Sporočilo za javnost

**Vlada naj spoštuje ustavo pri pravicah delavcev do soodločanja**

*Člani Združenja svetov delavcev Slovenije so na današnjem študijskem srečanju na RTV Slovenija (15. 2. 2019) sprejeli pobudo Vladi Republike Slovenije za normativno ureditev sodelovanja delavcev pri upravljanju zavodov po skrajšanem postopku. V duhu nedavne izjave predsednika Vlade RS Marjana Šarca v Državnem zboru, da je »sodbe in ustavne odločbe treba spoštovati«, v Združenju Svetov delavcev Slovenije vlado pozivajo, da odpravi eno najtežjih in nedopustno dolgo trajajočih protiustavnosti, tako da ustrezno zakonsko uredi sodelovanje delavcev pri upravljanju zavodov v skladu s 75. členom Ustave RS.*

Ustava RS v 75. členu določa, da»delavci sodelujejo pri upravljanju v gospodarskih organizacijah in zavodih na način in pod pogoji, ki jih določa zakon.« A medtem ko je bil za delavce v gospodarskih družbah ustavna pravica realizirana že leta 1993 s sprejetjem zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU), sodelovanje delavcev pri upravljanju zavodov po več kot 25 letih še vedno ni ustrezno normativno urejeno ne v ZSDU ne v zakonu o zavodih ne v morebitnem posebnem zakonu o soupravljanju v zavodih. Po vsem tem času je torej več kot sto tisoč delavcev s področja vzgoje in izobraževanja, zdravstva, znanosti, kulture, športa, socialnega varstva in drugih negospodarskih javnih služb v Sloveniji še vedno brez ene od elementarnih ustavnih pravic.

Ustavno sodišče je o tem vidiku uresničevanja 75. člena Ustave RS odločalo že dvakrat in ugotovilo težjo protiustavnost takšnega stanja. Prva odločba(U-I-104/92) je iz leta 1994, izdana je bila v povezavi z ustavno presojo *zakona o zavodih,* in druga odločba (U-I-160703-8) iz leta 2005, izdana v zvezi z ustavno presojo *zakona o RTV Slovenija*. Nobena od teh pa po vseh teh letih še ni uresničena, čeprav je Ustavno sodišče RS zakonodajalcu obakrat naložilo, da to uredi v rokuenega leta. Generalni sekretar Združenja svetov delavcev Slovenije dr. Mato Gostiša je ob današnjem sprejetju pobude vladi povedal: »Pozdravljamo, da je predsednik vlade Marjan Šarec napovedal, da bo spoštoval odločitve ustavnega sodišča. 25 let je namreč skoraj 120 tisoč delavcem v slovenskih zavodih s področja negospodarskih dejavnosti še vedno kršena ena od temeljnih ustavno zagotovljenih pravic po delavskem soupravljanju in pričakujemo, da bo s premierjevo napovedjo uresničena tudi ta ustavna pravica. V omenjeni pobudi Vladi RS smo predlagali konkretne rešitve, in sicer splošno določitev smiselne (analogne) uporabe veljavnega ZSDU(zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju) tudi za zavode.«

Takšna rešitev je za zdaj uveljavljena le v posebnem Zakonu o RTV Slovenija. »Skozi konkretno prakso v tem javnem zavodu se je izkazalo, da je rešitev zelo učinkovita in zato v osnovi povsem primerna za uporabo tudi v vseh ostalih zavodih. Svet delavcev RTV Slovenija je eden bolj uspešnih svetov delavcev v Sloveniji in to dokazuje, da je uvajanje sodobne delavske participacije zaposlenih tako v gospodarskih kot v negospodarskih organizacijah načeloma povsem enako,« je še ob sprejetju pobude povedal Gostiša, ki se s problematiko razvoja delavskega soupravljanja v Sloveniji intenzivno ukvarja že od sprejetja Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju iz leta 1993.

