



Številka: U-I-171/17-16

Datum: 6. 2. 2020

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Vrhovnega sodišča, na seji 6. februarja 2020

odločilo:

1. Člen 47 Zakona o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 80/10, 21/13, 63/13, 100/13, 55/17 in 75/19) je v neskladju z Ustavo.

2. Državni zbor mora ugotovljeno protiuustavnost odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Do odprave ugotovljene protiuustavnosti sodišče v upravnem sporu presoja zakonitost obvestila iz šestega odstavka 47. člena Zakona o urejanju trga dela tako, da presoja skladnost obvestila z vsebinskimi merili in procesnimi pravili, ki so določeni v Zakonu o urejanju trga dela, v smernicah in načrtu za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, v katalogu ukrepov aktivne politike zaposlovanja in v javnem povabilu.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Vrhovno sodišče je s sklepom št. X Ips 314/2015 z dne 4. 10. 2017 prekinilo postopek odločanja o reviziji zoper sodbo Upravnega sodišča, ki je zavrnilo tožbo zoper obvestilo Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju ZRSZ). ZRSZ je z obvestilom obvestil tožnico v upravnem sporu, da se ne sprejme njena ponudba na javno povabilo za izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju APZ). Predlagatelj meni, da je 47. člen Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju ZUTD), ki ureja izbor delodajalcev, ki bodo vključeni v izvajanje programov APZ, v neskladju z 2., 23., 120. in 121. členom Ustave.

2. Predlagatelj meni, da gre pri izvajanju APZ za razvojno funkcijo uprave. Vendar naj to ne bi pomenilo, da je dopustno v celoti opustiti pravno regulacijo. Poudarja, da gre pri obravnavanem ukrepu APZ za javnopravno delovanje ZRSZ, saj je ZUTD izrecno določil možnost sodnega varstva v upravnem sporu. Ker naj bi šlo za javnopravno delovanje uprave, bi morale imeti odločanje ZRSZ ustrezno podlago v predpisu, ki bi sodišču omogočila presojo zakonitosti te odločitve. Zakonodajalec naj bi v 47. členu ZUTD predvidel posamično in konkretno odločanje o vlogah strank in sprejetje aktov, s katerimi je dokončno odločeno o njihovih pravnih interesih. Predlagatelj meni, da zakonodajalec ni uredil ustavno zahtevane materialne pravne podlage za odločanje izvajalcev ukrepov APZ. Zakon bi moral vsebovati merila, ki jih mora izvajalec APZ uporabiti pri odločanju, ali jasno zakonsko pooblastilo za njihovo podrobnejšo določitev. Zgolj z zakonsko določitvijo temeljnih okvirov odločanja naj bi bilo zagotovljeno učinkovito sodno varstvo posameznikov zoper sprejeto odločitev. Pri pooblastilu za podzakonsko regulacijo in pri prenosu oblastvene funkcije na druge subjekte z javnim pooblastilom naj bi bilo temeljnega pomena, da je pooblastilo za izdajo splošnih pravnih pravil vsebinsko jasno opredeljeno in da je iz njega mogoče razbrati cilje in omejitve podeljenega pooblastila. Odsotnost materialnopravnih pravil, ki urejajo navedene vsebine v zakonu, po mnenju predlagatelja pomeni, da posamični akt, ki pomeni odločitev o pravici ali obveznosti pravne ali fizične osebe, ni bil izdan na podlagi zakona ali zakonitega predpisa.

3. Predlagatelj navaja, da Ustava v 121. členu izrecno zahteva, da se javno pooblastilo podeli z zakonom ali na njegovi podlagi. Odsotnost ustreznega zakonskega pooblastila naj bi pomenila pomanjkljivost, ki je sodišče ne bi smelo zapolnjevati s svojo razlago in uporabo drugih zakonskih pravil. Predlagatelj meni, da 28. in 32. člen ZUTD, ki ju je pri razlagi uporabilo Upravno sodišče, ne vsebujeta meril za izbiro delodajalca na podlagi javnega povabila. Zato naj bi bila presoja zakonitosti odločitve (obvestila) izvajalca glede ukrepa APZ na podlagi navedenih zakonskih pravil lahko le navidezno učinkovita. Predlagatelj poudarja, da je mogoče izvrševanje zakona v okviru upravne funkcije urejati zgolj s podzakonskimi akti in splošnimi akti za izvrševanje javnih pooblastil. Navedeni akti naj bi morali izpolnjevati ustavne formalne in vsebinske zahteve.

