



**Številka:** U-I-137/16-10  
Up-667/16-12  
**Datum:** 27. 12. 2017

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobude in ustavne pritožbe družbe Turistična agencija Sonček, d. o. o., Maribor, ki jo zastopa Erik Kralj, odvetnik v Mariboru, na seji 27. decembra 2017

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, št. 32/07 in 21/08) se zavrže.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, št. 21/14) se zavrne.**
- 3. Ustavna pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča, Oddelka v Mariboru, št. II U 221/2015 z dne 16. 3. 2016 se ne sprejme.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Upravno sodišče je zavrnilo tožbo pritožnice zoper odločbo Javnega jamstvenega, preživninskega in invalidskega sklada Republike Slovenije (v nadaljevanju Sklad), s katero je ta odločil, da je pritožnica, zavezanka h kvoti, zaradi neizpolnjevanja obveznosti zaposlovanja invalidov v višini 6 odstotkov v skladu s tretjim odstavkom 3. člena Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, št. 21/14 – v nadaljevanju Uredba/14) za oktober 2014 dolžna v Sklad plačati prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov v skupni višini 2274,42 EUR (glavnica in obresti). Odločitev Sklada je v pritožbenem postopku potrdilo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Odločitev sodišča temelji na presoji, da 3. člen Uredbe/14 ni v neskladju s tretjim odstavkom 62. člena Zakona o zaposlitveni

rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 87/11 in 98/14 – v nadaljevanju ZZRZI) in z Ustavo (kar v obravnavani zadevi pomeni, da za potovalno agencijo velja 6 odstotna kvota) ter da pri obremenitvi pritožnice, ki kot potovalna agencija spada v skupino N po Uredbi o standardni klasifikaciji dejavnosti (Uradni list RS, št. 69/07 in 17/08 – v nadaljevanju Uredba SKD), ne gre za protiustaven, nezakonit in nesorazmeren poseg v njene pravice iz 74., 14. in 22. člena Ustave. Sodišče je pri presoji upoštevalo stališča, ki jih je Vrhovno sodišče sprejelo v zvezi z bistveno enakimi pravnimi vprašanji v drugih pritožničnih zadevah. Namreč, da je bila (1) Uredba/14 (oziroma način določitve kvot po dejavnostih) sprejeta na predlog Ekonomsko socialnega sveta, ob upoštevanju podatkov o vseh zaposlenih in o zaposlenih invalidih pri delodajalcih s posameznih področij dejavnosti po Uredbi SKD, da je (2) dolžnost delodajalca, da zaposli določeno kvoto invalidov, ublažena (uravnotežena) z različnimi ukrepi (raznimi finančnimi vzpodbudami za zaposlovanje invalidov), ki jih lahko uveljavljajo delodajalci, da je (3) področje dejavnosti po Uredbi SKD kot razlikovalen kriterij za določitev višine skladno s splošnim načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, saj odraža razlike, ki obstajajo med različnimi dejavnostmi glede možnosti zaposlovanja invalidov, da je (4) določitev različnih kvot v zakonsko določenem okviru (tj. od 2 do 6 odstotkov) glede na področje dejavnosti v prosti presoji Vlade, ki je omejena (le) s sodelovanjem Ekonomsko socialnega sveta, ter da je (5) ustreznost oziroma (večja ali manjša) primernost višine kvot po posameznih dejavnostih kot podrobnejše opredelitve zakonskega okvira v 3. členu Uredbe/14 strokovno in ne pravno vprašanje.

2. Pritožnica vlaga ustavno pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča, s katero naj bi ji bila kršena pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Trdi, da se Upravno sodišče ni opredelilo do vseh njenih navedb ter da je sprejelo napačne zaključke glede zakonitosti in ustavnosti postopka sprejema Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, št. 32/07 in 21/08 – v nadaljevanju Uredba/07) in Uredbe/14 ter ustreznosti njune vsebine glede na zakonsko podlago zanje.

3. Pritožnica hkrati z ustavno pritožbo vlaga tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe/14 in Uredbe/07. Meni, da Uredba/14 določa kvote zunaj zakonskih okvirov. Sprejeta naj bi bila brez sodelovanja Ekonomsko socialnega sveta, prav tako naj ne bi upoštevala dejavnosti, ki jih opravljajo delodajalci. Zakonski okvir glede dejavnosti naj bi temeljil izključno na razmerju števila dejansko zaposlenih invalidov do števila vseh zaposlenih po posamezni dejavnosti ter vrsti dejavnosti, izpodbijana Uredba/14 pa naj bi kvote določala po področjih dejavnosti. Podatki, ki se zajemajo na podlagi Navodila za izpolnjevanje prijave v zavarovanje za invalide (Uradni list RS, št. 10/05 in nasl.), ki določa, da mora delodajalec v prijavi navesti celotno šifro dejavnosti, naj bi pokazali izjemne razlike v dejanski zaposlenosti invalidov po posameznih dejavnostih, uvrščenih v področje oziroma razred dejavnosti. Glede na tej podlagi pridobljene podatke naj bi