**Petra Bezjak,**

predsednica Sveta delavcev RTV Slovenija



Člani Združenja svetov delavcev Slovenije so na svojem študijskem srečanju v RTV Slovenija dne 15. februarja 2019 sprejeli naslednjo

**P O B U D O**

**Vladi Republike Slovenije za zakonsko ureditev sodelovanja delavcev pri upravljanju zavodov po skrajšanem postopku**

**I.**

**Ustava RS v 75. členu določa:** *»Delavci sodelujejo pri upravljanju v gospodarskih organizacijah in zavodih na način in pod pogoji, ki jih določa zakon.«*

Za delavce v gospodarskih družbah je bila ta ustavna pravica realizirana že leta 1993 s sprejetjem **Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)**, sodelovanje delavcev pri upravljanju zavodov pa po več kot petindvajsetih letih še vedno ni ustrezno normativno urejeno ne v ZSDU, ne v Zakonu o zavodih, ne v morebitnem posebnem zakonu o soupravljanju v zavodih. Po vsem tem času je torej več kot sto tisoč delavcev s področja vzgoje in izobraževanja, zdravstva, znanosti, kulture, športa, socialnega varstva in drugih negospodarskih javnih služb v Sloveniji še vedno brez ene od elementarnih ustavnih pravic. In to kljub dejstvu, da je Ustavno sodišče RS v svojih odločbah že dvakrat (prvič že leta 1994, drugič pa leta 2005) izrecno ugotovilo **nedopustno protiustavnost** takšnega stanja in zahtevalo ustrezno normativno ureditev te problematike v skladu s 75. členom Ustave RS ter v ta namen zakonodajalcu določilo celo ro**ke za odpravo te neustavnosti**.

**Ustavno sodišče RS** je že v dveh v svojih odločbah (opr. št. U-I-104/92 z dne 7. 7. 1994 in opr. št U-I-160703-8 z dne 19. 5. 2005) **nedvoumno ugotovilo, da:**

* zakonodajalec ni uresničil napovedi o sprejemu posebne ureditve o kolektivnem uresničevanju pravice delavcev do sodelovanja pri upravljanju zavodov v smislu tretjega odstavka 1. člena ZSDU,
* možnost, ki jo daje veljavni 110. člen ZSDU, da se pravica do sodelovanja delavcev pri upravljanju v zavodih lahko začasno ureja s kolektivno pogodbo, položaja prizadetih skupin delavcev zavodov ne razrešuje zadovoljivo, kajti tudi pravica teh delavcev do sodelovanja pri upravljanju izhaja iz 75. člena ustave, pri čemer mora način in pogoje določati zakon in zato ne morejo biti predmet dogovarjanja med strankama kolektivne pogodbe,
* z neutemeljeno opustitvijo zakonske ureditve načina in pogojev za uveljavljanje pravice delavcev zavodov do sodelovanja pri upravljanju zavodov zakonodajalec krši načelo varstva zaupanja v pravo kot eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave,
* je v neskladju z Ustavo, če zakonodajalec brez stvarno utemeljenih razlogov odlaga sprejem napovedane zakonske ureditve,
* je v danem primeru »teža protiustavnosti« še toliko večja, saj neustavno stanje traja že vse od sprejema ZSDU julija1993 dalje (tj. v tem trenutku že več kot dvajset let),
* določb veljavnega zakona o zavodih in nekaterih na njegovi podlagi sprejetih področnih zakonov, ki kot edino obliko soupravljanja urejajo le predstavništvo delavcev v svetih zavodov, ni mogoče šteti za celovito ureditev pravice delavcev do kolektivnega sodelovanja pri upravljanju zavodov v smislu ustavne zahteve, zato so omenjeni zakoni s tega vidika neskladni z ustavo,
* bo moral zakonodajalec pri urejanju te problematike urediti enakovredne oblike kolektivnega soupravljanja delavcev tudi v zavodih, saj je lahko skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo določeni skupini delavcev priznan ožji obseg pravic do sodelovanja pri upravljanju le, če za to obstajajo stvarni in razumni razlogi, ki pa jih v danem primeru ni najti,
* je za normativno ureditev te problematike na razpolago več različnih načinov, ki bi jih »zakonodajalec spoznal za primerne in bi ustrezali zahtevam 14. in 75. člena Ustave«, iz česar sledi, da je izbira tega načina v celoti prepuščena zakonodajalcu in da torej tudi ni nujno še naprej vztrajati izključno pri »posebnem« zakonu, na katerega zdaj odkazuje določba tretjega odstavka 1. člena ZSDU.