4. Predlagatelj meni, da javno povabilo ni podzakonski predpis, ker ga ni sprejel pristojni organ državne uprave. Iz zakona naj ne bi izhajalo, da bi bilo javno povabilo splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, čeprav naj bi ustvarjal učinke, ki so podobni zavezujočim pravnim pravilom. Tudi tožena stranka v upravnem sporu ne trdi, da bi bilo javno povabilo predpis. Na javnopravnem področju delovanja uprave naj bi obstajala ustavna zahteva po določeni formi abstraktnega in splošnega pravnega urejanja, ki je lahko predmet pravne razlage. Presoja konkretnega in posamičnega akta z abstraktnimi pravnimi pravili, ki po svoji obliki, strukturi in načinu urejanja odstopajo od ustaljenih oblik, po mnenju predlagatelja nedopustno posega v ustavno zahtevano preglednost in pravno varnost ter možnost učinkovitega sodnega varstva. Javno povabilo ali razpis bi lahko bila namenjena informiranju strank o vsebini predpisov, ne moreta pa biti neposredna pravna podlaga za odločanje in naknadno pravno presojo.

5. Člen 47 ZUTD naj bi urejal zgolj nekatera procesna vprašanja (organ, ki odloča, vrstni red obravnavanja vlog in način sodnega varstva). Glede drugih procesnih vprašanj naj bi odkazoval na uporabo predpisov, ki urejajo izvrševanje proračuna. Iz izpodbijanega predpisa naj ne bi bilo razvidno, na katera procesna pravila predpisov, ki urejajo izvrševanje proračuna, odkazuje 47. člen ZUTD. ZUTD naj ne bi urejal razmerja med postopkom javnega povabila in pravnimi pravili, ki urejajo izvrševanje proračuna. Predlagatelj meni, da z metodami razlage ni mogoče pravno razrešiti vprašanja, katera procesna pravila zavezujejo pristojnega izvajalca ukrepov APZ v postopku javnega povabila. Zato predlagatelj meni, da je 47. člen ZUTD tudi v neskladju z 2. členom Ustave (načelo jasnosti in pomenske določljivosti).

6. Člen 47 ZUTD naj ne bi vseboval postopkovnih in materialnopravnih pravil, ki bi lahko bila podlaga za odločanje o izboru delodajalcev, ki bodo vključeni v izvajanje programov APZ. S tem naj bi bilo stranki postopka onemogočeno, da bi bila že na podlagi zakona seznanjena z bistvenimi vidiki svojega pravnega položaja, in sodišču, da bi učinkovito presojalo zakonitost odločitve izvajalca ukrepov APZ.

7. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. Svoje mnenje o navedbah v zahtevi je poslala Vlada. S programi APZ naj bi država posegala na trg dela z namenom povečanja zaposlenosti in zmanjševanja nezaposlenosti. APZ naj bi bila širok nabor programov, ki so namenjeni različnim področjem ukrepanja na trgu dela in različnim ciljnim skupinam brezposelnih. Obseg sredstev za izvajanje programov APZ naj bi se določil na podlagi razpoložljivih proračunskih sredstev in z načrtom za izvajanje ukrepov APZ, ki je pripravljen za posamezno proračunsko obdobje. Z ZUTD naj bi se zagotovilo hitrejše ukrepanje države na trgu dela in s tem povečanje varnosti iskalcev zaposlitve. Ukrepi APZ naj bi bili vezani na potrebe trga dela in na potrebe brezposelnih. Zato naj bi bilo nujno hitro ukrepati, da bi se dosegel namen zakona. Postopek javnega razpisa za izbor delodajalcev naj bi pomenil veliko administrativno oviro, ki je onemogočala hitro in učinkovito ukrepanje na trgu dela. S postopkom javnega povabila naj bi bilo omogočeno sprotno pošiljanje vlog za dodelitev subvencije in s tem hitro vključevanje brezposelnih oseb. Vlada meni, da bi ozka in vnaprej določena merila za izbiro vlog delodajalcev onemogočala in ovirala odzivanje države na trgu dela. Vlada meni, da ima predpisani način izbora delodajalca dve prednosti, in sicer sprotno obravnavo prejetih ponudb in hitrejše vključevanje brezposelnih oseb v programe APZ. Ker naj bi bila razpoložljiva sredstva omejena, jih naj ne bi bilo mogoče razdeliti med vse potencialne delodajalce. Merila javnega povabila ali drugega izbirnega postopka naj bi bilo treba smiselno določiti, da bi se dosegli zastavljeni cilji vsakega posameznega javnega povabila in namen konkretnega ukrepa APZ.

