



REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-284/06-26

Datum: 1. 10. 2009

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij, Kranj, ki ga zastopa sekretar Mato Gostiša, Sveta delavcev družbe Iskraemeco, d. d., Kranj, ki ga zastopa predsednik Iztok Novak, in Sveta delavcev družbe Adria Airways, d. d., Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Tomaž Pečnik, na seji 1. oktobra 2009

odločilo:

- 1. Tretji odstavek 8. člena, 84. in 85. člen Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07) so v neskladju z Ustavo.**
- 2. Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v devetih mesecih po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Do odprave ugotovljene protiustavnosti mora delodajalec v postopku sprejemanja splošnega akta delodajalca iz tretjega odstavka 8. člena Zakona o delovnih razmerjih v primerih, ko pri njem ni organiziranega sindikata, pred sprejemom splošnega akta pridobiti mnenje delavskih predstavnikov.**
- 4. Do odprave ugotovljene protiustavnosti ima v primerih, ko je zoper delavca, ki ni član sindikata, uveden postopek po 84. in 85. členu Zakona o delovnih razmerjih, v tem postopku svet delavcev ali delavski zaupnik enake pristojnosti, kot jih ima sindikat.**
- 5. Prvi odstavek 2. člena in prvi odstavek 10. člena Zakona o kolektivnih pogodbah (Uradni list RS, št. 43/06) nista v neskladju z Ustavo.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki izpodbijajo določbe Zakona o kolektivnih pogodbah (v nadaljevanju ZKoIP), ki določajo stranke kolektivnih pogodb na delavski in delodajalski strani (prvi odstavek 2. člena ZKoIP) in veljavnost kolektivnih pogodb (10. člen ZKoIP), ter prehodni določbi, ki se nanašata na delodajalska združenja z obveznim članstvom (32. člen in drugi odstavek 34. člena ZKoIP). Izpodbijajo še tretji odstavek 8. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR), ki določa pristojnost delodajalca, da sprejme splošni akt, ki nadomešča kolektivno pogodbo na ravni podjetja, če pri njem ni organiziranega

sindikata, ter 84. in 85. člen ZDR, ki določata vlogo sindikata pri nasprotovanju odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu. Navajajo, da izpodbijana ureditev brez stvarnih in razumnih razlogov uzakonja monopolni model "sindikalne" industrijske demokracije tako nad vodenjem kot nad rezultati kolektivnih pogajanj. S tem naj bi onemogočala enakopravno sodelovanje prav tako voljenih oziroma splošnih predstavništev delojemalcev in delodajalcev kot legitimnih zastopnikov vseh članov obeh populacij v kolektivnih pogajanjih. Zatrjujejo neskladje izpodbijanih določb z drugim odstavkom 14. člena (načelo enakosti pred zakonom) in s 76. členom (sindikalna svoboda) Ustave. Člena 84 in 85 ZDR naj bi bila v neskladju z Ustavo zato, ker naj bi delavce, ki niso člani sindikata, postavljala v pravno deprivilegiran položaj v primerjavi z delavci, člani sindikata, glede zakonske pravice do nasprotovanja in "začasnega zadržanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi". Tretji odstavek 8. člena ZDR naj bi bil v neskladju z Ustavo zato, ker naj bi izključeval možnost sklenitve podjetniške kolektivne pogodbe kot dvostranskega avtonomnega pravnega akta v primerih, ko pri delodajalcu ni reprezentativnega sindikata, in naj bi namesto tega v omenjenih primerih (kljub morebitnemu obstoju sveta delavcev kot legitimno izvoljenega predstavništva celotnega kolektiva zaposlenih) dopuščal enostransko urejanje pravic s splošnim aktom delodajalca. S tem naj bi bil sindikalni monopol priveden do popolnega teoretičnega in praktičnega absurda. Izpodbijane določbe naj bi bile tudi v neskladju s konvencijama Mednarodne organizacije dela (v nadaljevanju MOD), in sicer s 3. členom Konvencije MOD št. 154 o izboljšanju kolektivnih pogajanj (Uradni list RS, št. 46/08, MP, 12/08, Uradni list RS, št. 121/05, MP, 22/05 – v nadaljevanju Konvencija št. 154), s 3. členom Konvencije MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za delavske predstavnike (Uradni list RS, št. 54/92, MP, 15/92, Uradni list SFRJ, MP, 14/82 – v nadaljevanju Konvencija št. 135) in s Priporočilom MOD št. 91. Navedeni mednarodnopravni dokumenti naj namreč ne bi predvidevali monopola sindikatov nad kolektivnimi pogajanjmi, temveč naj bi sposobnost biti stranka v teh pogajanjih izrecno priznavali tudi voljenim delavskim predstavništvom v odvisnosti od nacionalne zakonodaje.

