

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

# Delavci in Delodajalci Employees & Employers

1/2025 / letnik XXV

1

Grega STRBAN

Med javno zdravstveno službo in tržnim izvajanjem zdravstvene dejavnosti

Andreja POJE ROŽIČ

Plačna vrzel med spoloma v Sloveniji: se načelo enakega plačila za enako oziroma enakovredno delo uresničuje v praksi?

Lea ZORE

Obseg varstva po 49. in 66. členu Ustave s poudarkom na novejši ustavnosodni presoji

Barbara RAJGELJ

Jara kača delavskega soupravljanja v slovenskih bankah



Inštitut za delo  
pri Pravni fakulteti  
v Ljubljani

**Delavci in Delodajalci:**  
*Employees & Employers*

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

**Izdajatelj in založnik:**  
*Publisher*

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

Naslov uredništva  
*Editorial Office Address*

Poljanski nasip 2, SI-1000 Ljubljana, Slovenia  
tel: +386 (0)1 4203164  
inst.delo@pf.uni-lj.si; www.institut-delo.si; www.zdr.info

**Uredniški odbor**  
*Editorial Board*

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*;  
prof. Polonca Končar, *University of Ljubljana*; prof. Grega Strban, *University of Ljubljana*; prof. Darja Senčur Peček, *University of Maribor*; prof. Mitja Novak, *Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*; dr. Katarina Kresal Šoltes, *Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*; prof. Marc Rigaux, *University of Antwerp*; prof. Niklas Bruun, *University of Helsinki*; prof. Ivana Grgurev, *University of Zagreb*; prof. Željko Potočnjak, *University of Zagreb*, prof. Sylvaine Laulom, *University Lumière Lyon 2*, prof. Simon Deakin, *University of Cambridge*

**Glavna urednica**  
*Editor in Chief*

prof. Barbara Kresal, *University of Ljubljana*

**Odgovorna urednica**  
*Editor in Chief*

dr. Katarina Kresal Šoltes, *Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana*

**Pomočnica glavne urednice**

*Assistant*

Karim Bajt Učakar

Prevod / *Translated by*

Irena Kuštrin

Oblikovanje / *Design*

Gorazd Učakar

Tisk / *Printing*

Birografika BORI d.o.o., Ljubljana

Naklada

210 izvodov

**ISSN:**

1580-6316 (Tiskana izd.)

**ISSN:**

2670-5621 (Spletna izd.)

**UDK:**

349.2/3 : 364

Članki v reviji so recenzirani.

*Articles in the journal are subject to double-blind peer review.*

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*: 128,10 €; posamezni izvod (particular issue) 35,70 €.

Revija izhaja s finančno pomočjo Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

The Journal is supported by the Slovenian Research Agency.

## 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.

Revija je članica Mednarodnega združenja revij za delovno pravo / *The Journal is a member of the International Association of Labour Law Journals – IALLJ.*

## International Cooperation:

*The Journal »Employees & Employers« is a member of the International Association of Labour Law Journals – IALLJ (www.labourlawjournals.com).*

The International Association of Labour Law Journals was established for the following purposes:

1. Advancing research and scholarship in the fields of labour and employment law;
2. Encouraging the exchange of information regarding all aspects of the publishing process;
3. Promoting closer relations among editors of national and international labour and employment law journals.

Člani IALLJ / *The members of the IALLJ:*

*Análisis Laboral*, Peru; *Arbeit und Recht*, Germany; *Australian Journal of Labor Law*, Australia; *Bulletin on Comparative Labour Relations*, Belgium; *Canadian Labour and Employment Law Journal*, Canada; *Comparative Labor Law & Policy Journal*, USA; *Derecho de las Relaciones Laborales*, Spain; *Diritti lavori mercati*, Italy; *Diritto delle Relazioni Industriali*, Italy; *E-journal of International and Comparative Labour Studies*, Italy; *Employees & Employers (Delavci in delodajalci)*, Slovenia; *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA)*, Germany; *European Labour Law Journal*, Belgium; *Giornale di Diritto del lavoro e relazioni industriali*, Italy; *Industrial Law Journal*, United Kingdom; *Industrial Law Journal*, South Africa; *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, The Netherlands; *International Labour Review*, ILO; *Japan Labor Review*, Japan; *Labour and Social Law*, Belarus; *Labour Society and Law*, Israel; *La Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale – RGL*, Italy; *Lavoro e Diritto*, Italy; *Pécs Labor Law Review*, Hungary; *Revista de Derecho Social*, Spain; *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, France; *Revue de Droit du Travail*, France; *Rivista giuridica del lavoro e della sicurezza sociale*, Italy; *Russian Yearbook of Labour Law*, Russia; *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej (Studies in labour law and social policy)*, Poland; *Temas Laborales*, Spain; *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Germany.

## 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 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 objavlja znanstvene in strokovne članke, razprave, tujo in domačo sodno prakso ter prakso Sodišča Evropske unije, poročila s konferenc, posvetov in drugih pomembnih dogodkov na področju delovnega prava, politike zaposlovanja, socialne varnosti in socialnega dialoga. Revija izhaja v slovenščini, s povzetki in izvlečki ter posameznimi prispevki tudi v angleškem jeziku ([www.delavciindelodajalci.com](http://www.delavciindelodajalci.com)). Od leta 2015 je revija članica Mednarodnega združenja revij za delovno pravo ([www.labourlawjournals.com](http://www.labourlawjournals.com)).

*Labour Law and Social Security Review "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 articles, discussions, case law, reviews, reports from conferences, meetings and other relevant events in the fields of labour law, employment policy, social security. 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, abstracts and some articles are available also in English ([www.delavciindelodajalci.com](http://www.delavciindelodajalci.com)). In June 2015, the Journal »Employees & Employers« became a member of the International Association of Labour Law Journals ([www.labourlawjournals.com](http://www.labourlawjournals.com)).*

© Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2025



Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)

Uporabnikom je dovoljeno reproduciranje, distribuiranje, dajanje v najem, javna priobčitev in predelava izvirnega oziroma predelanega avtorskega dela v vse namene, tudi komercialne, pod pogojem, da navedejo avtorja dela in imetnika pravic na delu (Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani) in da širijo izvirno oziroma predelano avtorsko delo pod istimi pogoji. Uporaba emblema, imena in logotipa revije in izdajatelja ni dovoljena v povezavi s predelavami izvirnega dela, kar vključuje tudi prevode.

Predelave, kar vključuje tudi prevode: V primeru predelav, kar vključuje tudi prevode izvirnega dela, se mora poleg navedbe avtorja izvirnega dela dodati izjavo o zavrtnitvi odgovornosti (disclaimer), da prevod ali predelava nista bila izdelana, pregledana ali odobrena s strani avtorja in da nosi odgovornost v celoti avtor prevoda oz. predelave.

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

# Delavci in Delodajalci Employees & Employers

1/2025 / letnik XXV

1



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



## VSEBINA / CONTENTS

### **članki / articles**

**Grega STRBAN**

Med javno zdravstveno službo in tržnim izvajanjem zdravstvene dejavnosti .....	9
<i>Between Public Healthcare Provision and Healthcare Market .....</i>	<i>26</i>

**Andreja POJE ROŽIČ**

Plačna vrzel med spoloma v Sloveniji: se načelo enakega plačila za enako oziroma enakovredno delo uresničuje v praksi? .....	29
<i>The Gender Pay Gap in Slovenia: Is the Principle of Equal Pay for Equal or Equivalent Work Being Implemented in Practice? .....</i>	<i>63</i>

**Lea ZORE**

Obseg varstva po 49. in 66. členu Ustave s poudarkom na novejši ustavnosodni presoji .....	65
<i>The Scope of Protection under Articles 49 and 66 of the Constitution with an Emphasis on Recent Constitutional Court Jurisprudence .....</i>	<i>85</i>

**Barbara RAJGELJ**

Jara kača delavskega soupravljanja v slovenskih bankah .....	87
<i>A Long-lasting Saga of Workers' Codetermination in Slovenian Banks .....</i>	<i>106</i>

### **poročila / reports**

**Aleksandra KANJUO MRČELA**

Doktorska disertacija Andreje Poje: Plačna vrzel med spoloma v Sloveniji: empirična analiza na mikropodatkih .....	107
--	-----

**Aljoša POLAJŽAR**

Poročilo s konference združenja »European Labour Law Young Scholars (ELLYS)« v letu 2024 .....	111
--	-----

**Eva ZARLI**

Poročilo s strokovnega posveta: Izbrane teme delovnega in socialnega prava .....	117
--	-----

### **sodna praksa / case law**

Izbrani primeri iz novejše sodne prakse Sodišča Evropske unije v zvezi z delovnimi razmerji (izbrala in uredila: Darja Senčur Peček) .....	121
--	-----

Izbrani primeri iz novejše sodne prakse Vrhovnega sodišča RS na področju delovnih in socialnih sporov (izbral in uredil: Marijan Debelak) ..... 145

***najave, oglasi / announcements***

Napovednik kongresa XXIV. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, 2025 / XXIV Slovenian Congress of Labour Law and Social Security, 29 – 30 May 2025 ..... 187



## Med javno zdravstveno službo in tržnim izvajanjem zdravstvene dejavnosti

Grega Strban\*

UDK: 614.2(497.4)

**Povzetek:** *Eno temeljnih vprašanje je, kdo naj bo odgovoren za zagotavljanje varnosti dohodka ob nastanku bolezni ali poškodbe. Oboje lahko predstavlja zasebno tveganje, za katerega je odgovorna oseba sama, njen delodajalec in zasebna zavarovanja, ali socialno tveganje, za katerega varnost zagotavljajo javni sistemi, predvsem sistem socialne varnosti, pa tudi občina in država neposredno. Naš zakonodajalec se je najprej lotil preureditve izvajanja zdravstvene dejavnosti, z namenom povečanja vseh vrst dostopnosti do zdravstvenih storitev in medicinskih stvari. Z vidika obveznega zdravstvenega zavarovanja se je torej najprej osredotočil na postopek uveljavljanja pravic, šele kasneje je predvidena dopolnitev obveznega zdravstvenega zavarovanja. To mora bolj podrobno urediti vsebinske pravice in nadzor nad njihovim uresničevanjem. Pri zakonskem urejanju je treba izhajati iz potreb pacientov in ne zgolj sistema zdravstvene dejavnosti ali njenih izvajalcev.*

**Ključne besede:** *zdravstvena dejavnost, mreža javne zdravstvene službe, izvajalec zdravstvene dejavnosti, izvajalec zdravstvenih storitev, obvezno zdravstveno zavarovanje*

**Between Public Healthcare Provision and Healthcare Market**

**Abstract:** *Who should be responsible for providing income security when sickness or injury occur, is one of the fundamental questions. Both may*

\* Grega Strban, redni profesor in predstojnik Katedre za delovno in socialno pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in znanstveni svetnik (Senior Research Associate) na Pravni fakulteti Univerze v Johannesburgu.

grega.strban@pf.uni-lj.si

Grega Strban, PhD, Full Professor and Head of Labour and Social Law Department at the Faculty of Law, University of Ljubljana and Senior Research Associate at the University of Johannesburg.

*present a private risk, for which responsibility lies with the private person, his or her employer and private insurances, or a social risk, for which security shall be provided by social security scheme, the state and local communities. Slovenian legislature tackled the reshaping of healthcare provision to enhance the access to medical services and medicinal goods, such as medical aids and medicines. From mandatory health insurance point of view, it has focused on the procedure of enforcing the rights first and not their substance. That shall be done with the amendments to the health care and health insurance act at a later stage. Legislative endeavours have to stem from the health needs of inhabitants and not only the health delivery system and healthcare providers as such.*

**Keywords:** *healthcare, public healthcare network, healthcare provision, health services, mandatory health insurance*

## 1. UVODNA RAZMIŠLJANJA

Zimzeleno vprašanje povezano z zdravstvenim varstvom, pa tudi sicer pravom socialne varnosti je, kdo naj bo odgovoren za zagotavljanje varnosti dohodka ob izpolnitvi določenih splošnih tveganj v življenju, v našem primeru ob nastanku bolezni ali poškodbe. Naj bo to odgovornost pravnih subjektov javnega ali zasebnega prava. Med prvimi so država in lokalne skupnosti kot izvirne pravne osebe javnega prava in zavodi, ki jih te ustanavljajo kot izvedene pravne osebe javnega prava. Med zasebnimi subjekti so to posameznik, njegova družina, delodajalec ali zasebna zavarovanja.

V prvi vrsti (primarno) mora biti država odgovorna za zagotavljanje varnosti, tudi socialne varnosti. K temu jo zavezujejo številni mednarodni pravni akti in nacionalne ustave, tudi slovenska, s pravico do socialne varnosti in pravico do zakonsko urejenega zdravstvenega varstva iz javnih sredstev, torej javnega zdravstvenega varstva.<sup>1</sup>

Zdravje je med najpomembnejšimi vrednotami vsakega posameznika ali posameznice in vsake človeške družbe. Je temeljnega pomena za obstoj in svoboden razvoj vsake osebe, ki ji lahko omogoča uresničevanje ostalih

---

<sup>1</sup> Glej 50. in 51. člen Ustave RS, podrobno G. Strban, 2013, str. 341.

človekovih pravic, med njimi recimo pravic do izobraževanja, dela, zbiranja in združevanja,<sup>2</sup> in družbe kot celote. Zato zdravje ni le v interesu posamezne osebe, temveč je tudi v javnem, skupnem interesu. Bolezen ali poškodba sta dogodka v življenju, ki se bolj ali manj redno in predvidljivo pojavljata. Predstavljata tako javno, socialno tveganje,<sup>3</sup> kot tudi zasebno tveganje. Obstaja več stičnih točk med javnim in zasebnim v zdravstvu.

Prva je oblikovanje solidarne skupnosti, torej, kdo je vključen v krog solidarnosti. Druga je lahko financiranje sistema. Tega že sedaj pretežno financirajo delavci in delodajalci, brez neposredne udeležbe države (zaradi česar je samouprava dvostranska in ne tristranska), del pa delodajalci neposredno (npr. v nekaterih primerih do prvih 30 delovnih dni odsotnosti od dela).<sup>4</sup> Tretja je lahko upravljanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki se lahko zgleduje po zasebnih družbah ali je njim celo prepuščeno upravljanje, npr. v Švici in na Nizozemskem.<sup>5</sup> Četrta je opredelitev socialnega in zasebnega tveganja (določena ravnanja zavarovanih oseb so lahko izključena iz solidarnosti, recimo povzročitev samopoškodbe ali sodelovanje pri kaznivih dejanjih). Peta je obseg pravic, ki se zagotavljajo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in tistih, ki so prepuščene lastnemu financiranju (neposredno ali s pomočjo ene od različnih vrst zasebnega zdravstvenega zavarovanja). Šesta stična točka med javnim in zasebnim v zdravstvu je s prejšnjo neposredno povezana. Večina (najzahtevnejših) zdravstvenih storitev in dragih medicinskih stvari (recimo, individualizirana zdravila za napredno zdravljenje)<sup>6</sup> se namreč zagotavlja v mreži javne zdravstvene službe, za katero je značilna solidarnost in enako obravnavanje vseh z enako potrebo zdravstvenega stanja. Nekatero (enake ali preostale zdravstvene storitve) pa so lahko prepuščene zdravstvenemu trgu, ki mora biti tudi urejen ali vsaj nadzorovan s strani države, lokalnih skupnosti in stanovskih organizacij.

---

<sup>2</sup> UN, Economic and Social Council, The right to the highest attainable standard of health, 11/08/2000, E/C.12/2000/4 (General Comments). Po drugi strani se argument javnega zdravja uporablja za omejitve človekovih pravic, npr. pravice do svobode gibanja (39. člen Pogodbe o delovanju EU), kar smo izkusili v času epidemije Covid-19.

<sup>3</sup> O razvoju socialnih tveganj G. Strban, 2024, 143.

<sup>4</sup> Glej L. Tičar, P. Končar (ur.) et al., 2025, komentar k 137. členu ZDR-1.

<sup>5</sup> MISSOC, <https://www.missoc.org/missoc-database/organisation/> (april 2025).

<sup>6</sup> Nekoliko drugače npr. sodbe VSRS VIII Ips 25/2020, VIII Ips 43/2020, VIII Ips 30/2020, vse z dne 02. 02. 2021, kjer je prednost dana zasebnemu zbiranju sredstev, čeprav bi storitve krilo tudi obvezno zdravstveno zavarovanje.

Pri tem je lahko vprašanje, katera od zadnje omenjenih stičnih točk naj bo tudi izhodiščna. Nekdaj je bila izhodišča točka izvajanje zdravstvene dejavnosti. Najstarejše pravno razmerje v zdravstvenem varstvu je bilo pogodbeno razmerje med pacientom in zdravnikom. Sprva je bilo menjalno razmerje, v katerem sta nastopala pacient kot povpraševalec in zdravnik kot ponudnik zdravniških storitev. Zdravnik se je zavezal opraviti zdravljenje in pacient je takšno storitev nagradil. Honorar ni veljal kot nasprotna, sinalagmatična dajatev. V času rimskega cesarstva in kasneje v občem pravu so bile zdravnikove storitve izvedene zaradi časti (*honeste*), brez plačila. V skladu z naravo zdravniške umetnosti je bila v ospredju dobrobit bolnih in ne pridobitev denarja. Dejansko je bil rimski zdravnik nagradjen s prostovoljnim plačilom, tako imenovanim »honorarium«. <sup>7</sup> Če je to še zmeraj izhodiščna točka, potem dajemo prednost zasebnemu izvajanju zdravstvene dejavnosti, v katero je v javnem interesu sicer mogoče poseči, in je obvezno zdravstveno zavarovanje reducirano zgolj na enega od plačnikov tovrstne dejavnosti.

Seveda so pravna razmerja danes precej bolj dinamična in pravno razvita. Pomembno je, da posamezna oseba v razmerju do izvajalca zdravstvene dejavnosti ne nastopa povsem sama. Je v pravno urejenem razmerju z nosilcem obveznega zdravstvenega zavarovanja (pri nas Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ZZZS), ta pa je v pravnih razmerjih z različnimi izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki ponujajo raznovrstne zdravstvene storitve in medicinske stvari (npr. zdravila in medicinske pripomočke). Zavarovana oseba posameznih ne uveljavlja pri ZZZS, ki jih je sicer dolžan zagotoviti, temveč pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti, ki so vključeni v oskrbo obvezno zdravstveno zavarovanih oseb. Imenujemo jo mreža javne zdravstvene službe, ki jo zagotavljajo občine in država, financira pa predvsem ZZZS z zbranimi prispevki. Mrežo izvajalcev javne zdravstvene službe sestavljajo vsi javni in zasebni izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki na podlagi akta o ustanovitvi ali koncesije in pogodbe z ZZZS opravljajo zdravstvene storitve v breme javnih sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja. Ostalo je prepuščeno tržnemu izvajanju zdravstvene dejavnosti.

V tem primeru je v današnjem času izhodiščna točka obvezno zdravstveno zavarovanje, z vsemi značilnostmi, od oblikovanja kroga zavarovanih oseb, financiranja, upravljanja, opredelitve socialnega tveganja ter vrste in obsega pravic. Izvajanje zdravstvene dejavnosti je zgolj postopek uveljavljanja vsebinskih

---

<sup>7</sup> D. S. Gurgel, 2000, str. 5.

(materialnih) pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Izhodišče je torej obvezno zdravstveno zavarovanje in izvajanje zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe.

V tem prispevku so analizirane predlagane spremembe Zakona o zdravstveni dejavnosti<sup>8</sup> (ZZDej-N).<sup>9</sup> Za pravilno razumevanje razmejitve med javnim in zasebnim organiziranjem zdravstvenega zavarovanja bi bilo treba analizirati tudi predlagane spremembe Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ),<sup>10</sup> ki ureja vsebinske pravice, vlogo ZZZS, krog zavarovanih oseb in način financiranja obveznega zdravstvenega zavarovanja. V času pisanja prispevka, to besedilo še ni bilo objavljeno. Zato se prispevek ne osredotoča na vsebinske vidike obveznega zdravstvenega zavarovanja, temveč na njegove procesne vidike, torej izvajanje zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe.

## 2. VRSTE IZVAJALCEV JAVNE ZDRAVSTVENE SLUŽBE

Mrežo javne zdravstvene službe morajo sooblikovati država, občine in ZZZS, pa tudi NIJZ (in še kdo), ki lahko zagotovi za oblikovanje mreže pomembne podatke. Temelj je lahko strukturirano povprečje opravljenih storitev v preteklem obdobju. Končno odgovornost (in s tem določitev mreže) pa mora imeti država, ki je po Ustavi zavezana z zakonom urediti pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev.<sup>11</sup> Mrežo je treba obdobjno prilagajati spreminjajočim se zdravstvenim potrebam prebivalstva in ne zgolj možnostim izvajalcev zdravstvene dejavnosti.<sup>12</sup>

Pri tem ZZZS ne sme sodelovati pri oblikovanju mreže javne zdravstvene službe zgolj s predhodnim mnenjem, recimo pri ustanovitvi, spremembi programa ali prenehanju javnega zdravstvenega zavoda na vseh ravneh zdravstvene dejavnosti.<sup>13</sup> Ločiti je treba mrežo in koncesijo za opravljanje javne zdravstvene službe, pri podelitvi katere ZZZS ne sodeluje. Koncesija bi morala biti razumljena zgolj kot možnost (pooblastilo) za opravljanje javne zdravstvene službe, dejanska

---

<sup>8</sup> ZZDej, Uradni list RS, št. 9/92, s spremembami in dopolnitvami.

<sup>9</sup> Predlog sprememb in dopolnitev ZZDej, EVA 2024-2711-0060, 16. 1. 2025.

<sup>10</sup> ZZVZZ, Uradni list RS, št. 9/92, s spremembami in dopolnitvami.

<sup>11</sup> Glej 2. odstavek 50. člena Ustave RS, Uradni list RS, št. 33/91-I, s spremembami in dopolnitvami.

<sup>12</sup> Več G. Strban, 2024, str. 1204.

<sup>13</sup> Glej 25. člen ZZDej.

vključitev vanjo pa nastopi šele, ko se pokaže potreba po zasebnem opravljanju zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe in koncesionar sklene pogodbo z ZZZS. Če pogodbe ne sklene, zdravstvenih storitev za obvezno zdravstveno zavarovane osebe ne more opravljati.<sup>14</sup>

Nejasna ločitev nalog pri zagotavljanju mreže javne zdravstvene službe lahko vodi v nerazumne zahtevke, da je dolžnost ZZZS določiti izbranega osebnega zdravnika. In če bi moral določiti tega, zakaj še ne vseh ostalih, napotnih zdravnikov. Tovrstna avtoritarna določitev izvajalca zdravstvene dejavnosti in izvajalca zdravstvenih storitev s strani ZZZS, bi bila v neposrednem nasprotju s pravico do proste izbire izvajalca zdravstvene dejavnosti in zdravstvenih storitev.<sup>15</sup> Seveda pa je treba predpisati postopek ravnanja, če ni dovolj izvajalcev, ki bi jih bilo mogoče izbrati v razumnem času, vključno s pritegnitvijo potrebnih zasebnih izvajalcev v mrežo javne zdravstvene službe (pod enakimi pogoji kot so sicer vključeni izvajalci v tej mreži)<sup>16</sup> in pravico do zdravljenja v tujini.<sup>17</sup> Vendar tudi to ne more zadostovati, vse dokler nimamo predpisane zapovedi gospodarnosti in nadzora nad (ne)potrebnostjo izvajanja zdravstvenih storitev.

### **3. RAZMEJITEV MED JAVNIM IN ZASEBNIM OPRAVLJANJEM ZDRAVSTVENE DEJAVNOSTI**

Izvajalci zdravstvene dejavnosti in pri njih delujoči izvajalci zdravstvenih storitev morajo izpolnjevati določene splošne pogoje, ne glede na to, katero vrsto zdravstvene dejavnosti opravljajo, tisto v mreži javne zdravstvene službe ali na zdravstvenem trgu. Pogoja sta lahko recimo dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti in vpis v ustrezen register. Zaradi pomena za zdravje prebivalstva, morajo vsi izvajalci izpolnjevati tudi ustrezne kadrovske pogoje, pogoje ustrezne opremljenosti, prostora in poročanja nadzornim organom, ki je namenjeno zagotavljanju varnosti in kakovosti v zdravstvu.<sup>18</sup> Posamezni izvajalci zdravstvenih

---

<sup>14</sup> Glej 42. člen ZZDej ter 63. in nasl. člene ZVZZ.

<sup>15</sup> Več A. Oven (ur.) et al., komentar k 9. členu ZPacP (Pravica do proste izbire zdravnika in izvajalca zdravstvene dejavnosti). Glej npr. sklep VDSS, 15/2024, 17.4.2024, SI:VDSS:2024:PSP.15.2024.

<sup>16</sup> G. Strban, 2005.

<sup>17</sup> Izčrpano G. Strban, 2023, str. 332.

<sup>18</sup> Med temi je recimo pošiljanje dokumentacije v Centralni register podatkov o pacientih, spremljanje kazalnikov kakovosti, poročanje zapletov. Glej Zakon o zagotavljanju kakovosti v zdravstvu, ZZZK, Uradni list RS, št. 102/24.

storitev morajo biti ustrezno usposobljeni in imeti zdravniško licenco.<sup>19</sup> Pri nas je zdravljenje pridržano zdravnikom (zdravniški pridržek), ne pa tudi drugim skupinam, recimo zdravilcem.<sup>20</sup>

Poleg splošnih so določeni tudi posebni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe, ne glede na njihovo pravno obliko. Za dodeljeni program zdravstvene dejavnosti bi morali imeti lastne polno zaposlene zdravstvene delavce in sodelavce in spremljati bi morali učinkovito opravljeno delo.<sup>21</sup> Program se ne bi smel drobiti in bi se moral dodeljevati v celih številkah, izvajalec pa bi moral poskrbeti za njegovo izvedbo v celoti, vključno z morebitnimi zapleti. Sedaj se namreč lahko zgodi, da manjši izvajalci opravijo del storitve, v primeru zapleta ali težjega poteka pa napatijo na UKC, pri čemer oba lahko zaračunata opravljene storitve ZZZS, kljub sistemu pavšalov po skupinah primerljivih primerov (tako imenovano plačilo po SPP, angleško *diagnose related groups* ali DRG).

Na ugotovljeno kakovost (strukturno, postopkovno in izida zdravljenja)<sup>22</sup> bi bilo mogoče vezati povečanje (ali zmanjšanje) obsega programa javne zdravstvene službe izvajalca zdravstvene dejavnosti in o stanju kakovosti obveščati paciente. Znotraj izvajalca zdravstvene dejavnosti pa bi moralo biti mogoče nagradjevati najbolj uspešne izvajalce zdravstvenih storitev oziroma njihove oddelke.