8. Vlada zatrjuje, da obstaja vsebinska razlika med dodeljevanjem proračunskih sredstev za programe prijavitelja na javnem razpisu in med sofinanciranjem ukrepov APZ na podlagi javnega povabila. Dodeljevanje sredstev na javnem razpisu naj bi pomenilo podporo prijaviteljem, medtem ko naj bi bila javna povabila namenjena integraciji brezposelne osebe na trg dela. Tožena stranka v upravnem sporu naj bi javna povabila

pripravila na podlagi kataloga APZ, ki določa konkretne programe APZ, njihov namen, veljavnost, vsebino in način izvajanja, ciljne skupine, trajanje vključitev oseb, upravičene stroške in način izbora izvajalcev posameznih aktivnosti. Tožena stranka v upravnem sporu naj bi na tej podlagi pripravila javna povabila za izbor delodajalcev. Če so programi sofinancirani s sredstvi evropske kohezijske politike, naj bi bil podlaga za ukrepe APZ tudi operativni program za tekoče programsko obdobje. V operativnem programu naj bi bili navedeni ključni izvedbeni dokumenti in posamezni ukrepi. Tožena stranka v upravnem sporu naj bi bila pri izvedbi ukrepov APZ zavezana uporabljati nacionalne predpise in evropske predpise s področja izvajanja evropske kohezijske politike, med drugim tudi Uredbo o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16 – popr., 15/17, 69/17 in 67/18). Iz navedenega naj bi izhajalo, da je dodelitev sredstev izvajalcem APZ posledica izvajanja programov APZ in ne posledica izvajanja dejavnosti, za katero bi prejemnik javnih sredstev bil izbran na javnem razpisu kot najbolj usposobljen izvajalec. Vlada navaja, da so poenostavljeni postopki na področju izvajanja APZ omogočili učinkovito odzivanje na hitre spremembe na trgu dela. Zato naj zakonodajalec ne bi mogel meril za izbiro delodajalca določiti v zakonu ali drugem predpisu, saj naj ne bi šlo za sistemske ukrepe, temveč za ukrepe, ki naj bi jih država oblikovala glede na stanje in potrebe na trgu dela in v povezavi z razpoložljivimi sredstvi. Vlada meni, da ureditev izbora delodajalcev v 47. členu ZUTD ni v neskladju s 14., 22. in 23. členom Ustave. Zato naj bi bila zahteva za oceno ustavnosti 47. člena ZUTD neutemeljena.

B. – I.

9. Predlagatelj zahteva oceno ustavnosti 47. člena ZUTD. Pogoji, pod katerimi lahko sodišče kot predlagatelj začne postopek za oceno ustavnosti zakona pred Ustavnim sodiščem, so določeni v 156. členu Ustave in 23. členu Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Sodišče lahko prekine postopek, ki ga vodi, in začne postopek pred Ustavnim sodiščem le, če oceni, da je zakonska določba, ki bi jo moralo uporabiti pri odločanju, protiustavna. V obravnavanem primeru je predlagatelj prekinil postopek odločanja o reviziji zoper sodbo Upravnega sodišča, ki je zavrnilo tožbo zoper obvestilo ZRSZ. Z navedenim obvestilom je ZRSZ na podlagi 47. člena ZUTD obvestil tožnico v upravnem sporu, da se ne sprejme njena ponudba. Predmet sodnega spora je podelitev javnih denarnih sredstev delodajalcu pri izvajanju ukrepa APZ z imenom "Iz faksa takoj praksa". Navedeni program je sodil med ukrep neformalnega izobraževanja (30. člen ZUTD), ki se je izvajal kot usposabljanje na delovnem mestu. Aktivnost se je izvajala kot sistematično izpopolnjevanje ter spodbuda za prvo zaposlitev pri delodajalcih. Delodajalci, katerih ponudbe so bile sprejete, so zaposlili za polni delovni čas ali za krajši delovni čas za obdobje najmanj enega leta brezposelne osebe iz ciljne skupine in jim zagotovili sistematično izpopolnjevanje ter v zameno pridobili določena javna denarna sredstva. Predlagatelj mora v postopku odločanja o reviziji uporabiti 47. člen ZUTD, ker pomeni

pravno podlago za njegovo odločanje. Glede na navedeno so procesne predpostavke za odločanje o zahtevi za oceno ustavnosti 47. člena ZUTD izpolnjene.

