

Revija za
delovno pravo
in pravo
socialne varnosti

employees & employers
labour law & social security review

Delavci in Delodajalci

1/2013 / letnik XIII

1

Katarina KRESAL ŠOLTES

Kršitve temeljnih socialnih pravic v imenu kriznih varčevalnih ukrepov

Polonca KOVAČ

Pravno varstvo prejemnikov pokojnin – študija primera 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ

Barbara KRESAL

Kaj prinaša novi zakon o delovnih razmerjih?

Tanja PIRNAT

Sodna praksa glede odgovornosti zaposlitvene agencije za škodo, ki jo utрпи delavec pri delu

Nana WEBER

Sodna praksa sodišča EU v letu 2012 na področju delovnega prava in prava socialne varnosti



Inštitut za delo
pri Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani

Delavci in Delodajalci:
Employees & Employers

Izdajatelj in založnik:
Publisher

Naslov uredništva
Editorial Office address

Uredniški svet
Svetovalci / Advisers

Glavna urednica /
Editor in Chief
Odgovorna urednica /
Editor in Chief

Pomočnica glavne urednice /
Assistant

Prevod / *Translated by:*
Oblikovanje / *Design:*
Tisk / *Printing:*

ISSN:
UDK:

Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti
Labour Law and Social Security review

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
Institut for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana

Poljanski nasip 2, Ljubljana, Slovenia
tel: 00386 1/4203164, fax: 00386 01/4203165
inst.delo@pf.uni-lj.si; www.institut-delo.si; www.zdr.info

Editorial Board

Niklas Bruun, *University of Helsinki*
Ivana Grgurev, *University of Zagreb*
Polonca Končar, *University of Ljubljana*
Mitja Novak, *Institut for Labour Law at the Faculty of Law*
University of Ljubljana, University of Maribor
Željko Potočnjak, *University of Zagreb*
Darja Senčur Peček, *University of Maribor*
Grega Strban, *University of Ljubljana*
Gottfried Winkler, *University of Vienna*

Barbara Kresal, *University of Ljubljana*
Katarina Kresal Šoltes, *Institut for Labour Law at the Faculty*
of Law, University of Ljubljana

Karim Bajt Učakar
Irena Kuštrin
Gorazd Učakar
Birografika Bori d.o.o., Ljubljana

1580-6316
349.2/3 : 364

Abstracting and Indexing Services:

Revija je vključena v naslednje baze / The Journal is indexed by:
IBZ - Internationale Bibliographie der Zeitschriftenliteratur / International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences; IBR - Internationale Bibliographie der Rezensionen geistes- und sozialwissenschaftlicher Literatur / International Bibliography of Book Reviews of Scholarly Literature in the Humanities and Social Sciences.

Članki v reviji so recenzirani / Articles in the journal are peer reviewed.
Revija izhaja štirikrat letno (1/marec, 2-3/ maj, 4/december) / The journal is published in four issues per year (1/March, 2-3/May, 4/December).
Letna naročnina/Annual Subscription: 93,31 €; posamezni izvod (particular issue) 28 €.

Revija za
delovno pravo
in pravo
socialne varnosti

employees & employers
labour law & social security review

Delavci in Delodajalci

1/2013 / letnik XIII

1



Namen in vsebina / *Aims and Scope*

Revijo za delovno pravo in pravo socialne varnosti »Delavci in delodajalci« je leta 2001 ustanovil Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, z namenom razvijati in pospeševati znanstveno raziskovanje na področju delovnega in socialnega prava, kot tudi pospeševati dialog med akademsko in raziskovalno sfero ter prakso in socialnimi partnerji. Revija Delavci in delodajalci predstavlja znanstvene dosežke in spoznanja, relevantna za prakso. Revija objavlja znanstvene in strokovne članke, pravna mnenja, primerjalnopravne, mednarodne in pozitivnopravne analize, tujo in domačo sodno prakso ter prakso Sodišča Evropske unije, domače in tuje pravne vire ter pravo EU, poročila s konferenc, posvetov in drugih pomembnih dogodkih na področju delovnega prava, politike zaposlovanja, socialne varnosti in socialnega dialoga. Revija izhaja v slovenščini, s povzetki in izvlečki v angleškem jeziku. www.delavciindelodajalci.com

The journal "Delavci in delodajalci" ("Employees & Employers") was founded with the intention to develop and promote scientific research and knowledge in the fields of labour and social law and to promote the dialogue between the academic and research community and the experts in practice as well as the social partners. The journal publishes scientific treatises, research articles, discussions, congress and conference papers, comparative analyses, analyses of legislative, administrative and judicial developments in Slovenia and in the EU, practice – legislation, case law of the Slovenian labour and social courts and of the Court of Justice of the European Union, reviews, reports from conferences, meetings and other relevant events in the fields of labour law, employment policy, social security. The journal also presents the research findings of practical relevance to the practice. The main scientific fields are: labour law, social security, international labour and social law, European labour and social law, fundamental social rights, management.

The journal is published in Slovenian, but summaries and abstracts are available also in English. www.delavciindelodajalci.com

Copyright: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Vse pravice zadržane.

Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem.

VSEBINA / CONTENTS

MANIFEST

Pravniki s področja delovnega in socialnega prava iz vse Evrope pozivamo	7
---	---

članki / articles

Katarina KRESAL ŠOLTES

Kršitve temeljnih socialnih pravic v imenu kriznih varčevalnih ukrepov	11
<i>Violations of Fundamental Social Rights in the Name of Crisis-related Austerity Measures</i>	26

Polonca KOVAČ

Pravno varstvo prejemnikov pokojnin – študija primera 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ	29
<i>Legal Protection of Pensioners – Case Study Pursuant to Article 143 of Fiscal Balance Act</i>	53

Barbara KRESAL

Kaj prinaša novi zakon o delovnih razmerjih?	55
<i>What does the New Employment Relationships Act Bring?</i>	75

Tanja PUSTOVRH PIRNAT

Sodna praksa glede odgovornosti zaposlitvene agencije za škodo, ki jo utrpi delavec pri delu	79
<i>Case Law Concerning the Responsibility of Employment Agency for Damage caused to a Worker at Work</i>	98

sodna praksa / case law

Nana WEBER

Sodna praksa sodišča EU v letu 2012 na področju delovnega prava in prava socialne varnosti	101
---	-----

recenzije, publikacije / book review, publications

Katarina K. ŠOLTES

Recenzija knjige: Standard work : an anachronism?, Intersentia, 2013. 121

Miran KALČIČ

Predstavitev knjige: Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega
zavarovanja 127

najave, oglasi / announcements 133

MANIFEST*

PRAVNICI S PODROČJA DELOVNEGA IN SOCIALNEGA PRAVA IZ VSE EVROPE POZIVAMO EVROPSKO UNIJO, NAJ SPOŠTUJE IN PODPIRA TEMELJNE SOCIALNE PRAVICE, ŠE ZLASTI PRI VSEH UKREPIH, POVEZANIH S KRIZO

- 1) Ekonomsko in finančno krizo in njene negativne socialne posledice je treba obravnavati v širšem kontekstu. Zgodovinsko in svetovno, so izkušnje dveh svetovnih vojn vodile Mednarodno organizacijo dela, da je leta 1944 sprejela Filadelfijsko deklaracijo, ki izrecno določa, da:
 - delo ni blago;
 - sta svoboda izražanja in združevanja bistvena za trajnostni razvoj;
 - obstoj revščine v katerem koli delu sveta ogroža blaginjo po vsem svetu.
- 2) Na evropski ravni so določbe te deklaracije po drugi svetovni vojni vzpostavile bistvene temelje evropskega delovnega in socialnega prava in implicitna, pogosto pa tudi eksplicitna izhodišča za oblikovanje krhkega evropskega socialnega modela EU.
- 3) V svojem nagovoru Evropskemu parlamentu 14. septembra 2011 je generalni direktor MOD Juan Somavia poudaril: *»Spoštovanje temeljnih načel in pravic pri delu ni stvar, o kateri bi se lahko pogajali: niti v času krize, ko se množično postavljajo vprašanja o pravičnosti. To je še zlasti pomembno v državah, ki morajo sprejemati varčevalne ukrepe. Kriza ne more biti izgovor za nespoštovanje mednarodno dogovorjenih delovnopравnih standardov.«*
- 4) Na sestanku ministrov za delo in zaposlovanje držav skupine G20, ki je potekalo 26. in 27. septembra 2011 v Parizu, so kot eno ključnih priporočil opredelili

* Manifest je podpisalo več kot 440 profesorjev delovnega in socialnega prava in drugih uglednih strokovnjakov s tega področja iz držav Evrope, med njimi tudi iz Slovenije. Spodbudili in oblikovali so ga člani Mednarodne mreže strokovnjakov za sindikalne pravice. Spletna stran Manifesta z besedilom in seznamom podpisnikov je dostopna na <http://www.etui.org/Networks/The-Transnational-Trade-Union-Rights-Experts-Network-TTUR> (za slovenski prevod je poskrbela revija Delavci in delodajalci; prevod Barbara Kresal in Irena Kuštrin).

lili, da je treba »spodbujati učinkovito izvrševanje socialnih in delavskih pravic in zagotoviti spoštovanje temeljnih načel in pravic pri delu«,¹ kar so vključili v deklaracijo voditeljev držav in vlad skupine G20, sprejeto na vrhu v Cannesu 3. – 4. novembra 2011² (G20 2011b).

- 5) Na sestanku skupine G20, ki je potekalo 17. in 18. maja 2012 v Guadalajari v Mehiki, so ministri za delo in zaposlovanje v svojih sklepih navedli, da »verjamejo, da mora gospodarska rast temeljiti na kakovostnem zaposlovanju, to je na zaposlitvah v formalnem sektorju, s socialno varnostjo, dostojnim plačilom in polnim varstvom delavskih pravic«. Ministri so potrdili »pomen medsebojne usklajenosti politike rasti in zaposlovanja, in makroekonomskih in zaposlitvenih politik na nacionalni in mednarodni ravni«.³
- 6) Vendar pa podatki kažejo, da so od začetka gospodarske krize, od konca leta 2008:
- evropske in nacionalne javne oblasti in nacionalni zakonodajalci sprejeli vrsto ukrepov, ki povečujejo fleksibilnost podjetij, vključno s spremembami nacionalnega delovnega prava,
 - v nekaterih primerih so že pred gospodarsko krizo začeli s splošnimi reformami delovnega prava, s ciljem 'modernizacije' delovnega prava,
 - v nekaterih državah so vladne spremembe vodile k pospešitvi sprejemanja drastičnih sprememb delovnega prava, celo brez sodelujočega posvetovanja s socialnimi partnerji, še zlasti s sindikati,
 - v drugih primerih so bile zahtevane ali državam članicam celo vsiljene strukturne reforme s strani 'trojke', sestavljene iz Mednarodnega denarnega sklada (IMF) in dveh institucij Evropske unije, to je Evropske komisije in Evropske centralne banke (ECB).

Ti ukrepi še zdaleč niso razrešili gospodarske in finančne krize, ravno nasprotno, še poglobili so jo in zdaj ogrožajo sposobnost za razvoj ne le socialne Evrope, temveč tudi širšega projekta evropske gospodarske in politične integracije.

¹ http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateralsystem/g20/WCMS_164260/lang-fr/index.htm

² <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-finaldeclaration.1557.html>

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131076.pdf

7) Pravniki s področja delovnega in socialnega prava iz vse Evrope, podpisniki te izjave, izražamo svojo veliko zaskrbljenost glede sprejetih ukrepov in njihovih posledic za sedanji – medsebojno povezan – pravni, ekonomski in politični razvoj v EU:

- sedanja finančna in gospodarska kriza postavlja delavce in delavske pravice v številnih državah pod velike pritiske;
- ne le, da se spodkopavajo postopki kolektivnega pogajanja, temveč se je začel tudi sistematični napad na kolektivno pogajanje, ki vodi v razgradnjo institucij, mehanizmov in temeljnih načel kolektivnega pogajanja (na primer, s prepovedjo pogajanja na ravni dejavnosti, z uvajanjem možnosti, da se s pogodbo o zaposlitvi derogirajo, na slabše, kolektivno sprejeti minimalni standardi, itd.);
- trojka nekaterim državam članicam vsiljuje obsežno, včasih tudi radikalno deregulacijo njihovega trga dela in sistemov socialne zaščite, kar vodi v oslabitev sindikatov, naraščanje prekernih zaposlitev, negotovost in veliko brezposelnost, vse večjo revščino in socialne nemire;
- takšni radikalni varčevalni ukrepi na področju dela vodijo v zavračanje Evrope in evropskih vrednot, kot tudi v naraščanje ksenofobije, še zlasti do manjšin, in ogrožajo mir v Evropi.

8) Pravniki s področja delovnega in socialnega prava, podpisniki te izjave, zato pozivamo Evropsko unijo in njene institucije, naj spoštuje in podpira:

- vrednote, zapisane v Lizbonski pogodbi, »spoštovanje človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanje človekovih pravic« (2. člen Pogodbe o Evropski uniji),
- svojo obveznost, da »si prizadeva za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, ter za visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja« (tretji odstavek 3. člena PEU),
- temeljne socialne pravice, zagotovljene s pravno zavezujočo Listino EU o temeljnih pravicah (prvi odstavek 51. člena Listine EU o temeljnih pravicah), še zlasti pravico do kolektivnih pogajanj in kolektivnih ukrepov, ki jo je treba interpretirati v skladu z ustreznimi konvencijami MOD, ratificiranimi s strani vseh držav članic (53. člen Listine EU o temeljnih pravicah), varstvo v primeru neupravičene odpustitve, socialno varnost in socialno pomoč.

- 9) Podpisniki pozivamo voditelje držav in vlad, zlasti v njihovi funkciji članov institucije Evropske unije, to je 'Evropskega sveta', naj na jasn in nedvoumen način zagotovijo pravno zavezujoč okvir in naj se zavzamejo za temeljne socialne pravice delavcev in njihovih predstavnikov.
- 10) Temeljne socialne pravice delavcev in njihovih predstavnikov ne smejo biti podrejene niti svoboščinam notranjega trga in konkurenčnemu pravu niti varčevalnim ukrepom, bodisi da temeljijo na fiskalni politiki ali finančni pomoči; te temeljne socialne pravice morajo, nasprotno, biti priznane kot nujen predpogoj za zanesljiv trajnostni gospodarski in socialni razvoj in za napredek Evropske unije in njenih držav članic. Visoki delovno- in socialnopravni standardi imajo odločilno vlogo pri ponovnem uravnoteženju gospodarstev, pri podpori dohodkov in spodbujanju vlaganja v sposobnosti ljudi.
- 11) Sedanja Evropska komisija, skupaj s trojko, trenutno ne spoštuje temeljnih elementov evropskega socialnega modela in duha Filadelfijske deklaracije. Zato socialni model – tako rekoč tiho in neopazno – prestaja svojo popolno razgradnjo in morda tudi uničenje. Če bo evropski socialni model propadel, kako bi lahko evropski projekt kot celota uspel?
- 12) Podpisniki te izjave nasprotujemo takemu odnosu in ukrepom, ki iz njega izhajajo. Pozivamo Evropsko unijo in njene institucije, naj ponovno začne v celoti spoštovati svoje pravne obveznosti in politične cilje ter prevzame svojo odgovornost za trajnostno socialno Evropo.

Januar 2013

KRŠITVE TEMELJNIH SOCIALNIH PRAVIC V IMENU KRIZNIH VARČEVALNIH UKREPOV

Katarina Kresal Šoltes*

UDK: 349.3(495+497.4)

364.652.2:338.124.4

Povzetek: Tudi v Sloveniji se v zadnjih štirih letih od začetka krize dalje stopnjujejo pritiski na temeljne socialne pravice. Izvajajo jih delodajalci in nacionalne oblasti; v državah EU tudi na pobudo in ob podpori Trojke. Strukturne reforme pokojninskega sistema in trga dela, zniževanje plač, pokojnin in drugih dajatev sistema socialne varnosti, kot tudi zmanjševanje vloge dejanskega socialnega dialoga, so le najpogostejše oblike. Avtorica v prispevku razpravlja o učinkih, ki jih imajo različni krizni varčevalni ukrepi na temeljne socialne pravice. Predstavljena so stališča delovnopravne stroke in novejša praksa Odbora MOD za svobodo združevanja in Evropskega odbora za socialne pravice v primeru Grčije.

Ključne besede: temeljne socialne pravice, varčevalni ukrepi, enotna pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas, prekerno delo, Evropski odbor za socialne pravice, Odbor MOD za svobodo združevanja, mednarodno delovno pravo

VIOLATIONS OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS IN THE NAME OF CRISIS-RELATED AUSTERITY MEASURES

Abstract: During the past four years, since the beginning of the economic crisis also in Slovenia has been an increased pressure on fundamental social rights. Pressures are being exercised both by the employers and the national authorities; in EU countries also on the incentive and the

* Katarina Kresal Šoltes, doktorica pravnih znanosti, namestnica direktorja Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
katarina.kresal@pf.uni-lj.si

Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

support of the Troika. Structural reforms of the retirement system and of the labour market, cuts in wages, pensions and other welfare benefits, as well as reducing the role of the genuine social dialogue are only the most common forms of these measures. The contribution deals with the legal issues regarding the effects diverse austerity measures have on the fundamental social rights. It further presents the recent practice of the ILO Committee on Freedom of Association and the European Committee of Social Rights in case of Greece.

Key words: *fundamental social rights, austerity measures, single open-ended contract of employment, precarious work, European Committee of Social Rights, ILO Committee on Freedom of Association, international employment law*

1. UVOD

Strukturne reforme pokojninskega sistema in trga dela, zmanjševanje plač, pokojnin in drugih dajatev iz sistema socialne varnosti, decentralizacija in ožjenje avtonomije kolektivnega pogajanja, zmanjševanje dejanske vloge socialnega dialoga, koncept enotne pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas kot okvir za zmanjševanje varstva zaposlitve, spodbujanje fleksibilnih oblik dela in zaposlitve, še zlasti za mlade, prve iskalce zaposlitve in druge ranljivejše skupine delavcev, so le najpogostejše oblike kriznih varčevalnih ukrepov, ki jih v zadnjih letih uveljavljajo evropske države. Najbolj intenzivno jih uveljavljajo v Grčiji, na pobudo in ob podpori *Trojke* (Mednarodnega monetarnega fonda, Evropske Komisije in Evropske centralne banke), v manj intenzivnem obsegu pa tudi v drugih državah, tudi v Sloveniji. Grški primer nas uči, kakšne radikalne spremembe imajo ti ukrepi na nacionalni sistem industrijskih razmerij in posrečeno je v tej luči citiranje pesmi R.E.M. »the end of the world as we know it.«¹ Krizni varčevalni ukrepi tudi povečujejo razlike med ljudmi, tako med posameznimi državami kot znotraj držav, pri tem pa so najbolj na udaru države južne in vzhodne Evrope.²

¹ Ioannou Christos A., 2012, str. 222. Avtor v tem delu podrobno analizira grški primer implementacije ukrepov trojke.

² Leschke Janine, Jepsen Maria, 2012, str. 308

V tem prispevku se ob prikazu grškega primera osredotočam na pravno vprašanje, ali so temeljne socialne pravice lahko omejene in pod kakšnimi pogoji ter ali so lahko omejene zaradi zagotavljanja *ekonomskih ciljev* ali zaradi uveljavljanja *določene* ekonomske politike. V tej luči so predstavljena izbrana stališča iz ustaljene in novejšje prakse mednarodnih nadzornih organov za varstvo človekovih pravic na ravni OZN, MOD in Sveta Evrope. Tudi odzivi delovno in socialno pravne stroke na to vprašanje so kritični. Številni avtorji opozarjajo na spornost regresivnega trenda ter dolžnost doslednega spoštovanja temeljnih socialnih pravic v duhu *zavezujočega mednarodnega prava in skupne ustavne tradicije evropskih držav*, upošteva pri tem *temeljno funkcijo in načela delovnega in socialnega prava*.³ Objavljeni *Manifest* evropske akademske skupnosti s področja delovnega in socialnega prava je skupen odziv stroke na te kršitve.

Čeprav naj bi bil evropski socialni model temelj procesov evropske integracije, pa v zakonodajah in praksah nacionalnih in EU institucij prevladuje neoliberalna usmeritev, ki daje prednost ekonomskim ciljem pred socialnimi. Je polna zaposlenost še prioritetni cilj EU, v pogojih poštenih in dostojnih delovnih razmer za vse, ali pa gre zgolj za deklaratorne cilje, ki niso podprti tudi s konkretnimi ukrepi?⁴ Uvodoma se spomnimo še ostrih odzivov stroke na kontroverzni sodbi Sodišča EU v zadevah *Laval* in *Viking* v zvezi z omejevanjem temeljne pravice do kolektivnega pogajanja in kolektivnih ukrepov. Stroka je sodišču očitala, da je po njegovi odločitvi ostalo zelo malo od te temeljne pravice, ki jo je sodišče izvotlilo skozi prizmo štirih gospodarskih svoboščin. Te strokovne očitke je Komisija EU prezrla ob pripravi predloga nove ureditve, ki pa je bila kasneje kot neustrezna zavrnjena s strani nacionalnih parlamentov.⁵ Omenjena primera pa sta pomembna še iz enega razloga. Že v razpravah o sodbah *Laval* in *Viking* je delovnoppravna stroka

³ »Nespodobno je ocenjevati kot konkurenčno prednost države neupoštevanje mednarodnih in nacionalnih delovnih standardov, ki udejanjajo pravico do dostojnega dela kot človekovo pravico. Ta očitek gre indeksom fleksibilnosti zaposlovanja, ki jih merita OECD in Svetovna banka, ter politikam, ki uporabljajo te indekse kot referenco za reforme delovne zakonodaje.« Kresal Šoltes, Katarina, 2012 (III), Dnevi slovenskih pravnikov 2012, str. 1516. Glej tudi: Kresal Barbara 2012 (I), str. 246-250; Senčur Peček Darja 2012, str. 1487-1494; Strbran Grega 2012(I), str. 508-515; Vodovnik Zvone 2012, str. 271, 273-289. Glej tudi dela iz op. št. 22.

⁴ O tem vprašanju več v: Rodgers Lisa, 2011, str. 394 – 396.

⁵ Predlog direktive o izvrševanju Direktive 96/71/ES o naporitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, COM(2012) 131 final, Evropska Komisija, 23. marec 2012. Predlog Uredbe Sveta o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, COM(2012) 130 final, Evropska Komisija, 23. Marec 2012. Tudi Slovenija je imela pridržke k predlogu, glej: Predlog Stališča RS, ki ga je pripravila Vlada RS dne 10.5.2012, št. 54944-3/2012/5, EPA: 316-IV in št. 54928-9/2012/4, EPA: 319/VI.

kritično izpostavila vprašanje, ali naj imajo *gospodarske svoboščine enak rang varstva kot temeljne socialne pravice*. Samo če bi šlo za enak rang varstva, pride v primeru tehtanja, komu dati prednost v primeru medsebojnega konflikta, v pošteev uporaba načela sorazmernosti. Glavni očitke stroke Sodišču EU pa je bil, da je treba dati v razmerju med gospodarskimi svoboščinami in temeljnimi socialnimi pravicami prioriteto slednjim in da princip sorazmernosti, ki ga je v zadevah Laval in Viking uporabilo Sodišče EU pri utemeljitvi dovoljenosti posega v temeljne socialne pravice, ni v skladu z zavezujočim mednarodnim pravom, ki zavezuje vse države članice EU (v tem primeru zlasti Konvencije MOD št. 87, št. 98 in št. 154 s področja sindikalne svobode ter 5. in 6. člen Evropske socialne listine).⁶ Mednarodno pravo s področja sindikalne svobode namreč ne predvideva možnosti njenega omejevanja zaradi varstva gospodarskih svoboščin.

2. OMEJEVANJE SOCIALNIH PRAVIC ZARADI EKONOMSKE POLITIKE

Zgoraj izpostavljeno vprašanje je mogoče aktualizirati z vidika varčevalnih ukrepov. Zastavimo si vprašanje, ali naj imajo *gospodarski cilji in ukrepi oziroma določene ekonomske strategije, enak rang varstva kot človekove pravice*? So gospodarski cilji in ukrepi – kot so na primer sanacija bank, privatizacija javnih služb, dokapitalizacija državnih podjetij, zmanjševanje proračunskih izdatkov in drugi ukrepi – po mednarodnem in ustavnem pravu enako močno varovani kot so varovane temeljne človekove pravice?

S pravnega vidika je pomembno to, da imajo *temeljne socialne pravice status človekovih pravic z mednarodnopravnim in ustavnopravnim jedrom*. Slovenska ustava v 15. členu določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine *omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava*. V slovenski ustavi ni določb o tem, da so človekove pravice lahko omejene zaradi zagotavljanja ekonomskih ciljev ali določene ekonomske politike. Tudi v mednarodnih aktih s področja človekovih pravic ni določeno, da bi bile te lahko omejene zaradi določenih ekonomskih ciljev ali politik. Iz 4. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Ur.l. SFRJ 7/71; MPESKP) izhaja, da sme država podpisnica *omejiti uživanje socialnih pravic iz pakta samo z zakonom, in le v*

⁶ Kresal Šoltes, Katarina, 2009, str. 468, 483-485. Tako tudi: Bruun Niklas, Bückner Andreas, Dorssemont Filip, 2012, str. 305

tolikšni meri, kolikor je to v skladu z naravo teh pravic in le zato, da izboljša blaginjo v demokratični družbi. Iz G člena Evropske socialne listine, spremenjenega (Ur.l. RS – MP št. 7/99; MESL) izhaja, da za učinkovito uresničevanje pravic in načel iz listine *ne veljajo nobene omejitve, ki niso posebej navedene v listini, razen tistih, ki so predpisane z zakonom in so v demokratični družbi nujne za zaščito pravic in svoboščin drugih ali za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale.* Ugotoviti je mogoče, da niti v paktu niti v listini niso določeni ekonomski cilji ali politike kot omejitveni razlogi sami po sebi. Ekonomski varčevalni ukrepi, ki posegajo in omejujejo temeljne socialne pravice, pomenijo kršitev mednarodnega prava, kolikor ne izpolnjujejo zgoraj navedenih pogojev; če torej niso nujni zaradi zagotavljanja drugih človekovih pravic, za zaščito javnega interesa, državne varnosti, javnega zdravja ali morale in če niso uvedeni z namenom izboljšanja blaginje ljudi.

Še več, iz splošnih komentarjev Odbora ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice izhaja, da iz mednarodnega pakta ne izhaja noben vnaprej favoriziran ekonomski sistem (na primer socialistični, kapitalistični, mešani, centralno planski ali liberalno ekonomski), temveč je z vidika izpolnjevanja obveznosti držav pogodbenic pomembno le to, da priznavajo in učinkovito uresničujejo z mednarodnim paktom priznane temeljne socialne pravice.⁷ *Zato je treba v primeru, če nacionalni ekonomski sistem ne omogoča uresničevanja temeljnih socialnih pravic v skladu z mednarodnimi in ustavnopravnimi standardi, problematizirati sam sistem, ne pa socialnih pravic.* Ena od obveznosti držav pogodbenic tako po paktu kot po listini je tudi prizadevanje za *progresiven (in ne regresiven!) razvoj* socialnih pravic. Na to obveznost opozarjajo tudi pritožniki v postopkih pred mednarodnimi nadzornimi organi na ravni MOD in Sveta Evrope.

Evropski odbor za socialne pravice je že zavzel *stališče glede zmanjševanja socialnih pravic zaradi ekonomskih kriz.* Odbor je poudaril, da so države pogodbenice s podpisom ESL sprejele za cilj svoje politike, da si z vsemi ustreznimi sredstvi prizadevajo za doseg pogojev, v katerih bodo pravica do zdravja, pravica do socialne varnosti, pravica do socialne in zdravstvene pomoči in pravica do storitev socialnovarstvenih služb, učinkovito uresničene. Odbor meni, da ekonomske krize ne bi smele imeti za posledico zmanjšanje varstva teh pravic, priznanih z listino, zato so *vlade dolžne sprejeti vse potrebne korake, da zagotovijo učin-*

⁷ Splošni komentarji Odbora ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice, št. 3 (The nature of States parties obligations), 14. 12. 1990, para. 8.

*kovito varstvo pravic iz listine v obdobju, ko upravičenci najbolj potrebujejo varstvo.*⁸ Iz prakse Odbora nadalje izhaja, da *kar velja za pravico do zdravja in socialno varstvo, mora enako veljati za delovno pravo* in da spremembe, ki so lahko razumne z vidika omejevanja javnih izdatkov in razbremenitve poslovanja podjetij, ne bi smele pretirano destabilizirati situacije tistih, ki uživajo pravice iz listine. Večja prožnost zaposlitve ne bi smela postavljati v slabši položaj kategorije delavcev, predvsem tistih, ki nimajo stabilnega dela za dalj časa, glede njihovih temeljnih pravic na področju delovnega prava, ki jih varujejo pred arbitrarnimi odločitvami delodajalcev ali pred ekonomskimi gibanji. Zagotovitev teh pravic je dejansko eden od namenov listine. Razen, če se ne odloči, da se bodo prenehale izpolnjevati obveznosti iz listine.⁹

3. ODLOČITVE MEDNARODNIH NADZORNIH ORGANOV V PRIMERU GRČIJE

Grški varčevalni ukrepi so predmet številnih postopkov pred mednarodnimi nadzornimi organi tako na ravni Mednarodne organizacije dela kot tudi Sveta Evrope. Ker Grčijo zavezujejo podobni mednarodni akti kot Slovenijo, so odločitve v teh primerih pomembne tudi za presojo morebitnih podobnih slovenskih primerov. Grčijo zavezujejo najpomembnejši mednarodni akti s področja človekovih pravic, med njimi MPESKP, vse najpomembnejše konvencije MOD s področja sindikalne svobode (Konvencija MOD št. 87, št. 98 in št. 154 in št. 151) ter za razliko od Slovenije (ki jo zavezuje novejša, spremenjena Evropska socialna listina; MESL) prvotna Evropska socialna listina iz leta 1961 z ustreznimi Protokoli (v nadaljevanju: ESL).

3.1. Odbor MOD za svobodo združevanja – primer št. 2820 (Grčija)

V tej zadevi gre za pritožbo zoper grško vlado, ki jo je pred Odborom MOD za svobodo združevanja oktobra 2010 vložilo več grških sindikalnih konfederacij in mednarodna konfederacija sindikatov (ITUC). V pritožbi se navajajo številne kršitve pravice do sindikalnega združevanja in delovanja ter kolektivnega pogajanja, do katerih naj bi prišlo v okviru uveljavljanja varčevalnih ukrepov v okviru mehanizma

⁸ ECSR, general introduction to Conclusions XIX-2 (2009).

⁹ ESCR, kolektivna pritožba št. 65/2012 (Grčija) z dne 23. maj 2012, para. 16-17.

mednarodne finančne pomoči Grčiji. Grška vlada je v tem postopku navajala, da je morala vse sporne zakonske ukrepe sprejeti kot pogoj za odobritev mednarodne finančne pomoči ter v sodelovanju, na priporočilo in ob podpori Trojke.

Pritožniki so navajali številne sporne pravne podlage za varčevalne ukrepe med njimi: **zakon 3833/2010** (znižanje plač v javnem sektorju za 7% glede na veljavne predpise in kolektivne pogodbe, znižanje drugih prejemkov kot so nadomestilo za čas letnega dopusta, božičnih in velikonočnih praznikov za 30% ter prepoved sklepanja ugodnejših kolektivnih pogodb), **zakon 3845/2010** (trajno spreminjanje sistema splošne veljavnosti nacionalnih kolektivnih pogodb, možnost izključitve določenih kategorij delavcev, kot so mladi, iz veljavnosti nacionalnih kolektivnih pogodb in splošno veljavnih določb o minimalni plači in pogojih dela, dodatno znižanje plač za 3%, znižanje odpravnin in odpovednih rokov), »**Memorandum za razumevanje specifičnih ekonomsko političnih pogojev**« (napoved strukturnih sprememb trga dela z decentralizacijo kolektivnega pogajanja, spremembo sistema minimalne plače, podaljšanjem poskusnega dela na eno leto v okviru koncepta enotne pogodbe za nedoločen čas), **zakon 3863/2010** (uvedba posebne vajeniške pogodbe za mlade med 15 in 18 letom, z njihovo izključitvijo iz veljavnosti kolektivnih pogodb), **zakon 4024/2011** (posegi v sistem kolektivnih pogodb z omejitvijo načela in favorem, omejitvijo splošne veljavnosti, možnostjo sklepanja kolektivnih sporazumov na ravni podjetja med delodajalcem in »skupino delavcev«,...), **zakon 3899/2010** (podaljšanje poskusne dobe iz dveh na 12 mesecev po izteku katere je delavec lahko odpuščen brez razloga in brez odpravnine, poseg v načelo in favorem v sistemu kolektivnih pogodb z možnostjo odstopanja od ugodnejših določb o plači in pogojih dela iz sektorske kolektivne pogodbe s podjetniško kolektivno pogodbo, vendar ne izpod ravni, določene z nacionalno splošno kolektivno pogodbo), idr.¹⁰

Obor MOD za svobodo združevanja je pri odločanju v tej zadevi uvodoma izpostavil, da gre za izjemne in grobe posege v situaciji akutne finančne in gospodarske krize in s tem v zvezi izpostavil svoja predhodno izražena stališča, da so posegi v veljavne kolektivne pogodbe z namenom zniževanja plač v javnem sektorju v nasprotju z načelom svobode sklepanja kolektivnih pogodb, kolikor pa so takšni posegi nujni zaradi stabilizacije razmer, pa so lahko uveljavljeni le začasno, v razumnem obdobju in ob ustreznem varstvu najbolj ranljivih skupin delavcev. Pomembno je,

¹⁰ Reports of the Committee on Freedom of Association, 365th Report, case 2820 (Greece), para. 788-949

da so taki ukrepi sprejeti po predhodnem posvetovanju s socialnimi partnerji in da je njihova veljavnost odvisna od preverljivosti njihovih učinkov.¹¹ V zvezi z zakonskimi spremembami glede samega sistema kolektivnih pogodb v smeri večje decentralizacije, je Odbor opozoril, da mora država zagotoviti veljavnost vsake sklenjene kolektivne pogodbe in da sistematično favoriziranje decentraliziranega kolektivnega pogajanja z ekskluzivnimi določbami, ki so manj ugodne od določb iz kolektivnih pogodb višje ravni, lahko vodi v splošno destabilizacijo sistema kolektivnega pogajanja in s tem slabljenje svobode kolektivnega pogajanja v nasprotju z načeli iz Konvencij MOD št. 87 in 98. V zvezi z možnostjo, da na ravni podjetja sklepajo kolektivne pogodbe z delodajalcem skupine delavcev, je Odbor izrazil zaskrbljenost, da takšna situacija lahko resno ogrozi položaj sindikalnih organizacij kot predstavniškega glasu delavcev v procesu kolektivnih pogajanj.¹²

Odbor je še poudaril, da je bistvenega pomena, da socialni partnerji in vlada nujno pristopijo k skupnemu pregledu vseh spornih ukrepov in njihovega vpliva na delovna razmerja v državi ter da naj bodo v prihodnje socialni partnerji polno vključeni v določanje nadaljnjih sprememb v okviru sporazumov s Trojko.¹³

Odbor je v zvezi s pritožbo sprejel *priporočilo*, v katerem grško vlado poziva h krepitvi institucionalnega okvira za kolektivna pogajanja in socialni dialog ter k *trajnemu in intenzivnemu socialnemu dialogu o vseh spornih zadevah iz te pritožbe*, o čemer ga mora vlada še naprej obveščati. Odbor grško vlado tudi poziva, da *zakonsko zagotovi, da bo vsaka kolektivna pogodba učinkovala med udeleženci, katere predstavljajo pogodbene stranke*, ker učinkovitost kolektivnega pogajanja temelji na tem, da so zastopane stranke zavezane s prostovoljno dogovorjenimi določbami.¹⁴

3.2. Evropski odbor za socialne pravice – kolektivna pritožba št. 65/2011 (Grčija)

Ta kolektivna pritožba se je nanašala na dve zatrjevani kršitvi in sicer v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s poskusno dobo in v zvezi z načelom in favorem

¹¹ Ibid., para. 990-991. O ustaljeni praksi Odbora v podobnih primerih v: ILO 2006, Digest: para. 998-1045.

¹² Cit. op. 10, para. 997-998.

¹³ Ibid., para. 1002.

¹⁴ Ibid., para. 1003.

v razmerju med kolektivnimi pogodbami panožne in podjetniške ravni.¹⁵ V nadaljevanju je obravnavana prva zatrjevana kršitev. V tej kolektivni pritožbi sta dve grški sindikalni konfederaciji med drugim zatrjevali, da Grčija krši **4. odstavek 4. člena ESL, o pravici do razumnega odpovednega roka pri prenehanju zaposlitve**, s tem, ko je z zakonom 3899 z dne 12.12.2010 izenačila prvih 12 mesecev zaposlitve za nedoločen čas s poskusno dobo z možnostjo odpovedi brez odpovednega roka ali kompenzacije v času poskusne dobe. Četrti odstavek 4. člena ESL določa obveznost držav pogodbenic, da »priznavajo vsem delavcem pravico do razumnega odpovednega roka pri prenehanju zaposlitve«. Sporni zakon 3899/2010 je določil, da se prvih 12 mesecev zaposlitve za nedoločen čas šteje za poskusno dobo, med katero lahko pogodba preneha brez odpovednega roka in brez odpravnine, če se stranki ne dogovorita drugače, pogodba za nedoločen čas z več kot 12 meseci zaposlitve pa je lahko odpovedana na podlagi predhodne pisne odpovedi s strani delodajalca, z eno (1) mesečnim odpovednim rokom v primeru trajanja zaposlitve od 12 mesecev do 2 let. Vlada je v odgovoru navedla, da so ukrepi sprejeti v razmerah akutne krize, z namenom omilitve strukturnih problemov trga dela in sistema socialne varnosti, da bi se zagotovilo njihovo delovanje, še zlasti glede določanja plač v okviru sistema kolektivnega pogajanja, povečanja prožnosti delovnih razmerij in zmanjševanja stroškov dela ter zmanjšanja brezposelnosti.

Odbor je uvodoma izpostavil stališče, da so države pogodbenice dolžne spoštovati obveznosti iz listine tudi v kriznih obdobjih.¹⁶ Pri odločitvi v tej zadevi se je Odbor oprl na načela iz svoje dosedanje prakse v zvezi z razlago 4. odstavka 4. člena ESL in sicer. Pravica do razumnega odpovednega roka se nanaša na vse kategorije delavcev, tudi tiste iz atipičnih oblik zaposlitve in tudi na čas poskusne dobe. Glede standarda »razumnega« roka Odbor doslej ni oblikoval abstraktnega pravila, temveč je o tem odločal od primera do primera, pri čemer pa je že presodil, da gre za kršitev listine, če je določeno manj kot mesec dni roka po enem letu službe. V skladu z listino pa je situacija, če je dano izplačilo nadomestila plače namesto odpovednega roka, če je ekvivalentno zaslužku za čas odpovednega roka. Takojšnja odpoved brez odpovednega roka je lahko utemeljena le na resni

¹⁵ Ker je Odbor z večino glasov odločil, da druga zatrjevana kršitev sodi v okvir 5. in 6. člena ESL (pravica do sindikalnega organiziranja in pravica do kolektivnega pogajanja), Grčija pa teh določb ni sprejela v svoj pravni red, glede te zadeve ni ugotovil kršitev 3/1 člena Protokola k ESL, kar je zatrjevala pritožba.

¹⁶ Cit. op. 8. in 9.

kršitvi. Glede instituta poskusnega dela je Odbor navedel, da je legitimno, da se delodajalcu omogoči preizkus delavčevih kvalifikacij in izpolnjevanja zahtev dela, vendar pa tega instituta ni mogoče tako široko interpretirati in poskusne dobe določiti v tako dolgem trajanju, da bi varstvo iz 4. odstavka 4. člena listine ostalo neučinkovito. V konkretnem primeru sporni zakon sploh ni predvidel odpovednega roka v primeru, ko je pogodba o zaposlitvi, ki se je po zakonu štela za pogodbo za nedoločen čas, odpovedana v času poskusne dobe enega leta.

Odbor je dne 23. maja 2012 soglasno odločil, da sporni grški zakon *krši določbo 4. odstavka 4. člena ESL o pravici do razumnega odpovednega roka*.

3.3. Evropski odbor za socialne pravice – kolektivna pritožba št. 66/2011 (Grčija)

V tej zadevi se je zatrjevalo več kršitev ESL, ki so se nanašale na grško zakonodajo v zvezi s *posebno vajeniško pogodbo* (apprenticeship contract) med delodajalcem in osebo med 15 in 18 letom starosti ter posebno ureditvijo v zvezi z *zaposlitvijo oseb, mlajših od 25 let, ki so na novo vstopile na trg dela*. Sporni zakon 3863 z dne 15. julij 2010 je za obe kategoriji mladih delavcev določal nižjo plačo (za prvo kategorijo v višini 70% minimalne plače in za drugo v višini 84% minimalne plače) ter različne druge manj ugodne posebnosti glede delovnih pogojev ali izključitve iz splošnih shem sistema socialne varnosti v razmerju do ostalih kategorij zaposlenih. Glede vajeniške pogodbe je zakon tudi izrecno določal, da se določbe delovne zakonodaje, razen v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu, ne uporabljajo. Grška vlada je utemeljevala sprejem teh ukrepov z argumentom visoke brezposelnosti med mladimi in spodbujanja integracije mladih na trg dela, tako da se jim omogoči pridobitev potrebnih izkušenj in sposobnosti za delo.