Vsi izvajalci zdravstvene dejavnosti morajo biti ustrezno informacijsko povezani, da lahko odločevalci (predvsem ministrstvo za zdravje, občine in ZZZS) dobijo ustrezne podatke, na podlagi katerih lahko posodobijo mrežo javne zdravstvene službe. Izvajalci zdravstvenih storitev morajo biti izobraženi o pomenu mreže javne zdravstvene službe in obveznem zdravstvenem zavarovanju, ki jo financira.<sup>23</sup>

V posameznih ureditvah potrebujejo zdravniki posebno dovoljenje, pripustitev ali akreditacijo za sodelovanje pri zdravljenju zavarovanih oseb. Tako v nemški ureditvi zgolj licenca za opravljanje poklica zdravnika, udeležbe ne omogoča. Pri ambulantni oskrbi zavarovanih oseb prevladujejo samostojni zdravniki, psihoterapevti in zobozdravniki, torej tisti z lastno ordinacijo. Le-ti potrebujejo pripustitev, ki je odvisna od izpolnitve subjektivnih in objektivnih pogojev. Številno

---

<sup>19</sup> Glej zakon o zdravniški službi, ZZdrS, Uradni list RS, št. 98/99, s spremembami in dopolnitvami.

<sup>20</sup> Zakon o zdravilstvu, ZZdrav, Uradni list RS, št. 94/07 in 87/11.

<sup>21</sup> Glej 53.b člen ZZDej, ki določa, kdaj je mogoče dati (ali zavrniti) soglasje za delo pri drugem delodajalcu.

<sup>22</sup> V. Prevolnik Rupel, D. Marušič (2021).

<sup>23</sup> G. Strban, 2024, str. 1204.

pripuščenih zdravnikov, ki morajo storitve opravljati osebno, je omejeno (*numerus clausus*). Drugim zdravnikom ali zdravniško vodenim ustanovam se udeležba zagotovi s pooblastilom, ki je lahko krajevno, časovno in vsebinsko omejeno.<sup>24</sup>

Pri nas je Računsko sodišče že leta 2021<sup>25</sup> ugotovilo, da vlada in ministrstva pri zagotavljanju normativne ureditve javne službe in razmejevanja javne službe od drugih dejavnosti javnih zavodov v letih 2016 do 2018 niso bili učinkoviti. Revizijsko poročilo se je nanašalo tudi na izvajanje zdravstvene dejavnosti. Ministrstva in vlada so pripravili novelo ZZDej (ZZDej-N), s katero želijo nasloviti nekatera odprta vprašanja izvajanja zdravstvene dejavnosti.

#### 4. BO PREDLOG ZZDej-N REŠIL VSE ZAGATE?

Predlagatelj je cilje ZZDej-N opredelil kot nadgradnjo vstopnih pogojev v sistem zdravstvene dejavnosti in v mrežo javne zdravstvene službe; učinkovito upravljanje javne mreže; povečanje digitalizacije v zdravstvu; krepitev vloge javnih zavodov; ukinitvev oziroma zmanjševanje dvojnih praks v javnih zdravstvenih zavodih; večanje transparentnosti pri opravljanju zdravstvene dejavnosti z vidika vseh deležnikov, vključno z bolj preglednim postopkom podeljevanja koncesij; zmanjšanje nasprotij interesov v javnih zdravstvenih zavodih; stabilizacijo delovanja javnih zdravstvenih zavodov; jasno razmejitev javne in zasebne oziroma tržne (zdravstvene) dejavnosti; povečanje motivacije zdravstvenih delavcev, zaposlenih pri javnem (zdravstvenem) zavodu; povečanje zaupanja v javne (zdravstvene) zavode in zdravstvene delavce.<sup>26</sup>

##### 4.1. Pogoji za izvajanje zdravstvene dejavnosti

Analizirati je mogoče posamezne ukrepe za doseganje teh ciljev. Tako naj bi se pri pogojih za opravljanje zdravstvene dejavnosti jasno določilo, da morajo imeti izvajalci zdravstvene dejavnosti, ne le dovoljenje ministrstva za zdravje za opravljanje te dejavnosti, temveč to dejavnost tudi vpisano v ustrezni register.

---

<sup>24</sup> O pripustitvi (nem. *Zulassung*) in pooblastitvi (*Ermächtigung*) para. 95 SGB V. G. Strban (2005), str. 246.

<sup>25</sup> Računsko sodišče, 2021, str. 29.

<sup>26</sup> Predlog ZZDej-N, str. 34.

Šele po vpisu v register, naj bi bilo mogoče v tridesetih dneh zahtevati dovoljenje ministrstva za zdravje. Torej ne bi bila več mogoča pridobitev dovoljenja in odlašanje z vpisom v register. Poleg tega šteje za opravljanje zdravstvene dejavnosti vsakršno opravljanje zdravstvenih storitev.<sup>27</sup> Tako naj ne bi bilo več mogoče samostojno opravljanje zdravstvenih storitev, recimo kot samozaposlena oseba brez dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti (in njenega vpisa v ustrezní register).

Predvidena je tudi verifikacija prostorov in opreme, ki se zaključi z obrazloženim mnenjem verifikacijske komisije. Takšna verifikacijska listina naj bi veljala petnajst let, nato pa bi bilo treba verifikacijo opraviti ponovno. Vzpostavljen naj bi bil križni šifrant med vrsto zdravstvene dejavnosti (VZD) in vrstami zdravstvenih storitev (VZS), ki sodijo v njen okvir, kar naj bi prineslo večjo preglednost tako na področju dovoljenj kot tudi koncesij in na področju plačil v mreži javne zdravstvene službe.

Slednja je v predlogu ZZDej-N<sup>28</sup> opredeljena kot celovit sistem javne skrbi za zdravje prebivalstva in obsega zdravstvene storitve, katerih trajno, usklajeno in nemoteno opravljanje zagotavljajo v javnem interesu država in samoupravne lokalne skupnosti in ki se, temelječe na načelu solidarnosti in enakopravnega dostopa, zagotavljajo kot pravice obveznega zdravstvenega zavarovanja ter se v celoti ali deloma financirajo iz javnih sredstev, predvsem iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

## 4.2. Nepridobitnost izvajanja javne zdravstvene službe

Predvideno je, da bi le javni zdravstveni zavodi izvajali zdravstvene storitve v mreži javne zdravstvene službe na nepridobiten način. Ti bi lahko storitve obveznega zdravstvenega zavarovanja in tržno dejavnost, zaradi namena varstva integritete namensko zbranih sredstev opravljali tako, da presežek prihodkov nad odhodki javni zavod porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti. Presežek bi lahko porabili za investicije v prostore in opremo (z namenom nenehnega izboljševanja kakovosti in varnosti zdravstvene obravnave), stroške usposabljanja in stalnega izpopolnjevanja, plač zaposlenih ali za tekoče stroške poslovanja.

---

<sup>27</sup> Spremenjena 3. in 3.a člen ZZDej (2. in 3. člen ZZDej-N).

<sup>28</sup> Novi 2. odstavek 3. člena ZZDej (2. člen ZZDej-N).

Stranke koalicije so v zakonodajnem postopku sprejele amandma o nepridobitnosti opravljanja zdravstvenih storitev v mreži javne zdravstvene službe tudi za koncesionarje.<sup>29</sup> Z dopolnitvijo so določili porabo dobička presežka prihodkov nad odhodki tudi koncesionarjem, in sicer v delu, ko opravljajo koncesijsko dejavnost. V tem delu izvajajo javno zdravstveno službo, znotraj katere naj bi veljal enak pravni režim za vse izvajalce. Poudarili so, da novela ZZDej sledi nepridobitnemu modelu, ki ob izpolnjevanju zakonskih pogojev dopušča tudi tržno (pridobitno) dejavnost. Koncesionarji namreč v delu, ko ne opravljajo koncesijske dejavnosti, svobodno uresničujejo svoje pridobitne interese, pri čemer jih država ne omejuje. Amandma le zahteva, da se ta dva modela ne prepletata oziroma da prihodki in odhodki iz enega ne prehajajo prosto v drugega, temveč je oboje ločeno in transparentno evidentirano.

Predlagatelj je menil, da ne gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, saj se koncesije v zdravstveni dejavnosti ne podeljujejo z namenom omogočanja dobička (oziroma možnostjo njegove uporabe v povsem zasebne namene) in da koncesije v zdravstveni dejavnosti nimajo enake narave kot tiste npr. v gospodarstvu. Ne delujejo na prostem trgu in ne nosijo ekonomskih tveganj (program in plačilo sta zagotovljena neposredno s podpisom pogodbe z ZZS, ki se po veljavni ureditvi mora skleniti po izdaji koncesijske odločbe in sklenitvi koncesijske pogodbe). Prav tako so podeljene brezplačno (ni zahtevane koncesnine), zato ni mogoče pristati na drugačno obravnavo koncesionarjev, kot se obravnavajo javni (zdravstveni) zavodi. Velja dodati, da obvezno zdravstveno zavarovanje plačuje zdravstvene storitve in medicinske stvari, za opremo in druge pogoje pa je odgovoren lastnik nosilca zdravstvene dejavnosti.

Predlagana sprememba ne prepoveduje doseganja presežka prihodkov nad odhodki, zgolj določa režim, kako se presežek lahko uporabi. Namembnost uporabe presežka je določena za javne zdravstvene zavode in koncesionarje v mreži javne zdravstvene službe. Presežek prihodkov je mogoče porabiti za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti, in sicer za investicije v prostore in opremo z namenom nenehnega izboljševanja kakovosti in varnosti zdravstvene obravnave, stroške usposabljanja in stalnega izpopolnjevanja ter plač zaposlenih ali tekoče stroške poslovanja. Sprejeti amandma ne posega v sklop dejavnosti,

---

<sup>29</sup> 1917-IX Amandma (K 2. Členu ZZDej-N) 5. 3. 2025 [Svoboda - Poslanska skupina Svoboda, SD - Poslanska skupina Socialnih demokratov, Levica - Poslanska skupina Levica, sprejet].

ki jo koncesionarji opravljajo kot tržno zdravstveno dejavnost (samoplačniško). V tem delu je namreč javni zavod omejen, ne pa tudi koncesionar.

Naše Ustavno sodišče je o vprašanju razpolaganja s presežki prihodkov nad odhodki delno že odločalo. Sprva se je oprlo predvsem na obliko izvajalca zdravstvene dejavnosti. Ugotovilo je, da so samostojni podjetniki in gospodarske družbe ustanovljeni z namenom tekmovanja na trgu in ustvarjanja dobička lastnikom.<sup>30</sup> V naslednji odločbi se je Ustavno sodišče bolj kot na pravnoorganizacijsko obliko izvajalca osredotočilo na vsebino in vrsto opravljanja zdravstvene dejavnosti.<sup>31</sup> Ugotovilo je, da je zagotavljanje trajnega, kakovostnega in univerzalnega dostopa do storitev javne zdravstvene službe javna korist, ki lahko upraviči poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude. Cilj je namenjen varstvu ustavne človekove pravice do zdravstvenega varstva in zagotavljanju javnega zdravja na splošno. Z izpodbijanim ukrepom, ki zagotavlja, da se vsi prihodki iz naslova koncesionirane lekarniške dejavnosti namenijo njenemu nadaljnjemu delovanju in razvoju, je takšno javno korist mogoče učinkovito zagotoviti. Vendar se s prepovedjo prostega razpolaganja z morebitnimi presežki prihodkov nad odhodki zasebnih lekarnarjev, še posebno v delu, v katerem uporabniki plačajo storitve v celoti iz zasebnih sredstev, posega v samo jedro pravice do svobodne gospodarske pobude.

S tem je ustavno sodišče posredno že ločilo med opravljanjem zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe in tržno zdravstveno dejavnostjo, podobno kot ju ločuje Ustava v 51. svojem členu. Obe morata biti ločeni in za vsako velja ločen pravni režim, za javno javnopravni in nedobičkonosen, za tržno zasebnopravni. V nasprotnem primeru, če bi se upoštevala zgolj pravna oblika in ne vrsta dejavnosti, bi lahko bile vse javne službe dobičkonosne (šolstvo, socialno varstvo, dolgotrajna oskrba, *ad absurdum* pa tudi gasilstvo, policija, sodstvo). Zato je nujno upoštevati naravo dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe, ki ne predstavlja trga zdravstvenih storitev, čeprav jo nekateri izvajajo v pravni obliki, ki je sicer namenjena (tudi ali predvsem) tekmovanju na trgu. Še več, nekateri avtorji ugotavljajo, da pogodbeni zdravniki, ki opravljajo javno zdravstveno službo, sploh ne morejo biti samozaposleni, saj niso izpostavljeni

---

<sup>30</sup> Odločba št. U-I-194/17 z dne 22. 3. 2018, Uradni list RS, št. 1/2019 in OdlUS XXIII, 14, Sl:USRS:2018:U.I.194.17.

<sup>31</sup> Odločba št. U-I-59/18 z dne 8. 9. 2022, Uradni list RS, št. 132/2022 in OdlUS XXVII, 20, Sl:USRS:2022:U.I.59.18.

ekonomskim priložnostim in tveganjem.<sup>32</sup> V mreži javne zdravstvene službe sta namreč program in plačilo zagotovljena ter nista pogojena s tekmovanjem na trgu zdravstvenih storitev. Čeprav se takšna razmejitev zdi jasna in razumna, sta s svojim javnim pismom nekoliko presenetila koalicijska ministra za zdravje in finance, ki sta pozvala k premisleku in dovolitvi dobičkonosnosti koncesionarjev tudi v delu, ko izvajajo zdravstvene storitve v mreži javne zdravstvene službe.<sup>33</sup>

### 4.3. Digitalizacija in regionalizacija

Poleg digitalizacije pri posameznem izvajalcu zdravstvene dejavnosti, je pomembna tudi medsebojna povezljivost. Povezani morajo biti izvajalci in nosilec obveznega zdravstvenega zavarovanja (ZZZS), pa tudi organizacije, ki zbirajo in analizirajo podatke o javnem zdravju (recimo NIJZ) in načrtujejo prihodnje ukrepe (recimo ministrstvo za zdravje).

Tako mora izvajalec zdravstvene dejavnosti za pridobitev dovoljenja ministrstva za zdravje dokazati obstoj ustrezne informacijske tehnologije in izpolnjevati tehnične zahteve za vključitev v enotni zdravstveno-informacijski sistem. Ta naj bi bil organiziran na nacionalni ravni, pri čemer se v sistem mora vključiti najpozneje z dnem začetka opravljanja zdravstvene dejavnosti. Navedena zahteva<sup>34</sup> se navezuje na Zakon o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (ZZPPZ).<sup>35</sup> Ta med drugim določa, da je vsak izvajalec zdravstvene dejavnosti odgovoren za obdelavo podatkov, in sicer v delu, ki se nanaša na zagotavljanje določene zdravstvene oskrbe.

Podatek se posreduje v Centralni register podatkov o pacientih (CRPP) takoj, ko nastane ali se prejme pri izvajanju zdravstvene obravnave ali mrliško pregledne službe, vendar najpozneje do konca delavnika. Podatek posreduje v CRPP izvajalec, ki ga prvi zabeleži, vsi izvajalci pa so dolžni podatke ažurirati v svoji dokumentaciji iz CRPP pred vzpostavitvijo stika s pacientom in tudi preveriti pravilnost kontaktnih podatkov ob vsakem stiku s pacientom, če ta omogoča nedvoumno identifikacijo pacienta. Spremembo kontaktnih podatkov ali načina

---

<sup>32</sup> B. Schulin, 1997, str. 55.

<sup>33</sup> Pismo ministrov predsednici parlamentarnega odbora za zdravstvo, št. 007-988/2024, z dne 24. 3. 2025.

<sup>34</sup> Glej predlagano 4. točko 4. odstavka 3.a člena ZZDej.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 65/00 do 112/24 – ZDIUZDZ.

vzpostavitev stika morajo izvajalci posredovati v CRPP prav tako do konca delavnika.<sup>36</sup>

Seveda pa morajo biti podatki urejeni pregledno, lahko dostopni, pacient pa mora imeti možnost zahtevati popravek neresničnih ali zavajajočih navedb (npr. če bi se kot diagnoza vpisal zgolj specialistični pregled, četudi odstopanje od normalnega stanja ne bi bilo ugotovljeno).

Predlagatelj je poleg posebne ureditve digitalizacije zaznal tudi potrebo po regionalizaciji zdravstvene dejavnosti, s čimer naj bi racionaliziral in konkretiziral mrežo javne zdravstvene službe. Zdravstvene regije predstavljajo novost v organizaciji zdravstvene dejavnosti. Posamezno zdravstveno regijo naj bi združevale socialnomedicinske, epidemiološke, higienske in zdravstvenoeколоške značilnosti.<sup>37</sup> Pokrivala naj bi krajevno območje več občin, določila pa bi jih vlada z uredbo. Izhajala naj bi iz dveh uveljavljenih regionalizacij na področju zdravstva in sicer devetih območnih enot NIJZ in desetih območnih enot ZZZS.

Regionalizacija lahko sicer pripomore k bolj racionalnemu in učinkovitemu upravljanju mreže javne zdravstvene službe. Poleg systemskega vidika pa ne sme biti spregledan vidik posameznega pacienta ali pacientke. Paziti je treba, da se dostopnost pacientov iz ene regije, ki bi potrebovali zdravstvene storitve v drugi regiji (recimo zaradi različnega stalnega in začasnega prebivališča, turističnega obiska ali obiska družine v drugem kraju) ne zmanjšuje. Vprašanje je torej, ali so zdravstvene regije namenjene zgolj boljšemu systemskemu načrtovanju, ali bodo tudi posamezni pacienti in pacientke vezani nanje in omejeni pri pravici do proste izbire izvajalca zdravstvene dejavnosti in (znotraj njega) izvajalca zdravstvenih storitev.

#### **4.4. Upravljanje javnih zdravstvenih zavodov in delo zdravnikov**

Po veljavni ureditvi lahko zdravstveni delavec, ki je zaposlen v javnem zdravstvenem zavodu, s soglasjem direktorja, opravlja zdravstvene storitve tudi izven matičnega javnega zdravstvenega zavoda. Predlagatelj ugotavlja, da je v zadnjih letih naraščalo število zdravnikov in nekaterih drugih zdravstvenih delavcev, zaposlenih v javnih zdravstvenih zavodih, ki v prostem času opravljajo zdravstvene storitve

---

<sup>36</sup> Glej 14. in naslednje člene ZZPPZ.

<sup>37</sup> Predlog ZZDej-N, str. 15.

kot zasebniki ali pri zasebnikih. To je lahko sporno iz več vidikov. En je varnost in zdravje pri delu, saj te storitve opravljajo v času, ki je namenjen obveznemu dnevnu ali tedenskemu počitku in izrabi letnega dopusta.

S tem se lahko slabšata predvsem kakovost in varnost zdravstvenih storitev za paciente. Predlagatelj ocenjuje, da obstajajo številne negativne posledice tako imenovane dvojne prakse, torej javnega in zasebnega opravljanja zdravstvenih storitev ene osebe. Nastaja lahko konflikt interesov in usmerjanje pacientov v zasebno izvajanje zdravstvene dejavnosti. Obstajata lahko recimo manjša motiviranost za delo in manjša storilnost v javnih ustanovah, preusmerjanje t. i. lažjih pacientov in donosnejših storitev iz javnega v zasebni sektor in podaljšanje čakalnih dob. Večji interes za zdravljenje lažjih pacientov se lahko kaže tudi v zmanjšani dostopnosti do zdravstvene obravnave težjih bolnikov. Ti pacienti ostajajo v javnem sistemu, kar povečuje stroške mreže javne zdravstvene službe in povzroča izgubo javnim zdravstvenim zavodom, medtem ko zasebniki letno beležijo vse večji dobiček.<sup>38</sup>

Tudi zato je predlagano merjenje dnevne delovne obremenitve glede na število opravljenih zdravstvenih storitev in določanje minimalne mesečne obremenitve.<sup>39</sup> Poleg tega naj bi še naprej veljale nekatere izjeme od splošno določene konkurenčne prepovedi v času delovnega razmerja.<sup>40</sup> Še zmeraj je potrebno predhodno pisno soglasje delodajalca, to pa bo lahko izdano le za opravljanje zdravstvenih storitev znotraj mreže javne zdravstvene službe, ne pa tudi za tržne zdravstvene storitve. Predlaga se tudi odprava domnevanega soglasja. Torej, ko tridesetdnevni molk delodajalca šteje za izdajo soglasja. Sedaj je predvideno, da mora biti soglasje dano izrecno in molk šteje za zavrnitev soglasja.<sup>41</sup>

Soglasje naj bi bilo mogoče izdati le za zdravstvenega delavca oziroma zdravstvenega sodelavca, za katerega javni zavod vodi analizo dnevne delovne obremenitve za redni delovni čas najmanj tri zaporedne mesece pred odločanjem o izdaji soglasja. Izdati bi ga bilo mogoče za največ petino tedenskega polnega delovnega časa (torej osem ur na teden), pri čemer se omejitve lahko upošteva v povprečju šestih ali dvanajstih mesecev.

---

<sup>38</sup> Ibid., str. 25.

<sup>39</sup> Predlagani novi 51.b člen ZZDej (35. člen ZZDej-N).

<sup>40</sup> Glej L. Tičar in P. Končar (ur.) et al., 2025, komentar k 39. členu ZDR-1.

<sup>41</sup> Glej predlog spremembe 53.b člena ZZDej.

Predvideno je tudi posebno soglasje, ki ni vezano na izpolnjevanje dodatnih pogojev. Tovrstno soglasje bo mogoče izdati za opravljanje zdravstvenih storitev neprekinjenega zdravstvenega varstva v drugem javnem zavodu, pri javnem visokošolskem zavodu s področja zdravstva v ustreznem pedagoškem (in znanstvenem) nazivu, za namen zagotavljanja zdravstvenega varstva na javnih prireditvah in shodih, v okviru mobilnega paliativnega tima, ki se financira iz javnih sredstev, pri Rdečem križu Slovenije, Javnem zavodu Republike Slovenije za presaditve organov in tkiv – Slovenija transplant, Policiji, v enotah za zaščito, reševanje in pomoč Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, vojaški zdravstveni enoti, v okviru dejavnosti medicine dela, prometa in športa, ter zdravstvenih storitev s področja letalske medicine.

Vprašanje ostaja, ali predlagana ureditev bistveno spreminja in bolj podrobno razmejuje med delom v javnih zdravstvenih zavodih in pri zasebnikih. Večina zasebnikov namreč deluje v mreži javne zdravstvene službe, kjer bo soglasje še zmeraj mogoče pridobiti. Pogoji med javnimi zdravstvenimi zavodi in zasebniki v mreži javne zdravstvene službe niso povsem izenačeni. Bili bi recimo, če bi lahko v mreži javne zdravstvene službe, ne glede na pravo obliko, opravljal zdravstvene storitve le s polno zaposlenimi osebami (pri čemer bi se tudi program moral podeljevati na cele številke in ne drobiti). Ostaja namreč možnost sklepanja civilnih pogodb (avtorskih in podjemnih, ne pa več s samostojnimi podjetniki), v določenih primerih pa tudi (davčno ugodnejših) pogodb pri lastnem delodajalcu.<sup>42</sup> Ustreznost ukrepa davčnih ugodnosti zgolj za nekatere zdravstvene storitve pri lastnem delodajalcu je lahko še posebej vprašljiva. Predvidena je tudi profesionalizacija vodenja in upravljanja javnih zdravstvenih zavodov. Nekateri pogoji za vodenje in nadzor so predvideni v zakonu, ostalo pa bo mogoče urediti s podzakonskimi akti.

---

<sup>42</sup> Glej spremenjeni 53.c člen ZZDej (38. člen ZZDej-N).

## 5. SKLEPNO

Predlagana posodobitev režima izvajanja različnih vrst zdravstvene dejavnosti je dobrodošla. Predvsem je treba pri ureditvi izhajati iz potreb pacientov in pacientk in ne le sistema zdravstvene dejavnosti ali njenih izvajalcev. Tako se zdijo razumni dodatni pogoji in ureditev dinamične, zdravstvenim potrebam prebivalstva prilagojene mreže javne zdravstvene službe. Ta je izrazito v javnem interesu in vanjo je treba nenehno vlagati, tudi presežke prihodkov nad odhodki. V javnem interesu morajo biti dobro opremljeni in usposobljeni izvajalci zdravstvenih storitev, ki bodo te zagotavljali v informacijsko povezanem in regionalnim potrebam prilagojenem sistemu zdravstvene dejavnosti.

Vendar se s posodobljeno ureditvijo zdravstvene dejavnosti ne sme omejevati dostopnosti do zdravstvenih storitev pacientk in pacientov. To je treba povečevati, tudi z zagotavljanjem zmožnosti izvajalcev, ki morajo storitve opravljati kakovostno in varno. V mreži javne zdravstvene službe mora biti motiv dobrobit obvezno zdravstveno zavarovanih oseb. Tržna zdravstvena dejavnost mora biti urejena ločeno, saj to zahteva tudi naša Ustava.

Vendar samo spremembe in dopolnitve zakona o zdravstveni dejavnosti ne bodo rešile vseh zagat slovenskega zdravstvenega sistema. Enako pomembna je vsebinska (materialna) ureditev pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in določitev zapovedi gospodarnosti, ki se je morajo izvajalci držati v korist obvezno zdravstveno zavarovanih oseb. Samo ti lahko (in morajo) vsebinsko nadzirati porabo tretjega največjega proračuna v državi.

### LITERATURA

- Gurgel, Detlef S., Die Entwicklung des Vertragsärztlichen und Vertragszahnärztlichen Vergütungssystems nach dem Zweiten Weltkrieg, Schaker Verlag, Aachen 2000.
- Prevolnik Rupel, Valentina; Marušič, Dorjan, Structure, Processes and Results in Healthcare System in Slovenia, Intechopen 2021.
- Računsko sodišče, Revizijsko poročilo Učinkovitost ureditve javne službe, številka: 320-2/2016/85, Ljubljana, 8. oktobra 2021.
- Schulin, Bertram, Verfassungsrechtliche Grenzen bei der Umgestaltung des Sozialstaats im Bereich der Gesundheitssicherung, VSSR, št. 1/1997., str. 43-57.
- Strban, Grega: Social risks and their development, in: Marco Mocella, Elena Sychenko (eds): The quest for labour rights and social justice, Work in a changing world, Franco Angeli s.r.l., Milano 2024, str. 143-160, <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/view/1202/1264/6790>

- Strban, Grega: Posebnosti pri izvajanju zdravstvene dejavnosti v mreži javne zdravstvene službe, *Podjetje in delo*, 2024 (50), št. 6-7, str. 1204-1214.
- Strban, Grega: Cross-border healthcare and social security rights, v: Frans Pennings, Gijsbert Vonk (Eds.): *Research Handbook on European Social Security Law, Second Edition*, Edward Elgar Publishing 2023, str. 332-352.
- Strban, Grega: Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Marijan Pavčnik, Aleš Novak (ur.), *(Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana 2013*, str. 341-391.
- Strban Grega: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, *Cankarjeva založba, Zbirka Scientia Iustitia, Ljubljana, 2005*.
- Tičar, Luka (ur.), Končar, Polonca (ur.), *Delovna razmerja : Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1): komentar zakona. 1. natis, Tax-Fin-Lex: Pravna fakulteta, Ljubljana 2025*.
- UN, Economic and Social Council, *The right to the highest attainable standard of health, 11/08/2000, E/C.12/2000/4 (General Comments)*.

## **Between Public Healthcare Provision and Healthcare Market**

**Grega Strban\***

### **Summary**

Who should be responsible for providing income security when sickness or injury occur, is one of the fundamental legal questions related to the law of social security. Both may present a private risk, for which responsibility lies with the private person, his or her employer and private insurances, or a social risk, for which security shall be provided by social security scheme, the state and local communities. Slovenian legislature tackled the reshaping of healthcare provision to enhance access to medical services and medicinal goods, such as medical aids and medicines.