B. – II.

10. Predlagatelj zatrjuje, da je 47. člen ZUTD med drugim v neskladju z 2. členom Ustave (načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov), ker ne vsebuje jasnih postopkovnih in materialnopravnih pravil, ki bi bila podlaga za odločanje o izboru delodajalcev, ki bodo vključeni v izvajanje ukrepov APZ, in bi omogočala učinkovito sodno varstvo v primeru zatrjevane prizadetosti pravic oziroma pravnih interesov kandidatov za pridobitev javnih sredstev.

11. ZUTD ureja ukrepe države na trgu dela (prvi odstavek 1. člena), zato je eden tistih predpisov, ki pomenijo izpolnjevanje ustavne dolžnosti iz 66. člena Ustave. Ustava v 66. členu obvezuje državo, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo. Gre za programsko normo, ki zavezuje državo, da sprejema ustrezne ukrepe, ki bodo omogočali zaposlovanje in delo.¹ Država je na tej podlagi dolžna sprejemati ukrepe, ki so usmerjeni v doseganje čim višje stopnje zaposlenosti, zagotavljanje brezplačnih služb za zaposlovanje za vse delavce ter v poklicno usmerjanje, usposabljanje in rehabilitacijo. Gre predvsem za obligacijo prizadevanja in ne za obligacijo uspeha.² Zakonodajalec svojo ustavno dolžnost iz 66. člena Ustave izpolnjuje predvsem s sprejetjem ustreznih zakonov, ki omogočajo izvrševanje ustreznih ukrepov za zaposlovanje in delo. V zvezi z uresničevanjem te dolžnosti je zakonodajalcu zagotovljeno široko polje proste presoje. Vendar ureditev, ki jo sprejme zakonodajalec, ne sme nasprotovati namenu te določbe.³ Pri zakonskem urejanju mora spoštovati ustavne določbe, predvsem načelo pravne in socialne države (2. člen Ustave), načelo enakosti (14. člen Ustave), pravico do človekovega dostojanstva (34. člen Ustave), pravico do svobode dela (49. člen Ustave) in pravico do socialne varnosti (50. člen Ustave).⁴ Pri ureditvi ukrepov, ki so povezani s porabo javnih sredstev, pa mora upoštevati tudi načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev, načelo preglednosti, načelo sorazmernosti, načelo konkurenčnosti in načelo enake obravnave.

12. Zakonodajalec je pri sprejemanju ukrepov, ki pomenijo izpolnjevanje dolžnosti iz 66. člena Ustave, dolžan spoštovati tudi zahtevo po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov. Če pravno pravilo ni jasno opredeljeno, obstaja možnost različne uporabe zakona in arbitrarnega ravnanja državnih organov ali drugih organov za izvrševanje javnih

¹ Glej M. Blaha v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 634.

² Glej L. Zore v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. del: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 545–546.

³ Prav tam.

⁴ Glej M. Blaha v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 634.

pooblastil, ki odločajo o pravicah posameznikov (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-152/03 z dne 23. 3. 2006, Uradni list RS, št. 36/06, in OdlUS XV, 22). Zakonska ureditev mora biti taka, da izključuje možnost arbitrarnega ravnanja države. Poleg predvidljivosti mora zakonska ureditev zagotavljati zlasti učinkovit pravni nadzor ter ustrezna in učinkovita sredstva zoper zlorabo (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/93 z dne 11. 4. 1996, Uradni list RS, št. 25/96, in OdlUS V, 40).

13. ZUTD med drugim ureja tudi izvajanje ukrepov APZ. APZ je nabor ukrepov na trgu dela, ki so namenjeni povečanju zaposlenosti in zmanjševanju brezposelnosti, večji zaposljivosti oseb na trgu dela ter povečanju konkurenčnosti in prožnosti delodajalcev (prvi odstavek 28. člena ZUTD).