2. Državni zbor v odgovoru navaja, da je ob sprejemanju ZKoIP in ZDR sledil razlogom, ki jih je v obrazložitvi predlogov zakonov navedla Vlada. Razlogi za uzakonitev sistema, ki kot ustrezne zastopnike v predmetnih zadevah določa le sindikate, ne pa tudi drugih združenj delavcev, naj bi temeljili predvsem na tradiciji in na usklajenosti s socialnimi partnerji ter naj bi bili usklajeni z mednarodnimi akti.

3. Vlada v mnenju navaja, da so bile tudi po prej veljavni ureditvi kolektivnega pogajanja stranke na strani delavcev sindikati. V tem delu naj bi ZKoIP sledil tradiciji, predvsem pa usklajenim zakonskim rešitvam, ki naj bi bile dogovorjene s socialnimi partnerji. Po mnenju Vlade bi bilo po vzoru nemške ureditve, kar naj tudi ne bi bilo v nasprotju z mednarodnimi dokumenti, ki naj bi določitev predstavnikov delavcev prepuščali nacionalnim ureditvam, mogoče zakonsko opredeliti tudi svete delavcev kot stranko podjetniške kolektivne pogodbe na strani delavcev, vendar pa naj bi bila upoštevana tradicija in drugačno dejansko stanje v naši državi sprejeta drugačna ureditev. Opozarja na peti odstavek 5. člena Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Uradni list RS, št. 42/93 – v nadaljevanju ZSDU). Navaja, da je izpodbijana ureditev tudi v skladu s konvencijami MOD in z Evropsko socialno listino (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL). Zakonska ureditev stranke na strani delavcev naj bi bila primerljiva tudi z ureditvami evropskih držav, kjer naj bi imeli pretežno pogajalsko pravico sindikati. Drugačna ureditev naj bi bila predvsem tam, kjer naj bi to izhajalo iz drugačnega stanja v organizaciji sindikatov. V zvezi z veljavnostjo kolektivnih pogodb

opozarja na določbe o splošni in razširjeni veljavnosti kolektivne pogodbe ter na dejstvo, da naj bi praktično vse kolektivne pogodbe v državi sklepali reprezentativni sindikati, kar naj bi dejansko pomenilo, da bo imela večina kolektivnih pogodb splošno veljavnost.

4. Pobudniki v odgovoru navajajo, da ne obstaja razlog, zaradi katerega sveti delavcev ne bi mogli biti stranka podjetniških kolektivnih pogodb na delavski strani, skupaj in enakopravno s podjetniškimi sindikati, ne pa namesto njih. Menijo, da je takšna oblika sodelovanja skladna s 5. členom Konvencije MOD št. 135. Ponovno navajajo, da svetov delavcev ni mogoče uvrščati med "organizacije z obveznim članstvom", ki naj ne bi imele pravice do kolektivnih pogajanj. V zvezi s 5. členom ZSDU navajajo, da ne omejuje pravice svetov delavcev do sodelovanja pri sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb in ne pomeni, da s participativnimi dogovori ne bi bilo mogoče urejati problematike delovnih razmerij. Pomenil naj bi le, da s temi dogovori ni mogoče urejati tistega, kar je (že) urejeno s kolektivnimi pogodbami. Menijo, da je za presojo ustavnosti določb o veljavnosti kolektivnih pogodb neupoštevno sklicevanje na 11. člen ZKoliP, zaradi katerega naj bi imela v praksi večina kolektivnih pogodb tudi splošno veljavnost, ker jih sklepajo reprezentativni sindikati. Izpodbijane rešitve naj bi bile namreč sistemsko enako sporne ne glede na število izjem. Poleg tega je treba po njihovem mnenju upoštevati dejstvo, da zakon na delodajalski strani ne pozna nobenih izjem od pravila iz prvega odstavka 10. člena ZKoliP. Ker naj bi bilo članstvo v prostovoljnih delodajalskih združenjih relativno zelo nizko, naj kolektivne pogodbe številnih delodajalcev ne bi zavezovale, "pokritost" pa naj bi bila slaba tudi zaradi tega, ker kolektivne pogodbe lahko sklepajo nereprezentativni sindikati.

#### B. – I.

5. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-284/06 z dne 11. 6. 2009 sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 2. člena in 10. člena ZKoliP ter tretjega odstavka 8. člena, 84. in 85. člena ZDR. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 32. člena in drugega odstavka 34. člena ZKoliP je zavrglo.

