



Številka: U-I-84/16-10

Datum: 3. 6. 2019

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. MATEJA ACCETTA K SKLEPU ŠT. U-I-84/16 Z DNE 9. 5. 2019

1. Odločitev večine v tej zadevi je enostavna, jedrnata in na prvi pogled gotovo tudi ne presenetljiva, saj ponavlja ustaljeno stališče Ustavnega sodišča: kadar izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, se lahko pobuda vloži šele hkrati z ustavno pritožbo po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa. V tem ločenem mnenju navajam razloge, zaradi katerih pa tokrat takega sklepa vendarle nisem mogel podpreti.

2. Naj začnem tam, kjer se z večino spoštovanih kolegov strinjam. Sistemsko vloga Ustavnega sodišča ni bila zamišljena in tudi ne sme postati enaka vlogi prvega in edinega foruma sodnega varstva za reševanje konkretnih problemov posameznikov, ki bi sodili pred redna sodišča.¹ Prav tako v celoti soglašam s smiselnostjo zahteve po izčrpanju pravnih sredstev v običajnih okoliščinah, saj prav z njo redna sodišča sploh lahko opravijo svojo vlogo sodnega varstva, vključno s svojo razlago upoštevni predpisov, ki so kasneje lahko predmet ustavnosodne presoje, s tem pa končno pripomorejo tudi h kakovostni presoji Ustavnega sodišča.² Zato praviloma brez posebnih težav sledim zaostreni razlagi drugega odstavka 24. člena ZUstS, do katere je že pred leti prišlo po prvotni milejši presoji Ustavnega sodišča, razlagi, ki jo po sklepu v zadevi *Strnad*³ povzema večinski sklep in je povzeta tudi v 1. točki tega mnenja.

3. Moji zadržki se porajajo v drugem nizu stališč Ustavnega sodišča, s katerimi se prav tako strinjam in ki to strogo razlago vendarle rahljajo, kadar bi preuranjene pobudnike silila na preveč trnovo pot, da bi sploh lahko zadostili zahtevi po izčrpanju pravnih sredstev. Tako je Ustavno sodišče denimo postopalo pri presoji zakonskih določb v

¹ Za podoben razmislek glede položajev davčnih zavezancev, ki so dolžni oddajati davčne obračune, glej moje pritrdilno ločeno mnenje v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-19/18 (*Genshipping*) z dne 27. 3. 2019, zlasti 4. in 5. točko.

² Glej npr. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-330/05, U-I-331/05, U-I-337/05 (*Somensary in dr.*) z dne 18. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 79), 5. in 6. točka obrazložitve.

³ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 (*Strnad*) z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82), 3. točka obrazložitve.

primeru davčnih zavezancev, pri katerih se davek izračuna in plačuje na podlagi davčnega obračuna, ker bi zahteva po iskanju druge sodne poti lahko pomenila siljenje pobudnika v storitev prekrška.⁴ Podobno je pri presoji pobude v zvezi z zakonsko ureditvijo omejitve stroškov upravljanja z računi nematerializiranih vrednostnih papirjev fizičnih oseb z odstopom od prejšnjih stališč sprejelo stališče, da od pobudnic ni mogoče pričakovati, da izzovejo sodni spor s sklepanjem pogodb, ki so glede bistvene sestavine (cene) v nasprotju s prisilnimi predpisi.⁵

4. S spoštovanimi kolegi iz večine se razhajam v odgovoru na vprašanje, ali je pričujoča zadeva po svojih okoliščinah bližje strogi razlagi drugega odstavka 24. člena ZUstS, kot je povzeta v 1. točki mnenja, ali razlogovanju, ki je Ustavno sodišče v določenih primerih že vodilo v blažjo presojo pravnega interesa.