14. Podlage za izvajanje ukrepov APZ so smernice in načrt za izvajanje ukrepov APZ ter katalog ukrepov APZ (36. člen ZUTD). Ukrepi APZ so usposabljanje in izobraževanje,⁵ nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta,⁶ spodbude za zaposlovanje,⁷ kreiranje delovnih mest ter spodbujanje samozaposlovanja (prvi odstavek 29. člena ZUTD). Ukrepe APZ lahko brezposelne osebe in drugi iskalci zaposlitve uveljavljajo na podlagi prijave pri ZRSZ, kadar je s tem zakonom tako določeno (112. člen ZUTD).

15. Iz narave posameznega programa APZ izhaja, kje in pri kom se lahko izvaja. Programi APZ se lahko izvajajo pri ZRSZ, pri zunanjih izvajalcih ali pri delodajalcih. V primeru, ko se posamezni ukrep APZ izvaja pri delodajalcu, država s sprejemanjem različnih ukrepov spodbuja delodajalce, naj se vključijo v izvajanje programov APZ. Med drugim država delodajalcem dodeljuje javna denarna sredstva, s katerimi jih spodbuja, naj zaposlijo ranljive skupine brezposelnih oseb ali iskalce zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena.

16. V 47. členu ZUTD je urejen postopek izbora delodajalcev, ki bodo vključeni v izvajanje programov APZ. Izvajalec ukrepov APZ, ki izvaja izbor delodajalcev, je ZRSZ. ZRSZ izvaja ukrepe APZ kot javno službo (prvi odstavek 47. člena ZUTD). Iz prvega

⁵ Usposabljanje in izobraževanje se izvaja kot neformalno in formalno izobraževanje. Namen neformalnega izobraževanja je povečanje zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo novih znanj in kompetenc za vstop na trg dela ter uspešen razvoj kariere. Namen formalnega izobraževanja je večanje zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo višje ravni izobrazbe. Neformalno izobraževanje se med drugim lahko izvaja tudi kot usposabljanje na delovnem mestu (prvi in drugi odstavek 30. člena ZUTD).

⁶ Nadomeščanje na delovnem mestu se izvaja kot subvencioniranje popolne nadomestitve zaposlenega z brezposelno osebo. Delitev delovnega mesta se izvaja kot subvencioniranje delne nadomestitve zaposlenega z brezposelno osebo (drugi odstavek 31. člena ZUTD).

⁷ Spodbude za zaposlovanje so namenjene povečanju zaposlitvenih možnosti ranljivih skupin brezposelnih oseb. Spodbude za zaposlovanje se izvajajo v obliki subvencij za zaposlitev (prvi odstavek 32. člena ZUTD).

odstavka 47. člena ZUTD izhaja, da so delodajalci z možnostjo sodelovanja pri izvajanju ukrepov APZ seznanjeni z javnim povabilom za zbiranje ponudb. Javno povabilo se izvaja po predpisih, ki urejajo izvrševanje proračuna, če ZUTD ne določa drugače. Objavi se na spletnih straneh izvajalca ukrepa APZ. Vsebovati mora vsaj naziv in sedež naročnika, pravno podlago za izvedbo javnega povabila, predmet javnega povabila, namen in cilje javnega povabila, pogoje za oddajo ponudb, merila za ocenjevanje prejetih ponudb, višino sredstev, ki so na razpolago za predmet javnega povabila, upravičene stroške delodajalca, pristojnosti in odgovornosti delodajalca, obdobje izvajanja aktivnosti, rok, v katerem mora biti ponudba predložena in do katerega je povabilo odprto, rok, v katerem mora izvajalec ukrepov obvestiti delodajalce o tem, da njihova ponudba ni bila izbrana, navodilo za izdelavo ponudb, kontaktne osebe, pri katerih lahko ponudniki dobijo dodatne informacije, in vzorec pogodbe (tretji odstavek 47. člena ZUTD).