#### B. – II.

6. Temeljni očitki pobudnikov je, da izpodbijana ureditev uzakonja monopolni model "sindikalne" industrijske demokracije. Menijo, da bi moral zakonodajalec glede na novejšie trende na področju razvoja industrijske demokracije kot resnega pogajalskega partnerja v socialnem dialogu upoštevati tudi njih (tj. t. i. delavska predstavništva, ki jih izvolijo zaposleni in so zaposleni zato neposredni pogajalci svojih socialnih pravic, drugače kot sindikati, ki temeljijo na članstvu in zato zastopajo le omejen krog delavcev) in s tem omogočiti, da bi kolektivne pogodbe veljale za vse delavce ne glede na članstvo v sindikatu. Navajajo, da izpodbijajo prvi odstavek 2. člena in 10. člen ZKoliP, vendar se njihove navedbe po vsebini nanašajo le na prvi odstavek 2. člena in na prvi odstavek 10. člena ZKoliP, zato je Ustavno sodišče presojalo le ti določbi.

7. Člen 76 Ustave določa, da je ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodno. Ta ustavna določba zagotavlja tako organizacijsko kot akcijsko svobodo sindikata kot posebne oblike združevanja delavcev, katere cilj je zagotavljati delavcem čim večje oziroma ugodnejše pravice iz delovnega razmerja, plače in druge

pogoje dela.<sup>1</sup> Sindikat je trajno, svobodno oblikovano demokratično urejeno združenje, ki je neodvisno od nasprotnega udeleženca in države ter drugih organizacij in je pripravljeno, da v uresničevanju sprejetih ciljev, varovanja in razvijanja delovnih in gospodarskih pogojev, če je treba, uporabi tudi "sredstva delovne borbe".<sup>2</sup> Gre za delavske organizacije, katerih namen je izboljšati in zavarovati interese delavcev, ki so po sami naravi stvari ekonomski in socialni. Za doseg svojih ciljev delujejo na različnih ravneh (npr. na ravni podjetja, dejavnosti, države) in kot sredstvo za doseg svojih ciljev uporabljajo oblike sindikalnega boja, npr. pogajanja, stavko.

8. V skladu s 75. členom Ustave delavci sodelujejo pri upravljanju v gospodarskih organizacijah in zavodih na način in pod pogoji, ki jih določa zakon. Na podlagi te ustavne določbe je zakonodajalec sprejel ZSDU kot predpis, ki vsebinsko ureja uresničevanje ustavne pravice delavcev do sodelovanja pri upravljanju s tem, da določa načine in pogoje za sodelovanje delavcev pri upravljanju gospodarskih družb, samostojnih podjetnikov posameznikov z najmanj 50 delavci in zadrug, v podjetjih, ki opravljajo gospodarske javne službe, v bankah in zavarovalnicah pa velja samo, če ni s posebnim zakonom določeno drugače (prvi in drugi odstavek 1. člena ZSDU). Ena od oblik, prek katere delavci izvršujejo pravice v zvezi s sodelovanjem pri upravljanju, je tudi svet delavcev, ki je izvoljen na splošnih, neposrednih in tajnih volitvah med delavci. Na podlagi 87. člena ZSDU ima predvsem naslednje pristojnosti:

- skrbi za to, da se izvajajo zakoni in drugi predpisi, sprejete kolektivne pogodbe ter doseženi dogovori med svetom delavcev in delodajalcem,
- predlaga ukrepe, ki so v korist delavcev,
- sprejema predloge in pobude delavcev in jih v primeru, da so upravičeni, upošteva pri dogovarjanju z delodajalcem,
- pomaga pri vključevanju v delo invalidom, starejšim in drugim delavcem, ki jim je zagotovljeno posebno varstvo.

Delodajalec mora obveščati svet delavcev predvsem o vprašanjih, ki se nanašajo na gospodarski položaj družbe, razvojne cilje družbe, stanje proizvodnje in prodaje, splošni gospodarski položaj panoge, spremembo dejavnosti, zmanjšanje gospodarske dejavnosti, spremembe v organizaciji proizvodnje, spremembe tehnologije, letni obračun in letno poročilo ter druga vprašanja na podlagi medsebojnega dogovora iz drugega odstavka 5. člena tega zakona (prvi odstavek 89. člena ZSDU). Delodajalec mora pred sprejemom obveščati svet delavcev in zahtevati skupno posvetovanje glede statusnih in kadrovskih vprašanj družbe ter glede vprašanj varnosti in zdravja pri delu (prvi odstavek 91. člena ZSDU). Delodajalec mora predložiti v soglasje svetu delavcev predloge odločitev v zvezi:

- z osnovami za odločanje o izrabi letnega dopusta in odločanje o drugih odsotnostih z dela;
- z merili za ocenjevanje delovne uspešnosti delavcev;
- s kriteriji za nagrajevanje inovacijske dejavnosti v družbi;
- z razpolaganjem s stanovanjskim skladom, s počitniškimi zmogljivostmi in z drugimi objekti standarda delavcev;

---

<sup>1</sup> Organizacijska svoboda je tako individualna pravica posameznika ustanavljati sindikate in se vanje včlaniti kot kolektivna pravica sindikatov do ustanavljanja in vključevanja v nacionalne zveze ter včlanjevanja v mednarodne organizacije delavcev. Akcijska svoboda je predvsem pravica sindikata do prostega delovanja, posebej do kolektivnega dogovarjanja in do stavke. Ni pa s tem sindikatom zagotovljena tudi pravica do učinkovitosti (povzeto po M. Blaha v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 748–750).