Ustrezna normativna ureditev te problematike v skladu z Ustavo, za katero je Ustavno sodišče že v navedeni odločbi iz leta 1994 **zakonodajalcu določilo rok enega leta**, torej po vseh teh letih dejansko ne trpi več nobenega morebitnega še nadaljnjega odlašanja, zanj pa tudi ni (več) najti nobenega stvarnega in razumnega razloga. V ta namen namreč, kot rečeno, ni neizogiben ravno sprejem specialnega »zakona o soupravljanju delavcev v zavodih«, še manj čakanje na sprejem morebitne nove zakonodaje, ki bo nadomestila veljavni Zakon o zavodih, s čimer se je to odlašanje zakonodajalca običajno utemeljevalo doslej. Ustava nikjer ne zahteva ločene in v temelju različne normativne ureditve pravic delavcev v gospodarstvu in negospodarstvu, ampak zahteva le, da se ta problematika uredi z zakonom. Prav iz tega razloga Ustavno sodišče RS v obeh zgoraj navedenih odločbah izrecno poudarja, da ima zakonodajalec za ustrezno odpravo ugotovljene neustavnosti na razpolago različne normativne možnosti.

Zadnji predlog novega »zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena«, ki je bil vložen v zakonodajni postopek leta 2011 in naj bi nadomestil veljavni Zakon o zavodih, je v ta namen predvideval **uzakonitev smiselne (analogne) uporabe ZSDU** tudi za zavode. V svojem 127. členu je namreč določal: *»Za sodelovanje zaposlenih pri upravljanju v zavodih se do ureditve tega vprašanja z zakonom glede oblikovanja in delovanja svetov delavcev smiselno uporabljajo določbe Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Uradni list RS, 42/1993, 61/2000, 56/2001, 26/2007 in 45/2008).«* Takšna rešitev bi torej skladno s povedanim vsekakor lahko popolnoma zadostila intenciji navedene ustavne odločbe. Ker pa zaradi predčasne razpustitve takratne sestave Državnega zbora in razpisa predčasnih volitev zakon kasneje ni bil sprejet, smo v Sloveniji še naprej soočeni z omenjenim **nedopustnim neustavnim stanjem**, ki ga je treba v vsaki pravni državi tako ali drugače nemudoma odpraviti. Enoletni rok, ki ga je zakonodajalcu v ta namen določilo Ustavno sodišče, pa je potekel pred skoraj štiriindvajsetimi leti.

Na teh ugotovitvah temelji tudi ta pobuda za sprejem tega zakona po **skrajšanem postopku** v skladu z določbo četrte alineje prvega odstavka 142. člena Poslovnika Državnega zbora RS.

**II.**

Potrebna je torej takojšnja in ustrezno učinkovita odprava nedopustnega protiustavnega stanja glede realizacije ustavno zagotovljene pravice delavcev zavodov do sodelovanja pri upravljanju zavodov v Republiki Sloveniji, na nesprejemljivost katerega s svojima zgoraj navedenima odločbama nedvoumno opozarja Ustavno sodišče RS