17. Postopek javnega povabila vodi strokovna komisija, ki jo imenuje predstojnik izvajalca ukrepov APZ. Strokovne komisije obravnavajo predložene ponudbe po vrstnem redu njihovega prispetja do porabe razpoložljivih finančnih sredstev. Izvajalec ukrepov APZ sprejme ponudbo tistega delodajalca, ki izpolnjuje vsa zahtevana merila in čigar ponudba ustreza potrebam brezposelnih oseb na območju njihovega poslovanja (četrti odstavek 47. člena ZUTD). Delodajalcu, čigar ponudba je sprejeta, izvajalec ukrepov APZ skupaj z obvestilom o sprejetju ponudbe pošlje še poziv k podpisu pogodbe (peti odstavek 47. člena ZUTD). Delodajalce, katerih ponudba ni sprejeta, izvajalec ukrepov APZ obvesti z dopisom. Zoper odločitev je možen upravni spor (šesti odstavek 47. člena ZUTD).

18. Zakonodajalec je določil, da ima delodajalec pravico do sodnega varstva zoper obvestilo ZRSZ, s katerim ponudba tega delodajalca ni bila sprejeta (šesti odstavek 47. člena ZUTD). Delodajalcu je sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu. Iz prvega odstavka 2. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1) izhaja, da sodišče odloča v rednem upravnem sporu o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika. Poleg upravnih aktov se lahko v upravnem sporu izpodbijajo tudi drugi akti, ki ne ustrezajo definiciji upravnega akta, če tako izrecno določa zakon (drugi stavek prvega odstavka 2. člena ZUS-1). Tak posamični akt je obvestilo ZRSZ.⁸ Obvestilo APZ namreč ni upravni akt. Ukrep APZ, ki se zaradi svoje narave izvaja pri delodajalcu, z vidika delodajalca, pri katerem se ta ukrep izvaja, pomeni pridobitev javnih denarnih sredstev, s katerimi se mu na trgu zagotovi določena prednost oziroma ugodnost. Dodelitev javnih denarnih sredstev ali zavrnitev teh sredstev z namenom izvrševanja politike države na področju zaposlovanja pomeni izvrševanje razvojne funkcije uprave.

19. Iz načel pravne varnosti ter jasnosti in pomenske določljivosti predpisov, ki sta načeli pravne države (2. člen Ustave), izhaja, da je treba vse bistvene elemente sodnega

⁸ Upravni akt je upravna odločba ali drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika (drugi odstavek 2. člena ZUS-1).

varstva jasno in pomensko določljivo opredeliti v zakonu, kadar posebna narava sodnega varstva tako zahteva.⁹ Če zakonodajalec ne določi jasno pravil, na podlagi katerih lahko sodišče odloči v konkretnem sporu, s tem posega v pravno varnost in možnost učinkovitega sodnega varstva. Poleg navedenega morajo tudi stranke sodnega postopka vnaprej vedeti, katere morebitne nepravilnosti lahko uveljavljajo v sodnem postopku in kakšna pooblastila bo imelo sodišče, če jim bo pritrdilo. Le tako bodo stranke sodnega postopka lahko ustrezno utemeljile svoje pravno sredstvo.¹⁰

20. Predlagatelj zatrjuje, da je zakonodajalec tako nejasno določil procesna pravila, na podlagi katerih se izda obvestilo iz šestega odstavka 47. člena ZUTD, da ni mogoče ugotoviti, katere nepravilnosti postopka lahko sodišče v upravnem sporu presoja. Iz prvega odstavka 47. člena ZUTD izhaja, da se izbor delodajalcev, ki bodo vključeni v izvajanje programov APZ, izvaja z javnim povabilom po predpisih, ki urejajo izvrševanje proračuna, če ta zakon ne določa drugače. S tem je ZUTD izključil uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – v nadaljevanju ZUP), ki na podlagi 4. člena ureja smiselno uporabo upravnega postopka tudi v drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne zadeve po 2. členu tega zakona, kolikor ta področja niso urejena s posebnim zakonom. ZUTD ureja zgolj nekatera procesna vprašanja (organ, ki odloča, vrstni red obravnavanja vlog, način sodnega varstva). Druga procesna vprašanja naj bi urejali predpisi, ki urejajo izvrševanje proračuna. Eden takih predpisov je Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 17/17, 83/18 in 19/19 – ZIPRS1819). Navedeni zakon ureja izplačila iz proračuna posameznemu proračunskemu uporabniku, ne pa izplačilo delodajalcu, zato sklicevanje ZUTD na ta zakon ne daje odgovora na vprašanje, kakšen postopek se pri izboru delodajalcev uporablja. Dodeljevanje sredstev proračuna za izvajanje prednostnih in razvojnih nalog države, kamor sodi tudi izvrševanje APZ, urejajo Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13 in 13/18 – v nadaljevanju ZJF), Uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog (Uradni list RS, št. 56/11) in Pravilnik o postopkih izvrševanja proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13 in 81/16). Iz navedenega izhaja, da izvrševanje proračuna ureja več predpisov. Iz prvega odstavka 47. člena ZUTD ni razvidno, na katera procesna pravna pravila, v katerih predpisih, ki urejajo izvrševanje proračuna, se sklicuje prvi odstavek 47. člena ZUTD. Zato ni mogoče jasno ugotoviti, katera procesna pravila zavezujejo izvajalca APZ v postopku javnega povabila. Odsotnost jasnih postopkovnih pravil tako onemogoča sodišču, da bi v sodnem sporu presodilo, ali se je v postopku pred izdajo posamičnega akta ravnalo po pravilih postopka in ali je to vplivalo na zakonitost in pravilnost odločitve. Prav tako to velja za oceno, ali so bile stranke postopka vnaprej seznanjene s tem, katere procesne kršitve lahko uveljavljajo v upravnem sporu.