There are several points of collision between public and private elements in health. From those, who should be within the solidarity circle of a mandatory health insurance (on national health service) scheme, to financing and managing of the system, defining the social risk and benefits provided when it occurs, to healthcare provision, which may be entrusted to public and private providers within a public healthcare system or private health market place. Crucial question is what the point of departure should be. Shall it be healthcare provision and private elements, whereby public health insurance scheme is considered merely as one possible way of financing it. Or should it be the mandatory health insurance, which should secure equitable and equal access to healthcare to all. From mandatory health insurance point of view, the legislature has focused on the procedure of enforcing the rights first and not their substance. That shall be done with the amendments to the health care and health insurance act at a later stage.

It is proposed that public healthcare network shall be more precisely defined and dynamic, assessed every year to respond to the healthcare needs of inhabitants, rather than capacity of healthcare providers. Moreover, the free choice of

---

\* Grega Strban, PhD, Full Professor and Head of Labour and Social Law Department at the Faculty of Law, University of Ljubljana and Senior Research Associate at the University of Johannesburg. [grega.strban@pf.uni-lj.si](mailto:grega.strban@pf.uni-lj.si)

providers must remain and unreasonable are calls for administratively appointing a medical doctor at primary but also other levels of healthcare provision.

Some general conditions have to be met by all healthcare providers. Other, more specific ones have to be fulfilled by providers in the public healthcare network. They have to be informationally linked between each other and other supervisory, analytical and planning institutions. It is proposed that healthcare provision is organised regionally. Although, regional organisation might prove to have some advantages, it must not reduce access to healthcare to patients outside their healthcare region.

Two proposals are especially controversial among the healthcare providers. They are non-for-profit provision of healthcare within the public healthcare network and work of medical doctors for public and private healthcare providers at the same time. The first has also been considered by the Slovenian Constitutional Court. At first it focused on the legal personality of healthcare providers. If they were organised as private entities, they should be allowed to make profits also within the public healthcare network. However, at a later stage, it distinguished between healthcare provision within the public network and on the private healthcare market. Such substantive distinction reflects the constitutional provision of delineating between public and private healthcare provision. The current legislative proposal emphasises solidarity and equal access to public healthcare.

With the second question, the legislative proposal regulates work of healthcare professionals. They could work within the public healthcare network (at public or private providers) or outside of it, but no longer at the same time. Regulation related to the health and safety provisions as well as quality and safety of healthcare for which a new law has recently been passed.

The current legislative proposal deals with healthcare provision and another one is required to regulate more precisely substantive healthcare rights. In both cases, legislative endeavours must stem from the health needs of inhabitants and not only the health delivery system and healthcare providers as such.





## Plačna vrzel med spoloma v Sloveniji: se načelo enakega plačila za enako oziroma enakovredno delo uresničuje v praksi?

Andreja Poje Rožič\*

UDK: 331.221.8:316.346.2(497.4)

**Povzetek:** avtorica v prispevku obravnava plačno vrzel med spoloma, predstavi pravni okvir za zagotavljanje uresničevanja načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti v praksi in ključne teoretične pristope, empirične podatke in izzive, ki preprečujejo, da bi se ti dve načeli uspešno uresničevali v praksi. Avtorica prav tako analizira položaj žensk in moških na trgu dela, predstavi podatke o plačni vrzeli v Sloveniji in Evropski uniji in obravnava ključne vzroke za nastanek razlik v plačah med spoloma v Sloveniji. Prav tako predstavi potencialne rešitve za lažje uresničevanje načela enako plačilo za enako oziroma enakovredno delo v praksi.

**Ključne besede:** spol, razlika v plači/plačilu med spoloma, sistem plač, transparentnost plač, diskriminacija, segregacija, trg dela.

**The Gender Pay Gap in Slovenia: Is the Principle of Equal Pay for Equal or Equivalent Work Being Implemented in Practice?**

**Summary:** The author examines the gender pay gap, presents the legal framework for ensuring the implementation of the principle of equal pay for equal work or work of equal value in practice and discusses key theoretical approaches, empirical data, and challenges that hinder the successful realisation of these principles. The author also analyses the position of women and men in the labour market, provides data on the gender pay gap in Slovenia and the European Union, and explores the key causes of pay

\* Andreja Poje Rožič, doktorica znanosti, neodvisna raziskovalka in svetovalka.  
Andreja Poje Rožič, PhD, independent researcher and consultant.

*disparities between men and women in Slovenia. Furthermore, the article presents potential solutions to facilitate the practical implementation of the principle of equal pay for equal or equivalent work.*

**Keywords:** *gender, gender pay gap, wage system, pay transparency, discrimination, segregation, labour market.*

## 1. UVOD

Razlike v plačilu med spoloma za enako oziroma enakovredno delo predstavljajo enega od ključnih izzivov na področju enakosti spolov. Neenakost v plačilu med spoloma ima dolgoročne ekonomske in socialne posledice. Spolna neenakost na trgu dela povzroča neučinkovito alokacijo talentov in virov tako po poklicih, dejavnostih kot podjetjih, zmanjšuje agregatno produktivnost in povpraševanje ter ustvarja izgube dohodka na prebivalca<sup>1</sup>. Kljub napredku žensk pri njihovem vključevanju na trg dela, doseženi izobrazbi ter sprejeti zakonodaji, ki naj bi zagotavljala enakost, razlike v plačilu med spoloma na globalni ravni vztrajajo in se v času le počasi zmanjšujejo.

Spol igra pomembno vlogo pri oblikovanju odnosov nadrejenosti in podrejenosti v družbi<sup>2</sup>, je družbeno in kulturno opredeljen ter povezan s predsodki<sup>3</sup>. Družba, trg dela in organizacije oz. podjetja so prežeta s spolnimi stereotipi in vplivom androcentričnega družbenega reda. Trge dela oblikujejo družbene norme, diskriminatorne sile, neenakost moči ter kulturni in verski vplivi in vidiki<sup>4</sup>.

Za oceno spolnih neenakosti na trgu dela in spremljanje napredka na tem področju se, kot kazalnik, pogosto uporablja plačna vrzel med spoloma, ki meri razliko v plačah oziroma dohodkih moških in žensk kot delež moških plač ali dohodkov in se izračunava na urni, mesečni ali letni ravni<sup>5</sup>.

Pri obravnavi enakosti plačil je potrebno opozoriti na dva ključna koncepta, in sicer na načelo enako plačilo za enako delo in na načelo enako plačilo za delo enake vrednosti. Prvo načelo se nanaša na razlike v plačilih med ženskami in moškimi

<sup>1</sup> Poje A. (2024).

<sup>2</sup> Kozel P. (2002).

<sup>3</sup> UNDP (2013).

<sup>4</sup> Cook in Razavi (2012).

<sup>5</sup> Oelz in drugi (2013).

na istem delovnem mestu, z enako delovno dobo, s podobnimi kvalifikacijami, ki opravljajo enako ali skoraj enako delo v enakovrednih pogojih<sup>6</sup>. Delovna mesta so v praksi pogosto vsebinsko enaka vendar različno poimenovana in razvrščena glede na to, ali jih opravlja moški ali ženska, kar lahko prikriva neupravičene razlike v plačilu. Enako plačilo za delo enake vrednosti<sup>7</sup> je širši koncept in se nanaša na primerjavo med plačami moških in žensk v različnih poklicih, kjer se delo razlikuje po vsebini, odgovornostih, zahtevanih veščinah ali kvalifikacijah ter stopnji napora. Delo se lahko opravlja pod različnimi pogoji, na različnih lokacijah ali pri različnih delodajalcih, vendar je kljub temu enake vrednosti, zato bi moralo biti enako plačano. V okviru tega koncepta gre za primerjavo plač v poklicih, kjer prevladujejo moški in v poklicih kjer prevladujejo ženske, ter opozarja na potrebo po odpravi diskriminacije in spodbujanju enakosti. Tudi če sta poklica primerljiva po vrednosti, razlika v plači med njima izhaja iz spolne pristranskosti pri določanju plač in se nanaša na diskriminacijo na podlagi spola in je posledica spolno pristranske ocene dela, ki ga opravljajo ženske in moški<sup>8</sup>.

Pravica do enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti je kot človekova pravica zagotovljena z mednarodnimi pravnimi akti že od leta 1948<sup>9</sup>. Tudi konvencije in priporočila Mednarodne organizacije dela (MOD) in zakonodaja na ravni EU pomembno prispevajo k urejanju tega področja. Pravica do enakega plačila za enako delo je tako pravno zagotovljena, ključni problem pa se kaže pri uresničevanju te pravice in načela v praksi. Tudi v Sloveniji ostaja izvajanje tega načela na deklarativni ravni, v zakonodaji zapisana načela pa so se izkazala za formalno neustrezna in v praksi ne delujejo. Kot ugotavlja Jogan<sup>10</sup> formalna enakopravnost ob neenakih pogojih ne zadostuje, zaradi česar posameznice in posamezniki z različnimi lastnostmi, vezanimi na spol, raso, religijo, starost in politično prepričanje v praksi nimajo enakih priložnosti na trgu delovne sile.

Zadnji Eurostatovi podatki o neprilagojeni plačni vrzeli med spoloma kažejo, da so leta 2023 ženske v EU-27 v povprečju zaslužile za 12 % manj na uro kot moški. Razlike so bile največje v Latviji (19 %), Avstriji (18,3 %) in na Češkem

<sup>6</sup> England (1992) in Oelz in drugi (2013).

<sup>7</sup> Odbor strokovnjakov ILO navaja primere, v katerih je bilo načelo uporabljeno za primerjavo plačila, ki ga prejema moški in ženske, zaposleni v različnih poklicih, med drugim varuhi v varovanih stanovanjih za starejše (večinoma ženske) in varnostniki v poslovnih prostorih (večinoma moški); nadzorniki šolske prehrane (večinoma ženske) ter nadzorniki vrtov in parkov (večinoma moški).

<sup>8</sup> England (1992) in Oelz in drugi (2013).

<sup>9</sup> ZN (1948).

<sup>10</sup> Jogan (2004).

(18 %), najnižje pa v Luksemburgu (-0,9 %; kjer so imele ženske v povprečju višje zasluzke na uro kot moški), v Belgiji (0,7 %) in v Italiji (2,2 %). Slovenija se je z 5,4 % vrzelo uvrstila na 6. mesto med državami članicami EU-27<sup>11</sup>.

Podatki Eurostata in Statističnega urada Slovenije o nizkih ravneh neprilagojenih razlik v plačilu med spoloma na skupni ravni (primerjava vseh moških in žensk v Sloveniji), prikrivajo večje razlike v plačilu med spoloma na ravni sektorjev, poklicev in delovnih mest. Registrski podatki Statističnega urada Slovenije, ki vključujejo demografske in zaposlitvene značilnosti moških in žensk, po drugi strani kažejo prepričljivejšje razlike v dohodkih med spoloma, zlasti pri primerjavi zaposlenih z enako izobrazbo in izkušnjami na ravni delovnih mest<sup>12</sup>. Razlika v dohodkih med spoloma na ravni populacije ob isti izobrazbi in izkušnjah je v obdobju od 2010–2015 znašala 19,8 %, na ravni delovnih mest pa 14 %<sup>13</sup>. Ob upoštevanju izkušenj, izobrazbe in dela s krajšim delovnim časom so razlike v dohodkih med spoloma v letu 2015 znašale 13 %<sup>14</sup>. Slednja analiza ne kaže le na precejšnje razlike v dohodkih med spoloma na ravni delovnih mest, temveč tudi na to, da razlike med spoloma znotraj delovnih mest ostajajo pomemben vir splošne neenakosti v dohodkih med spoloma v Sloveniji, pri čemer 74 % celotne razlike v dohodkih nastaja na ravni delovnih mest.

Zaradi dediščine socialističnega sistema, v katerem je bila enakost ena od temeljnih vrednot, podobno kot v drugih socialističnih državah<sup>15</sup>, za Slovenijo še vedno velja močno prepričanje o doseženi enakosti na splošno in še posebej o doseženi enakosti spolov. Danes so sicer razlike v plačilu med spoloma izpostavljene kot pomembno vprašanje enakih možnosti, vendar pa se politik za njeno zmanjševanje ne izvaja<sup>16</sup>. Dejavnik, ki pomembno prispeva k ohranjanju plačne vrzeli med spoloma v Sloveniji je netransparentnost plač in plačil kot tudi nedostopnost do informacij, ki bi omogočale primerjavo med posamezniki in posameznicami, ki opravljajo enako ali enakovredno delo in ki bi omogočalo doseg pomembnih sprememb na tem področju.

---

<sup>11</sup> Eurostat (2025).

<sup>12</sup> Penner in drugi (2012), King in drugi (2017), Poje in drugi (2019), Penner in drugi (2022); Poje (2024).

<sup>13</sup> Poje in drugi (2019).

<sup>14</sup> Penner in drugi (2022).

<sup>15</sup> Ghodsee (2018).

<sup>16</sup> Kanjuo Mrčela (2007).

Namen članka je prispevati k manjkajočim analizam plačne vrzeli v Sloveniji, k njenemu razumevanju, razumevanju vzrokov in dejavnikov za njen nastanek in potencialnim ukrepom, ki bi prispevali k njenemu zmanjševanju. V tem članku naslavljamo dve ključni vprašanji, in sicer:

- Kateri so ključni razlogi za nastanek razlik v plačilu med spoloma v Sloveniji? in
- Ali sprejeti zakonodajni okvir zadostno prispeva k zmanjševanju neupravičenih razlik v plačilu med spoloma in omogoča uresničevanje načela enako plačila za enako oz. enakovredno delo v praksi?

Za lažje razumevanje, kaj poleg normativnega in zakonodajnega okvira vpliva na razlike v plačah oz. dohodkih po spolu, bomo v nadaljevanju predstavili tako zakonodajni okvir, ki zagotavlja pravico do enakega plačila za enako oziroma enakovredno delo, teorije, ki pojasnjujejo vzroke za nastanek plačne vrzeli, položaj moških in žensk na trgu dela v Sloveniji ter zadnje podatke in raziskave o plačni vrzeli med spoloma. Zaključimo s ključnimi ugotovitvami, izzivi in predlogi rešitev.

## 2. TEORETIČNI OKVIR

Razlike v plačah med spoloma so posledica različnih vzrokov in dejavnikov ter so kompleksni, medsebojno povezani, pogojeni s položajem žensk in moških v družbi in na trgih dela ter izhajajo iz kulturnega, verskega in političnega ozadja. Razlike so posledica neposredne in posredne diskriminacije, socialnih in gospodarskih dejavnikov, horizontalno in vertikalno segregiranih trgov dela, podcenjevanja dela žensk, neenakosti pri usklajevanju delovnih in družinskih obveznosti ter tradicij in stereotipov<sup>17</sup>.

**Model človeškega kapitala** poskuša razlike v plačah med spoloma pojasniti z razlikami v akumulaciji človeškega kapitala (naložbe v izobrazbo, usposabljanje, izkušnje in veščine) moških in žensk, kar se kaže v razlikah v produktivnosti<sup>18</sup> in posledično v razlikah v plačah.

---

<sup>17</sup> Poje (2024).

<sup>18</sup> Anderson in drugi (2001).

V skladu z modelom človeškega kapitala, ki temelji na pričakovanih donosih, posamezniki vlagajo v izobraževanje in usposabljanje, v tako imenovani splošni in specializirani človeški kapital<sup>19</sup>. Ker ženske več časa posvečajo delu v družini, so več odsotne zaradi rojstva otrok in nege, se pričakuje, da bodo manj investirale v svoj človeški kapital in vlagale manj navora na trgu dela<sup>20</sup>, da bodo izbirale delovna mesta, kjer vlaganje v človeški kapital ni tako pomembno in odsotnosti oziroma prekinitve zaposlitve niso tako kaznovane<sup>21</sup>.

Nasprotniki te teorije so opozarjali na pomanjkanje empiričnih dokazov v podporo tej teoriji in opozarjali na pomen segregacije in socializacije spolnih vlog, ki jih teorija človeškega kapitala ne pojasni<sup>22</sup>. Prav tako študije kažejo, da tudi ob upoštevanju vseh individualnih lastnosti, ki pojasnjujejo del vrzeli, pomemben del razlike še vedno ostane nepojasnen in je lahko posledica diskriminacije na trgu dela<sup>23</sup>.

O **diskriminaciji na trgu dela** lahko govorimo, ko so delavci oziroma skupine delavcev z enakimi produktivnimi značilnostmi obravnavani različno zaradi njihovih osebnih značilnosti (spol, rasa, vera, starost in druge)<sup>24</sup>. Diskriminacija je lahko pozitivna ali negativna, neposredna ali posredna<sup>25</sup>. Diskriminacija in stereotipi so lahko implicitni in s tem nezavedni in nenamerni<sup>26</sup>. Diskriminacija na podlagi spola na delovnem mestu se lahko pojavi pri zaposlovanju, določanju delovnega mesta in napredovanju (tj. *diskriminacija pri zaposlovanju*) ter pri določanju plač in ugodnosti (tj. *diskriminacija pri plačah*)<sup>27</sup>. V primeru diskriminacije pri plačah na podlagi spola ali diskriminacije pri plačah znotraj delovnega mesta so ženske plačane manj, čeprav imajo enako izobrazbo in izkušnje ter delajo pod

<sup>19</sup> Tomaskovic-Devey in Skaggs (2002).

<sup>20</sup> Becker (1985).

<sup>21</sup> Mincer in Polachek (1974) in Polachek (1981).

<sup>22</sup> England (1982).

<sup>23</sup> Blau in Kahn (2003) in Boll in drugi (2016).

<sup>24</sup> Ehrenberg in Smith (2006).

<sup>25</sup> O neposredni diskriminaciji lahko govorimo, ko je oseba bila, je, ali bi lahko bila zaradi osebnih okoliščin obravnavana manj ugodno v enakih ali podobnih razmerah in pogojih. Posredna diskriminacija se pojavi, kadar navidezno nevtralne določbe, merila ali dejanja postavljajo osebo z določeno osebno značilnostjo v manj ugoden položaj kot druge osebe v enakih ali podobnih razmerah in pogojih (Tobler, 2008; Greif, 2009). Po drugi strani pa pozitivna diskriminacija vključuje sklop politik in praks, sprejetih v korist posameznikov, ki pripadajo skupinam, ki so diskriminirane in so premalo zastopane, slabo obravnavane ali nimajo podpore.

<sup>26</sup> Bertrand in drugi (2005).

<sup>27</sup> England (1992) in Stanley in Jarrell (1998).

enakimi pogoji v istem poklicu ali podjetju<sup>28</sup>. Diskriminacija pri zaposlovanju, na primer izključuje ženske iz določenih poklicev in delovnih mest ter povzroča preveliko število žensk na ženskih delovnih mestih, kar zmanjšuje njihove plače<sup>29</sup> in kulturno razvrednoti njihove naloge<sup>30</sup>. Model izrinjanja oziroma natlačenosti, ki ga je razvila Barbara Bergmann<sup>31</sup>, trdi, da so ženske, ki jim je onemogočen dostop do številnih poklicev in delovnih mest, prisiljene tekrovati v omejenem številu poklicev z (tudi zaradi tega) nižjimi plačami.

Gary S. Becker<sup>32</sup> je začel teoretično delo o rasni diskriminaciji, ki velja tudi za spol. Opisal je *nagnjenost k diskriminaciji, ki temelji na okusu*. V skladu z Beckerjevim modelom so delodajalci, sodelavci in stranke nagnjeni k diskriminaciji žensk, kar vodi v segregiranost delovne sile. Delodajalec je tako lahko na primer pripravljen zaposliti žensko kot tajnico, ne pa kot vodjo gradbišča; moški si lahko želi delati z ženskami, ki so v podrejenem položaju, ne pa na vodilnem; stranka, ki rada kupi darila ali rože pri ženski, bi se izognila ženski, ki prodaja avtomobile. Tisti, ki diskriminirajo na ta način, so pripravljeni za to plačati več ali se odreči delu dobička. Danes, tudi zaradi sprejete zakonodaje, večjo razlagalno moč pridobivajo razlage posredne diskriminacije. *Alokativna diskriminacija* pojasnjuje, da so ženske razporejene v poklice in podjetja oz. dele podjetij, s slabšimi možnostmi napredovanja in z nižjimi plačami<sup>33</sup>. *Statistična diskriminacija*<sup>34</sup>, je prisotna, ko se posamezno žensko ocenjuje in sodi v skladu s povprečnimi lastnostmi cele populacije žensk. Tako lahko pride do diskriminacije posameznice v primeru, ko delodajalec ocenjuje verjetnost njene odsotnosti na osnovi statističnih podatkov o večji odsotnosti žensk v povprečju, ne glede na to, da morda sploh ne bo odsotna. Pomembna je tudi *diskriminacija pri vrednotenju*<sup>35</sup>, ki kaže, da so zaposlitve, kjer so večinoma zaposlene ženske, ovrednotene in plačane manj kot tiste, kjer prevladujejo moški, čeprav so zahtevane veščine, znanja in drugi parametri v obeh primerih enaki oz. primerljivi.

<sup>28</sup> Petersen in Morgan (1995) in Petersen in drugi (1997).

<sup>29</sup> Bergmann (2005).

<sup>30</sup> England in Lewin (1989).

<sup>31</sup> Bergmann (1974).

<sup>32</sup> Becker (1971).

<sup>33</sup> Petersen in Morgan (1995).

<sup>34</sup> Phelps (1972).

<sup>35</sup> England (1992); Petersen in Morgan (1995) in Kanjuo Mrčela (2007a).

Ženske se srečujejo z različnimi ovirami tudi pri napredovanjih v podjetjih in organizacijah. Neenak dostop do delovnih mest za moške in ženske zaradi praks zaposlovanja in napredovanja se pogosto opisuje metaforično z uporabo »steklenih arhitektur«, ki so nevidne in močne ovire, ki preprečujejo mobilnost posameznikov<sup>36</sup> in temeljijo na predsodkih in stereotipnih pričakovanjih o vlogah in značilnostih posameznikov, ki izhajajo iz spolno pogojene organizacijske kulture<sup>37</sup>. Med »steklene arhitekture« uvrščamo »steklene stropove«, »steklene stene« in »steklene tekoče stopnice«. »Stekleni strop«, ki je del »vrzeli v avtoriteti«, predstavlja nevidne ovire, ki v obliki predsodkov in stereotipov ustavljajo in preprečujejo napredovanje določenih družbenih skupin v organizacijski strukturi na najvišje položaje in jih je zelo težko preseči<sup>38</sup>. »Lepljiva tla« predstavljajo diskriminatorne zaposlitvene vzorce, ki posameznike (predvsem ženske) zadržujejo na nižjih položajih na lestvici delovnih mest, kjer se soočajo z majhno mobilnostjo in nevidnimi ovirami za napredovanje. »Stekleni zidovi«, so ovire zaradi katerih je na določenih delovnih mestih prisotno minimalno število žensk (ali moških)<sup>39</sup> in na primer ženskam otežujejo prehod na bolj kritična, strateška področja v organizacijah (razvoj, finance ipd.), ki so osnova za vertikalno napredovanje na ključne vodstvene položaje<sup>40</sup>. »Steklene tekoče stopnice« pa opisujejo pojav, ki nekaterim posameznikom omogoča lažji, celo privilegirani položaj in dostop do moči (npr. lažje napredovanje moških tudi v poklicih, kjer prevladujejo ženske).

Sociologi izpostavljajo **segregacijo** po poklicih in delovnih mestih kot pomemben mehanizem, ki ustvarja neenakosti in je po njihovem mnenju glavna razlaga za razlike v plačilu med spoloma. *Spolna segregacija* se nanaša na „spolno delitev dela v plačani zaposlitvi“<sup>41</sup>, na neenako porazdelitev žensk in moških med poklici, sektorji, podjetji, delovnimi mesti, organizacijskimi hierarhijami in oblikami pogodb o zaposlitvi<sup>42</sup>. *Spolna segregacija* določa položaj žensk in moških na trgu dela<sup>43</sup>, vpliva na zasluzke in delovne pogoje ter oblikuje priložnosti žensk in moških<sup>44</sup>, saj omejuje izbiro zaposlitve, izključuje ženske iz zelenih delovnih mest in delovnih

<sup>36</sup> Nasprotno steklene tekoče stopnice delujejo kot promotorji.

<sup>37</sup> Kanjuo Mrčela (2007a).

<sup>38</sup> Kanjuo Mrčela (2000).

<sup>39</sup> Kanjuo Mrčela (2007a).

<sup>40</sup> Wirth (2001).

<sup>41</sup> Bettio in Verashchagina (2009).

<sup>42</sup> Burchell in drugi (2014).

<sup>43</sup> England (1985).

<sup>44</sup> Burchell in drugi (2014); Blau in drugi (2012); Bergmann (2005).

mest na višjih ravneh ter vodi v razvrdenjenje delovnih mest in poklicev, ki jih opravljajo predvsem ženske<sup>45</sup>. Prav tako krepi spolne stereotipe.

Segregacija ima več razsežnosti. Sektorji in poklici se običajno delijo na moške in ženske zaradi družbene opredelitve spolnih vlog, diskriminacije ali preferenc. *Horizontalna segregacija* se nanaša na premajhno ali preveliko zastopanost določene spolne skupine v poklicih ali sektorjih<sup>46</sup>. Moški in ženske so zaposleni na različnih, vendar enakovrednih delovnih mestih<sup>47</sup>, spolna sestava teh delovnih mest pa vpliva na razliko v plačah med spoloma<sup>48</sup>. *Za vertikalno segregacijo* je po drugi strani značilna porazdelitev moči med moškimi in ženskami ter pomeni premajhno zastopanost žensk na najvišjih položajih v družbi, poklicih in organizacijah. Prisotna je, ko moški prevladujejo v višje rangiranih in bolje plačanih poklicih in delovnih mestih ali napredujejo po kariernih lestvicah znotraj poklicev ali organizacij ter tako zasedajo višje položaje na področju gospodarske, politične in družbene moči. Moški praviloma zasedajo najvišje položaje z visokim plačilom, statusom in možnostmi napredovanja med poklici in znotraj njih ter znotraj organizacij<sup>49</sup>.

Ker je veliko delovnih mest na voljo le osebam enega spola Bergmann<sup>50</sup> trdi, da je smiselno govoriti o ločenih trgih dela, moškem in ženskem. Bergmann je razvila teorijo dualnega trga dela<sup>51</sup>. Poleg Marxove teorije rezervne armade<sup>52</sup> je to ena od dveh najpogostejših razlag poklicne segregacije<sup>53</sup>. V skladu s teorijo dualnega trga dela je trg dela razdeljen na dva sektorja, primarni in sekundarni, ki med seboj ne tekmujeta. Primarni sektor ponuja visoke plače, stabilno zaposlitev z dobrimi delovnimi pogoji, možnost izobraževanja in napredovanja. Sekundarni sektor po drugi strani zaznamujejo začasne, slabo plačane zaposlitve z majhno možnostjo napredovanj in malo ugodnosti in slabimi delovnimi pogoji. Medtem ko beli moški prevladujejo v primarnem sektorju, so ženske in manjšine zaposlene v sekundarnem sektorju in se soočajo z omejenimi možnostmi mobilnosti za prehod v primarni sektor.

<sup>45</sup> Tomaskovic-Devey in Skaggs (2002).

<sup>46</sup> Bettio in Verashchagina (2009) in Kanjuo Mrčela (2012).