Z Odločitvijo z dne 23. maja 2012 je Odbor soglasno odločil, da grška zakonodaja krši: 7. odstavek 7. člena (pravica do plačanega letnega dopusta oseb, mlajših od 18 let), 2. odstavek 10. člena (pravica do poklicnega usposabljanja), 3. odstavek 12. člena (pravica do socialne varnosti) in 1. odstavek 4. člena (pravica do dostojnega plačila) ESL iz leta 1961.

Ker po sporni zakonodaji vajenci niso bili upravičeni do treh tednov letnega dopusta v okviru enoletne vajeniške pogodbe, glede na to, da jih je zakonodajalec izključil iz veljavnosti delovne zakonodaje, je Odbor odločil, da to predstavlja **kr-**

šitev 7. odstavka 7. člena ESL o pravici do plačanega letnega dopusta zaposlenih oseb, mlajših od 18 let.¹⁷

Odbor je nadalje odločil, da zakonska ureditev posebne vajeniške pogodbe, **krši 2. odstavek 10. člena ESL o pravici do poklicnega usposabljanja**, ker sporna zakonska ureditev ne zagotavlja ustreznega sistema vajeništva ali drugih sistematičnih usposabljanj mladih fantov in deklet v različnih zaposlitvah. Iz prakse Odbora izhaja, da mora vajeništvo, da bi ustrezalo zahtevam iz listine, vključevati usposabljanje na podlagi pogodbe med mlado osebo in delodajalcem, ki jo opredeljuje sistem pravil, ki urejajo dolžino vajeništva, razmerje med časom za teoretično in praktično usposabljanje, vrsto izbranega vajeništva, izbiro in kvalifikacije vzgojiteljev, plačilo vaje in prenehanje vajeniške pogodbe. Razen klasičnega vajeniškega sistema, se lahko uvedejo tudi druge oblike vajeništva, pomembno pa je, da tudi te druge oblike ureja zaokrožen okvir pravil, ki določa razmerje med pridobivanjem delovnih izkušenj in zagotavljanjem izobraževanja.¹⁸ Ker teh elementov zakon 3863 ni urejal, niti ni bil institut posebne vajeniške pogodbe konsistentno vključen v splošno shemo vajeništva, taka ureditev ne izpolnjuje zahtev iz 2. odstavka 10. člena ESL.

Odbor je nadalje ugotovil **kršitev 3. odstavka 13. člena ESL o pospešenem razvoju sistema socialne varnosti**. Države pogodbenice so na tej podlagi zavezane, da si prizadevajo za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi dosegel višjo raven. Kršitev v konkretnem primeru je podana zato, ker sporna zakonodaja ustvarja različne kategorije delavcev, ki so dejansko izključeni iz splošne ravni varstva, ki jo zagotavlja sistem socialne varnosti na splošno, kar predstavlja poslabšanje sheme socialne varnosti, ki ne izpolnjuje zahtev iz listine.¹⁹ Iz prakse Obora namreč izhaja, da ukrepi, sprejeti v kriznih razmerah npr. za konsolidacijo javnih financ z namenom zagotoviti ohranitev in vzdržnost sistema socialne varnosti, ne smejo spodkopati temeljev tega sistema ali zanižati posameznikom možnost varstva, ki ga ta nudi za kritje resnih socialnih in ekonomskih rizikov, zato mora vsakršna sprememba v sistem socialne varnosti ohranjati zadostno širok sistem obvezne socialne varnosti in se vzdržati izključevanja celotne kategorije delavcev iz varstva, ki ga ta sistem zagotavlja. Če krizni ukrepi ne izpolnjujejo teh

¹⁷ Prvotna ESL iz leta 1961 v zvezi s pravico otrok in mladoletnikov do varstva iz 7. člena določa, da so zaposlene osebe, mlajše od 18 let, upravičene do najmanj treh tednov plačanega letnega dopusta.

¹⁸ ECSR, Conclusions XIV-2; kolektivna pritožba št. 66/2011, para. 36.

¹⁹ Ibid., para. 48.

zahtev, ustvarjajo regresivne korake, ki se ne morejo šteti za skladne z določbo 3. odstavka 12. člena listine.²⁰

Nadalje je podana tudi **kršitev 1. odstavka 4. člena ESL o pravici do dostojnega plačila**, kolikor se na podlagi sporne zakonodaje zagotavlja vsem delavcem, mlajšim od 25 let *minimalna plača izpod praga revščine*. Čeprav Odbor v določenih okoliščinah lahko šteje za skladno z ESL tudi določanje nižje minimalne plače za mlajše osebe (npr. v primeru vajeništva ali v drugih oblikah poklicnega usposabljanja, če je to utemeljeno na primer na statističnih podatkih o nižjih življenjskih stroških), pa takšno znižanje ne sme pasti izpod praga revščine v zadevni državi. V konkretnem primeru se je navajala minimalna plača (določena z nacionalno splošno kolektivno pogodbo) v višini 730 EUR, prag revščine pa v višini 580 EUR, s predpisom z dne 28.2.2012 pa naj bi se minimalna plača mladit izpod 25 let iz zadevnega primera, ki je bila s spornim zakonom določena v višini 84% minimalne plače, dodatno znižala še za 32%.²¹ Odbor je presodil, da je *obseg* znižanja minimalne plače *in način*, na katerega je bilo znižanje aplicirano na vse *delavce izpod 25 let*, nesorazmerno, četudi bi se upoštevale posebne ekonomske okoliščine (ki bi sicer lahko utemeljile drugačno obravnavo mlajših delavcev zaradi ciljev zaposlitvene politike), zato je v konkretnem primeru podana tudi **kršitev 1. odstavka 4. člena ESL v luči prepovedi diskriminacije** po določbi Preambule ESL iz leta 1961.

4. IN SLOVENIJA?

Krizni varčevalni ukrepi se uvajajo tudi v Sloveniji, doslej v manjšem obsegu, vendar v primerljivih oblikah in s podobno argumentacijo vlade. Regresivni posegi v socialne pravice se izvajajo na ravni zakonodajne in izvršilne oblasti ter posledično tudi v praksi delodajalcev, vključno z razbohoteno nezakonito prakso, ki ji inšpekcija dela zaenkrat ni kos.

V Sloveniji med oblastnimi ukrepi izstopa po intenzivnosti posega v temeljne postulate pravne in socialne države Zakon za uravnoteženje javnih financ (Ur.l. RS št. 40/12; v nadaljevanju ZUJF), ki je s hkratnim spreminjanjem več deset zakonov naenkrat, posegel v pravice in javne storitve praktično na vseh družbenih

²⁰ ESCR, Conclusions XVI-1; kolektivna pritožba št. 66/2911, para. 47.

²¹ Ibid., para. 59-65.

področjih. Že v času postopka sprejemanja ZUJF je stroka opozarjala na vrsto neustavnosti, ki pa jih oblast ni upoštevala, prav tako pa se doslej nanje ni ustrezno odzvalo niti Ustavno sodišče RS.²² Kot nujne prioritete ukrepe za povečanje konkurenčnosti gospodarstva in zmanjšanje javnofinančnih težav je vsakokratna slovenska vlada, ne glede na politično orientiranost, opredelila tudi strukturne reforme, kot so nova pokojninska in delovnopravna zakonodaja in ureditev trga dela (ZPIZ-2, ZDR-1 in ZUTD-A), ki so bile uveljavljene v začetku leta 2013. Naj spomnim, da so prvotna izhodišča za reformo trga dela vključevala tudi uvedbo koncepta enotne pogodbe za nedoločen čas s poskusno dobo, ki je vseboval nekatere podobne značilnosti kot v zgoraj prikazanem grškem primeru. Stroka je ta koncept zavrnila kot neustrezen.²³ V postopku usklajevanja s socialnimi partnerji je bil kasneje tudi opuščen. Sporni oblastni posegi v plačni sistem javnih uslužbencev so se izvajali na več načinov in kontinuirano že od leta 2010 dalje. Po eni strani je Vlada sodelovala v socialnem dialogu kot stranka veljavne Kolektivne pogodbe za javni sektor (KPJS) in drugih panožnih kolektivnih pogodb, katerih podpisnica na strani delodajalcev je bila, po drugi strani pa je v času pogajanj, ko s sindikati ni dosegla želene spremembe, skupaj z zakonodajalcem jeseni 2010 izvedla niz enostranskih oblastnih posegov v veljavne kolektivne pogodbe - od spremembe zakonsko predpisanega kvoruma za sklepanje KPJS s spremembo 42. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) do enostranskih obligacijsko pravnih dejanj. Stroka je takšno ravnanje kot neustrezno zavrnila.²⁴ Neustavnost 42. člena ZSPJS je kasneje potrdila tudi ustavnosodna presoja.²⁵ Nadaljnji oblastni posegi v pravice javnih uslužbencev so bili izvedeni z že omenjenim ZUJF in po mojem mnenju tudi s predpisi o izvrševanju proračuna, s tem, ko se v zakonu ni zagotovilo zadostnih sredstev za izpolnitev vseh zakonsko in pogodbeno določenih obveznosti do javnih uslužbencev in z drugimi področnimi zakoni, kot na primer na področju organiziranosti in dela policije, s tem, ko se v novo sprejetem zakonu ni upoštevalo že prej dogovorjenih obveznosti vlade iz veljavno sklenjenih stavkovnih in drugih kolektivnih sporazumov. Potrebna bo temeljita pravna analiza omenjenih in vseh drugih kriznih varčevalnih ukrepov, s katerimi so bili izvedeni posegi v temeljne socialne pravice.

²² Glej: Kresal Šoltes, Katarina, 2012(I), str. 3; Kresal Šoltes Katarina 2012(II), str. Kresal, Barbara, 2012(II), priloga; Strban, Grega, 2012(II), str. 37; Strban, Grega, 2012(I), str. 520-525; Kovač, Polonca, 2013, str.

²³ Kresal Barbara, 2012 (I), str. 250-253.

²⁴ Kresal Šoltes, Katarina, 2010, str. 569-571, 578-586.

²⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-249/10 z dne 15. marec 2012.

5. ZAKLJUČEK

Svoboda dela, socialna varnost in enaka obravnava vsakogar brez diskriminacije so predpogoj in sestavni del človekovega dostojanstva. Te in druge socialne pravice so se na evropskem prostoru razvijale v okviru koncepta socialne države (sozialstat) ter do konca osemdesetih let tudi v okviru različnih konceptov socialističnih držav.

Koncept socialne države in temeljnih socialnih pravic temelji na: 1) omejevanju kapitala in svobodne gospodarske pobude, ki je ustavno legitimirano s prepovedjo izvajanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo (74. člen slovenske ustave) in uživanjem lastnine na način, da je zagotovljena njena ekonomska, socialna in ekološka funkcija (67. člen slovenske ustave) ter 2) na redistribuciji produktov, vse pa z namenom zagotavljanja čim višje ravni življenjskega standarda, javnih storitev in temeljnih socialnih pravic vsem ljudem brez diskriminacije. Ta koncept v temeljih nasprotuje konceptu neoliberalne tržne ekonomije ter kriznim varčevalnim ukrepom, kot so ti, predstavljeni v prispevku in s katerimi se koncept neoliberalne tržne ekonomije konkretizira in udejanja. Da pomenijo krizni varčevalni ukrepi - ki jih v zadnjih letih pospešeno uveljavlja Grčija (na pobudo in ob podpori Trojke), v (zaenkrat) milejši obliki pa jih uveljavlja ali jih vsaj poskuša uveljaviti tudi slovenska nacionalna politika - kršitev temeljnih socialnih pravic kot jih jamči zavezujoče mednarodno pravo, ugotavljajo poleg delovnopravne stroke širom Evrope tudi mednarodni nadzorni organi na ravni MOD in Sveta Evrope.

Za pravno obravnavo koncepta socialne države in temeljnih socialnih pravic pa je bistveno to, da imajo socialne pravice *status človekovih pravic in univerzalne temeljnega pravnega načela*. So del veljavnega slovenskega pravnega reda (enako tudi drugih evropskih nacionalnih ureditev), z določljivim in iztočljivim mednarodno in ustavno pravnim jedrom.

Še več, so tudi del univerzalne laične etike. Kot izhaja iz preambule Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah izhajajo te pravice iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebnosti. Priznanje socialnih pravic, njihove neodtujivosti od človeške biti ter njihove prepletenosti in enake obravnave z drugimi političnimi in državljanskimi pravicami, je največja civilizacijska pridobitev 20. stoletja. In kot taka bi morala biti kategorični imperativ razvitih družb 21. stoletja. To je sporočilo in hkrati zahteva, ki jo sporoča delovnopravna znanost ter ljudje na vseslovenskih vstajah in drugih demonstracijah po vsej Evropi.

VIRI IN LITERATURA:

- Bruun Niklas, Bücker Andreas, Dorssemont Filip: *Balancing Fundamental Social Rights and Economic Freedoms: Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilema?* v: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 28, no. 3(2012): 279-306.
- ILO, 2006, Digest: Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 5. dopolnjena izdaja, 2006
- ILO, 2012: Report of the Freedom of Association Committee, no. 365, GB.316/INS/9/1, Geneva, november 2012, Case no. 2820 (Greece),
- Ioannou, Christos A.: *Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration*, v: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 28. No.2(2012): 199-222.
- Kovač Polonca: *Pravno varstvo prejemnikov pokojnin – študija primera 143. Člena zakona za uravnoteženje javnih financ*, v: Delavci in delodajalci št. 1/2013, str. 29-54.
- Kresal Barbara 2012(I): *Primerljivost delovnopravnega varstva v različnih oblikah zaposlitve*, v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2012, str. 245-262.
- Kresal Barbara 2012(II): *Prisilno upokojevanje po ZUJF v luči prepovedi diskriminacije na podlagi spola in na podlagi starosti* v: Pravna praksa, št. 23/2012, priloga.
- Kresal Šoltes, Katarina 2012(I): *S »supervarčevalnim« zakonom nad socialno državo*, v: Pravna praksa, uvodnik, št. 16-17/2012, str. 3
- Kresal Šoltes Katarina 2012(II): *Poseg ZUJF v pravico javnih uslužbencev do regresa za letni dopust*, v: Pravna praksa št. 26, str. 8-9.
- Kresal Šoltes, Katarina 2012 (III), Dnevi slovenskih pravnikov 2012: Ali je slovenska delovna zakonodaja res nefleksibilna, v: Podjetje in delo št. 6-7/2012, str. 1506-1518.
- Kresal Šoltes, Katarina: *Oblastni posegi v kolektivna pogajanja*, v: Delavci in delodajalci št. 4/2010, str. 569-571, 578-586
- Kresal Šoltes, Katarina: *Primer Laval in Viking z vidika slovenske pravne ureditve avtonomije kolektivnega pogajanja*, v: Delavci in delodajalci št. 4/2009, str. 465-489.
- Leschke Janine, Jepsen Maria: Introduction: *Crisis, policy responses and widening inequalities in the EU*, v: International Labour Review, vol 151 (2012), no. 4, 289-312.
- Rodgers Lisa, 2011, *Labour law and employment policy in the EU: conflict or consensus?*, v: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 27, no. 4(2011): 387-406.
- Senčur Peček Darja: *Vloga delovnega prava in njeno uresničevanje v spremenjenih razmera*, v: Podjetje in delo 6-7/2012, str. 1483-1494
- Strban Grega 2012(II): *Nekatera pravna vprašanja predloga Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF): Stališča Društva za delovno pravo in socialno varnost* v: Pravna praksa št. 16-17/2012, str. 37.
- Strban Grega 2012(I): *Pravica do socialne varnosti in njen pomen v času gospodarske recesije*, v: Delavci in delodajalci št. 4/2012, str. 507-532.
- Vodovnik Zvone: *Ustavni okviri razvoja delovnega in socialnega prava*, v: Delavci in delodajalci 2-3/2012, str. 263-298.

VIOLATIONS OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS IN THE NAME OF CRISIS-RELATED AUSTERITY MEASURES

Katarina Kresal Šoltes*

SUMMARY:

In the name of crisis-related austerity measures pressures on fundamental social rights are being exercised both by the authorities and the employers; by the former within the framework of their legislative and executive competencies and also in their capacity as an employer within the public sector, by the latter on the individual and collective level and finally by increasingly applying illegal practices. Structural reforms of the retirement system and of the labour market, cuts in wages, pensions and other welfare benefits, as well as reducing the role of the genuine – not merely formal – social dialogue, the attempts to introduce a single open-ended employment contract and other forms of precarious work, particularly so for the young population and first job seekers are only the most common forms of the crisis-related austerity measures. On the incentive and the support of the Troika, they are being vigorously carried out in Greece. Though slightly less intensively, they are increasingly applied or attempted to be applied in Slovenia too.

Freedom of work, social security and equal treatment for all without any discrimination are a precondition and an integral part of human dignity. They are realized through fundamental social rights and within the concept of *welfare state* (*Sozialstaat*). This concept is based on restricting the role of the capital and freedom of conducting a business as well as on the redistribution of the products, everything with the purpose to provide as high as possible standard of living, availability of public services and provision of social rights for all people, without any discrimination.

In its essence, this concept is *fundamentally different from the concept of the neo-liberal market economy and the crisis-related austerity measures* through

* Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia. katarina.kresal@pf.uni-lj.si

which it is implemented. The austerity measures induced by the current economic crisis - recently increasingly applied in Greece on the incentive and support of the Troika but also in Slovenia (though presently still in milder forms) by the Slovenian government - *actually means violation of fundamental social rights as guaranteed by the binding international law*. The austerity measures are recognized as violation of fundamental social rights by labour law experts as well as by the supervisory bodies of the ILO and the Council of Europe.

From the perspective of law it is essential that social rights have *the status of human rights and fundamental legal principle*. They are also an integral part of the applicable Slovenian legal order (as they are in the jurisdictions of other European states) since they all contain a legally definable and justiciable core based on international and constitutional law. More so, they are an integral part of the universal *secular ethic*. Recognizing that social rights derive from the inherent dignity of the human person and their interconnection and equal treatment with other political and civil rights is the most important civilization achievement of the 20th century. Thus making them a *categorical imperative* of the developed societies in the 21st century.

PRAVNO VARSTVO PREJEMNIKOV POKOJNIN – ŠTUDIJA PRIMERA 143. ČLENA ZAKONA ZA URAVNOTEŽENJE JAVNIH FINANC

Polonca Kovač*

UDK: 35.087.43:342

Povzetek: Prispevek obravnava sistemske dileme in njihove rešitve glede pravnega varstva prejemnikov znižanih pokojnin po Zakonu za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Avtorica analizira teoretična načela in pravno ureditev pokojninskega zavarovanja kot socialne in upravno-procesne kategorije. Na tej podlagi preuči določbe 143. člena ZUJF kot študijo primera z več vidikov ustavnosti. Argumentira, zakaj in kako bi »usklajevanje« pokojnin po ZUJF moralo potekati v konkretnih upravnih postopkih z izdajo konstitutivne odločbe, kjer bi prejemniki pokojnin tako pred izdajo odločbe kot po njej imeli ustrezno upravno-pravno (npr. z izvršljivostjo odločbe kot pogojem za učinek zakona na pravni položaj posameznika) in sodno varstvo pokojnine kot ustavne kategorije, kar predstavlja jamstva demokratične države v odnosu do (zlo)rabe oblasti.

Ključne besede: pravno varstvo, uskladitev pokojnin, upravni postopek, upravni spor, ZUJF, neustavnost

LEGAL PROTECTION OF PENSIONERS – CASE STUDY PURSUANT TO ARTICLE 143 OF FISCAL BALANCE ACT

The article is dedicated to some systemic dilemmas and their resolutions regarding legal protection of pensioners pursuant to Fiscal Balance Act (FBA). The author analyses theoretical principles and legal regulation of pension insurance as social and administrative procedural category. Pursuant to FBA the “adjustment” (reduction) of pensions as the consti-

* Polonca Kovač, doktorica pravnih znanosti, docentka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani

polona.kovac@fu.uni-lj.si

Polonca Kovač, PhD, Assistant Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana

tutional category should therefore be implemented within administrative proceedings with issuing the constitutional decision, offering pensioners adequate legal protection before and after first instance administrative decision (such as reduction of payment after notification of decision) and in court proceedings as democratic guarantees against (mis)use of power.

Key words: *legal protection, adjustment of pensions, administrative procedure, administrative dispute, Fiscal Balance Act, unconstitutionality*

1. UVOD

Socialna zavarovanja, med katere sodi tudi pokojninsko, so v Republiki Sloveniji primarno ustavna kategorija. 50. člen Ustave določa splošno pravico do socialne varnosti in z ustavno revizijo leta 2004 posebej do pokojnine, ki državo zavezuje za ureditev in skrb za delovanje socialnih zavarovanj. Pokojnina je poleg tega zavarovana prek 33. člena Ustave RS o lastninski pravici; torej kot socialna in ekonomska kategorija. Ustava napotuje na ureditev pokojninskega (in drugih) zavarovanj z zakonom, ki določi pogoje za priznanje pravice in pravila oziroma postopek odmere pokojnine.¹ V skladu z ustavnimi in zakonskimi določbami se pri tem ustvarja socialnozavarovalno razmerje, ki sestoji iz celote pravnih razmerij med nosilcem zavarovanja in zavarovano osebo, v določenih primerih pa tudi proti tretjim osebam (npr. delodajalcem). O posamičnih pravicah, pravnih koristi in obveznostih zavarovancev in drugih legitimiranih udeležencev postopkov se odloča v upravnem postopku. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl.) se tako pri uveljavljanju in odmeri pokojnin uporablja podrejeno po iz pred leta 2013 veljavnega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-1, kakor po sedaj veljavnem ZPIZ-2.² Posebnosti pa morajo biti po načelu

¹ Ustava RS, 50.-53. člen, podrobno v: Šturm et al., 2011, str. 775-902, posebej o pokojninah Kresal, str. 776-803. O celotnem pravu socialne varnosti v RS Bubnov-Škoberne in Strban, 2010, str. 214. O uveljavljanju pravic v posebnih socialnih upravnih postopkih Kovač, 2006, str. 311-317; Jerovšek in Kovač, 2008, str. 193-244.

² ZPIZ-1 (Ur. l. RS, št. 106/99 in nasl.), v veljavi od 1. 1. 2000, je določal podrejeno rabo ZUP v 12. in 249. členu, posebne postopkovne določbe pa v devetem poglavju v 249.-264. členu. Analogno ZPIZ-2 (Ur. l. RS, št. 96/12) z veljavo od 1. 1. 2013 določa rabo ZUP v 11. členu in poseben postopek v osmem delu v 169.-184. členu.

enakega varstva pravic (22. člen Ustave RS)³ vsebinsko utemeljene za odstop od *lex generalis* in urejene kot *materia legis*, z ZPIZ-1 ali drugim zakonom, ki s posegom v ZPIZ-1 tvori njegovo vsebino. To naj bi veljalo tudi za pomladi 2012 sprejeti Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF)⁴, ki je med drugim posegel v ZPIZ-1 s posebej odmevnimi določbami 143. člena. Tem so različni strokovnjaki, prizadeti ali pristojne institucije, npr. varuh človekovih pravic pri zahtevi za presojo ustavnosti, namenili vrsto sistemskih očitkov, od načina nedemokratičnega sprejema zakona do diskriminatornosti, posega v pridobljene pravice itd.⁵ Nadalje je (bil) sporen način izvajanja zakona. Nenazadnje je bil zakon ravno in le v tem delu zaradi usklajenega negativnega odziva javnosti, stroke in dela politike decembra 2012 dopolnjen (ZUJF-A), tako da je z uporabo od 1. 1. 2013 določil izjemo posega in poplačilo za nazaj pri zavarovancih, ki so bili zavarovani do 31. 3. 1992 v drugih republikah nekdanje SFRJ.

Namen tega prispevka je teoretično in z empiričnimi aplikacijami analizirati procesno-pravne vidike izvajanja 143. člena ZUJF v okviru celotnega sistema. V jedru prispevka argumentiram, kako in zakaj bi morali postopati zakonodajalec, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) in sodišča, da bi zadostili ustavnim jamstvom v procesnopravnem smislu. Obseg problematike poleg več vidikov najmanj sporne ustavnosti kaže tudi podatek, da je bilo s posegom po 143. členu ZUJF prizadetih okoli 26.300 ljudi, od katerih je v začetku septembra 2012 vložilo pritožbe zoper odločbe oziroma znižana plačila pokojnin od junija 2012 kar okoli 40 % (!), tj. 10.000 strank. Uvodoma postavljam hipotezo, da je 143. člen ZUJF, predvsem pa postopanje zavoda po njem, ustavno sporno, zato bi morali ne le zakon, ampak tudi konkretne akte obravnavati kot poseg v ustavne pravice in svoboščine prek upravnega spora.

³ O enakem varstvu pravic Galič v: Šturm, 2011, str. 273 in nasl., Jerovšek in Kovač, 2010, str. 5 in nasl.

⁴ Ur. l. RS, št. 40/12, 96/12-ZPIZ-2, 104/12-ZIPRS1314, 105/12.

⁵ Gl. argumentirane kritike npr. v Pravni praksi (Ribičič, 2012, str. 33, Kresal Šoltes, 2012, str. 3, Strban, 2012, str. 37). Krovni očitek je poseg v osebno dostojanstvo glede na 21. in 34. člen Ustave RS. Gl. širše Nehl, 1999, str. 166. Zahtevo za oceno ustavnosti je Varuh vložil 18. 7. 2012 v obsegu 36 strani (Zahteva VČP, 2012). Ustavno sodišče je del ZUJF razveljavilo zaradi neenakosti v času tiska revije (gl.: U-I-186/12-34 z dne 14. 3. 2013), zato odločba v članku ni obravnavana. Za tvorno in kritično argumentirano sodelovanje pri nekaterih vidikih tega prispevka se zahvaljujem tudi kolegi Matjažu Kašetu.

2. ZAŠČITA JAVNE KORISTI IN PRAVNO VARSTVO V SOCIALNIH ZAVAROVANJIH

Kot socialna država (2. člen Ustave RS) ima Slovenija enovit sistem socialnih zavarovanj, ki se gradi v javnem interesu, predvsem prek sistema, kjer udeleženci zagotavljajo sredstva za zagotovitev pravic zavarovancev ob nastanku socialnega primera, tako na podlagi vplačanih prispevkov kot na drugih podlagah priznane njene dele (recimo zaradi športnih in kulturnih zaslug, sodelovanja v narodno-osvobodilnem boju)⁶, ampak v interesu večine v državi. Za vse pravice iz socialnih zavarovanj velja, da so nezastarljive, neodtujljive in da je treba upoštevati načelo pridobljenih pravic; socialnim pravicam se tudi ni moč pravno odpovedati in niso predmet pravnega prometa; upravičenci jih lahko praviloma uveljavljajo le osebnostno.⁷ Te razsežnosti pravic, kažejo, da so socialna zavarovanja prednostno ne (ali ne samo) v interesu zavarovanca oziroma uživalca pravic, ampak primarno v javnem interesu. Javni interes sicer ni konstitutiven element upravnega postopka, vendar je večina upravnih razmerij, kakor tudi pravice iz pokojninskega zavarovanja, opredeljena v upravno-procesnem smislu ravno zaradi prednosti, ki jo mora odločujoči organ dati javni koristi, če bi zasebni (čeprav pravni) interesi posameznih udeležencev postopka le to krnili ali onemogočili.⁸ Na področju pokojnin je javna korist v interesu širše skupnosti, da se v Sloveniji zagotavlja določena raven socialne varnosti. Prvič, tako se zagotovi sredstva upravičencu, da bo lahko (vsaj minimalno) dostojanstveno prejemal temeljni vir za preživetje in ne bo breme niti državnih pomoči niti drugih oseb (sorodnikov). Drugič, prek priznane pokojnine iz naslova posebnih temeljev (in ne le vplačanih prispevkov) je javni interes izražen v skupnem soglasju pooblaščenih predstavnikov demosa, ko so sprejeli zakon, da so določene vrednote in posledična upravičenja formalizirana družbena korist.

Navedeno se nenazadnje izraža prek določitve izvajanja socialnih zavarovanj v režimu javne službe, ki jo pretežno izvajajo (državni) javni zavodi kot nosilci jav-

⁶ Gl. recimo Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Ur. l. SFRJ 23/82 in nasl.) glede borcev NOB, Zakon o popravni krivic (Ur. l. RS, št. 59/96 in nasl.) glede političnih zapornikov, Zakon o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge (Ur. l. RS, št. 14/90) na področju znanosti, umetnosti, kulture ali druge dejavnosti itd. Več Zahteva VČP, 2012, str. 3–5.

⁷ Vodovnik, 2004, str. 154. Več Belopavlovič et al., 2000, Cvetko et al., 2005, Bubnov-Škoberne in Strban, 2010.

⁸ 7. člen ZUP. Prim. Androjna in Kerševan, 2006, str. 59. O javnem interesu Pavčnik, 2007, str. 117. O presečni zaščiti interesov posameznikov kot javni koristi Androjna in Kerševan, 2006, str. 59, Nehl, 1999, str. 11.

nih pooblastil.⁹ Glede na navedeno sistemski zakoni o uveljavljanju pravic iz pokojninskega zavarovanja, to so ZPIZ-1 oziroma ZPIZ-2, ZUP, Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1, Ur. l. RS, št. 2/04 in nasl.) ter povezano Zakon o upravnem sporu (ZUS-1, Ur. l. RS, št. 105/06 in nasl.) in Zakon o pravdnem postopku (ZPP, Ur. l. RS, št. 26/99 in nasl.), določajo v upravnih postopkih pred ZPIZ nekaj posebnih procesnih pravil, v preostalem pa se podrejeno uporablja ZUP. Sodno varstvo je specializirano.¹⁰ Če tega zavod ne upošteva, to ne pomeni, da do pravno relevantne vsebinske odločitve ni prišlo, temveč je prizadet položaj posameznika, ki pri tem nima ustreznega procesnega varstva. Ureditev in izvajanje regulative postopka uveljavljanja pravic in obveznosti sta zato izjemno pomembni vprašanji za presojo demokratičnosti oblasti in uresničitve načela pravne države v praksi. Na področjih socialnih zavarovanj so ta vprašanja še toliko bolj občutljiva. Procesno varstvo, ki ni urejeno ali je sporno, namreč vsebinske cilje materialnega prava tako ne le ne omogoča in podpira, temveč celo otežuje in vodi v kontraproduktivne učinke.¹¹ Glede presoje ustavnosti zakonov, ki urejajo pokojnine, pa je zaradi razmeroma velikega zakonodajalčevega polja proste presoje v okviru 50. člena Ustave RS Ustavno sodišče tradicionalno zadržano in le redko poseže v pozitivno pravo. Zadržana ustavnosodna presoja sicer pomeni po odločbi v zadevi Up-400/05 z dne 7. 2. 2006, da se ustavno sodišče zaveda, da Ustava prepušča določitev vrste in obsega (pogojev in postopka priznavanja) socialnih pravic zakonodajalcu, seveda upošteva nesporno ustavnopravno jedro pokojnine.¹²

Za obravnavo problematike v tem prispevku je eno ključnih vprašanj (ne)dopustnost posega v pridobljene pravice, poudarjeno v razmerah gospodarske krize

⁹ Gl. za ZPIZ Kovač, 2006, str. 314, splošno Pirnat v: Šturm, 2011, str. 1271. O rabi ZUP s strani izvajalcev javnih služb Jerovšek in Kovač, 2010, str. 21, pri pokojninah Jerovšek in Kovač, 2008, str. 197.

¹⁰ Ob prenovi ZUS-1 glede na ZUS oziroma ZDSS-1 so razlike postale pomembnejše. Za socialni spor je npr. značilno, da je treba v postopku postopati hitro, javnost je v sporih o pravicah do in iz invalidskega in zdravstvenega zavarovanja izključena (60. člen ZDSS-1). Za varstvo pravic zavarovancev je pomembna prepoved reformacije in peius (81. člen ZDSS-1). Več Kresal Šoltes, 2002, str. 441-458, Cvetko et al., 2005.

¹¹ Gl. operativno razdelavo glede uveljavljanja pravic iz javnih sredstev prav tako po ZUJF v Kovač in Remic, 2012. Več o pomenu postopkovne zaščite prek pravic obrambe Nehl, 1999, str. 17, Schwarze, 2004, str. 84-105.

¹² Podrobneje Kresal v: Šturm, 2011, str. 776 in nasl. Gl. odločbo U-I-159/07 z dne 10. 6. 2010 (Ur. l. RS, št. 51/10), kjer sodišče poudarja, da zakonodajalčeva diskrecija ne pomeni neomejene normativne dejavnosti.

in recesije (2008–), pri nas in v tujini.¹³ Ključna dilema pri tem je vprašanje, ali in do katere mere se lahko poseže v že pridobljene pravice. Ravno pri pokojninah se pogosto pojavi vprašanje ustavne dopustnosti spreminjanja predpisov in pogojev v tem smislu, saj gre zaradi eksistencialnega pomena te pravice za temelj zaupanja v pravo in pravno državo po načelu utemeljenih pričakovanj. Ob tem je osnovnega pomena razlikovanje med ustavno nedopustno retroaktivnostjo (155. člen Ustave RS) in v praksi običajno t. i. nepravo retroaktivnostjo, ko novi (strožji) pogoji veljajo *ex nunc*, a zanje predhodno stranke niso mogle vedeti, bi pa morda ti vplivali na pretekle odločitve (npr. v povezavi s 143. členom ZUJF se morda zavarovanec ne bi odločil za policijsko delo, če bi vedel, da to obdobje ne bo obračunano kot v času tedanje zakonodaje). Stroka in ustavnosodna praksa¹⁴ zato poudarjata več smernic, ki so merodajne za presojo (ne)ustavnosti zakona, ki spreminja (znižuje ali oži) pravico do pokojnine, zlasti: 1) vezanost sprememb na spremenjene družbene razmere, 2) upoštevanje enakosti pred zakonom ter 3) sorazmernost posegov. Vendar je Ustavno sodišče izreklo, da ne gre za retroaktiven poseg v pridobljene pravice in je tako ustavno dopustno, če se ureditev spreminja za čas po uveljavitvi zakona.¹⁵ Nadalje ne gre za poseg v pridobljene pravice, če se spremeni način usklajevanja pokojnin, in ne gre za neenako obravnavanje upokojencev, če se z uveljavljenimi ukrepi vzpostavlja enaka raven pokojnin, ki so bile uveljavljene v različnih obdobjih. Po drugi strani gre za poseg v načelo zaupanja v pravo, če se s spremenjenim načinom usklajevanja ali z začasnim zadržanjem usklajevanja nekatere pokojnine povečajo manj, kot je bilo pričakovati glede na prejšnjo ureditev oziroma se naj višina pokojnin določa tako, da v določeni meri zagotavlja kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi, saj pokojnino v določenem deležu nadomešča posameznikova plača, od katere so se plačevali prispevki (zadeva U-I-29/96, Ur. l. RS, št. 24/97, 29/97, 7/98). Glede konkretnih posegov, torej izdaje odločb,

¹³ Ena prvih ustavnih odločitev v zadnjem valu krize je bila v Romuniji glede leta 2009 in 2010 sprejetih varčevalnih zakonov (austerity laws, Balan in Varia, 2010). Za Slovenijo gl. Strban, 2012, str. 507–532.

¹⁴ Gl. Kresal v: Šturm, 2011, str. 788. Ustavno sodišče je presodilo tudi, da zavod ne sme sam določati primerov in načinov usklajevanja razlik v ravneh pokojnin niti stopenj zavarovanja (od zadeve št. U-I-123/92 dalje; Kovač, 2006, str. 312). Relativno določno morajo biti urejene predvsem pravice in dolžnosti pravnih subjektov in pristojnosti državnih organov (Pavčnik, 2001, str. 274). Prim. sklic na sorazmernost tudi v Zahtevi VČP, 2012, str. 12, ali za Romunijo Balan in Varia, 2010, str. 5–8. O sorazmernosti na splošno Pavčnik, 2007, str. 53.

¹⁵ Gl. več zadev, št. U-I-120/91, U-I-93/93 U-I-223/96, U-I-31/96. Prim. Bubnov-Škoberne, 2001, str. 4–5.

ki spreminjajo že izdane odločbe, pa je ključno načelo pravnomočnosti (158. člen Ustave RS). V pravnomočne odločbe se lahko po Ustavi zato poseže samo izjemoma; celo v EU se zato načelo *res iudicata* jemlje kot zelo pomembno in niti Sodišče EU ob kršitvah prava EU ne odreja obsojenim članicam razveljavitve, odprave ali sprememb pravnomočnih odločb v nasprotju z nacionalnim pravom.¹⁶ Pridobljene pravice so v načelu in *in concreto* utrjena pravna stanja, ki niso varovana le z odločbami, temveč tudi varovana pred posegi zakonodajalca, zato so trajna in nepreklicna, pri čemer se kot taka štejejo predvsem ustavno varovana upravičenja. Izrecno pa zaščito nosilcev pridobljenih pravic varuje v veliki meri ravno procesno pravo. Zato je tak poseg dovoljen le izjemoma, če pa že, pa pri tem upošteva kumulativne pogoje sledenja javnemu interesu in ustreznega nadomestnega pravnega varstva.

3. POSEG ZUJF V UREDITEV ZPIZ-1

3.1. Analiza 143. člena ZUJF – od »usklajevanja« do posegov v pridobljene pravice

143. člen ZUJF s podnaslovom »usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov« z uveljavitvijo 31. maja 2012 določa, da se od junija 2012 (glede na objavo ZUJF 30. 5. 2012 in uveljavitev 31. 5. 2012 že takoj naslednji dan!) pravice zmanjšajo. Zakon v alinejah našteva kateri prejemniki (ni)so prizadeti glede na vrsto podlage za prejemanje delov pokojnin in njihovo višino.¹⁷ Temeljno vprašanje 143. člena ZUJF je dilema, kaj pomeni »usklajevanje« oziroma ali je zadevni

¹⁶ 225. člen ZUP, več Jerovšek in Kovač, 2010, str. 205, Šturm et al., 2011, str. 1405. Pravnomočnost je cena za pravno varnost, vredna več kot vsebinska pravilnost odločbe (Pavčnik, 2007, str. 338). O nemški ustavnosodni praksi prim. Šinkovec, 1994, str. 3-15.

¹⁷ Tako drugi in peti odstavek določata: »... se pokojnine, za katerih izplačilo zagotavlja RS sredstva iz državnega proračuna ... presegajo znesek 622,00 evrov, s prvim dnevom naslednjega meseca po uveljavitvi tega zakona oziroma pravice **uskladijo** tako, da se zmanjšajo ...« in »Določbe drugega do četrtega odstavka tega člena se ne uporabljajo za: - pokojnine pripadnikov Teritorialne obrambe RS, policistov, operativnih delavcev kriminalistične in obveščevalno varnostne službe, oboroženih pripadnikov narodne zaščite ter pripadnikov enot za zveze Republike in občin, ki so v vojaški agresiji na RS v času od 26. 6. do 18. 7. 1991 opravljali dolžnosti pri obrambi RS; - pokojnine žrtev dachavskih procesov; - pokojnine delavcev pri proizvodnji ter predelavi azbesta; ...«. Gl. tudi dopolnitev po ZUJF-A z uveljavitvijo januarja 2013, kjer so bili nekateri zavarovanci naknadno izvzeti.

poseg res le klasična uskladitev, značilna za pokojnine in druge kontinuirane socialne pravice kot izjema od siceršnjega odločanja za vsak konkretni položaj znova in posebej kot posamičen in konkreten upravni akt za poimensko določenega naslovnika, glede na že nastale življenjske okoliščine (dejanski stan) in splošna pravila oziroma (ne)ujemanje pravnega in dejanskega stanu v času odločanja. Zato naj postopkovno ne bi terjala samostojnega postopka in akta, ki spreminja že izdane odločbe o pokojninah.