⁹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 (Uradni list RS, št. 6/18, in OdlUS XXIII, 1), 22. točka obrazložitve.

¹⁰ Prav tam.

21. Predlagatelj opozarja tudi na nejasnost zakonske ureditve v zvezi s pooblastili sodišča, ko presoja materialno pravilnost obvestila iz šestega odstavka 47. člena ZUTD. Zakonodajalec je v četrtem odstavku 47. člena ZUTD določil kriterije za izbiro delodajalca, in sicer: obseg razpoložljivih sredstev, vrstni red prispetja ponudbe, ponudba mora izpolnjevati vse zahtevane pogoje in merila ter ponudba mora ustrezati potrebam brezposelnih oseb na območju poslovanja delodajalca. Vendar navedeni kriteriji (razen vrstnega reda prispetja ponudbe) potrebujejo dodatno vsebinsko opredelitev, da lahko ZRSZ sprejme konkretno odločitev (zavrne ali sprejme ponudbo delodajalca). Zakonska merila iz četrtega odstavka 47. člena ZUTD ne omogočajo sprejetja konkretne odločitve o izboru delodajalca, temveč zahtevajo nadaljnjo podrobno vsebinsko opredelitev. Vrhovno sodišče pravilno opozarja, da tudi 28. člen ZUTD vsebuje zgolj splošne cilje APZ in da 30., 31., 32. in 33. člen ZUTD, ki urejajo posamezne ukrepe APZ, ne vsebujejo vsebinskih meril, na podlagi katerih bi bilo mogoče izbrati konkretnega delodajalca pri posameznem ukrepu APZ. Iz 36. člena ZUTD izhaja, da so podlage za izvajanje ukrepov APZ določene v smernicah in načrtu za izvajanje ukrepov APZ ter v katalogu ukrepov APZ. Iz tretjega odstavka 47. člena ZUTD izhaja, da so pogoji in merila za izbor konkretnega delodajalca določeni v javnem povabilu, ki temelji na smernicah in načrtu za izvajanje ukrepov APZ ter katalogu ukrepov APZ. Navedeni akti niso splošni in abstraktni, saj ne izpolnjujejo ustavnih formalnih in vsebinskih zahtev, da bi jih lahko šteli za predpis.¹¹

22. Iz navedenega izhaja, da je zakonodajalec določil, da mora sodišče v upravnem sporu presoditi zakonitost posamičnega akta, ki ne pomeni izvajanja oblastne funkcije države, temveč razvojne funkcije države. Navedeni posamični akt tako temelji na strateških dokumentih, ki nimajo narave splošnega in abstraktnega akta. Pravila upravnega spora, določena v ZUS-1, pa urejajo presojo zakonitosti upravnih aktov, ki temeljijo na splošnih in abstraktnih aktih ter pomenijo sprejetje oblastne odločitve države. ZUS-1 ne določa posebnih pravil sodnega postopka pri presoji zakonitosti posamičnih aktov, ki niso upravni akti in jih sodišče v upravnem sporu presoja na podlagi posebne zakonske določbe v zvezi z drugim stavkom prvega odstavka 2. člena ZUS-1. Zakonodajalec v ZUTD ni določil nobenih posebnih pravil upravnega spora, ki bi jih lahko sodišče uporabilo pri presoji zakonitosti obvestila ZRSZ. Zakonodajalec pri ureditvi sodnega varstva zoper obvestilo ZRSZ torej ni upošteval posebne narave obvestila ZRSZ. Zato ni mogoče ugotoviti, katere materialne nepravilnosti lahko stranke postopka uveljavljajo v tem upravnem sporu. Prav tako niso jasno določena pravila, po katerih naj sodišče presoja materialno pravilnost obvestila ZRSZ.