<sup>47</sup> Burchell in drugi (2014).

<sup>48</sup> Tomaskovic-Devey (1993a); Tomaskovic-Devey in Skaggs (2002); Kanjuo Mrčela (2019).

<sup>49</sup> Kanjuo Mrčela (1996).

<sup>50</sup> Bergmann (2005).

<sup>51</sup> Ehrenberg in Smith (2006) in Bergmann (2005).

<sup>52</sup> Marx (1992).

<sup>53</sup> Kanjuo Mrčela (1996).

**Institucije trga dela** v obliki politik vlad ali socialnih partnerjev, z določanjem plač, pogojev zaposlovanja in delovnih pogojev, lahko vplivajo na splošno plačno neenakost in s tem tudi na plačno vrzel med spoloma<sup>54</sup>, saj vplivajo na ponudbo in povpraševanje ter na cene na trgu dela<sup>55</sup>. Med spolno specifične politike vlad sodijo politike, ki omogočajo enake možnosti pri zaposlovanju, ki prepovedujejo diskriminacijo, urejajo starševsko varstvo in družinske prejemke ter javno varstvo otrok<sup>56</sup>, kot tudi ukrepi za lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti bodisi v zakonodaji ali kolektivnih pogodbah<sup>57</sup>. Ti ukrepi pomagajo ženskam, da ostanejo na trgu dela in ohranijo svoj človeški kapital. Učinek zakonov o enakih možnostih pri zaposlovanju in prepovedi diskriminacije na razlike v plačilu med spoloma naj bi bil pozitiven. Učinek v praksi pa je odvisen od učinkovitosti zakonodaje in njenih določb. V Sloveniji in na Češkem se je izkazalo, da njeni učinki pri zmanjševanju razlik v dohodkih niso bili zelo uspešni<sup>58</sup>.

**Institucije, ki določajo plače**, vključno s kolektivnimi pogajanjmi in minimalno plačo, lahko zmanjšajo razlike v plačilu med spoloma, saj dvignejo spodnji del porazdelitve plač<sup>59</sup>. Prav tako centralizirani plačilni sistemi zmanjšujejo razlike v plačah med panogami in podjetji in s tem zvišujejo relativno plačilo delavcev z nizkimi plačami, med katerimi je večina žensk, kar posledično zmanjšuje tudi razlike v plačah med spoloma. Močni sindikati podobno zvišujejo plače manj kvalificiranih delavcev in določajo visoke spodnje meje plač, ki zvišujejo relativno plačo žensk in zmanjšujejo razlike v plačilu med spoloma. **Minimalna plača** je pomemben instrument ekonomske politike trga dela. Ključni cilji minimalne plače so preprečevanje prenizkih plač, zagotavljanje dostojnega življenja delavcev ter zmanjševanje revščine in prerazporeditev dohodka v družbi. Če je določena na ustrezni ravni, ne škoduje zaposlovanju<sup>60</sup>. Minimalna plača je močan instrument za zmanjšanje plačne neenakosti in povečanje plač delavcev z nizkimi plačami<sup>61</sup>. Poleg tega je porazdelitev plač žensk nižja od porazdelitve plač moških, zato zvišanje minimalne plače zmanjša razlike v plačah med spoloma<sup>62</sup>.

<sup>54</sup> Blau in Kahn (1995).

<sup>55</sup> Blau in Kahn (2016).

<sup>56</sup> Blau in Kahn (1995).

<sup>57</sup> Kresal in Kresal Šoltes (2016).

<sup>58</sup> Křížková in drugi (2010), Penner in drugi (2022), Poje (2024).

<sup>59</sup> Kahn (2015).

<sup>60</sup> Poje (2009) in Poje (2019).

<sup>61</sup> MOD (2006).

<sup>62</sup> Blau in Kahn (1995).

### 3. PRAVNI OKVIR

Zahteva po uresničevanju enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti je postala izrazitejša šele med prvo in drugo svetovno vojno, kar nekaj časa po industrializaciji, ki je prinesla zaposlitvene možnosti tudi za ženske<sup>63</sup>. Tako je med drugim v Versajsko pogodbo, s katero se je končala prva svetovna vojna in ustanovila Mednarodna organizacija dela (MOD) v členu 427 zapisano tudi načelo »enakega plačila za delo enake vrednosti za moške in ženske«<sup>64</sup>. To načelo je še vedno del ustave Mednarodne organizacije dela<sup>65</sup>. Preden so bile izpostavljene zahteve po uresničevanju tega načela je bilo običajno, da so kolektivne pogodbe določale različne plačne lestvice za moške in ženske. Ratifikacija in izvajanje Konvencije MOD številka 100<sup>66</sup> je na primer odpravila ločene plačne razrede za ženske v kolektivnih pogodbah v Italiji, na Švedskem in Finskem, kjer imajo kolektivna pogajanja ključno vlogo pri določanju plač<sup>67</sup>.

Od leta 1948<sup>68</sup> je, s sprejemom Splošne deklaracije človekovih pravic, pravica do enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti, zagotovljena kot človekova pravica z mednarodnimi pravnimi akti. Je tudi eno od temeljnih načel Evropske unije. Splošna deklaracija človekovih pravic tako v svojem 23. členu, v okviru pravice do dela in pravičnih delovnih pogojev, določa, da ima »Vsakdo, brez vsakršne diskriminacije, pravico do enakega plačila za enako delo«. Tudi v Sloveniji je bilo po koncu druge svetovne vojne, leta 1947, v tedanjo Ustavo Ljudske republike Slovenije<sup>69</sup> zapisano, da so »Ženske enakopravne z moškimi na vseh področjih državnega, gospodarskega in družbeno-političnega življenja in da imajo za enako delo ženske pravico do enakega plačila kakor moški in uživajo posebno zaščito v delovnem razmerju.«

Med pomembne mednarodne pravne vire Združenih narodov se uvrstata še Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966)<sup>70</sup>, ki v 7. členu opredeljuje pravico do pravičnih in ugodnih delovnih pogojev, vključno

<sup>63</sup> Kresal (2001).

<sup>64</sup> MOD (1923).

<sup>65</sup> MOD (1919).

<sup>66</sup> MOD (1951).

<sup>67</sup> Eyraud (1993).

<sup>68</sup> ZN (1948).

<sup>69</sup> Ljudska republika Slovenije (1947).

<sup>70</sup> ZN (1966).

s poštenim plačilom in »*enakim plačilom za enako delo ali delo enake vrednosti brez kakršnega koli razlikovanja; zlasti mora biti ženskam zajamčeno, da njihovi delovni pogoji niso težji od pogojev, ki so jih deležni moški in da prejemajo za enako delo enako plačilo kot moški...*« ter Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW, 1979)<sup>71</sup>, ki temelji na istoimenski deklaraciji iz leta 1967. Slednja v 11. členu opredeljuje »*pravico do enakega plačila, vključno z ugodnostmi, in enakega obravnavanja za delo enake vrednosti ter enakega obravnavanja pri ocenjevanju kakovosti dela*«.

Zelo pomembno vlogo igrajo tudi konvencije in priporočila Mednarodne organizacije dela (MOD). V tem okviru je pomembno izpostaviti Konvencijo št. 100<sup>72</sup> in Priporočilo št. 90<sup>73</sup>, ki naslavljata enako plačilo delavcev in delavk za delo enake vrednosti, v skladu s katero je potrebno višino plače določiti brez diskriminacije na podlagi spola. Gre za eno najpomembnejših konvencij MOD, s številnimi ratifikacijami, ki je močno vplivala na nacionalne zakonodaje in prakse. Enakost plač naj bi se dosegla s pristopi, ki ustrezajo uveljavljenim nacionalnim metodam določanja plač. Ena od pogosto omenjenih ovir pri uveljavljanju te konvencije je, da države praviloma ne posegajo neposredno v urejanje in določanje višine plač v zasebnem sektorju in tako ne morejo zagotoviti izvajanja načela enakega plačila v praksi. Dve drugi konvenciji in priporočili MOD, ki lahko prispevata k zmanjšanju razlik v plačilu med spoloma, sta Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih (1958)<sup>74</sup> in istoimensko priporočilo št. 111 (1958a)<sup>75</sup> ter Konvencija št. 156 o enakih možnostih delavcev in delavk in njihovem enakem obravnavanju (delavci z družinskimi obveznostmi)<sup>76</sup> in istoimensko priporočilo št. 156<sup>77</sup>. Obe konvenciji sta za Slovenijo zavezujoči na podlagi pravnega nasledstva<sup>78</sup>.

---

<sup>71</sup> ZN (1979).

<sup>72</sup> MOD (1951).

<sup>73</sup> MOD (1951a).

<sup>74</sup> MOD (1958). Do 2021 je bila ratificirana s strani 173 držav (ILO-NORMLEX). Konvencija ima široko področje uporabe in ureja več kot le plače in diskriminacijo na podlagi spola.

<sup>75</sup> MOD. (1958a).

<sup>76</sup> MOD (1981).

<sup>77</sup> MOD (1981a).

<sup>78</sup> Ker je Jugoslavija ratificirala konvencijo št. 111, ta zavezuje tudi Slovenijo na podlagi pravnega nasledstva (Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 54/1992, 13. november 1992). Konvencijo št. 156 je ratificiralo 44 držav in zavezuje tudi Slovenijo (Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 54/1992, 13. november 1992).

Evropska socialna listina Sveta Evrope<sup>79</sup> predstavlja, poleg Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic<sup>80</sup>, enega najbolj pomembnih dokumentov na področju človekovih pravic. Evropska socialna listina je poleg drugih pravic in načel že leta 1961 opredelila pravico do poštenega plačila in nediskriminacije pri plačilu na podlagi spola (4. člen, 2. del Socialne listine). V 4. členu (tretji odstavek) opredeljuje pravico do enakega plačila za delo enake vrednosti za ženske in moške. Te pravice je potrebno uresničevati s svobodno sklenjenimi kolektivnimi pogodbami, zakonsko določenimi mehanizmi za določanje plač ali drugimi sredstvi, ki ustrezajo nacionalnim razmeram. Druge bistvene pravice, ki so opredeljene kot pomoč pri doseganju enakega plačila, so pravica do enakih možnosti in enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu brez diskriminacije na podlagi spola (20. člen), pravica do posebnega varstva žensk v primeru materinstva (8. člen) in pravica do nediskriminacije v primeru družinskih obveznosti (27. člen). V skladu z mnenjem Odbora strokovnjakov<sup>81</sup> je treba za izpolnitev pravice do enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti sprejeti zakonodajo, ki zagotavlja enako plačilo v zakonodaji in praksi, ter sprejeti ukrepe za doseg tega cilja z določitvijo objektivnih meril za vrednotenje dela. Odločitev o načinu izvajanja slednje zahteve je prepuščena posameznim pogodbenicam, posredovanje pa je lahko bodisi preko ustrezne zakonodaje o določanju plač bodisi na drug način, če z drugimi mehanizmi (tj. kolektivnimi pogajanjmi) ni mogoče doseči enakega plačila za delo enake vrednosti brez diskriminacije na podlagi spola<sup>82</sup>.

Na ravni Evropske unije je z vidika enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti pomemben 157. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (TFEU) (prvotno 119. člen originalne Rimske pogodbe iz leta 1957 oziroma 141. člen Amsterdamske pogodbe iz leta 1997), ki določa: *“Vsaka država članica zagotovi uporabo načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske.”*

Rimska pogodba (1958) je v 119. členu najprej določila obveznost vsake države članice, da zagotovi in v praksi ohrani „*enako plačilo za enako delo*“. Zaradi ozke opredelitve v praksi ni naslavljala diskriminacije pri plačilu na segregiranih trgih dela. Leta 1975 je sledil sprejem Direktive o enakem plačilu (1975), ki je razširila

<sup>79</sup> Svet Evrope (2015).

<sup>80</sup> Svet Evrope (1950).

<sup>81</sup> Svet Evrope (1971).

<sup>82</sup> Samuel (1997).

pojmem enakega plačila in pojasnila, da „načelo enakega plačila“ velja za enako delo ali delo, ki mu je pripisana enaka vrednost. Trenutno je načelo enakega plačila za moške in ženske določeno v 157. členu Lizbonske pogodbe (PDEU, 2009). Od Direktive o enakem plačilu (1975/117/EGS) (1975) je bilo na ravni EU sprejetih devet direktiv za spodbujanje izvajanja načela enakosti med moškimi in ženskami v praksi<sup>83</sup>. Štiri direktive o enakosti spolov so bile leta 2006 združene v enotno direktivo t.im Recast Direktiva (2006), v katero je bila vključena tudi ustrezna sodna praksa Sodišča EU. Prenovljena direktiva (2006) je konsolidirala zakonodajo EU o enakem obravnavanju žensk in moških pri zaposlovanju in delu, utrdila pojme, kot sta „obrnjeno dokazno breme“ in „viktimizacija“, ter izrecno razširila uporabo enakega obravnavanja v poklicnih sistemih socialne varnosti. Poleg tega so ugotovitve iz leta 2013 o uporabi določb o enakem plačilu v praksi<sup>84</sup> privedle do sprejetja priporočila Evropske komisije o preglednosti plač v letu 2014. Kot ugotavlja Evropska komisija je glavna ovira za doseganje enakosti plač kultura zaupnosti plač, sklicevanje na varstvo podatkov, pomanjkanje preglednosti plač in plačilnih sistemov ter nezmožnost primerjave plač z drugimi zaposlenimi, ki opravljajo enako delo, ali z ustreznimi primerljivimi osebami, pa tudi pomanjkanje pravne varnosti glede pojma dela enake vrednosti in postopkovne ovire<sup>85</sup>. Prav zaradi pomanjkanja napredka pri zmanjševanju razlik v plačah med spoloma<sup>86</sup> je bila maja 2023 sprejeta Direktiva EU o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje (Direktiva 2023/970), ki je stopila v veljavo 7. junija 2023 in mora biti prenesena v slovenski pravni red do 7. junija 2026.

#### 4. SLOVENIJA IN ENAKO PLAČILO ZA ENAKO DELO

Slovenija se je že v okviru Jugoslavije zavezala k uresničevanju načela enakega plačila za enako delo med moškimi in ženskami. Po osamosvojitvi se v slovenski Ustavi<sup>87</sup> ni ponovno eksplicitno določilo pravice do enakega plačila za enako

<sup>83</sup> Evropska komisija (2020).

<sup>84</sup> Evropska komisija (2013).

<sup>85</sup> Evropska komisija (2013).

<sup>86</sup> Evropska komisija (2007).

<sup>87</sup> Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ14, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ50, 68/06 - UZ121,140,143, 47/13 - UZ148, 47/13 - UZ90,97,99, 75/16 - UZ70a in 92/21 - UZ62a.

delo ali delo enake vrednosti, 14. člen Ustave pa opredeljuje enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na spol ali ostale individualne lastnosti in enakost pred zakonom. Zakon o delovnih razmerjih je v letu 2002<sup>88</sup> in 2013<sup>89</sup> v 133. členu določil enako plačilo za enako delo. Ta določa, da mora delodajalec za enako delo in za delo enake vrednosti izplačati enako plačilo delavcem, ne glede na spol. Prav tako opredeljuje, da so določila pogodbe o zaposlitvi, kolektivne pogodbe oziroma splošnega akta delodajalca, ki so v nasprotju s tem neveljavna. Ta določba je povezana s 6. členom Zakona o delovnih razmerjih, ki določa prepoved diskriminacije in prepoved povračilnih ukrepov. Od leta 2009 do 2024 je Zakon o sistemu plač v javnem sektorju<sup>90</sup>, od januarja 2025 pa Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (ZSPJS)<sup>91</sup> določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, z namenom uveljavitve načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah. ZSPJS pri uveljavljanju načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih ni vključeval spola, zakonodajalec pa je v ZSTSPSJ le opošteval opozorila stroke in konec leta 2024 med pomembne spremenljivke za namen spremljanja gibanja plač in drugih stroškov dela vključil tudi spol.

Slovenija na deklarativni ravni tako zagotavlja in pravno ureja enako plačilo za enako delo ne glede na spol. Težava pa se kaže pri uresničevanju tega načela v praksi.

V Sloveniji lahko delavec oziroma delavka, v primeru zaznanega neenakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti, sprožita sodni spor na podlagi kršitve 133. člena ZDR-1 ali v povezavi z diskriminacijo (6. člen). Določba 133. člena ZDR-1 samostojno oz. neposredno ni sankcionirana s kazenskimi določbami, je pa v povezavi s prepovedjo diskriminacije iz 6. člena ZDR-1, za kršitev katere so določene denarne globe. Pravica do enakega plačila za enako delo oziroma delo enake vrednosti za ženske in moške in sodno varstvo sta tako zagotovljena. Dokazno breme je na strani delodajalca, vendar pa mora zaposleni, ki bi sprožil

<sup>88</sup> Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Uradni list RS, št. 42/02, 103/07, 45/08 – ZArbit in 21/13 – ZDR-1.

<sup>89</sup> Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPdVE, 119/21 – ZČmlS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS.

<sup>90</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21, 139/22, 38/24, 48/24 – odl. US in 95/24 – ZSTSPJS.

<sup>91</sup> Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (ZSTSPJS). Uradni list RS, št. 95/24.

spor, dokazati, da je bila kršena pravica do enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti. Zbiranje podatkov o plačah sodelavcev, ki opravljajo enako delo ali zaposlenih, ki opravljajo delo enake vrednosti je praktično nemogoče zaradi določb o tajnosti plač, kulture skrivanja plač, netransparentnosti določanja plač, razvrščanja v plačne razrede in subjektivnosti pri nagrajevanju. Tudi podjetja še ne zbirajo in ne analizirajo podatkov o plačah glede na spol, delovno mesto oziroma glede na primerljiva delovna mesta. Brez analitične podlage za sprožitev spora je začetek in vodenje spora zelo otežen. Slovenija prav tako ni opredelila pojmov kot so enako delo, delo enake vrednosti, kar otežuje določitev »komparatorja« v sodnih primerih glede diskriminacije pri plačilu. Slovenija se uvršča tudi med države, ki še niso upoštevale in izvedle Priporočil Evropske komisije o krepitevi načela enakega plačila za ženske in moške s preglednostjo (2014)<sup>92</sup>. Poleg Slovenije so druge države brez zakonskih opredelitev še Bolgarija, Finska, Italija, Latvija, Malta, Poljska in Estonija<sup>93</sup>. Tudi Zagovornik načela enakosti<sup>94</sup> je zakonodajalca pozval, naj začrta ukrepe, ki bodo povečali preglednost pri zagotavljanju enakega plačila za primerljivo vrednost in okrepili učinkovitost varstva v primerih kršitev.

Leta 2016 je organizacija University Women of Europe (UWE)<sup>95</sup> vložila pritožbo proti Sloveniji in trinajstim drugim evropskim državam pri Evropskem odboru za socialne pravice (ECSR). Pritožba se je nanašala na kršitev pravice do dela, pravice do poštenega plačila in načela enakega plačila za delo enake vrednosti (člen 4(3)), pravice do enakih možnosti in obravnave v zaposlovanju brez diskriminacije na podlagi spola (20. člen) ter na člen E (prepoved diskriminacije) Prenovljene evropske socialne listine. UWE je trdila, da Slovenija ne spoštuje načela enakega plačila za moške in ženske za enako, podobno ali primerljivo delo.

ECSR (primer št. 137/2016) je potrdil kršitve člena 4(3) in člena 20(c). Čeprav slovenski pravni okvir formalno omogoča žrtvam plačne diskriminacije uveljavljanje pravice do enakega plačila, pa so postopki preveč zapleteni in dolgotrajni, kar v praksi onemogoča učinkovito pravno varstvo. Med glavne ovire za uveljavitev načela enakega plačila so uvrstili pomanjkanje jasne opredelitve enakega

---

<sup>92</sup> Priporočila 2014/124/EU.

<sup>93</sup> Evropska komisija (2020).

<sup>94</sup> Zagovornik načela enakosti (2021).

<sup>95</sup> University Women of Europe (2016).

dela in dela enake vrednosti v zakonodaji ali sodni praksi kot tudi nezadostno preglednost plač, saj delavci težko dostopajo do podatkov o plačah sodelavcev, kar otežuje primerjave in pravne postopke. ECSR je zaključil, da Slovenija ne zagotavlja plačne transparentnosti (kršitev člena 20(c)). Prav tako je opozoril, da se kljub relativno nizki razliki v plačah med spoloma v primerjavi s povprečjem EU ta razlika od leta 2010 stalno povečuje. Sprejeti ukrepi za odpravo plačnih razlik po njihovem mnenju niso bili zadostni.

Odbor ministrov je marca 2021 sprejel naslednja priporočila i) jasneje opredeliti koncept enakega dela ali dela enake vrednosti v nacionalni zakonodaji (z zakonodajnimi ali sodnimi razlagami); ii) okrepiti plačno transparentnost, tako da imajo delavci v sodnih postopkih pravico do vpogleda v podatke o plačah sodelavcev, pri čemer je treba spoštovati pravila o varstvu osebnih podatkov in poslovnih skrivnosti; iii) razširiti primerjave plač izven istega podjetja; iv) pregledati in okrepiti obstoječe ukrepe za zmanjšanje plačne vrzeli med spoloma ter po potrebi sprejeti dodatne ukrepe, ki bi omogočili merljiv napredek v razumnem času.

Vlada se je odzvala (2021)<sup>96</sup>, zavrnila očitke UWE in navedla, da je zakonodaja na tem področju ustrezno urejena. Poudarila je, da tudi večina ostalih držav EU v nacionalnem pravu nima natančne definicije enakega dela ali dela enake vrednosti, zato bi morala njihovo razlago zagotoviti sodišča s pomočjo Sodišča Evropske unije. Izpostavila je, da ima Slovenija eno najnižjih plačnih razlik med spoloma v EU, ki se je zmanjšala z 9,3 % (2018) na 7,9 % (2019). Informacije v javnem sektorju so sicer javne, v zasebnem sektorju pa so zaščitene kot poslovna skrivnost, pri čemer delodajalci določajo, katere podatke lahko razkrijejo. Javna baza ISPAP sicer omogoča vpogled v podatke o plačah po delovnih mestih, a ne vsebuje informacij o spolu. Vlada je poudarila pomen nove zakonodaje EU o plačni transparentnosti in druge ukrepe, kot so projekti za preprečevanje spolnih stereotipov, ozaveščanje o enakosti spolov pri delu in pokojninah ter pravičnejše delitve skrbstvenih in gospodinjstkih obveznosti.

---

<sup>96</sup> Vlada RS (2021).

## 5. POLOŽAJ ŽENSK NA TRGU DELA IN PLAČNA VRZEL MED SPOLOMA

### 5.1. Položaj žensk na trgu dela

V zadnjih 80 letih je prišlo do velikih sprememb glede zaposlovanja žensk in njihove vključenosti na trg dela, glede njihovega vključevanja v izobraževanje in doseženih stopnjah izobrazbe žensk ter sprememb v družinskih vlogah, kar Goldin imenuje »*tih*a revolucija«<sup>97</sup>.

V zadnjih 80 letih se je tako človeški kapital žensk, merjen z doseženo izobrazbo in izkušnjami na trgu dela znatno povečal in dohiteva ali presega človeški kapital moških. Vključenost žensk na trg dela, pridobljena izobrazba, izkušnje, veščine in spretnosti, ki so pomembne na trgu dela, ustrežnejše vrednotenje izkušenj žensk ter protidiskriminacijska zakonodaja so pripomogle k zmanjšanju razlik v plačilu med spoloma po vsem svetu<sup>98</sup>.

Največ so ženske pridobile na področju izobraževanja in dosežene izobrazbe. V letu 2023 je v EU 48,8 % žensk v starostni skupini 25-34 let končalo terciarno izobraževanje<sup>99</sup> in 37,6 % moških<sup>100</sup>, v Sloveniji pa 53,4 % žensk in 28,1 % moških (v letu 2014: 49,1 % žensk in 28,1 % moških). Delež žensk s terciarno izobrazbo se v času povečuje hitreje kot delež moških, s čimer se razlika med spoloma sčasoma povečuje.

V Sloveniji ima 9,2 % delovno aktivnih doseženo osnovnošolsko stopnjo izobrazbe, 53,7 % srednješolsko in 37,1 % višješolsko oziroma visokošolsko. V Sloveniji ima večina moških dokončano srednješolsko stopnjo izobrazbe (61,9 %), manj pa višješolsko oziroma visokošolsko (27,2 %), zgolj 10,8 % pa jih ima doseženo zgolj osnovnošolsko ali manj. Po drugi strani ima 49,2 % žensk dokončano višješolsko oziroma visokošolsko izobrazbo, 43,5 % srednješolsko in zgolj 7,3 % osnovnošolsko ali manj (SURS, 2025)<sup>101</sup>.

Tudi zaposlenost žensk se je v zadnjih 80 letih znatno povečala. Kljub občutnemu porastu vključevanja samskih in poročenih žensk se vzorci zaposlenosti žensk

<sup>97</sup> Goldin (2006).

<sup>98</sup> Goldin (2006); Weichselbaumer in Winter-Ebmer (2005).

<sup>99</sup> Terciarno izobraževanje oziroma visoka stopnja izobrazbe (ISCED 2011, ravni 5–8).

<sup>100</sup> Eurostat (2025a).

<sup>101</sup> SURS (2025).

med državami EU močno razlikujejo, pri čemer nanje vpliva več dejavnikov, med drugimi tako socializacija spolnih vlog, dostopnost vrtcev in drugih oskrbovalskih storitev, diskriminacija, kultura, religija in drugi.

Slovenijo zaznamujejo **visoke stopnje zaposlenosti žensk**, ki so večinoma **zaposlene za polni delovni čas**. V 2024 je po podatkih Eurostata stopnja zaposlenosti žensk starih od 20–64 let v Sloveniji znašala 75,1 % kar je nad povprečjem za ženske v EU-27 (70,8 %) in pod povprečjem slovenskih moških v isti starostni skupini (81,1 %) <sup>102</sup>.

Delež žensk med zaposlenimi v Sloveniji je višji v javnem sektorju kot v zasebnem. V javnem sektorju je bilo med zaposlenimi 63 odstotkov žensk in 37 odstotkov moških, v zasebnem pa 38 odstotkov žensk in 62 odstotkov moških. Ženske imajo nižjo povprečno plačo od moških v obeh sektorjih, ne glede na višjo doseženo stopnjo izobrazbe.

Na odločitve žensk o vključitvi na trg dela močno vpliva prisotnost otrok in njihovo število, kot tudi dostopnost podpornih storitev. Podatki kažejo, da se stopnja zaposlenosti žensk po rojstvu otrok in s povečanjem njihovega števila zmanjša, vendar so razlike med državami članicami EU zelo velike. V letu 2023 je tako v EU-27 stopnja zaposlenosti žensk starih od 25 do 54 let brez otrok znašala 79,7 % in je bila višja od stopnje zaposlenosti žensk z otroci (74,9 %). Nasprotno je pri moških stopnja zaposlenosti višja pri teh z otroci (91,9 %), kot pri tistih brez otrok (83,7 %). Samo v osmih državah <sup>103</sup> so imele ženske z otroci višjo (ali enako) stopnjo zaposlenosti kot ženske brez otrok, med njimi tudi v Sloveniji. V Sloveniji je bila stopnja zaposlenosti žensk z otroci v letu 2023 87,7-odstotna, žensk brez otrok pa 86 odstotna. Po drugi strani je bila stopnja zaposlenosti moških z otroci 95,7-odstotna, moških brez otrok pa 87,9-odstotna (Eurostat, 2025c) <sup>104</sup>.

