvi, izdanih na podlagi tretjega odstavka 89. člena Zakona o delovnih razmerjih in prvega odstavka 156.a člena Zakona o javnih uslužbencih.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelji izpodbijajo 21. in 22. člen Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 203/20 – v nadaljevanju ZIUPOPDVE). Zatrjujejo neskladje izpodbijanih določb z načeloma jasnosti in določnosti predpisov ter varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, s prepovedjo diskriminacije na podlagi spola in na podlagi gmotnega stanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter z 8. in 66. členom Ustave. Predlagatelji zatrjujejo tudi zlorabo nujnega zakonodajnega postopka.
2. Predlagatelji v utemeljitev ogroženosti pravic delavcev navajajo, da je zakonodajalec izpodbijano ureditev, ki pomeni korenito sistemsko spremembo delovnopravne

zakonodaje, sprejel brez javne razprave in socialnega dialoga. Z očitno zlorabo nujnega zakonodajnega postopka in interventne zakonodaje naj bi tudi onemogočil zakonodajni referendum. Navajajo, da je na podlagi izpodbijane ureditve nadaljnji obstoj pogodbe o zaposlitvi po delavčevi izpolnitvi upokojitvenih pogojev izključno v rokah delodajalca. Ker se omogoča arbitrarnost odločitve, naj bi obstajala velika nevarnost, da bo odpoved temeljila na osebnih okoliščinah, kot so na primer spol, invalidnost, osebno prepričanje, kar naj bi še posebej veljalo za javni sektor. Delavci, ki so izpolnili upokojitvene pogoje, naj bi bili od trenutka uveljavitve ZIUPOPĐVE, že izpostavljeni stalnemu trajnemu (časovno neomejenemu) pritisku neutemeljene (neobrazložene) odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ki naj bi posegala vsaj v njihovo pravico do osebnega dostojanstva. Obravnavani naj bi bili kot objekt oziroma strošek in ne več kot subjekt delovnega razmerja. Izpodbijana ureditev naj bi onemogočala učinkovito sodno varstvo delavca. V odsotnosti delodajalčeve utemeljitve naj bi bilo sodno varstvo nujno omejeno zgolj na preverjanje izpolnjevanja upokojitvenih pogojev in morebitno uveljavljanje protiustavnosti takšne rešitve. Predlagatelji menijo, da je treba upoštevati, da je nevarnost odpuščanja na podlagi izpodbijanih določb ZIUPOPĐVE realna in konkretna. Število delavcev, ki izpolnjujejo te pogoje, naj bi po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZPIZ) znašalo približno 9.000. Prilagajo tudi dva primera izračunov vpliva izpodbijane ureditve na višino pokojnine in odmernega odstotka. Čeprav izpodbijana ureditev odpuščenim delavcem ne preprečuje, da si poiščejo novo zaposlitev, pa to ne pomeni, da njihove delavske pravice niso ogrožene. Možnost nove zaposlitve za delavce, prizadete z izpodbijanima določbama ZIUPOPĐVE, je po mnenju predlagateljev bolj ali manj hipotetična.

3. Predlagatelji v utemeljitev predloga za zadržanje izvrševanja izpodbijane ureditve navajajo, da za navedeno skupino delavcev obstaja velika nevarnost nepovratne spremembe njihovega statusa iz delovne aktivnosti v upokojitev, saj je neizpodbitno dejstvo, da starejša populacija predstavlja skupino najtežje zaposljivih. Škodljive posledice za prizadete delavce se bodo primarno kazale v slabšem materialnem položaju (nižji odmerni odstotek pokojnine, prikrajšanje zaradi nezmožnosti prejemanja dela pokojnine poleg plače). Izguba zaposlitve ne bo pomenila le premoženjskega prikrajšanja, temveč tudi ali predvsem izgubo poklicnega udejstvovanja, lastnega potrjevanja z osebnim delom, občutka tako pridobljenega zadoščenja ter pomembnosti za družbo in s tem osebnega dostojanstva. Na drugi strani začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb ZIUPOPĐVE ne pomeni, da delodajalci ne bodo mogli odpovedovati pogodb o zaposlitvi. Na voljo bodo imeli vse možnosti za odpovedi v skladu z doslej veljavnimi določbami Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1) oziroma Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU).