<sup>2</sup> M. Novak in drugi, Sindikalno pravo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1992, str. 25.

– s kriteriji za napredovanje delavcev (prvi odstavek 95. člena ZSDU).

9. Glede na zgoraj navedeno sta sindikat in svet delavcev dve različni obliki delavskega predstavništva, tako glede na način oblikovanja kot glede na funkcije, ki jih imata. Zato tudi Ustava vsebino, ki se nanaša na soupravljanje in sindikate, ureja v dveh različnih določbah. Člen 76 Ustave ureja sindikalno svobodo, ustavnopravno podlago za ureditev soupravljanja pa pomeni 75. člen Ustave, ki daje zakonodajalcu pri izbiri načinov sodelovanja delavcev pri upravljanju široko polje proste presoje (tako Ustavno sodišče npr. že v odločbi št. U-I-104/92 z dne 7. 7. 1994, Uradni list RS, št. 45/94 in OdlUS III, 86). Iz navedenih ustavnih določb izhaja, da so sindikati stranke kolektivnih pogodb. Ni pa mogoče na njuni podlagi sprejeti zaključka, da so to lahko samo sindikati oziroma da tega položaja ne morejo imeti tudi druge oblike združenj delavcev ali pa da bi ga te morale imeti. Pri ureditvi strank kolektivnih pogodb mora zakonodajalec poleg Ustave upoštevati tudi mednarodnopravne instrumente, ki se nanašajo na vprašanja, povezana s kolektivnim dogovarjanjem. Gre za konvencije MOD in MESL. Konvencija MOD št. 87 o sindikalni svobodi in varstvu sindikalnih pravic (Uradni list FLRJ, MP, št. 8/58) v okviru svojih določb poudarja svobodo organiziranja delavcev in delodajalcev ter svobodo njihovega delovanja. Konvencija št. 98 o uporabi načel organiziranja in kolektivnega dogovarjanja (Uradni list FLRJ, MP, št. 11/58) poleg sindikalne svobode izpostavlja neodvisnost organizacij delavcev od delodajalcev, in s tem prepoved medsebojnega vmešavanja, ter zahteva spodbujanje in pospeševanje razvoja kolektivnega dogovarjanja in široko uporabo postopkov prostovoljnega dogovarjanja s kolektivnimi pogodbami. Pomembna je še Konvencija MOD št. 154, ki tudi poudarja prostovoljnost kolektivnega pogajanja. MESL v 5. členu ureja pravico do organiziranja s tem, da poudarja svobodo ustanavljanja ter vključevanja v organizacije delavcev in delodajalcev, v 6. členu pa pravico do kolektivnega pogajanja, v katerem je dan poudarek spodbujanju medsebojnega posvetovanja med delavci in delodajalci, spodbujanju mehanizmov za prostovoljna pogajanja med delodajalci oziroma njihovimi organizacijami in organizacijami delavcev ter spodbujanju ustanavljanja in uporabe mehanizmov za poravnavo in prostovoljno arbitražo za reševanje delovnih sporov.

10. Pobudniki zatrjujejo, da so izpodbijane določbe o strankah in veljavnosti kolektivnih pogodb v neskladju s 3. členom Konvencije MOD št. 154 in s 3. členom Konvencije MOD št. 135. Ti očitki niso utemeljeni. Navedeni konvenciji namreč ne zahtevata, da morajo države, ki so ratificirale ti konvenciji, zagotoviti, da morajo biti oziroma da so lahko tudi sveti delavcev stranke kolektivnih pogodb oziroma da bi moral biti njihov položaj tudi sicer enak, kot je položaj sindikatov. Člen 3 Konvencije MOD št. 154 določa, da lahko, kadar notranja zakonodaja ali praksa priznavata obstoj predstavnikov delavcev, kot določa točka b 3. člena Konvencije MOD št. 135, notranja zakonodaja ali praksa razširi pomen izraza "kolektivno pogajanje" po tej konvenciji tudi na pogajanja s temi predstavniki. V teh primerih se, kadarkoli je potrebno, s primernimi ukrepi zagotovi, da zaradi teh predstavnikov ne bo oslavljen položaj organizacij delavcev. Ta konvencija torej zgolj dopušča možnost, da država sprejme ureditev, kot jo predlagajo pobudniki, ne izhaja pa iz nje zahteva po takšni ureditvi. Člen 3 Konvencije MOD št. 135 pa določa le, koga šteti za delavskega predstavnika, in sicer določa, da v tej konvenciji izraz "delavski predstavniki" označuje tiste, ki imajo takšen status po državnih zakonih ali praksi, ne glede na to:

