



Številka: U-I-823/21-14

Datum: 23. 12. 2021

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. RAJKA KNEZA K SKLEPU ŠT. U-I-823/21 Z DNE 23. 12. 2021

O procesni predpostavki ogroženosti pravic delavcev iz 23.a člena ZUstS

1. V ločenem mnenju se osredotočam na vprašanje, ali je v obravnavani zadevi izpolnjena procesna predpostavka iz 23.a člena ZUstS, da bi se zahteva za presojo ustavnosti in zakonitosti (odslej zahteva) lahko vsebinsko presojala. Izpolnjena mora biti tudi pri obravnavi predloga za začasno zadržanje izpodbijanih določb oz. predpisa. Ta procesna predpostavka zahteva ogroženost pravic delavcev. Kako se ta pogoj razlaga, je Ustavno sodišče že imelo možnost nekajkrat pojasniti. Zahteva mora biti omejena le na tiste predpise, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezani socialni položaj delavcev.¹ Nadalje za izpolnjenost te procesne predpostavke ne zadostuje abstraktna ogroženost pravic, ampak mora biti izkazana konkretna in neposredna ogroženost pravic delavcev. Prav tako ne zadostuje le zmanjšanje ali poslabšanje pravic delavcev, do katerega bi lahko prišlo zaradi uveljavitve izpodbijane ureditve.²

2. Ustavno sodišče je torej do zdaj razlikovalo med ogroženostjo³ ali zgolj zmanjšanjem pravic delavcev,⁴ velikokrat pa je pojasnilo tudi, zakaj pravice delavcev niso bile ogrožene.⁵ Sam menim, da je procesno predpostavko treba razlagati tako, da ne enači pogoja ogroženosti z zgolj potencialno kršitvijo pravic delavcev. Ogroženost zahteva

¹ In katerih interese predlagatelj kot reprezentativni sindikat zastopa in predstavlja. Tako v sklepih št. U-I-74/13, 4. točka obrazložitve, št. U-I-63/96, 4. točka obrazložitve, št. U-I-181/99, 3. točka obrazložitve in št. U-I-80/01, 8. točka obrazložitve.

² Sklepi Ustavnega sodišča št. U-I-132/13, 2. točka obrazložitve, št. U-I-154/12, 2. točka obrazložitve, št. U-I-236/13, 2. točka obrazložitve in št. U-I-93/15, 14. točka obrazložitve.

³ Ustavno sodišče je ogroženost prepoznalo v zadevah: št. U-I-187/05, št. U-I-65/08, št. U-I-289/13, št. U-I-52/18, št. U-I-16/21 in nazadnje nedavno v odmevni zadevi št. U-I-210/21 (ukrep glede izpolnjevanja pogoja PC za zaposlene v organih državne uprave).

⁴ Ustavno sodišče je "le" zmanjšanje pravic delavcev prepoznalo v zadevah: št. U-I-172/12, št. U-I-119/12, št. U-I-236/13, št. U-I-233/13, št. U-I-192/14 in št. U-I-252/14.

⁵ Ustavno sodišče ni prepoznalo ogroženosti pravic delavcev v zadevah št. U-I-132/13 in št. U-I-93/15.

težjo, z vidika različnih elementov (ne le po teži potencialne kršitve) bolj kvalificirano potencialno kršitev. Razlaga slednjega tvori jedro tega mnenja.

3. Pri zahtevi se postopek ustavnosodne presoje začne ob vložitvi (22. člen ZUstS), brez presoje pravnega interesa.⁶ Zato so predlagatelji, ki lahko vložijo zahtevo (23.a člen Zakona o Ustavnem sodišču), privilegirani v primerjavi s pobudniki. Vendar pa morajo nekateri predlagatelji izpolniti določene pogoje, t. i. procesne predpostavke. Sicer sledi zavrženje zahteve.⁷ Takšna je tudi ureditev za zahteve, ki jo vložijo sindikati.