Usklajevanje pokojnin ali drugih pravic in (npr. davčnih) obveznosti izven posamičnih postopkov je treba z zornega kota določnosti pravnega razmerja ter s tem pravne zaščite šibkejših in pravne varnosti jemati kot zelo restriktivno možnost, ki naj zgolj olajša tehnično izpeljavo če že ne določene, pa vsaj enoznačno določljive pravice, pravne koristi oziroma obveznosti. Izrek tudi odločbe o pokojnini mora biti glede na svoje pravne učinke namreč oblikovan tako, da omogoča naslovníku in drugim udeležencem razmerja v vsakem trenutku jasen in nedvoumen vpogled (oziroma izračun) pravice oziroma obveznosti in njene višine.¹⁸ Usklajevanje pokojnin se je oblikovalo kot zakonski institut že pred v času uveljavitve ZUJF veljavnega ZPIZ-1 ter po 105.-107. členu ZPIZ-2, tako da sam institut ob upoštevanju sistemskih omejitev ni sporen. Tudi Ustavno sodišče je ta institut presoјalo kot tak in eksplicitno izpostavilo v zadevah U-I-120/91 in U-I-123/92: *»Izrek odločbe o priznanju in odmeri pravice do pokojnine se vedno nanaša na znesek pokojnine, do katerega je zavarovanec upravičen ob datumu priznanja te pravice, in kasnejše uskladitve pokojnine oziroma spremembe načina usklajevanja pokojnin zato ne pomenijo sprememb odločbe o odmeri pokojnine oziroma posega v pravnomočno odločbo.«*

Toda dikcija »usklajevanje«, ko gre nedvomno za »zmanjšanje« pridobljenih pravic (kot uporablja oba pojma neposredno že 143. člen ZUJF) po novo opredeljenem pravnem stanu, je pravno nekorektna, če ne neposredno neustavna poteza (ki se v Zahtevi VČP, 2012, str. 15, označi kot »sprenevedava«). Tak očitek izhaja iz same pravne nejasnosti, predvsem pa nevarnosti in v primeru ZUJF dejanskega izvajanja zakona na postopkovno nezakonit in s tem zaradi kršenja (postopkovnih) ustavnih pravic upokojencev neustaven način. Usklajevanje bi bilo »pravo« usklajevanje, kolikor bi bil izrek odločbe o pokojnini sicer morda številčno v evrih

¹⁸ Prim. splošno v: Androjna in Kerševan, 2008, str. 413; Jerovšek in Kovač, 2010, str. 189. Posebej o usklajevanju pokojnin Bubnov-Škoberne, 2001, str. 5.

opredeljene višine pokojnine, a bi se ta prek formule v izreku odločbe in tam določenih kazalnikov dala obračunati le na en, matematično nesporen način. Tako izhaja tudi iz analize namena usklajevanja kot instrument za ohranjanje vrednosti pokojnin, določene ob njeni odmeri, v daljšem časovnem obdobju, oziroma ohranjanje razmerja med plačami aktivnih zavarovancev in pokojninami z vezanostjo usklajevanja pokojnin v določenih odstotkih od porasta povprečne plače, s tem pa tudi ohranjanje določene kontinuitete življenjskega standarda, ki ga je posamezni zavarovanec imel v aktivni dobi, saj se s pokojnino v določenem deležu nadomešča posameznikova plača oziroma drug dohodek, od katerega so se plačevali različno visoki prispevki.¹⁹

Menim, da moramo nadalje izpostaviti še dodatna pogoja (formalni in vsebinski pogoji), da bi lahko šteli usklajevanje kot izjemo od samostojnega konkretnega odločanja. Formalni pogoj zahteva določitev usklajevanja v specialnem zakonu, ki določa neko pravico. Vsebinski pogoj pa zahteva omejen vpliv sprememb zaradi uskladitev, zgolj na višino pravice, ne pa na sam njen obstoj, kot razmeroma nizek delež uskladitve glede na absoluten znesek pravice. Če ne bi bilo tako, bi namreč ne bilo treba voditi nobenega konkretnega postopka, ne upravnega ne sodnega, saj bi lahko zainteresiranega napotili, naj si pač ogleda splošno abstraktno pravilo in ga sam aplicira na svoj dejanski stan. Bistvo upravnega postopka (ali postopka izdaje katerihkoli posamičnih aktov), pa je uporaba splošnega pravila na konkretni dejanski stan. V upravnopravnem ali socialnozavarovalnem razmerju je to še posebej pomembno, ker z oblastnim aktom pristojni organ enostransko in avtoritativno določi obstoj in meje pravice ali obveznosti. To se še nadalje realizira z nadaljnjimi akti, kar vodi v sosledje sprejema in uporabe splošnega pravnega akta, posamičnega (u)pravnega akta in materialnih dejanj za izvršitev predmeta konkretne odločbe. V posamičnih razmerjih torej predpisi ne učinkujejo neposredno, ampak je za njihovo opredmetenje na ravni posameznika potrebno ugotoviti merodajna dejstva in prek preverjanja ujemanja med abstraktnim in dejanskim oblastno določiti pravice in obveznosti. Ta operacija niti v enostavnejših zadevah ne pomeni le tehnične aplikacije, zato gre tudi pri upravnih postopkih za človekov miselni proces z določeno mero ustvarjanja prava, čeprav le na instrumentalni ravni javnega upravljanja.

¹⁹ Belopavlovič et al., 2000, str. 566.

Zato ni presenetljivo, da je tudi Ustavno sodišče v sklepu U-I-162/12-5 in Up-626/12-5 z dne 12. 7. 2012 (Ur. l. RS, št. 55/12)²⁰ navedlo (B.-l., točka 4.), da je ne glede na poimenovanje ukrepa v zakonu v drugem do petem odstavku 143. člena ZUJF določil primere, v katerih se nekaterim zakonsko določenim prejemnikom pokojnine ta določi v drugačni višini in » ... *predpisal tudi novosti glede določanja višine pokojnine na podlagi posebnih pogojev. Novosti ... vplivajo na položaj posameznikov, ki jim je bila pravica do pokojnine na podlagi posebnih pogojev že priznana in odmerjena.*« Ter: *»Zato mora pristojni organ ob ustavno skladni razlagi ZUJF na njegovi podlagi višino pokojnine določiti z upravo odločbo, čeprav ZUJF izdaje nove odločbe izrecno ne določa oziroma navedeno spremembo imenuje »usklajevanje pokojnin in drugih nadomestil ter prejemkov.«*« Povzeto je torej merodajno za opredelitev prave pravne narave zmanjšanja pokojnin po 143. členu ZUJF. Ta ne pomeni samo tehnične valorizacije, ampak redefinira pogoje za pravico oziroma njeno višino, kar pomeni očiten poseg v pravnomočno opredeljen pravni položaj prejemnikov. Zato je nujno aplikacijo splošnih pravil na posameznikova konkretna merodajna dejstva za novo odmero in izplačilo vršiti v okviru upravnega postopka in njegovih procesnih jamstev.

Kot je bilo zgoraj predstavljeno, je sprememba pogojev za pokojnino oziroma njene višine z zakonom sama po sebi ustavno dopustna. Toda, ali lahko isto zadržimo glede vsebino, ki napolnjuje zadevne določbe, če upoštevamo doktrinarne pogoje za poseg v pridobljene pravice?²¹ Kot izhaja iz primerjave po preglednici 1, je vprašljivih več vidikov, zato je 143. člen ZUJF že v tem okviru ustavno (najmanj) sporen. Ne preseneča, da je zato eden najpogostejših argumentov za zahtevo za presojo ustavnosti 143. člena ZUJF, podanih v letu 2012, ravno poseg v pridobljene pravice.

²⁰ Ustavno sodišče je sicer prejelo več pobud, a v drugih samo pobudo zavrglo zaradi neizčrpanosti pravne poti v konkretni zadevi, gl. npr. zadevi U-I-156/12-8 z dne 9. 7. 2012 in U-I-150/12-5 z dne 6. 9. 2012.

²¹ Po Šinkovec, 1994, str. 12.

Preglednica 1: Deskriptivna analiza doktrine in 143. člena ZUJF glede pridobljenih pravic

	Doktrinarna jamstva	Vsebina 143. člena ZUJF	(Ne)ujemanje med teorijo in ZUJF
1	Izjemnost posega	Izjemnost posega v pravice po ZPIZ-1 in povezanih zakonih o socialnih pravicah	Delno ujemanje za ozko področje pokojnin, a spornost dometa celotnega zakona ²²
2	Nova ureditev glede na spremembo razmer	Vežanost posega na gospodarsko krizo in potrebno (javno) varčevanje	Navidez podano ujemanje, a močni indici za zgolj navidezen deklariran cilj glede na domet izbranih skupin prizadetih ²³ in zelo majhen donos
3	Javni interes za poseg nad interesi posameznikov	Socialno državo se »privošči« glede na sredstva, kar je glede na materialnopravni in vrednotni javni interes (po ZPIZ-1) neutemeljeno	Glede na javnopravnost pokojnine pomeni ZUJF poseg v pravice posameznikov in javni interes - le varčevanje ne more biti javna korist
4	Sorazmernost – čim manjši poseg glede na cilj	Poseg je bil določen znotraj člena objektivizirano, npr. z vezanostjo na pokojnine, ki niso vezane na prispevke, a le za izbrane skupine z različnim % vpliva	Delno ujemanje (npr. ohranitev pokojnin pod 622 evrov), pri zajetih pa izrazita nesorazmernost, poudarjena z diskriminatornostjo in pravno nejasnostjo

²² Prim. Kresal Šoltes, 2012, str. 3. Glede konteksta varčevanja prim. Strban, 2012, str. 528 in povezane.

²³ O prikritih in pravih namenih ter (ne)enakosti gl. Zahtevo VČP, 2012, str. 22–24, kjer je poudarjeno, da ko je sicer legitimen cilj (kot varčevanje v pogojih gospodarske krize) samo navidezen, ki naj prikrije resničnega, potem je treba presoditi, ali je legitimen ta drugi, prikriti cilj. Takšen pristop je uveljavilo ustavno sodišče v zadevi U-I-111/04 z dne 8. 7. 2004. Mogoče je sklepati, po testu legitimnosti, da gre za ustavno nedopusten način, ko je cilj, ki ga v resnici zasleduje predpis, namenjen le omejevanju pravic, ne pa hkratnemu varstvu pravic drugih.

	Doktrinarna jamstva	Vsebina 143. člena ZUJF	(Ne)ujemanje med teorijo in ZUJF
5	Enakost pred zakonom	Poseg le v določene skupine prejemnikov, kjer naj bi bil utemeljen razlog za razlikovanje glede na ne/vezanost pokojnine na vplačane prispevke	Že pri deklariranem dometu nedoslednosti in kasnejši »popravki« (prek ZPIZ in ZUJF-A), še očitneje zajem prizadetih, ki so politično nasprotni usmeritvi vlade
6	Pravna sredstva in odškodnina za upravičenja	Ne le manko procesnih določb in pravnih sredstev/ kompenzacij, ampak iz diktije izhajajoč zavajajoč poseg »usklajevanja«; zanikana (podrejena) raba ZUP	Normativno neskladje očitno, a zlasti zaradi nepravilnega izvajanja ZUJF, saj bi se ZUP in določbe o sodnem varstvu morale uporabiti neposredno in takoj

Posebej pogledimo vprašanje, ali in zakaj javni interes ne more biti samo varčevanje javnih sredstev. Kot javni interes šteje splošna družbena korist, ki jo pristojni zakonodajalec prelije v veljavno pravo. Toda poleg zakonitosti gre pri tem tudi ali formalno najprej za demokratično voden normodajni postopek in s tem izkazano legitimnost sprejetega zakona oziroma njegove spremembe. Pri ZUJF pa je bil ta vidik kršen že kar v več sistemskih zahtevah demokratičnega postopka.²⁴ Prvič, zakon ni bil sprejet po rednem postopku, ki bi omogočal čas za oblikovanje argumentov *pro et contra* ter alternativnih rešitev, s čimer je bila tudi kršena pravica sodelovanja javnosti pri upravljanju v javnih zadevah in onemogočena civilna družba (kljub akcijam in javno objavljenim mnenjem npr. Zveze društva upokojencev Slovenije ali Društva za delovno pravo in socialno varnost). Drugič, zakon je nomotehnično povsem nesistemskega posegel v številne zelo različne zakone in pravna področja, s čimer, ob siceršnji vsebini posameznih določb, je že posegel v ustavno terjano jasnost predpisov in s tem pravno varnost. Zato se je v zvezi s 143. členom ZUJF v splošni in strokovni javnosti razprava o tej določbi vnela šele v naslednjem mesecu po uveljavitvi zakona, saj v predlogu zakona nihče niti ni opazil teže in obsega posledic teh določb. Tretjič, kljub obsežnosti zakona in velikemu obsegu prizadetih ter organov, za katere velja spremenjena zakonodaja, je bil zakon isti teden še (navidez) usklajevan oziroma obravnavan v delovnih

²⁴ Tako vrsta mnenj, npr. Kresal Šoltes, Ribičič, Strban, Kovač in Remic, 2012, Zahteva VČP, 2012, str. 13.

telesih parlamenta, nato pa v treh dneh sprejet, objavljen in že uveljavljen dan po objavi! Četrtrič, sama vsebina 143. člena ZUJF je tako očitno nejasna, da je razlag njenega razumevanja in izvedbe toliko, kot je avtorjev in pristojnih državnih institucij.²⁵

Še pomembnejše je vsebinsko razumevanje, kaj je javni interes, ker je ta omejitveni dejavnik uveljavitve zasebnih interesov strank. Javni interes je po samem ZUP nedoločen pravni pojem, ki pa ga nujno na posameznih področjih napolnjuje materialna zakonodaja prek zasledovanih namenov le te. Nenazadnje sam ZUP delno poda smernice o vsebini javnega interesa, ko v 18. in 144. členu opredeljuje nujne ukrepe organa, pri čemer določa npr. varstvo življenja in zdravja ljudi, javni red in mir ali varstvo premoženja. Nikoli pa ne more biti javni interes iz konteksta področnega zakona izvzeto golo varčevanje javnih sredstev.²⁶ Prav slednje pa si je po uveljavitvi ZUJF privoščilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v navodilih za izvedbo zakona, ko je organe usmerjalo, naj ustavijo postopke, kjer so stranke vlagale zahteve za socialne pravice, češ da »za nadaljevanja postopka po 135. členu ZUP javnega interesa ni«. Javni interes naj bi namreč bil po predmetnem navodilu MDDSZ - kot objavljeno na spletnih straneh v letu 2012, a kasneje (samokritično?) umaknjeno - dobessedno in v navodilu označeno z velikimi tiskanimi črkami: »manj sredstev iz proračuna«. Pri tem ni niti omembe zavarovanja socialno ogroženih upravičencev po veljavnih predpisih. Menim, da je taka poteza ne le nezakonita, ampak ravno za matično ministrstvo, ki naj bi krojilo državno socialno politiko, sociološko in celo moralno nevzdržna. Javnega interesa za varčevalne posege v določene skupine prejemnikov pokojnin po 143. členu ZUJF nadalje ne moremo razbrati niti s primerjalnopravno analizo podobnih primerov na drugih področjih, kjer je do posegov v pridobljene (ali druge) pravice prišlo zaradi po novem večje dostopnosti in izenačenih možnosti interesentov do predmetne pravice in s tem enakosti strank pred zakonom po istih pogojih v večjem obsegu.²⁷ Naj torej poudarim: varčevanje ne more biti javni interes zgolj z odločitvijo

²⁵ Prim. Ribičič, 2012, str. 33.

²⁶ Prim. Jerovšek in Kovač, 2010, str. 40–43, Androjna in Kerševan, 2008, str. 93. O nujnosti empirične podlage za spremembe v javnem interesu in s tem povezanih enakosti in sorazmernosti Balan in Varia, 2010, str. 16. Avtorja med drugim navajata stališče romunskega ustavnega sodišča, da je vlada ob varčevalnih ukrepih, ko ti pomenijo poseg v ustavne socialne pravice, vedno dolžna ponuditi legitimen nabor ukrepov, ki posege omilijo.

²⁷ Npr. glede vpisa otroka v vrtec, gl. Kovač, 2010, str. 20. Podobno OdlUS št. U-I-165/09-34 z dne 3. 3. 2011 (Ur. l. RS, št. 57/09, 20/11), češ da ekonomičnost ne more iti na račun ustavnih upravičenj zakonsko zaščitene osebe.

vlade kot predlagatelja zakona, da namerava racionalizirati javno porabo, ampak mora javni interes pri pravicah in obveznostih kot *materio legis* določiti nujno le zakonodajalec (87. člen Ustave RS), pri tem pa varčevanje umestiti kot stvarni sestavni del posamične področne javne politike z uravnoteženjem med ciljanimi vrednotami na področju in razpoložljivimi viri.²⁸

3.2. Postopkovna izvedba 143. člena ZUJF s strani ZPIZ

Glede na obseg in sistemsko težo navedenih vprašanj in dilem se je ZPIZ kot izvajalec takoj po uveljavitvi ZUJF znašel v težavnem položaju. Kot zunanji opazovalec lahko pripoznam dober namen zavoda, da (se naj) ne odlaša z izplačevanjem pokojnin tekoči mesec in poglobljeno razglablja o možnostih razlage zakonskih določb oziroma čaka na izid kljub nujnosti postopkov v socialnih zadevah prejkone šele čez nekaj mesecev sprejete odločitve. Pokojnina je običajno edini ali najbolj pomemben vir preživetja upokojencev, zato je njen eksistencialni pomen jasen, ob premoženju in višine pokojnin večine upokojencev, ki so razmeroma nizke ali jih ni pa tudi eksistencialni pomen rednega in vsakomesečnega izplačila.²⁹ Toda ZPIZ je funkcionalno in zato kot samostojna pravna oseba statusno avtonomen oziroma bi moral biti in kot tak v svojstvu nosilca javnega pooblastila postopati apolitično in strokovno neoporečno. Ravno politična neodvisnost je eden izmed teoretičnih in praktičnih namenov, zakaj država sama ne izvaja zavarovanja, ampak je naloge delegirala na posebno institucijo.

Ena glavnih kršitev oziroma napak na različnih ravneh, najprej delovanja ZPIZ, pa tudi Ustavnega sodišča, je učinkovanje ZUJF. V katerikoli zadevi je namreč treba voditi (poseben ugotovitveni) upravni postopek, da bi z izdajo odločbe nastopile

²⁸ Ali kot navedeno v Zahtevi VČP, 2012, str. 12, 25: »*Načelo sorazmernosti sicer ni izrecno zapisano v Ustavi, vendar ga ustavnopravna teorija izpeljuje iz 2. in 15. člena Ustave... Omejevanje človekovih pravic presoja ESČP zlasti v povezanosti s tem, ali gre za ukrepe, ki so nujni v demokratični družbi (necessary in a democratic society), ali so v javnem interesu (in the public interest) in sorazmerni (proportionate), ali gre za poseg v pričakovalne pravice (legitimate expectation, acquired rights), ki predstavlja nujno družbeno potrebo (pressing social need).*« Več o praksi ESČP Kresal v: Šturm, 2011, str. 783–785.

²⁹ Ravno v ta namen je v ZPIZ-1 oziroma ZPIZ-2 vključenih nekaj specialnih določb glede na ZUP, ki so ob upoštevanju 22. člena Ustave RS o enakem varstvu pravic ustavno skladne (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 226). Recimo po 263. členu ZPIZ-1 oziroma 183. členu ZPIZ-2 odločba, izdana v obnovljenem postopku, učinkuje že od prvega dne naslednjega meseca po dani zahtevi (s poračunom za nazaj).

pravne posledice za naslovnike. Na posameznikov pravni položaj učinkuje šele izvršljiv konkreten upravni akt, ne zakon neposredno. Ni učinka *ex lege*, razen če ga sam zakon izjemoma predpiše. Toda prvi korak ZPIZ je bil že junija 2012 neposreden odtegljaj zmanjšanja pokojnin, kar ocenjujem kot zlorabo javnega pooblastila. ZPIZ je namreč pooblaščen za več javnih nalog, poleg izdaje splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil v okviru zakona odločanje o konkretnih pravicah v posamičnih stvareh, zaradi učinkovitosti sistema pa tudi samo izplačevanje pravic oziroma izvrševanje izdanih upravnih aktov. Pooblastilo za materialno dejanje izplačevanja zavodu nikakor ne pomeni, da ta lahko samovoljno pri tem ravna, ampak je strogo vezan na pravne akte, še strožje kot pri ostalih dejanjih.³⁰

Poleg tega izvršitev pravnega razmerja, povrh v breme ljudem, pomeni neposredno kršitev Ustave RS, saj je v nasprotju z načelom zaupanja v pravo, če se oblastne odločitve izvršujejo, preden so sploh izdane in strankam, katerih pravni položaj urejajo, vsaj vročene (kot po 262. členu ZPIZ-1 ali 182. členu ZPIZ-2, ki izvršljivost veže na vročitev ali nadaljnji dokončnost oziroma pravnomočnost).³¹ Da pravni učinki odločbe veljajo za naslovnika, še preden je ta seznanjen z njimi, je nedemokratično in v nasprotju s pravno državo. Vročitev akta kot vira pravnih učinkov za stranko je po splošnih jamstvih zato pogoj za nastop zunanjih posledic na pravni položaj naslovnika, torej tudi izvršljivosti upravnega akta. Odločba, ki še ni bila vročena stranki (kaj šele spisana pri organu), pravno še ne obstaja in spričo tega ne veže stranke in tudi ne organa, ki je oblikoval vsebino. Ne daje niti temelja pristojnim za izvrševanje konkretnih pravic, tu ZPIZ. Izvršitev razmerja brez prehodne in obrazložene konkretne upravne odločbe je v očitnem nasprotju neposredno glede jamstva učinkovitega pravnega sredstva (25. člen Ustave RS). Izdaja splošnih obvestil (ki niso bila niti žigosana ipd.) o uveljavitvi ZUJF, ki jih je ZPIZ prejemnikom nižanih pokojnin pošiljal junija in julija 2012, teh napak ne omili, le poglobi spornost postopanja. Samo obvestilo pa ne izpolnjuje pogojev za materialno opredelitev le tega kot posamični upravni akt po ZUS-1, kar bi bilo ne

³⁰ 120. in 121. člen Ustave RS ter načeli po 6. in 12. členu ZUP. Prim. Pirnat v: Šturm, 2011, str. 1276. O realnih aktih splošno in prek ZPIZ Kovač, 2006, str. 239 in 315.

³¹ O izvršljivosti in vročitvi kot pogoju za pravne posledice Jerovšek in Kovač, 2010, str. 230–238, Androjna in Kerševan, 2006, str. 227, 448–451. Že opredelitev izvršljivosti pred uporabo vsaj pritožbe je ustavno skladna res le izjemoma, a nikoli pred najmanj izdajo in vročitvijo odločbe. Gl. odločbo Ustavnega sodišča, št. U-I-297/95 z dne 28. 10. 1998 (Ur. l. RS, št. 76/98). Prim. enako glede ZUPJS, Kovač in Remic, 2012, str. 7. Na ta argument se sklicuje tudi skoraj 10.000 pritožnikov zoper določbo ZPIZ iz jeseni 2012, ki so pritožbo vložili po vzorcu Zveze društev upokojencev Slovenije. A razen ZDSU niti pri VČP ali Ustavnem sodišču ni bilo najti tega argumenta ...

glede na naziv akta tudi možno, saj se narava akta presoja po njegovi vsebini, ne nazivu (prim. sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 285/2001). A v danem primeru gre le za faksimile dopis, ki stranke informira o že izvedenem posegu, tj. nakazilu nižjega zneska. Obračun ni bil vezan na obvestilo, zato obvestilo ni vir pravnih učinkov. Torej je predmet izpodbijanja novi obračun, ne obvestilo kot tako.

Žal je nadalje ZPIZ tudi v avgustu in septembru 2012 zgoraj citirano napotilo Ustavnega sodišča po sklepu U-I-162/12-5 in Up-626/12-5 glede potrebne odločitve o zmanjšanih pokojninah z upravo odločbo implementiral povsem izvotljeno. ZPIZ je sicer izdal odločbe, a brez vodenja ustreznega predhodnega postopka in minimalne pravne podlage ter obličnosti kot osnov formalne zakonitosti, razen (in še to nedosledno in nepravilno) formalne vzpostavitve poti izpodbijanja odločbe po klasični poti. Sklep Ustavnega sodišča je tako za pozdraviti, a bodisi zaradi skoposti sklepa samega (čeprav izrecen sklic na postopek z enakim varstvom pravic po 22. členu Ustave RS) bodisi zaradi zavestnega politično »ustrežljivega« ali skrajno malomarno nestrokovnega nerazumevanja pomena, kaj vključuje smernica »določiti z upravo odločbo«, po razlagi ZPIZ, še ne moremo trditi, da je »vneslo red« v izvajanje ZUJF, kot ocenjeno v Zahtevi VČP (2012, str. 15). ZPIZ je z izdajo odločb dejansko zgolj formaliziral realne akte znižanega izplačila in na najnižji stopnji konkretiziral od junija 2012 odpremljena splošna obvestila, zaradi katerih je večina prizadetih spoznala uveljavitev ZUJF. Tudi sodišče bi lahko bilo bolj aktivno v smislu meritorne obravnave.³²

Pozno poleti in jeseni 2012 izdane odločbe so povrhu izjemno vprašljive predvsem s kvalifikacijo le teh kot »ugotovitenih«. Menim, da gre celo za ničnost (po 1. točki prvega odstavka 279. člena ZUP) kot izredno pravno sredstvo, ki naj po ZUP pokrije najhujše možne napake v postopku, kajti ugotovitvena odločba z učinkom za nazaj je sistemski odmik od pravnega reda in dovoljena zgolj, če tako podlago izrecno poda z 22. členom Ustave usklajen področni zakon.³³ ZPIZ pa v nobenem zakonu ni pooblaščen za izdajo deklarativnih odločb, ki bi pravne po-

³² Argumentirano kritiko o pretiranem formaliziranem pristopu Ustavnega sodišča prav za izpodbijanje ZUJF v opiranju na neizkazan pravni interes zaradi neizčrpanja pravne poti (ki sicer upokojemcem s strani zakonodajalca in ZPIZ sploh ni bila dana!, po sklepu U-I-162/12 in Up-626 pa le delno), namesto proaktivnega pristopa oziroma t. i. aktivnega pozitivizma v zvezi z zavrnjenimi pobudami poleti 2012 je predstavilo vrsta avtorjev v strokovni in splošni periodiki. Denimo Ribičič, 2012, str. 33, opozarja na nepravnost v temelju, ko nenazadnje prizadetim vrsta strokovnjakov predlaga skoraj toliko različnih pravnih poti, kot je prstov na rokah ... O (potrebnem) aktivizmu sodišč, ko gre za usmerjanje razvoja ustavnih načel, Nehl, 1999, str. 5, in Schwarze, 2004, str. 91–94.

³³ Androjna in Kerševan, 2008, str. 356 in 387–390.

sledice razmerja le ugotavljajo in ne ustvarjajo. Zato menim, da so take odločbe nične ali pa jih gre jemati kot konstitutivne, a v tem primeru izvršljive (z zmanjšanjem izplačila) najprej od dneva vročitve odločbe, ne pa od uveljavitve zakona, ki je podlaga za posamične upravne akte. Menim, da so zato vsi upokojenci upravičeni do povračila najmanj razlik od junija do avgusta 2012, četudi bi se kasneje (glede neustavnosti izpodbijan) 143. člen ZUJF spoznal za ustavnega! Dalje so te odločbe že z vidika formalne obličnosti najmanj površne, če ne neposredno nezakonite, saj niso ustrezno individualizirane v obrazložitvi³⁴ niti nimajo ustreznega pouka o pravnem sredstvu (215. člen ZUP). Še več, pouk o pravnem sredstvu je brez pravne podlage in zato nezakonit v delu, ko navaja, da pred izdajo vloženi ugovori strank štejejo kot pritožbe, saj kljub (vsaj na videz) navedbi strankam v korist zavod v upravnem postopku ne more ravnati mimo in brez podlage v zakonu. V preglednici je prikazana študija ključnih korakov uveljavitve 143. člena ZUJF, z analizo, kako je predvsem ZPIZ ravnal in kako bi glede na pravni red RS moral. Tako soočenje vrzeli med realnostjo in predpisanim nam prikaže razsežnost napak in poglobljanje nezakonnosti prek ustavnosti.

Preglednica 2: Analiza 143. člena ZUJF april 2012 - marec 2013 med sein in sollen

Kronološki koraki	Čas	Pravilno postopanje	Ustavna kvalifikacija kršitev (členi Ustave)
Hitra in interna priprava »super« zakona	April-maj 2012	Reden zakonodajni postopek z javno razpravo in iskanjem rešitev po področjih.	Kršitev ustavnih in mednarodnih načel pravne in socialne državi itd. (1, 2, 21, 44, 89).
Sprejem in uveljavitev ZUJF	Zadnji teden maja 2012	Pretehtanost vsebine 143. člena ZUJF, vključno z opredelitvijo zmanjšanja pokojnin prek rabe ZUP; ustrezen vakacijski rok.	Kršitev mednarodnih pravic obrambe, pravne države, poseg v socialno varnost, pridobljeno, dostojanstvo itd. (1, 2, 14, 22, 21, 34, 25, 50, 89, 158).
ZPIZ za junijske pokojnine izplača zmanjšane pokojnine, o tem obvesti le s splošnimi dopisi	Junij-julij 2012	Vodenje upravnih postopkov po uveljavitvi zakona, sodelovanje strank v postopku, izdaja odločb in izvršitev izplačil po izvršljivosti/vročitvi.	Kršitev vezanosti uprave na zakon in omejenosti javnih pooblastil, učinkovitega pravnega sredstva in osebnega dostojanstva (2, 120, 121, 21, 34, 25, 157).

³⁴ 214. člen ZUP. Prim. Schwarze, 2004, str. 93.

Kronološki koraki	Čas	Pravilno postopanje	Ustavna kvalifikacija kršitev (členi Ustave)
V javnosti in na ZPIZ val ugovorov; nekaj poplačil se poravna	Junij-julij 2012	Če ne prej, sedaj uvedba postopkov po ZUP (člena 9, 146) z zaslišanjem stranke.	Samovoljna razlaga zakona (2, 14, 22, 21, 25, 157, 158), je poravnano, kar naj bi bilo v zakonu »pomotoma«.
Posamezniki vložijo pobude za presojo ustavnosti 143. člena ZUJF, Ustavno sodišče jih zavrže, vendar napoti na izdajo odločb	Junij 2012-	Ustavno sodišče bi kljub omejenemu pravnemu interesu lahko sprejelo zadeve v vsebinsko obravnavo glede na znanih 26.300 prizadetih in obstoječe učinke ZUJF.	Ni kršitev, a prostor za ustavni pozitivni aktivizem (po Nehl, Schwarze, Ribičič) oziroma proaktivno širšo ustavno skladno razlago pravnega interesa pritožnikov.
Nekateri vložijo tožbe, Upravno sodišče se izreče za nepristojno	Julij 2012-	Upravno sodišče se odzove formalno, čeprav bi bila možna proaktivna razlaga za merit.	Gl. sp. o vrsti ustreznega sodnega nadzora glede realnih aktov zmanjšanih izplačil po ZPIZ.
VČP vložijo zahtevo za oceno ustavnosti 143. člena ZUJF s predlogom zadržanja	Julij, september 2012	Varuh postopa v skladu s pristojnostmi ter na pobudo preko 130 pobud posameznikov in vrste društev iz cele RS.	Ustavno skladno postopanje Varuha. Ustavno sodišče formalizirano zavrne predlog za zadržanje izvajanja zakona.
ZPIZ izda ugotovitvene odločbe z učinkom od uveljavitve zakona	Avgust-september 2012	ZPIZ bi moral voditi posebne ugotovitvene postopke, po ugovorih, in izdati odločbe.	Zakon (kljub v stroki očitani neustavnosti) velja, zato bi naj ZPIZ sledil ZUJF, a tudi ZPIZ-1 in ZUP (2, 120).
ZPIZ izdaja odločbe o pritožbah	September 2012-	ZPIZ vztraja pri dosedanji razlagi pravilnosti postopanja.	Kot zgoraj.
Sprejem ZPIZ-2	December 2012	ZPIZ-2 spornih vprašanj po ZUJF glede na ZPIZ-1 ne ureja.	Zakon ureja položaj od 1. 1. 2013 z regulacijo prehodov (389-431. člen).

Kronološki koraki	Čas	Pravilno postopanje	Ustavna kvalifikacija kršitev (členi Ustave)
Dopolnitev ZUJF-A	December 2012	Izvem le ene skupine (zavarovanih v drugih republikah nekdanje SFRJ) namesto vseh.	Poglobljena neenakost; posredno priznanje nepravilnosti posega prek poplačila za nazaj (2, 14).
OdlUS U-I-186/12-34	Marec 2013	(končno) razveljavitev 143/2-4 in	nalog ZPIZ, da takoj izda odločbe

Kateri koraki bodo sledili in kako sporni bodo, bo pokazal čas, zlasti prek izvršitve ustavne odločbe iz marca 2013. Upajmo pa, da se ne bo ponovila zgodba o odzivih pristojnih na način, ki napake skuša le prikriti in tako neustavnost in nezakonitost postopanje le še pogloblja. Če bo temu tako, se bo študija primera zaključila šele z vrstico tabele kronološke analize, ki bo vsebovala tožbe na ESČP in ugotovljeno odgovornost Republike Slovenije.

3.3. Upravni ali socialni spor za varstvo zoper posege po 143. členu ZUJF?

Za opredelitev vrste pravnega varstva ni ključna samo vrsta razmerja, ki je predmet postopka zmanjšanja pokojnine po 143. členu ZUJF, kot je prikazano v teoretičnem uvodu. Ocenjujem, da obravnavani primer izvajanja 143. člena ZUJF kaže, kako je tudi v socialnih ali drugih zadevah s specializiranim sodnim nadzorom, kadar gre pri upravnih (in sodnih) postopkih za kršitev ustavnosti, pravilna kontrola v upravnem sporu. Upravni spor je po prvem odstavku 157. člena Ustave RS in ZUS-1 določen kot sodna pot za preizkus zakonitosti upravnih aktov, kolikor področni zakon ne odloči drugačne sodne kontrole (kot po ZDSS-1). A Ustava opredeljuje še t. i. kvaziupravni spor, ki pride v poštev, ko zakon ne zagotavlja za neko posamično dejanje ali akt sodnega varstva, z dejanjem ali aktom oblasti³⁵ pa se posega v ustavne pravice posameznika. Posebej določata upravni spor za varstvo ustavnih pravic in svoboščin (ob nezakonitosti) tudi 4. in 66. člen ZUS-1, ki v takem primeru kljub siceršnji delitvi oblasti in praviloma le kasacijskim odpravam nezakonitih upravnih aktov sodišču dajeta

³⁵ Po odločbi Ustavnega sodišča v zadevi U-I-47/94, Ur. l. 13/95, prim. Androjna in Kerševan, 2006, str. 794.

mandat polne jurisdikcije oziroma sprejema meritorne odločitve v upravni (ne sodni) zadevi.³⁶ Kaže opozoriti še, da poseg v ustavne pravice ne more biti oprt zgolj na splošne, recimo procesne ustavne določbe, kot je poseg v pridobljene pravnomočne pravice po 158. členu ZUP, temveč mora iti za prizadetost neke vsebinske pravice ali svoboščine.³⁷ A v primeru ZUJF je ta pogoj (žal tudi) izpolnjen, saj gre za posege v pokojnine kot ustavno kategorijo po 50. in še 33. členu Ustave RS.

Ker je ZPIZ takoj po uveljavitvi ZUJF posegel z materialnimi dejanji zmanjšanih izplačil brez zakonitih upravnih odločb v pravice upokojencev, ki so nesporno večplastno ustavno varovane, je namreč očiten akt, ki ustreza pravnemu stanu po drugem odstavku 157. člena Ustave RS. Ta pa omogoča neposredno tožbo.³⁸ Celo naknadna izdaja upravnih odločb v času avgust-september 2012, zaradi njihovega sklica na »ugotovitveno« naravo in učinkovanja *ex tunc* od dneva uveljavitve ZUJF oziroma materialnih dejanj zmanjšanih izplačil ZUJF, tega ne spremeni. Menim, da je ZPIZ sicer moral upoštevati ZUJF – ko bi to le storil postopkovno ustrezno – in zmanjšati pokojnine, ker je vezan na zakon (120. člen Ustave in 6. člen ZUP), toda realna izvedba zmanjšanja izplačil po ZUJF takoj po uveljavitvi zakona je zagotovo neustavna (gl. preglednico 2). Ker predstavljajo nižja izplačila od junija 2012 posamične realne akte s posegom v ustavne pravice, bi moralo Upravno sodišče po mojem mnenju sprejeti v obravnavo tožbe, namesto da jih je odstopilo socialnemu sodišču v socialni spor kot regularno sodno pot v pokojninskih zadevah. Drži sicer, da drugi odstavek 58. člena ZDSS-1 določa varstvo tudi za dejanja, ne le pravne akte državnih organov in nosilcev javnih pooblastil, toda ta zakon (kot ZUS-1) obravnava le primere nezakonitih posegov. Posegi ZPIZ od junija 2012 pa so formalno gledano materialno

³⁶ Breznik in Kerševan, 2008, str. 31 in 40, ter Šturm et al., 2011, str. 1389–1404. Za ZDSS-1 Cvetko et al., 2005.

³⁷ Tako na primer sklep Ustavnega sodišča v zadevi Up-649/05-5 z dne 21. 12. 2005: »V skladu s prvim odstavkom 50. člena ZUstS US preizkusi le, ali so bile z izpodbijano sodno odločbo kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Zato pritožnik ustavne pritožbe ne more utemeljiti le s sklicevanjem na 2., 125. in 158. člen, saj te ustavne določbe neposredno ne urejajo človekovih pravic ali temeljnih svoboščin.« Enako SKIUS, Up-231/99 z dne 17. 6. 2002: »US izpodbijano sodbo preizkusi le glede vprašanja, ali so bile z njo kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. To z drugimi besedami povedano pomeni, da v postopku ustavne pritožbe ni mogoče uveljavljati kršitve temeljnih načel, na katera se pritožnica med drugim sklicuje (2. in 158. člen).«

³⁸ Ne glede na ZUS-1, po katerem je UpS odločilo, da ni pristojno. Gl. Zalar v: Breznik in Kerševan, 2006, str. 39.

zakoniti, a ob tem neustavni (ne glede ne ugotovljeno (ne)ustavnost 143. člena ZUJF).³⁹ Dodatno ZDSS-1 v 63. in nadaljnjih členih obravnava le pravne, ne realnih aktov in ne vsebuje analognega mandata sodišču kot 66. člen ZUS-1. Ob tem se nenazadnje ustvarja vtis, da je sodišče izreklo svojo nepristojnost zaradi pričakovanega obsega vloženih tožb.

4. ZAKLJUČEK

Presoja ustavnosti in zakonitosti 143. člena ZUJF in konkretnih aktov, izdanih ali storjenih po teh določbah, je prednostno stvar sodnih postopkov na več ravneh, zato bo za zaključek vseh primerov potrebnih vsaj nekaj let, ne upošteva je noveliranje in nove, manjše ali večje »zujfe«. Upamo lahko, da bodo vsaj sodišča, ker izvršilna oblat očitno s favoriziranjem učinkovitosti ne bo ali ne celostno, sledila spoznanju, da je ravno v kriznih razmerah varstvo človekovih pravic posebej žlahtna kategorija. Šele kriza prinese čas preizkusa, ali je zapisano v Ustavi RS zaveza za lepe ali vsakršne čase, v katerih se znajde družba.

Predmetna študija primera nam pokaže, da problem pravne (in pri socialnih pravicah) socialne države nikoli ni enostaven. Usodnih posledic praviloma ni, če v skupnosti deluje sistem zavor in ravnotežij. A ko v isti rog enoumno govore tako predstavniki izvršilne kot zakonodajne veje oblasti, ob pretirano omejenem ali zadržanem odnosu nadzornih oblasti (sodišča in drugi), so posegi v pravni in socialni položaj ljudi običajno vseobsegajoči in postanejo meja med preživetjem in osnovnimi postulati demokratične družbe.

Same določbe ZUJF tako ne bi bile tako problematične, ko bi denimo ZPIZ kot apolitičen nosilec javnega pooblastila po načelu samostojnosti in zakonitosti postopal pri izvajanju ZUJF od začetka, ali vsaj po kopici strokovnih opozoril, procesnopravno pravilno. Glede na veljavni ustavni red in izrecno razlago Ustavnega sodišča, da bi po ZUJF moral biti voden upravni postopek in bi morala biti nova pokojnina odmerjena z upravno odločbo, pa je Zavod glede na tradicijo in duh ZUP ter nenazadnje sklep sam, skrajno napačno postopal, ker ni vodil »pravih« postopkov. Tako bi napake z apolitično strokovnim pristopom omilil, če že ne popravil, glede na vezanost uprave na zakon, dokler zakon velja. ZPIZ je namreč

³⁹ Zaradi ustavnopravne zaščite procesnih garancij je ob njihovi kršitvi sicer akt formalno nezakonit kljub materialnopravni pravilnosti in tako nezakonit kot celota (Schwarze, 2004, str. 97).

celo po smernicah Ustavnega sodišča o razlagi ZUJF zgolj izdajal akte, ki simulirajo upravno odločbo, ki naj bi birokratsko samo pokrili že pred meseci *de facto* izvedena nižja izplačila pokojnin v nasprotju s prej izdanimi odločbami. ZPIZ ni izvedel novih postopkov po pravilih ZUP, še najmanj dolžnega posebnega ugotovitvenega postopka po 146. členu ZUP, niti zadostil minimalnim merilom obličnosti novih odločb in njihovega učinkovanja.

Prav tako bi lahko nastanek nadaljnjih posledic za okoli 26.300, s posegom neposredno prizadetih ljudi, preprečilo Ustavno sodišče z ustavno skladno, a bolj proaktivno vlogo v preizkusu ustavnosti zakona, ne čakajoč na izčrpanje redne pravne poti in formalistično razlago neobstoja pravnega interesa. Ali pa bi ustavno sodišče lahko vsaj zadržalo izvajanje ZUJF do meritorne presoje zahteve za oceno ustavnosti spornih določb.

Upravno sodišče bi lahko pokazalo zgled skrbnika ustavnosti(!) z upoštevanjem realnih posegov ZPIZ v ustavno zavarovane pravice, ne pa da je ubralo pot odstopanja sporne zadeve socialnemu sodišču.

Izmed ključnih institucij v RS je, podobno kot v drugih državah, samo varuh človekovih pravic pokazal ustrezno pravno in moralno držo ter prek specialne legitimacije sprožil vsaj ustavnosodno presojo splošnega pravila.