4. Državni zbor v odgovoru na predlog o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanih določb uvodoma izraža pomisleke glede izpolnjenosti procesnih predpostavk za vsebinsko obravnavo zahteve. Navaja, da izpodbijani določbi pomenita noveli ZDR-1 in ZJU, ki se skladno s splošno uveljavljenimi pravili nomotehlike prelijeta v zakon, ki ga novelirata in postaneta njegov sestavni del. To naj bi pomenilo, da po uveljavitvi

ZIUPOPDVE ni več mogoče izpodbijati 21. in 22. člena navedenega zakona, temveč bi se zahteva morala nanašati na določbi ZDR-1 in ZJU, torej zakona, ki sta bila z 21. in 22. členom ZIUPOPDVE kot načinom zakonodajne tehnike dopolnjena. Glede izpolnjevanja pogoja ogroženosti delavcev iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) Državni zbor ocenjuje, da je to v presoji Ustavnega sodišča.

5. Glede predloga o začasnem zadržanju izpodbijanih določb Državni zbor meni, da je predlog neutemeljen. Navaja, da predlagatelji konkretnih škodljivih posledic, ki bi nastale z izvrševanjem izpodbijanih določb, niso podrobneje utemeljili na način, da bi bila izkazana njihova težka popravljivost. Po oceni Državnega zbora izpodbijana ureditev ne more prinesiti navedenih posledic, saj so, ker so psihološke narave, neizmerljive. Prav tako naj navedene posledice ne bi nastale zgolj v predmetni situaciji, navedbe o njihovi pogostosti oziroma številčnosti pa naj bi bile neizkazane. Državni zbor tudi meni, da je razumno sklepati, da so delodajalci v času od uveljavitve izpodbijane ureditve do vložitve zahteve možnost poenostavljene odpovedi že izkoristili in da se bo izpodbijana ureditev vsaj še dva tedna lahko izvrševala v celoti. Po mnenju Državnega zbora je tako mogoče sklepati, da so škodljive posledice zakonske ureditve že nastopile in jih začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb ne bi moglo odpraviti.

6. Vlada meni, da procesna predpostavka konkretne in neposredne ogroženosti pravic delavcev ni izkazana, zato primarno predlaga Ustavnemu sodišču, naj zahtevo predlagateljev zavrže. Izpodbijana ureditev naj namreč ne bi naslavljala pravic delavcev. Ta se po navedbah Vlade nanaša le na delodajalce in jim omogoča, da na bolj enostaven način odpovejo pogodbo o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Da se z izpodbijano ureditvijo očitno ne naslavlja pravic delavcev, temveč naj bi predlagatelje motila predvsem izključenost iz socialnega dialoga pri sprejemanju izpodbijane ureditve, naj bi izhajalo tudi iz njihovega sklicevanja na strateško pravdanje, ki ga naj bi napačno razumeli popolnoma abstraktno in nepovezano s posameznimi delavci. Zgolj s sklicevanjem na dva abstraktna primera, ki naj bi bila zgrešena, pa predlagatelji po mnenju Vlade tudi ne morejo uspeti.

7. Kolikor Ustavno sodišče ne bi zavrglo zahteve, se Vlada iz previdnosti opredeljuje do predloga za začasno zadržanje izpodbijane ureditve. Navaja, da predlagatelji v utemeljitev predloga za zadržanje izvrševanja izpodbijane ureditve ne navajajo nobenih konkretnih podatkov, iz katerih bi bilo razvidno, da že obstajajo primeri delavcev, ki jih je ali bi jih lahko prizadelo izvrševanje izpodbijanih zakonskih določb na zatrjevani način. Vlada se pri tem sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-52/18 z dne 21. 5. 2018. Iz navedb predlagateljev v predlogu naj bi izhajalo, da škodljiva posledica ni sama odpoved delovnega razmerja, ker je ta mogoča tudi na podlagi obstoječe ureditve, čemur naj predlagatelji ne bi nasprotovali. Po mnenju Vlade predlagatelji zatrjujejo, da je škodljiva posledica izpodbijane ureditve le ta, da delavci ne bodo mogli izvedeti razloga, zakaj jim je delodajalec odpovedal delovno razmerje. Pri tem naj bi izhajali iz napačne predpostavke, da se dolžnost obrazložitve odločitve iz 22. člena Ustave nanaša tudi na

odločitve posameznikov, in ne le na oblastne organe. Pogodbena razmerja vedno temeljijo na svobodni volji strank, ki jih stranke niso dolžne posebej utemeljevati, če tega ne želijo. Vlada zato meni, da predlagatelji niso izkazali možnosti nastanka težko popravljivih škodljivih posledic, ki jih zatrjujejo. Zato predlaga zavrnitev predloga za zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb.