**1.**

Temeljno načelo, iz katerega izhaja v tem zakonu predlagana poglavitna rešitev, je **ustavno načelo enakosti pred zakonom**. Po tem načelu lahko zakon posameznih skupinam delavcev zagotavlja drugačne pravice ali manjši obseg pravic do sodelovanja pri upravljanju le, če za to obstajajo stvarni in razumni razlogi. Ker pa takšnih razlogov za bistveno drugačno ali kakorkoli omejeno ureditev teh pravic za delavce zavodov v primerjavi z delavci gospodarskih družb pravzaprav ni najti, je v tej pobudi predlagana uzakonitev smiselne oziroma analogne uporabe veljavnega ZSDU tudi za uresničevanje kolektivnih pravic delavcev do sodelovanja pri upravljanju zavodov. Morebitne posebnosti glede uresničevanja ZSDU v posameznih zavodih pa se (lahko) uredijo s specialnimi zakoni za posamezna področja negospodarskih javnih služb, ustanovitvenimi akti in statuti zavodov ter s t. i. participacijskimi dogovori po 5. členu ZSDU.

Najpomembnejše vprašanje v zvezi s predlagano rešitvijo je seveda, ali sklicevanje na analogno uporabo ZSDU ob upoštevanju morebitne specialne ureditve posameznih vprašanj v posebnih zakonih ter v ustanovnih aktih in statutih zavodov ter napotilo na morebitno dodatno ureditev specifik posameznega zavoda v avtonomnih t. i . participacijskih dogovorih v obravnavanem smislu (vsaj v najnujnejšem obsegu) **zadostuje za celovito realizacijo obravnavane ustavne pravice delavcev** zavodov. Upoštevaje splošen smisel in namen delavskega soupravljanja ter dosedanjo prakso na tem področju je odgovor vsekakor lahko le pritrdilen.

**2.**

Smisel in namen, prav tako pa tudi pomen vključevanja delavcev v procese upravljanja je za zavode n**ačeloma povsem enak kot za gospodarske družbe**. Angažirano sodelovanje delavcev pri upravljanju, ki lahko bistveno prispeva k večji delovni motivaciji in pripadnosti zaposlenih ter posledično omogoča tudi učinkovito sproščanje vseh razpoložljivih človeških potencialov za doseganje ciljev poslovanja organizacij, je namreč danes eden temeljnih pogojev za kakovost in uspešnost poslovanja, in sicer ne glede na to ali organizacija v osnovi opravlja pridobitno ali nepridobitno dejavnost. Zato kljub nekaterim objektivnim razlikam med zavodi in gospodarskimi družbami glede pogojev in načina poslovanja ni videti utemeljenih razlogov, zaradi katerih bi moral biti sistem (načini, oblike in pravice) sodelovanja delavcev pri upravljanju v zavodih že v osnovi urejen bistveno drugače kot v gospodarskih družbah.

Celo več – dosedanja praksa jasno kaže, da verjetno sploh niti **ni smiselno sprejemati posebnega zakona o soupravljanju v zavodih**, na katerega smo sicer doslej zaman čakali že dobrih petindvajset let. Prav na podlagi konkretnih izkušenj iz prakse je namreč povsem utemeljeno trditi, da je možno s smiselno uporabo ZSDU povsem ustrezno in učinkovito uresničevati delavsko soupravljanje tudi v zavodih. **Svet delavcev Javnega zavoda RTV Slovenija**, denimo, na ta način normalno in uspešno deluje že več mandatov in danes sodi celo med najuspešnejše slovenske svete delavcev nasploh. Zakon o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1) namreč - kot za zdaj edini od posebnih zakonov s področja zavodov - glede uresničevanja soupravljanja delavcev že zdaj le **odkazuje na smiselno uporabo ZSDU**. Določba 25. člena ZRTVS-1 namreč pravi: *»(1) V javnem zavodu RTV Slovenija deluje Svet delavcev javnega zavoda RTV Slovenija, za katerega se uporabljajo določila zakona, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju, razen kadar so s tem zakonom ali statutom posamezna vprašanja urejena drugače. (2) Predstavnik Sveta delavcev javnega zavoda RTV Slovenija je stalno vabljen na seje Programskega sveta in Nadzornega sveta, prejema vsa gradiva za seje teh teles ter ima na sejah pravico do predstavitve mnenja Sveta delavcev o obravnavanih gradivih.«*). In v praksi to očitno tudi **povsem zadostuje za učinkovito izvajanje soupravljanja**. To pa pomeni, da je praksa sama nedvoumno demantirala bojazni, po katerih smiselna uporaba ZSDU brez dodatne posebne normativne ureditve »posebnosti javnega sektorja« ne bi zadostovala za učinkovito delavsko soupravljanje tudi v zavodih.