Podobno kot v drugih državah je tudi v Sloveniji neplačano skrbstveno delo še vedno močno feminizirano in ženske še vedno porabijo več časa za nego in gospodinjstva kot moški. Vendar pa ženske v Sloveniji ostanejo na trgu dela tudi po rojstvu otrok(a) zaradi primerne zakonodaje, ki ureja materinski, očetovski in starševski dopust financiran iz nacionalnega sistema socialne varnosti <sup>105</sup> in dobro delujočih formalnih ustanov predšolske vzgoje, ki so

<sup>102</sup> Eurostat (2025b).

<sup>103</sup> Med te se uvrščajo Danska, Finska, Hrvaška, Latvija, Nizozemska, Portugalska, Slovenija in Švedska.

<sup>104</sup> Eurostat (2025c).

<sup>105</sup> Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (2025).

organizirane kot javni in zasebni vrtci za otroke od 11 mesecev do začetka šolanja. Slovenija se uvršča med države z najvišjo stopnjo vključenosti otrok v sistem formalnega predšolskega izobraževanja za otroke do treh let<sup>106</sup>, kar ženskam omogoča, da ostanejo na trgu dela, ohranijo povezanost z delodajalcem in ohranijo akumuliran človeški kapital, pridobljena znanja in izkušnje na trgu dela.

Čeprav je večina žensk v Sloveniji zaposlenih za polni delovni čas, moški delajo več ur in pogosteje v neugodnem delovnem času. Kanjuo Mrčela in drugi<sup>107</sup> ugotavljajo, da imajo moški redkeje redni jutranji delovni čas (67 % žensk in 57 % moških), da pogosteje delajo v izmenah (25 % žensk in 31 % moških), ponoči (5 % žensk in 16 % moških), ob sobotah (21 % žensk in 27 % moških), nedeljah in praznikih (16 % žensk in 20 % moških).

Zaradi predvidenih spolnih vlog, prepričanja, da je nega večšina, ki je naravno prirojena ženskam oziroma, da gre za naravno sposobnost žensk in nižjih dohodkov žensk, ki zaradi odsotnosti manj znižajo družinski proračun, se z namenom lažjega usklajevanja družinskih in poklicnih obveznosti ženske pogosteje odločajo za **krajši delovni čas**. Leta 2024 je v EU-27 delež zaposlenih s krajšim delovnim časom starih od 20 do 64 let znašal 17,2 % (7,7 % za moške in 27,9 % za ženske), v Sloveniji pa 8,2 % (5,2 % za moške in 11,8 % za ženske). Tako je delež takih zaposlitev v Sloveniji relativno nizek in se zmanjšuje tako pri moških kot pri ženskah<sup>108</sup> (Eurostat, 2025d)<sup>109</sup>.

Razlogi zakaj se posamezniki in posameznice odločajo za delo s krajšim delovnim časom se med državami članicami EU razlikujejo. Po zadnjih podatkih Eurostata (2025e)<sup>110</sup> so se v letu 2021 na ravni EU moški najpogosteje odločali za delo s krajšim delovnim časom ker niso uspeli najti dela s polnim delovnim časom (31,7 % moških, ki delajo s krajšim delovnim časom), zaradi drugih razlogov (23,8 %) in zaradi izobraževanja in usposabljanja (17,1 %). Ženske so se po drugi strani odločale za to obliko dela zaradi skrbi za odrasle s posebnimi potrebami in otroke (27 %)<sup>111</sup>, zaradi drugih razlogov (22,1 %) in zato ker niso uspeli najti

<sup>106</sup> Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (2025).

<sup>107</sup> Kanjuo Mrčela in drugi (2016).

<sup>108</sup> Delež moških starih od 20-64 let, ki so delali s krajšim delovnim časom se je znižal od 5,8 % v letu 2018 na 5,2 % v letu 2024, delež žensk pa od 14,7 % v letu 2018 na 11,8 % v letu 2024.

<sup>109</sup> Eurostat (2025d).

<sup>110</sup> Eurostat (2025e).

<sup>111</sup> Le 5,7 % moških na ravni EU-27 je zaposlenih s krajšim delovnim časom zaradi skrbi za odrasle invalide in otroke.

dela za polni delovni čas (21,6 % žensk, ki delajo s krajšim delovnim časom). Slovenske ženske in moški se najpogosteje odločajo za to obliko dela zaradi lastne bolezni ali invalidnosti (29,6 % moških in 21,5 % žensk, ki delajo krajši delovni čas), drugih razlogov (29,9 % moških in 20,4 % žensk) izobraževanja in usposabljanja (20,7 % moških in 19,2 % žensk) ter skrbi za odrasle s posebnimi potrebami in otroke (18 % slovenskih žensk dela krajši delovni čas zaradi tega razloga in 4 % slovenskih moških).

Neprostovoljno delo za krajši delovni čas je zelo razširjeno v posameznih državah članicah EU<sup>112</sup>. V letu 2021 je v EU-27 delež neprostovoljno zaposlenih s krajšim delovnim časom v celotni zaposlitvi s krajšim delovnim časom med 20 in 64 leti znašal 24 % (32 % za moške in 22 % za ženske), v Sloveniji 9,9 % (6,8 % za moške in 10,5 % za ženske). Čeprav na Nizozemskem več kot 60 % žensk dela s krajšim delovnim časom od polnega, jih je le 3,4 % poročalo, da je ta oblika neprostovoljna (Eurostat, 2022f).

Za Slovenijo sta značilni **tako horizontalna kot vertikalna segregacija**. Analize kažejo, da je le 19 % zaposlenih v Sloveniji zaposlenih v organizacijah z enakim deležem žensk in moških. Večina ljudi dela v organizacijah, kjer je delovna sila feminizirana (40 %) ali maskulinizirana (37 %). Skoraj 60 % moških je poročalo, da delajo z moškimi, 62 % žensk pa, da delajo v organizaciji, kjer je več zaposlenih žensk<sup>113</sup>.

Vertikalna segregacija je v Sloveniji prisotna v vseh sektorjih in poklicih. Moški zasedajo najvišje položaje, z višjim plačilom in statusom. Tudi v poklicih, kjer prevladujejo ženske, moški napredujejo hitreje in na boljše plačana delovna mesta kot ženske<sup>114</sup>. Delež žensk v upravah največjih podjetij, ki kotirajo na borzi, je bil leta 2023 pod povprečjem EU-27 (v Sloveniji: 23,5 %, v EU-27: 33,8 %). V Sloveniji je bil delež izvršnih direktoric v letu 2023 nekoliko višji (25,9 %) v EU-27 (22,2 %). V obdobju Covid-19 se je delež žensk, ki so članice upravnih odborov, zmanjšal s 24,6 % v letu 2019 na 19,4 % v letu 2021, nato pa se je v letu 2022 ponovno povečal na 23,1 % in na 23,5 % v letu 2023. Podobno se je delež žensk med izvršnimi direktorji zmanjšal s 26,6 % leta 2019 na 20 % leta 2021 in se nato leta 2023 povečal na 25,9 %<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Eurostat (2025f).

<sup>113</sup> Kanjuo Mrčela in drugi (2016).

<sup>114</sup> Poje (2024).

<sup>115</sup> Eurostat (2025g).

## 5.2. Plačna vrzel med spoloma v Sloveniji

Podatki Eurostata kažejo (gl. slika 1), da se neprilagojena plačna vrzel v Sloveniji v času povečuje in je nižja v času kriz, ki vplivajo na položaj moških in žensk na trgu dela. Podobno sliko kažejo tudi podatki statističnega urada Slovenije (SURS), ki temeljijo na letnem statističnem raziskovanju, strukturni statistiki plač. Neprilagojena plačna vrzel, ki jo prikazujeta Eurostat in SURS ne upošteva nacionalnih razlik v posameznih merljivih značilnostih zaposlenih moških in žensk, ki bi lahko pojasnili del teh razlik (dosežena stopnja izobrazbe, leta delovnih izkušenj, vrsta dela, poklic, delovni čas, in/ali lastnosti podjetij pri katerih so zaposleni).

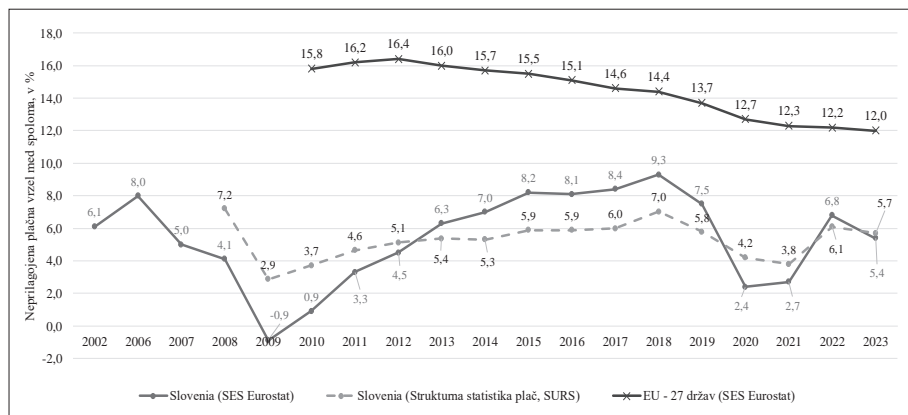
Neprilagojena plačna vrzel med spoloma je bila najnižja v času, ki sovpada z ekonomsko gospodarsko krizo z začetkom v letu 2009 in v času pandemije COVID-19, v letih 2020 in 2021. Od 2010 dalje se je iz leta v leto povečevala in dosegla najvišjo vrednost v letu 2018, ko je znašala 9,3 %. V času pandemije COVID-19 se je ponovno znižala na 2,4 % v letu 2020 in na 2,7 % v letu 2021. Temu znižanju sledi ponovna rast v letih 2022 in 2023 (6,8 % in 5,4 %). V EU-27 se povprečna neprilagojena razlika v plačah med spoloma v času počasi znižuje.

Slovenija aktivno ne izvaja nobene politike za zmanjšanje razlik v plačah med spoloma kar nakazuje, da so zmanjšanja v neprilagojeni plačni vrzeli posledica sprememb na trgu dela. Med gospodarsko in finančno krizo, ki se je začela 2009 so bili najbolj prizadeti sektorji in poklici, ki so zaposlovali večinoma moške, kar je znižalo povprečno plačo moških. Hkrati so nekatera podjetja, ki so zaposlovala predvsem ženske z nizkimi plačami, šla v stečaj, s čimer se je povprečna plača žensk povečala, ne da bi se njihov položaj na trgu dela glede enakosti plačil dejansko izboljšal<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Poje (2024).

Slika 1: Neprilagojena plačna vrzel med spoloma v Sloveniji in EU-27

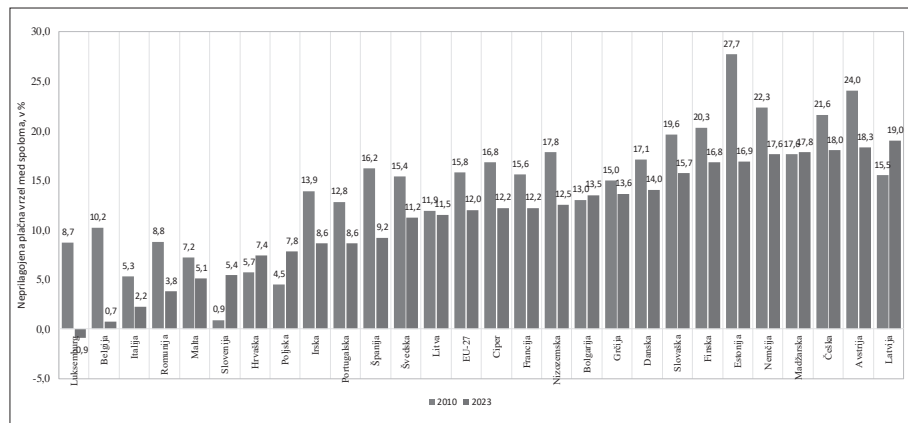


Opomba: Podatek SURS (Strukturalna statistika plač) za leto 2023 se nanaša na oktober 2023.

Vir: Eurostat 2025 & SURS 2025a.

Neprilagojena plačna vrzel med spoloma je sicer v Sloveniji med nižjimi v EU-27, vendar pa se Slovenija uvršča med države EU-27 v katerih se neprilagojena plačna vrzel v obdobju zadnjih trinajstih let povišuje. Neprilagojena plačna vrzel se je v opazovanem obdobju povišala v Sloveniji (za 4,5 o.t.), Latviji (za 3,5 o.t.), Poljskem (3,3 o.t.), Hrvaškem (1,7 o.t.) in Bolgariji (0,5 o.t.). Medtem pa se je v ostalih 21 državah članicah zmanjšala, največ v Estoniji (10,8 o.t.), Luksemburgu (9,6 o.t.), Belgiji (9,5 o.t.), Španiji (7,0 o.t.) in Avstriji (5,7 o.t.). Na ravni EU-27 se je neprilagojena plačna vrzel med spoloma v opazovanem obdobju zmanjšala za 3,8 o.t.

Slika 2: Neprilagojena plačna vrzel med spoloma v Sloveniji in v EU-27



Vir: Eurostat 2025.

Podatki Eurostata in SURS prikazujeta relativno nizke ravni neprilagojene plačne vrzeli med spoloma, ki pa ne upoštevajo merljivih značilnosti zaposlenih moških in žensk, tako njihove dosežene izobrazbe, izkušenj na trgu dela oziroma delovne dobe, sektor zaposlitve in drugih merljivih značilnosti. Relativno nizke ravni neprilagojene plačne vrzeli zakrivajo večje razlike na ravni dejavnosti in delovnih mest. Tako je med drugim neprilagojena plačna vrzel med spoloma v letu 2023 po podatkih Eurostata v finančnih in zavarovalniških dejavnostih znašala 22,9 %, v zdravstvu in socialnem varstvu 17,2 %, v informacijski in komunikacijski dejavnosti 17,9 %, dejavnosti trgovine 14,1 % in izobraževanju 11,8 % (Eurostat, 2025h)<sup>117</sup>. Razlike izhajajo tudi iz vertikalne segregacije znotraj teh sektorjev, saj moški zasedajo boljše plačana in boljše vrednotena delovna mesta.

Neprilagojena plačna vrzel je prav tako višja v javnem (14,2 %) kot zasebnem sektorju (8,8 %)<sup>118</sup>. Največje razlike v plačah so prisotne med najbolj izobraženimi, s terciarno izobrazbo, na najbolj zahtevnih delovnih mestih. Najbolj izobražene ženske z najvišjimi dohodki se soočajo z največjimi razlikami v plačilu med spoloma<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> Eurostat (2025h).

<sup>118</sup> SURS (2025b).

<sup>119</sup> EIGE. (2019).

Plačila so nižja v poklicih in sektorjih kjer prevladujejo ženske<sup>120, 121</sup>, čeprav je potrebno znanje in veščine na podobni ravni kot v poklicih, v katerih prevladujejo moški.

Prilagojena plačna vrzel, ki upošteva demografske in zaposlitvene lastnosti moških in žensk po drugi strani kaže mnogo večje razlike v plačilu med spoloma. Analize za Slovenijo, ki temeljijo na registrskih podatkih in vključujejo vse zaposlene in delodajalce, kažejo na občutne razlike v dohodkih med ženskami in moškimi, še posebej, ko primerjamo ženske in moške z isto izobrazbo in izkušnjami ter na ravni delovnih mest<sup>122</sup>, kar je v nasprotju s splošno uveljavljenim prepričanjem, da razlik v dohodkih med spoloma v Sloveniji ni. Zadnja analiza kaže na precejšnje razlike v dohodkih med spoloma na ravni delovnih mest v Sloveniji, če primerjamo moške in ženske na istih delovnih mestih, ob upoštevanju izkušenj, izobrazbe in dela s krajšim delovnim časa, ki so leta 2015 znašale 13,1 %<sup>123</sup>.

## 6. ZAKLJUČEK, GLAVNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI REŠITEV

V Sloveniji je močno prisotno prepričanje, da je enakost v družbi in enakost med spoloma že dosežena, kar je posledica preteklega sistema, v katerem je bila enakost ena od temeljnih vrednot, ki se je ohranila vse do danes. Zasedovanje cilja enakosti v družbi in prepričanje, da je Slovenija ena izmed najbolj egalitarnih družb, sta tudi dva izmed razlogov, zakaj plačna vrzel med spoloma in sprejem ukrepov za njeno zniževanje nista visoko na političnem dnevnem redu. Plačna vrzel med spoloma je sicer omenjena kot pomembna tema, vendar pa se v praksi ne zasleduje nobenih politik za njeno zmanjševanje<sup>124</sup>.

Na prvo zastavljeno vprašanje: “**Kateri so ključni razlogi za nastanek razlik v plačilu med spoloma v Sloveniji?**” lahko ugotovimo, da so sicer za Slovenijo značilne nizke ravni neprilagojene plačne vrzeli, ki zakrivajo večje razlike na ravni dejavnosti, poklicev in delovnih mest. Raziskave, ki pri izračunih razlik v dohodku med spoloma upoštevajo značilnosti zaposlenih moških in žensk,

---

<sup>120</sup> Blau in Kahn (2003).

<sup>121</sup> MOD (2018).

<sup>122</sup> Penner in drugi (2012); Poje in drugi (2019); Penner in drugi (2022).

<sup>123</sup> Penner in drugi (2022).

<sup>124</sup> Kanjuo Mrčela (2007); Penner in drugi (2012).

kažejo na precejšnje razlike v dohodkih med spoloma, v korist moških, kar je v nasprotju z dokaj nizko ravnijo neprilagojene plačne vrzeli in v nasprotju s splošnim prepričanjem da plačne vrzeli v Sloveniji ni. Raziskave kažejo, da poklicno razvrščanje ne znižuje dohodka žensk, temveč je pogosto v korist žensk. V Sloveniji razvrščanje v poklice prispeva nekaj več kot četrtno plačne vrzeli med spoloma, v povprečju pa so bolj izobražene ženske razvrščene v bolj plačane poklice, kar zmanjšuje plačno vrzel in prikriva razlike med spoloma na ravni delovnih mest<sup>125</sup>. Večina razlik v dohodkih med moškimi in ženskami v Sloveniji nastaja, ko moški in ženske, zaposleni pri istem delodajalcu, ki opravljajo enako delo, prejemajo različno plačilo. Večina dohodkovnih razlik se v Sloveniji tako ustvarja na ravni delovnih mest, te razlike pa predstavljajo približno 74 % skupnih razlik<sup>126</sup>. Razlike so po drugi strani manjše zaradi razvrščanja v dobro plačana podjetja in poklice.

Nedavno opravljena analiza razlik v plačah med spoloma in dejavnikov, ki jih generirajo znotraj izbranih treh poklicev v javnem sektorju (medicinske sestre in medicinski tehniki, policisti in policistke ter visokošolski učitelji in učiteljice) je pokazala, da so vzroki za nastanek razlik v plačah med spoloma v vseh treh poklicih zelo podobni. Ključni razlog za razlike v plačah med spoloma predstavljajo napredovanja in hitrost napredovanj, ki je pri medicinskih sestrah in policistih odvisna od ocene nadrejenega, ki jo večina intervjuvancev dojema kot subjektivno in pristransko. Kriteriji in merila za ocenjevanje omogočajo partikularizem nadrejenih, so spolno ne-nevtralna in nepregledna. Po drugi strani večina visokošolskih učiteljev in učiteljic ocenjuje, da je za ustvarjanje vrzeli v plačah v tem poklicu ključna hitrost vertikalnih napredovanj in odsotnosti zaradi družinskih obveznosti. Pri medicinskih sestrah in policistih ima pomembno vlogo tudi plačilo za delovno uspešnost in dodatki za neugodne pogoje dela. Ena pomembnejših ugotovitev študije je, da predstavlja v vseh treh poklicih prav netransparentnost plač ključno oviro, ki omogoča ohranjanje razlik v plačilu med spoloma. Analiza izpostavlja tudi vlogo organizacijske dinamike, spolnih vlog in starševstva pri ohranjanju segregacije, diskriminacije in neenakosti med spoloma (Poje, 2024).

Na drugo vprašanje, ki smo si ga zastavili: **“Ali sprejeti zakonodajni okvir zadostno prispeva k zmanjševanju neupravičenih razlik v plačilu med spoloma in omogoča uresničevanje načela enako plačilo za enako oz.**

---

<sup>125</sup> Penner in drugi (2012).

<sup>126</sup> Penner in drugi (2022), Poje in drugi (2019); Poje (2024).

**enakovredno delo v praksi?”** lahko odgovorimo, da je pravno sicer pravica do enakega plačila za enako delo oziroma delo enake vrednosti zagotovljena, vendar pa je njeno uresničevanje v praksi oteženo in se ne uresničuje. Velik potencial za pozitivno spremembo na tem področju ima sprejeta Direktiva EU o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje (Direktiva 2023/970), ki bi lahko z ustreznim prenosom v slovenski pravni red prinesla pozitivne rešitve za zaposlene moške in ženske v Sloveniji.

Analiza transparentnosti plačil, ki je bila opravljena med socialnimi partnerji (delodajalci, sindikati in ministrstvom za javno upravo), je pokazala, da plačna vrzel ni zaznana kot eden izmed perečih problemov in da je v okviru podjetja, dejavnosti ali kolektivnih pogodb ne merijo. Informacije o dejanski plačni vrzeli med zaposlenimi na enakih oziroma primerljivih delovnih mestih, kot tudi informacije o plačnih vrzelih na ravni podjetja niso na voljo, zaradi česar se plačne vrzeli tudi ne naslavlja v praksi. Pogajalci za kolektivne pogodbe prav tako ne opredeljujejo spolno nevtralnih in objektivnih meril in spolno nevtralnih sistemov vrednotenja dela<sup>127</sup>.

Analiza zakonodaje in intervjujev med ključnimi deležniki tako kaže, da transparentnost na področju plačil v Sloveniji ni zagotovljena, da je dostop do podatkov o plačah posameznikov in posameznic, ki delajo na enakih ali primerljivih delovnih mestih onemogočen, da ni analiz o razlikah v plačilih med spoloma znotraj podjetij in organizacij, s čimer je onemogočeno tudi uresničevanje pravice do enakega plačila za enako ali enakovredno delo v praksi. Vse navedeno se odraža tudi v pomanjkanju sodnih sporov v Sloveniji na tej podlagi<sup>128, 129</sup>.

Tajnost plač, netransparentnost in zapletenost plačnega sistema, zmanjšujejo preglednost, možnost nadzora, primerjavo plač med zaposlenimi in omogočajo ohranjanje neupravičenih razlik in status quo. Nove raziskave in podatki bodo pomagali razumeti razlike v plačilu med spoloma in njihovo nastajanje na ravni delovnih mest znotraj podjetij. Na tej ravni bi s pomočjo socialnega dialoga in kolektivnih pogodb lahko pomembno prispevali k prepoznavanju in odpravljanju neupravičenih in neutemeljenih razlik v plačah med spoloma na posameznih delovnih mestih.

---

<sup>127</sup> Kanjuo Mrčela in Poje (2023a).

<sup>128</sup> Kanjuo Mrčela in Poje (2023).

<sup>129</sup> Kanjuo Mrčela in Poje (2023b).

V Sloveniji je prav tako za nadaljnje zmanjšanje razlik, poleg večje transparentnosti plač, treba pozornost nameniti usposobljenosti nadrejenih in njihovim kompetencam vodenja, vzpostavitvi spolno nevtralne klasifikacijske sheme delovnih mest, spolno nevtralnih meril in kriterijev za ocenjevanje dela in delovne uspešnosti ter odpravljanju pristranskosti pri ocenjevanju slednje. Prav tako se kaže potreba po opredelitvi metodologije za primerjavo enakega in enakovrednega dela. Prav tako bi bilo potrebno opraviti spolno nevtralno vrednotenje različnih delovnih mest, z namenom preverjanja, ali so poklici in delovna mesta, kjer prevladujejo ženske, vrednotena enako kot primerljivi poklici in delovna mesta, v katerih prevladujejo moški. Poleg navedenega pa je potrebno uvesti ciljno usmerjene ukrepe za zmanjšanje horizontalne in vertikalne segregacije, prepoznavanje stereotipov in predsodkov na delovnem mestu ter odpravo zaznane diskriminacije.

Če je odpravljanje diskriminacije po spolu kompleksno, dolgotrajno in ga "ni mogoče prepustiti neki naravni evoluciji"<sup>130</sup>, pa je doseganje enakosti spolov pri plačilu za enako ali enakovredno delo v praksi ključnega pomena z ekonomskega, sociološkega in psihološkega vidika. Enakost plač je pomembna za posameznike in družbo kot celoto. Za Slovenijo, kjer se razlike med spoloma v dohodkih in plačah ustvarjajo na ravni delovnih mest, je poleg drugih ukrepov, ki se osredotočajo na zmanjševanje segregacije, odpravljanje diskriminacije, stereotipov in predsodkov, ključnega pomena tudi preglednost plač.

#### LITERATURA IN VIRI

- Anderson, T., Forth, J., Metcalf, H., & Kirby, S. (2001). *The Gender Pay Gap. Final Report to the DfEE*. Cabinet Office Women and Equality Unit.
- Becker, G. S. (1957, 1971). *The Economics of Discrimination*. The University of Chicago Press, Ltd.
- Becker, G. S. (1985). Human Capital, Effort and the Sexual Division of Labour. *Journal of Labour Economics*, 3(1), pp. 33-58. <http://www.jstor.org/stable/2534997>
- Bergmann, B. R. (1974). Occupational Segregation, Wages and Profits When Employers Discriminate by Race or Sex. *Eastern Economic Journal*, 1(2), pp. 103-110. <https://www.jstor.org/stable/40315472>.
- Bergmann, B. R. (2005). *The Economic Emergence of Women*. Palgrave Macmillan.
- Bertrand, M., Chugh, D., & Mullainathan, S. (2005). Implicit Discrimination. *The American Economic Review*, 95(2), pp. 94-98. <https://www.jstor.org/stable/4132797>

---

<sup>130</sup> Jogan (2004).

