



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-134/96

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Umeta

(k prvi in tretji točki izreka odločbe z dne 23. 9. 1999), ki se mu v delu, ki se nanaša na prvo točko izreka, pridružuje sodnik dr. Fišer

Ne strinjam se z odločitvijo, vsebovano v 1. točki izreka, ki razveljavlja določbe prvega odstavka 17. člena Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, češ da so v nasprotju z Ustavo. Ne strinjam se tudi z odločitvijo pod tč. 3, katere bistvo je v prepovedi uporabe sklepa Vlade št. 113-02/93-4/20-8 z dne 15.12.1994, kolikor zajema subjekte, pri katerih Vlada ne izvršuje pristojnosti delodajalca oziroma ustanoviteljskih pravic v skladu z aktom o ustanovitvi, ker ta sklep ni bil objavljen v Uradnem listu RS.

Bistvo odločitve Ustavnega sodišča je v ustavno-sodni presoji, da je zakonodajalec lahko omejil skupen obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti (na 3% sredstev, namenjenih za plače v javnem zavodu oziroma državnem organu) in vezal povečanje obsega sredstev pri tistih zavodih, ki pridobivajo del sredstev s prodajo blaga in storitev na trgu ali na podlagi javnih razpisov, na soglasje ustanovitelja, da pa je v nasprotju z Ustavo omejevanje izplačevanja sredstev za plačilo delovne uspešnosti posameznemu zaposlenemu (na največ 20% osnovne plače).

To svojo odločitev je Ustavno sodišče v tistem delu, s katerim je zavrnilo pobudo za začetek postopka (tč. 2 izreka odločbe) kot očitno neutemeljeno, prepričljivo obrazložilo. V delu, ki se nanaša na razveljavitev določbe prvega odstavka 17. člena Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnostih, pa je obrazložitev Ustavnega sodišča po moji oceni neprepričljiva, saj v bistvu ne pove, s čim naj bi zakonodajalec pri oblikovanju te zakonske določbe kršil načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, temveč svojo odločitev obrazlaga predvsem s trditvijo, da je nepotrebno zakonsko omejevanje sredstev za nagrajevanje po delu posameznega zaposlenega.

Omejevanje skupnega obsega sredstev za nagrajevanje delovne uspešnosti je po mnenju večine torej dopustno, saj to omejevanje skupaj z določbo 20. člena Zakona o zavodih, ki predpisuje, da lahko javni zavod opravlja gospodarsko dejavnost le v skladu s soglasjem ustanovitelja, zagotavlja, da gospodarska dejavnost, ki jo opravlja javni zavod, ne ogroža temeljne. Ustanovitelj ima na eni strani možnost, da ne dovoli opravljanja dejavnosti za trg, če oceni, da bi to škodovalo temeljni dejavnosti zavoda, na drugi strani pa lahko zavaruje opravljanje temeljne dejavnosti tudi z omejevanjem skupnih sredstev za nagrajevanje delovne uspešnosti. Glede omejevanja višine izplačil za povečano delovno uspešnost za posameznega zaposlenega pa večinska odločba ocenjuje, da je varstvo interesov ustanovitelja in temeljne dejavnosti zavoda zagotovljena že s tem, da lahko zavod opravlja gospodarsko dejavnost samo s soglasjem ustanovitelja in s tem, da mora imeti za povečanje sredstev za nagrajevanje delovne uspešnosti še posebno soglasje in da dodatne omejitve niso potrebne. Nato pa odločba lakonično ugotavlja, da je določba prvega odstavka 17. člena ZRPJZ, kolikor se nanaša na javne zavode, ki opravljajo gospodarsko dejavnost v skladu z zakonom in ki torej s soglasjem ustanovitelja pridobivajo del sredstev s prodajo in storitev na trgu, v nasprotju s 14. členom Ustave. Zakaj naj bi bila citirana zakonska določba v nasprotju z določbo drugega odstavka 14. člena, pa večinska odločba ne pove. O tem vprašanju pravzaprav v njej ni razlogov. Osebnostno menim, da obstojijo tudi za omejevanje plačil posameznemu delavcu stvarni in razumni razlogi. Pravni in dejanski položaj delavcev v javnih zavodih, ki del sredstev za plače zaposlenih pridobivajo iz javnih sredstev (iz proračuna), del pa s prodajo blaga in storitev na trgu, se razlikuje od položaja delavcev v gospodarskih družbah in drugih gospodarskih subjektih, ki sredstva (tudi za plače zaposlenim) pridobivajo izključno v konkurenčnem boju na trgu. Delavci v javnih zavodih so tako v pogledu "trdnosti" njihovega

delovnega razmerja (kadar ustanovitelj odgovarja za obveznost do javnega zavoda, celo stečaj proti takemu zavodu ni dopusten), kot tudi v pogledu pridobivanja sredstev za plače zaposlenih, v ugodnejšem položaju kot pa delavci v gospodarskih družbah in drugih gospodarskih subjektih, ki pridobivajo vsa sredstva s prodajo blaga in storitev na trgu.

Zaradi tega zakonodajalec lahko globlje posega v delitev teh sredstev, ne da bi s tem kršil načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Vprašanje je, ali so ti razlogi ob sprejemanju zakona za zakonodajalca prepričljivi. Drugo vprašanje pa je, ali je ureditev, ki sledi takemu razlagovanju, v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

Osebnostno se mi vzbuja dvom, ali je sistem plač v državnih organih in javnih zavodih sploh v skladu z Ustavo in ali obstojijo stvarni in razumni razlogi za razlike, ki veljajo za financiranje posameznih subjektov, za katere ta sistem velja, in za razlike v plačilnem sistemu. Vendar pa se je ta ustavni spor po volji pobudnikov omejil le na nekatera posamična vprašanja plačilnega sistema, sam pa tudi nisem našel dovolj prepričljivih razlogov za razširitev ustavne ocene na celoten sistem financiranja in v tem okviru na uslužbenski plačilni sistem.

Kar pa se tiče tč. 3 izreka, ki se nanaša na sklep Vlade, s katerim je ta organ za določeno obdobje določil nižji skupen obseg sredstev, ki ga je mogoče uporabiti za plačilo delovne uspešnosti, je bistvo večinske odločbe v oceni, da je Vlada take omejitve smela uvesti za tiste javne zavode, v katerih opravlja v skladu z ustanovitvenim aktom ustanoviteljske pravice, in seveda za tiste subjekte, pri katerih Vlada opravlja funkcijo delodajalca, da pa je za vse druge subjekte tak sklep predpis. Ker pa sklep ni bil objavljen, se kot predpis tudi ne sme uporabljati. Dolžna pa je ostala večinska odločba odgovora na vprašanje, ali ni Vlada pri tistih javnih zavodih, ki se v celoti ali deloma financirajo iz proračuna, prav tako upravičena uvesti restrikcije in sicer v okviru svoje funkcije izvrševanja proračuna (torej s posamičnim aktom in ne s predpisom). Ker je ostalo to vprašanje odprto, oziroma ker večina na to vprašanje ni odgovorila in ker poleg tega tudi ni jasno, kakšen bo pravni položaj posameznih zaposlenih, ki so bili s tem sklepom prizadeti, nisem mogel glasovati za izrek odločbe pod tč. 3.

dr. Lojze Ude

dr. Zvonko Fišer