5. Za začetek poudarjam, da do zgoraj omenjene zaostritve stališča ni prišlo v zadevah, ki bi bile povsem podobne pričujoči zadevi. V večinskem sklepu citirani sklep Ustavnega sodišča v zadevi *Strnad* iz leta 2007 se v podporo nakazani strožji razlagi drugega odstavka 24. člena ZUstS sklicuje na sklep v zadevi *Somensary in dr.*, v kateri je bilo stališče o pomembni vlogi rednega sodstva izoblikovano v zvezi s pobudnikoma, ki sta imela v času vložitve pobude že odprte sodne postopke, le končali se še niso.⁶ Tudi sklep v zadevi *Somensary in dr.* se je v potrditev strožje presoje skliceval na še en zgodnejši sklep, tokrat na sklep v zadevi *Bajec in Bajec Zonta*,⁷ v kateri sta pobudnika pravni interes prav tako utemeljevala z odprtim sodnim postopkom, ki pa še ni bil pravnomočno končan in v zvezi s katerim sta izpodbijala razlago izpodbijanih določb, ki jo je zavzela zgolj nasprotna stranka v postopku, ne pa (ali vsaj tisti hip še ne) sodišče.

6. Od tistih prvotnih okoliščin⁸ naprej se je morala zaostrena razlaga torej še dodatno zaostriti, da je Ustavno sodišče sedaj lahko prišlo do enake odločitve v pričujoči zadevi. Tu je problem v zakonski določbi, ki je za uvrstitev v višji tarifni razred ob primerljivi delovni dobi predpisovala različno zahtevano raven izobrazbe, kar je po mnenju pobudnice v neskladju s pravicama iz 14. in 49. člena Ustave, kot je na kratko korektno

⁴ Glej npr. odločbo v zadevi *Genshipping*, op. 1 zgoraj, 6. točka obrazložitve.

⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 (*ALTA Invest in dr.*) z dne 7. 2. 2018 (Uradni list RS, št. 15/18), 19. točka obrazložitve.

⁶ Glej sklep *Somensary in dr.*, op. 2 zgoraj, 3. in 6. točko obrazložitve.

⁷ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-325/05 (*Bajec in Bajec Zonta*) z dne 27. 9. 2007 (Uradni list RS, št. 91/07, in OdlUS XVI, 72), 3. točka obrazložitve.

⁸ Navsezadnje morda tudi od same zadeve *Strnad*, v kateri je Ustavno sodišče poudarilo, da bo plača sodnikov dokončno oblikovana z odločbo Sodnega sveta, zoper katero bo imel pobudnik na voljo sodno varstvo pred pristojnimi sodišči, saj je tako odločbo Sodnega sveta nemara lažje razumeti kot "posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa", zoper katerega bi bilo treba izčrpati pravna sredstva, kot poudarja večina v 3. točki obrazložitve sklepa v pričujoči zadevi, ki pa se nanaša na pogodbo o zaposlitvi med pobudnico in njenim delodajalcem, pripravljeno v skladu z izpodbijano zakonsko določbo.

povzeto v 1. točki obrazložitve sklepa. Pustimo ob strani vprašanje, ali ima pobudnica po vsebini prav,⁹ saj se tudi večina z njim glede na sprejeti sklep o zavrženju ni ukvarjala. Stališče večine, do katerega sem zadržan, je to, da ima pobudnica za uveljavitev svojih pravic na voljo enostavno pot sodnega varstva prek mehanizma 200. člena ZDR-1, zato pa tudi ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijane zakonske ureditve.

7. Po moji presoji je zapovedana pot sodnega varstva prek 200. člena ZDR-1, pa čeprav ne iz povsem enakih razlogov, podobno trnova in vsebinsko neustrezna kot poti, ki jih Ustavno sodišče pobudnikom ni vsiljevalo v primerih, opisanih v 3. točki tega mnenja. Običajno pot tega sodnega varstva zarisujeta prva dva odstavka 200. člena ZDR-1: če delavec meni, da delodajalec ne izpolnjuje obveznosti iz delovnega razmerja ali krši katero od njegovih pravic iz delovnega razmerja, ima pravico pisno zahtevati, da delodajalec kršitev odpravi oziroma da svoje obveznosti izpolni; če delodajalec tega v osmih dneh ne stori, pa lahko delavec zahteva sodno varstvo pred pristojnim delovnim sodiščem. Rad verjamem, da 200. člen ZDR-1 za potrebe običajnih delovnopравnih sporov med delavci in delodajalci pomeni ustrezno ureditev in v praksi praviloma tudi učinkovit mehanizem sodnega varstva. Težko pa si predstavljam, da pomeni ustrezno oziroma docela posrečeno pot sodnega varstva v primeru zapleta v pričujoči zadevi, ki vsaj neposredno nima prav nobene zveze z delodajalcem ali njegovo dobro vero.