- Bettio, F., & Verashchagina, A. (2009). *Gender segregation in the labour market. Root causes, implications and policy responses in the EU*. Publications Office of the EU. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/1063>
- Blau, F. D., & Kahn, L. M. (1995). The Gender Earnings Gap: Some International Evidence. In R. B. Freeman, and L. F. Katz (ed.), *Differences and changes in Wage Structures* (pp. 105–144). University of Chicago Press. <http://www.nber.org/chapters/c7854>
- Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2003). Understanding International Differences in the Gender Pay Gap. *Journal of Labor Economics*, 21(1), pp. 106–144. <https://doi.org/10.1086/344125>
- Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2016). *The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations*. IZA Discussion Paper No. 9656, IZA. <https://docs.iza.org/dp9656.pdf>
- Blau, F. D., Brummund, P., & Liu, A. Y. - H. (2012). *Trends in Occupational Segregation by Gender 1970-2009: Adjusting for the Impact of Changes in the Occupational Coding System*. NBER Working Papers 17993, National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w17993>
- Boll, C., Leppin, J., Rossen, A., & Wolf, A. (2016). *Magnitude and Impact Factors of the Gender Pay Gap in EU Countries*. Luxembourg: Publication Office of the EU. <https://data.europa.eu/doi/10.2838/273601>
- Burchell, B., Hardy, V., Rubery, J., & Smith, M. (2014). *A New Method to Understand Occupational Gender Segregation in European Labour Markets*. European Commission. Luxembourg: Publication Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2838/748887>
- Cook, S., in Razavi, S. (2012). *Work and welfare: Revisiting the linkages from a gender perspective*. Research paper No. 2012-7. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Direktiva 1975/117/EEC. Direktiva Sveta z dne 10. februarja 1975 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi z uporabo načela enakega plačila za moške in ženske. UL L 45, 19.2.1975, p. 19–20. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1975/117/oj/eng>
- Direktiva 2006/54/EC. Direktiva 2006/54/EC Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano). Directive - 2006/54 - EN - EUR-Lex
- Direktiva 2023/970. Direktiva (EU) 2023/970 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. maja 2023 o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje. <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj>
- Ehrenberg, R. G., & Smith, R. S. (2006). *Modern labor economics: theory and public policy*. NYC: Pearson Education, Inc.
- EIGE. (2019). *Tackling the gender pay gap: not without a better work-life balance*. Vilnius: European Institute for Gender Equality. [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20190416\\_mh0119035enn\\_pdf.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20190416_mh0119035enn_pdf.pdf)
- England, P. (1982). The failure of human capital theory to explain occupational sex segregation. *Journal of Human Resources*, 17(3), pp. 358–370. <https://doi.org/10.2307/145585>.
- England, P. (1985). The sex gap in work and wages. *Society*, 22(5), 68–74. <https://doi.org/10.1007/BF02699729>
- England, P. (1992). *Comparable Worth: Theories and Evidence* (2nd ed.). New York: Aldine de Gruyter.

- England, P., & Lewin, P. (1989). Economic and Sociological Views of Discrimination in Labour Markets: Persistence or Demise? *Sociological Spectrum*, 9, pp. 239-257.
- Eurostat (2025). *Gender pay gap statistics*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender\\_pay\\_gap\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics)
- Eurostat (2025a). *Population by educational attainment level, sex, age and country of birth (%)*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/edat\\_lfs\\_9912/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/edat_lfs_9912/default/table?lang=en)
- Eurostat (2025b). *Employment and activity by sex and age - annual data*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI\\_EMP\\_A\\_\\_custom\\_204384/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=db0996e9-8839-438e-8bd8-829fdd5b7cb5](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_EMP_A__custom_204384/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=db0996e9-8839-438e-8bd8-829fdd5b7cb5)
- Eurostat (2025c). *Employment rate by sex, age groups, educational attainment level and household composition (%)*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst\\_hheredy\\_\\_custom\\_16049967/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_hheredy__custom_16049967/default/table?lang=en)
- Eurostat (2025d). *Part-time employment and temporary contracts - annual data*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi\\_pt\\_a\\_\\_custom\\_16043584/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_pt_a__custom_16043584/default/table?lang=en)
- Eurostat (2025e). *Main reason for part-time employment - Distributions by sex and age (%)*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA\\_EPGAR\\_\\_custom\\_5023541/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_EPGAR__custom_5023541/default/table?lang=en)
- Eurostat (2025f). *Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment, by sex and age (%)*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA\\_EPPGAI\\_\\_custom\\_5023111/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_EPPGAI__custom_5023111/default/table?lang=en)
- Eurostat (2025g). *Positions held by women in senior management positions*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_05\\_60/default/table?lang=en&category=sdg.sdg\\_05](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_60/default/table?lang=en&category=sdg.sdg_05)
- Eurostat (2025h). *Gender pay gap in unadjusted form by NACE Rev. 2 activity - structure of earnings survey methodology*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn\\_gr\\_gpgr2\\_\\_custom\\_16054723/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_gr_gpgr2__custom_16054723/default/table?lang=en)
- Evropska komisija. (2007). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Tackling the pay gap between women and men*. Brussels: EC, 424 final.
- Evropska komisija (2013). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Report on the application of Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006*. Report 861, final. Brussels: EC.
- European Commission. (2020). *Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on “equal pay for equal work or work of equal value”*. European Commission.
- Eyraud, F. (1993). Equal pay: An international overview. In F. Eyraud, M. Thornion, P. C. McDermott, J. Heikkerö, P. K. Koskinen, N. Paavo, J. R. Bellace, and F. Eyraud (Ed.), *Equal Pay Protection in Industrialised market economies: in search of greater effectiveness* (pp. 1-22). Geneva: International Labour Office.
- Ghodsee, K. R. (2018). *Why Women Have Better Sex Under Socialism: And Other Arguments for Economic Independence*. London: Vintage.
- Goldin, C. (2006). The Quiet Revolution That Transformed Women's Employment, Education, and Family. *American Economic Review*, Vol. 96(No. 2), pp. 1-21.

- Greif, T. (2009). *Upravljanje raznolikosti v zaposlovanju. Smernice za delodajalce in sindikate*. Ljubljana: Društvo ŠKUC.
- MOD. (2006). *Minimum wages policy*. Information sheet No. W-1. Ženeva.
- MOD. (1919). *Constitution of the International Labour Organization*. Podpisana 28 junija 1919. <https://www.ilo.org/media/381941/download>
- MOD. (1923). *Part XIII of the Treaty of Peace of Versailles: Labour*. Official Bulletin. April 1919 – Avgust 1920. <https://www.ilo.org/media/47361/download>
- MOD. (1951). *Equal Remuneration Convention, No. 100*. Sprejeta v Ženevi, 29. junija 1951. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_Ilo\\_Code:C100](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C100)
- MOD. (1951a). *Equal Remuneration Recommendation, No. 90*. Sprejeta v Ženevi, 29. junija 1951. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312428](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312428)
- MOD. (1958). *Discrimination (Employment and Occupation) Convention, No. 111*. Sprejeta v Ženevi, 25. junija 1958; v veljavi od 15. junija 1960. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_Ilo\\_Code:C111](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111)
- MOD. (1958a). *Discrimination (Employment and Occupation) Recommendation, No. 111*. Sprejeto v Ženevi, 25. junija 1958. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312449](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312449)
- MOD. (1981). *Workers with Family Responsibilities Convention, No. 156*. Sprejeta v Ženevi, 23. junija 1981; v veljavi od 11. avgusta 1983. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C156](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C156)
- MOD. (1981a). *Workers with Family Responsibilities Recommendation, No. 156*. Sprejeta v Ženevi, 23. junija 1981. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312503](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312503)
- MOD. (2018). *Global wage report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_650553.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf)
- Jogan, M. (2004). Slovenska (postmoderna) družba in spolna neenakost. *Teorija in praksa*, 41(1-2), pp. 361-376. <http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip20041-2jogan.PDF>
- Kahn, L. M. (2015). *Wage compression and the gender pay gap*. Bonn: IZA World of Labor.
- Kanjuo Mrčela, A. (1996). *Ženske v menedžmentu*. Ljubljana: Enotnost.
- Kanjuo Mrčela, A. (2000). Spolna konstrukcija menedžerskih vlog: stekleni stropovi v devetdesetih [The Gendered Construction of Managerial Roles: Glass Ceilings in the 1990s]. *Teorija in praksa*, XVI(34-35), pp. 53-78.
- Kanjuo Mrčela, A. (2007). Zaposlovanje in delo žensk v Sloveniji in Evropski uniji. In V. B. Ferfila (Ed.), *Zbornik o Evropski uniji* (pp. 547-570). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kanjuo Mrčela, A. (2007a). Spol in organizacijska moč: ženske in moški v menedžmentu. In M. Sedmak, and Z. Medarič (Eds.), *Med javnim in zasebnim. Ženske na trgu dela* (pp. 179-210). Koper: Annales.
- Kanjuo Mrčela, A. (2012). Samo desetina moških ima šefinjo. *Sobotna priloga Delo*, 3. March. <https://old.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/samo-desetina-moskih-ima-sefinjo.html>
- Kanjuo Mrčela, A. (2019). Vloga univerze pri preoblikovanju naroda v državo]. In I. Lukšič (Ed.), *Univerza, spol in nacija* (pp. 39-56). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Kanjuo Mrčela, A., & Poje, A. (2023). S transparentnostjo do enakosti plač med spoloma (STEP). Zaključno poročilo. ARIS, FDV, MDDSZ.
- Kanjuo Mrčela, A., & Poje, A. (2023a). S transparentnostjo do enakosti plač po spolu (STEP). Delovanje sistema državne in javne uprave v Sloveniji na področju spremljanja plačne vrzeli in transparentnosti plač. ARIS, FDV, MDDSZ.
- Kanjuo Mrčela, A., & Poje, A. (2023b). S transparentnostjo do enakosti plač po spolu (STEP). Akcijski načrt za implementacijo direktive o transparentnosti plačil v Sloveniji. ARIS, FDV, MDDSZ.
- Kanjuo Mrčela, A., Uhan, S., Kurdija, S., Mikić, J., & Vovk, T. (2016). *Dostopnost trga dela za ženske in moške: končno poročilo*. Ljubljana: FDV.
- King, J., Penner, A. M., Bandelj, N., & Kanjuo Mrčela, A. (2017). Market transformation and the opportunity structure for gender inequality: A cohort analysis using linked employer-employee data from Slovenia. *Social Science Research, Volume 67*, 14-33. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2017.07.002>.
- Kozel, P. (2002). *Enako plačilo za delo enake vrednosti – primerjava tipično moškega in tipično ženskega poklica* (diplomsko delo). Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kresal, B. (2001). *Pravna ureditev plače*. Ljubljana: Bonex založba.
- Kresal, B., & Kresal Šoltes, K. (2016). Usklajevanje dela in družine: primeri dobrih praks v kolektivnih pogodbah [Reconciling work and family: examples of good practice in collective agreements]. Ljubljana: IDPF, ZSSS, ZDS.
- Křížková, A., Penner, A. M., & Petersen, T. (2010). The Legacy of Equality and the Weakness of Law: Within-job Gender Wage Inequality in the Czech Republic. *European Sociological Review, 26*(1), pp. 83-95. <http://www.jstor.org/stable/40602479>
- Ljudska Republika Slovenije (1947). *Ustava Ljudske Republike Slovenije*. Sprejeta s strani ustavodajne skupščine, v veljavi od 17. januarja 1947. [https://www.sistory.si/cdn/publikacije/38001-39000/38564/ustava\\_ljudske\\_republike\\_slovenije.pdf](https://www.sistory.si/cdn/publikacije/38001-39000/38564/ustava_ljudske_republike_slovenije.pdf).
- Marx, K. (1992). *Capital: A Critique of Political Economy, Volume I*. Penguin, 1992. first published in (Vol. I). Penguin. <https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-I.pdf>.
- Mincer, J., and Polachek, S. W. (1974). Family Investments in Human Capital: Earnings of Women. *Journal of Political Economy, 82*(2), pp. S76-S108. <https://www.jstor.org/stable/1829993>.
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (2025). *Pravice ob rojstvu otroka*. <https://www.gov.si teme/pravice-ob-rojstvu-otroka/>.
- Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (2025). *Predšolska vzgoja*. <https://www.gov.si/podrocja/izobrazevanje-znanost-in-sport/predsolska-vzgoja/>.
- Oelz, M., Olney, S., and Tomei, M. (2013). *Equal Pay: An introductory guide*. Torin: ILO. International Training Centre. <https://www.ilo.org/media/456966/download>
- Penner, A. M., Kanjuo Mrčela, A., Bandelj, N., and Petersen, T. (2012). Neenakost po spolu v Sloveniji od 1993 do 2007: razlike v plačah na ravni delovnega mesta v perspektivi ekonomske sociologije. *Teorija in praksa, 49*(6), pp. 854-877.
- Penner, A., Petersen, T., Tomaskovic Devey, D., Kanjuo Mrčela, A., Poje, A., et al. (2022). Within-Job Gender Pay Inequality in 15 Countries. *Nature human behaviour*. 2023 Feb; 7(2), pp. 184-189. <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01470-z>

- Petersen, T., & Morgan, L. A. (1995). Separate and Unequal: Occupation-Establishment Sex Segregation and the Gender Wage Gap. *American Journal of Sociology*, 101 (2), 329-365.
- Petersen, T., Snartland, V., Becken, L.-E., and Olsen, M. K. (1997). Within-job wage Discrimination and the Gender Wage Gap: The Case of Norway. *European Sociological Review*, 13 (2), 199-213.
- Phelps, E. S. (1972). The Statistical Theory of Racism and Sexism. *The American Economic Review*, 4, pp. 659-661. <https://www.jstor.org/stable/1806107>.
- Poje, A. (2009). *Minimalna plača in njen vpliv na zaposlovanje v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani. Magistrsko delo.
- Poje, A. (2019). The introduction of a 'monthly living wage' in Slovenia. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(3), 335-350. <https://doi.org/10.1177/1024258919855180>
- Poje, A. (2024). *Gender Pay Gap in Slovenia: Empirical Analysis of Microdata*. Doktorska disertacija. Ljubljana. FDV.
- Poje, A., Kanjuo Mrčela, A., & Tomaskovic Devey, D. (2019). Enako plačilo za enako delo ali delo enake vrednosti v praksi: primer poklicev medicinska sestra/medicinski tehnik, policist/policistka in visokošolski učitelj/visokošolska učiteljica. *Teorija in praksa*, 56(1), pp. 134-161.
- Polachek, S. W. (1981). Occupational Self-Selection: A Human Capital Approach to Sex Differences in Occupational Structure. *The Review of Economics and Statistics*, 63(1), pp. 60-69.
- Priporočila 2014/124/EU. Priporočila Evropske komisije 7 Marca 2014 o krepitvi načela enakega plačila za ženske in moške s preglednostjo (Besedilo velja za EGP). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0124&from=LT>
- Samuel, L. (1997). *Fundamental Social Rights: Case law of the European social Charter*. Strasbourg: Council of Europe.
- Stanley, T. D., and Jarrell, S. B. (1998). Gender Wage Discrimination Bias? A Meta-Regression Analysis. *The Journal of Human Resources*, 33(4), pp. 947-973.
- Svet Evrope (2015). Evropska socialna listina [The European Social Charter].
- Svet Evrope (1950). Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic, podpisana v Rimu 4. novembra, 1950, v veljavi od 3 septembra 1953. [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_slv](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_slv)
- SURS (2025). *Delovno aktivno prebivalstvo v javnem in zasebnem sektorju po doseženi izobrazbi in spolu, Slovenija, letno*. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0764703S.PX/table/tableViewLayout2/>
- SURS (2025a). *Plačna vrzel med spoloma*. Strukturna statistika plač. <https://pxweb.stat.si/SiStat/sl/Podrocja/Index/98/place-in-stroski-dela>
- SURS (2025b). *Plačna vrzel med spoloma v javnem in zasebnem sektorju po ravni dosežene izobrazbe (KLASIUS-SRV), Slovenija, izbrani mesec leta*. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0782583S.px/table/tableViewLayout2/>
- Tobler, C. (2008). *Limits and potential of the concept of indirect discrimination*. Luxembourg: European Commission - Office for Official Publications of the European Communities.
- Tomaskovic-Devey, D. (1993a). *Gender & racial inequality at work: the sources and consequences of job segregation*. Ithaca, N.Y.: ILR Press. <https://doi.org/10.7591/9781501717505>
- Tomaskovic-Devey, D., and Skaggs, S. (2002). Sex Segregation, Labor Process Organization, and Gender Earnings Inequality. *American Journal of Sociology*, 108(1), pp. 102-128.

- UNDP. (2013). *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries*. New York, NY: United Nations Development Programme. <https://www.refworld.org/reference/themreport/undp/2013/en/98240>
- University Women of Europe (UWE) v. Slovenia, No. 137/2016 (Council of Europe August 24, 2016). [https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/pending-complaints/-/asset\\_publisher/lf8ufoBY2Thr/content/no-137-2016-university-women-of-europe-uwe-v-slovenia?inheritRedirect=false](https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/pending-complaints/-/asset_publisher/lf8ufoBY2Thr/content/no-137-2016-university-women-of-europe-uwe-v-slovenia?inheritRedirect=false)
- Vlada RS. (2021). *21st National Report on the implementation of the European: Follow Up To Collective Complaints*. The Government of the Republic of Slovenia. <https://rm.coe.int/rap-rcha-svn-21-2022/1680a5ad41>
- Wirth, L. (2001). *Breaking through the Glass Ceiling: Women in Management*. Geneva, Switzerland: International Labour Office. [https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_PUBL\\_9221108457\\_EN/lang--de/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221108457_EN/lang--de/index.htm)
- Weichselbaumer, D., & Winter-Ebmer, R. (2005). A Meta-Analysis of the International Gender Wage Gap. *Journal of Economic Surveys*, 19(3), pp. 479-511. <https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2005.00256.x>
- Zagovornik načela enakosti. (2021). *Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede osnutka predloga Resolucije o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2021-2030*. <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/05/Priporocilo-Zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-predloga-Resolucije-o-nacionalnem-programu-za-enake-moznosti-zensk-in-moskih-2021-2030.pdf>
- ZN (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. Razglašena s strani generalne skupščine Organizacije Združenih narodov 10. decembra. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ZN(1966). *Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah*. Sprejet 16. Decembra v New Yorku, v veljavi od 3. Januarja 1976. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- ZN (1979). *Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW)*. Sprejeta s strani generalne skupščine Organizacije Združenih narodov 18 decembra, v veljavi kot mednarodna pogodba od 3 septembra 1981.

## **The Gender Pay Gap in Slovenia: Is the Principle of Equal Pay for Equal or Equivalent Work Being Implemented in Practice?**

**Andreja Poje Rožič\***

### **Summary**

The gender pay gap is one of the key challenges in achieving gender equality. Gender-based pay inequality has long-term economic and social consequences. Gender inequality in the labour market leads to an inefficient allocation of talent and resources, reduces aggregate productivity and demand, and results in losses of per capita income. Despite progress in women's labour market participation, educational attainment, and the adoption of legislation aimed at ensuring equality in employment, gender pay disparities persist.

Society, the labour market, and businesses are permeated with gender stereotypes and influenced by an androcentric social order. Social norms, discriminatory forces, power imbalances, and cultural and religious influences shape labour markets. Gender plays a significant role in creating relationships of superiority and inferiority in society and is socially and culturally defined and connected to stereotypes and prejudices.

Although the right to equal pay for equal or equivalent work has been recognised as a human right in international legal instruments since 1948, it has yet to be fully realised in practice.

The gender pay gap is frequently used as an indicator to assess gender inequalities in the labour market. Slovenia is characterised by relatively low levels of the unadjusted gender pay gap (5.4% in 2023), yet these figures mask larger gender pay disparities across sectors, occupations, and jobs. Administrative data from the Statistical Office of Slovenia reveal more significant earnings disparities between men and women, particularly when comparing employees with the same education and experience working in the same jobs for the same employer. In 2015, the gender earnings gap at the within-job level – when comparing men and women at the same employer, accounting for experience, education, and part-time work – stood at 13%.

This article aims to address the following questions: What are the key factors contributing to gender pay disparities in Slovenia? Does the existing legislative

---

\* Andreja Poje Rožič, PhD, independent researcher and consultant.

framework sufficiently support the implementation of the principle of equal pay for equal or equivalent work in practice?

In Slovenia, women have, on average, higher levels of education than men and are predominantly employed full-time. Well-organized childcare services enable women to maintain their employment and accumulated human capital. Occupational segregation accounts for approximately one-quarter of the gender pay gap in Slovenia. On average, better-educated women are concentrated in higher-paid occupations, which reduces the gender pay gap at an aggregate level but conceals gender differences at the job level. Most earnings disparities between men and women in Slovenia arise when men and women employed by the same employer perform the same work but receive different pay. In fact, as much as three-quarters of earnings differences in Slovenia are generated at the within-job level.

The key factors driving gender pay disparities include a lack of pay transparency, complex wage systems, gendered institutions, gender roles, and parenthood, all of which sustain segregation, discrimination, and gender inequality. Performance evaluation and promotions play a significant role, with criteria and promotion standards that are often neither impartial nor gender-neutral, allowing for subjective assessments by superiors.

While the right to equal pay for equal work is legally guaranteed in Slovenia, its practical implementation remains challenging. A culture of pay secrecy, wage confidentiality, and a lack of transparency undermines oversight, hinders salary comparisons among employees, and prevents workers from filing legal claims in cases of pay discrimination. Addressing gender-based discrimination is complex and time-consuming, and it “cannot be left to natural evolution”. Achieving gender pay equality in practice is crucial from economic, sociological, and psychological perspectives.



## Obseg varstva po 49. in 66. členu Ustave s poudarkom na novejši ustavnosodni presoji

Lea Zore\*

UDK: 349.2:342.565.2

**Povzetek:** Prispevek podaja prikaz ustavnosodne presoje, iz katere izhajajo stališča Ustavnega sodišča v zvezi s tem, kaj je predmet varstva po 49. in 66. členu Ustave. Pri tem je še poseben poudarek namenjen novejšim odločitvam Ustavnega sodišča s tega področja. Sprejeta stališča se poskuša sistematizirati po zaokroženih vsebinskih sklopih in tako prispevati k jasnosti tega pregleda.

**Ključne besede:** Ustavno sodišče, svoboda dela, varstvo dela

**The Scope of Protection under Articles 49 and 66 of the Constitution with an Emphasis on Recent Constitutional Court Jurisprudence**

**Abstract:** The article provides an overview of constitutional case law that reflects the positions of the Constitutional Court regarding the scope of protection under Articles 49 and 66 of the Constitution. Special emphasis is placed on the Court's more recent decisions in this area. The adopted positions are systematically organized into coherent thematic sections in order to contribute to a clearer understanding of the overview.

**Key words:** Constitutional court, Freedom of work, Security of employment

\* Lea Zore, magistra pravnih znanosti, svetovalka, Ustavno sodišče Republike Slovenije.  
Lea.zore@us-rs.si  
Lea Zore, Master of Law, Adviser, Constitutional Court, Slovenia.

## 1. UVOD

Človekovi pravici iz 49. in 66. člena Ustave se dotikata istega življenjskega področja (področja dela), imata pa različen predmet varstva.<sup>1</sup> V zahtevah, pobudah in ustavnih pritožbah s področja delovnega prava se vlagatelji pogosto sklicujejo na kršitev ene ali še pogosteje na obe od navedenih ustavnih določb. Pri tem pa je iz nekaterih od teh vlog razvidno, da vlagatelji vsebine navedenih ustavnih določb ne poznajo dovolj natančno oziroma ne razlikujejo dovolj dobro med predmetom varstva po eni in drugi. Z namenom širitve zavedanja o tem, kaj je, upošteva dosežanje ustavnosodno presojo, varovano po 49. in 66. členu Ustave, je v prispevku, kar se da strnjeno, podan pregled dosedanjih stališč Ustavnega sodišča v zvezi s tem. Ker obravnava te tematike v literaturi ni nova,<sup>2</sup> so pri tem podrobneje predstavljene zlasti novejše odločitve Ustavnega sodišča s tega področja, to je odločitve od leta 2020 dalje.

## 2. VARSTVO PO 49. ČLENU USTAVE<sup>3</sup>

Varstvo, ki ga posameznikom zagotavlja 49. člen Ustave, je zgolj na podlagi same določbe Ustave mogoče povzeti v naslednjem:

- pravica do proste izbire zaposlitve (drugi odstavek 49. člena Ustave);

<sup>1</sup> To izhaja že iz starejše ustavnosodne presoje. Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996, 65. točka obrazložitve, navaja, da člen 49 Ustave zagotavlja vsakomur pravico do proste izbire zaposlitve, dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji in določa prepoved prisilnega dela. Člen 66 Ustave zavezuje državo, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo.

<sup>2</sup> V zvezi s pregledom starejše ustavnosodne presoje s področja 49. in 66. člena Ustave glej tudi M. Blaha v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 510–517, in M. Blaha v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 767–775 in 958–962, ter L. Zore v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 446–448 in 546–548.

<sup>3</sup> Ta člen Ustave določa:

»(svoboda dela)

Zagotovljena je svoboda dela.

Vsakdo prosto izbira zaposlitev.

Vsakomur je pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto.

Prisilno delo je prepovedano.«

- dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji (tretji odstavek 49. člena Ustave);
- prepoved prisilnega dela (četrti odstavek 49. člena Ustave).<sup>4</sup>

Konkretnije je vsebina varstva, ki izhaja iz navedenih elementov 49. člena Ustave, določena z ustavnosodno presojo s tega področja. Ta je prikazana v nadaljevanju.

### Varstvo v zvezi z določitvijo pogojev za opravljanje določenega dela, poklica

Obsežen del ustavnosodne presoje s področja 49. člena Ustave se nanaša na presojo predpisov, s katerimi so (bili) določeni pogoji za opravljanje določenega dela oziroma poklica.

Ustavno sodišče se je ukvarjalo npr. s pogoji, ki jih mora izpolnjevati oseba, ki želi biti notar;<sup>5</sup> odvetnik;<sup>6</sup> detektiv;<sup>7</sup> učitelj kitare;<sup>8</sup> želi opravljati socialno-varstvene storitve,<sup>9</sup> izdelati etažni načrt posameznega dela stavbe,<sup>10</sup> delati na področju geodetske dejavnosti,<sup>11</sup> biti izvajalec zdravstvene dejavnosti.<sup>12</sup>

Pri tem iz ustavnosodne presoje izhaja, da določitev vsakega pogoja za opravljanje določenega dela oziroma poklica seveda ni v neskladju z 49. členom Ustave.<sup>13</sup> Navedena ustavna določba posameznikom zagotavlja (le) varstvo pred določitvijo »prekomernih« posegov v pravico do svobode dela oziroma proste izbire zaposlitve. Ustavno sodišče preizkusi, ali za poseg, ki ga pomeni sporen pogoj, obstaja ustavno dopusten cilj in ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi

---

<sup>4</sup> Prvi odstavek 49. člena Ustave, ki govori o svobodi dela, pri čemer gre za isti izraz, kot je uporabljen tudi v naslovu te določbe Ustave, je treba razumeti kot krovno oziroma temeljno določbo 49. člena Ustave, ki je razčlenjena v naslednjih treh odstavkih 49. člena Ustave.

<sup>5</sup> Odločba št. U-I 344/94 z dne 1. 6. 1995. Pri tem vseh pogojev sicer ni presojalo z vidika 49. člena Ustave.

<sup>6</sup> Odločba št. U-I-201/93 z dne 7. 3. 1996 in odločba št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001.

<sup>7</sup> Odločba št. U-I-139/94 z dne 30. 1. 1997.

<sup>8</sup> Odločba št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005.

<sup>9</sup> Odločba št. U-I-190/14 z dne 12. 11. 2015.

<sup>10</sup> Odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002.

<sup>11</sup> Odločba št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022.

<sup>12</sup> Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.