A ključna spoznanja primera ostajajo: če želi država izvajati monopol oblasti v demokratičnih okvirih, mora spoštovati lastno ustavnopravno ureditev, zlasti v javnopravnih razmerjih. Slednja so vedno pogojena s prednostjo javne koristi in učinkovito javno politiko pred pravicami posameznikov, a ravno zato mora upravno procesno pravo nuditi v razmerju do oblasti minimalna obrambna upravičenja. Če pristojni ta procesna jamstva kršijo, pade steber našega ustavnega sistema, pa naj gre za minoren poseg v posameznikov pravni položaj ali prizadetost nekaj tisoč ljudi z eksistencialnim prejemkom. Socialne pravice seveda niso absolutna kategorija, posegi vanje bodo z nadaljnjim krčenjem glede na demografske trende in predvidenimi bodočimi gospodarskimi gibanji stalnica v slovenski in drugih družbah. A izvedejo naj se tako, da bodo ljudem razvidni in realno omogočeni enakost pred zakonom, sorazmernost, nediskriminatornost, pravice obrambe in osebno dostojanstvo. Prilagajanje družbeni stvarnosti glede omejenih virov ima torej (ustavnopravne) meje, če naj v Republiki Sloveniji zatrjujemo in ostajamo pri temeljnih vrednotah evropske demokracije.

VIRI IN LITERATURA:

- Androjna, V., in Kerševan, E.: Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana, 2006.
- Balan, E., in Varia, G.: The Ombudsman in the Times of Crisis: A Special View on the Romanian People's Advocate, Egpa Annual Conference, Toulouse, 2010, <egpa2010.com/documents/PSG10/Balan-Varia.pdf> (5. 3. 2013).
- Belopavlovič, N., Cvetko, A., Kalčič, M., Kuhelj, J., Plavšak, N., in Rangus, B.: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2000.
- Breznik, J., in Kerševan, E. (red.) et al.: Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2008.
- Bubnov-Škoberne, A., in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- Bubnov-Škoberne, A.: Usklajevanje pokojnin: enakopravnost ali poseg v pridobljeno pravico Pravna praksa, let. 20, št. 8-9/2001 (15. 3. 2001), str. 4-5.
- Cvetko, A., Galič, A., Kralj, K., in Novak, J.: Zakon o delovnih in socialnih sodiščih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2005.
- Jerovšek, T., in Kovač, P.: Posebni upravni postopki, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.
- Jerovšek, T., in Kovač, P.: Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2010.
- Kovač, P.: Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil v Sloveniji, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.
- Kovač, P.: Vpliv novega odloka na že izdane odločbe, Pravna praksa, let. 29, št. 47/2012 (2. 12. 2010), str. 20.
- Kovač, P., in Remic, M.: Pravna in socialna varnost uveljavljanja pravic iz javnih sredstev – izbrani upravno-procesni problemi, XIX. dnevi slovenske uprave (CD zbornik, ur. Pevcin, P.), september 2012, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2012.
- Kresal Šoltes, K.: S »supervarčevalnim« zakonom nad socialno državo, Pravna praksa, let. 31, št. 16-17/2012 (26. 4. 2012), str. 3.
- Kresal Šoltes, K.: Značilnosti ureditve socialnih sodišč glede na pravno naravo socialnega spora, Delavci in delodajalci, št. 3-4/2002, str. 441-458.
- Kresal, B.: Prisilno upokojevanje« po ZUJF v luči prepovedi diskriminacije na podlagi spola in na podlagi starosti, Pravna praksa, let 31, št. 23/2012 (14. 6. 2012), priloga, str. [I]-VII.
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ), <www.mddsz.gov.si/> (4. 3. 2013).
- Nehl, H. P.: Principles of Administrative Procedure in EC Law, Hart, Oxford, 1999.
- Pavčnik, M.: Teorija prava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001 in 2007.
- Ribič, C.: Je 143. člen ZUJF v skladu z Ustavo in EKČP?, Pravna praksa, let. 31, št. 28/2012 (19. 7. 2012), str. 33.
- Schwarze, J.: Judicial Review of European Administrative Procedure, Law and Contemporary Problems, št. 68/2004, str. 84–105.
- Strban, G.: Nekatera pravna vprašanja predloga Zakona o uravnoteženju javnih financ (ZUJF): stališče Društva za delovno pravo in socialno varnost, Pravna praksa, let. 31, št. 16-17/2012 (26. 4. 2012), str. 37.
- Strban, G.: Pravica do socialne varnosti in njen pomen v času gospodarske recesije, Delavci in delodajalci, let. XII, št. 4/2012, str. 507-530.

Šinkovec, J.: Pridobljene pravice, Pravnik, št. 1-3/1994, str. 3-15

Šturm, L. (ur.) et al.: Komentar Ustave RS, Dopolnitev A. Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo pri Kranju, 2002, 2011.

Ustavno sodišče RS, <<http://www.us-rs.si/odlocitve/vse-odlocitve/>> (4. 3. 2013).

Vodovnik, Z.: Poglavlja iz delovnega in socialnega prava, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.

Varuh človekovih pravic (VČP), <www.varuh-rs.si/> (4. 3. 2013).

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), <www.zpiz.si/> (4. 3. 2013).

Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS), <www.zdus-zveza.si/> (4. 3. 2013).

LEGAL PROTECTION OF PENSIONERS – CASE STUDY PURSUANT TO ARTICLE 143 OF FISCAL BALANCE ACT

Polonca Kovač*

SUMMARY

The article represents the case study of theoretical dimensions and empirical impacts of the reduction of pensions in Slovene society in spring 2012 pursuant to Article 143 of Fiscal Balance Act (FBA). The author states that austerity measures must, despite fewer resources available for social protection, strictly follow basic constitutional guarantees, as acknowledged in international law as well. Namely, measures, reducing pensions and other constitutional rights must be interpreted and implemented restrictively, with respect for common societal benefits, if preserving democratic character of the society and the rule of law.

The article firstly includes some systemic and theoretical guidelines. Pursuant to Slovene constitutional, administrative and social principles and legal provisions, a pension is a right within obligatory social insurance as a special relation, with its legal and substantive nature of social-administrative matter with subsidiary use of General Administrative Procedure Act (GAPA). Therefore it is not only important to decide on individual pensions in compliance with the substantive law but taking into account procedural rights too (such as hearing, reasoning, notification as a prerequisite for legal effect of redefinition of administrative relation, legal protection by an appeal and in front the court). Pensions must be decided upon within administrative proceedings, in which an authority like Pension Insurance Institute is obliged to enable rights of defence as a fundamental ingredient of democratic society. In the nucleus of the case study the author further analyses certain elements assessed as the unconstitutional implementation of the FBA. Special attention is dedicated to legal analysis of “adjustment” (reduction) of pensions pursuant to FBA as a special administrative matter, where Pension Insurance Institute as an apolitical and independent authority should issue new administrative decisions

* Polonca Kovač, PhD, Assistant Professor, Faculty of Administration, University of Ljubljana
polona.kovac@fu.uni-lj.si

according to redefined conditions by FBA to decide upon the pension, especially due to reduction in comparison with the acquired rights by previous administrative decisions (the principle of *res iudicata*). But contrary to it, in about 26.300 cases of pensioners, with pensions acquired on different legal bases, from special beneficiary laws to international obligations of Slovenia after its independence in relation to previous Yugoslav regulation, major unconstitutional breaches have taken place in several months after FBA in use by different institutions. The government has proposed the law as such, which has not even been discussed in a prescribed democratic way. The Pension Insurance Institute did not lead special proceedings but directly reduced pensions and thus misused its public authority, by which it is authorised not only to decide in individual matters but also to execute them (ordering money to pensioners). There is a study of this measure showing it as a true authoritative act, breaching the constitutional rights; therefore it should be challenged pursuant to Article 157 of Slovene Constitution in administrative dispute but rejected. In addition, the Institute implemented some proceedings but in a purely formal way. It even issued so called (and due to no legal ground for it null) declarative decisions, taking effects *ex tunc* from the first day the FBA was put in force instead of at least notifying the pensioners about the decisions. But the use of GAPA is not only about fictive guarantee; otherwise it means its misuse. So, the pensioners concerned should be able to file a motion to Constitutional Court to judge on its (un)constitutionality – instead some motions have been rejected on formal grounds only. Slovene ombudsman has therefore filed such a requirement and the Constitutional Court annulled these provisions in March 2013. In conclusion of the case study the author states it is not of systemic weight merely one legal breach. There is a concern to protect the basics of democracy when (almost all) state institutions act by repressing their mistakes and avoiding substantive accountability. Adjustment to economic crisis in the field of pensions must therefore balance the values aimed and resources available, so it is constitutionally limited.

KAJ PRINAŠA NOVI ZAKON O DELOVNIH RAZMERJIH?

Barbara Kresal*

UDK: 349.2:331.105(094.5)

Povzetek: Prispevek obravnava najpomembnejše spremembe in nove rešitve, ki jih uvaja novi Zakon o delovnih razmerjih, ki je bil sprejet marca 2013. Obravnava vprašanja v zvezi s sklenitvijo in spremembo pogodbe o zaposlitvi, spremembe v ureditvi posebnih pogodb o zaposlitvi, kot so pogodba o zaposlitvi za določen čas, agencijsko delo idr., posebna pozornost je namenjena spremenjeni ureditvi odpovedi, kjer so se med drugim skrajšali odpovedni roki, znižale odpravnine in poenostavili postopki odpuščanja. Nekaj sprememb se nanaša tudi na varstvo plače, letni dopust in nekatere druge pravice delavcev. Zakon uvaja tudi novo kategorijo ekonomsko odvisne osebe.

Ključne besede: nova delovna zakonodaja, pogodba o zaposlitvi, odpoved, pogodba o zaposlitvi za določen čas, agencijsko delo, ekonomsko odvisna oseba

WHAT DOES THE NEW EMPLOYMENT RELATIONSHIPS ACT BRING?

Abstract: The contribution analyses the most important changes and new solutions introduced by the new Employment Relationships Act, enacted in March 2013. It deals with conclusion and changes of the employment contract, changes in the regulation of special contracts of employment, such as fixed-term contract, agency work etc., special attention is given to the changed regulation of dismissal, where the periods of notice have been shortened, severance payments reduced and procedural require-

* Barbara Kresal, doktorica pravnih znanosti, izredna profesorica na FSD in EF Univerze v Ljubljani.

barbara.kresal@fsd.uni-lj.si

Barbara Kresal, PhD, Associate Professor at the Faculty of Social Work and the Faculty of Economics, University of Ljubljana, Slovenia

ments simplified. Changes refer to the protection of wages, annual leave and some other workers' rights as well. The Act introduces the new category of an economically dependent person.

Key words: *new labour legislation, contract of employment, dismissal, fixed-term contract of employment, agency work, economically dependent person*

1. UVOD

Sprejetje novega Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1)¹ štejejo predlagatelj, politika in socialni partnerji kot del reforme trga dela v okviru strukturnih reform. Te Slovenija sprejema tudi zaradi pritiskov stališč in zahtev po večji liberalizaciji trgov dela s strani nekaterih mednarodnih institucij, kot so OECD, IMF in Svetovna banka, evropske politike, podprte s stalnimi grožnjami prihoda 'trojke', in pričakovanih odzivov bonitetnih agencij.

Glavna deklarirana cilja tokratne prenove delovne zakonodaje sta zmanjšanje segmentacije na trgu dela in povečanje prožnosti oziroma »lažje in cenejše prilagajanje delovne sile potrebam delodajalca«.²

Ukrepi, ki naj bi sledili tem ciljem, so zajeti v pet sklopov:³

- poenostavitev postopkov v zvezi s sklenitvijo in odpovedjo pogodbe o zaposlitvi ter zmanjšanje administrativnih ovir,
- povečanje fleksibilnosti trga dela in notranje fleksibilnosti,
- zmanjšanje stroškov pri zaposlitvah za nedoločen čas,
- destimulacije za uporabo pogodb za določen čas,
- povečanje pravne varnosti zaposlenih z namenom preprečevanja zlorab.

V nadaljevanju bodo obravnavane najpomembnejše novosti in spremembe, ki jih prinaša ZDR-1.

¹ Ur. l. RS, št. 21/13.

² MDDSZ, sporočilo za javnost ob sprejemu ZDR-1 (www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/mp3/izjave_mag.vizjak/minister_po_sprejetju_zdr_-_5032013.mp3). Gl. tudi 'Podrobnejša predstavitev ključnih sprememb Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1)' (www.mddsz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1939/7044/0819537bef94d59cd6d2acfe015519b8/).

³ Prav tam.

2. PREPOVED DISKRIMINACIJE IN ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST DELODAJALCA

Dosedanji Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) je za kršitev prepovedi diskriminacije in za nezagotavljanje varstva pred spolnim in drugim nadlegovanjem ter trpinčenjem določal le, da je delodajalec kandidatu ali delavcu odškodninsko odgovoren po splošnih pravilih civilnega prava (sedmi odst. 6. čl. in tretji odst. 44. čl. ZDR), pri čemer ni imel nobenih posebnih določb v tej zvezi.

Stroka je opozarjala, da so prisojene odškodnine v že tako redkih sodnih postopkih zaradi diskriminacije ali trpinčenja v delovnih razmerjih prenizke in da bi bilo treba denarni odškodnini za nepremoženjsko škodo v teh primerih priznati tudi preventivno in kaznovalno funkcijo. Le dovolj visoke odškodnine v primerih diskriminacije ali trpinčenja, ki poleg satisfakcije izražajo tudi svojo preventivno funkcijo, lahko delujejo odvračilno in so zato učinkovite. Tudi pravo EU zahteva, da mora pravni red zagotavljati učinkovita pravna sredstva v primeru diskriminacije in da morajo biti sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračilne.⁴

ZDR-1 vprašanju odškodninske odgovornosti delodajalca in denarne odškodnine za primer diskriminacije in trpinčenja po novem namenja poseben člen (8. čl. ZDR-1). Še vedno kot izhodišče določa, da je delodajalec kandidatu ali delavcu odškodninsko odgovoren po splošnih pravilih civilnega prava.

Vendar pa k temu dodaja, da se kot nepremoženjska škoda, ki je nastala kandidatu ali delavcu, štejejo tudi pretrpljene duševne bolečine zaradi neenake obravnave delavca oziroma diskriminatornega ravnanja delodajalca oziroma zaradi nezagotavljanja varstva pred spolnim ali drugim nadlegovanjem ali trpinčenjem, ki ga je utrpel kandidat ali delavec.

Pomemben poudarek novega 8. člena ZDR-1 je tudi v nadaljevanju določbe, ki pravi, da se mora pri odmeri višine denarne odškodnine za nepremoženjsko škodo »upoštevati, da je ta učinkovita in sorazmerna s škodo, ki jo je utrpel kandidat oziroma delavec in da odvrča delodajalca od ponovnih kršitev«.

⁴ Več o tem **Mežnar, Š.** (2010), Odškodnina v primeru kršitve prepovedi diskriminacije in mobinga, Delavci in delodajalci, let. X, št. 2-3, s. 439-456; prim. tudi **Kresal, B.** (2010), Diskriminacija in trpinčenje v delovnopravni ureditvi in sodni praksi, Pravosodni bilten, let. XXXI, št. 1, s. 145-146; **Tobler, C.** (2005), Remedies and sanctions in EC non-discrimination law, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Novo določbo o odškodninski odgovornosti iz 8. čl. ZDR-1 bo treba razlagati v duhu namena določbe o prepovedi diskriminacije, in pri tem izhajati iz dejstva, da gre pri prepovedi diskriminacije za temeljni postulat človekovih pravic, v primeru kršitve pa za hud poseg v človekovo dostojanstvo. Pri oblikovanju razlage te nove določbe v sodni praksi bi bilo smiselno upoštevati tudi opozorila in predloge stroke – tako glede višine odškodnine kot tudi glede drugih vidikov učinkovitosti sodnega varstva v teh primerih, npr. obstoj duševnih bolečin pri posegu v tako pomemben vidik človekovega dostojanstva je treba domnevat in jih ni treba posebej dokazovati. Sprejeto besedilo 8. čl. ZDR-1 omogoča takšno ustrezno interpretacijo, na sodni praksi pa je, da pri odločanju v posamičnih primerih postopoma konkretizira ta splošna pravila glede odškodninske odgovornosti delodajalca in denarne odškodnine v skladu z namenom in cilji ureditve o prepovedi diskriminacije in trpinčenja v delovnih razmerjih.

3. OBVEZNOSTI POGODBENIH STRANK

3.1. Opravljanje drugega dela

Ena večjih sprememb prenovljene delovne zakonodaje se nanaša na ureditev delavčeve obveznosti opravljanja dela (prejšnji 31. čl. ZDR, sedanji 33. čl. ZDR-1). Nova ureditev pomembno razširja možnosti, ko lahko delodajalec delavcu naloži opravljanje drugega dela od tistega, za katerega sta se dogovorila s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi.

Po novem lahko delodajalec, v kolikor z zakonom ali kolektivno pogodbo ni določeno drugače,⁵ z namenom ohranitve zaposlitve ali zagotovitve nemotenega poteka delovnega procesa delavcu pisno odredi začasno opravljanje drugega ustreznega dela⁶ v primerih začasno povečanega obsega dela na drugem delovnem mestu ali vrsti dela pri delodajalcu, začasno zmanjšanega obsega dela

⁵ Glede na določbo tretjega odstavka 9. čl. ZDR-1, je to ena od izjem, kjer zakon dopušča tudi urejanje s kolektivno pogodbo *in peius*.

⁶ ZDR-1 definira 'ustrezno delo' kot delo, za katerega delavec izpolnjuje pogoje, za katerega se zahteva enaka vrsta in raven izobrazbe kot za njegovo delo po sklenjeni pogodbi o zaposlitvi, za delovni čas, ki je enak dogovorjenemu iz sklenjene pogodbe, in kjer kraj opravljanja dela ni oddaljen preveč (ne več kot tri ure vožnje v obe smeri z javnim prevoznim sredstvom ali z organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja delavca).

na delovnem mestu oziroma v okviru vrste dela, ki ga opravlja, in nadomeščanja začasno odsotnega delavca.

Pisna odreditev se lahko pošlje tudi na elektronski naslov delavca, ki ga zagotavlja in uporabo nalaga delodajalec.

Zakon manjšim delodajalcem (ki zaposlujejo do vključno deset delavcev) omogoča, da delavcu pod zgoraj opisanimi pogoji lahko začasno odredi celo opravljanje drugega 'primerne delo', ki se od definicije ustreznega dela razlikuje po tem, da se za to delo lahko zahteva do ena raven nižja izobrazba kot za delo po sklenjeni pogodbi.

Odreditev drugega dela zakon omejuje na največ tri mesece v koledarskem letu. To pomeni, da je v skrajnem primeru lahko delavec prisiljen opravljati drugo delo od tistega, za katerega se je sporazumno dogovoril, celo do ene četrtnine celotnega polnega delovnega časa.⁷

Gre za svojevrsten odstop od pogodbenega koncepta delovnih razmerij.⁸ V tem primeru namreč lahko delodajalec enostransko, brez soglasja ali celo proti volji druge pogodbenice stranke, posega v s pogodbo sporazumno dogovorjeno vsebino, predmet pogodbe, to je v opredelitev dela, ki ga je dolžan opravljati delavec. Gre za glavno obveznost ene od pogodbenih strank, delavca. Zato bi morala biti ta obveznost, opredelitev dela, s pogodbo o zaposlitvi za delavca jasno in nedvoumno opredeljena. Pojasniti je tudi treba, da je delo kot obveznost delavca s pogodbo o zaposlitvi lahko opredeljeno širše ali ožje, zakon pa dopušča tudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi za vrsto dela, kar pomeni zelo široko opredelitev vsebine dela; prav tako se lahko pogodba o zaposlitvi kadarkoli sporazumno, s soglasjem obeh pogodbenih strank, ki sta sklenili pogodbo, spremeni ali dopolni.

Ker je vendarle treba primarno izhajati iz pogodbenega koncepta delovnih razmerij, je treba to izjemo iz 33. člena ZDR-1, ki dopušča enostranske delodajalčeve posege v sporazumno dogovorjeno vsebino sklenjene in zavezujoče pogodbe o

⁷ Ali celo več, če dopustimo, da se v času teh treh koledarskih mesecev tudi neenakomerno razporeja delovni čas in odreja nadure za to drugo delo, ne da bi to vplivalo na sorazmerno skrajšanje časovne omejitve.

⁸ O pogodbenem konceptu delovnih razmerij npr. **Kresal Šoltes, K.** v Kresal/Kresal Šoltes/Senčur Peček (2002), Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, Ljubljana, s. 32, 140-142; **Robnik, I.** (2002), Sprememba pogodbe o zaposlitvi, Delavci in delodajalci, let. II, št. 2, s. 185-197; **Belopavlovič, N.** (2005), Spremembe delovnega mesta in kraja zaposlitve po ZDR in ZJU, Delavci in delodajalci, let. V, št. 2-3, s. 475, 480-481.

zaposlitvi, razlagati zelo restriktivno, vsaj ob strogem upoštevanju vseh pogojev in omejitev, ki jih predvideva ureditev.

3.2. Konkurenčna klavzula

Pomembna novost se nanaša tudi na ureditev konkurenčne klavzule. Razširja se možnost dogovora o prepovedi opravljanja konkurenčne dejavnosti po prenehanju delovnega razmerja, tj. konkurenčne klavzule tudi na določene primere zaposlitev za določen čas ob izteku te pogodbe.⁹

Nov tretji odstavek sedanjega 40. čl. ZDR-1 določa, da se lahko konkurenčna klavzula pod enakimi pogoji (pridobivanje tehničnih, proizvodnih ali poslovnih znanj in poslovnih zvez) in najdlje za dve leti po prenehanju pogodbe o zaposlitvi pisno dogovori tudi v pogodbi za določen čas za primer prenehanja te pogodbe z iztekom časa, za katerega je bila sklenjena, kadar se pogodba o zaposlitvi za določen čas sklepa z vodilnim delavcem (iz prvega odstavka 74. čl. ZDR-1), poslovodno osebo ali prokuristom ali za opravljanje projektnega dela. Ostala vprašanja konkurenčne klavzule so tudi za te primere urejena enako (pisnost, nadomestilo, razumne časovne omejitve, itd.).

4. POSEBNOSTI POGODB O ZAPOSLOTVI

4.1. Pogodba o zaposlitvi za določen čas

Ureditev pogodbe o zaposlitvi za določen čas je eno bolj izpostavljenih vprašanj sedanje preнове delovne zakonodaje. Tudi stroka je že vrsto let opozarjala na pomanjkljivosti in predlagala številne rešitve, ki jih je ZDR-1 delno upošteval.¹⁰ Cilj novega ZDR-1 naj bi bil omejiti pretirano uporabo te oblike zaposlitve, bolj učinkovito preprečiti zlorabe v praksi in okrepiti varstvo delavcev v tem primeru. Praksa bo pokazala, ali in kateri sprejeti ukrepi so ustrezni.

⁹ O konkurenčni klavzuli pri različnih načinih prenehanja zaposlitve prim. **Šetinc Tekavc, M.** (2006), Konkurenčna prepoved v statusnih, pogodbenih in delovnih razmerjih, Ljubljana, s. 194-195.

¹⁰ Npr. **Kresal, B. (2012)**, Primerljivost delovnopravnega varstva v različnih oblikah zaposlitve, Delavci in delodajalci, let. XII, št. 2-3, s. 245-262 in drugi.

ZDR-1 sicer izrecno določa, da se pogodba o zaposlitvi za določen čas lahko sklene le izjemoma, vendar pa so primeri, ko je zaposlitev za določen čas dopustna (sedaj 54. čl. ZDR-1), še vedno naštetih dokaj ekstenzivno in široko, nekateri precej ohlapno – v celoti ostaja seznam dopustnih primerov enak, dodana sta še dva, in sicer zaposlitev prokurista in predaja dela.

Časovna omejitev, sedaj urejena v 55. čl. ZDR-1, ostaja enaka,¹¹ to je dve leti, z enakimi izjemami (izvzeto je nadomeščanje, tujci, poslovodna oseba, prokuristi, vodilni delavci, osebe, vezane na mandat; posebnosti za projektno delo ostajajo enake kot doslej). Novost pa je v tem, da se po novem časovna omejitev dveh let veže le na isto delo in ne več tudi na istega delavca, ter da zakon opredeljuje, kaj se šteje za isto delo (z namenom, da se preprečijo zlorabe, ko se je v praksi le formalno nekoliko spremenilo delovno mesto).¹² Poleg tega se v časovno omejitev vštevajo ne le neposredne zaposlitve za določen čas pri nekem delodajalcu, temveč tudi t.i. 'posredne zaposlitve' prek zaposlitvene agencije, ki napotuje delavca k temu delodajalcu-uporabniku.¹³

Naj spomnim še na določbo, ki se ne spreminja in se nanaša na vse primere zaposlitve za določen čas, da je treba pogodbo o zaposlitvi za določen čas skleniti za omejen čas, ki je potreben, da se delo, za katero je sklenjena ta pogodba, opravi (sedaj prvi odst. 55. čl. ZDR-1).

Ostale določbe poglavja o pogodbi o zaposlitvi za določen čas ostajajo nespremenjene (trimesečna ali krajša prekinitev se ne upošteva, sankcija za kršitve in nadaljevanje dela po izteku pogodbe je zaposlitev za nedoločen čas, načelo enakega obravnavanja, preračun delovnega časa).

Kar nekaj novih določb, ki se nanašajo na zaposlitev za določen čas, pa je raztresenih še po drugih delih zakona, tako npr. tudi določba, ki na novo uvaja pravico

¹¹ Za nov primer predaje dela pa zakon določa, da pogodba za določen čas iz tega razloga lahko traja največ en mesec.

¹² Drugi odst. 55. čl. ZDR-1 določa, da »delodajalec ne sme skleniti ene ali več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas za isto delo, katerih neprekinjen čas trajanja bi bil daljši kot dve leti, razen...«, tretji odst. istega člena pa, da se za 'isto delo' »šteje delo na delovnem mestu oziroma vrsti dela, ki se dejansko opravlja po določeni sklenjeni pogodbi o zaposlitvi za določen čas«. Četrti odst. 55. čl. ZDR-1 ureja posebnosti časovnega omejevanja za projektno delo.

¹³ »V omejitve opravljanja dela za določen čas v skladu z drugim in četrtem odstavkom tega člena pri uporabniku se upošteva tudi opravljanje dela delavca, zaposlenega pri delodajalcu za zagotavljanje dela.« (peti odst. 55. čl. ZDR-1)

do odpravnine za zaposlene za določen čas (79. čl. ZDR-1),¹⁴ o vodilnih delavcih (74. čl. ZDR-1), kar nekaj pomembnih določb je najti še v poglavju o agencijskem delu (npr. 60. čl. ZDR-1, peti odst. 62. čl. ZDR-1).

4.2. Agencijsko delo

Tudi agencijsko delo je eno od bolj delikatnih vprašanj delovnih razmerij, ne le v Sloveniji,¹⁵ ZDR-1 pa prinaša kar pomembne spremembe na tem področju. Ureditev naj bi v naš pravni red prenesla tudi zahteve prava EU, tj. direktive EU o agencijskem delu.¹⁶ Zakon po novem določa kvoto za agencijske delavce, podarja zaposlitev za nedoločen čas, odpravlja časovno omejitev za posamezno napotitev k podjetju-uporabniku, večja vlogo in odgovornost uporabnika, krepi načelo enakega obravnavanja teh delavcev, pomembno pa je, da se tudi v praksi zagotovi spoštovanje z zakonom predvidenega delovnopravnega položaja, obsega pravic in varstva za te delavce.

V skladu s tretjim odst. 59. čl. ZDR-1 število napotenih delavcev pri uporabniku ne sme presegati 25 odstotkov števila zaposlenih delavcev pri uporabniku (upoštevajo se vsi zaposleni, ne glede na vrsto zaposlitve), vendar pa se v kvoto ne vštevajo napoteni agencijski delavci, ki so zaposleni za nedoločen čas. Ta omejitev ne velja za uporabnika – manjšega delodajalca (ki zaposluje do vključno deset 'svojih' delavcev). Ureditev kvot se bo začela uporabljati eno leto po uveljavitvi zakona (drugi odst. 230. čl. ZDR-1).

¹⁴ Določbe o odpravnini pri zaposlitvi za določen čas se uporabljajo za pogodbe o zaposlitvi, ki so sklenjene za določen čas po uveljavitvi tega zakona (tretji odst. 230. čl. ZDR-1). Pri zaposlitvi za določen čas do enega leta znaša 1/5 povprečne mesečne plače iz zadnjih treh mesecev pred prenehanjem, nato pa se sorazmerno povečuje za vsak mesec dela. V določenih primerih ne pripada (nadomeščanje delavca, sezonsko delo do treh mesecev v koledarskem letu, javna dela in drugi ukrepi aktivne politike zaposlovanja), prav tako tudi ne, če se z delavcem sklene pogodba za nedoločen čas oziroma se zaposlitev nadaljuje na podlagi pogodbe za nedoločen čas ali če mu je bila ponujena zaposlitev za nedoločen čas za ustrezno delo, pa je delavec ni sprejel (tretji do sedmi odst. 79. čl. ZDR-1).

¹⁵ Več o tem **Končar, P.** (2012), Ureditev zagotavljanja začasnega dela in vpliv Direktive 2008/104/ES, Delavci in delodajalci, let. XXII, št. 2-3, s. 143-159; **Pirnat, T.** (2012), Čezmejno opravljanje storitev agencij za začasno zaposlovanje v okviru EU, Delavci in delodajalci, let. XXII, št. 2-3, s. 161-181.

¹⁶ Direktiva 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL L 327, 5. 12. 2008, s. 9-14.).

Zaposlitvena agencija (direktiva govori o agenciji za zagotavljanje začasnega dela; ZDR-1 uvaja izraz delodajalec za zagotavljanje dela) naj bi praviloma z delavcem sklenila pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, za določen čas pa le, če so pri uporabniku podani pogoji, ki jih zakon zahteva za zaposlitev za določen čas (primeri iz prvega odst. 54. čl. ZDR-1) in ob upoštevanju časovnih omejitev za zaposlitev za določen čas (drugi in četrti odst. 55. čl. ZDR-1). Zaposlitvena agencija bo torej morala utemeljevati zakonitost pogodbe o zaposlitvi za določen čas z okoliščinami, ki se tičejo drugega pravnega subjekta – uporabnika, kamor bo napotila delavca, kar se zdi nenavadno in bo gotovo izziv tudi za sodno prakso. V tej zvezi zakon vzpostavlja odgovornost uporabnika za pravilnost in popolnost podatkov o obstoju pogojev za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas; enaka odgovornost velja tudi za podatke o plačilu za delo (peti odst. 62. čl. ZDR-1).

Ena bistvenih, hkrati pa precej spornih sprememb je tudi ta, da ZDR-1 ne določa več časovne omejitve napotitve agencijskega delavca k posameznemu uporabniku. Ni nepomembno, da 61. čl. ZDR-1 še vedno izrecno omenja, da se stranki s pogodbo o zaposlitvi dogovorita, da »bo delavec začasno delal pri drugih uporabnikih...«, vendar pa zakon te začasnosti nikjer jasno ne opredeli ali časovno omeji, kar bo gotovo tudi poseben izziv za sodno prakso.

Druge določbe starega zakona ostajajo in jih tu ne ponavljam, dodanih pa je še precej novih. Tako zakon po novem razločuje ureditev nadomestila, če pride do predčasnega prenehanja potrebe po delu napotenega delavca (oziroma agencija delavcu ne zagotavlja dela pri uporabniku), če gre za zaposlitev za nedoločen ali določen čas (prim. tretji odst. 60. čl. in tretji odst. 61. čl. ZDR-1), kar je delno posledica vpliva direktive 2008/104, saj je agencija pri zaposlitvi za določen čas dolžna delavcu plačevati polno nadomestilo.

Dodana je izrecna določba o tem, da je za spoštovanje predpisov in kolektivnih pogodb ter splošnih aktov o zdravju pri delu, delovnem času, odmorih in počitkih odgovoren uporabnik (drugi odst. 62. čl. ZDR-1). Vzpostavlja se tudi subsidiarna odgovornost uporabnika za izplačilo plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja delavcu za obdobje, ko je delavec pri njem opravljal delo (šesti odst. 62. čl. ZDR-1). Prav tako je npr. na novo izrecno določeno, da je treba napotenemu delavcu pri uporabniku zagotoviti tudi pravico do uporabe ugodnosti, ki jih uporabnik zagotavlja svojim delavcem v zvezi z zaposlitvijo (tretji odst. 63. čl. ZDR-1).

Nova je tudi določba, da mora uporabnik enkrat letno – če tako zahtevajo – sindikat oziroma svet delavcev ali delavskega zaupnika obveščati o razlogih za uporabo dela napotenih delavcev in o njihovem številu (peti odst. 59. čl. ZDR-1).

4.3. Druge posebne pogodbe o zaposlitvi

Pri pogodbi o zaposlitvi za javna dela ni nobenih sprememb, prav tako ne pri pogodbi za krajši delovni čas. Pri pogodbi o zaposlitvi za delo na domu pa je sedaj dodano jasno besedilo, da se s pogodbo o zaposlitvi stranki lahko dogovorita za delo na domu »za celotno trajanje ali le del delovnega časa delavca« (tretji odst. 68. čl. ZDR-1). Kar nekaj novih določb pa je pri pogodbi o zaposlitvi s poslovnimi osebami, prokuristi in z vodilnimi delavci (73. in 74. čl. ZDR-1).

5. SPREMEMBA DELODAJALCA

Delovnopravno varstvo delavcev v primeru spremembe delodajalca odpira vrsto dilem, prav tako pa je tudi praksa v Sloveniji pokazala na številne pomanjkljivosti dosedanje ureditve, zlasti v nekaterih odmevnih primerih prenosov podjetij, pogosto tudi v povezavi z insolvenčnimi postopki, ko so delavci kmalu po prenosu ostali brez pravic in učinkovitega pravnega varstva.¹⁷

V ZDR-1 je dopolnjena dikcija določbe o pravicah delavca, če ta odpove pogodbo o zaposlitvi pri delodajalcu prevzemniku zaradi poslabšanja pravic (tretji odst. 75. čl. ZDR-1). V tem primeru ima delavec enake pravice, kot če pogodbo o zaposlitvi odpove delodajalec iz poslovnih razlogov – glede tega se ureditev ni spremenila. Po novem se to varstvo delavca časovno omejuje na dve leti od datuma prenosa; to varstvo je po novem izrecno pogojeno bodisi s poslabšanjem pravic iz pogodbe o zaposlitvi ali z bistveno spremembo pogojev dela delavca pri prevzemniku. Varovanje delovne dobe (torej upoštevanje skupne delovne dobe pri obeh delodajalcih, tako prenosniku kot prevzemniku) pa se po novem izrecno nanaša ne le na odpovedni rok in pravico do odpravnine, temveč tudi na vse druge pravice, ki so vezane na delovno dobo.

Novi ZDR-1 želi preprečiti zlorabe instituta spremembe delodajalca tudi z okrepitevijo odgovornosti delodajalca prenosnika. Tako peti in šesti odst. 75. čl. ZDR-1 na novo vzpostavljata solidarno oziroma subsidiarno odgovornost delodajalca prenosnika za določene terjatve prenesenih delavcev v primerih insolvenčnih postopkov pri delodajalcu prevzemniku.

¹⁷ O problemih v zvezi s spremembo delodajalca npr. **Senčur Peček, D.** (2010), Aktualna vprašanja spremembe delodajalca, Delavci in delodajalci, let. X, št. 2-3, s. 297-324.

Zakon razločuje med situacijo, ko je delodajalec prenosnik pretežni lastnik družbe,¹⁸ na katero se dejavnost ali njen del prenaša, in situacijo, v kateri delodajalec prenosnik ni pretežni lastnik družbe prevzemnice: v prvem primeru se vzpostavlja solidarna odgovornost, v drugem pa subsidiarna odgovornost. Solidarna oziroma subsidiarna odgovornost delodajalca prenosnika se nanaša na terjatve prevzetih delavcev, nastale zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi stečaja ali prisilnega prenehanja prevzemnika, če je stečaj ali postopek prisilnega prenehanja začel v roku dveh let od datuma prenosa. Odgovornost prenosnika v teh primerih je omejena do višine zneska, ki bi ga delodajalec prenosnik moral izplačati prevzetim delavcem, če bi jim na dan prenosa prenehalo delovno razmerje iz poslovnega razloga.

6. ODPOVED IN DRUGI NAČINI PRENEHANJA POGODBE O ZAPOSLOTVI

Spremenjena ureditev odpovedi v ZDR-1 sicer ohranja temeljno načelo, da mora za vsako odpoved s strani delodajalca obstajati utemeljen razlog za odpoved, vendar pa se tako z vidika vsebinskih zahtev kot tudi z vidika formalnih, postopkovnih zahtev bistveno zmanjšujejo omejitve delodajalčeve svobode odpovedi.

Tako se pri redni odpovedi s strani delodajalca poenostavlja postopek v številnih vidikih. V ureditev se npr. na raznih mestih uvaja možnost komuniciranja po elektronski pošti na naslov delavca, ki ga zagotavlja in uporabo nalaga delodajalec (npr. opozorilo pred odpovedjo iz krivdnega razloga v 85. čl. ZDR-1; pisna seznanitev z očitanimi kršitvami v postopku odpovedi iz razloga nesposobnosti, iz krivdnega razloga ali izredne odpovedi). Odpravljajo se določene zahteve oziroma faze postopka, npr. ni več obveznosti pisnega obveščanja delavca o nameravani odpovedi iz poslovnega razloga, ukinja se institut zadržanja učinkovanja odpovedi, skrajšujejo se nekateri roki, npr. rok za podajo mnenja sindikata oziroma sveta delavca o odpovedi se skrajšuje na šest dni (86. čl. ZDR-1). Glede vsebine odpovedne izjave je sedaj določeno, da mora delodajalec v odpovedi »pisno obrazložiti dejansko razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi« (drugi odst. 87. čl. ZDR-1). Poenostavlja se vročanje odpovedi (88. čl. ZDR-1).

¹⁸ ZDR-1 definira pojem 'pretežni lastnik družbe' za potrebe te določbe, in sicer je to delodajalec, ki je neposredni ali posredni imetnik poslovnega deleža, delnic ali drugih pravic, na podlagi katerih ima neposredno ali posredno več kot 25 odstotkov glasovalnih pravic ali več kot 25 odstotni delež v kapitalu družbe.

ZDR-1 med utemeljene razloge za redno odpoved s strani delodajalca po novem uvršča tudi neuspešno opravljeno poskusno delo,¹⁹ enako kot doslej pa ostajajo opredeljeni poslovni razlog, razlog nesposobnosti, krivdni razlog in nezmožnost za opravljanje dela zaradi invalidnosti.

Drugače so urejeni roki, v katerih mora delodajalec podati redno odpoved, saj ti ostajajo le še za odpovedi iz razloga nesposobnosti (šest mesecev od nastanka utemeljenega razloga) in iz krivdnega razloga (60 dni od ugotovitve in šest mesecev od nastanka utemeljenega razloga, posebnosti v primeru znakov kaznivega delanja), medtem ko se za odpovedi iz poslovnega razloga ti roki v celoti odpravljajo.

Bistvena sprememba, ki jo prinaša ZDR-1 v zvezi z redno odpovedjo, pa je ukinitve obveznosti delodajalca, da v primeru odpovedi iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti preveri, ali je mogoče delavca zaposliti bodisi na drugih delih ali pod spremenjenimi pogoji ali ga je mogoče dokvalificirati ali prekvalificirati. Po novem torej ni več obveznosti ponudbe nove, spremenjene pogodbe o zaposlitvi pri odpovedi iz poslovnega razloga in razloga nesposobnosti, če za kaj takega obstaja možnost pri delodajalcu, kar je bilo v dosedanji ureditvi izraz načela, da naj bo odpoved in s tem izguba zaposlitve res skrajnji ukrep (dosedanja tretji in četrti odst. 88. čl. ZDR).

Obveznost delodajalca, da v teh primerih preveri možnosti za ohranitev zaposlitve in s tem prepreči odpoved, če je to mogoče, je v celoti ukinjena. ZDR-1 je obdržal institut odpovedi s ponudbo nove pogodbe (pri istem delodajalcu – 91. čl. ZDR-1, pri drugem delodajalcu – 92. čl. ZDR-1) le kot možnost za delodajalca, ki se s tem lahko razbremeni obveznosti plačila odpravnine – pogoji glede tega ostajajo enaki: delavec nima pravice do odpravnine, če je ponujena ustrezna zaposlitev (bodisi če jo delavec sprejme ali če je ne), če pa delavec sprejme ponujeno drugo zaposlitev, ki ni ustrezna, ohrani sorazmerno odpravnino. ZDR-1 sedaj izrecno govori o tem, da delodajalec ob odpovedi istočasno ponudi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi.

Poudariti je treba, da ZDR-1 odpravlja dilemo, kakšen obseg sodnega varstva ima delavec, ki mu je ob odpovedi ponujena nova pogodba in to delavec sprejme

¹⁹ Delodajalec lahko torej po novem zaradi neuspešnega poskusnega dela delavcu redno odpoved pogodbo o zaposlitvi, in sicer s sedemdnevni odpovedni rok; novost je tudi ta, da lahko delodajalec takšno odločitev sprejme tako ob poteku poskusnega kot tudi že v času trajanja poskusnega dela (125. čl. ZDR-1).