a) ali so sindikalni predstavniki oziroma predstavniki, ki so jih imenovali ali izvolili sindikati ali njihovi člani;

b) ali so izvoljeni predstavniki oziroma predstavniki, ki so jih svobodno izvolili delavci podjetja v skladu z državnimi zakoni ali s predpisi ali s kolektivnimi pogodbami, in njihove funkcije ne zajemajo dejavnosti, ki so priznane kot izključna pravica sindikatov v ustrezni državi. Ni pa mogoče iz teh določb sklepati, da so lahko zgolj zato, ker ta konvencija priznava status delavskega predstavnika tudi izvoljenim predstavnikom, sveti delavcev stranke kolektivnih pogajanj. Priporočila MOD niso pravno zavezujoča, temveč je njihov pomen le v tem, da usmerjajo delovanje vlad.

11. Glede na navedeno niti iz Ustave niti iz mednarodnopравnih instrumentov ne izhaja zahteva, da bi morale države članice v nacionalnih zakonodajah kot stranke kolektivnih pogodb poleg sindikatov določiti tudi druge organizacije delavcev, ampak izhaja le možnost, da to storijo. Enako ni določena veljavnost kolektivnih pogodb. Zato ureditev, po kateri so lahko stranke kolektivne pogodbe na delojemalski strani samo sindikati in po kateri kolektivne pogodbe veljajo le za stranki kolektivne pogodbe oziroma njune člane (prvi odstavek 2. člena v zvezi s prvim odstavkom 10. člena ZKoIP), ni v neskladju s 76. členom Ustave, ne z navedenimi mednarodnopравnimi instrumenti.

12. Pobudniki zatrjujejo tudi, da je ureditev strank in veljavnosti kolektivnih pogodb v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker podeljuje izključno pravico sklepati kolektivne pogodbe na vseh ravneh socialnega dialoga sindikatom in ker pravice iz teh pogodb v načelu lahko uživajo le člani sindikatov, ki so jih sklenili, zaradi česar so delavci obravnavani neenakopравno.

13. Po ustaljeni ustavnosodni presoji splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, pa mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.<sup>3</sup> Načelo enakosti pred zakonom torej ne pomeni, da predpis ne bi smel različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga.

14. Prvi odstavek 2. člena ZKoIP določa, da kolektivne pogodbe sklepajo sindikati oziroma združenja sindikatov kot stranka na strani delavk in delavcev ter delodajalke in delodajalci oziroma združenja delodajalcev kot stranka na strani delodajalcev. Kot je bilo že povedano, sta sindikat in svet delavcev dve različni obliki delavskega predstavništva, tako glede na način oblikovanja kot glede funkcije, ki jo imata. Zato z vidika sposobnosti biti stranka kolektivne pogodbe v primeru teh dveh oblik delavskega predstavništva ne gre za primerljiva položaja. Glede na navedeno prvi odstavek 2. člena ZKoIP ni v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

15. Pobudniki izpodbijajo prvi odstavek 10. člena ZKoIP, ker menijo, da bi morale kolektivne pogodbe veljati za vse delavce ne glede na njihovo članstvo v sindikatu. Na podlagi prvega odstavka 10. člena ZKoIP kolektivna pogodba velja za stranki kolektivne pogodbe oziroma za njune člane. Ob izpolnjevanju določenih pogojev pa je predvidena tudi splošna veljavnost kolektivnih pogodb. Tako prvi odstavek 11. člena ZKoIP določa, da kolektivna pogodba velja za vse delavce pri delodajalcu oziroma delodajalcih, za katere kolektivna pogodba velja, če kolektivno pogodbo sklene en ali več reprezentativnih sindikatov (splošna veljavnost kolektivnih pogodb). Iz navedenega izhaja, da velja kolektivna pogodba za vse delavce pri delodajalcu oziroma delodajalcih,

---

<sup>3</sup> Npr. odločba št. U-I-68/04 z dne 6. 4. 2006, Uradni list RS, št. 45/06 in OdlUS XV, 26.

za katere kolektivna pogodba velja, če jo sklene reprezentativni sindikat. Takšna pogodba velja tudi za delavce, ki niso člani sindikata. Zakon torej določa pod določenimi pogoji tudi splošno veljavnost kolektivnih pogodb, tj. veljavnost za vse delavce in ne le za člane sindikata. Zato očitek pobudnikov o neustavnosti prvega odstavka 10. člena ZKoliP ne drži.