4. Preden jo razložim (ogroženost pravic delavcev), naj pojasnim še naslednje: pri presoji te procesne predpostavke se je treba, v začetnem koraku, dotakniti presoje vsebine. To je treba storiti "prehitro" (v angleškem pravnem žargonu za takšne primere: *premature*).⁸ Vsebinsko vprašanje, potrebno za razlago procesne predpostavke, je, ali gre za potencialne *kršitve pravic delavcev* ali za *ogroženost pravic*. Zakonodajalec je torej izbral drugačen, bolj kvalificiran termin, ki po mojem mnenju kaže tudi na posebno vlogo sindikatov in na situacije, kadar je ta vloga izpostavljena na drugačen način kot v individualnih (delovnih ali drugih) sporih, ki se nanašajo na delavce. Ta kvalificiranost se lahko izraža v množičnosti (ukrep doseže številne delavce oziroma delodajalce ali se nanaša na v naprej povsem nedoločen krog naslovnikov, tako trenutno zaposlenih kot tudi zaposlenih v prihodnosti), sistemskosti vprašanj, vprašanih, ki niso odvisna od značilnosti ali okoliščin posameznih zaposlenih (ne gre za izpostavljeno individualnost zadeve), nepovratnost oziroma ireverzibilnost ukrepov za številne zaposlene itd. Okoliščine torej, ki ločijo vlogo sindikatov od posameznih individualnih sporov oziroma kjer elementi individualnosti niso v ospredju.⁹ V obravnavani zadevi pa je ravno nekaj teh elementov takšnih, ki kažejo na individualno reševanje sporov in na pristojnost za reševanje teh sporov znotraj t. i. rednega sodstva.

5. V obravnavanem primeru gre za prenehanje položaja in premestitev 126 vnaprej znanih uradnikov znotraj organizacije policije, ki zasedajo določen položaj. Te položaje zasedajo za nedoločen čas, zakon pa je to spremenil; ne določa več imenovanj za nedoločen čas, temveč za čas pet let, v to spremembo pa je s prenehanjem položaja

⁶ Več o pomenu pravnega interesa, tudi kot instituta, ki ima pomembno vlogo pri uravnavanju, glej J. Zobec, Pravni interes kot procesna predpostavka (drugi odstavek 162. člena Ustave), Podjetje in delo, št. 6-7 (2012), str. 1088.

⁷ Prvi odstavek 25. člena ZUstS.

⁸ "Dotakniti", ne tudi opraviti presojo. To je povsem običajno. Takšna situacija "prehitre" presoje vsebinskih vprašanj se pojavi tudi v številnih drugih primerih. Na primer tudi na področju (mednarodne) pristojnosti, kjer je treba razlagati posamezne kriterije oziroma opredeliti njihovo izpolnjevanje tudi z vidika vsebine, še preden se sodišče izreče za (ne)pristojno (npr. ali je razmerje med učiteljem in učencem, ki se na izletu poškoduje, civilnopravno razmerje in se mora uporabiti pravilo EU, ki določa pristojnost za civilnopravna razmerja).

⁹ Takšne možnosti za sindikate tudi sodišče, s katerim se radi primerjamo, to je nemško Zvezno ustavno sodišče, ne pozna. In tudi pri slednjem je preobremenjenost težava. To bi pomenilo tudi enačitev potencialnih kršitev pravic delavcev z njihovo ogroženostjo.

zajel tudi trenutno imenovane na uradniške položaje¹⁰ (ali je to spremembo systemske ureditve uredil na ustavno dopusten način je drugo, vsebinsko vprašanje, na katerega pri presoji procesne predpostavke Ustavno sodišče ne odgovarja). Ustavno sodišče še nikoli ni štelo, da je procesna predpostavka izpolnjena, kadar gre za premestitve delavcev na druga delovna mesta.¹¹ Strinjam se s predlagatelji, da ni jasno, na katera delovna mesta bodo premeščeni in koliko se bo njihov položaj poslabšal, vendar pa menim, da v tem primeru, drugače kot npr. pri zadevi presoje pogoja PC (preboleli in cepljeni),¹² ne grozi izguba delovnega mesta.¹³ Tudi sindikat tega ne uveljavlja. Upoštevanje takšne okoliščine bi pomenilo špekulacijo Ustavnega sodišča. (In drugi razlikovalni elementi so še invazivnost posega v omenjeni zadevi in njegova nepovratnost (ireverzibilnost), množičnost oziroma množična narava ukrepa, ki bi zadevala več 10.000 zaposlenih v državni upravi, itd.). Menim, da uvedba časovno omejenega položaja in širitev razlogov za prenehanje položaja ne pomenita neposredne in konkretne ogroženosti pravic delavcev, če je delavcu v primeru prenehanja položaja zagotovljena premestitev na drugo delovno mesto, ki ustreza njegovemu nazivu.¹⁴ Morebitno znižanje plače, do katerega bo prišlo s premestitvijo, po ustaljeni ustavnosodni presoji ne zadostuje za izpolnjenost procesne predpostavke ogroženosti pravic delavcev. Zato menim, da je treba razlikovati med primeri, ko gre, na eni strani, za položaje in njihovo časovno omejenost ter, na drugi strani, zaposlitev na splošno, ko bi torej šlo za odpoved delovnega razmerja.¹⁵ Menim, da gre v obravnavanem primeru za tisto skupino primerov, kjer gre za poslabšanje in ne ogrožanje pravic.