Dejstvo je namreč, da se razlike med zavodi in gospodarskimi družbami v obravnavanem smislu lahko nanašajo le na **konkretno vsebino vprašanj, ki so predmet soupravljanja, ne pa tudi na sistem sodelovanja delavcev pri upravljanju**. Kakršne koli večje sistemske razlike – zlasti glede obsega in možnih načinov uresničevanja participacijskih pravic delavcev - na tem področju bi bile v bistvu povsem neutemeljene in verjetno tudi ustavno sporne. Zato po eni strani ni niti najmanj nenavadno, da danes pravzaprav nikomur ni povsem jasno, katere so tiste »posebnosti javnega sektorja«, ki bi jih moral morebiten poseben zakon o soupravljanju delavcev v zavodih sistemsko urediti bistveno drugače v primerjavi z ZSDU in čemu naj bi bila takšna posebna ureditev sploh nujno potrebna. Verjetno je prav to tudi glavni razlog, da omenjeni posebni zakon doslej še ni bil pripravljen in sprejet - čeprav je bil leta 1996 že predlagan, kasneje pa umaknjen iz zakonodajnega postopka z utemeljitvijo (Poročevalec DZ, št. 2/96), v kateri je Vlada - prav zaradi omenjenih bolj ali manj neutemeljenih pomislekov - med drugim navedla, da »bo vprašanju sodelovanja zaposlenih pri upravljanju zavodov v prihodnje treba posvetiti večjo pozornost«.

Iz teh razlogov bi bilo podoben pristop, kot je bil uveljavljen v zgoraj omenjenem veljavnem Zakonu o RTV Slovenija (ZRTVS-1), skozi spremembo določbo 3. odstavka novega 1. člena ZSDU v spodaj predlagani obliki (ob razumljivem hkratnem črtanju sedanjega 110. člena) vsekakor **smiselno razširiti na vse zavode**. Načeloma naj bi se soupravljanje delavcev v zavodih torej uresničevalo na podlagi smiselne uporabe določil ZSDU (vključno z določili o vsebini participacijskih pravic), kar za osnovne potrebe prakse, kot rečeno, zaenkrat očitno tudi povsem zadostuje.

V zvezi s tem velja morda posebej spomniti, da je bila podobna rešitev **načelno že predvidena tudi v prvotnem predlogu za sprejem ZSDU**, a je bila v nadaljnjem zakonodajnem postopku žal brez potrebe spremenjena. Iz zakonodajnega gradiva v postopku sprejemanja ZSDU je namreč razvidno, da j. Predlog za izdajo Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju podjetij (Poročevalec DZ, št. 7/92) predvideval veljavnost splošnih določb tega zakona, med njimi tudi določbe o kolektivnih oblikah uresničevanja pravice delavcev do sodelovanja pri upravljanju, v vseh organizacijskih oblikah dela, torej tudi v zavodih (6. člen). Določba tretjega odstavka 1. člena ZSDU o posebni ureditvi kolektivnega uresničevanja pravice delavcev do sodelovanja pri upravljanju zavodov je bila vključena šele v zakonsko besedilo, pripravljeno za obravnavo Osnutka Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Poročevalec DZ, št. 22/92). Sprememba je bila obrazložena s sklicevanjem na posebnosti javnega sektorja, ki terjajo posebno ureditev kolektivnih oblik sodelovanja delavcev pri upravljanju (str. 33). Potrebe po takšni posebni ureditvi, kot rečeno, kasnejša praksa ni potrdila.