### B. – III.

16. Pobudniki zatrjujejo tudi neustavnost tretjega odstavka 8. člena ZDR, ki določa, da se lahko v primeru, če pri posameznem delodajalcu ni organiziranega sindikata, s splošnim aktom delodajalca določijo pravice, ki se v skladu s tem zakonom urejajo v kolektivnih pogodbah, če so za delavca ugodnejše, kot jih določa zakon oziroma kolektivna pogodba, ki zavezuje delodajalca. Praviloma je torej urejanje teh pravic prepuščeno kolektivnemu dogovarjanju z namenom, da se doseže določitev čim višjega nivoja pravic delavcev. Takšna ureditev upošteva tudi, da sodi zavzemanje za socialne in ekonomske pravice delavcev v prvi vrsti v pristojnost sindikatov. Vendar pa s tem, ko dopušča sodelovanje delavcev pri urejanju njihovih socialnih in ekonomskih pravic samo v primeru, če so sindikalno organizirani, povzroča, da so delavci pri delodajalcu, kjer ni organiziranega sindikata, v primerjavi z delavci pri delodajalcu, kjer je ta organiziran, v slabšem položaju. Urejanje njihovega položaja namreč drugače kot pri kolektivnem dogovarjanju, pri katerem imajo delavci vpliv na vsebinsko določitev pravic, prepušča enostranski volji delodajalca.

17. Kot je bilo že povedano, po ustaljeni ustavnosodni presoji splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, pa mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.

18. Iz zakonodajnega gradiva (Poročevalec DZ, št. 50/97) izhaja, da je zakonodajalec kot razlog za uzakonitev splošnih aktov delodajalca iz tretjega odstavka 8. člena ZDR upošteval predvideno uzakonitev načela prostovoljnega kolektivnega pogajanja, katerega posledica je lahko, da ponekod podjetniške kolektivne pogodbe ne bodo sklenjene. To pa bi vplivalo na položaj delavcev, saj bi bil ta odvisen od individualnega pogajanja med delavcem in delodajalcem. Ureditev pravic s splošnim aktom delodajalca naj bi preprečevala neenakopravnost delavcev, do katere bi lahko pripeljalo individualno pogajanje z delodajalcem. Vlada v mnenju kot razlog za takšno ureditev navaja tudi peti in šesti odstavek 5. člena ZSDU. Po oceni Ustavnega sodišča to niso razumni razlogi za izpodbijano ureditev. Kot je bilo že povedano, je glavni namen kolektivnega dogovarjanja med delavci in delodajalci doseganje čim višjega nivoja ekonomskih in socialnih pravic delavcev, kar je mogoče doseči zaradi enakopravnega sodelovanja predstavnikov delavcev pri tem. Izpodbijana ureditev naj bi pomenila izjemo od tega pravila, kadar kolektivno dogovarjanje zaradi neobstoja sindikata pri delodajalcu ne bi bilo mogoče. Vendar neobstoj sindikata ne more biti izgovor za popolno izključitev sodelovanja delavcev. Izpodbijana ureditev namreč ne zagotavlja sodelovanja delavcev in delodajalcev pri določanju tistih pravic delavcev, ki se sicer urejajo v kolektivnih pogodbah. Kadar pri delodajalcu ni organiziranega sindikata, mora biti zaradi načela enakosti pred zakonom prav tako zagotovljena možnost delavcev, da prek sodelovanja

drugih predstavnikov delavcev, ki bi bili za to izbrani po posebnem, zakonsko določenem postopku, sodelujejo pri določanju njihovih pravic.<sup>4</sup>

19. Vlada opozarja na peti in šesti odstavek 5. člena ZSDU. Po teh določbah se s pisnim dogovorom med svetom delavcev in delodajalcem ne določajo pravice iz delovnega razmerja, plače in tisti pogoji dela, ki se skladno s predpisi urejajo s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami; določbe dogovora med svetom delavcev in delodajalcem, ki niso v skladu s prejšnjim odstavkom, so nične. Vendar 5. člen ZSDU ne ureja sodelovanja delavcev in delodajalcev pri določanju pravic delavcev, ki se urejajo s splošnoveljavnimi kolektivnimi pogodbami, ampak določa le posebno (dodatno) obliko sodelovanja delavcev pri upravljanju (prvi odstavek tega člena), medtem ko so temeljne oblike sodelovanja določene v 2. členu ZSDU.<sup>5</sup> Te oblike sodelovanja sicer pridejo v poštev tudi pri urejanju kadrovskih vprašanj družbe iz prvega odstavka 91. člena ZSDU,<sup>6</sup> vendar tudi te po svoji vsebini ne pomenijo določanja pravic delavcev, ki se urejajo s splošnoveljavnimi kolektivnimi pogodbami. Peti in šesti odstavek 5. člena ZSDU zato prepovedujeta le, da bi se s t. i. participativnimi dogovori iz prvega odstavka 5. člena ZSDU urejale pravice delavcev, ki se urejajo s splošnoveljavnimi kolektivnimi pogodbami. Ne preprečujeta pa, da bi nasproti delodajalcu v primerih, ko pri delodajalcu ni organiziranega sindikata, sveti delavcev nastopali kot delavski predstavniki pri urejanju pravic delavcev.