<sup>13</sup> V novejši ustavnosodni presoji se je v zvezi s presojo ustavne dopustnosti pogojev za opravljanje določenega dela oziroma poklica (po moji oceni pravilno) ustalila naslonitev na drugi odstavek 49. člena Ustave. Prej so se uporabljale različne kombinacije odstavkov 49. člena Ustave oziroma celotna določba kot takšna.

t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.<sup>14</sup> Ob tem je treba še posebej poudariti, da določitev določenih pogojev za opravljanje posameznega dela oziroma poklica Ustavno sodišče niti ne šteje za poseg v človekovo pravico do svobode dela, temveč jih obravnava le kot določitev načina izvrševanja te pravice. Presoja njihove ustavne dopustnosti se opravi po blažjem testu, t. i. testu razumnosti, v okviru katerega presoja Ustavno sodišče le, ali je izpodbijan pogoj »razumen«. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da gre za poseg v pravico do proste izbire zaposlitve (drugi odstavek 49. člena Ustave) v primeru določitve *posebnih pogojev* za opravljanje dela oziroma poklica. Primer, ko gre za določitev pogoja *temeljne izobrazbe*, pa je po stališču US drugačen, ker opravljanje vsakega poklica zahteva določena znanja oziroma usposobljenost, ki jih je mogoče doseči samo z usposabljanjem. Gre za določitev *splošnega pogoja* za opravljanje določenega poklica, ki ne pomeni posega v pravico do proste izbire zaposlitve, temveč določitev njenega načina izvrševanja.<sup>15</sup>

Novejši odločitvi s področja presoje pogojev za opravljanje določenega dela oziroma poklica sta naslednji.

Ustavno sodišče je presojalo ureditev, ki opravljanja (kateregakoli) dela na področju geodetske dejavnosti ni več omogočala dotlej obstoječemu poklicnemu profilu geodetov z izkaznico, ki so pred tem na omenjenem področju lahko opravljali določena dela. Po izpodbijani ureditvi so lahko navedene osebe dela na področju geodetske dejavnosti opravljele samo še, če so se prilagodile novim pogojem, ki so se zahtevali za delo na tem področju. Ustavno sodišče je poudarilo, da je zakonodajalec s prehodnim obdobjem sicer predvidel možnost prilagoditve pobudnikov novim zahtevam, a to ključnega očitka pobudnikov, da brez stvarno oprijemljivega razloga ne smejo opravljati svojega, v praksi še vedno koristnega in potrebnega geodetskega dela, ki so si ga izbrali za poklic, so zanj usposobljeni in so ga daljše obdobje tudi opravljali, ne naslavlja in ne rešuje. Štelo je, da gre za poseg v pravico iz drugega odstavka 49. člena Ustave.<sup>16</sup> Ustavno sodišče je

<sup>14</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03, in OdIUS XII, 86, 25. točka obrazložitve.

<sup>15</sup> Da gre za takšen primer, je Ustavno sodišče štelo v odločbi št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005 (izobrazbeni pogoji za učitelja kitare) in odločbi št. U-I-190/14 z dne 12. 11. 2015 (izobrazbeni pogoji, ki jih morajo za opravljanje socialno-varstvenih storitev izpolnjevati delavci s končano višjo ali visoko šolo teološke smeri).

<sup>16</sup> O tem, kdaj se sprememba pogojev za opravljanje določenega dela presoja z vidika načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) in kdaj z vidika 49. člena Ustave, glej spodaj.

ugotovilo, da je zakonodajalec sicer zasledoval ustavno dopusten cilj (zagotovitev večje kakovosti izvajanja storitev na področju prostorskega načrtovanja in gradnje, kar je povezano tudi s preglednejšim in učinkovitejšim reguliranjem geodetskega dela in dejavnosti), vendar izpodbijani ukrep za doseg tega cilja ni primeren. Kot je razvidno iz zakonodajnega gradiva v zvezi z izpodbijano ureditvijo, so bile osebe, ki jih je izpodbijana ureditev prizadela, namreč še vedno opremljene z uporabnimi geodetskimi znanji in veščinami, potrebnimi za opravljanje določenih geodetskih opravil. Ravnanje zakonodajalca, ki je pri zasledovanju zadanega cilja določen delovni profil sam prepoznal kot usposobljen, potreben, koristen in celo nadalje predviden, a ga je hkrati vseeno ukinitil, je bilo po oceno Ustavnega sodišča protislovno. Zato ukinitiv predmetne poklicne skupine po presoji Ustavnega sodišča ni bila primerno sredstvo za doseg navedenega cilja. Ustavno sodišče je presodilo, da je izpodbijana ureditev v neskladju s pravico do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave.<sup>17, 18</sup>

Kot novejšo kaže predstaviti tudi odločitev, s katero je Ustavno sodišče (med drugim) presojalo ureditev, po kateri je moral imeti izvajalec zdravstvene dejavnosti, da je lahko pridobil dovoljenje za njeno opravljanje, zaposlenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti z določenim številom let delovnih izkušenj, pridobljenih po pridobitvi pogojev za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti oziroma zdravniški službi. Predlagatelj je izpodbijani ureditvi očital, da zdravniki zaradi nje, čeprav so izpolnili pogoje za samostojno opravljanje zdravniške službe, ne morejo začeti samostojno opravljati zdravstvene dejavnosti (kot zasebni zdravnik in se posledično prijavljati na razpise koncesij), saj (še) nimajo ustreznih let delovnih izkušenj, predpisanih za odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da pomeni tako določen pogoj za samostojno opravljanje zdravniške dejavnosti poseg v pravico do proste izbire zaposlitve (drugi odstavek 49. člena Ustave). Štelo je, da ureditev temelji na ustavno dopustnem cilju (zagotavljanje kakovostnega in varnega zdravstvenega varstva vsem pacientom pod enakimi pogoji, k čemur lahko pripomore dodajanje novih ali višanje obstoječih izobrazbenih ali delovnoizkustvenih pogojev za opravljanje posameznih storitev). Ureditev

---

<sup>17</sup> Odločba št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022.

<sup>18</sup> Zgolj omeniti kaže, da se je presoja v tej zadevi (neobičajno) omejila le na presojo z vidika 49. člena Ustave. V primerih, ko se predpisani pogoji dejansko nanašajo na opravljanje določene dejavnosti, namreč Ustavno sodišče izpodbijano ureditev presoja (tudi) z vidika 74. člena Ustave. Vendar pa to vprašanje za predmet obravnave tega prispevka ni bistveno.

je presojalo po strogem testu sorazmernosti. Ugotovilo, da izpodbijani ukrep ne izpolnjuje pogoja primernosti. Naloge odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti so namreč po vsebini upravljalvske (menedžerske) in ne zdravniške. Ne glede na to je zakonodajalec predpisal, da mora imeti odgovorni nosilec zdravniške dejavnosti dodatne zdravniške delovne izkušnje po opravljeni specializaciji. Zakonodajalec torej ni predpisal dodatnih izkušenj s področja vodenja in upravljanja, temveč dodatne izkušnje iz opravljanja zdravniške službe, čeprav naj bi bil odgovorni nosilec zdravniške dejavnosti odgovoren za upravljalvske naloge na področju posamezne vrste zdravstvene dejavnosti. Izpodbijane predpisane delovne izkušnje tako niso primeren ukrep za doseg zasledovanega cilja. Ureditev je zato v neskladju z drugim odstavkom 49. člena Ustave.<sup>19, 20</sup>

V zvezi z obravnavo pogojev za opravljanje določenega dela kaže izpostaviti še to, da lahko gre pri določitvi pogojev za opravljanje posameznega dela oziroma poklica tudi za *spremembo do tedaj veljavnih pogojev*. V takšnem primeru se lahko ločeno od 49. člena Ustave zastavi tudi vprašanje skladnosti izpodbijane ureditve z varstvom načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, ki posameznike varuje pred arbitrarnim poslabšanjem njihovega pravnega položaja. Podrobnejša obravnava teh vprašanj ni predmet tega prispevka. Zgolj omeniti pa kaže, da pride v primeru, če se zastavljajo vprašanja, ki so bistvena z vidika tega načela (npr. določitev prehodnega roka, ki omogoči posameznikom, da se prilagodijo novi ureditvi), v poštev presoja z vidika 2. člena Ustave. Če se izpodbija nov pogoj kot takšen, neodvisno od tega, ali je šlo za spremembo izpodbijane ureditve, pa pride v poštev presoja z vidika drugega odstavka 49. člena Ustave.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.

<sup>20</sup> Podobno kot zgoraj, bi se lahko zastavilo vprašanje, ali bi bila upoštevanje dosedanja ustavnosodna presoja morda na mestu (tudi) presoja z vidika prvega odstavka 74. člena Ustave. Vendar pa, kot že navedeno, ta vprašanja niso predmet tega prispevka.

<sup>21</sup> V zvezi s tem kaže še enkrat izpostaviti že predstavljeno odločbo št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022, v kateri je Ustavno sodišče presojalo ureditev, po kateri pripadniki ukinjenega poklicnega profila geodetov z izkaznico niso več mogli opravljati kakršnegakoli dela na področju geodetske dejavnosti. Dejansko je šlo sicer za poslabšanje pravnega položaja te skupine oseb, ki bi lahko bila presojana tudi z vidika varovalke po 2. členu Ustave, vendar pa se je Ustavno sodišče osredotočilo na presojo na novo določenih pogojev za opravljanje geodetskega dela kot takšnih, kar pa sodi v domet drugega odstavka 49. člena Ustave. Pri tem je tudi izrecno navedlo, da je zakonodajalec s prehodnim obdobjem sicer predvidel možnost prilagoditve pobudnikov novim zahtevam, a to ključnega očitka pobudnikov, da brez stvarno oprijemljivega razloga ne smejo opravljati svojega, v praksi še vedno koristnega in potrebnega geodetskega dela, ki so si ga izbrali za poklic, so zanj usposobljeni in so ga daljše obdobje tudi opravljali, ne naslavlja in ne rešuje (16. točka obrazložitve).

### Varstvo pred prepovedjo opravljanja določenega dela in omejevanjem dopustnega obsega dela

Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je lahko z vidika 49. člena Ustave sporna tudi ureditev, ki posamezniku prepoveduje opravljanje določenega dela oziroma ga pri tem omejuje.

V tem okviru je Ustavno sodišče obravnavalo vprašanja, kot so konkurenčna prepoved,<sup>22</sup> nezdržljivost opravljanja določenega poklica in druge dejavnosti,<sup>23</sup> zavezanost ostati na delu pri delodajalcu po opravljanjem pripravništvu.<sup>24</sup> Šlo je za različne primere in odločitev o ustavni dopustnosti takšnih omejitev seveda ni bila vedno enaka.

Kot novejšo odločitev s tega področja kaže predstaviti odločitev, s katero je Ustavno sodišče presojalo zakonsko ureditev, po kateri je moralo sodišče stečajnega upravitelja, zoper katerega je bil uveden kazenski postopek zaradi suma storitve določenega kaznivega dejanja<sup>25</sup> in je obtožnica v tem postopku postala pravnomočna ali je bila na podlagi obtožnega predloga razpisana glavna obravnava, v treh dneh po prejemu obvestila ministrstva, da je stečajnemu upravitelju iz navedenih razlogov ustavljeno dodeljevanje novih zadev, razrešiti v vseh postopkih zaradi insolventnosti, v katerih je bil imenovan (drugi del t. i. suspenza stečajnega upravitelja), in s tem povezano ureditev o ustavitvi dodeljevanja novih zadev s strani ministrstva (prvi del t. i. suspenza stečajnega upravitelja). Ustavno sodišče je ugotovilo, da presojana ureditev za upravitelja pomeni, da svojega dela neodvisno od lastne volje ne more več opravljati do pravnomočne ustavitve kazenskega postopka oziroma do pravnomočnosti zavrnilne ali oprostilne sodbe v ustreznem kazenskem postopku. Pri tem učinek navedene ureditve v smislu posledic za tekoče poslovanje stečajnega upravitelja tudi presega čas trajanja suspenza, dokler na podlagi splošnega dodeljevanja zadev poslovanje ne doseže ravni poslovanja pred suspenzom. Ustavno sodišče je štel, da takšna ureditev posega v upraviteljevo pravico do svobode dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave v zvezi s prosto izbiro zaposlitve iz drugega odstavka

<sup>22</sup> Odločba št. U-I-81/97 z dne 14. 1. 1999.

<sup>23</sup> Sklep št. U-I-144/95 z dne 20. 5. 1999 in odločba št. U-I-77/08 z dne 8. 7. 2010.

<sup>24</sup> Sklep št. U-I-174/10, Up-944/10 z dne 1.3. 2012.

<sup>25</sup> Kaznivega dejanja, storjenega z naklepom, ki se preganja po uradni dolžnosti, ali enega od teh kaznivih dejanj, storjenih iz malomarnosti: povzročitve smrti iz malomarnosti, hude telesne poškodbe, posebno hude telesne poškodbe, ogrožanja varnosti pri delu, prikrievanja, izdaje in neupravičene pridobitve poslovne tajnosti, pranja denarja, izdaje uradne tajnosti, povzročitve splošne nevarnosti ali izdaje državne tajnosti.

navedenega člena Ustave. Ureditev je presojalo po strogem testu sorazmernosti. Ugotovilo je, da zasleduje ustavno dopusten cilj (zagotoviti zaupanje v delovanje upraviteljev in objektivno integriteto postopkov insolventnosti) in je primerna ter načeloma nujna, ni pa sorazmerna v ožjem smislu. Kot bistveno v zvezi z zadnjim pogojem je štelo, da je z izpodbijano ureditvijo suspenza zakonodajalec uzakonil neizpodbojno domnevo, da upravitelj nikoli ne more zadostiti vrednosti javnega zaupanja, kadar je zoper njega pravnomočna obtožnica ali razpisana glavna obravnava v zvezi določenim kaznivim dejanjem. Navedena domneva velja avtomatično neodvisno od vrste, teže in okoliščin očitane storitve kaznivega dejanja, ki ga je upravitelj utemeljeno osumljen, in ni omejena le na primere, ko bi bilo že na prvi pogled z vidika zasledovanega cilja nadaljevanje upraviteljevega dela popolnoma očitno nevzdržno (na primer kazniva dejanja v povezavi z zlorabo funkcije upravitelja). Tako zajema tudi primere, ko bi upravitelj ob upoštevanju vseh (morebiti tudi izjemnih) okoliščin glede na standard vrednosti javnega zaupanja morda vendarle lahko nadaljeval delo brez nevarnosti za zasledovani cilj zakonodajalca. Takšna ureditev po presoji Ustavnega sodišča ni v sorazmerju z zasledovanim ciljem. Zato je presojana zakonska ureditev v neskladju s pravico do svobode dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave v zvezi s prosto izbiro zaposlitve iz drugega odstavka navedenega člena Ustave.<sup>26</sup>

Kot novejšo kaže predstaviti tudi odločitev, v kateri je Ustavno sodišče (med drugim) presojalo ustavno dopustnost omejevanja dodatnega dela zdravstvenih delavcev. Šlo je za ureditev, po kateri lahko zdravstveni delavec, ki je v javnem zavodu zaposlen za polni delovni čas, zdravstvene storitve pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalec zdravstvene dejavnosti opravlja največ v obsegu osem ur na teden, ta časovna omejitev pa se lahko upošteva tudi kot povprečna časovna omejitev v obdobju šestih mesecev. V to omejitev se šteje tudi delo v obliki dopolnilnega delovnega razmerja. V primeru zaposlitve za krajši delovni čas se osemurna omejitev nanaša na delo, ki presega obseg dela, ki ustreza polnemu delovnemu času. Ustavno sodišče je štelo, da določitev zgornje meje obsega dela zdravstvenega delavca pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti ali kot izvajalca zdravstvene dejavnosti pomeni poseg v pravico do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave. Navedlo je, da pravica do proste izbire zaposlitve ne more biti izčrpana že s tem, da se delavec sam odloči za sklenitev delovnega razmerja in da mora biti delavcu v načelu prepuščeno in zagotovljeno, da se svobodno odloči, kako bo porabil preostanek

<sup>26</sup> Odločba št. U-I-414/20 z dne 3. 5. 2023.

časa in delovne energije. Vendar pa opisana delavčeva svoboda ne more biti neomejena. Ustavno sodišče je ugotovilo, da izpodbijana ureditev zasleduje ustavno dopusten cilj (zagotavljanje varnih in kakovostnih zdravstvenih storitev, počitek delavcev). Ukrep je ocenilo kot primeren, nujen in sorazmeren v ožjem smislu. V skladu z navedenim je odločilo, da ureditev ni v neskladju z drugim odstavkom 74. člena Ustave.<sup>27</sup>

### Dostopnost do delovnega mesta (funkcije) pod enakimi pogoji

Relativno obsežna ustavnosodna presoja je izoblikovana tudi v zvezi s tem, kaj je varovano v okviru tretjega odstavka 49. člena Ustave, po katerem je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto.

Iz ustavnosodne presoje izhaja splošno stališče, da odločitev o tem, ali oseba izpolnjuje z zakonom določene pogoje za opravljanje službe, oziroma odločitev o tem, katera oseba bo predlagana v imenovanje oziroma v izvolitev pristojnemu organu, pomeni odločitev o pravici iz tretjega odstavka 49. člena Ustave.<sup>28</sup> Vendar pa Ustava ne zagotavlja pravice, da je kandidat imenovan za opravljanje določenega poklica oziroma izvoljen v določeno funkcijo, za katero kandidira, temveč je zagotovljeno le odločanje o pravici do dostopnosti pod enakimi pogoji za vse kandidate.<sup>29</sup> V zvezi s tem je mogoče zaznati dve smeri varstva.

Prvi vidik varstva posameznikov po tretjem odstavku 49. člena Ustave se nanaša na to, ali je bil kandidatom za zasedbo posameznega delovnega mesta oziroma funkcije zagotovljen *pošten postopek* izbire, oziroma, ali so bila pri odločanju o kandidatih spoštovana temeljna jamstva poštenega postopka.<sup>30</sup> Pri tem je več odločitev mogoče razumeti tako, da iz Ustave v določenem obsegu izhaja zahteva po obstoju sodnega varstva v zvezi s postopkom izbire.<sup>31</sup> Poleg tega pa je Ustavno sodišče kot upoštevno štel tudi to, ali je bila kandidatu za določeno funkcijo v postopku izbire zagotovljena pravica do izjave.<sup>32</sup> Ob navedenem kaže

<sup>27</sup> Že omenjena odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023, 78. do 88. točka obrazložitve.

<sup>28</sup> Glej npr. odločbo št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995 in odločbo št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001 ter št. U-I-202/99 21. 11. 2002.

<sup>29</sup> Glej npr. odločbo št. U-I-20/07, Up-679/06 z dne 10. 10. 2007.

<sup>30</sup> Slednje jasno izhaja iz odločbe št. U-I-225/16 z dne 6. 12. 2017, 8. točka obrazložitve.

<sup>31</sup> Glej odločbo št. št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995, 6. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-321/96 z dne 10. 10. 1996, 7. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001, 12. točka obrazložitve.

<sup>32</sup> Že omenjena odločba št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007, 32. točka obrazložitve.

dodati, da je bila presoja z omenjenega »procesnega vidika« tretjega odstavka 49. člena Ustave največkrat povezana še s kakšno drugo (procesno) človekovo pravico oziroma je na koncu celo temeljila na določeni drugi človekovi pravici.

Drugi vidik varstva po tretjem odstavku 49. člena Ustave se nanaša na vprašanje enakosti pogojev »po vsebini«. V ustavnosodni presoji je najti le dva takšna primera. V prvi zadevi je Ustavno sodišče z vidika tretjega odstavka 49. člena Ustave presojalo očitke o protiustavnosti izpodbijane ureditve iz razloga, ker naj bi za opravljanje enakih del za različne skupine posameznikov določala različne pogoje.<sup>33</sup> V drugi zadevi pa je Ustavno sodišče ob presoji ureditve, ki je določala prenehanje pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki so izpolnili pogoje za starostno pokojnino, kar je pomenilo različno obravnavo po spolu in starosti, sprejelo stališče, da pravica do dostopnosti vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji iz tretjega odstavka 49. člena Ustave pomeni, da mora biti prenehanje delovnega razmerja<sup>34</sup> urejeno pod enakimi pogoji za vse: edini kriterij razlikovanja ne smejo biti osebne okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave. Ob tem kaže opozoriti, da Ustavno sodišče nato ureditve ni presojalo z vidika skladnosti s tretjim odstavkom 49. člena Ustave, temveč z vidika skladnosti s prvim odstavkom 14. člena Ustave.<sup>35</sup>

### Prepoved prisilnega dela

V ustavnosodni presoji je zelo malo odločitev, v katerih je sploh omenjena pravica do prepovedi prisilnega dela. Pri tem v nobeni od njih ni bila ugotovljena kršitev te pravice. Šlo je za obravnavo naslednjih vprašanj:

- Delavec je trdil, da je šlo v primeru zagotovitve dela delavcu invalidu pri drugem delodajalcu za prisilno delo.<sup>36</sup>
- Pritožnica je trdila, da ji je bilo naloženo prisilno delo, s tem, ko ji je bilo z izvršbo naloženo, naj s pomočjo pooblaščene institucije izvede meritve hrupa, ki izvirajo iz njene delavnice.<sup>37</sup>
- Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da zatrjevane kršitve prepovedi suženjstva in prisilnega dela iz 4. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in

<sup>33</sup> Odločba št. U-I-211/00 z dne 22. 1. 2004.

<sup>34</sup> To pomeni, da se enakost ne nanaša le na fazo zaposlovanja, temveč tudi na fazo prenehanja delovnega razmerja!

<sup>35</sup> Odločba št. U-I-146/12 z dne 22. 1. 2004.

<sup>36</sup> Sklep št. Up-389/02 z dne 30. 12. 2003 in sklep št. Up-322/02 z dne 1. 2. 2004.

<sup>37</sup> Sklep št. Up-225/04 z dne 13. 6. 2005.

temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) ni mogoče utemeljiti s tem, da mora pritožnik delati zato, da bi odplačal svoje dolgove.<sup>38</sup>

- Pobudnik je izpodbijal ureditev, ki mu je nalagala posredovanje določenih podatkov. V zvezi z očitkom pobudnika, da mu zakon kot lastniku nepremičnine s tem nalaga prisilno delo, je Ustavno sodišče navedlo, da glede na točko d) tretjega odstavka 4. člena EKČP ni mogoče govoriti o prisilnem delu, kadar gre za opravljanje del, ki so sestavni del običajnih državljanskih dolžnosti.<sup>39</sup>
- Pobudnik je z vidika prepovedi prisilnega dela izpodbijal ureditev o nujnosti vnaprejšnje izbire načina ugotavljanja davčne osnove v tekočem letu, ker naj bi ga to sililo, da z delom zasluži toliko denarja, kot je ob izbiri sistema predvidel. Navajal je, da mora, če ne zasluži dovolj, plačati davek, ki ga sicer, če bi izbral drug sistem, ne bi bil dolžan plačati. Tak davek naj bi zato učinkoval kot kazen (globa), ker posameznik ni delal toliko, kot je predvidel, oziroma naj bi posameznika nezakonito silil k delu. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da ne gre za kršitev prepovedi prisilnega dela, ker izpodbijana ureditev davčnega zavezanca očitno ne sili v neprostoovoljno (nesvobodno) delo pod grožnjo kazni.<sup>40</sup>

### Ni predmet varstva po 49. členu Ustave

V zvezi s predstavitvijo dometa varstva po 49. členu Ustave, se zdi pomembno predstaviti tudi stališča Ustavnega sodišča v zvezi s tem, kaj ne sodi v okvir 49. člena Ustave. Poleg že predstavljenih stališč o tem, kdaj ne gre za prisilno delo, kaže omeniti še naslednja.

#### *- Ni zagotovljena trajnost in še manj stabilnost zaposlitve*

V ustavnosodni presoji je uveljavljeno stališče, da 49. člen Ustave ne zagotavlja trajnosti zaposlitve in še manj stalnosti zaposlitve na določenem delovnem mestu.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Sklep št. Up-676/06 z ne 9. 7. 2007.

<sup>39</sup> Sklep št. U-I-59/07 z dne 13. 12. 2007.

<sup>40</sup> Sklep št. U-I-38/22 z dne 20. 6. 2023.

<sup>41</sup> Glej odločbo št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996, 65. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 28. točka obrazložitve; sklep št. U-I-329/04 z dne 12. 5. 2004, 14. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, 41. točka obrazložitve.

– *Ni zagotovljena zaposlitev oziroma opravljanje dela v točno določeni obliki oziroma na točno določen način*

Ustavno sodišče je sprejelo tudi stališče, da 49. člen Ustave ne zagotavlja zaposlitve oziroma opravljanja dela v točno določeni obliki oziroma na točno določeni podlagi oziroma na točno določen način.<sup>42</sup>

– *Ni zagotovljena zasedba določene funkcije ali položaja*

Iz ustavnosodne presoje izhajata tudi (sicer že predstavljeno) stališče, da Ustava (tretji odstavek 49. člena) posamezniku ne zagotavlja pravice do zasedbe določene funkcije/položaja (temveč le dostopnost do te funkcije oziroma položaja pod enakimi pogoji).<sup>43</sup>

– *Svoboda dela ne zagotavlja pravice do napredovanja*

Del pravice do svobode dela *ni napredovanje* delavca.<sup>44</sup>

– *Svoboda dela se ne nanaša na pravico do plače in drugih plačil*

Člen 49 Ustave ne ureja vprašanj, povezanih s plačo in drugimi plačili, ki jih plača delodajalec delavcu.<sup>45</sup>

– *Nedoločitev pogojev za opravljanje dejavnosti ne posega v svobodo dela*

Izpodbijana je bila ureditev, ki je dopuščala, da lahko v določenih primerih etažni načrt izdelata etažni lastnik sam. Ustavno sodišče je štel, da nedoločitev pogojev za opravljanje določene dejavnosti ne posega v 49. člen Ustave, ker nikomur ne omejuje dostopa do tega dela. Svobode dela ni mogoče razumeti tako, da bi posameznim subjektom morala zagotavljati določeno delo oziroma dejavnost.<sup>46</sup>

– *Ni varstva pred posledičnimi omejitvami svobode dela*

V sicer že predstavljeni novejši odločitvi, s katero je Ustavno sodišče presojalo (tudi) ureditev, po kateri je moral imeti izvajalec zdravstvene dejavnosti zaposlenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti z določenim številom let delovnih izkušenj, pridobljenih po pridobitvi pogojev za samostojno

<sup>42</sup> Glej odločbo št. U-I-211/00 z dne 22. 1. 2004, 12. točka obrazložitve; sklep št. U-I-300/09, Up-1466/09 z dne 7. 10. 2010, 6. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-84/15 z dne 18. 5. 2017, 22. točka obrazložitve.

<sup>43</sup> Glej odločbo št. Up-134/95 z dne 14. 3. 1996, 13. točka obrazložitve; sklep št. U-I-225/16 z dne 6. 12. 2017, 8. točka obrazložitve; odločbo št. Up-4/95 z dne 19. 2. 1996, 12. točka obrazložitve; odločbo št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007, 32. točka obrazložitve.

<sup>44</sup> Sklep št. Up-1226/05 z dne 14. 7. 2006, 4. točka obrazložitve.

<sup>45</sup> Odločba št. Up-388/14 z dne 17. 3. 2016, 14. točka obrazložitve.