bile kvote neustrezno določene za več kot polovico oddelkov dejavnosti. Navedeno naj bi veljalo tudi za dejavnosti, uvrščene v področje dejavnosti N – druge raznovrstne poslovne dejavnosti, kamor sodi tudi dejavnost potovalnih agencij, organizatorjev potovanj in s potovanji povezane dejavnosti, ki jo opravlja tudi pritožnica. To področje dejavnosti naj bi bilo prvič določeno z Uredbo o spremembah Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, št. 21/08). Vlada naj bi za to področje brez sodelovanja Ekonomsko socialnega sveta in brez kakršnekoli podlage, na pamet in mimo zakonskih okvirjev določila kvoto v višini 6 odstotkov. Pobudnica meni, da je Vlada z izpodbijanima uredbama kršila načelo zakonitosti (iz drugega odstavka 120. člena Ustave), ker je v nasprotju s tretjim odstavkom 62. člena ZZRZI določila, da se kvota določi glede na področja v skladu z Uredbo SKD. S tem naj bi spremenila zakonsko določeno kategorijo – dejavnost – v novo kategorijo – področje dejavnosti. Po njeni oceni kriterij področje dejavnosti za določitev višine kvot po dejavnostih ni ustrezen, saj združuje glede na zaposlenost in zaposljivost invalidov preveč različne dejavnosti. Po njeni oceni naj bi bila ustrežnejša in kot taka v skladu z ZZRZI kriterija oddelek dejavnosti oziroma skupine dejavnosti. Z izpodbijanima uredbama določene kvote glede na področje dejavnost naj bi, ker ne upoštevajo dejanske zaposlenosti invalidov po posameznih dejavnostih, ustvarjale tudi neenakost med zavezanci glede višine kvot in s tem povezanimi prispevki ter glede možnosti pridobitve vzpodbud za zaposlovanje invalidov.

4. Ustavno sodišče je pobudo poslalo Vladi, ki je nanjo odgovorila. Vlada navaja, da se način določitve kvot od prve Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, št. 111/05), sprejete na podlagi tretjega odstavka 62. člena ZZRZI, ni spremenil. Ob njeni pripravi je bil določen z dogovorom socialnih partnerjev v okviru Ekonomsko socialnega sveta. Ker Ekonomsko socialni svet tudi na svoji 247. redni seji dne 20. 10. 2013 Vladi ni predlagal nove, drugačne višine kvote, tudi kvote, določene z Uredbo/14, še naprej ostajajo nespremenjene. Glede na to naj bi Vlada z Uredbo/14, izhajajoč zgolj iz določbe zakona, na predlog Ekonomsko socialnega sveta določila kvoto za dejavnost, v katero se uvršča tudi zavezanec, na nivoju področja dejavnosti – tj. na prvem nivoju, v višini 6 odstotkov. Vlada poudarja, da so delodajalci glede na dejavnost, ki jo opravljajo, razvrščeni skladno z Uredbo SKD. Po Uredbi SKD je dejavnost delodajalcev razvrščena po različnih nivojih, in sicer področje, oddelek, skupina, razred in podrazred. Tako Uredba/14 kot tudi prej veljavne uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov določajo kvote glede na področje dejavnosti, kar po mnenju Vlade ni v nasprotju z ZZRZI, ampak le konkretizira njegov tretji odstavek 62. člena.

5. Ustavno sodišče je odgovor Vlade poslalo pobudnici, ki zavrača razloge Vlade ter vztraja pri svojih navedbah.

## B.

6. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

7. Uredba/07 ne učinkuje neposredno. V takih primerih se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče je podrobneje obrazloženo v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-251/07 z dne 10. 1. 2008 (Uradni list RS, št. 6/08, in OdlUS XVII, 2). Pobudnica svoj pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe/07 utemeljuje z vloženo ustavno pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča, s katero je bila zavrnjena njena tožba zoper odločbo Sklada. Pobudnica ima pravni interes za vložitev pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti tistega podzakonskega akta, na katerem temelji z ustavno pritožbo izpodbijana sodba. Obveznost plačila prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov za november in december 2014 ter januar 2015 je bila pobudnici naložena na podlagi Uredbe/14, in ne Uredbe/07. Zato morebitna ugoditev pobudi v delu, ki se nanaša na Uredbo/07, ne bi mogla privedi do izboljšanja njenega pravnega položaja. Ker pobudnica ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe/07, je Ustavno sodišče njeno pobudo (že zato) zavrglo (1. točka izreka).

8. Po drugem odstavku 26. člena ZUstS Ustavno sodišče pobudo zavrne, če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja. Ko gre za oceno ustavnosti zakona oziroma oceno ustavnosti ali zakonitosti podzakonskega predpisa, sprejme pobudo za začetek takega postopka Ustavno sodišče torej le tedaj, če bo lahko na njeni podlagi odločilo o pomembnem ustavnopravnem vprašanju. Pomembno ustavnopravno vprašanje, kadar se pobuda vlaga hkrati z ustavno pritožbo, pa je lahko samo tisto, ki je odločilno za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo. Po oceni Ustavnega sodišča pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe/14 ne odpira pomembnih ustavnopravnih vprašanj, zato jo je Ustavno sodišče zavrnilo (2. točka izreka).

9. Ustavno sodišče ustavne pritožbe ni sprejelo v obravnavo, ker niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 55.b člena ZUstS (3. točka izreka).

### C.

10. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena, drugega odstavka 26. člena ter drugega odstavka 55.b člena ZUstS v sestavi:



predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sodnik dr. Rajko Knez je bil pri odločanju o zadevi izločen. Ustavno sodišče je sklep sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat  
Predsednica