20. Glede na navedeno je torej sodelovanje pri dogovarjanju o pravicah, ki so sicer predmet urejanja kolektivnih pogodb, primarno v pristojnosti sindikata. Kadar pri delodajalcu ni organiziranega sindikata, pa mora biti zaradi načela enakosti pred zakonom prav tako zagotovljena možnost delavcev, da prek sodelovanja drugih predstavnikov delavcev, ki bi bili za to izbrani po posebnem, zakonsko določenem postopku, sodelujejo v postopku njegovega sprejemanja. Zato je tretji odstavek 8. člena ZDR v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker brez razumnega razloga postavlja delavce pri delodajalcih, kjer ni organiziranega sindikata, v primerjavi z delavci pri delodajalcih, kjer je ta organiziran, v slabši položaj.

#### B. – IV.

21. Pobudniki zatrjujejo tudi, da sta 84. in 85. člen ZDR v neskladju z Ustavo, ker ne določata sodelovanja svetov delavcev v postopku nasprotovanja in zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi. Prvi odstavek 84. člena ZDR določa, da mora v primeru, če delavec tako zahteva, delodajalec o nameravani

<sup>4</sup> O tem P. Končar, Splošni akti delodajalca, Delavci in delodajalci, št. 2/2002/II, str. 407.

<sup>5</sup> V skladu z navedenim členom se sodelovanje delavcev pri upravljanju uresničuje s pravico do pobude in s pravico do odgovora na to pobudo, s pravico do obveščeniosti, s pravico dajanja mnenj in predlogov ter s pravico do odgovora nanje, z možnostjo ali obveznostjo skupnih posvetovanj z delodajalcem, s pravico soodločanja in s pravico zadržanja odločitev delodajalca.

<sup>6</sup> Prvi odstavek 94. člena ZSDU določa:

"Za kadrovska vprašanja družbe iz prvega odstavka 91. člena tega zakona se štejejo:

- potrebe po novih delavcih (število in profili),
- sistemizacija delovnih mest,
- razporejanje večjega števila delavcev izven družbe,
- razporejanje večjega števila delavcev iz kraja v kraj,
- sprejemanje aktov s področja dodatnega pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja,
- zmanjšanje števila delavcev,

sprejem splošnih pravil o disciplinski odgovornosti."



redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi pisno obvestiti sindikat, katerega član je delavec ob uvedbi postopka.<sup>7</sup> V skladu s prvim odstavkom 85. člena ZDR v primeru, če sindikat iz prejšnjega člena nasprotuje redni odpovedi iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi in delavec pri delodajalcu zahteva zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi, prenehanje pogodbe o zaposlitvi ne učinkuje do poteka roka za arbitražno oziroma sodno varstvo.<sup>8</sup> Namen citiranih določb je varovanje pravic delavcev v postopku odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Ker pa te določbe veljajo samo za delavce, ki so člani sindikata, postavljajo tiste delavce, ki to niso, v neenakopraven (slabši) položaj. Kot je bilo že povedano, splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, pa mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Iz zakonodajnega gradiva (Poročevalci DZ, št. 50/97, 90/01 in 28/02) je razvidno, da se je vsebina izpodbijanih določb v postopku njihovega sprejemanja precej spreminjala, pri čemer je iz prvotnih predlogov razvidno, da je bil namen zakonodajalca zagotoviti varstvo pravic vseh delavcev ne glede na njihovo članstvo v sindikatu. Predlog ZDR za prvo obravnavo je tako določal, da mora delodajalec o nameravani odpovedi pogodbe o zaposlitvi najprej obvestiti svet delavcev oziroma delavskega predstavnika, če tega ni, pa sindikat pri delodajalcu, katerega član je delavec. To pomeni, da je dajal celo prednost organom delavskega predstavnništva, čeprav je v postopku v zvezi z odpovedjo opredeljeval tako vlogo sveta delavcev oziroma delavskega predstavnika kot sindikata. Uzakonjena izpodbijana rešitev daje pooblastilo za sodelovanje v postopku odpovedi pogodbe o zaposlitvi le sindikatu, katerega član je delavec ob uvedbi postopka, kar pomeni, da delavcem, ki niso člani sindikata, takšno varstvo pravic v postopku odpovedi ni zagotovljeno. Tudi možnost zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi je bila v besedilu ZDR, pripravljenem za prvo obravnavo, predvidena ob predpostavki, da bi tudi organi delavskega predstavnništva nasprotovali odpovedi. Razumen razlog za to, da je bila uzakonjena izpodbijana ureditev, ki v postopku odpovedi določa varstvo le tistih delavcev, ki so člani sindikata, iz zakonodajnega gradiva ne izhaja. Prav tako ni razviden iz odgovora Državnega zbora in mnenja Vlade, ki se sklicujeta le na usklajenost s socialnimi partnerji. Opozarjata sicer tudi na možnost iz tretjega odstavka 227. člena ZDR, da inšpektor za delo zadrži učinkovanje prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi, ki naj bi prišla v poštev zlasti v primerih, ko delavec ob uvedbi postopka ne bo član sindikata. Vendar delavci, ki niso člani sindikata, nimajo enakega varstva kot člani