¹¹ Smernice za izvajanje ukrepov APZ so strateški dokument, ki ga sprejme Vlada (drugi odstavek 36. člena ZUTD). Načrt za izvajanje ukrepov APZ je izvedbeni dokument, pripravljen na podlagi smernic APZ za proračunsko obdobje, ki ga po seznanitvi socialnih partnerjev, ki lahko na njegovo vsebino podajo mnenje, sprejme minister, pristojen za delo (tretji odstavek 36. člena ZUTD). Katalog ukrepov APZ je izvedbeni dokument, ki ga pripravi ministrstvo, pristojno za delo, in ga objavi na svoji spletni strani (četrti odstavek 36. člena ZUTD).

23. Iz navedenega zato izhaja, da zakonodajalec ni jasno določil pravil, na podlagi katerih bi lahko sodišče odločilo v konkretnem sporu. Zato tudi delodajalci ne morejo vnaprej vedeti, katere morebitne nepravilnosti lahko uveljavljajo v sodnem postopku in kakšna pooblastila bo imelo sodišče, če jim bo pritrdilo. Odsotnost jasnih pravil omogoča arbitrarno dodeljevanje javnih denarnih sredstev. Taki nedoločnost in pomanjkljivost bistveno vplivata na uresničevanje pravice do sodnega varstva, ki jo imajo delodajalci zoper obvestilo iz šestega odstavka 47. člena ZUTD. Čeprav taki nedoločljivost in pomanjkljivost bistveno vplivata na uresničevanje sodnega varstva zoper obvestilo ZRSZ, pa je izpodbijana ureditev protiustavna že zato, ker ne zadosti zahtevi po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče ugotovilo, da je 47. člen ZUTD v neskladju z 2. členom Ustave (1. točka izreka).

24. Ker gre za primer, ko zakonodajalec določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ni ustrezno uredil, razveljavitev ni mogoča. Zato je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS sprejelo ugotovitveno odločbo. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v 1 letu od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

25. Da bi Vrhovno sodišče lahko odločilo v sodnem postopku, ki ga je prekinilo, in v drugih podobnih postopkih, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS sprejelo način izvršitve svoje odločbe. Do drugačne ureditve v ZUTD sodišče v upravnem sporu presoja zakonitost izpodbijanega obvestila tako, da presoja skladnost obvestila z vsebinskimi pogoji in procesnimi pravili, ki so določeni v ZUTD, smernicah in načrtu za izvajanje ukrepov APZ, v katalogu ukrepov APZ in v javnem povabilu (3. točka izreka). Ker odprava ugotovljene neskladnosti z Ustavo zahteva kompleksnejše zakonodajno urejanje, je Ustavno sodišče s takim načinom izvršitve svoje odločbe samo prehodno določilo le tista osnovna pravila glede na opravljeni obseg ustavnosodne presoje, da bi Vrhovno sodišče lahko odločilo v sodnem postopku, ki ga je prekinilo zaradi vložitve zahteve za oceno ustavnosti zakona, ki jih mora uporabiti pri odločanju in v drugih podobnih sporih. Zakonodajalec se bo moral na odločbo Ustavnega sodišča ustrezno odzvati in poskrbeti za celovito ureditev vseh vprašanj v zvezi s sodnim varstvom zoper obvestilo ZRSZ. Pri tem pa bo moral upoštevati obveznosti, ki izhajajo iz Ustave, ter načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev, načelo preglednosti, načelo sorazmernosti, načelo konkurenčnosti in načelo enakega obravnavanja (glej 11. točko obrazložitve).

26. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijana ureditev protiustavna že zato, ker ne zadosti zahtevi po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave, drugih očitkov predlagatelja ni presojalo.

C.

27. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez
Predsednik