¹⁰ Vodjo organizacijske enote prve ravni generalne policijske uprave, direktorja policijske uprave in načelnika policijske postaje, skupaj 126 v naprej znanih uradnikov.

¹¹ Blizu okoliščinam obravnavane zadeve je odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-90/05, iz katere izhaja, da naknadna uvedba dodatnih razlogov za razrešitev tudi iz nekrivdnih razlogov posega v načelo varstva zaupanja v pravo in da gre za nesorazmeren ukrep. Vendar pa je to vsebinska odločitev, ki ne odgovori neposredno na vprašanje procesne predpostavke ogroženosti pravic delavcev. Torej, mogoče je, da je neka ureditev v neskladju z Ustavo, vendar to še ne pomeni, da je s tem tudi že izpolnjen pogoj ogroženosti pravic delavcev. Procesno predpostavko je treba ločiti od vsebinske odločitve. Ustavno sodišče namreč pojasni, da gre za negotovost: "Taka *negotovost* glede položaja lahko uradniku onemogoča normalno strokovno delovanje in s tem lahko krni njegovo samostojnost ter ga prekomerno podreja politiki".

Naj iz tega izvlečem sklep: določen ukrep je torej lahko po vsebini celo protiuustaven, a to še ne pomeni nujno, da je izpolnjena tudi procesna predpostavka (v navedeni zadevi so zahtevo namreč vložili poslanci, zato se ogroženost pravic delavcev kot procesna predpostavka ni presojala).

¹² Zadeva št. U-I-210/21, v kateri je Ustavno sodišče štelo, da je ta procesna predpostavka izpolnjena.

¹³ V tisti zadevi sta tako predlagatelj kot Vlada to možnost dopuščala. Glej 14. točko obrazložitve te odločbe in tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-16/21, v katerem je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da prenehanje pogodbe o zaposlitvi kljub izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine pomeni ogroženost pravic delavcev.

¹⁴ Možnost, da premestitev na drugo delovno mesto ne bo mogoča in da bo prišlo do odpovedi pogodbe o zaposlitvi (predlagatelj tega tudi ne zatrjuje), je preveč hipotetične in oddaljene, da bi zadostovala za neposredno in konkretno ogroženost pravic delavcev.

¹⁵ Glej zadevo št. U-I-132/13. Le omejevanje in zmanjševanje pravic ni dovolj za izpolnitev te procesne predpostavke.

6. Pri tem pojasnujem, glede na pretekle odločitve tudi samokritično, da razlaga te procesne predpostavke terja večjo mero konsistentnosti, vendar ne v smeri širše razlage (kot pojasnujem, premeščanje delavcev do zdaj v presoji Ustavnega sodišča ne nastopa kot razlog za ogrožanje pravic delavcev). Široka razlaga procesnih predpostavk pri tako številnih predlagateljih, kot jih določa ZUstS, omogoča tudi številna prehitevanja glede odločanja rednih sodišč, ko gre za zgoraj opisani element individualnosti spora. Sicer bo Ustavno sodišče prišlo v situacije, ko bo z abstraktno presojo praviloma reševalo individualne spore in s tem preveč posegalo v pristojnosti rednih sodišč. Tako bi samo tudi vedno bolj derogiralo zahtevo po izčrpanju sodnega varstva oz. načelo subsidiarne pristojnosti Ustavnega sodišča. Omenjenim 126 uradnikom v policiji, torej v naprej znanem "zaprtem razredu" posameznikov (t. i. *closed class* za razliko od *open class*)¹⁶ z neizpolnitvijo procesne predpostavke Ustavno sodišče ne bi odreklo ustreznega systemskega varstva, temveč bi tega bilo treba iskati pred drugim pristojnim sodiščem v okviru t. i. rednega sodstva in individualno, torej s samoangažiranostjo. Tudi pri slednji sindikati lahko nudijo vso pomoč.¹⁷ V obravnavanem primeru je individualnost v ospredju tudi po kriterijih, izoblikovanih v sodni praksi Sodišča EU. To izhaja tudi iz sklepov, posamičnih oz. individualnih aktov, ki so jih uradniki prejeli.¹⁸ Ti niso zapisani deklaratorno, torej da bi se prenehanje njihovega položaja zgolj ugotovilo (prenehalo pa *ex lege* na podlagi zakona), temveč tako, da takšno posledico povzroči sam sklep.¹⁹ Dodatno zato razlagam, da so individualni spori mogoči. V teh sporih so mogoče tudi izdaje začasnih odredb. Te so urejene podobno, kot pogoji za začasno zadržanje