B. – I.

Predmet izpodbijanja

8. Predlagatelji izpodbijajo 21. in 22. člen ZIUPOPĐVE. Ker 21. člen ZIUPOPĐVE dopolnjuje 89. člen ZDR-1, 22. člen ZIUPOPĐVE pa ZJU in sta nomotehnično postala del ZDR-1 oziroma ZJU, je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelji z zahtevo izpodbijajo tretji, četrti in peti odstavek 89. člena ZDR-1 ter 156.a člen ZJU.¹

O izpolnjenosti procesnih pogojev za obravnavo zahteve

9. Reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic lahko na podlagi enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa le, če so ogrožene pravice delavcev. To pomeni, da mora predlagatelj izkazati, da so pravice delavcev zaradi izpodbijane ureditve ogrožene. Ker so predlagatelji reprezentativni sindikati za območje države za posamezno dejavnost ali poklic, se je Ustavno sodišče moralo opredeliti do vprašanja, ali je pogoj ogroženosti pravic delavcev izpolnjen.

10. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo je predlagateljeva pravica, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, omejena na pravico do izpodbijanja tistih predpisov, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev, katerih interese predlagatelj kot reprezentativni sindikat zastopa in predstavlja.² Gre za osebe s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, katerim je v pravnem redu zagotovljeno posebno delovnopravno varstvo zaradi njihovega odvisnega in drugemu

¹ O ustaljenemu nomotehničnemu pristopu Ustavnega sodišča, ko stranke zahtevajo oceno ustavnosti predpisa, ki novelira zakon in z uveljavitvijo postane njen del, glej npr. odločbi št. U-I-136/07 z dne 10. 9. 2009 (Uradni list RS, št. 74/09, in OdlUS XVIII, 37, 9. točka obrazložitve) in št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 95/09, in OdlUS XVIII, 51, 10. točka obrazložitve).

² Primerjaj sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-74/13 z dne 11. 4. 2013 (4. točka obrazložitve), št. U-I-63/96 z dne 11. 4. 1996 (OdlUS V, 46, 4. točka obrazložitve), št. U-I-181/99 z dne 13. 4. 2000 (OdlUS IX, 91, 3. točka obrazložitve) in št. U-I-80/01 z dne 17. 5. 2001 (OdlUS X, 95, 8. točka obrazložitve).

subjektu podrejenega položaja.³ Abstraktna ogroženost pravic ne zadostuje, izkazana mora biti konkretna in neposredna ogroženost pravic delavcev.⁴

11. Izpodbijana ureditev določa nov poslovni razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi v zasebnem in javnem sektorju. Po vsebini gre za določbe, ki omogočajo delodajalcu oziroma predstojniku (v nadaljevanju delodajalec), da lahko delavcu oziroma javnemu uslužbencu (v nadaljevanju delavec) odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnih razlogov brez utemeljevanja razlogov z odpovednim rokom 60 dni, če delavec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine v skladu s prvim in četrtem odstavkom 27. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12 in nasl. – ZPIZ-2). V primeru odpovedi na tej podlagi ima delavec pravico do odpravnine v skladu s 108. členom ZDR-1. Delodajalec lahko z namenom ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine pridobi podatke iz zbirk ZPIZ.

12. Predlagatelji zatrjujejo ogroženost zaposlitve (delovnega razmerja) in iz nje izvirajočih delovnopравnih pravic ter njihovo varstvo. Po oceni Ustavnega sodišča so predlagatelji izkazali neposredno in konkretno ogroženost pravic delavcev.

13. S prenehanjem pogodbe o zaposlitvi preneha delovno razmerje in s tem pravice delavcev, ki izvirajo iz delovnega razmerja. Posledica odpovedi pogodbe o zaposlitvi za navedeno skupino delavcev, za katero je še posebej značilna težja zaposljivost, ne bi pomenila le izgube zaposlitve, ampak bi lahko pomenila tudi konec njihove poklicne kariere. Nevarnost nepovratne spremembe statusa starejših delavcev iz delovne aktivnosti v upokožitev utemelji kriterij ogroženosti pravic delavcev iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS. Ustavno sodišče s tem spreminja svoje stališče, po katerem prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine ne more pomeniti ogroženosti pravic delavcev, saj jim je socialna varnost na koncu poklicne kariere zagotovljena s pridobitvijo starostne pokojnine brez zmanjšanja.⁵

B. – II.

O začasnem zadržanju izpodbijanih določb

³ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-52/18 z dne 21. 5. 2018, 4. točka obrazložitve.