8. Po eni strani se mi namreč zdi, da bi uporaba postopka iz 200. člena ZDR-1 zahtevala nemalo miselne akrobacije, da bi pobudnica sploh lahko oblikovala svojo zahtevo na tak način, da bi z njo naslovila delodajalca. Na kaj naj bi se njena zahteva, naslovljena na delodajalca, glasila? Kar na denarno terjatev na podlagi četrtega odstavka 200. člena ZDR-1? Ali pa naj bi šlo za zahtevo za spremembo pogodbe o zaposlitvi po prvem odstavku 49. člena ZDR-1, češ, da naj bi jo delodajalec kljub drugačni zakonski ureditvi, ki jo je sicer zavezan spoštovati, prilagodil tako, kot naj bi po mnenju pobudnice zahtevala Ustava? Ali pa naj bi uveljavljala ničnost določila o plači na podlagi 15. člena ZDR-1 v povezavi s prvim odstavkom 86. člena OZ? Morda kaj četrtega? Nobena od teh poti se mi ne zdi prepričljiva in smiselna kot "redna" pot sodnega varstva, ki naj bi jo omogočal 200. člen ZDR-1 in zahtevalo stališče Ustavnega sodišča o izčrpanju pravnih sredstev pred vložitvijo pobude. Obenem pa se mi ne glede na izbrano pot zdi problematično tudi to, da taka nakazana pot tihoma privoli v instrumentalizacijo vloge delodajalca kot toženca (in morda v kontekstu njenega "prisilnega" spora tudi delavca kot tožnika), da lahko pobudnica oziroma na splošno delavec doseže sodno presojno trditev o protiustavnosti izpodbijane zakonske ureditve.

9. Če se je Ustavno sodišče že odločilo, da tudi v pričujoči zadevi vztraja pri strogi presoji izkazovanja pravnega interesa, bi po moji presoji morale jasneje ali konkretnije zapisati, kakšna naj bi bila pot sodnega varstva, ki jo mora pobudnica izčrpati, preden lahko s

⁹ Čeprav morda ni povsem zanemarljivo, da je v tem primeru odgovor po moji presoji že na prvi pogled jasen.

pobudo doseže Ustavno sodišče. Bolj ko ostaja pot, razen sklicevanja na postopek po 200. členu ZDR-1, nejasna oziroma nedorečena, manj prepričljiva se mi namreč zdi zahteva Ustavnega sodišča po izčrpanju pravnih sredstev. Hkrati pa se sprašujem tudi, ali s tako zapovedano potjo – ki med drugim delavca sili v spor z delodajalcem z vsemi stroški in drugimi morebitnimi negativnimi implikacijami tovrstnega spora za oba udeleženca, pa čeprav ost delavčeve kritike v resnici ne želi biti uperjena zoper delodajalca, ampak zgolj zoper zakonsko ureditev – delavcu Ustavno sodišče ne nalaga bremen, ki so vsaj potencialno primerljiva s tistimi v okoliščinah zadev iz 3. točke tega mnenja, v katerih je Ustavno sodišče svojo strogo razlago glede pravnega interesa že omililo.

10. Naj za konec ponovim načelno stališče iz uvoda tega mnenja: *de lege ferenda* odločno zagovarjam ureditev, ki bi tudi za tovrstne primere predvidevala ustrezen sodni postopek pred rednimi sodišči; a *de lege lata* dvomim, da tak ustrezen postopek ta hip obstaja, še bolj pa, da bi bil ta ustrezen postopek po 200. členu ZDR-1 tako samoumeven, da bi v okoliščinah pričujoče zadeve narekoval tako jednat sklep o zavrženju.

dr. Matej Accetto
Sodnik