– sedaj je nedvoumno določeno, da delavec obdrži pravico do celotnega pravnega varstva pred sodiščem, enako kot v vseh drugih primerih odpovedi (kar bo spremenilo dosedanje neustrezno sodno prakso, ki je sodno varstvo omejila le na presojo utemeljenosti odpovednega razloga).²⁰

Pri ureditvi odpovedi s ponudbo nove pogodbe pri drugem delodajalcu pa se skuša preprečiti možne zlorabe tega instituta z vzpostavitvijo solidarne oziroma subsidiarne odgovornosti prvotnega delodajalca²¹ za določene terjatve delavca v določenih primerih prenehanja zaposlitve pri novem delodajalcu v roku prvih dveh let (drugi in tretji odst. 92. čl. ZDR-1).

Skrajšujejo se odpovedni roki, zlasti tisti za daljšo dobo zaposlitve. Pri odpovedi iz krivdnega razloga je odpovedni rok 15 dni. Če odpoveduje delodajalec iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti, pa je odpovedni rok odvisen od dobe zaposlitve pri delodajalcu, v katero se všteva tudi doba zaposlitve pri njegovih pravnih prednikih: minimalni odpovedni rok v teh primerih je 15 dni, če ima delavec do enega leta zaposlitve pri delodajalcu, in 30 dni, če ima od enega do dveh let zaposlitve pri delodajalcu, nato pa odpovedni rok narašča za vsako izpolnjeno leto zaposlitve pri delodajalcu za dva dni, do največ 60 dni; nad 25 let zaposlitve pri delodajalcu je minimalni odpovedni rok 80 dni, vendar lahko kolektivna pogodba dejavnosti določi tudi krajši minimalni odpovedni rok, vendar ne krajši kot 60 dni.

Pri kolektivnih odpovedih (98. čl. ZDR-1 in nasl.) je dodelana definicija večjega števila delavcev. Drugače je urejeno vprašanje kriterijev za določitev presežnih delavcev: v soglasju s sindikatom pri delodajalcu lahko namreč delodajalec namesto kriterijev iz kolektivne pogodbe oblikuje lastne kriterije za določitev presežnih delavcev. ZDR-1 ukinja prednostno pravico do zaposlitve v primeru ponovnega zaposlovanja v roku enega leta (dosedanji 102. čl. ZDR).

V poglavju o odpovedi v postopkih insolventnosti in drugih primerih prenehanja delodajalca, je ureditev prilagojena veljavni insolvenčni zakonodaji.

Znižujejo se zneski odpravnine (108. čl. ZDR-1). Še vedno se ohranja enaka lestvica, vendar so razredi določeni z daljšim razponom delovne dobe, tako da

²⁰ Prim. **Kresal, B.** (2008), Aktualna vprašanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi po noveli ZDR-A, Podjetje in delo, let. XXXIV, št. 6-7, s. 1223-1231.

²¹ Če je prvotni delodajalec pretežni lastnik družbe – novega delodajalca, se določa solidarna odgovornost, če prvotni delodajalec ni pretežni lastnik, pa subsidiarna odgovornost – gre za podoben režim varstva pred zlorabami kot v primeru spremembe delodajalca.

višina minimalne odpravnine raste počasneje: 1/5 mesečne plače iz zadnjih treh mesecev za vsako leto dela pri delodajalcu za delovno dobo 1-10 let, 1/4 za 10-20 let in 1/3 za več kot 20 let zaposlitve pri delodajalcu. Izrecno je določeno, da je treba odpravnino izplačati delavcu ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi, če ni s kolektivno pogodbo dejavnosti drugače določeno (šesti odst. 108. čl. ZDR-1).

V ureditvi posebnega varstva pred odpovedjo je prišlo do kar pomembnih sprememb. Pri predstavnikih delavcev je npr. predviden institut zadržanja učinkovanja odpovedi (novi 113. čl. ZDR-1), ki je bil sicer kot splošni institut ukinjen. Ureditev posebnega varstva starejših delavcev – po novem v zvezi z varstvom pred odpovedjo govorimo o delavcih pred upokojitvijo – je bila deležna največ pozornosti, pa tudi različnih stališč. Starostna meja se postopno zvišuje, predvideni so dodatni primeri, ko posebno varstvo ne velja (114. čl. in prehodna določba 226. čl. ZDR-1). Posebno varstvo pred odpovedjo delavk, ki dojijo, se po novem omejuje do enega leta starosti otroka; posebno varstvo pred odpovedjo v času starševskega dopusta pa po novem velja le, če se starševski dopust izrablja v obliki polne odsotnosti v strnjenem nizu; v obdobju posebnega varstva staršev pred odpovedjo delodajalec tudi ne sme izvajati nobenih pripravljalnih dejanj, ki bi bile usmerjene v odpoved delavca (115. čl. ZDR-1).

Prenovljena je tudi ureditev prenehanja pogodbe o zaposlitvi na podlagi sodbe sodišča (118. čl. ZDR-1): zakon po novem izrecno določa, da lahko tak predlog poda bodisi delavec bodisi delodajalec, prav tako pa zakon našteva okoliščine, ki jih mora sodišče upoštevati pri določitvi višine denarnega povračila v tem primeru prenehanja, ki pa je še vedno omejeno na največ 18 mesečnih plač delavca.

7. LETNI DOPUST

Prenovljena ureditev letnega dopusta med drugim upošteva zahteve, ki izhajajo iz prava EU in z njim povezane sodne prakse Sodišča EU. Letni dopust je temeljna pravica delavca, ki pripada vsakemu delavcu. Po novem ZDR-1 poudarja, da delavec pridobi pravico do letnega dopusta s sklenitvijo delovnega razmerja (prvi odst. 159. čl. ZDR-1). Predlagana določitev zgornje meje trajanja letnega dopusta, največ 35 dni, v končno besedilo zakona ni bila sprejeta.

Dosledneje je uveljavljeno načelo sorazmernosti pri določanju letnega dopusta, če delavec sklene delovno razmerje ali mu preneha delovno razmerje med kole-

darskim letom in ima v posameznem koledarskem letu obdobje zaposlitve krajše od enega leta – v teh primerih ima delavec pravico do 1/12 letnega dopusta za vsak mesec zaposlitve (prvi odst. 161. čl. ZDR-1).

Nekoliko drugače je urejeno tudi 'prenašanje' izrabe letnega dopusta v naslednje leto (162. čl. ZDR-1). Splošna meja ostaja do 30. junija naslednjega leta. Posebna ureditev je predvidena za primer, ko delavec ni izrabil celotnega letnega dopusta v tekočem koledarskem letu zaradi odsotnosti zaradi bolezni, poškodbe, porodniškega dopusta ali dopusta za nego in varstvo otroka – v teh primerih zakon določa, da ima delavec pravico izrabiti ves letni dopust, ki ni bil izrabljen iz navedenih razlogov, do 31. decembra naslednjega leta.

Ukinjena je obveznost delodajalca, da ob prenehanju delovnega razmerja delavcu izda potrdilo o izrabi letnega dopusta.

8. EKONOMSKO ODVISNA OSEBA

Že nekaj časa se v teoriji izpostavlja vprašanje obsega/dometa delovnopravnega varstva, torej vprašanje, za koga naj velja delovna zakonodaja in ali ne bi bilo potrebno v to varstvo vključiti tudi nekatere osebe, ki sicer niso v delovnem razmerju, opravljajo delo npr. kot samozaposlene osebe, vendar pa so tako ekonomsko odvisne le od enega poslovnega subjekta, ki je pravzaprav po vsebini njihov 'delodajalec', da je to pravno razmerje odvisnosti podobno delovnemu razmerju, (samozaposlene) osebe pa v položaju, ko so potrebne določene delovnopravne zaščite. Pri tem je treba poudariti, da je treba od tega ločiti primere, ko gre za prikrita delovna razmerja; ko je sicer neka druga (civilnopravna) pogodba formalno sklenjena, vendar pa gre po vsebini, glede na elemente, vsebino tega razmerja pravzaprav za delovno razmerje. V slednjem primeru je treba priznati obstoj delovnega razmerja in delavcu vse pravice, ki iz tega izhajajo. Vendar pa tudi v primerih, ko se ne prikriva delovnega razmerja in dejansko niso podani vsi elementi delovnega razmerja, ampak gre za neko drugo pravno razmerje, so možne situacije, ko je oseba, ki opravlja delo v takem položaju, da bi potrebovala (vsaj določeno) delovnopravno varstvo.²²

²² Več **Tičar, L.** (2012), Nove oblike dela – kdo in v kakšnem obsegu naj uživa delovnopravno varstvo?, Ljubljana, PF; prim. tudi **Senčur Peček, D.** (2012), Delavci – zunanji izvajalci?, Delavci in delodajalci, let. 12, št. 2-3, s. 223-244; **Kresal, B.** (2012), op. cit., s. 255..

ZDR-1 tako uvaja novo kategorijo 'ekonomsko odvisne osebe', ki je definirana kot »samozaposlena oseba, ki na podlagi pogodbe civilnega prava, osebno, za plačilo, samostojno in dlje časa opravlja delo v okoliščinah ekonomske odvisnosti ter sama ne zaposluje delavcev«, pri čemer »(e)konomska odvisnost pomeni, da oseba najmanj 80 odstotkov svojih letnih dohodkov pridobi od istega naročnika« (213. čl. ZDR-1).

Takšni ekonomsko odvisni (samozaposleni) osebi ZDR-1 zagotavlja določeno omejeno delovnopravno varstvo. Če s posebnim predpisom ni določeno drugače, se za to osebo uporabljajo določbe ZDR-1 o prepovedi diskriminacije, o zagotavljanju minimalnih odpovednih rokov, o prepovedi odpovedi pogodbe v primeru neutemeljenih odpovednih razlogov, o zagotavljanju primerljivega plačila (za pogodbeno dogovorjeno delo kot je primerljivo za vrsto, obseg in kakovost prevzetega dela, upošteva kolektivno pogodbo in splošne akte, ki zavezujejo naročnika ter obveznosti plačila davkov in prispevkov) in o uveljavljanju odškodninske odgovornosti.

Omeniti je še določbo 214. čl. ZDR-1, po kateri je ekonomsko odvisna oseba »za upravičenost do takega omejenega delovnopravnega varstva po zaključku vsakega koledarskega ali poslovnega leta dolžna obvestiti naročnika, od katerega je ekonomsko odvisna, o pogojih, pod katerimi deluje, tako da naročniku posreduje vsa dokazila in informacije, potrebne za presojo vprašanja o obstoju ekonomske odvisnosti«.

Predviden pa je sprejem posebnega zakona o ekonomsko odvisnih osebah, ki bo natančneje uredil to področje. Zato prehodna določba 223. Čl. ZDR-1 predvideva, da se ureditev ekonomsko odvisnih oseb v ZDR-1 uporablja le do uveljavitve napovedanega posebnega zakona o tem.

9. UREJANJE PRAVIC V KOLEKTIVNIH POGODBAH LE ZA SINDIKALNO ORGANIZIRANE DELAVCE

V prehodnih določbah ZDR-1 se je znašla tudi določba, ki sicer posega na področje Zakona o kolektivnih pogodbah (ZKoIP)²³ in ki uvaja bistveno spremembo v sistem kolektivnih pogodb pri nas.

²³ Ur. l. RS, št. 43/06.

V skladu z 224. čl. ZDR-1 se namreč, do ureditve tega vprašanja v matičnem zakonu ZKoliP, »lahko v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti dogovorijo pravice in obveznosti, ki niso že urejene v zakonu, le za člane pogodbenih strank«. To odpira vrata določbam v kolektivnih pogodbah, ki le za delavce, ki so člani sindikata, zagotavljajo določene pravice in ugodnosti. Navedena ureditev postavlja vrsto vprašanj, na katera bo morala, ob ustrezni interpretaciji te nove določbe, na novo odgovoriti tudi sodna praksa. Tudi stroka ima o teh vprašanjih pomembna stališča, ki jih ne gre prezreti.²⁴

10. DRUGE POMEMBNEJŠE SPREMEMBE

Glede različnih vprašanj urejanja delovnih razmerij, kjer prihaja do komunikacije med delodajalcem in delavcem ali delavskimi predstavniki, zakon poenostavlja ureditev s tem, da predvideva tudi možnost uporabe sodobnih informacijskih tehnologij in obveščanje prek elektronske pošte (npr. obveščanje o plačilnem dnevu v 134. čl., v primeru čakanja na delo doma v 138. čl., v zvezi z razporejanjem delovnega časa v 148. čl., obveščanje o odmeri letnega dopusta v 160. čl., obveščanje sindikata v 204. čl. ZDR-1, idr.).

Prav tako je zaradi zahtev Ustavnega sodišča²⁵ prilagojena ureditev splošnih aktov delodajalca. V skladu s sedanjim 10. čl. ZDR-1 mora predlog splošnega akta delodajalca, s katerim se – če pri delodajalcu ni organiziranega sindikata – lahko določijo pravice, ki se lahko urejajo v kolektivnih pogodbah, če so za delavca ugodnejše, kot jih določa zakon oziroma kolektivna pogodba, ki zavezuje delodajalca, delodajalec pred sprejemom posredovati v mnenje svetu delavcev oziroma delavskemu zaupniku, ta pa mora podati mnenje v roku osmih dni, delodajalec pa mora posredovano mnenje pred sprejemom splošnega akta obravnavati in se do njega opredeliti. Če pri posameznem delodajalcu ni organiziranega sveta delavcev oziroma delavskega zaupnika, pa mora o vsebini predloga takšnega akta delodajalec pred sprejemom obvestiti delavce na pri delodajalcu običajen način.

Delodajalec mora tudi omogočiti pri njem zaposlenim delavcem in napotenim agencijskim delavcem, da se seznani z vsemi veljavnimi splošnimi akti pri njem;

²⁴ O tem zlasti **Kresal Šoltes, K.** (2011), Vsebina kolektivne pogodbe, Ljubljana, GV.

²⁵ Odločba US RS št. U-I-284/06 z dne 1. 10. 2009. Na nekatere dileme ureditve splošnih aktov delodajalca je opozarjala tudi stroka (**Končar, P.** (2002), Splošni akti delodajalca, Delavci in delodajalci, let. 2, št. 2, s. 397-407).

v ta namen morajo biti ti vedno na razpolago na dostopnem mestu, na katerem se lahko delavci brez nadzora seznanijo z njihovo vsebino.

V poglavju o strankah pogodbe je bolj natančno urejeno, kdo na strani delodajalca – pravne osebe sklepa pogodbo o zaposlitvi s poslovodno osebo.²⁶

Nekaj novosti se nanaša na objavo prostega delovnega mesta ali vrste dela oziroma na kratko 'objavo prostega dela' (25. čl. ZDR-1 in nasl.). Še vedno ostaja obveznost javne objave (razen v primerih izjem, ki jih našteva zakon), spremenil pa se je najkrajši rok za prijavo kandidatov, ki po novem ne sme biti krajši od treh delovnih dni. Objava prostega dela na spletnih straneh ali v javno dostopnih poslovnih prostorih delodajalca je sedaj izenačena z objavo v sredstvih javnega obveščanja; tudi v teh primerih začne rok za prijavo teči naslednji dan po zadnji objavi. Obveščanje o prostih delih oziroma o javni objavi prostih del (za nedoločen čas oziroma s polnim delovnim časom) v primeru, če delodajalec zaposluje delavce za določen čas ali s krajšim delovnim časom ali agencijske delavce, pa mora biti izvedeno pravočasno pisno na pri delodajalcu običajen način, kar je lahko tudi objava na določenem oglasnem mestu v poslovnih prostorih delodajalca ali z uporabo informacijske tehnologije. Poenostavitev je predvidena tudi za obveščanje neizbranih kandidatov, bolj jasno je določeno, od kdaj začne teči rok.²⁷

Med obveznimi sestavinami pogodbe o zaposlitvi 31. čl. ZDR-1 sedaj izrecno zahteva, da je v primeru zaposlitve za določen čas treba v pogodbi navesti tudi razlog za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Osnovna plača delavca pa mora biti v pogodbi o zaposlitvi navedena v evrih, je sedaj enostavneje določeno.

V okviru poglavja o spremembi pogodbe je dodana nova določba o tem, da če se pogodba o zaposlitvi za določen čas – zakon našteva, v katerih primerih pogodbe za določen čas – sklene z delavcem, ki je že zaposlen pri delodajalcu za nedoločen čas, potem v času opravljanja dela po pogodbi za določen čas mi-

²⁶ V skladu s tretjim odstavkom 20. čl. ZDR-1 v tem primeru nastopa v imenu delodajalca organ, ki je po zakonu oziroma aktih družbe (akt o ustanovitvi, družbena pogodba, statut) pristojen za zastopanje delodajalca proti poslovodnim osebam, če le-tega ni, pa lastnik. Določba, da v času ustanavljanja pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi s poslovodno osebo v imenu delodajalca nastopa ustanovitelj, ostaja nespremenjena.

²⁷ Neizbranega kandidata je treba pisno obvestiti v osmih dneh po zaključenem postopku izbire (kar razrešuje problem teka roka v primeru, če ni izbran noben kandidat in ne pride do sklenitve pogodbe o zaposlitvi), obvestilo o neizbiri pa se lahko pošlje tudi na elektronski naslov kandidata.

rujejo pravice, obveznosti in odgovornosti iz pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas (četrty odst. 49. čl. ZDR-1).

Volonterski pripravnik ima po novem tudi pravico do povračila stroškov v zvezi z delom (124. čl. ZDR-1).

Glede povračil stroškov je po novem v primeru sprememb iz razlogov na strani delavca (npr. preselitev in povečanje stroškov) delavec upravičen do povračila tako povečanega stroška za prevoz le, če je tako določeno s kolektivno pogodbo dejavnosti ali če se tako sporazume z delodajalcem (tretji odst. 130. čl. ZDR-1). Izrecno je določeno, da je treba tudi povračilo stroškov v zvezi z delom izplačevati mesečno v skladu z enakimi določbami, kot velja sicer za plačo.

Odpravnina ob upokojitvi po ZDR-1 pripada le pod pogojem, če je bil delavec pri delodajalcu zaposlen najmanj pet let (132. čl. ZDR-1)

Tudi v zvezi z izplačevanjem plače je v ZDR-1 nekoliko dodelana ureditev. Najpomembnejša novost je določba, po kateri je pisni obračun, ki ga mora delodajalec izdati delavcu ob vsakokratnem izplačilu, verodostojna listina, na podlagi katere lahko delavec predlaga sodno izvršbo (tretji odst. 135. čl. ZDR-1). ZDR-1 pa je predvidel pod določenimi pogoji v primerih, ko delodajalec sam ne izplačuje redno plač oziroma nadomestil, tudi neposredno izplačevanje bolniških nadomestil delavcu s strani ZZZS; ureditev se bo začela uporabljati 90 dni po uveljavitvi zakona, predvidena pa je tudi natančnejša ureditev v aktih zavoda (deseti in enajsti odst. 137. čl. in četrty odst. 230 čl. ZDR-1).

Pomembna novost je ponovna uvedba instituta 'čakanje na delo doma', ko delodajalec začasno, vendar najdlje za čas šestih mesecev v posameznem koledarskem letu, ne more zagotavljati dela delavcem iz poslovnega razloga (138. čl. ZDR-1). T.i. začasno presežni delavci, ki so po odločitvi delodajalca na 'čakanju na delo doma', imajo v tem času pravico do 80 odstotnega nadomestila.

Zaradi odpovedane konvencije MOD št. 89 se ukinja tudi poseben člen o nočnem delu žensk v industriji in gradbeništvu.

Bistveno se poenostavljajo postopkovne, formalne zahteve glede ugotavljanja disciplinske odgovornosti delavca in izrekanja disciplinskih sankcij (172. do 176. čl. ZDR-1). Ukinja se formalna pisna obdolžitev, ukinja se obveznost obveščanja sindikata in mnenje sindikata, ukinja se določbo o tem, kaj je treba upoštevati pri izbiri disciplinske sankcije, nič več ni predvidenega sklepa o disciplinski sankciji z obveznimi sestavinami (izrek, obrazložitev in pravni pouk). Po novem mora pred

izrekom disciplinske sankcije delodajalec delavca le pisno seznani z očitanimi kršitvami in mu omogočiti, da se izjavi o njih, po pooblastilu delavca pa lahko v postopku sodeluje sindikat, če delavec ni član sindikata, pa svet delavcev oziroma delavski zaupnik. Odločitev o disciplinski odgovornosti mora biti v pisni obliki, vročena delavcu in obrazložena. Zastaranje je po novem urejeno tako, da mora delodajalec odločiti o disciplinski odgovornosti delavca najkasneje v enem mesecu od dneva, ko je izvedel za kršitev oziroma najkasneje v treh mesecih od storitve kršitve, izvršitev disciplinske sankcije pa zastara v 30 dneh po vročitvi odločitve delavcu.

Odmor za dojenje se omejuje do največ 18. meseca starosti otroka (188. čl. ZDR-1).

V okviru določbe o alternativnem reševanju sporov je predvidena tudi možnost reševanja spora med delavcem in delodajalcem z mediacijo (201. čl. ZDR-1).

V poglavju o inšpekcijskem nadzorstvu pa je črtana določba dosedanjega drugega odstavka 227. čl. ZDR, ki je naštevala primere, ko ima inšpektor za delo pravico in dolžnost z odločbo delodajalcu odrediti, da zagotovi izvajanje zakona. Upajmo, da bo ta sprememba zakona pripomogla k ustreznejši interpretaciji veljavne ureditve v zvezi s pristojnostmi inšpekcije dela in k ustreznejšemu razumevanju njene funkcije in poslanstva. Nekoliko spremenjene so tudi kazenske določbe, ki za nekatere kršitve predvidevajo višje kazni kot doslej.

V Sloveniji je res nujno potrebno vzpostaviti učinkovitejšo inšpekcijo dela, ki bo dejansko preprečevala kršitve pravic delavcev in zagotavljala polno spoštovanje delovne zakonodaje v praksi. Na to opozarja stroka intenzivno že dlje časa. Sicer so tudi kakršnekoli spremembe delovne zakonodaje brez pomena in obvisijo v zraku, saj je razkorak med zapisanim v zakonu in dejansko izvajanjem v praksi na področju delovnih razmerij v Sloveniji res velik.

11. SKLEP

Glede na to, da se že slišijo nove zahteve z delodajalske strani po novi reformi delovne zakonodaje v smeri še večje prožnosti naj poudarim, da s perspektive človekovih pravic delo in delavci niso blago, ki bi se lahko prodajalo na prostem trgu čim nižjih stroškov dela, temveč mora biti cilj razvita delovna zakonodaja, ki zagotavlja dostojne minimalne standarde na področju dela za vse ter preprečuje prekarizacijo dela in s tem življenja ljudi.

VIRI IN LITERATURA:

Belopavlovič, N. (2005), Spremembe delovnega mesta in kraja zaposlitve po ZDR in ZJU, Delavci in delodajalci, let. V, št. 2-3, s. 471-481.

Končar, P. (2012), Ureditev zagotavljanja začasnega dela in vpliv Direktive 2008/104/ES, Delavci in delodajalci, let. XXII, št. 2-3, s. 143-159.

Končar, P. (2002), Splošni akti delodajalca, Delavci in delodajalci, let. 2, št. 2, s. 397-407.

Kresal, B. (2012), Primerljivost delovnoppravnega varstva v različnih oblikah zaposlitve, Delavci in delodajalci, let. XII, št. 2-3, s. 245-262.

Kresal, B. (2010), Diskriminacija in trpinčenje v delovnoppravni ureditvi in sodni praksi, Pravosodni bilten, let. XXXI, št. 1, s. 145-146.

Kresal, B. (2008), Aktualna vprašanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi po noveli ZDR-A, Podjetje in delo, let. XXXIV, št. 6-7, s. 1223-1231

Kresal Šoltes, K. (2011), Vsebina kolektivne pogodbe, Ljubljana, GV.

Kresal, B./Kresal Šoltes, K./Senčur Peček, D. (2002), Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, Ljubljana.

Mežnar, Š. (2010), Odškodnina v primeru kršitve prepovedi diskriminacije in mobinga, Delavci in delodajalci, let. X, št. 2-3, s. 439-456.

Pirnat, T. (2012), Čezmejno opravljanje storitev agencij za začasno zaposlovanje v okviru EU, Delavci in delodajalci, let. XXII, št. 2-3, s. 161-181.

Robnik, I. (2002), Sprememba pogodbe o zaposlitvi, Delavci in delodajalci, let. II, št. 2, s. 185-197.

Senčur Peček, D. (2012), Delavci – zunanji izvajalci?, Delavci in delodajalci, let. 12, št. 2-3, s. 223-244;

Senčur Peček, D. (2010), Aktualna vprašanja spremembe delodajalca, Delavci in delodajalci, let. X, št. 2-3, s. 297-324

Šetinc Tekavc, M. (2006), Konkurenčna prepoved v statusnih, pogodbenih in delovnih razmerjih, Ljubljana.

Tičar, L. (2012), Nove oblike dela – kdo in v kakšnem obsegu naj uživa delovnoppravno varstvo?, Ljubljana, PF

Tobler, C. (2005), Remedies and sanctions in EC non-discrimination law, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Ur. l. RS, št. 21/13.

WHAT DOES THE NEW EMPLOYMENT RELATIONSHIPS ACT BRING?

Barbara Kresal*

SUMMARY

The contribution analyses the most important changes and new solutions introduced by the new Employment Relationships Act, enacted in March 2013. It deals with conclusion and changes of the employment contract, changes in the regulation of special contracts of employment, such as fixed-term contract, agency work etc., special attention is given to the changed regulation of dismissal, where the periods of notice have been shortened, severance payments reduced and procedural requirements simplified. Changes refer to the protection of wages, annual leave and some other workers' rights as well. The Act introduces the new category of an economically dependent person.

One of the most important problems of the Slovenian labour market is the segmentation and dualism on the labour market, which causes the inequalities as regards the level of labour law protection for workers within different forms of employment. The non-standard, flexible, precarious employment puts employees in a more precarious situation, with less favourable labour and social conditions. Precarious workers are predominantly those who belong to the vulnerable groups of population.

The declared goals of the labour law reform and enactment of the new Employment Relationships Act are to reduce the segmentation on the labour market and on the other hand to increase flexibility of the labour force, mainly by simplifying the dismissal procedures.

The contribution offers a critical analysis of the new regulation of those institutes of labour law which have been significantly changed. Stronger protection of workers is foreseen for agency work and fixed-term contracts of employment. For agency

* Barbara Kresal, PhD, Associate Professor at the Faculty of Social Work and the Faculty of Economics, University of Ljubljana, Slovenia
barbara.kresal@fsd.uni-lj.si

work the quotas have been introduced. According to the new law, workers employed under a fixed-term contract are entitled to a severance payment after the expiry of the contract, if they are not employed again by the same employer.

For the first time, the concept of the 'economically dependent person' has been introduced into the Slovenian legal order. They enjoy certain limited level of labour law protection. Although they are not workers, they are entitled to certain workers' rights (prohibition of discrimination, minimum periods of notice, comparable payment, etc.).

SODNA PRAKSA GLEDE ODGOVORNOSTI ZAPOSLOITVENE AGENCIJE ZA ŠKODO, KI JO UTRPI DELAVEC PRI DELU

Tanja Pustovr Pirnat*

UDK: 349.2:331.105:347.426

Povzetek: Prispevek analizira dosedanje sodno prakso slovenskih sodišč v zvezi s škodo, ki jo je delavec utrpel med delom pri delodajalcu uporabniku. V primeru pogodbe o zaposlitvi, ki se sklene med zaposlitveno agencijo in delavcem, ki je napoten na delo k uporabniku, gre za tristrano razmerje. Delovno razmerje obstoji med delavcem in zaposlitveno agencijo, delo pa delavec opravlja pri uporabniku, ki je zavezan skrbeti za varnost in zdravje pri delu. Ker ima uporabnik glede opravljanja dela položaj dejanskega delodajalca, je za škodo, ki jo delavec utrpi v nesreči pri delu, odgovoren kot delodajalec po splošnih pravilih civilnega prava. Po dosedanji sodni praksi slovenskega Vrhovnega sodišča odškodninska odgovornost formalnega delodajalca (zaposlitvene agencije) ni podana zgolj na podlagi dejstva sklenjenega delovnega razmerja oz. pogodbe o zaposlitvi.

Ključne besede: zaposlitvena agencija - napoteni delavec - odškodninska odgovornost - solidarna odgovornost - nesreča pri delu

CASE LAW CONCERNING THE RESPONSIBILITY OF EMPLOYMENT AGENCY FOR DAMAGE CAUSED TO A WORKER AT WORK

Abstract: The paper analyses the case law of the slovenian labour courts concerning the responsibility of employment agency for damage caused to a worker at work. Employment contract between an employment agency and its employee posted to another company is of three-partite nature. The

* Tanja Pustovrh Pirnat, magistrica pravnih znanosti, višja pravosodna svetovalka na Višjem delovnem in socialnem sodišču; tanja.pirnat@sodisce.si

Tanja Pustovrh Pirnat, LL.M., judicial consultant, Higher Labour and Social Court, Slovenia

employment relationship exists between the worker and the employment agency, whereby the worker performs work with an employment agency service user to whom he was posted and who is obliged to provide for adequate safety and health security measures at workplace. The actual employer / agency service user is responsible for any damage a posted worker may suffer at work according to the general provisions of the civil law. According to the case law of the Supreme Court of the Republic of Slovenia there is no liability for damage of the formal employer (employment agency) merely on the grounds of the existing employment relationship or employment contract, respectively.

Key words: *employment agency, posted worker, liability for damage, joint and several liability, work accident*

1. UVOD

V primeru pogodbe o zaposlitvi, ki se sklene med delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku, in delavcem, ki je na delo k uporabniku napoten, gre za tim. tristrano razmerje.¹ V delovnem razmerju, ki obstoji med delavcem in zaposlitveno agencijo, so podane nekatere posebnosti. Te so predvsem posledica dejstva, da delavec dela ne opravlja neposredno pri svojem delodajalcu (zaposlitveni agenciji), ampak pri drugem pravnem subjektu (uporabniku).

Uvodoma je na kratko povzeta zakonska ureditev, na podlagi katere se je izoblikovala sodna praksa, ki je predstavljena v tem prispevku. Gre za zakonodajo, ki se je uporabljala do uveljavitve v letu 2013 sprejete nove reforme trga dela (torej pred uveljavitvijo ZDR-1 in ZUTD-A). Koliko bodo spremembe, ki jih prinaša nova zakonodaja, vplivale na spremembo dosedanje sodne prakse, pa se bo pokazalo v prihodnje.

Dosedanji Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR)² je uredil posebno pogodbo o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku (tim. agencijo za začasno zaposlova-

¹ Kresal Šoltes K. v Kresal B, Kresal Šoltes K., Senčur Peček D., navedeno delo, str. 229.

² Uradni list RS, št. 42/02 in nadalj..

nje ali zaposlitveno agencijo).³ Zakon o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD)⁴ je v prvem odstavku 163. člena definiral delodajalca, ki zagotavlja delo delavcev drugemu uporabniku, kot vsako pravno ali fizično osebo, ki sklepa pogodbe o zaposlitvi z delavci z namenom, da bi delavce napotil k uporabniku, pri katerem ti delavci začasno delajo pod nadzorom in v skladu z navodili uporabnika, in je pri ministrstvu, pristojnem za delo, vpisan v register oziroma v evidenco. V pogodbi o zaposlitvi se delavec in delodajalec (zaposlitvena agencija) dogovorita, da bo delavec opravljal delo pri uporabnikih, na kraju in v času, ki je določen z napotitvijo delavca na delo (prvi odstavek 60. člena ZDR). Uporabnik mora pred začetkom dela obvestiti delodajalca o pogojih za opravljanje dela, ki jih mora izpolnjevati delavec, in mu predložiti oceno tveganja za nastanek poškodb in zdravstvenih okvar (prvi odstavek 61. člena ZDR). Delodajalec in uporabnik pred začetkom dela tudi skleneta pisni dogovor, v katerem podrobneje uredita medsebojne pravice in obveznosti ter pravice in obveznosti delavca in uporabnika (drugi odstavek 61. člena ZDR). V skladu z dogovorom med delodajalcem in uporabnikom mora biti delavec z napotitvijo na delo pisno obveščen o pogojih dela pri uporabniku in pravicah ter obveznostih, ki so neposredno vezane na opravljanje dela (tretji odstavek 61. člena ZDR).

V razmerju *med uporabnikom in delodajalcem* sta določeni dve obveznosti uporabnika (61. člen ZDR): delodajalca mora obveščati o pogojih, ki jih mora izpolnjevati delavec, mora mu predložiti oceno tveganja za nastanek poškodb in zdravstvenih okvar. Pravni temelj razmerja med delodajalcem in uporabnikom je pogodba o zagotavljanju dela delavcev (ZDR uporablja izraz pisni dogovor, s katerim pogodbenika podrobneje uredita medsebojne pravice in obveznosti ter pravice in obveznosti delavca in uporabnika - drugi odstavek 61. člena ZDR).

62. člen ZDR ureja razmerje *med delavcem in uporabnikom*, ki je njegov *de facto* delodajalec.⁵ Delavec in uporabnik med seboj nista povezana s pogodbo, vstopata pa v medsebojna pravna razmerja: delavec se vključi v delovni proces uporabnika in mora izpolnjevati delovne obveznosti po navodilih in pod nadzo-

³ Glede delovnopravnega statusa zaposlenih delavcev se v večini držav članic EU uporablja osnovna definicija *temporary agency work* - opravljanje dela preko agencij za začasno delo - kot zaposlitev delavca pri agenciji, ki je delodajalec in ki ga napotuje na delo k uporabniku. Položaj je nejasen v Veliki Britaniji, kjer je delavec zaposlen pri obeh (tako pri delodajalcu kot pri uporabniku), in na Irskem, kjer ni ustrezne zakonodaje, ki bi urejala delo prek agencij za začasno delo.

Več v Bečan I. v Belopavlovič, Končar P., Novak M. (red.), navedeno delo, str. 242 in 243.

⁴ Uradni list RS, št. 80/10.

⁵ Kresal Šoltes K. v Kresal B., Kresal Šoltes K., Senčur Peček D., navedeno delo, str. 233.

rom uporabnika, uporabnik pa mora delavcu za opravljeno delo zagotavljati vse pravice in obveznosti, ki so neposredno vezane na opravljeno delo v višini in na način, kot je to dolžan svojim delavcem (prvi in drugi odstavek 62. člena ZDR). V času opravljanja dela imata delavec in uporabnik neposreden odnos na področju varnosti in zdravja pri delu, na tem področju imata pravice in obveznosti delodajalca in delavca.

Glede določitve *pravic in obveznosti za opravljeno delo pri uporabniku* je treba izhajati iz mednarodnega standarda o enakem obravnavanju napotenih delavcev v primerjavi s pri uporabniku zaposlenimi delavci,⁶ ki je še posebej izpostavljeno za področje varnosti in zdravja pri delu. Načelo prepovedi neenake obravnave napotenih delavcev in zahteva po enaki zaščiti glede varnosti in zdravja pri delu na ravni Evropske Unije predpisuje Direktiva 91/383/EGS, s katero se dopolnjujejo ukrepi za spodbujanje izboljšav glede varnosti in zdravja pri delu za delavce z delovnim razmerjem za določen čas ali z začasnim delovnim razmerjem,⁷ ki bo predstavljena v nadaljevanju.

2. ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST DELODAJALCA

Temeljno pravilo glede odškodninske odgovornosti delodajalca je vsebovano v 184. členu ZDR, ki določa, da je v primeru, če je delavcu povzročena škoda pri delu ali v zvezi z delom, delodajalec škodo dolžan povrniti po splošnih pravilih civilnega prava. To pomeni na podlagi določb Obligacijskega zakonika - OZ (131. do 189. člen OZ).⁸

Delodajalec je odgovoren le, če škoda delavcu nastane pri delu ali v zvezi z delom. Pri tem je bistvena povezava med dejavnostjo delodajalca in dejanjem delavca.⁹ Pri tem pa je odgovornost podana le, če so izpolnjeni vsi pogoji za objektivno ali krivdno odgovornost za škodo.

⁶ Direktiva 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL L 327 z dne 5. decembra 2008), katere določbe so vsebovane v ZUTD (165. člen ZUTD) in Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 181 (C181 Convention concerning Private Employment Agencies, 1997), ki je Republika Slovenija še ni ratificirala.

⁷ UL L 206, 29. julij 1991.

⁸ Uradni list RS, št. 83/01 in nadalj..

⁹ Končina Peternel M., navedeno delo, str. 279.

Odškodninsko odgovornost delodajalca je torej treba presoјati v odvisnosti od obstoja vseh štirih elementov civilnega delikta: (1) protipravno oz. nedopustno ravnanje, (2) pravno priznana škoda, (3) vzročna zveza med nedopustnim ravnanjem in škodo ter (4) odgovornost za škodo. Ti elementi morajo biti podani kumulativno.

Velja načelo, da je odškodninska odgovornost na podlagi krivde pravilo, odškodninska odgovornost po načelu vzročnosti ali objektivna odgovornost pa je izjema.¹⁰ Pri krivdni odgovornosti je treba v primeru spora dokazati, da je delodajalec (ali njegov delavec, za katerega odgovarja)¹¹ ravnal nedopustno, da je delavcu nastala škoda in da je ta v vzročni zvezi z nedopustnim ravnanjem. Krivda se domneva po samem zakonu. V primeru objektivne odgovornosti se dokazuje le dejstvi nevarne dejavnosti ali nevarne stvari in nastanek škode, obstoj vzročne zveze se domneva. Ob ugotovljeni objektivni odgovornosti delodajalca, je na njem dokazno breme, da dokaže obstoj morebitnih ekskulpacijskih razlogov, ki so taksativno navedeni v zakonu.¹²

V delovnem razmerju je nedopustno oz. protipravno največkrat ravnanje delodajalca, ki ne poskrbi za varno delo, ki delavcu ne poda navodil za opravljanje dela, mu ne zagotovi ustrezne varnostne opreme, ga pri delu ne nadzoruje in podobno.¹³

¹⁰ Ibidem, str. 281. Jadek Pensa D. v Juhart M., Plavšak N. (red.), navedeno delo, str. 692.

¹¹ Prvi odstavek 147. člena OZ.

¹² 153. člen OZ.

¹³ Zgolj navedba, da delodajalec ni poskrbel za varno delo s sklicevanjem na temeljne določbe o varnosti in zdravju pri delu ne zadošča za presojo, da je ravnanje delodajalca, ki je povzročilo škodo, nedopustno. Delodajalcu zakon nalaga dolžnost, da deluje v skladu z načelom prepovedi povzročanja škode. Le-ta pa obsega tako dolžnost vzdržati se aktivnih ravnanj kot dolžnost vzdržati se pasivnih ravnanj (opustitev), če se s temi ravnanji lahko pripomore k nastanku ali povečanju škode. Dolžnost vzdržati se aktivnih ravnanj je splošno pravilo, opredelitev neke opustitve kot protipravne pa nujno predpostavlja obstoj dolžnega ravnanja. (sklep VS RS opr. št. VIII Ips 321/2008 z dne 27. 9. 2010; http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2010040815249615/ - 28. 12. 2012). Delavec mora v sporu navesti kršitev delodajalčevih obveznosti, pri tem pa konkretno in natančno opredeliti dolžnosti delodajalca, ki bi jih moral sprejeti za varno delo (sodba VS RS opr. št. II Ips 138/2009 z dne 19. 3. 2009; http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/61524/ - 28. 12. 2012).

3. ZAGOTAVLJANJE VARNOSTI IN ZDRAVJA PRI DELU

Od 3. 12. 2011 področje varnosti in zdravja pri delu ureja Zakon o varnosti in zdravju pri delu (v nadaljevanju: ZVZD-1).¹⁴ Določbe tega zakona se uporabljajo za vse osebe, ki so navzoče v delovnem procesu (prvi odstavek 2. člena ZVZD-1).

Določba prvega odstavka 5. člena ZVZD-1 je splošna določba o zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu, kar je obveznost delodajalca. Delodajalec mora zagotoviti varnost in zdravje delavcev pri delu. V ta namen mora izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu, vključno s preprečevanjem, odpravljanjem in obvladovanjem nevarnosti pri delu, obveščanjem in usposabljanjem delavcev, z ustrezno organiziranostjo in potrebnimi materialnimi sredstvi.

Delodajalec, pri katerem na podlagi pogodbe opravljajo delo delavci drugega delodajalca, mora poskrbeti, da ti prejmejo vse informacije o tveganjih za varnost in zdravje pri delu, vključno z izjavo o varnosti, kakor tudi informacije o delavcih, ki so določeni za prvo pomoč, ter o delavcih oziroma pooblaščenih osebah po posebnih predpisih, zadolženih za izvajanje ukrepov požarnega varstva in evakuacije (četrti odstavek 37. člena ZVZD-1). Na deloviščih, na katerih hkrati opravlja dela dvojce ali več delodajalcev in samozaposlenih delavcev, morajo ti s pisnim sporazumom določiti skupne ukrepe za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu (prvi odstavek 39. člena ZVZD-1).¹⁵ Takšna zahteva je predpisala zaradi zavedanje, da lahko delavci enega delodajalca pri delu ogrožajo delavce drugega delodajalca.¹⁶

Kot že povedano, imata uporabnik, h kateremu je delavec napoten na delo, in delavec v času opravljanja dela na področju varnosti in zdravja pri delu neposreden odnos ter pravice in obveznosti delodajalca in delavca.

Obveznosti uporabnika glede zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu napotenih delavcev so torej določene s predpisi o varnosti in zdravju pri delu. Teh obveznosti se ne more razbremeniti, ne glede na morebiten drugačen dogovor z delodajalcem. Takšen dogovor je v nasprotju s prisilnimi predpisi (ničen).¹⁷

¹⁴ Uradni list RS, št. 43/11.