¹⁶ Glede elementa individualnosti je mogoč zgled po kriterijih, ki jih je izoblikovalo Sodišče EU, ki kot pogoj pri ničnosti tožbi (izpodbijanje aktov institucij EU, 263. člen Pogodbe o delovanju EU) preverja pogoj individualnosti. Gre torej za različno pravno situacijo, vendar je podobnost v smislu kriterija, ali ima nek ukrep poudarjen element individualnosti. Med drugim je ta podan, kadar gre za ukrep, ki se nanaša na skupino (ni pomembno, kako je velika), ki je bila znana v času sprejetja ukrepa in jo zato to razlikuje od vseh drugih (vsi ti drugi tvorijo nedefinirano skupino oz. t. i. *open class*). To pomeni, da ukrep spreminja njihove pravice. Glej več o tem pri K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, str. 324 in 325 ter tam citirano sodno prakso Sodišča EU.

¹⁷ Naj ne bo razumljeno preveč strogo in da gre za odrekanje stopnje varstva pravic delavcem (uradnikom), ampak Ustavno sodišče mora paziti tudi koliko privilegiranim predlagateljem dopušča vsebinsko obravnavo. Poleg že tako številnih pristojnosti Ustavnega sodišča, ki jih je določil zakonodajalec, pomeni 23.a člen ZUstS, ki omogoča vlaganje zahtev in odsotnost presoje pravnega interesa, precej oprt dostop do Ustavnega sodišča. Če Ustavno sodišče samo to možnost še bolj opira, se celo samo šibi. Preštevilne zadeve oziroma prevelik pripad Ustavnega sodišča stori namreč ravno to (pravnega interesa kot pomembnega instituta, ki je v funkciji iskanja ravnovesja, pa pri zahtevah ni). O tem sem že pisal in ponavljanje presega namen tega mnenja. Glej R. Knez, *Sodstvo in Ustavno sodišče RS, Podjetje in delo*, let. 46, št. 6/7 (2020), str. 1096–1107. Glej širše tudi B. Michal, *Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe*, *The American Journal of Comparative Law*, let. 57, št. 1 (2009), str. 33–66.

¹⁸ Primer takšnega sklepa je bil priložen zahtevi.

¹⁹ Zato ne gre kar neposredno presoditi (v fazi presoje procesnih predpostavk), ali zakon *conditio sine qua non* povzroča učinke na omenjene uradniške položaje. Tudi zato sklep Ustavnega sodišča o začasnem zadržanju v 2. točki izreka določa, da se začasno zadržijo tudi omenjeni sklepi.

izpodbijanih določb pred Ustavnim sodiščem.²⁰ Ali bi v individualnem sodnem varstvu pristojno sodišče bilo soočeno z vprašanjem presoje ustavnosti zakona (oziroma v obravnavani zadevi izpodbijanih določb) in bi zato moralo sprožiti zahtevo za ustavno presojo (in bi tako Ustavno sodišče bilo (ponovno) soočeno s tem vprašanjem), pa je že drugo, vsebinsko vprašanje, ločeno od presoje izpolnjenosti pogoja procesne predpostavke.

dr. Rajko Knez
Sodnik

²⁰ Glede trka pravic trenutno zaposlenih in tistih, ki bi takšen položaj zasedli z novim imenovanjem, imajo redna sodišča že ustrezno prakso tudi, ko gre za element javnega interesa, ki ga v zadevi pojasnjuje sindikat. Glej sklepe št. I Up 247/2017 z dne 15. 12. 2017, št. I Up 78/2020 z dne 8. 7. 2020, št. I Up 147/2020 z dne 4. 11. 2020.