**III.**

Na podlagi povedanega torej podajamo Vladi RS pobudo, da v Državni zbor za sprejem **po skrajšanem postopku** po možnosti čim prej vloži predlog zakona o spremembah in dopolnitvah

* bodisi veljavnega **Zakona o zavodih,** in sicer s podobno določbo, kot jo je vseboval že zgoraj citirani 127. člen predloga Zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena iz leta 2011, ki je bil takrat že usklajen tudi s sindikati,
* bodisi veljavnega **ZSDU**, kar je morda še bolj priporočljivo, in sicer z naslednjimi določbami**:**

**1. člen**

Določba tretjega odstavka 1. člena se spremeni tako, da se glasi:

Če ni s posebnim zakonom določeno drugače, se določbe tega zakona, razen določb o številu predstavnikov delavcev v nadzornih svetih oziroma upravnih odborih družb, smiselno uporabljajo tudi za uresničevanje pravice do sodelovanja delavcev pri upravljanju v zavodih. Število predstavnikov delavcev v svetih in drugih organih zavodov, ki jih izvoli svet delavcev, se določi z ustanovitvenimi akti in statuti zavodov v skladu z zakonom, ki ureja organiziranost in delovanje zavodov, druge posebnosti glede smiselne uporabe tega zakona v posameznih zavodih pa se uredijo z dogovori iz 5. člena tega zakona.

**2. člen**

Črta se 110. člen.

**Obrazložitev k predlaganim členom** pa bi bila naslednja:

*K 1. členu*

S tem členom se v skladu s 75. členom Ustave RS na splošen način urejajo obseg in načini uresničevanja kolektivnih pravic delavcev zavodov do sodelovanja pri upravljanju zavodov, ki morajo biti skladno z ustavnim načelom enakosti pred zakonom v vseh pogledih primerljive z ureditvijo te pravice za delavce v gospodarskih družb. Določba tretjega odstavka 1. člena veljavnega ZSDU zaenkrat dopušča neposredno uporabo tega zakona v zavodih le glede uresničevanja individualnih participacijskih pravic delavcev, glede kolektivnih pa ZSDU v svojem 110. členu odkazuje le na možnost ustrezne normativne ureditve v kolektivnih pogodbah, kar po ugotovitvah Ustavnega sodišča RS (odločbi US RS, opr. št. U-I-104/92 z dne 7. 7. 1994 in opr. št U-I-160703-8 z dne 19. 5. 2005) ne zadostuje za ustrezno realizacijo navedene ustavne določbe.

Iz teh razlogov je s tem členom predlagana uzakonitev smiselne oziroma analogne uporabe ZSDU tudi za uresničevanje vseh vidikov delovanja sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju v zavodih na splošno. Obenem pa določba tega člena izrecno dopušča morebitno drugačno ureditev posameznih vprašanj uresničevanja ustavne pravice delavcev zavodov do sodelovanja pri upravljanju v posebnih zakonih za posamezna področja negospodarskih javnih služb, hkrati pa napotuje na ureditev nekaterih vprašanj (npr. število predstavnikov delavcev v organih zavodov) in morebitnih drugih posebnosti, utemeljenih s stvarnimi in razumnimi razlogi, v avtonomnih pravnih aktih zavodov.

*K 2. členu*

Po ugotovitvi Ustavnega sodišča (odločba U-I-160703-8) veljavna določba 110. člena ZSDU, po kateri se lahko (kolektivno) uresničevanje sodelovanja delavcev pri upravljanju v zavodih začasno ureja s kolektivno pogodbo, položaja prizadetih skupin delavcev zavodov ne razrešuje zadovoljivo, kajti tudi pravica teh delavcev do sodelovanja pri upravljanju izhaja iz 75. člena ustave, pri čemer mora način in pogoje določati zakon in zato ne morejo biti predmet dogovarjanja med strankama kolektivne pogodbe. Ker naj bi to vprašanje v skladu z omenjeno odločbo Ustavnega sodišča zgoraj predlagana nova določba 1. člena tega zakona uredila drugače, je treba doslej veljavni 110. člen ZSDU črtati.

Ljubljana, februar 2019