¹⁵ Podobne določbe je vseboval Zakon o varnosti in zdravju pri delu - ZVZD (Uradni list RS, št. 556/99 in nadalj.) v 23. in 25. členu.

¹⁶ Petriček T. v Kalčič M. (red.), navedeno delo, str. 121.

¹⁷ Kresal Šoltes K. v Kresal B., Kresal Šoltes K., Senčur Peček D., navedeno delo, str. 231.

Določbe Direktive 91/383/EGS, s katero se dopolnjujejo ukrepi za spodbujanje izboljšav glede varnosti in zdravja pri delu za delavce z delovnim razmerjem za določen čas ali z začasnim delovnim razmerjem, so bile prenesene v ZDR. ZDR se je v 4. alineji prvega odstavka 1. člena tudi skliceval na direktivo. Direktiva se uporablja za začasna delovna razmerja med podjetjem za začasno zaposlovanje, ki je delodajalec, in delavcem, kadar slednji dobi nalogo, da dela za in pod nadzorom podjetja, ki uporablja njegove storitve (2. točka 1. člena Direktive; glede na terminologijo, ki se uporablja v ZDR, se uporablja za razmerja med delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku, in pri njem zaposlenim delavcem). Namen direktive je zagotoviti, da delavci z opisanim delovnim razmerjem uživajo enako raven varovanja z zvezi z zdravjem in varnostjo pri delu kot drugi delavci v podjetju, ki jih uporablja (pri uporabniku).

V 8. členu direktive je določena odgovornost v tako imenovanih začasnih delovnih razmerjih (delovnih razmerjih med zaposlitveno agencijo in delavci). Določeno je, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da je podjetje (uporabnik), dokler traja delo, odgovoren za razmere v zvezi z varnostjo, higieno in zdravjem pri delu. Ta določba ne vpliva na odgovornost podjetja za začasno zaposlovanje, opredeljeno v nacionalni zakonodaji.

4. SODNA PRAKSA VRHOVNEGA SODIŠČA RS

Vloga za oblikovanje stalne, enotne, ustaljene sodne prakse je dana Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije.¹⁸ Kljub temu so poleg stališč Vrhovnega sodišča RS v nadaljevanju prikazana stališča Višjega delovnega in socialnega sodišča. Od uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (ZPP-D)¹⁹ ki je dvignil revizijski prag na 40.000,00 evrov, je Višje delovno in socialno sodišče v večjem številu zadev, v katerih delavci uveljavljajo odškodnino za škodo, ki so jo utrpeli v nesreči pri delu, sodišče, ki sodi na zadnji instanci.²⁰

¹⁸ Novak J., navedeno delo, 2008, str. 1244.

¹⁹ Uradni list RS, št. 45/08.

²⁰ V teh zadeva sicer obstoje možnosti za dopuščeno revizijo, ki je urejena v 367.a člen Zakona o pravdnem postopku - ZPP (Uradni list RS, št. 26/99 in nadalj.). Kot določa prvi odstavek tega člena ZPP sodišče dopusti revizijo, če je od odločitve vrhovnega sodišča pričakovati odločitev o pravnem vprašanju, ki je pomembno za zagotovitev pravne varnosti, enote uporabe prava ali razvoja prava preko sodne prakse.

Z uveljavitvijo Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (v nadaljevanju: ZDSS-1)²¹ je pristojnost za odločanje o odškodninskih sporih v okviru delovnega razmerja prenesena s sodišč splošne pristojnosti na delovna sodišča. Delovna sodišča so v individualnih delovnih sporih pristojna odločati o odgovornosti v okviru delovnega razmerja na podlagi točke b) prvega odstavka 5. člena ZDSS-1, po točki c) prvega odstavka 5. člena ZDSS-1 pa so pristojna za odločanje o pravicah in obveznostih iz razmerij med delavcem in uporabnikom, h kateremu je delavec napoten na delo na podlagi dogovora med delodajalcem in uporabnikom.

Predstavljena so stališča, ki jih je zavzel delovno-socialni in civilni oddelek Vrhovnega sodišča RS.

V zadevi **opr. št. VIII Ips 116/2009 (sklep z dne 23. 5. 2011)**²² je Vrhovno sodišče RS zapisalo splošno pravilo glede odškodninske odgovornosti delodajalca, ki je izpeljano iz prvega odstavka 184. člena ZDR, to je pravilo, da delodajalec ne odgovarja zgolj zato, ker je delodajalec. Delavec mora v primeru odškodninskega spora konkretno zatrjevati, ali je odgovornost njegovega delodajalca objektivna ali krivdna, in takšno trditev utemeljiti. Ne zadošča le splošna trditev, da delodajalec ni poskrbel za varno delo.

V tej zadevi je šlo za tožnico, ki se je poškodovala pred odhodom z dela. V delovnem razmerju je bila pri eni družbi, delo pa je opravljala pri drugi družbi - uporabniku. Revizijsko sodišče se je opredeljevalo do odgovornosti uporabnika za škodo, ki je pri tožnici izvirala iz nevarne stvari (mokra tla).

Jasno stališče v zvezi z odškodninsko odgovornostjo delodajalca - zaposlitvene agencije - je Vrhovno sodišče RS zavzelo še v zadevi **opr. št. VIII Ips 13/2011 (sodba z dne 22. 5. 2012)**.²³ Navedlo je, da delodajalec ne ravna protipravno, če napoti delavca na delo k uporabniku, če v okviru svoje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku ravna v skladu z določbami 57. do 62. člena ZDR. Njegove dejavnosti same na sebi ni mogoče šteti za nevarno dejavnost. Zato ni podlage za solidarno odgovornost delodajalca (poleg uporabnika) za škodo, ki jo delavec utrpi na delu pri uporabniku.

²¹ Uradni list RS, št. 2/04.

²² http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2010040815255247/ (25. 12. 2012).

²³ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2012032113044623/ (25. 12. 2012).

Pritožbeno sodišče je v tej zadevi (**zadeva opr. št. Pdp 651/2010, sodba z dne 2. 9. 2010**)²⁴ presodilo, da je na podlagi dejstev, da je bila tožnica na delo k uporabniku, kjer se je poškodovala, napotena s strani delodajalca in da sta bila uporabnik in delodajalec povezana oz. da so bili med njima prepleteni odnosi, za škodo odgovoren tudi delodajalec. Vrhovno sodišče RS s takšno presojo ni soglašalo, sodbo pritožbenega sodišča je delno spremenilo in pojasnilo, da zgolj pavšalna ugotovitev prepletenosti odnosov pri izvajanju dejavnosti zaposlovanja in zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku, ne predstavlja podlage za solidarno odgovornost delodajalca, ki delavca napoti na delo k uporabniku, če delavec na delu pri uporabniku utрпи škodo. Tega ne določajo niti pravila v ZDR in niti splošna (odškodninska) pravila civilnega prava, vsebovana v OZ.

V zadevi **opr. št. II Ips 199/2007 (sklep z dne 28. 6. 2010)**²⁵ sta se delodajalec - zaposlitvena agencija - in uporabnik dogovorila, da bo zagotavljanje varnosti pri delu prevzel delodajalec. Revizijsko sodišče je presodilo, da je zaključek sodišča prve in druge stopnje o neobstoju pasivne legitimacije toženca (uporabnika), češ, da je odgovornost za varnost pri delu s pogodbo in dogovorom prevzel tožnikov delodajalec, zmoten. Odškodninska odgovornost uporabnika (toženca) navkljub takemu dogovoru ni izključena. Razmerje med tožnikovim delodajalcem in uporabnikom (tožencem) je treba pravno opredeliti glede na njegovo vsebino. Delodajalec mu je svoje delavce le posodil, uporabnik (toženec) pa jim kot neformalni delodajalec odredila delo. To pa pomembno vpliva na presojo o njegovi odškodninski odgovornosti. Dejstva, ki so bila ugotovljena, omogočajo zaključek, da je bil tožnik poškodovan pri delu, ki ga je šteti za dejavnost uporabnika (toženca). Posledica takšne ugotovitve pa je, pod predpostavko obstoja elementov civilnega delikta, njegova odškodninska odgovornost.

V tej zadevi se je izpostavilo pomembno pravno vprašanje, ali lahko uporabnik s pogodbo prenese odgovornost za varnost pri delu na drugega. Takšna pogodba je pogodba obligacijskega prava. Za razmerja obligacijskega prava velja načelo relativnosti. Njihov predmet so relativne (subjektivne) pravice civilnega prava, te pa učinkujejo *inter partes*. Uporabnik je pogodbo sklenil z delodajalcem tožnika. Tožnik (delavec) pri pogodbi ni bil pogodbeni stranka, zato proti njemu ne more učinkovati.

²⁴ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visje_del_in_soc_sodisce/2010040815257548/ (25. 12. 2012).

²⁵ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2010040815247023/ (28. 12. 2012).

V zadevi **opr. št. II Ips 659/2007 (sodba z dne 2. 12. 2010)**²⁶ je tožnik uveljavljal odškodninski zahtevek od delodajalca in od uporabnika, h kateremu je bil napoten na delo. Tožbo zoper delodajalca je umaknil, tako da je ostalo predmet presoje le vprašanje odškodninske odgovornosti uporabnika. Delodajalec in uporabnik sta, kot sta bila dolžna (sedaj veljavni drugi odstavek 61. člena ZDR), sklenila pogodbo, v katerih sta se dogovorila, da bo nadzor izvajal uporabnik.

Sodišče prve stopnje je solidarno odgovornost delodajalca in uporabnika utemeljilo na 207. členu ZOR (enaka določba sedaj veljavnega 187. člena OZ), ki določa solidarno odgovornost naročnika in izvajalca del na nepremičnini nasproti tretjemu za škodo, ki sta mu jo povzročila v zvezi z izvajanjem teh del. Sklicevanje na to določbo, kot je presodilo Vrhovno sodišče RS ni pravilno. Tožnika - delavca - ni mogoče šteti za tretjo osebo.

Vrhovno sodišče RS je poudarilo, da ni sprejemljivo stališče, da je delavcu za škodo pri delu lahko odgovoren (le) njegov delodajalec. Pogodbeno razmerje med tožencema, je treba presojati po vsebini in ne le glede na označbo pogodbenih strank, po kateri prvi toženec nastopa kot tožnikov delodajalec, drugi toženec pa kot uporabnik. Iz ugotovitev sodišč prve in druge in prve stopnje sledi, da je prvi toženec svoje delavce le posodil drugemu tožencu, ta pa jim je - kot neformalni delodajalec - odredil delo in delo tudi nadziral. Tožnik je bil poškodovan pri delu, ki ga je treba šteti za dejavnost drugega toženca, posledica tega pa je njegova odškodninska odgovornost

V zadevi **opr. št. II Ips 861/2007 (sodba z dne 9. 9. 2010)**²⁷ je tožnik uveljavljal odškodnino od obeh, delodajalca in uporabnika. Sodišče druge stopnje je presodilo, da tožencu (delodajalcu) kljub temu, da je bil tožnik v času škodnega dogodka formalno zaposlen pri njem, na podlagi splošnih pravil o odškodninski odgovornosti ni mogoče očitati nedopustnega ravnanja oziroma opustitve, posledica katere je bila poškodba tožnika. To je po oceni revizijskega sodišča pravilno, saj - kot že povedano - zgolj dejstvo, da je prišlo do poškodbe tožnika pri delu oziroma v zvezi z delom, ne zadostuje za zaključek o odškodninski odgovornosti delodajalca. Tožnikova poškodba je bila izključno posledica ravnanja uporabnika (krivdna odgovornost uporabnika).

²⁶ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2010040815251714/ (28. 12. 2012).

²⁷ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2010040815249078/ (28. 12. 2012).

Za podobno vprašanje je šlo v zadevi **opr. št. II Ips 634/2004 (sodba z dne 12. 1. 2006)**,²⁸ v kateri je bilo iz dejanskih okoliščin ugotovljeno, da je bil tožnik v pogodbenem razmerju s tožencem, pri katerem je opravljal delo in se poškodoval. Kot je zapisalo Vrhovno sodišče RS, za odgovor na vprašanje, ali je toženec dolžan povrniti tožniku škodo, ki mu je nastala pri opravljanju dela, ne zadošča ugotovitev, da sta bili stranki v pogodbenem razmerju. Odločilnega pomena je vsebina tega pogodbenega razmerja. Glede na vsebino razmerja gre za atipično pogodbo o delu (podjem): obligacija prizadevanja, pri katerih je vsebina dolžnikove izpolnitve v storitvi. Takšno pogodbeno razmerje spominja na delovno razmerje, v katerem je nosilec dejavnosti naročnik (delodajalec) in ne prevzemnik posla (tisti, ki posel/delo opravlja, torej delavec). Če je takšna okoliščina ugotovljena, ima pomemben vpliv na vsebino in obseg naročnikove (delodajalčeve) odškodninske odgovornosti.

V zadevi **II Ips 367/2004 (sklep z dne 27. 10. 2005)**²⁹ tožnik sicer res ni imel sklenjenega delovnega razmerja s tožencem. Vendar so za presojo odškodninske odgovornosti bistvene ugotovitve, da je bil pri tožencu vključen v delovni proces ter da je dejansko delal tako, kot je značilno za delavce. Razmerje med strankama je imelo vse značilnosti razmerja med delavcem in delodajalcem. Za presojo toženčeve odškodninske odgovornosti zato ni odločilen (ne)obstoje delovnega razmerja, pač pa vsebinska povezava med dejavnostjo delodajalca in dejanjem delavca, zaradi katerega je prišlo do škode (enako stališče je zavzelo Vrhovno sodišče RS v zadevi **opr. št. II Ips 295/99, sklep z dne 27.1.2000**).³⁰ Zato je utemeljena uporaba določb 73. člena Zakona o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja - ZTPDR³¹ ter Zakona o varstvu pri delu - ZVD,³² ki so veljale v času škodnega dogodka. Delodajalec, ki zaposluje delavca, ne da bi z njim sklenil delovno razmerje, se ne more sklicevati, da zaradi neobstoja delovnega razmerja ni imel dolžnosti, ki jih nalagajo predpisi o varstvu pri delu, ter da za škodo, ki jo

²⁸ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/10101/ (28. 12. 2012).

²⁹ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/9790/ (28.12. 2012).

³⁰ V tej zadevi je Vrhovno sodišče RS še navedlo, da je škoda storjena pri delu, če je neposredni povzročitelj deloval v zvezi z nalogami, ki so mu naložene v okviru dejavnosti ali pristojnosti delodajalca. Obstoje delovnega razmerja ni bistven, prav tako tudi ne, da je škoda povzročena med delovnim časom in v delovnem prostoru. Bistvena je vsebinska povezava med dejavnostjo delodajalca in dejanjem delavca, zaradi katerega je prišlo do škode.

³¹ Uradni list SFRJ, št. 60/89 in nadalj..

³² Uradni list SRS, št. 47/86 in nadalj..

je delavec utrpel pri delu ali v zvezi z delom, ni odgovoren po splošnih načelih o odškodninski odgovornosti.

V zadevi **opr. št. II Ips 347/2004 (sodba z dne 24. 2. 2005)**³³ je Vrhovno sodišče RS za bistveno štelо dejansko ugotovitev, da je bila organizacija dela na delovišču, na katerem se je poškodoval tožnik, v sferi prvega toženca (uporabnika). Kot organizator del (glavni izvajalec) je bil dolžan poskrbeti za možnost neoviranega in varnega izvajanja del. Ob tem je bil v skladu s splošnim načelom prepovedi povzročanja škode dolžan poskrbeti za varno hojo vseh sodelujočih udeležencev pri delu na delovišču – ne glede na to, v kakšnem pravnem razmerju so bili z njo (bodisi da so bili pri njej v delovnem razmerju, bodisi da so zanjо delali na podlagi podjemne pogodbe ali pa da so bili zaposleni pri podizvajalcu). S tem ko drugi toženec (delodajalec) ni poskrbel za varno pot, je opustil svoje dolžnostno ravnanje in je za škodo, ki je zaradi tega nastala, odgovoren po praviilih o krivdni odgovornosti z obrnjenim dokaznim bremenom. Stališču, da je delavcu za škodo pri delu lahko (objektivno) odgovoren le njegov delodajalec, ni mogoče pritrditi. Na podlagi določbe takrat veljavnega 73. člena ZTPDR (enako sedaj veljavni 184. člen ZDR) je delodajalec dolžan povrniti škodo po splošnih načelih o odškodninski odgovornosti. To pomeni, da morajo biti tudi za obstoj delodajalčeve odgovornosti kumulativno izpolnjeni vsi elementi civilnega delikta: nedopustno ravnanje, škoda, vzročna zveza med nedopustnim ravnanjem in škodo ter odgovornost.

V zadevi **opr. št. II Ips 87/2008 (sodba z dne 26. 5. 2011)**³⁴ je šlo za nekoliko drugačno zadevo, saj je tožnica, ki se je poškodovala pri opravljanju javnih del, vtoževala odškodnino od Zavoda RS za zaposlovanje, ki delavce napoti na javna dela, pa ni delodajalec. Vrhovno sodišče RS je presodilo, da Zavod RS za zaposlovanje za povračilo škode ni pasivno legitimiran.

V spornem obdobju veljavni ZZZPB je urejal pogodbo o zaposlitvi za opravljanje javnih del v 52., 53. in 53.a členu. Navedeni členi odškodninske odgovornosti izvajalca javnih del ali Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje niso urejale, zato so se glede odgovornosti delodajalca uporabljale določbe ZTPDR, ki je veljal v času škodnega dogodka. Ta je glede odškodninske odgovornosti delodajalca za škodo, ki nastane delavcu pri delu ali v zvezi z delom, napotoval na uporabo

³³ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/9645/ (28. 12. 2012).

³⁴ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2010040815255064/ (28. 12. 2012).

splošnih načel o odškodninski odgovornosti (73. člen ZTPDR), torej na uporabo Zakona o obligacijskih razmerjih - ZOR.³⁵ Vendar, kot je v obrazložitvi navedlo Vrhovno sodišče RS, Zavoda RS za zaposlovanje ni mogoče opredeliti za delodajalca v smislu 2. člena ZTPDR. 53. člen ZZZPB izrecno določa, da se javna dela opravljajo na podlagi posebne pogodbe o zaposlitvi, ki jo delavec sklene z izvajalcem javnih del. Delodajalec v smislu ZTPDR je torej le izvajalec javnih del, ne pa tudi Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, zato je za škodo, ki je nastala toženki v zvezi z delom, odgovoren le on.

Kot je razvidno in predstavljenih zadev, v katerih je o reviziji ene izmed pravnih strank odločalo Vrhovno sodišče RS, je treba v primeru škode, ki jo delavec utрпи v poškodbi pri delu, oz. odškodninske odgovornosti za to škodo, izhajati iz dejstva, da ima položaj dejanskega delodajalca oseba (uporabnik), pri kateri delavec dejansko opravlja delo. On je tisti, ki ga (če so podane predpostavke civilnega delikta), bremeni odgovornost za škodo. Delodajalec - zaposlitvena agencija - za škodo praviloma ne odgovarja, nikakor pa o njegovi odgovornosti ni mogoče sklepati zgolj na podlagi dejstva sklenjenega delovnega razmerja oz. pogodbe o zaposlitvi.

5. SODNA PRAKSA VIŠJEGA DELOVNEGA IN SOCIALNEGA SODIŠČA

Nekoliko drugačna od predstavljenih so stališča Višjega delovnega in socialnega sodišča, ki je v več zadevah ugotovilo solidarno odgovornost delodajalca - zaposlitvene agencije - za škodo, ki jo je v nesreči pri delu, ki se je pripetila pri uporabniku, utrpel delavec.

V zadevi **opr. št. Pdp 616/2011 (sodba z dne 1. 9. 2011)**³⁶ je imel tožnik v času nesreče pri delu sklenjeno pogodbo o zaposlitvi s tožencem in je bil na njeni podlagi napoten na delo k uporabniku. Delodajalec tožnika v smislu določb ZDR je bila zaposlitvena agencija (prvi odstavek 57. člena ZDR). Kot je v obrazložitvi sodbe navedlo pritožbeno sodišče, ZDR v primeru sklenitve pogodbe o zaposlitvi ni izključil odškodninske odgovornosti delodajalca - zaposlitvene agencije, da delavcu povrne škodo, ki jo le-ta utрпи pri delu ali v zvezi z delom. Četudi je predmet

³⁵ Uradni list SFRJ, št. 29/78 in nadalj.

³⁶ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visje_del_in_soc_sodisce/2010040815259998/ (26. 12. 2012).

pogodbe o zaposlitvi opravljanje dela pri uporabniku, ki na podlagi predhodnega dogovora z zaposlitveno agencijo izvršuje posamezne delodajalčeve obveznosti, ki so vezane na opravljanje dela, ima zaposlitvena agencija v razmerju do delavcev še vedno položaj delodajalca, posledično pa tudi obveznosti iz sklenjenega delovnega razmerja, ki izvirajo iz tega položaja in jih ne more v celoti prenesti na uporabnika. Tudi v kolikor jih pogodbeno prenese na uporabnika, gre za njuno notranje pogodbeno razmerje, ki na pravice delavca, izhajajoče iz pogodbe o zaposlitvi, ne more vplivati.³⁷

V navedeni zadevi je bila škoda povzročena iz nevarne stvari. Sodišče prve stopnje je po oceni pritožbenega sodišča odločitev pravilno oprlo na četrti odstavek 153. člena OZ, ki določa, da če je k nastanku poškodbe prispeval kdo tretji (zaposlitvena agencija, ki je napotila tožnika k uporabniku), odgovarjata zanj oškodovancu solidarno z imetnikom stvari, pri čemer je v konkretnem primeru imetnik stvari uporabnik. Tožnik je v času nezgode opravljal delo na podlagi napotitve s strani toženca. Delavec mora biti v pisni napotitvi na delo skladno s tretjim odstavkom 61. člena ZDR obveščen o pogojih dela pri uporabniku in o vseh okoliščinah, ki so pomembne z vidika zagotavljanja varnosti pri delu. Toženec te obveznosti ni izpolnil, zaradi česar je podana podlaga za njegovo (krivdno) odgovornost.³⁸

V zadevi **opr. št. Pdp 202/2010 (sodba z dne 22. 4. 2010)**³⁹ je tožnik uveljavljal odškodnino od uporabnika, pri katerem se je poškodoval. Pritožbeno sodišče je soglašalo z zaključkom sodišča prve stopnje, da je toženec za obravnavani škodni dogodek v celoti odškodninsko odgovoren.

Kot je navedlo pritožbeno sodišče, ni bistveno, da se je tožnik poškodoval na delu pri uporabniku in ne pri svojem delodajalcu. Tožnik je bil razporejen na delo na podlagi pogodbe med delodajalcem in uporabnikom. Sodna praksa

³⁷ Podobna obrazložitev je navedena še v sodbi opr. št. Pdp 303/2010, ki bo predstavljena v nadaljevanju..

³⁸ Vprašanje, menim, ostane, ali je opustitev obvestila povzročila škodo, torej ali je v razmerju med škodo in ravnanjem / opustitvijo zaposlitvene agencije podana vzročna zveza.

³⁹ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visje_del_in_soc_sodisce/2012032113043582/ (26. 12. 2012).

V tej zadevi je bila vložena revizija toženca, ki jo je Vrhovno sodišče RS zavrnilo s sodbo opr. št. VIII Ips 274/2010 z dne 2. 4. 2012 (http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2012032113044238/ 26. 12. 2012). Vrhovno sodišče RS se je glede na revizijske navedbe (371. člen ZPP) opredeljevalo le do obstoju ekskulpacijskih razlogov ob ugotovljeni objektivni odgovornosti toženca.

pritožbenega sodišča je že izoblikovala stališče, katere osebe je treba šteti za odgovorne za določeno škodno dejanje. Delodajalec, ki sklene pogodbo, na podlagi katere njegovi delavci opravljajo delo pri uporabniku, odgovarja solidarno z njim za škodo, ki jo delavci utrpijo na delu, če je škoda posledica uporabe nevarne stvari ali okoliščin s povečano nevarnostjo. Oba, tako delodajalec kot uporabnik, imata korist od dela. Takšna rešitev je sprejeta tudi za primere, ko ne gre za škodo, ki bi izvirala od nevarne stvari ali nevarne dejavnosti: naročnik in izvajalec del solidarno odgovarjata tretji osebi za škodo, ki je nastala v zvezi z izvajanjem dela. In če delodajalec poškodovanega delavca in naročnik del odgovarjata solidarno, potem sme oškodovanec svoje terjatve uveljavljati od vsakega od solidarnih dolžnikov. Poleg odškodninske odgovornosti delodajalca je podana odškodninska odgovornost uporabnika (toženca), za katerega je tožnik dejansko delal.⁴⁰

V zadevi **opr. št. Pdp 789/2011 (sodba z dne 15. 2. 2012)**⁴¹ je bil tožnik zaposlen pri prvem tožencu, delo pa je opravljal pri drugem tožencu. Za delo, kot ga je opravljal na dan nesreče pri delu, ni bil ustrezno poučen, za kar bi moral poskrbeti drugi toženec, kot je bila vsebina dogovora o organiziranju in izvajanju varstva pri delu na gradbišču in kot od njega zahtevajo določbe ZVZD. Ker tega ni zagotovil, je imela opustitev za posledico, da se je tožnik pri opravljanju dela poškodoval. Za škodni dogodek je odgovoren tudi prvi toženec - tožnikov delodajalec, ki je po splošnih določbah ZVZD dolžan zagotoviti delavcem varnost in zdravje pri delu, vključno s preprečevanjem nevarnosti pri delu, obveščanjem in usposabljanjem delavcev, ustrezno organiziranostjo ter potrebnimi materialnimi sredstvi. Le-te bi se lahko razbremenil, če bi dokazal, da je bila skrb za varnostne ukrepe oziroma za varno delovno okolje v izključni pristojnosti drugega, vendar

⁴⁰ Menim, da v sodbi navedeni četrti odstavek 186. člena OZ ne predstavlja pravilne pravne podlage za solidarno odgovornost delodajalca in uporabnika. V tem odstavku 186. člena OZ je določena solidarna odgovornost za škodo tudi v primeru, kadar ni dvoma, da je škodo povzročila ena izmed več določenih oseb, ki so med seboj povezane, pa ni mogoče ugotoviti, katera izmed teh oseb jo je povzročila. Pri delodajalcu in uporabniku pa je jasno, katera oseba je povzročila škodo, to je uporabnik, uporabnik je tudi tisti, ki se v primeru nevarne dejavnosti ukvarja s takšno dejavnostjo.

Eventualno bi, tako menim, predstavljal pravno podlago za solidarno odgovornost delodajalca in uporabnika prvi odstavek tega člena OZ (več oseb, ki skupaj povzročijo škodo) ali tretji odstavek tega člena OZ (več oseb, ki povzroči škodo, čeprav delujejo neodvisno drug od drugega, pa njihovih deležev ni mogoče ugotoviti).

⁴¹ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visje_del_in_soc_sodisce/2012032113042720/ (26. 12. 2012).

tega ni dokazal.⁴² Ker toženca nista dokazala, da je škoda tožniku nastala brez njune krivde, sta zanj solidarno odgovorna oba.

V zadevi **opr. št. Pdp 787/2010 (sodba z dne 18. 11. 2010)**⁴³ je bila tožnica zaposlena pri tožencu, napotena pa je bila na delo k uporabniku. Pritožbeno sodišče se je strinjalo z zaključkom sodišča prve stopnje, da je toženec (delodajalec tožnice) krivdno odgovoren za nesrečo pri delu. Delodajalec je dolžan zagotoviti varno delovno okolje in varne delovne razmere, delavec pa mora delo opravljati tako, da varuje svoje življenje in zdravje. Menilo je, da delodajalec, ki ima koncesijo za opravljanje dejavnosti posredovanja zaposlitve in dela⁴⁴ (kar velja za toženca), mora upoštevati določila ZVZD in ne more, brez sklenjenega dogovora z izvajalcem del (kateremu je delavca odstopil), prenesti odgovornosti za varnost delovnega okolja na uporabnika. Toženec pred začetkom dela ni pregledal prostorov pri uporabniku, tožnica pa ni opravila izpita iz varstva pri delu, zato je zaključek sodišča prve stopnje po oceni pritožbenega sodišča, da je krivdno odgovoren, pravilen.

Tožnica je v konkretnem primeru v času nesreče pri delu delo opravljala na podlagi napotitve s strani delodajalca - zaposlitvene agencije. Delavec mora biti v pisni napotitvi na delo skladno s tretjim odstavkom 61. člena ZDR obveščen o pogojih dela pri uporabniku in o vseh okoliščinah, ki so pomembne z vidika zagotavljanja varnosti pri delu, kar pa toženec ni storil. Tožnico je napotil na delo k uporabniku, ne da bi ta opravila preizkus iz varstva pri delu in ne da bi bila poučena glede uporabe delovnih sredstev. Posledično je za škodo, ki jo je utrpela, krivdno odgovoren. Pri opravljanju poklicne dejavnosti ni ravnal s skrbnostjo dobrega strokovnjaka.⁴⁵

⁴² Pri tem je treba upoštevati večkrat poudarjeno stališče, da se obveznosti zagotavljati varnost pri delu s pogodbo ne more prenesti na drugo osebo oz. ta morebiten dogovor s tem v zvezi ne učinkuje v razmerju do delavca.

⁴³ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visje_del_in_soc_sodisce/2010040815252571/ (26. 12. 2012).

⁴⁴ Od uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB-F; Uradni list RS, št. 79/06) se za zaposlitvene agencije zahteva le še izpolnjevanje kadrovskih, organizacijskih in drugih pogojev ter vpis v register agencij za zagotavljanje dela, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za delo (6. člen ZZZPB).

⁴⁵ Na tem mestu bi le opozorila na vprašanje, ali je med opustitvami toženca in škodo, ki jo je utrpela tožnica, podana vzročna zveza. Tožnica se je poškodovala, ko ji je rezilo mesarskega noža padlo na sredinec desne roke, pri čemer najverjetneje dejstvo, da bi imela opravljen preizkus iz varstva pri delu in da bi bila posebej poučena o nevarnostih, vsaj po mojem mnenju, škode ne bi preprečilo.

V zadevi **opr. št. Pdp 303/2010 (sodba z dne 16. 9. 2010)**⁴⁶ je pritožbeno sodišče soglašalo, da je podana pasivna legitimacija toženca (delodajalca). Tožnik je imel z njim sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, nesreča pri delu se je zgodila pri uporabniku. Toženec in uporabnik sta medsebojne obveznosti uredila s pogodbo o izvajanju del, kar pa ne vpliva na odgovornost toženca do delavcev, s katerimi je imel sklenjene pogodbe o zaposlitvi. Toženec kot delodajalec ima le pravico z regresnim zahtevkom uveljavljati odškodnino od uporabnika oz. izvajalca del (s pogodbo je bilo dogovorjeno, da bo uporabnik delavcem zagotovil osnovna zaščitna sredstva in da bo skrbel za nadzor nad izvajanjem predpisov iz varstva pri delu).

V zadevi **opr. št. Pdp 1256/2009 (sodba z dne 14. 4. 2010)**⁴⁷ je pritožbeno sodišče potrdilo odločitev o solidarni odgovornosti delodajalca in uporabnika. Drugi toženec (delodajalec) pred začetkom dela pri prvem tožencu (uporabniku) tožniku ni zagotovil preventivnega zdravstvenega pregleda, pred začetkom del ni pregledal prostorov, tožnik ni opravil izpita iz varstva pri delu. Prvi in drugi toženec v času nesreče pri delu tožnika nista imeli sklenjenega dogovora o varstvu in zdravju pri delu, zato je tudi po oceni pritožbenega sodišča sodišče prve stopnje ravnalo pravilno, ko je ugotovilo njuno solidarno odgovornost.

Kot je presodilo v več (predstavljenih) zadevah Višje delovno in socialno sodišče, ZDR ne izključuje odškodninske odgovornosti zaposlitvene agencije, da delavcu povrne škodo, ki jo utрпи pri delu in v zvezi z delom. To pravilo velja, četudi je v pogodbi o zaposlitvi določeno, da mora uporabnik zagotoviti delavcu ukrepe za varnost in zdravje pri delu, takšen dogovor se lahko nanaša le na njuno notranje razmerje.

6. ZAKLJUČEK

Kot je razvidno iz prikazane zakonske ureditve in sodne prakse Vrhovnega sodišča RS imata delavec, ki ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi z zaposlitveno agencijo in delo opravlja pri uporabniku, in uporabnik na področju varnosti in zdravja pri delu položaj delavca in delodajalca. Na uporabniku (dejanskem delodajalcu) je breme, da delavcu zagotovi zaščitna sredstva za delo, da ga pred

⁴⁶ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visje_del_in_soc_sodisce/2010040815252011/ (26. 12. 2012).

⁴⁷ http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visje_del_in_soc_sodisce/2010040815248522/ (26. 12. 2012).

delom pouči o varnosti in da ga pri delu nadzira. Če svoje obveznosti opusti, pa zaradi tega nastane škoda (nesreča pri delu), za škodo odgovarja po načelu krivde. Odgovarja (objektivno) tudi, če se ukvarja z nevarno dejavnostjo, pa škoda izvira iz nje.

Delodajalec, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku (zaposlitvena agencija), za škodo praviloma ni odgovoren. Za njegovo solidarno odgovornost se glede na sodno prakso v prikazanih odločitvah zavzema Višje delovno in socialno sodišče.

Menim, da bi bilo primerno, predvsem pa v korist delavca, če bi sledili odločitvam Višjega delovnega in socialnega sodišča. Pri tem bi bilo treba, ocenjujem, spremeniti določbe ZDR, tako da bi se uzakonilo pravilo o solidarni odgovornosti delodajalca - zaposlitvene agencije - za škodo, ki jo delavec utrpi v nesreči pri delu pri uporabniku, h kateremu je napoten na delo. S tem bi se olajšal položaj delavca (oškodovanca).

Delovno pravo je namenjeno zaščiti delavca, v ta namen (*in favorem laboratoris*) vsebuje določbe, ki pogodbo o zaposlitvi in delovno razmerje razlikujeta od drugih obligacijskih razmerij. Delavec (šibkejša stranka pogodbe o zaposlitvi) je v pravnem (delovnem) razmerju izključno s svojim delodajalcem, ne pa z uporabnikom, h kateremu je napoten na delo. Zato bi bilo primerno, da bi mu zakonska ureditev dopuščala, da vse zahteve, tudi odškodninske, ki izvirajo iz delovnega razmerja oz. opravljanja dela uveljavlja zoper delodajalca.

Opisana možnost, da delavec uveljavlja odškodnino za škodo, ki jo utrpi pri uporabniku, od svojega delodajalca, ne bi bila neobičajna. Na primeru španska zakonodaja in sodna praksa poznata solidarno odgovornost zaposlitvene agencije in uporabnika, enako velja v italijanskem delovnem pravu.⁴⁸

LITERATURA:

- Belopavlovič N., Končar P., Novak M., Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2003;
- Juhart M., Plavšak N. (red.): Obligacijski zakonik (splošni del) s komentarjem, 1. knjiga, GV Založba, Ljubljana, 2003;
- Kalčič M. (red.): Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD) s komentarjem in podzakonskimi akti, Gospodarski vestnik, Institut za delovna razmerja, Ljubljana, 1999;

⁴⁸ Novak J., navedeno delo, 2001, str. 116.

- Končina Petercel M.: Podlage odškodninske odgovornosti delodajalca, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2004, str. 277-290;
- Kresal B., Kresal Šoltes K., Senčur Peček D.: Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem in stvarnim kazalom, Primath, Ljubljana, 2002;
- Novak J.: Delo za zaposlitvene agencije, Podjetje in delo, št. 1/2001, str. 101-118;
- Novak J.: Sedanja sodna praksa - pred novelo ZDR in po njej, Podjetje in delo, št. 6-7/2008, str. 1243-1252;
- Šetinc Tekavc M.: POZ med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku, Pravna praksa, št. 17/2004, str. 17-18.

CASE LAW CONCERNING THE RESPONSIBILITY OF EMPLOYMENT AGENCY FOR DAMAGE CAUSED TO A WORKER AT WORK

Tanja Pustovrh Pirnat*

SUMMARY:

As evident from the legal regulations and the corresponding case-law of the Supreme Court of RS discussed above, the relationship between the worker under an employment contract with an employment agency who is carrying out work for an agency service user is in the field of safety and health at work regarded as one between an employer and an employee. The agency service user can be regarded as an actual employer, therefore it is his responsibility to provide means of protection, adequate security instructions as well as appropriate supervision. By neglecting these obligations he becomes liable for damage in case of accident at work, according to the principle of guilt. The actual employer is objectively liable also in case damage results from the hazardous nature of his business.

The employer (employment agency) which provides contract workers for other companies cannot be made liable for the damage that occurred in the company which hired the worker; however, it is evident from the case-law of the Higher Labour and Social Court that it supports joint and several liabilities.

In my opinion it would be appropriate and to the benefit of the respective workers if the decisions / recommendations of the Higher Labour and Social Court were followed. However, to be able to achieve this it would be necessary to change some provisions of the Labour Relationships Act, so that the formal employer (the employment agency) would be made co-labile for any damage that a posted worker suffers at the employer he was referred to. This would improve the position of the worker who suffered damage.

* Tanja Pustovrh Pirnat, LL.M., judicial consultant, Higher Labour and Social Court, Slovenia
tanja.pirnat@sodisce.si

The aim of the labour law is to protect the worker. For this purpose it includes provisions (*in favorem laboratoris*) which differentiate the employment contract from other contractual obligations. A worker, the weaker party in the employment contract is in legal (labour) relationship solely with his employer (employment agency), not with the agency service user he was posted to. It would therefore seem appropriate that the legislation made it possible for such a worker to address any claims for compensation including damage claims arising from the employment relationship to his employer. Such a solution, namely that the employer claims compensation from his employer and not from the actual user of agency services also exists in comparative regulations / legislations.

SODNA PRAKSA SODIŠČA EU V LETU 2012 NA PODROČJU DELOVNEGA PRAVA IN PRAVA SOCIALNE VARNOSTI

**Izbrala in uredila:
Nana Weber***

1. UVOD
2. SODNA PRAKSA NA PODROČJU DELOVNEGA PRAVA
 - 2.1. PRAVICE NEIZBRANEGA KANDIDATA
 - 2.2. POGODBE O ZAPOSLOTVI ZA DOLOČEN ČAS
 - 2.3. KRAJŠI DELOVNI ČAS
 - 2.4. PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA ZARADI STAROSTI
 - 2.5. ODPRAVNINA OB PRENEHANJU DELOVNEGA RAZMERJA
 - 2.6. UPOŠTEVANJE DELOVNE DOBE IN IZKUŠENJ
 - 2.7. LETNI DOPUST
 - 2.8. NAPOTENI DELAVCI
 - 2.9. JAVNI USLUŽBENCI
3. SODNA PRAKSA NA PODROČJU PRAVA SOCIALNE VARNOSTI
 - 3.1. DELAVCI MIGRANTI
 - 3.2. SUBVENCije DELODAJALCEM ZA ZAPOSLOVANJE STAREJŠIH BREZPOSELNIH DELAVCEV
 - 3.3. SUBVENCije ZA STANOVANJE
 - 3.4. DENARNA POMOČ ZA PRVO ZAPOSLOLITEV
 - 3.5. STAROSTNA POKOJNINA

* Nana Weber, magistrica pravnih znanosti, doktorska kandidatka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani,
nana.weber@pravnapraksa.si

1. UVOD

Sodišče EU je v letu 2012 odločalo v 28 zadevah s področja delovnega prava in prava socialne varnosti. V prispevku je prikazanih 26 sodb Sodišča EU (brez sodne prakse Splošnega sodišča in Sodišča za uslužbenke). Predstavila nisem sodb v dveh zadevah C-583/10, z dne 18. oktobra 2012, *ZDA proti Christine Nolan*,¹ saj je Sodišče EU razsodilo, da ni pristojno za odgovor na vprašanje, ki ga je predložilo predložitveno sodišče, in C-562/10, z dne 12. julija 2012, *Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji*, saj je bila tožba zavrnjena.²

2. SODNA PRAKSA NA PODROČJU DELOVNEGA PRAVA

2.1. Pravice neizbranega kandidata

C-415/10, z dne 19. aprila 2012, Galina Meister proti Speech Design Carrier Systems GmbH

Prvi odstavek 8. člena³ Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost,⁴ prvi odstavek 10. člena⁵ Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (v nadaljevanju Direktiva 2000/78/ES)⁶ ter prvi odstavek 19. člena⁷ Direktive 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in

¹ Sodba je dostopna na: www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=128645&pageIndex=0&doclang=sl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1823391 (3. 1. 2013).

² Sodba je dostopna na: www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=124987&pageIndex=0&doclang=sl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1821001 (3. 1. 2013).

³ Ta določa, da države članice skladno s svojimi nacionalnimi pravosodnimi sistemi sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da mora toženec dokazati, da ni bilo kršeno načelo enakega obravnavanja, če osebe, ki menijo, da jim je bila storjena krivica, ker ni bilo uporabljeno načelo enakega obravnavanja, na sodišču ali pri drugem pristojnem organu, predstavijo dejstva, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prišlo do neposredne ali posredne diskriminacije.

⁴ UL L 180, 19. 7. 2000.

⁵ Ta določa smiselno enako kot prvi odstavek 8. člena Direktive 2000/43/ES.