<sup>7</sup> Drugi in tretji odstavek 84. člena ZDR določata:

"(2) Sindikat iz prejšnjega odstavka lahko poda svoje mnenje v roku osmih dni. Če svojega mnenja v navedenem roku ne poda, se šteje, da odpovedi ne nasprotuje.

(3) Sindikat iz prvega odstavka tega člena lahko nasprotuje odpovedi, če meni, da zanjo ni utemeljenih razlogov ali da postopek ni bil izveden skladno s tem zakonom. Svoje nasprotovanje mora pisno obrazložiti."

<sup>8</sup> Drugi, tretji in četrti odstavek 85. člena ZDR določajo:

"(2) Če se delavec in delodajalec sporazumeta o reševanju spora pred arbitražo, se zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi podaljša do izvršljive arbitražne odločitve.

(3) Če delavec v sodnem postopku uveljavlja nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi v primerih iz prvega odstavka tega člena in najkasneje ob vložitvi tožbe predlaga sodišču izdajo začasne odredbe, se zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi podaljša do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe.

(4) Delodajalec lahko v času zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi do izvršljive arbitražne odločitve oziroma do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe prepove delavcu opravljati delo, vendar mu mora v tem času zagotavljati nadomestilo plače v višini polovice povprečne delavčeve plače v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo."

sindikata. Pristojnost inšpektorja je določena z namenom nadzora nad izvajanjem določb ZDR, izvršilnih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov delodajalca, ki urejajo delovno razmerje. Inšpekcijski nadzor izvršujejo inšpektorice oziroma inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi (drugi odstavek 2. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list RS, št. 56/02 – ZIN). Namen ureditve iz 84. in 85. člena ZDR pa je varstvo pravic delavcev v postopku odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Glede na navedeno za izpodbijano ureditev, ki delavcem, ki niso člani sindikata, ne zagotavlja enakih možnosti varstva njihovih pravic v postopku odpovedi, kot jih zagotavlja delavcem, ki so člani sindikata, ne obstaja razumen razlog. Še toliko bolj to velja v primeru, če pri delodajalcu obstaja kakšna druga oblika združenja (povezovanja) delavcev, ki prav tako lahko skrbi za varstvo pravic delavcev v postopku odpovedi. Zato je izpodbijana ureditev iz 84. in 85. člena ZDR v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

22. Ustavno sodišče je ugotovilo, da so tretji odstavek 8. člena, 84. in 85. člen ZDR v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ker bi razveljavitev izpodbijanih določb povzročila, da s splošnim aktom delodajalca ne bi bilo mogoče določati pravic, ki bi bile za delavce ugodnejše od tistih, ki jih določa zakon oziroma kolektivna pogodba, oziroma ker bi v postopku po 84. in 85. členu ZDR ostali brez varstva pravic tudi tisti delavci, ki so člani sindikata, je Ustavno sodišče v skladu s prvim odstavkom 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) sprejelo ugotovitveno odločbo in za odpravo neskladnosti določilo rok devetih mesecev. Da bi bilo v tem času vsaj v določeni meri zagotovljeno sodelovanje delavcev (po delavskih predstavnikih, med katere sodijo npr. tudi sveti delavcev in delavski zaupniki) pri sprejemanju splošnega akta delodajalca iz tretjega odstavka 8. člena ZDR in enakopravno varstvo pravic delavcev v postopkih iz 84. in iz 85. člena istega zakona, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe, kot izhaja iz 3. in 4. točke izreka te odločbe. Pri tem poudarja, da ima zakonodajalec pri odpravi ugotovljenega neskladja na voljo več možnosti ureditve, upoštevati pa mora razloge, ki so navedeni v tej odločbi.

23. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neustavnost izpodbijanih določb zaradi neskladja z drugim odstavkom 14. člena Ustave, jih ni bilo treba presojeti z vidika skladnosti z drugimi ustavnimi določbami.

### C.

24. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 48. člena ter drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: podpredsednik dr. Ciril Ribičič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Ciril Ribičič  
Podpredsednik