⁴ Primerjaj sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-132/13 z dne 11. 7. 2013 (2. točka obrazložitve), št. U-I-154/12 z dne 6. 3. 2014 (2. točka obrazložitve), št. U-I-72/14 z dne 17. 9. 2015 (2. točka obrazložitve), št. U-I-186/14 z dne 19. 11. 2015 (2. točka obrazložitve) in št. U-I-93/15 z dne 30. 11. 2017 (14. točka obrazložitve).

⁵ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-154/12 z dne 6. 3. 2014, 2. točka obrazložitve. Glej tudi odklonilno ločeno mnenje sodnice Etelke Korpič-Horvat k temu sklepu. To stališče je Ustavno sodišče ponovilo v sklepih št. U-I-68/14 z dne 17. 9. 2015, 2. točka obrazložitve, št. U-I-72/14 z dne 17. 9. 2015, 2. točka obrazložitve, in št. U-I-186/14 z dne 19. 11. 2015, 2. točka obrazložitve.

14. Ustavno sodišče lahko na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb zakona, če bi zaradi njihovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o tem, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebitnega protiustavnega predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

15. Po oceni Ustavnega sodišča bi bile posledice, ki bi nastale z nadaljnjim izvrševanjem morebiti protiustavne zakonske ureditve, večje od posledic, ki bi nastale, če se do končne odločitve Ustavnega sodišča njeno izvrševanje zadrži in bi se v presoji pokazalo, da niso protiustavne. Že v 13. točki obrazložitve tega sklepa je Ustavno sodišče poudarilo, da je za navedeno skupino delavcev značilna težja zaposljivost. Če bi Ustavno sodišče v nadaljevanju postopka ugotovilo zatrjevano neskladje z Ustavo, bi bila odločitev Ustavnega sodišča lahko učinkovita le v primeru, če bi bilo izvrševanje izpodbijanih določb ZDR-1 in ZJU zadržano. V nasprotnem primeru obstaja nevarnost nepovratne spremembe statusa starejših delavcev iz delovne aktivnosti v upokožitev, saj starejša populacija, kot je navedeno v 13. točki obrazložitve tega sklepa, predstavlja skupino težje zaposljivih delavcev. Na drugi strani pa bi odločitev Ustavnega sodišča o zadržanju izvrševanja izpodbijanih določb, če bi se kasneje izkazalo, da te niso protiustavne, povzročila le to, da bi se odpovedi pogodbe o zaposlitvi na podlagi izpodbijanih določb preložile na poznejši čas. To pa samo po sebi ne bi pomenilo posebej upoštevni škodljivih posledic za delodajalce. V vmesnem obdobju do končne odločitve Ustavnega sodišča bodo delodajalci delavcem lahko odpovedali pogodbe o zaposlitvi v skladu z drugimi določbami ZDR-1 in ZJU o odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ki so veljale do uveljavitve ZIUPOPVE. Glede na navedeno tehtanje škodljivih posledic v obeh opisanih primerih je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz 1. točke izreka.

16. Ker je izpodbijana ureditev začela veljati naslednji dan po objavi ZIUPOPVE v Uradnem listu Republike Slovenije z 31. 12. 2020, se bo 60 dnevni odpovedni rok iz tretjega odstavka 89. člena ZDR-1 in prvega odstavka 156.a člena ZJU v primeru že vročenih odpovedi pogodb o zaposlitvi na podlagi izpodbijane ureditve lahko iztekel že v začetku marca 2021. Ustavno sodišče je zato na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZUstS določilo način izvršitve odločitve o zadržanju izpodbijanih zakonskih določb, v skladu s katerim se do končne odločitve zadrži učinkovanje vročenih odpovedi pogodb o zaposlitvi, izdanih na podlagi tretjega odstavka 89. člena ZDR-1 in prvega odstavka 156.a člena ZJU (2. točka izreka).

C.

17. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega in tretjega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto,

dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli.

dr. Rajko Knez
Predsednik