⁶ UL L 303, 2. 12. 2000.

⁷ Ta določa smiselno enako kot prvi odstavek 8. člena Direktive 2000/43/ES.

poklicnem delu⁸ je treba razlagati tako, da ne določajo pravice delavca, ki izkaže, da izpolnjuje pogoje, navedene v razpisu za prosto delovno mesto, in ki ni bil izbran, da dostopa do informacije, ali je delodajalec po izteku postopka zaposlovanja zaposlil drugega kandidata.

Vendar ni mogoče izključiti, da je lahko zavrnitev vsakršnega dostopa do informacij s strani delodajalca eno izmed dejstev, ki jih je treba upoštevati v okviru dokazovanja dejstev, iz katerih je mogoče sklepati, da je prišlo do neposredne ali posredne diskriminacije.

2.2. Pogodbe o zaposlitvi za določen čas

C-251/11, z dne 8. marca 2012, Martial Huet proti Université de Bretagne occidentale

Določbo 5⁹ okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (v nadaljevanju Direktiva 1999/70/ES),¹⁰ je treba razlagati tako, da državi članici, ki v nacionalni ureditvi določa spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, če so pogodbe o zaposlitvi za določen čas trajale določeno obdobje, ni treba naložiti, naj se v pogodbi o zaposlitvi za nedoločen čas navedejo enake glavne določbe, kot so bile navedene v zadnji pogodbi.

Vendar morajo države članice, da se ne bi ogrozili cilji Direktive 1999/70/ES in njen polni učinek, nadzorovati, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas spre-

⁸ UL L 204, 26. 7. 2006.

⁹ Ta določa, da za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz verženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji in/ali socialni partnerji, kadar ni ustreznih pravnih ukrepov, ki bi preprečevali zlorabo, uvedejo enega ali več ukrepov tako, da upoštevajo potrebe posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev: a) objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali razmerij, b) najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas in c) število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij. Države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji in/ali socialni partnerji po potrebi določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja štejejo za »zaporedna«, ali pa se štejejo za pogodbe ali razmerja za nedoločen čas.

¹⁰ UL L 175, 10. 7. 1999.

menijo v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas tako, da se glavne določbe prejšnje pogodbe bistveno ne spremenijo v smislu, da bi bile na splošno manj ugodne za zainteresirano osebo, pri čemer njene naloge in narava dela ostanejo enake.

C-586/10 z dne 26. januarja 2012, Bianca Kücük proti Land Nordrhein-Westfalen

Določbo a. točke prvega odstavka 5. člena¹¹ okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, je treba razlagati tako, da začasna potreba po delavcih zaradi nadomeščanja, ki jo določa nacionalni predpis, kot je v tej zadevi,¹² lahko pomeni objektivni razlog v smislu navedene določbe.

Zgolj to, da se delodajalčeva potreba po začasnem nadomeščanju ponavlja ali je celo stalna in da se to nadomeščanje lahko zagotovi z zaposlitvijo delavcev na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, ne pomeni, da ni podan objektivni razlog v smislu a. točke prvega odstavka 5. člena okvirnega sporazuma, niti da je prišlo do zlorabe v smislu te določbe. Vendar morajo države članice v okviru svojih pristojnosti pri presoji vprašanja, ali je obnovev pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerjih za določen čas upravičena na podlagi takih objektivnih razlogov, upoštevati vse okoliščine primera, vključno s številom in celotnim trajanjem pogodb ali delovnih razmerij, ki so bili v preteklosti sklenjeni z istim delodajalcem.

¹¹ Ta določa, da za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji in/ali socialni partnerji, kadar ni ustreznih pravnih ukrepov, ki bi preprečevali zlorabo, uvedejo enega ali več ukrepov tako, da upoštevajo potrebe posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev: a) objektivne razloge, ki upravičujejo obnovev takšnih pogodb ali razmerij, b) najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas in c) število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij. Države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji in/ali socialni partnerji po potrebi določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja štejejo za »zaporedna«, ali pa se štejejo za pogodbe ali razmerja za nedoločen čas.

¹² V konkretnem primeru je delavka, zaposlena na sodišču, med letoma 1996 in 2007 imela sklenjenih 13 pogodb o zaposlitvi za določen čas, vsakič za nadomeščanje javnih uslužbencev, zaposlenih za nedoločen čas. Po nacionalni ureditvi je bilo možno pogodbo o zaposlitvi za določen čas skleniti na podlagi objektivnega razloga, ki je podan (med drugim), če delavec nadomešča drugega delavca.

2.3. Krajši delovni čas

C-393/10, z dne 1. marca 2012, Dermod Patrick O'Brien proti Ministry of Justice

Države članice lahko same opredelijo pojem delavcev, ki so sklenili pogodbo o delu ali delovno razmerje, in izhaja iz prve točke druge določbe¹³ Okvirnega sporazuma o delu s krajšim delovnim časom, ki je bil sklenjen 6. junija 1997 in je v Prilogi k Direktivi 97/81/ES z dne 15. decembra 1997 o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, sklenjenim med UNICE, CEEP in ETUC (v nadaljevanju Direktiva 97/81/ES),¹⁴ kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 98/23/ES z dne 7. aprila 1998 (v nadaljevanju Direktiva 98/23/ES),¹⁵ zlasti pa, da določijo, ali ta pojem zajema sodnike, če ni posledica tega samovoljna izključitev te kategorije oseb iz varstva, ki ga ponujata Direktiva 97/81/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/23/ES, in okvirni sporazum delu s krajšim delovnim časom.

Če nacionalno pravo za dostop do sistema starostne pokojnine razlikuje med sodniki, zaposlenimi s polnim delovnim časom, in sodniki, zaposlenimi s krajšim delovnim časom, ki so plačani na podlagi dnevnega honorarja, to nasprotuje okvirnemu sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, ki je bil sklenjen 6. junija 1997 in je v Prilogi k Direktivi 97/81/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/23/ES, razen če tako različno obravnavanje upravičujejo objektivni razlogi, kar pa mora preizkusiti predložitveno sodišče.

C-229/11, C-230/11, z dne 8. novembra 2012, Alexander Heimann (C-229/11) in Konstantin Toltschin (C-230/11) proti Kaiser GmbH

Nacionalna zakonodaja ali praksa, kot je na primer socialni načrt, ki ga skleneta podjetje in svet delavcev tega podjetja, na podlagi katerega se pravica do plačnega letnega dopusta delavca s skrajšanim delovnim časom izračuna po načelu *pro rata temporis*, ni v nasprotju z drugim odstavkom 31. člena¹⁶ Listine Evropske

¹³ Iz te določbe izhaja, da okvirni sporazum o delu s krajšim delovnim časom velja za delavce, ki delajo s krajšim delovnim časom in so sklenili pogodbo o delu (pogodbo o zaposlitvi) ali delovno razmerje, kot ju opredeljujejo veljavni zakoni, kolektivne pogodbe ali praksa v vsaki državi članici.

¹⁴ UL L 14, 20. 1. 1998.

¹⁵ UL L 131, 5. 5. 1998.

¹⁶ Ta določa, da ima vsak delavec pravico do omejenega delovnega časa, dnevnega in tedenskega počitka ter plačanega letnega dopusta.

unije o temeljnih pravicah¹⁷ in prvim odstavkom 7. člena¹⁸ Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (v nadaljevanju Direktiva 2003/88/ES).¹⁹

2.4. Prenehanje delovnega razmerja zaradi starosti

C-286/12, z dne 6. novembra 2012, Evropska komisija proti Madžarski

Madžarska s tem, da je sprejela nacionalno ureditev, ki določa upokojitve sodnikov, državnih tožilcev in notarjev ob dopolnitvi 62. leta starosti – kar pomeni različno obravnavanje zaradi starosti, ki ni sorazmerno z zastavljenimi cilji – ni izpolnila obveznosti, ki jih ima v skladu z 2. členom²⁰ in prvim odstavkom 6. člena²¹ Direktive Sveta 2000/78/ES.

¹⁷ UL C 83, 30. 3. 2010.

¹⁸ Ta določa, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov, v skladu s pogoji za upravičenost in dodelitev letnega dopusta, ki jih določa nacionalna zakonodaja in/ali praksa.

¹⁹ UL L 299, 18. 11. 2003.

²⁰ Prvi odstavek 2. člena Direktive 2000/78/ES določa, da načelo enakega obravnavanja pomeni, da ne obstaja nikakršna neposredna ali posredna diskriminacija zaradi vere ali prepričanja, hendikepiranosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in delu. Za neposredno diskriminacijo se šteje, kadar je, je bila ali bi bila oseba obravnavana manj ugodno kakor neka druga v primerljivi situaciji zaradi vere ali prepričanja, hendikepiranosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in delu. Za posredno diskriminacijo se šteje, kadar je zaradi kakšne navidez nevtralne določbe, merila ali prakse neka oseba določene vere ali prepričanja, ki ima določen hendikep ali je določene starosti ali spolne usmerjenosti, v primerjavi z drugimi v slabšem položaju, razen če tako določbo, merilo ali prakso objektivno upravičuje legitimni cilj in je način uresničevanja tega cilja primeren in nujen. ali če mora delodajalec oziroma oseba ali organizacija, ki jo zavezuje Direktiva 2000/78/ES, glede oseb z določenim hendikepom na podlagi nacionalne zakonodaje sprejeti ustrezne ukrepe v skladu z načeli iz 5. člena Direktive 2000/78/ES, da odpravi podlago za prikrajšanost, ki jo povzroča taka določba, merilo ali praksa.

²¹ Po prvem odstavku 6. člena Direktive 2000/78/ES lahko države članice predvidijo, da različno obravnavanje zaradi starosti ne predstavlja diskriminacije, če ga v kontekstu nacionalnega prava objektivno in razumno utemeljujejo z legitimnim ciljem, vključno z legitimnimi cilji zaposlovalne politike, delovnega trga in poklicnega usposabljanja, in če so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni. Tako različno obravnavanje je lahko: določitev posebnih pogojev glede dostopnosti zaposlitve in poklicnega usposabljanja, zaposlitve in dela, vključno s pogoji glede odpustitve in plačila, za mlade osebe, starejše delavce in osebe, ki so dolžne skrbeti za druge, zato da se spodbuja njihovo poklicno vključenost ali jim zagotavlja varstvo; določitev minimalnih pogojev glede starosti, delovnih izkušenj ali delovne dobe glede dostopa do zaposlitve ali kakšnih ugodnosti, povezanih z zaposlenostjo; ali določitev najvišje starosti za zaposlitev, ki temelji na zahtevah glede usposobljenosti za zadevno delovno mesto, ali na potrebi po primerni dobi zaposlenosti pred upokojitvijo.

C-141/11, z dne 5. julija 2012, Torsten Hörnfeldt proti Posten Meddelande AB

Nacionalni ukrep, ki delodajalcu omogoča, da uveljavi prenehanje pogodbe o zaposlitvi za delavca samo zato, ker je ta dopolnil 67 let, in s katerim se ne upošteva višina starostne pokojnine, ki jo bo posameznik končno prejel, ni v nasprotju z prvim odstavkom 6. člena Direktive Sveta 2000/78/ES,²² saj je objektivno in razumno utemeljen z legitimnim ciljem zaposlovalne politike in trga dela ter predstavlja primeren in nujen način uresničevanja tega cilja.

2.5. Odpravnina ob prenehanju delovnega razmerja**C-152/11, z dne 6. decembra 2012, Johann Odar proti Baxter Deutschland GmbH**

Program podjetja za zagotovitev socialne varnosti, ki določa, da se pri delavcih, starejših od 54 let in jim delovno razmerje preneha iz poslovnih razlogov, znesek odpravnine, do katere so upravičeni, izračuna na podlagi kar najhitrejše upokojitve in se jim v primerjavi s standardno metodo izračunavanja, v skladu s katero se upošteva zlasti trajanje zaposlitve v podjetju, plača nižja odpravnina kot na podlagi te standardne metode, vendar vsekakor vsaj polovica redne odpravnine, ni v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena²³ in prvim odstavkom 6. člena²⁴ Direktive 2000/78/ES.

Vendar pa je program podjetja za zagotovitev socialne varnosti, ki določa, da se pri delavcih, ki so starejši od 54 let in jim delovno razmerje preneha iz poslovnih razlogov, znesek odpravnine, do katere so upravičeni, izračuna na podlagi kar najhitrejše upokojitve – in ne na podlagi standardne metode izračunavanja, v skladu s katero ta odpravnina temelji predvsem na trajanju zaposlitve v podjetju – zaradi česar se jim izplača odpravnina, ki je nižja od odpravnine, izračunane na podlagi te standardne metode, vendar pa znaša vsaj polovico zadnje navedene odpravnine, in se pri uporabi te druge metode izračuna upošteva možnost pre-

²² Glej opombo 21.

²³ Ta opredeljuje neposredno in posredno diskriminacijo. Za opredelitev pojmov glej opombo 21.

²⁴ Glej opombo 21.

jemanja zgodnje pokojnine zaradi invalidnosti, nasprotuje drugemu odstavku 2. člena Direktive 2000/78/ES.

2.6. Upoštevanje delovne dobe in izkušenj

C-302/11, C-303/11, C-304/11, C-305/11, z dne 18. oktobra 2012, Rosanna Valenza (C-302/11 in C-304/11), Maria Laura Altavista (C-303/11), Laura Marsella, Simonetta Schettini in Sabrina Tomassini (C-305/11) proti Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Ureditev, ki popolnoma izključuje, da bi se delavcu, zaposlenem za določen čas pri javnem organu, ko se pri istem organu zaposli za nedoločen čas kot redno zaposleni uradnik po posebnem postopku za ustalitev njegovega delovnega razmerja, za določitev njegove delovne dobe upoštevala obdobja njegovega službovanja, je v nasprotju s 4. členom²⁵ okvirnega sporazuma o delu za določen čas, ki je bil sklenjen 18. marca 1999 in je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenim med ETUC, UNICE in CEEP, razen če je ta izključitev upravičena z objektivnimi razlogi.

C-132/11, z dne 7. junija 2012, Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt Gesellschaft mbH proti Betriebsrat Bord der Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt Gesellschaft mbm

Določbi kolektivne pogodbe, po kateri se pri uvrstitvi v tarifne razrede iz te pogodbe, s čimer je določena tudi višina plače, upoštevajo le poklicne izkušnje, ki so bile pridobljene na delovnem mestu stevarda določene letalske družbe, ne upoštevajo pa se vsebinsko enake delovne izkušnje, ki so bile pridobljene pri drugi družbi iz iste skupine podjetij, ni v nasprotju z b točko drugega odstavka 2. člena²⁶ Direktive 2000/78/ES.

²⁵ Določba 4 okvirnega sporazuma določa, da se delavcev, zaposlenih za določen čas, glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, zgolj zato, ker so zaposleni za določen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov. Obdobje pridobivanja kvalifikacij z opravljanjem dela, ki se nanašajo na posebne pogoje za zaposlitev, je enako za delavce, zaposlene za določen čas in tudi za nedoločen čas, razen kjer so različne kvalifikacije, pridobljene z opravljanjem dela določeno obdobje, upravičljive iz objektivnih razlogov.

²⁶ Ta opredeljuje posredno diskriminacijo. Za opredelitev pojma glej opombo 20.

2.7. Letni dopust

C-229/11, C-230/11, z dne 8. novembra 2012, Alexander Heimann (C-229/11) in Konstantin Toltschin (C-230/11) proti Kaiser GmbH, 8. november 2012

Sodba je predstavljena pod točko 2.3.

C-78/11, z dne 21. junija 2012, Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) proti Federación de Asociaciones Sindicales (FASGA), Federación de Trabajadores Independientes de Comercio (Fetico), Federación Estatal de Trabajadores de Comercio, Hostelería, Turismo y Juego de UGT, Federación de Comercio, Hostelería y Turismo de CC.OO.

Določbe zakona o delovnih razmerjih, na podlagi katerih delavec, ki med plačanim letnim dopustom postane začasno nezmožen za delo, nima pravice, da ta letni dopust, ki sovпада z obdobjem nezmožnosti za delo zaradi nosečnosti, poroda, dojenja ali z obdobjem suspenza pogodbe o zaposlitvi, izkoristi pozneje, je v nasprotju s prvim odstavkom 7. člena²⁷ Direktive 2003/88/ES.

C-282/10, z dne 24. januarja 2012, Maribel Dominguez proti Centre informatique du Centre Ouest Atlantique in Préfet de la région Centre

Določbe ali praksa, po katerih je pravica do plačanega letnega dopusta pogojena z najmanj desetimi dnevi ali enim mesecem dejanskega dela v referenčnem obdobju, je v nasprotju s prvim odstavkom 7. člena²⁸ Direktive 2003/88/ES.

Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava, zlasti člena L. 223-4 *Code du travail*, in ob uporabi načinov razlage, ki jih nacionalno pravo priznava, da bi zagotovilo polni učinek 7. člena Direktive 2003/88/ES in doseгло rešitev v skladu z njenim ciljem, preveriti, ali lahko to pravico razlaga tako, da je odsotnost z dela zaradi poškodbe na poti na delo izenačena z enim od primerov, ki so omenjeni v *Code du travail*. Če taka razlaga ne bo mogoča, mora nacionalno sodišče preveriti, ali se je mogoče

²⁷ Glej opombo 18.

²⁸ Glej opombo 18.

sklicevati na neposredni učinek prvega odstavka 7. člena Direktive 2003/88/ES. Če ne more doseči cilja, določenega v prvem odstavku 7. člena Direktive 2003/88/ES, se lahko stranka, ki je oškodovana zaradi neskladnosti nacionalnega prava s pravom Unije, za povrnitev morebitne utrpljene škode sklicuje na sodbo z dne 19. novembra 1991 v združenih zadevah *Francovich in drugi* (C-6/90 in C-9/90).

Po drugi strani pa nacionalna ureditev, ki glede na vzrok odsotnosti delavca na bolniškem dopustu določa trajanje plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov, ni v nasprotju s prvim odstavkom 7. člena Direktive 2003/88/ES.

C-337/10, z dne 3. maja 2012, Georg Neidel proti Stadt Frankfurt am Main

Določilo 7. člena²⁹ Direktive 2003/88/ES je treba razlagati tako, da se uporablja za uradnike, ki opravljajo poklic gasilca v običajnih razmerah, drugi odstavek tega člena pa tako, da ima uradnik ob upokojitvi pravico do denarnega nadomestila za plačan letni dopust, ki ga ni izrabil, ker zaradi bolezni ni opravljal dela.

Določbe nacionalnega prava, ki uradniku poleg pravice do plačanega letnega dopusta v minimalnem trajanju štirih tednov dajejo dodatne pravice do plačanega dopusta, ne da bi bilo predvideno plačilo denarnega nadomestila, kadar uradnik, ki se upokojuje, teh dodatnih pravic ni mogel izkoristiti, ker zaradi bolezni ni opravljal dela, niso v nasprotju s 7. členom Direktive 2003/88.

Vendar pa je v nasprotju z drugim odstavkom 7. člena Direktive 2003/88/ES določba, ki pravico uradnika, ki se upokojuje, do kopičenja nadomestil za plačane letne dopuste, ki jih ni mogel izrabiti zaradi nezmožnosti za delo, omejuje z obdobjem prenosa devetih mesecev, po poteku katerega pravica do plačanega letnega dopusta ugasne.

²⁹ Za prvi odstavek 7. člena glej opombo 18. Drugi odstavek 7. člena določa, da minimalnega letnega dopusta ni mogoče nadomestiti z denarnim nadomestilom, razen v primeru prenehanja delovnega razmerja.

2.8. Napoteni delavci

C-545/09, z dne 2. februarja 2012, Evropska komisija proti Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska

Določbo a točke četrtega odstavka 12. člena³⁰ Konvencije o Statutu Evropskih šol z dne 21. junija 1994³¹ je treba razlagati tako, da morajo države članice, ki so pogodbenice te konvencije, zagotoviti, da imajo učitelji, napoteni ali dodeljeni v evropske šole, v obdobju napotitve ali dodelitve enako pravico do kariernega napredovanja in do upokojitve, kot jo imajo na podlagi predpisov njihove države članice izvora njihovi nacionalni kolegi.

2.9. Javni uslužbenci

c-566/10 P, z dne 27. novembra 2012, Italijanska republika proti Evropski komisiji

Italija je s pritožbo predlagala razveljavitev sodbe Sodišča EU z dne 13. septembra 2010 v združenih zadevah Italija proti Komisiji (*T-166/07* in *T-285/07*). Z izpodbijano sodbo je Sodišče EU tožbi Italije, s katero je predlagala razglasitev ničnosti obvestil o javnih natečajih EPSO za zaposlitev administratorjev in asistentov na posameznih področjih.

EPSO je leta 2007 objavil obvestila o javnih natečajih v nemški, angleški in francoski izdaji Uradnega lista Evropske unije, pozneje pa je objavil spremembi teh obvestil v vseh jezikovnih izdajah Uradnega lista Evropske unije, obe spremembi pa sta se izrecno sklicevali na celotno različico spornih obvestil o natečajih, objavljenih v nemški, angleški in francoski izdaji Uradnega lista, in določen je bil nov rok za predložitev prijav na natečaje.

Sodišče EU je pritožbi v celoti ugodilo. Določba 4. člena Uredbe Sveta (EGS) št. 1 z dne 15. aprila 1958 o določitvi jezikov, ki se uporabljajo v Evropski gospodar-

³⁰ Ta določa, da Svet guvernerjev v zvezi z upravnimi zadevami na predlog odbora inšpektorjev vsako leto z odpiranjem ali ukinjanjem delovnih mest določi potrebe po učnem osebju, zagotavlja nepristransko porazdelitev delovnih mest med državami članicami in z vladami ureja vprašanja, ki se nanašajo na dodelitev ali začasno premestitev v primarnem in sekundarnem izobraževanju ter svetovalnih delavcev šole. Delavci ohranijo pravice do napredovanja in upokojitve, ki jim jih zagotavljajo njihovi nacionalni predpisi.

³¹ UL L 16, 17. 8. 1994.

ski skupnosti,³² kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1791/2006 z dne 20. novembra 2006³³ (v nadaljevanju Uredba št. 1) določa, da se uredbe in drugi dokumenti, ki se splošno uporabljajo, sestavljajo v uradnih jezikih. Institucije Skupnosti lahko v svojem poslovniku v skladu s prvim odstavkom 6. člena Uredbe št. 1 določijo, kateri jeziki naj se uporabljajo v posebnih primerih, česar pa EPSO ni storil.

Ker je izrecno določeno, da se obvestilo o javnem natečaju objavi v Uradnem listu Evropskih skupnosti,³⁴ ta pa izhaja v uradnih jezikih,³⁵ je treba sporna obvestila o natečajih objaviti v vseh uradnih jezikih. Praksa omejene objave ne upošteva načela sorazmernosti in pomeni diskriminacijo na podlagi jezika, ki je prepovedana s 1.d členom Kadrovskih predpisov za uradnike.

C-124/11, C-125/11 in C-143/11, 6. december 2012, Bundesrepublik Deutschland proti Karen Ditttrich (C-124/11) in Robert Klinke (C-125/11) in Jörg-Detlef Müller proti Bundesrepublik Deutschland (C-143/11)

Točko c prvega odstavka 3. člena in 3. člen³⁶ Direktive 2000/78/ES je treba razlagati tako, da pomoč javnim uslužbencem ob bolezni, kot je priznana javnim uslužbencem Nemčije na podlagi zakona o zveznih javnih uslužbencih spada na področje uporabe Direktive 2000/78/ES, če je za financiranje te pomoči odgovorna država kot delodajalka v javnem sektorju, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče.

Zakon o zveznih javnih uslužbencih daje zveznim javnim uslužbencem pravico do pomoči za primere bolezni, oskrbe in rojstva otroka, pomoč pa se dodeli tudi za stroške, ki so nastali zakoncu upravičenca, če zakonec nima lastnih dohodkov, ki bi mu omogočali, da bi bil ekonomsko samostojen. Po Pravilniku so do pomoči upravičeni zakonec in vzdrževani otroki upravičenca, ne pa tudi registrirani istospolni partner oziroma partnerka. V tej zadevi sta tožeči stranki javna uslužbenca, ki pomoči za kritje stroškov zdravljenja za njuna registrirana partnerja nista dobila.

³² UL 17, 6. 10. 1958.

³³ UL L 363, 20. 12. 2006

³⁴ Drugi odstavek 1. člena Priloge III h Kadrovskim predpisom za uradnike, UL 45, 14. 6. 1962.

³⁵ Člen 5 Uredbe št. 1.

³⁶ Ta določa, da se Direktiva 2000/78/ES v mejah pristojnosti, ki so prenesene na Skupnost, uporablja za vse osebe, bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju, vključno z javnimi telesi, kar zadeva zaposlitev in delovne pogoje, vključno z odpustitvijo in plačilom. Direktiva 2000/78/ES se ne uporablja v zvezi s plačili kakršne koli vrste iz državnih programov, vključno s sistemom socialne varnosti ali socialnega zavarovanja.

3. SODNA PRAKSA NA PODROČJU PRAVA SOCIALNE VARNOSTI

3.1. Delavci migranti

C-106/11, z dne 7. junija 2012, M. J. Bakker proti Minister van Financiën

Zakonski ukrep države članice, da iz sistema socialne varnosti izključi svojega državljanca, ki pa v tej državi članici nima stalnega prebivališča, in je zaposlen na krovu plavajočega bagra, ki pluje pod zastavo te države članice, svojo dejavnost pa opravlja zunaj ozemlja Evropske unije, je v nasprotju z c točko drugega odstavka 13. člena³⁷ Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti,³⁸ v različici po spremembi in posodobitvi z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996,³⁹ kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 307/1999 z dne 8. februarja 1999.⁴⁰

C-611/10, C-612/10, z dne 12. junija 2012, Waldemar Hudzinski proti Agentur für Arbeit Wesel - Familienkasse (C-611/10) in Jaroslaw Wawrzyniak proti Agentur für Arbeit Mönchengladbach - Familienkasse (C-612/10)

Določbi a točke prvega odstavka 14. in 14.a člena⁴¹ Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v

³⁷ Ta določa, da za osebo, zaposleno na krovu plovila, ki pluje pod zastavo države članice, velja zakonodaja te države članice.

³⁸ UL L 149, 5. 7. 1971.

³⁹ UL L 28, 30. 1. 1997.

⁴⁰ UL L 83, 12. 2. 1999.

⁴¹ Po splošnem pravilu iz 13. člena Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 se za osebe, za katere velja ta uredba, uporablja zakonodaja samo ene države članice, za osebo, zaposleno na ozemlju ene države članice, velja zakonodaja te države, tudi če stalno prebiva na ozemlju druge države članice ali če je registrirani sedež ali poslovna enota podjetja ali posameznika, ki osebo zaposluje, na ozemlju druge države članice. Izjemo od tega pravila določa a točka drugega odstavka 14. člena te uredbe (za osebo, zaposleno na ozemlju države članice v podjetju, kateremu običajno pripada, in ki jo to podjetje napoti na ozemlje druge države članice, da tam opravlja delo za to podjetje, še naprej velja zakonodaja prve države članice, če predvideno trajanje tega dela ne presega 12 mesecev in če oseba ni poslana, da nadomesti drugo osebo, ki ji je potekla napotitev) in a točka drugega odstavka 14.a člena te uredbe (za osebo, ki je samozaposlena na ozemlju države članice in opravlja delo na ozemlju druge države članice, še naprej velja zakonodaja prve države članice, če predvideno trajanje tega dela ne presega 12 mesecev).

Skupnosti, v spremenjeni in posodobljeni različici Uredbe Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996, kakor je bila spremenjena z Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 647/2005 z dne 13. aprila 2005,⁴² je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da lahko država članica, ki v skladu s tema določbama ni pristojna država, na podlagi nacionalnega prava otroške dodatke dodeli delavcu migrantu, ki začasno opravlja delo na njenem ozemlju v okoliščinah, kot so v tej zadevi, čeprav se ugotovi, prvič, da se zadevnemu delavcu zaradi izvrševanja pravice do prostega gibanja pravni položaj ni poslabšal, ker je ohranil pravico do enakovrstnih družinskih dajatev v državi članici, ki je pristojna država, in drugič, da niti ta delavec niti otrok, za katerega se zahteva ta dodatek, nimata običajnega prebivališča na ozemlju države članice, v kateri se je opravljalo začasno delo.

Pravila Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU)⁴³ na področju prostega gibanja delavcev je treba razlagati tako, da v položaju, kakršen je v tej zadevi, nasprotujejo uporabi pravila nacionalnega prava (65. člen zakona o dohodnini),⁴⁴ če to povzroči ne le zmanjšanje zneska dajatve na višino zneska primerljive dajatve, dodeljene v drugi državi, ampak tudi izključitev te dajatve.

C-115/11, z dne 4. oktobra 2012, Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. proti Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Določbo b točke drugega odstavka 14. člena⁴⁵ Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe

⁴² UL L 117, 4. 5. 2005.

⁴³ UL C 83, 30. 3. 2010.

⁴⁴ Ta določa, da se otroški dodatki ne izplačujejo za otroke, ki so upravičeni do ene od teh dajatev ali bi bili do nje upravičeni, če bi bil vložen ustrezen zahtevek: 1) otroških dodatkov na podlagi obveznega nezgodnega zavarovanja ali finančnih pomoči na podlagi pokojninskega zavarovanja; 2) otroških dodatkov, ki so izplačani v tuji državi in ki so primerljivi z otroškim dodatkom za vzdrževanega otroka ali z eno od dajatev, navedeno v točki 1.

⁴⁵ Splošno pravilo iz 13. člena Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 je, da za osebe, za katere velja ta uredba, velja zakonodaja samo ene države članice. Izjemo določata a in b točki drugega odstavka 14. člena te uredbe, in sicer se za osebo, ki je običajno zaposlena na ozemlju dveh ali več držav članic, se veljavna zakonodaja določi na dva načina. Če je oseba zaposlena kot član potujočega ali letalskega osebja v podjetju, ki za najem ali plačilo ali na lasten račun opravlja storitve mednarodnega prevoza potnikov ali blaga po železnici, cesti, zraku ali celinskih plovnih poteh in ki ima svoj statutarni sedež ali poslovno enoto na ozemlju države članice, velja zakonodaja te države (a točka drugega odstavka 14. člena Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71). Če pa ne gre za tako osebo, velja bodisi zakonodaja države članice, v kateri stalno prebiva, če opravlja svojo dejavnost deloma na tem ozemlju ali če pripada več podjetjem ali več delodajalcem, ki imajo svoje registrirane sedeže ali poslovne enote na ozemlju različnih držav članic bodisi zakonodaja države

in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, v različici, ki je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1992/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006,⁴⁶ je treba razlagati tako, da v okoliščinah, kakršne so te v tej zadevi, oseba, ki v okviru zaporednih pogodb o zaposlitvi, ki kot kraj opravljanja dela določajo ozemlje več držav članic, v času trajanja vsake od teh pogodb dejansko dela na ozemlju le ene od teh držav, ni zajeta s pojmom »oseba, ki je običajno zaposlena na ozemlju dveh ali več držav članic« v smislu te določbe.

C-347/10, z dne 17. januarja 2012, A. Salemink proti Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Ureditev, po kateri delavec, ki opravlja poklicno dejavnost na nepremični napravi v epikontinentalnem pasu, ki meji na državo članico, ni obvezno zavarovan na podlagi nacionalne zakonodaje socialnega zavarovanja v tej državi članici samo zato, ker ne prebiva v njej, temveč v drugi državi članici, je v nasprotju z a. točko drugega odstavka 13. člena⁴⁷ Uredbe (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, v različici po spremembi in posodobitvi z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1606/98 z dne 29. junija 1998,⁴⁸ in 45. členom⁴⁹ PDEU (prej 39. člen PES).

članice, na ozemlju katere je statutarni sedež ali poslovna enota podjetja ali posameznika, pri katerem je zaposlena, če stalno ne prebiva na ozemlju nobene od držav članic, v kateri opravlja delo (b točka drugega odstavka 14. člena Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71).

⁴⁶ UL L 392, 30. 12. 2006.

⁴⁷ Ta določa, da za osebo, zaposleno na ozemlju ene države članice, velja zakonodaja te države, tudi če stalno prebiva na ozemlju druge države članice ali če je registrirani sedež ali poslovna enota podjetja ali posameznika, ki osebo zaposluje, na ozemlju druge države članice.

⁴⁸ UL L 209, 25. 7. 1998.

⁴⁹ Ta določa, da se v Uniji zagotovi prosto gibanje delavcev (ne uporablja pa se pri zaposlovanju v javni upravi). Prosto gibanje delavcev odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji. Ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem, zajema naslednje pravice: sprejeti ponujeno delovno mesto; se v ta namen na območju držav članic prosto gibati; bivati v državi članici zaradi zaposlitve skladno z določbami zakonov ali drugih predpisov, ki urejajo zaposlovanje državljanov te države in ostati na ozemlju države članice po prenehanju zaposlitve v tej državi pod pogoji, zajetimi v predpisih, ki jih pripravi Komisija.

C-522/10, z dne 19. julija 2012, Doris Reichel-Albert proti Deutsche Rentenversicherung Nordbayern

Določbo 21. člena PDEU⁵⁰ je treba razlagati tako, da pristojno institucijo prve države članice pri dodeljevanju starostne pokojnine zavezuje, da upošteva dobo za vzgojo otrok, dopolnjeno v drugi državi članici, kot da je to dobo na nacionalnem ozemlju dopolnila oseba, ki je poklicno dejavnost opravljala samo v prvi državi članici in ki je ob rojstvu svojih otrok začasno prenehala opravljati poklicno dejavnost v prvi državi članici ter je izključno iz družinskih razlogov začela prebivati na ozemlju druge države članice.

C-577/10, z dne 19. decembra 2012, Evropska komisija proti Kraljevini Belgiji

Belgija je s Programskim zakonom (*Moniteur belge*) z dne 28. decembra 2006 določila predhodno prijavo za napotene zaposlene in samozaposlene delavce v okviru projekta *Limosa* (čezmejni informacijski sistem socialne uprave za raziskave na področju migracij). Namen projekta je bila uvedba ene same spletne posvetovalnice za vse postopke, povezane z delom v Belgiji.

Belgija s tem, ko je sprejela posamezne določbe programskega zakona, in je torej neodvisnim izvajalcem storitev s sedežem v državi članici, ki ni Belgija, naložila predhodno prijavo izvajanja njihove dejavnosti v Belgiji, ni izpolnila svojih obveznosti iz 56. člena PDEU.⁵¹

Iz navedenih določb je izhajalo, da je predhodna prijava zahtevana za neodvisne izvajalce storitev s sedežem v državi članici, ki ni Belgija in ki želijo začasno izvajati storitve v Belgiji, pri čemer so izvzeti primeri delavcev, napotenih v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev.⁵² Obveznost prijave se nalaga samozaposlenim in napotenim samozaposlenim delavcem, ki so rezidenti države članice, ki ni Belgija, ali imajo v njej sedež, da se registrira-

⁵⁰ Ta določa, da ima vsak državljan Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev. Drugi in tretji odstavek 21. člena PDEU določata pristojnosti Evropskega parlamenta in Sveta.

⁵¹ Ta določa, da se v okviru nadaljnjih določb, omejitve svobode opravljanja storitev v EU prepovejo za državljane držav članic, ki imajo sedež v eni od držav članic, vendar ne v državi osebe, ki so ji storitve namenjene.

⁵² UL L 18, 21. 1. 1997.

jo z odprtjem računa in nato belgijskim organom pred vsakokratnim izvajanjem storitev na belgijskem ozemlju posredujejo določeno število podatkov, kot so datum, trajanje in kraj storitve, ki bo izvedena, njeno naravo in identiteto pravne ali fizične osebe, ki jo bo prejela. Te podatke je treba posredovati na formularju, za katerega je zaželeno, da se izpolni na spletu, če to ni mogoče, pa ga je treba poslati pristojni službi po pošti ali telefaksu. Nespoštovanje teh formalnosti se lahko kaznuje z zaporno kaznijo od osmih dni do enega leta in/ali globo od 500 do 2500 evrov.

3.2. Subvencije delodajalcem za zaposlovanje starejših brezposelnih delavcev

C-379/11, z dne 13. decembra 2012, Caves Krier Frères Sàrl proti Directeur de l'Administration de l'emploi

Ureditev države članice, ki za dodelitev subvencije za zaposlovanje brezposelnih oseb, starejših od 45 let, delodajalcem določa pogoj, da je brezposelna oseba, ki se zaposluje, v isti državi članici prijavljena kot iskalka zaposlitve, kadar je taka prijava odvisna od stalnega prebivališča na nacionalnem ozemlju, kar mora preveriti nacionalno sodišče, je v nasprotju z 45. členom⁵³ PDEU.

3.3. Subvencije za stanovanje

C-571/10, z dne 24. aprila 2012, Servet Kamberaj proti Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano

V primeru nasprotja med nacionalnim pravnim pravilom in Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP),⁵⁴ sklicevanje na EKČP

⁵³ Člen 45 PDEU med drugim določa, da se v Uniji zagotovi prosto gibanje delavcev, to pa vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji.

⁵⁴ Ur. l. RS. št. 33/94, Mednarodne pogodbe, št. 7-41/94.

v tretjem odstavku 6. člena⁵⁵ Pogodbe o Evropski uniji (PEU)⁵⁶ ne nalaga nacionalnemu sodišču, da neposredno uporabi določbe EKČP in da ne uporabi nacionalnega pravnega pravila, ki ni skladno z EKČP.

Nacionalna ali regionalna zakonodaja, s katero se v zvezi s pridobitvijo subvencije za stanovanje državljan tretje države, ki ima na podlagi določb Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (v nadaljevanju Direktiva 2003/109/ES),⁵⁷ status rezidenta za daljši čas, pri razdelitvi sredstev, namenjenih za navedeno subvencijo, obravnava različno od državljanov, rezidentov iste pokrajine ali regije, nasprotuje d točki prvega odstavka 11. člena⁵⁸ Direktive 2003/109/ES, če ta subvencija spada v eno od treh kategorij, ki so navedene v tej določbi (subvencijo za dostop do blaga in storitev ter dobav blaga in opravljanja storitev, dostopnih javnosti, ter postopkov za pridobitev nastanitve) in če se ne uporabi četrti odstavek istega člena (države članice lahko omejijo enako obravnavo v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom na osnovne prejeme).

3.4. Denarna pomoč za prvo zaposlitev

C-367/11, z dne 25. oktobra 2012, Déborah Prete proti Office national de l'emploi

Ureditve, po kateri je pravica do denarne pomoči za čakanje na prvo zaposlitev za mlade, ki iščejo prvo zaposlitev, pogojena s tem, da se je zainteresirana oseba vsaj šest let šolala v izobraževalni ustanovi države članice gostiteljice, nasprotuje 45. členu PDEU.⁵⁹ Ta pogoj namreč preprečuje upoštevanje drugih reprezentativnih elementov, ki bi lahko izkazovali obstoj dejanske povezave med prosilcem za denarno pomoč in zadevnim geografskim trgom dela, in zato presega, kar je potrebno za doseganje cilja, ki mu sledi taka določba, in sicer zagotovitev obstoja take povezave.

⁵⁵ Ta člen določa, da temeljne pravice, ki jih zagotavlja EKČP, in kot izhajajo iz skupnega ustavnega izročila držav članic, so kot splošna načela del prava Unije.

⁵⁶ UL C 83, 30. 3. 2010.

⁵⁷ UL L 16, 23. 1. 2004.

⁵⁸ Ta določa, da se rezidenti za daljši čas obravnavajo enako kot državljani glede socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, kot določa nacionalna zakonodaja.

⁵⁹ Glej opombo 53.

3.5. Starostna pokojnina

C-393/10, z dne 1. marca 2012, Dermot Patrick O'Brien proti Ministry of Justice

Sodba je predstavljena pod točko 2.3.

C-286/12, z dne 6. novembra 2012, Evropska komisija proti Madžarski

Sodba je predstavljena pod točko 2.4.

C-141/11, z dne 5. julija 2012, Torsten Hörnfeldt proti Posten Meddelande AB

Sodba je predstavljena pod točko 2.4.

C-385/11, z dne 22. novembra 2012, Isabel Elbal Moreno proti Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) in Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)

Ureditev, ki od delavcev s krajšim delovnim časom, ki so v veliki večini ženske, v primerjavi z delavci s polnim delovnim časom zahteva sorazmerno daljše obdobje plačevanja prispevkov za pridobitev pravice do starostne pokojnine na podlagi plačevanja prispevkov v sorazmerno nižjem znesku glede na njihovo trajanje delovnega časa, nasprotuje 4. členu⁶⁰ Direktive Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (79/7/EGS).⁶¹

⁶⁰ Po tej določbi načelo enakega obravnavanja pomeni, da ni nobene diskriminacije na podlagi spola, bodisi posredne ali neposredne, še posebej ne glede zakonskega ali družinskega statusa in zlasti glede namena sistemov ter pogojev za dostop do njih, obveznosti glede prispevkov in izračunavanja prispevkov ter izračunavanja dajatev, vključno z zvišanjem zaradi zakonskega partnerja in vzdrževancev, ter pogojev, ki urejajo trajanje in obdržanje upravičenosti do dajatev.

⁶¹ UL L 6, 10. 1. 1979.

RECENZIJA KNJIGE / BOOK REVIEW:

BUELENS, Jan, CAMAS RODA, Ferrán, DIMITRIU, Raluca, HAKVOORT, Kim, HELLSTEN, Jari, KOTHE, Wolfhard, KRESAL, Barbara, PEARSON, John, RAYER, Ceciel, REYNIERS, Kelly, ROSENDAHL, Cathleen. *Standard work : an anachronism?*. Cambridge; Antwerp; Portland: Intersentia, 2013. 235 str. ISBN 978-1-78068-132-0.

V središču zanimanja pričujoče monografije je t.i. standardna pogodba o zaposlitvi, ki v razvoju številnih nacionalnih sistemov delovnega prava kot socialnega korektiva pomeni referenčno točko za oblikovanje delovnopravnega varstva ljudi, ki opravljajo delo za drugega v odvisnem razmerju. Prof. Rigaux v predgovoru knjige poudari, da je standardno delo oziroma standardna pogodba o zaposlitvi v smislu zaposlitve za nedoločen čas s polnim delovnim časom z enim delodajalcem, za katerega se opravlja delo, tisto izhodišče, ki je dolgo predstavljalo osrednji del delovnega prava in pomenilo podlago za dostojno delo, torej takšno, ki delavcem zagotavlja ustrezno zaščito, varnost zaposlitve oziroma dela in predvidljiv dohodek, s tem pa tudi podlago za stabilna in kvalitetna družbena razmerja. Prevlada svobodnega tržnega gospodarstva in s tem povezane ideologije je že dolgo podprta z liberalizacijo trga dela in internacionalizacijo, posledično naraščajoči pritiski na nacionalno oblikovane mehanizme socialnih korektivov pa vodijo v vse bolj fleksibilna delovna razmerja, spodkopavanje standardnih plačnih in delovnih pogojev in razraščanje prekernih oblik zaposlitve in dela. »Zdi se, da je referenčna funkcija pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas v nevarnosti, dostojanstvo ljudi pri delu pa ogroženo«, sklene prof. Rigaux.

Monografija je del projekta oblikovanja 'Evropskega observatorija o standardnem delu', ki poteka v okviru Univerze v Antwerpnu in njene raziskovalne enote 'Socialna konkurenca in pravo'. Namen projekta je natančneje spremljati položaj pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas v različnih državah članicah EU, da bi lahko bolj temeljito razumeli omenjene procese. Monografija tako raziskuje, kako so zakonodajalci v različnih nacionalnih ureditvah delovnega prava odgovorili na dojetje spremenjene vloge standardne zaposlitve. Ali je standardno delo postalo nekaj, kar je treba šteti za anahronizem v današnji družbi, se provokativno retorično sprašujejo avtorji tudi v naslovu knjige.

V uvodu John Pearson obravnava širši okvir spreminjanja vloge standardne pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas. Pritiski v smeri spreminjanja trgov dela so

se začeli krepiti zlasti v 1980-ih, korenine tega procesa pa je iskati tudi dlje nazaj, v spremembah gospodarstva in politike tekom prejšnjega stoletja. Dvom v prihodnost standardne zaposlitve je bil predmet pogostih razprav, tako v medijih kot tudi v resnih akademskih publikacijah, med katerimi sta bili še posebej odmevni Rifkinova knjiga 'The End of Work' (1995) in Beckerjeva 'The Brave New World of Work' (2000), ki sta opozorili na bistvene spremembe ali celo konec sveta dela, kot smo ga poznali. Tudi to je prispevalo k bistveno spremenjeni percepciji vloge standardne zaposlitve.

Sicer pa je značilnost literature o obravnavani tematiki, da je sestavljena iz serije nasprotujočih se binarnih pozicij, za in proti. V tem okviru Pearson v uvodu obdela štiri temeljne točke dosedanjih razprav, ki so vir 'sporov', nasprotujočih si stališč v literaturi, in izziv za opredelitev, da (naj) ima standardna zaposlitev osrednje mesto na trgu dela. To je najprej vprašanje, ali standardno delo izginja in ga nadomeščajo nestandardne oblike zaposlitve, kot so začasno delo, za določen čas, agencijsko delo, delo s krajšim delovnim časom itd.? Stališču, da je res tako, nasprotujejo tisti, ki poudarjajo, da standardne zaposlitve za nedoločen čas še vedno 'vztrajajo' v praksi delodajalcev. Vendar pa je bolj kot vprašanje, ali standardna zaposlitev ostaja prevladujoča oblika zaposlitve ali ne, pomembno vprašanje, kako soobstoje in porast drugih oblik zaposlitev vpliva na percepcijo standardne zaposlitve in njeno ureditev. Drugo vprašanje se tiče porasta prekernih, atipičnih oblik zaposlitve. Tretje vprašanje se nanaša na ekonomske razprave o pomenu fleksibilnosti trga dela – ali trgi dela bolje delujejo in zagotavljajo višjo zaposlenost, če so fleksibilni, ali pa je ravno obratno? Glede tega so stališča ekonomistov zelo različna. Četrto vprašanje odpira bolj splošni vidik, ali standardna zaposlitev pomeni zagotavljanje določenih značilnosti delovnih razmerij, ki jih normativno štejemo za dobre, in kako se pravo odziva na ureditev standardnega dela?

V poglavjih o posameznih nacionalnih ureditvah je koncept standardne zaposlitve obravnavan z razvojnega vidika v okviru posameznih držav. Monografija v izbor držav, ki pokrivajo različne delovno in socialno konceptualne tradicije znotraj Evropske unije, vključuje Združeno kraljestvo, Belgijo, Nemčijo, Finsko, Romunijo, Slovenijo, Španijo in Nizozemsko. Pri tem monografija izhaja iz skupne opredelitve standardne zaposlitve na podlagi določenih temeljnih značilnosti (polni delovni čas, zaposlitev za nedoločen čas, opravljanje dela za drugega) in nabora dopolnilnih značilnosti, ki so tesno povezane s standardno zaposlitvijo (kot npr. dostop do socialne varnosti, delovnopravno varstvo, dostojno plačilo, dostop do socialnega dialoga, sindikalne organiziranosti in kolektivnega pogajanja, varstvo pogodbenega statusa).

Analize nacionalnih ureditev podajo zanimiv pogled na pravzaprav eno temeljnih vprašanj delovnega prava, ki pa se zdi, da ga v posameznih državah lahko precej različno razumejo. Nacionalne analize skušajo odgovoriti na vprašanje, kakšen je vpliv koncepta standardnega dela na delovno pravo in ali sploh je v nacionalni ureditvi jasno opredeljen oziroma razumljen, ter ali se to razumevanje in vpliv v času spreminjata. Prav tako se nacionalne analize ukvarjajo z vprašanjem, ali je mogoče koncept standardnega dela povezati z določenimi oblikami pogodbe o zaposlitvi v delovnopravni ureditvi države in ali se varstvo, ki se je tradicionalno zagotavljalo standardnim delavcem, postopno širi tudi na druge oblike zaposlitve.

Nacionalne analize po posameznih poglavjih se sicer dokaj različno lotevajo teh temeljnih vprašanj, kar je očitno posledica razlik v razumevanju in razvoju koncepta standardnega dela v posameznih državah, prav tako pa tudi fokusa na zlasti tista vprašanja, povezana s konceptom standardne zaposlitve ter razmerjem med to in drugimi oblikami zaposlitve, ki so posebej izpostavljena ali problematična v posamezni državi. Po drugi strani pa je zanimivo, da pravzaprav vse nacionalne analize izpostavljajo podobne dileme, probleme in odprta vprašanja. Razlike v delovnopravnih ureditvah po državah so sicer lahko kar velike glede posameznih vprašanj, posameznih institutov, vendar pa so temeljni izzivi glede prihodnosti standardne zaposlitve zelo podobni.

Iz nacionalnih analiz izhaja, da koncept standardne zaposlitve obstaja, a se je zgodovinsko postopno razvijal in spreminjal, prav tako se tudi v zadnjem obdobju po posameznih državah spreminja. V nekaterih državah je eksplicitno priznan, v drugih ga je mogoče izvesti iz namena zakonodaje, spet v nekaterih državah koncept izhaja le posredno iz opredelitve drugih, nestandardnih oblik zaposlitve.

V vseh državah je koncept standardne zaposlitve deležen pritiskov in je ogrožen. Tu gre za vse večje zahteve po bolj fleksibilnih trgih dela kot izraz in posledica prevlade neoliberalne usmeritve, zlasti od 1980ih let dalje, ta trend pa se je okrepil še v 1990ih kot posledica 'padca berlinskega zidu', torej spremembe družbene ureditve v nekdanjih socialističnih državah. Številne omejitve za fleksibilne oblike dela so se odpravile, dopustilo se je agencijsko delo itd. Številnim spremembam je izpostavljeno tudi varstvo pred odpovedjo. Nakazani trendi so se še dodatno okrepili v zadnji krizi od 2008 dalje.

Posebej velja izpostaviti tudi problem enostranskih posegov delodajalca v pogodbeni status, tj. v sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Čeprav je to pravno v načelu prepovedano, pa vendarle ponekod obstajajo tudi pravne možnosti za to, pred-

vsem pa poročila poudarjajo realno nevarnost spreminjanja pogojev zaposlitve *de facto* enostransko s strani delodajalca (čeprav formalno dvostransko), saj je povsem omejena in iluzorna možnost delavca, da zavrne predlog sprememb s strani delodajalca, če se upoštevajo realne posledice takšnega ravnanja in grožnja z brezposelnostjo.

Pomen kolektivnih pravic, zlasti postopkov kolektivnega pogajanja, in njihovo povezavo s pravicami posameznega delavca izpostavljajo vse nacionalne analize. Če ni spoštovanja kolektivnih pravic za standardne in nestandardne delavce, potem tudi pomen individualnih pravic lahko hitro splahni. Z vidika razmerja med standardno zaposlitvijo in raznimi drugimi oblikami, pa je problematično zlasti to, da so delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve manj sindikalno organizirani, manj vključeni, zato imajo tudi manj možnosti uveljavljati svoje interese prek kolektivnih delovnih razmerij.

Zanimiv poudarek iz monografije je tudi ta, da postopno postajajo bolj prožne le ne zaposlitve v nestandardnih oblika zaposlitve, temveč tudi sama standardna zaposlitev.

V situaciji, ki odstopa od standardnega dela, dela vse več ljudi, med njimi pa so bolj zastopane ranljivejše skupine, kot so ženske, migranti, mladi, itd. Položaj teh delavcev je slabši v primerjavi s tistimi v standardni zaposlitvi. Zato bi morala biti standardna zaposlitev vodilo tudi pri urejanju drugih oblik dela. In res se varstvo v nestandardnih zaposlitvah počasi, postopno dopolnjuje s posameznimi vidiki, ki so se prvotno zagotavljali le v okviru standardnih zaposlitev (kar je nenazadnje izraz tudi v direktivah EU zapisanega pravila o enakem obravnavanju za posamezne fleksibilne oblike zaposlitve).

Če se bodo standardna in druge nestandardne oblike zaposlitve še naprej postopno približevale, se seveda odpre vprašanje, v čem so si potem sploh še različne, v čem se razlikujejo, in posledično, zakaj jih potem potrebujemo, kar postavi celotno debato na začetek. Jan Buelens se v tej zvezi v zaključku monografije sprašuje, če ni prav to situacija, v kateri bi bilo prav, da bi bili. Opozori pa tudi na drugo možnost, namreč, da se bo postopno standardna zaposlitev približevala nestandardnim, fleksibilnim oblikam zaposlitve, in sicer z zniževanjem delovno-pravnega varstva redno zaposlenih delavcev – ta pot prinaša vrsto nevarnosti in jo avtorji monografije zavrnejo, namreč na tak način bi se problemi, ki se navezujejo na nestandardne oblike zaposlitve (in na katere v okviru kritike segmentacije trga dela opozarjajo domala soglasno vsi), razširile še na standardne zaposlitve

in bi torej vključevale vse delavce, kar ni smiselno, prav tako pa vodi v še večjo liberalizacijo trga dela, ki ima negativne učinke na uresničevanje ciljev in namena delovnega prava, to je varstvo delavcev.

dr. Katarina K. Šoltes*

* Katarina K. Šoltes, doktorica pravnih znanosti, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

PREDSTAVITEV KNJIGE: VODNIK PO PRAVICAH IZ POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

**VODNIK po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja : z besedilom zakona (ZPIZ-2) / [avtorji Mitja Novak ... [et al.] ; urednika Mitja Novak, Marijan Papež] ; [izdajatelj] Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani [in] ZVD, Zavod za varstvo pri delu. - Ljubljana : Inštitut za delo pri Pravni fakulteti, 2013
ISBN978-961-6660-02-0.**

Te dni pričakujemo izid nove knjige Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki bo bralca na enostaven, pregleden in strokoven način vodil skozi sistem in postopke za pridobitev pravic iz tega sistema. Vsebuje vse potrebne splošne in pravne informacije za najširši krog uporabnikov, vključno tudi z besedilom novega zakona (ZPIZ-2). Strokovni priročnik je delo avtorjev: M. Novak, M. Papež, G. Strban, A. Rangus, I. Štrumbelj Trontelj, P. Čizman, M. Kalčič, A. Triller, A. Oven, A. Strojnik Štampar, I. Žagar ter redakcije strokovnih institucij - Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in ZVD Zavoda za varstvo pri delu d. d. Velikost priročnika format A4, izid marec 2013.

Uporabnost vodnika je najširša. Bralcu vodnik predstavlja institute pravne ureditve pokojninskega in invalidskega zavarovanja in opozarja na novosti v pravni ureditvi tega področja. Navedeno pomeni, da poizkuša na pregleden in razumljiv način, sprejemljiv za vsakega bralca, tudi zahtevnejšega, praktike in tiste, ki se sicer tudi teoretično ukvarjajo s področjem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, predstaviti vse bistvene institute tega sistema s poudarkom na novostih, ki so se začele implementirati z njegovo uveljavitvijo ali pa se bodo uveljavile s časovnim zamikom v skladu s prehodnim sistemom, ki je v pravni ureditvi pokojninskega in invalidskega zavarovanja še posebej pomemben.

Vodnik po pravicah iz ZPIZ-2 vsebuje kot priložo poleg natančnih opisov posameznih institutov obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja tudi besedilo novega zakona - ZPIZ-2, ki je začel veljati s 1. januarjem letošnjega leta. Opozarja tudi na institute ZPIZ-1, ki se glede pravic iz obveznega starostnega zavarovanja uporabljajo v prehodnem obdobju, in institute, ki veljajo za vse tiste zavarovance, ki so, čeprav so že izpolnjevali pogoje za pridobitev pravice do starostne pokoj-

nine po prej veljavnem zakonu, ostali v zavarovanju po uveljavitvi novega zakona, in te pravice niso uveljavili.

Lahko pa služi tudi kot priročnik pri uveljavljanju in priznavanju pravic iz obveznega in dodatnega pokojninskega zavarovanja ali pa kot učbenik za področje pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Namenjen je torej širokemu krogu bralcev, zavarovancem in upokojencem, pravnim, ekonomskim in drugim strokovnjakom, predvsem tistim, ki se srečujejo vsakodnevno s pravnimi problemi na tem področju in problematiko izvajanja zavarovanja. In vsem tem želimo s pomočjo vodnika približati novosti v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja, poklicnega zavarovanja ter dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Leto 2012 je bilo evropsko leto aktivnega staranja in solidarnosti med generacijami. Predstavljalo je odziv na demografske spremembe in promoviralo idejo starosti prijazne družbe na temelju vizije družbe vseh starosti. Ob tem so aktivnosti v tem letu skušale promovirati stališče, da rešitev za demografske spremembe – starajočo se družbo, tako aktivne kot upokojene generacije, ne gre iskati le za posamezne generacije. Evropsko leto aktivnega staranja pa je bilo namenjeno tudi promociji ideje solidarnosti in sodelovanja med generacijami, ravno vzajemnost in solidarnost pa je nazadnje temeljno načelo socialnih zavarovanj in s tem še zlasti sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Vse navedeno pa pomeni za že upokojene generacije in tiste, ki se upokojujejo, predvsem ohranitev njihove delovne aktivnosti in prenos znanja in izkušenj, njihovo družbeno aktivnost in sodelovanje v družbi različnih generacij, seveda pa tudi materialno in socialno varnost ter zdravo in zadovoljno življenje v starosti.

Konec leta 2012 je bil v Državnem zboru sprejet novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Zanimivo, pomenljivo in tudi simbolično je, da je bil sprejet po njegovi neuspehi uveljavitvi v letu 2011 ravno v evropskem letu aktivnega staranja in medgeneracijske solidarnosti 2012. Dejstvo je, da je deležnikom v tem procesu, zlasti politiki in socialnim partnerjem, pa tudi ostalim, ki morajo skrbeti za prilagajanje različnih podsistemov socialne varnosti demografskim in drugim razmeram, uspelo ravno v tem letu uskladiti stališča do dograditve sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Tako je v ta kontekst treba, čeprav morebiti slučajno, šteti tudi spremembe in posege v temeljne institute sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja z novim zakonom.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju - ZPIZ-2, ki je bil soglasno sprejet v Državnem zboru 4. decembra 2012, veljati pa je začel 1. januarja 2013

(Uradni list RS, št. 96/2012), pomeni nadaljevanje pokojninske reforme, začete že v letu 1996. Aktivnosti za reformo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja segajo namreč v leto 1996, ko je Vlada Republike Slovenije pripravila in sprejela Izhodišča za reformo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Poročevalec Državnega zbora, št. 34/96). V novembru leta 1997 so se reformna prizadevanja nadaljevala s predstavitvijo Bele knjige o reformi pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v kateri so bili razloženi razlogi in cilji sprememb ter predlagane najpomembnejše rešitve, še vedno aktualne tudi pri oblikovanju rešitev v novem zakonu. Na podlagi obeh dokumentov in po obsežni razpravi je bil sredi leta 1998 pripravljen predlog zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju za prvo obravnavo v Državnem zboru. Zakon pa je bil sprejet konec leta 1999 kot rezultat večletnih prizadevanj, razprav in usklajevanj s socialnimi partnerji in drugimi interesnimi skupinami prebivalstva, zlasti in tudi z združenji upokojencev, ki so si ob reformi priborili celo, pogojno rečeno, status socialnega partnerja.

Zakon, ki je sistem v celoti reformiral in predstavlja tudi temelj novega zakona, je bil v trinajstletnem obdobju njegove veljavnosti zaradi potrebe po prilagajanju okolju in spremenjenim okoliščinam večkrat spremenjen in dopolnjen, je na področju sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja uzakonil korenite spremembe. In to tako v njegovem parametričnem delu s posegi v temeljne institute obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, kakor tudi paradigmatičnem pomenu, saj je v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja vgradil shemo obveznih in prostovoljnih dodatnih pokojninskih zavarovanj v skladu s priporočeno in strokovno utemeljeno kombinacijo javnega in zasebnega pokojninskega zavarovanja kot komplementarna dela sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji ima zelo dolgo tradicijo in je trdno umeščen v celotni sistem socialne varnosti kot eden ključnih podsistemov, ki zagotavlja varno in preskrbljeno starost. Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja je v sistemu socialne varnosti njen najpomembnejši del, saj zajema zavarovane generacije, ki plačujejo prispevke, in upokojene generacije, ki uživajo pravice, pridobljene na podlagi preteklega zavarovanja po principu medgeneracijske solidarnosti. Zaradi tega je pravica do socialne varnosti ki izrecno vključuje pravico do pokojnine ustavna kategorija, zapisana v 50. členu Ustave Republike Slovenije in to v II. poglavju o človekovih pravicah in svoboščinah. Hkrati pa je tudi predmet ureditve v mednarodnih dokumentih, na primer v Konvenciji Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti, ki določa, da mora vsaka država članica zagotoviti zavarovanim

osebam dajatve za starost. Je klasični sestavni del sistema socialne varnosti in panoga socialnega zavarovanja poleg zdravstvenega zavarovanja, zavarovanja za primer brezposelnosti, zavarovanja za starševsko varstvo, pravna ureditev pa je tesno povezana tudi z zakonodajo, ki ureja delovna razmerja, trg dela ter varnost in zdravje pri delu.

Novi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-2, ki je utrdil temelje sistema, saj temelji na rešitvah prejšnjega zakona, skuša reševati zaostre-na družbeno ekonomska vprašanja, vprašanja staranja prebivalstva ter s tem v zvezi temeljna vprašanja vzdržnosti in delovanja sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Skratka, pravno ureditev pravic iz obveznega PIZ in dodatnega pokojninskega zavarovanja skuša prilagoditi spremenjenim ekonomskim in socialnopolitičnim okoliščinam - demografskim tehnološkim, organizacijskim, informacijskim, gospodarskim in ne nazadnje delovno pravnim in na trgu dela. Seveda pa je iluzorno pričakovati, da bi z zgolj z reformo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja in reformami trga dela rešili nakopičena vprašanja sprememb v demografski sliki prebivalstva, zagotavljanja sredstev za delovanje sistema, zlasti pa usihanja in sprememb v strukturi gospodarstva, gospodarskega razvoja ter ustvarjanja novih delovnih mest za mlajše generacije.

Nova ureditev tako dograjuje in ureja bistvene elemente sistema, in sicer:

- pogoje za pridobitev pravic iz obveznega zavarovanja (dvig starosti in pokojninske dobe kot pogoja za uveljavitev pravice do pokojnine),
- predčasno upokojitev in delno upokojitev,
- osnove in merila za odmero teh pravic (oblikovanje pokojninske osnove, skala pokojninskih odstotkov, valorizacijski količniki, malusi in bonusi,),
- odprta vprašanja izvajanja invalidskega zavarovanja,
- spodbude delodajalcem za zaposlovanje mladih in starejših delavcev,
- večji zajem osnov za plačilo prispevkov,
- uživanje in usklajevanje pravic z ekonomskimi gibanji,
- uvaja informativno osebno evidenco in
- sistem varovanja pričakovanih in pridobljenih pravic.

Prav tako na novo ureja in razrešuje določena odprta vprašanja obveznega poklicnega zavarovanja in prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Pokojninska reforma, ki se nadaljuje in nadgrajuje s sprejetjem in uveljavitvijo novega zakona, je bila torej nujna in predstavlja trenuten odziv na spreminjajoče se okolje v vseh pomenih in ozirih. Ima jasne cilje, in sicer vzdržnost in finančno

učinkovitost, pravičnost, zanesljivost in ohranitev medgeneracijske solidarnosti. Prihodnost pokojninskih sistemov je bila, je in bo aktualna tema slovenske kot tudi širše in strokovnih ter drugih javnosti. Slovenija se in se bo tako kot večina razvitih evropskih držav, soočala s spremenjenimi socialnopolitičnimi, demografskimi in gospodarskimi okoliščinami ter predvidevanji, ki vplivajo na sedanji dokladni sistema: finančno (ne)vzdržnost, vpliv na gospodarsko rast, (ne)preglednost, (ne)upoštevanje načela ekvivalence in (ne)motiviranost delovno aktivnega prebivalstva za podaljševanje aktivnega obdobja.

Zato lahko tudi v prihodnosti zaradi spreminjajočih se kazalnikov sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja pričakujemo nove prilagoditve, nekateri pravijo modernizacijo, sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Pri tem pa je treba upoštevati dolgoročnost in stabilnost normativnega dela reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, spremembe in dopolnitve pa morajo predstavljati odziv na sprotno spremljanje reforme in izvajanje zavarovanja v obeh stebrih, upoštevati demografske in socialno ekonomske spremembe ter slediti nacionalnim razvojnim ciljem. Upoštevati je treba temeljna načela socialne varnosti in socialnega zavarovanja, predvsem načeli varstva pridobljenih in pričakovanih pravic. Pri dograjevanju sistema socialne varnosti in zlasti sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja je treba namreč zagotoviti, da ne bi bili tisti, ki so kot zavarovanci pretežni del aktivne dobe prispevali v sistem, prikrajšani pri pridobitvi zlasti dolgoročnih socialnih pravic kot so pravica do pokojnine. Pokojninski sistem temelji na medgeneracijski solidarnosti, in prav zaradi ohranjanja načela vzajemnosti in medgeneracijske solidarnosti mora zagotavljati dostojne in primerne pokojnine vsem generacijam, tudi tistim, ki se bodo upokojile šele v naslednjih obdobjih.

Povedano pomeni, da je nujno, da se z veljavnim sistemom pokojninskega in invalidskega zavarovanja ki je kompleksen in zapleten ter z ostalimi zakoni na področju delovnega prava in socialne varnosti prepleten sistem, in pravno ureditvijo pravic iz tega zavarovanja, seznani čim več družbenih skupin in čim večji krog oseb in si poglobi vedenja in poznavanje tega strokovno izjemno zahtevnega področja. Zato je publikacija, ki naj bi bralcem približala novosti v pravni ureditvi pokojninskega in invalidskega zavarovanja, pripravljena kot vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Miran Kalčič*

* Miran Kalčič, univ. dipl. prav., izvršni direktor in član upravnega odbora ZVD, Zavoda za varstvo pri delu, d.d.

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani,
Društvo za delovno pravo in socialno varnost in
Planet GV d.o.o.

v sodelovanju s:

Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani in
Inštitutom za delovna razmerja in socialno varnost PF v Mariboru

vabijo na kongres

XII. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI

XII. Slovenian Congress of Labour and Social Security Law

**Portorož, Kongresni center St. Bernardin,
3. - 4. junij 2013**

Prijave pošljite na Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v
Ljubljani, Poljanski nasip 2, Ljubljana, fax: 01/4203-165
ali na e-naslov: inst.delo@pf.uni-lj.si, www.zdr.info

Organizacijski odbor (člani izvršilnega odbora): prof. dr. Mitja Novak (profesor na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, direktor Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani), dr. Katarina Kresal Šoltes (Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani), dr. Danijela Brečko (direktorica Planet GV d. o. o.), Miran Kalčič, univ.dipl.prav. (direktor ZVD Zavoda za varstvo pri delu, d. d.), Karim Bajt Učakar (Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani); *člani programskega odbora:* prof. dr. Polonca Končar (profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani), prof. dr. Barbara Kresal (profesorica na Fakulteti za socialno delo in Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani), prof. dr. Grega Strban (profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in predsednik Društva za delovno pravo in socialno varnost), prof. dr. Darja Senčur Peček (profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru), mag. Nataša Belopavlovič (Praktika, Zavod za preučevanje delovnih razmerij).

Ostali vabljeni gostje in predavatelji:

doc. dr. Etelka Korpič Horvat (sodnica Ustavnega sodišča), mag. Ivan Robnik (vrhovni sodnik svetnik, Vrhovno sodišče RS), prof. dr. Gabi Čačinovič Vogrinčič (profesorica in dekanja Fakultete za socialno delo Univerze v Ljubljani), prof. dr. Alenka Zupančič (znanstvena svetnica in profesorica na Filozofskem inštitutu ZRC SAZU), prof. dr. Miro Cerar (profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani), doc. dr. Barbara Rajgelj (docentka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani), Luka Mesec (Delavsko-punkerska univerza), dr. Neža Kogovšek Šalamun (raziskovalka in direktorica Mirovnega inštituta), prof. dr. Aleš Galič (profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani), doc. dr. Luka Tičar (docent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani), Marijan Papež, univ.dipl.prav. (generalni direktor ZPIZ), Peter Pogačar, univ.dipl.prav. (direktor direktorata na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve), Jaka Počivavšek, univ.dipl.prav. (generalni sekretar KSS Pergam), Irena Bečan, univ.dipl.prav. (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve), Lidija Jerkič (predsednica SKEI), mag. Anja Strojín Štampar (članica uprave Kapitalske družbe d.d.), Jože Smole (generalni sekretar Združenja delodajalcev Slovenije), prof. dr. Zvone Vodovnik (profesor na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani in Fakulteti za management Univerze na Primorskem).

PROGRAM

1. dan PONEDELJEK, 3. junij

8.30 – 9.30: Sprejem udeležencev

9.30 - 10.00: Uvodni nagovori organizatorjev

10.00 – 16.30: Plenarni del

PRAVNA VPRAŠANJA NOVE DELOVNE ZAKONODAJE

vodita: dr. Polonca Končar in dr. Katarina Kresal Šoltes

dr. Luka Tičar:

Delovnopravno varstvo ekonomsko odvisnih oseb: novost ZDR-1

dr. Barbara Kresal:

Pravna vprašanja nove ureditve zaposlitve za določen čas in agencijskega dela

dr. Polonca Končar:

Tudi zaposlovanje na črno pomeni segmentacijo trga dela

razprava

ODMOR ZA KOSILO: 12.00 – 13.30

dr. Darja Senčur Peček:

Možnosti delodajalca glede odrejanja dela in pogojev dela zaradi spremenjenih pogojev poslovanja

mag. Nataša Belopavlovič:

Poenostavitev postopka odpovedi

Irena Bečan:

Pogoji za pridobitev, izrabo in prenos letnega dopusta

dr. Katarina Kresal Šoltes:

Urejanje pravic v kolektivnih pogodbah in pristojnosti sindikatov po uveljavitvi ZDR-1

razprava

ODMOR: 16.00 – 16.30

16.30 – 18.30: OMIZJE

TEMELJNE SOCIALNE PRAVICE KOT KATEGORIČNI IMPERATIV

dr. Barbara Kresal (vodi /moderira), dr. Miro Cerar, dr. Alenka Zupančič, dr. Barbara Rajgelj, Luka Mesec, dr. Neža Kogevšek Šalamun, dr. Gabi Ččinovič Vogrinčič

20.30 Družabni del s skupno večerjo

2. dan TOREK, 4. junij

9. 00 – 10.30: OMIZJE

ALI JE REFORMA TRGA DELA IZPOLNILA PRIČAKOVANJA SOCIALNIH PARTNERJEV – ali kakšna delovna mesta potrebujemo za prihodnost?

vodi: dr. Mitja Novak

gostje: Peter Pogačar, Jakob Počivavšek, Lidija Jerkič, Jože Smole, prof. dr. Zvone Vodovnik

10.30 – 11.00: ODMOR

11.00 – 13.30: Plenarni del

NOVOSTI V POKOJNINSKEM IN INVALIDSKEM ZAVAROVANJU

vodi: dr. Grega Strban

Marijan Papež:

Novi pogoji za pridobitev pravice do starostne pokojnine in njena odmera

Miran Kalčič:

Spremenjen pravni položaj delovnih invalidov

mag. Anja Stojin:

Nova ureditev poklicnega pokojninskega zavarovanja

dr. Grega Strban:

Sprevidani pravni vidiki pokojninske reforme

razprava

13.30 – 14.00: ODMOR

14.00 – 16.00: Plenarni del
DELOVNI SPORI IN SODNA PRAKSA
vodi: dr. Etelka Korpič-Horvat

dr. Aleš Galič:

Določitev merodajnega prava v delovnih sporih z mednarodnim elementom

mag. Ivan Robnik:

ZDR-1 in sodna praksa o odpovedi pogodbe o zaposlitvi

dr. Etelka Korpič-Horvat:

Aktualna vprašanja novejših ustavnosodnih presoje
razprava

16.00 – 16.30: ZAKLJUČEK KONGRESA

PODROBNEJŠE INFORMACIJE IN PRIJAVE

Za kolektivne člane IDPF

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana

Telefon: 01/42 03 164, **faks:** 01/42 03 165

E-pošta: inst.delo@pf.uni-lj.si

Spletna stran: www.zdr.info

Planet GV, d. o. o.

Železna cesta 18, 1000 Ljubljana

Telefon: 01/30 94 444, **faks:** 01/30 94 445

E-pošta: prijave@planetgv.si, izobrazevanje@planetgv.si

Spletna stran: www.planetgv.si

REZERVACIJA HOTELA

Svetujemo vam, da čim prej rezervirate prenočišče v izbranem hotelu. **Najbližje prenočišče boste našli v sklopu hotelov St. Bernardin.**

Hoteli Bernardin, Obala 2, 6320 Portorož

Telefon: 05/690 70 00, faks: 05/690 70 10

E-pošta: booking@bernardingroup.si

Spletna stran: www.bernardingroup.si

Hotelske rezervacije in plačilo hotelskih storitev urejate z izbranim hotelom, in ne prek organizatorja.

Več informacij o drugih možnostih nočitve v Portorožu na spletni strani www.portoroz.si.

Delavci in delodajalci Employess & Employers www.delavciindelodajalci.com

revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti the Labour Law and Social Security Review

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani (IDPF) od leta 2001 dalje izdaja novo strokovno revijo DELAVCI IN DELODAJALCI.

Vsebina revije je namenjena obravnavi aktualnih vprašanj s področja **pravnih razmerij med delavci in delodajalci ter s področja socialne varnosti**: individualna in kolektivna delovna razmerja, zaposlovanje in zavarovanje za brezposelnost, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zavarovanje, socialno varstvo, inšpekcija dela in ostala področja delovnega prava in prava socialne varnosti. Z enako pozornostjo bodo obravnavana vprašanja iz pravnih razmerij med delavci in delodajalci tako v ZASEBNEM KOT JAVNEM SEKTORJU.

Poleg ČLANKOV IN RAZPRAV o primerjalnopravni, mednarodnopravni in domači pravni ureditvi posameznih delovnopravnih in socialnopravnih institutov, bodo v reviji objavljeni tudi prispevki priznanih strokovnjakov IZ PRAKSE ZA PRAKSO o njihovih izkušnjah pri izvajanju posameznih institutov v praksi, skupaj z najpogostejšimi aktualnimi VPRAŠANJI IN ODGOVORI. V PRILOGI bo prostor za zanimive **domače in tuje pravne vire**, revija pa bo predstavljala tudi aktualno SODNO PRAKSO. POROČILA o pravnih posvetih, simpozijih in konferencah doma in v tujini, bibliografije in recenzije avtorskih del ter razna druga sporočila o pomembnih dogodkih bodo bralcem olajšala **pregled nad najpomembnejšimi dogodki** z vsebinskega področja revije.

Revija je namenjena:

- strokovnjakom s področja delovnega prava in prava socialne varnosti,
- vodstvenim delavcem, vodjem pravne, splošne in kadrovske službe
- izvajalcem kadrovskega menedžmenta - kadrovikom, pravnikom, ekonomistom, sociologom, ...
- predstavnikom delavcev – sindikatom, svetom delavcev
- predstavnikom delodajalcev – zbornicam, združenjem
- vodilnim državnim uslužbencem in direktorjem javnih zavodov, agencij in drugih oseb javnega prava
- študentom dodiplomskega in podiplomskega študija prava, sociologije, uprave, socialnega dela, menedžmenta
- sodnikom delovnih in socialnih sodišč, upravnih sodišč in sodnikom za prekrške,
- inšpektorjem za delo
- in drugim.

Naročilnica / Subscription

DA, naročam revijo Delavci in Delodajalci**št. izvodov _____**

Letna naročnina za leto 2013 je 93,31 €, posamezna številka pa 28,00 € (dvojna 56,00 €), priznamo 50% popust za študente. Odjava naročila je možna dva meseca pred iztekom tekočega koledarskega leta za naslednji letnik revije.

YES, please enter my subscription to the review Employees and Employers**No. of issues _____**

Annual subscription (four issues) at price 93,31 €, particular issue at price 28 € (double 56 €), special discount for students (50%).

Naročnik / Subscriber _____

Naslov / Address _____

Zavezanec za DDV : da / ne (obkroži!) – ID št. / Vat No. _____

Kontaktna oseba / Contact person _____

Položaj v organizaciji / Position at work _____

Telefon / Phone _____ Faks / Fax _____

E-naslov / E-mail _____ Datum / Date _____

Žig / Mark _____ Podpis odgovorne osebe / Signature _____

Poslati na naslov / Mail to address: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, ali po faksu / or by fax: 00386 1 4203 165 ali po internetu na naslov www.delavciindelodajalci.com ali e-mail: inst.delo@pf.uni-lj.si

Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona (ZPIZ-2)

Nov PRIPOČNIK o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja vas bo na enostaven, pregleden in strokoven način vodil skozi sistem in postopke za pridobitev pravic. Vsebuje vse potrebne splošne in pravne informacije za najširši krog uporabnikov, vključno z besedilom zakona (ZPIZ-2).

Priročnik je delo avtorjev: M. Novak, M. Papež, G. Strban, A. Rangus, I. Štrumbelj Trontelj, P. Čižman, M. Kalčič, A. Triller, A. Oven, A. Stojin Štampar, I. Žagar ter redakcije strokovnih institucij - Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in ZVD Zavoda za varstvo pri delu d. d.

Velikost priročnika format A4, izid marec 2013.

NAROČILNICA

DA, naročam _____ izvod(ov) publikacije »**Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja**« z besedilom zakona (ZPIZ-2)

Po ceni 39,00 EUR. **V prednaročilu do 30.4.2013 po ceni 30,00 EUR.**

Naročnik _____

Naslov _____

Zavezanec za DDV : da / ne (obkroži!) – ID št. _____

Kontaktne oseba _____

Telefon: _____ Faks: _____

E-naslov: _____ Datum: _____

Žig

Podpis odgovorne osebe: _____

Poslati na naslov: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, ali po faksu 01/4203-165 ali na e-naslov: inst.delo@pf.uni-lj.si

Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona (ZPIZ-2)

Iz vsebine:

PREDGOVORI: dr. Mitja Novak, Marijan Papež, Miran Kalčič

UVOD – Ustavna in mednarodna ureditev pokojninskega in invalidskega zavarovanja

dr. Grega Strban

KATEGORIJE ZAVAROVANCEV IN RAZLIČNI STATUSI – vključitev v obvezno zavarovanje

Irena Štrumbelj Trontelj

PRAVICA DO POKOJNINE – starostna, predčasna in delna pokojnina

Marijan Papež, dr. Andraž Rangus

PRAVICE ZA PRIMER ZAVAROVANČEVE SMRTI – vdovska in družinska pokojnina

Alenka Triller

PRAVICE NA PODLAGI INVALIDNOSTI – invalidska pokojnina, poklicna rehabilitacija, premestitev, delo s krajšim delovnim časom, nadomestilo za invalidnost, invalidnina

Polona Čižman

VLOGA DELODAJALCA GLEDE PRAVIC DELOVNIH INVALIDOV – zagotavljanje pravic in postopek odpovedi invalidov

Miran Kalčič

PRAVICA DO LETNEGA DODATKA IN DODATKA ZA POMOČ IN POSTREŽBO

mag. Alenka Oven

POKOJNINSKA DOBA IN PRISPEVKI

Irena Štrumbelj Trontelj

PRAVICA DO POKLICNE POKOJNINE – obvezno dodatno poklicno zavarovanje

mag. Anja Stojin Štampar

POSTOPEK UVELJAVLJANJA IN VARSTVA PRAVIC IZ OBVEZNEGA ZAVAROVANJA – postopek pred organi ZPIZ in sodno varstvo

mag. Irena Žagar

PROSTOVOLJNO DODATNO ZAVAROVANJE – dodatna pokojnina, izplačilo odkupne vrednosti premoženja, izvajalci

mag. Anja Stojin Štampar

PRILOGA – Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)

NAVODILA AVTORJEM ZA PRIPRAVO PRISPEVKOV

Prispevke objavljamo v slovenščini, s povzetkom in izvlečkom v angleščini, prispevke tujih avtorjev pa lahko objavimo tudi v izbranem tujem jeziku.

Objavljamo znanstvene in strokovne prispevke, ki jih recenziramo in honoriramo. Vsak prispevek mora imeti naslov, ime in priimek avtorja, strokovni naziv avtorja, polni naslov ustanove, v kateri je avtor zaposlen, ter poleg besedila prispevka tudi:

- povzetek (abstract),
- ključne besede (key words),
- kratek izvleček v angleščini (summary) ter
- na koncu članka še navedbo literature in virov.

Znanstveni prispevki naj bodo dolgi praviloma eno avtorsko polo (do 30.000 znakov, upoštevajoč tudi prostore med znaki), strokovni prispevki pa so lahko tudi krajši. Kratek izvleček v angleščini (summary) je dolg eno tipkano stran (3.000 znakov) in strnjeno, na razumljiv način, povzema vsebino in ključne ugotovitve prispevka. Povzetek (abstract) je dolg pet tipkanih vrstic (450 znakov) in zgoščeno predstavlja vsebinske sklope in vprašanja, ki jih bo avtor obravnaval v prispevku. Povzetek, izvleček in ključne besede (5 – 10) pripravi avtor v angleškem in slovenskem jeziku.

Prispevki imajo vsebinske in bibliografske opombe, ki se navajajo sproti, pod črto, z nadpisano zaporedno številko. Bibliografske opombe s priimki avtorjev naj bodo pisane z malimi črkami in navedbo citirane strani (npr. Bajič, Stojan, str. 1), v primeru, da se avtor pojavlja z več prispevki, je treba dodati za imenom avtorja tudi letnico citiranega dela (npr. Bajič, Stojan. 1925, str. 1), navedba celotnega citiranega oz. referenčnega bibliografskega vira pa naj bo navedena na koncu prispevka (literatura in viri).

Pri sklicevanju na zakonski ali drug pravni predpis, se ta prvič navede s polnim imenom in navedbo uradnega lista ter uradno okrajšavo že v besedilu ali v sprotni opombi, v nadaljevanju pa se navaja z uradno okrajšavo.

Revija praviloma objavlja še ne objavljena dela, ki tudi niso bila poslana za objavo v kakšno drugo revijo, za morebitne kršitve avtorskih pravic je odgovoren avtor.

Avtorji oddajo prispevke v elektronski obliki (word) na naslov uredništva: inst.delo@pf.uni-lj.si.

Prispevki, ki ne bodo ustrezali zgoraj navedenim zahtevam, bodo vrnjeni avtorjem v dopolnitev.



<http://www.delavciindelodajalci.com>