<sup>46</sup> Odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002, 15. točka obrazložitve.

opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti oziroma zdravniški službi, je Ustavno sodišče z vidika 49. člena Ustave presojalo tudi očitek, da izpodbijana ureditev zdravnikom onemogoča zaposlitev v organizacijah, ki zdravstvene dejavnosti ne smejo opravljati, ker nimajo zaposlenega ustreznega odgovornega nosilca dejavnosti. Ustavno sodišče je ta očitek zavrnilo. Navedlo je, da iz izpodbijane ureditve za fizične osebe, ki so zdravniki in bi se želeli zaposliti pri takšnih potencialnih delodajalcih, ne izhajajo nobene pravne zapovedi in prepovedi. Iz izpodbijanih določb izhaja v tej zvezi le to, da organizacije, ki nimajo zaposlenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti, ne smejo opravljati te dejavnosti, in posledično tudi ne smejo razpisovati delovnih mest iz te dejavnosti, na katera bi se lahko zdravniki prijavili. Do kršitve pravice do svobode dela zdravnikov, ki bi se potencialno lahko zaposlili pri teh izvajalcih, tako po oceni Ustavnega sodišča sploh ne more priti.<sup>47</sup> Iz tega je mogoče izpeljati stališče, da v primerih, ko je svoboda dela za določene osebe omejena zgolj posledično, zaradi omejitev, ki se nanašajo na njihove potencialne delodajalce, o tem, da bi bila njim kršena ta človekova pravica ni mogoče govoriti.

### *Poseg v svobodo dela mora imeti (zadostno) podlago v zakonu*

Na koncu predstavitve varstva, ki upošteva ustavnosodno presojo izhaja iz 49. člena Ustave, želim opozoriti še na to, da že iz starejše ustavnosodne presoje izhaja stališče, da je lahko omejitev pravice do svobode dela določena le z zakonom.<sup>48</sup> Ta vidik pa je še bolj podrobno razčlenjen v novejši ustavnosodni presoji.

Ustavno sodišče je z vidika skladnosti z 49. členom Ustave presojalo zakonsko ureditev, ki je Vlado pooblašala, da zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni omeji promet blaga (in storitev), ter podzakonsko ureditev, ki je pomenila odreditev tega ukrepa. Štelo je, da takšna ureditev posega v pravico do svobode dela (in pravico do svobodne gospodarske pobude). Navedlo je, da je zakonodajalec s takšno ureditvijo pooblastil Vlado, da zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni odloča o posegih v pravice do svobodne gospodarske pobude in svobode dela, ne da bi ji določil zadostno vsebinsko podlago za izvrševanje tega pooblastila. Zato sta izpodbijana zakonska ureditev in na njej temelječa podzakonska ureditev v neskladju z 49. členom (in prvim odstavkom 74. člena) Ustave.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023, 36. točka obrazložitve.

<sup>48</sup> Odločba št. U-I-287/95 z dne 14. 11. 1996.

<sup>49</sup> Odločba št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021.

### 3. VARSTVO PO 66. ČLENU USTAVE<sup>50</sup>

V zvezi z določbo 66. člena Ustave kaže uvodoma poudariti, da je sicer umeščena v III. Poglavje Ustave o gospodarskih in socialnih razmerjih, iz ustavnosodne presoje pa jasno izhaja, da gre vendarle za človekovo pravico.<sup>51</sup> Zato se je na to določbo Ustave mogoče sklicevati tudi v ustavni pritožbi.

Določba ima dva dela. V prvem delu je določeno, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo; v drugem delu pa, da država zagotavlja njuno zakonsko varstvo.

Uvodoma želim posebej poudariti še to, da stališč Ustavnega sodišča s tega področja ni prav veliko.

#### Pretežno programska norma

Še posebej v njenem prvem delu je določba 66. člena Ustave predvsem določba programske narave. To stališče je v ustavnosodni presoji jasno izraženo. Omeniti kaže npr. eno od novejših odločitev, v kateri je Ustavno sodišče navedlo, da Ustava v 66. členu obvezuje državo, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo. Gre za programsko normo, ki zavezuje državo, da sprejema ustrezne ukrepe, ki bodo omogočali zaposlovanje in delo. Država je na tej podlagi dolžna sprejemati ukrepe, ki so usmerjeni v doseganje čim višje stopnje zaposlenosti, zagotavljanje brezplačnih služb za zaposlovanje za vse delavce ter v poklicno usmerjanje, usposabljanje in rehabilitacijo.<sup>52</sup> Gre predvsem za obligacijo prizadevanja in ne za obligacijo uspeha. Zakonodajalec svojo ustavno dolžnost iz 66. člena Ustave izpolnjuje predvsem s sprejetjem ustreznih zakonov, ki omogočajo izvrševanje ustreznih ukrepov za zaposlovanje in delo. V zvezi z uresničevanjem te dolžnosti je zakonodajalcu zagotovljeno široko polje proste presoje. Vendar ureditev, ki jo sprejme zakonodajalec, ne sme nasprotovati namenu te določbe.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Ta člen Ustave določa:

»(varstvo dela)

Država ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo.«

<sup>51</sup> Glej npr. odločbo št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024, 9. točka obrazložitve.

<sup>52</sup> To obveznost države je Ustavno sodišče poudarilo že odločbi št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024, 8. točka obrazložitve.

<sup>53</sup> Odločba št. U-I-171/17 z dne 6. 2. 2020. Glej tudi odločbo št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024, 9. točka obrazložitve.

Glede na navedeno 66. člen Ustave posameznikom načeloma ne zagotavlja določenih prav konkretnih jamstev. Tudi nekatere obrazložitve Ustavnega sodišča bi bilo mogoče razumeti tako, da z vidika 66. člena Ustave povsem zadostuje že to, da je materija, ki se dotika te določbe, zakonsko urejena.<sup>54</sup> Ne glede na navidezno ohlapnost varstva posameznikov po tej določbi Ustave, pa je Ustavno sodišče tudi iz nje izpeljalo nekatere bolj določne obveznosti države (in delodajalcev)<sup>55</sup> oziroma konkretnije pravice posameznikov. To je predstavljeno v nadaljevanju.

### Primeri in pogoji prenehanja delovnega razmerja morajo biti določeni z zakonom

V ustavnosodni presoji je večkrat ponovljeno stališče, da lahko primere in pogoje za prenehanje delovnega razmerja določa le zakon.<sup>56</sup>

### Odpuščanje do odpravnine zaradi prenehanja delovnega razmerja ni skladna z Ustavo

Opirajoč se (tudi) na 66. člen Ustave je Ustavno sodišče razveljavilo odločitev sodišč, po kateri se je lahko delavec odpuščal pravici do odpravnine.<sup>57</sup>

### Pravica do varnega in zdravega dela

Z eno od zelo novih odločitev je Ustavno sodišče pomembno nadgradilo obseg varstva po 66. členu Ustave. Šlo je za odločanje o ustavni pritožbi, vloženi zoper odločitvi sodišč o zavrnitvi tožbenega zahtevka ustavnega pritožnika za

<sup>54</sup> Glej npr. odločbo št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 15. in 28. točka obrazložitve, odločba št. U-I-188/99 z dne 20. 9. 2001, 12. točka obrazložitve.

<sup>55</sup> V zvezi z nosilci obveznosti po tej določbi Ustave kaže posebej opozoriti na izrecno stališče Ustavnega sodišča v eni od njegovih novejših odločitev, po katerem iz 66. člena Ustave izhajajoča obveznost države posamezniku zagotoviti delo v varnem in zdravem delovnem okolju ne zavezuje le zakonodajalca, ki mora sprejemati zakone, s katerimi določa varovalne norme in minimalne pravice delavcev kot šibkejši strani v razmerju do delodajalcev, temveč tudi sodišča, ko v konkretnih primerih te norme razlagajo. Četudi je po dikciji 66. člena Ustave nosilka obveznosti za uresničevanje pravice do varstva dela država, pravica zagotavljati zdravo in varno delo že po svoji naravi predpostavlja tudi vzpostavitev obveznosti delodajalcev (in odgovornosti samih delavcev) za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev v zvezi z delom (odločba št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024, 9. točka obrazložitve).

<sup>56</sup> Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 28. točka obrazložitve; odločba št. U-I-188/99 z dne 20. 9. 2001, 12. točka obrazložitve; odločba št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, 41. točka obrazložitve; primerjaj tudi z odločbo št. 101/95 z dne 8. 1. 1998, 15. točka obrazložitve.

<sup>57</sup> Odločba št. Up-63/05 z dne 27. 1. 2005.

plačilo odškodnine zaradi škode, ki jo je pritožnik utrpel pri nesreči pri delu, ki ga je kot napoteni delavec opravljal na delovišču v tujini. Ustavni pritožnik je za plačilo odškodnine tožil delodajalca, pri katerem je bil formalno zaposlen in ga je napotil na delo v tujino. Bistvena za zavrnitev tožbenega zahtevka je bila za sodišči ugotovitev, da pritožnikov formalni delodajalec ni bil dejanski delodajalec na delovišču, saj ni organiziral dela na gradbišču v tujini, ni imel neposrednega nadzora nad pritožnikovim delom in ni bil tisti, ki bi moral dati pritožniku navodila za varno delo na tem delovišču. Zato ni odgovoren za škodo, ki je pritožniku nastala zaradi nezgode pri delu.

Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da iz 66. člena Ustave izhaja tudi obveznost zagotavljati delo v varnem delovnem okolju oziroma pravica vsakega delavca do dela v varnem okolju. Navedlo je, da četudi je nosilec obveznosti za uresničevanje pravice do varstva dela država, pravica zagotavljati zdravo in varno delo že po svoji naravi predpostavlja tudi vzpostavitev obveznosti delodajalcev (in odgovornosti samih delavcev) za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev v zvezi z delom. Štelo je, da je stališče sodišč, po katerem formalni delodajalec, ker ni bil na delovišču v tujini, ni bil dolžan izpolniti obveznosti iz naslova zagotavljanja varstva in zdravja pri delu ter zato ne more biti odgovoren za škodo, ki jo utрпи delavec na delovišču v tujini, v nasprotju z ustavno zahtevo po ustvarjanju pogojev za varno delo. Omogoča namreč, da se delodajalec, s katerim ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, v celoti (oziroma popolnoma) izogne izpolnjevanju obveznosti iz naslova zagotavljanja varnega in zdravega dela za napotene delavce in odgovornosti za škodo, ki jo ti utrpijo pri nesreči pri delu, že zgolj zato, ker na delovišču v času opravljanja dela ni dejansko prisoten. Ob tem je Ustavno sodišče dodalo, da navedeno ne pomeni, da odškodninsko odgovarja zgolj formalni in ne tudi dejanski delodajalec, kot tudi ne, da formalni delodajalec ne bi imel možnosti regresnih zahtevkov do morebitnih solidarnih odškodninskih zavezancev, ki pa v razmerju do delavca niso upoštevni. Ustavno sodišče je presodilo, da s sprejetjem sporne razlage zakonskih določb sodišči nista zagotovili izvrševanja iz 66. člena Ustave izhajajoče obveznosti za zagotavljanje pogojev dela v varnem delovnem okolju. Zato sta kršili pritožnikovo pravico iz 66. člena Ustave.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Odločba št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024.

### Ni predmet varstva po 66. členu Ustave

Tudi v zvezi s predstavitvijo dometa varstva posameznikov po 66. členu Ustave je pomembno predstaviti stališča Ustavnega sodišča o tem, kaj ne sodi v okvir varstva po tej določbi Ustave. Gre za naslednja stališča.

- Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da drugačna zakonska ureditev delovnih razmerjih, kot je določena s splošnim predpisom, ni v neskladju s 66. členom Ustave.<sup>59</sup>
- Člen 66 Ustave posamezniku ne zagotavlja pravice do zaposlitve za nedoločen čas.<sup>60</sup>
- Določba 66. člena Ustave ne preprečuje zakonodajalcu, da za določeno kaznivo ravnanje kot obvezno predpiše sankcijo, zaradi izreka katere bodo začasno omejene posameznikove možnosti za zaposlitev.<sup>61</sup>

### Prenehanje pogodbe o zaposlitvi kot skrajno sredstvo pri urejanju razmerij med delodajalci in delavci?

Na koncu predstavitve stališč Ustavnega sodišča v zvezi z dometom varstva po 66. členu Ustave želim zgolj opozoriti še na eno stališče. V ustavnosodni presoji je mogoče najti dve odločitvi, v katerih je Ustavno sodišče v zvezi s 66. členom Ustave (sicer obiter dictum) med drugim navedlo, da mora zakonodajalec pri določanju načinov in razlogov za prenehanje delovnega razmerja upoštevati, da je lahko prenehanje delovnega razmerja le skrajno sredstvo pri urejanju razmerij med delodajalci in delavci.<sup>62</sup> Čeprav nobena od teh odločitev ni temeljila na tem stališču, se lahko zastavi vprašanje, ali bi Ustavno sodišče zakonsko ureditev, ki bi preseгла navedeni okvir, oziroma odločitev sodišča, ki ne bi spoštovalo te omejitve, morda spoznalo za neskladno s 66. členom Ustave. Povedano drugače se zastavlja vprašanje, ali z vidika 66. člena Ustave res zadostuje le to, da so primeri in pogoji za prenehanje delovnega razmerja urejeni z zakonom, ali pa je

---

<sup>59</sup> Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 15. točka obrazložitve. Kot razlog zato, da drugačno urejanje delovnih razmerij ni v neskladju s 66. Ustave, je Ustavno sodišče navedlo (le), da je varstvo možnosti za zaposlovanje in delo zagotovljeno oziroma urejeno z zakonom.

<sup>60</sup> Glej odločbo št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, 28. točka obrazložitve, in odločbo št. U-I-278/07 z dne 22. 10. 2009, 12. točka obrazložitve.

<sup>61</sup> Glej odločbo št. U-I-213/98 z dne 16. 3. 2000, 2., 41. in 48. točka obrazložitve.

<sup>62</sup> Odločba št. U-I-294/04 z dne 16. 6. 2005, točka 24. obrazložitve, in odločba št. U-I-52/18 z dne 16. 2. 2023, 18. točka obrazložitve.

s to določbo Ustave morda zagotovljeno tudi določeno vsebinsko varstvo v zvezi s prenehanjem delovnega razmerja.<sup>63</sup>

#### 4. ZAKLJUČNA MISEL

Iz prikazanega izhaja obseg varstva, ki ga posameznikom, upošteva je obstoječo ustavnosodno presojo, zagotavljata človekovi pravici iz 49. in 66. člena Ustave. Pri tem je treba poudariti, da gre seveda za stanje, kot izhaja iz dosedanje ustavnosodne presoje, ki pa se bo lahko v bodoče tudi spremenila oziroma nadgradila.<sup>64</sup> To pomeni, da vlagatelji, ki se pred Ustavnim sodiščem sklicujejo na kršitev 49. in 66. člena Ustave, niso omejeni le na do sedaj že prepoznan domet varstva po 49. in 66. členu Ustave, temveč lahko, z ustrežno argumentacijo, poskusijo doseči tudi prepoznavo novih vidikov navedenih človekovih pravic in tako prispevati k varstvu pravic posameznikov na tem področju.

#### LITERATURA IN SODNA PRAKSA USTAVNEGA SODIŠČA RS

- Blaha, M., v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 510–517.
- Blaha, M., v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 767–775 in 958–962.
- Zore, L., v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 446–448 in 546–548.
- Odločba št. U-I 344/94 z dne 1. 6. 1995.

<sup>63</sup> Kot primer, ko se je Ustavno sodišče spustilo v presojo ustavnosti zakonsko določenega razloga za prenehanje delovnega razmerja (sicer ne z vidika 66. člena Ustave) kaže omeniti novejšo odločbo št. U-I-16/21, U-I-27/21 z dne 18. 2. 2021. Z njo je Ustavno sodišče presojalo ureditev, ki je določala možnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi na pobudo delodajalca iz poslovnega razloga, ker delavec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, ne da bi bila odločitev delodajalca utemeljena z resnimi objektivnimi razlogi za odpoved, ki izhajajo iz njegove sfere (določen je bil nov, poseben razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga). Ustavno sodišče je ureditev spoznalo za neskladno s 4. členom Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 158 in 24. členom Evropske socialne listine (spremenjene) ter posledično z 8. členom Ustave. Ključno za presojo je bilo, da izpodbijana ureditev izključuje bistveni element zaščite delavcev pred neutemeljeno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, ki jo določata oba mednarodna instrumenta, to je vsebinsko utemeljitev odpovedi.

<sup>64</sup> V zvezi s tem želim še enkrat opozoriti na zadnjo vsebinsko odločitev Ustavnega sodišča s področja 66. člena Ustave, ki pomeni pomemben nov vidik varstva po tej določbi Ustave (odločba št. Up-1514/22).

- Odločba št. U-I-201/93 z dne 7. 3. 1996.
- Odločba št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001.
- Odločba št. U-I-139/94 z dne 30. 1. 1997.
- Odločba št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005.
- Odločba št. U-I-190/14 z dne 12. 11. 2015.
- Odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002.
- Odločba št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022.
- Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.
- Odločba št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003.
- Odločba št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005.
- Odločba št. U-I-190/14 z dne 12. 11. 2015.
- Odločba št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022.
- Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.
- Odločba št. U-I-81/97 z dne 14. 1. 1999.
- Sklep št. U-I-144/95 z dne 20. 5. 1999.
- Odločba št. U-I-77/08 z dne 8. 7. 2010.
- Odločba št. U-I-414/20 z dne 3. 5. 2023.
- Odločba št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995.
- Odločba št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001.
- Odločba št. U-I-202/99 z dne 21. 11. 2002.
- Odločba št. U-I-20/07, Up-679/06 z dne 10. 10. 2007.
- Odločba št. U-I-225/16 z dne 6. 12. 2017.
- Odločba št. št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995.
- Odločba št. U-I-321/96 z dne 10. 10. 1996.
- Odločba št. U-I-371/98 z dne 24. 5. 2001.
- Odločba št. U-I-211/00 z dne 22. 1. 2004.
- Sklep št. Up-389/02 z dne 30. 12. 2003.
- Sklep št. Up-322/02 z dne 1. 2. 2004.
- Sklep št. Up-225/04 z dne 13. 6. 2005.
- Sklep št. Up-676/06 z dne 9. 7. 2007.
- Sklep št. U-I-59/07 z dne 13. 12. 2007.
- Odločba št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996.
- Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998.
- Sklep št. U-I-329/04 z dne 12. 5. 2004.
- Odločba št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013.
- Odločba št. U-I-211/00 z dne 22. 1. 2004.
- Sklep št. U-I-300/09, Up-1466/09 z dne 7. 10. 2010.

- Odločba št. U-I-84/15 z dne 18. 5. 2017.
- Odločba št. Up-134/95 z dne 14. 3. 1996.
- Sklep št. U-I-225/16 z dne 6. 12. 2017.
- Odločba št. Up-4/95 z dne 19. 2. 1996.
- Odločba št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007.
- Odločba št. Up-388/14 z dne 17. 3. 2016.
- Odločba št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002.
- Odločba št. U-I-198/19 z dne 5. 1. 2023.
- Odločba št. U-I-287/95 z dne 14. 11. 1996.
- Odločba št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021.
- Odločba št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024.
- Odločba št. U-I-171/17 z dne 6. 2. 2020.
- Odločba št. Up-1514/22 z dne 18. 4. 2024.
- Odločba št. U-I-171/17 z dne 6. 2. 2020.
- Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998.
- Odločba št. U-I-188/99 z dne 20. 9. 2001.
- Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998.
- Odločba št. U-I-188/99 z dne 20. 9. 2001.
- Odločba št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013.
- Odločba št. Up-63/05 z dne 27. 1. 2005.
- Odločba št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998.
- Odločbo št. U-I-278/07 z dne 22. 10. 2009.
- Odločba št. U-I-213/98 z dne 16. 3. 2000.
- Odločba št. U-I-294/04 z dne 16. 6. 2005.
- Odločba št. U-I-52/18 z dne 16. 2. 2023.
- Odločba št. U-I-16/21, U-I-27/21 z dne 18. 2. 2021.

## **The Scope of Protection under Articles 49 and 66 of the Constitution with an Emphasis on Recent Constitutional Court Jurisprudence**

**Lea Zore\***

### **Summary**

The article presents an overview of constitutional review, highlighting the positions of the Constitutional Court regarding the scope of protection under Articles 49 and 66 of the Constitution. Particular emphasis is placed on the Court's more recent decisions in this area.

Key areas of protection under Article 49 of the Constitution include: protection related to the determination of conditions for performing a specific job or profession; protection in connection with the prohibition of performing certain work and restrictions on the permissible scope of work; the right of access to employment (or public office) under equal conditions; and the prohibition of forced labor.

Regarding Article 66 of the Constitution, it can be observed that it is predominantly a programmatic norm. Nevertheless, the Constitutional Court has derived from it certain more specific obligations of the state (and employers), as well as more concrete rights of individuals. Notably, the Court has held that an employee waiving the right to severance pay upon termination of employment is not constitutionally compliant, and that Article 66 also implies the right to safe and healthy working conditions.

---

\* Lea Zore, Master of Law, Adviser, Constitutional Court, Slovenia.  
Lea.zore@us-rs.si





## Jara kača delavskega soupravljanja v slovenskih bankah

Barbara Rajgelj\*

UDK: 331.107:347.734(497.4)

**Povzetek:** Avtorica analizira slovensko poosamosvojitveno zakonodajo in ustavne odločbe na področju sodelovanja delavcev pri upravljanju in upravljalnih organih bank. Medtem ko je splošna ureditev soupravljanja za delavce tudi primerjalno gledano na relativno visokem nivoju, so bili v zadnjih 30 letih zaradi zakonskih omejitev delavci od soodločanja v organih bank glavnino časa v celoti ali delno izključeni. Enako obravnavo delavcev v bančnem in drugih sektorjih prinaša več pomembnih odločitev Ustavnega sodišča, zadnja takšna je odločba št. U-I-186/21 z dne 18.12.2024, s katero je sodišče razveljavilo zakonsko ureditev, ki je omogočala sodelovanje delavcev v organih nadzora bank, izključevala pa je sodelovanje v organih vodenja.

**Ključne besede:** delavsko soupravljanje, delavsko soodločanje, korporativno upravljanje, bančništvo

### **A Long-lasting Saga of Workers' Codetermination in Slovenian Banks**

**Abstract:** The author analyses Slovenian post-independence legislation and constitutional court decisions in the area of employee codetermination in the governing bodies of banks. While the general employee codetermination regime is at a relatively high level in comparative terms, workers have been excluded most of the time from participation governing bodies of banks either fully or partially, due to regulatory constraints. The equal treatment of workers in the banking and other sectors is the result

\* Barbara Rajgelj, doktorica pravnih znanosti, docentka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

barbara.rajgelj@fdv.uni-lj.si

Barbara Rajgelj, PhD, Assistant Professor, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia.

*of several important decisions of the Constitutional Court, the latest is Decision No U-I-186/21 of 18.12.2024, which annulled a legal regulation that allowed workers to participate in the supervisory bodies of banks, but excluded participation in the management bodies.*

**Keywords:** *workers' codetermination, workers' participation, corporate governance, banking*

## 1. UVOD

Z odločitvijo št. U-I-186/21 z dne 18.12.2024 je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave RS ureditev, po kateri delavci v bankah (drugače kot delavci v drugih dejavnostih) nimajo pravice do delavskega direktorja. Zato je razveljavilo šesti odstavek 36. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 92/21), ki se je glasil: »*Za banko se z namenom zagotovitve učinkovitega, varnega in preglednega upravljanja s tveganji bank ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju, glede imenovanja predstavnikov delavcev v organe vodenja banke.*« Ne gre za prvo, glede na razvoj pravnega področja po osamosvojitvi pa lahko le upamo, da gre za zadnjo odločitev Ustavnega sodišča, povezano z dolgoletnimi poskusi zakonodajalca omejiti delavsko soodločanje v bankah preko meja, ki jih predvideva Ustava.

Slovenska ureditev delavskega soupravljanja predvideva sodelovanje delavcev v organih vodenja in nadzora družbe tako v enotirnih kot dvotirnih sistemih upravljanja. Ureditev je primerljiva z ureditvami v nekaterih drugih evropskih državah,<sup>1</sup> kjer je načelo demokratičnosti preko sodelovanja delavcev pri upravljanju v organih družb prenešeno tudi na področje industrijskih odnosov. Pri tem med gospodarskimi sektorji ni bistvenih razlik, kar pomeni, da delavsko soupravljanje v bankah deli usodo siceršnje ureditve delavskega soupravljanja. Odnos slovenskega zakonodajalca do vprašanja delavskega soupravljanja v bankah je v evropskem prostoru precejšen unikum: medtem ko je splošna ureditev soupravljanja za delavce tudi primerjalno gledano na relativno visokem

---

<sup>1</sup> Več o švedski, nemški in avstrijski ureditvi v Rajgelj 2019.

nivoju, so bili v zadnjih 30 letih delavci od soodločanja v organih bank glavnino časa v celoti ali delno izključeni.

Namen tega prispevka je na podlagi analize poosamosvojitvene zakonodaje in ustavnih odločb ter sekundarnih pravnih virov predstaviti razvoj področja, ki je izjemno kompleksno in dinamično, saj je delavsko soodločanje umeščeno na križišče interesov kapitala, delavcev in države, pri čemer slednja ni nosilka enega samega, ampak številnih raznolikih interesov, ki so bili glavnino obdobja po osamosvojitvi v sferi dela zaradi prevladujoče liberalne ekonomske paradigme pogosteje bližje interesom kapitala kot dela, zlasti ko je bila država hkrati regulator razmerij med kapitalom in delom ter imetnica delnic v bankah. Za uvodom bo predstavljen sistem upravljanja v slovenskih bankah, soupravljanje v slovenskih delniških družbah ter mejniki v razvoju (so)upravljanja v bankah po osamosvojitvi, na koncu pa sledi nekaj sklepnih misli.

## 2. SISTEM UPRAVLJANJA V SLOVENSKIH BANKAH

Slovensko gospodarsko statusno pravo, ki ga krovno ureja Zakon o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1),<sup>2</sup> od leta 2006 delniškim družbam omogoča izbiro med enotirnim sistemom z upravnim odborom in dvotirnim sistemom z upravo in nadzornim svetom. Zaradi ključne vloge, ki jo imajo banke pri zagotavljanju finančnega in gospodarskega sistema, za njihovo upravljanje po Zakonu o bančništvu (ZBan-3)<sup>3</sup> veljajo dodatne, strožje zahteve kot za druge delniške družbe. Banka lahko izbere dvotirni sistem upravljanja banke z upravo in nadzornim svetom ali enotirni sistem upravljanja banke z upravnim odborom (34/1. člen ZBan-3), pri čemer zakon za upravni odbor določa dodatna pravila, če banka izbere enotirni sistem upravljanja (34/3. člen ZBan-3).

**V okviru skupnih določb, ki se nanašajo na upravljalni organ**, zakon določa, da mora banka zagotoviti, da ima njen upravljalni organ kot celota ustrezno znanje, veščine in izkušnje za razumevanje bančnih dejavnosti in tveganj (35/1. člen ZBan-3). Organi, pristojni za imenovanje članov, morajo vzpostaviti politiko izbora

---

<sup>2</sup> Zakon o gospodarskih družbah (UL RS, št. 42/06 et al., v nad. ZGD-1). Določba drugega odstavka 253. člena ZGD-1 se glasi: "Družba lahko izbere dvotirni sistem upravljanja družbe z upravo in nadzornim svetom ali enotirni sistem upravljanja družbe z upravnim odborom."

<sup>3</sup> Zakon o bančništvu (UL RS, št. 92/21 et al., v nad. ZBan-3).

kandidatov, ki zagotavlja širok nabor znanj in izkušenj v upravljalnem organu, spodbuja raznolikost, zlasti spolno uravnoteženost, vnaprej določi pogoje in profil za posamezne funkcije (35/2. člen ZBan-3). Pred in po imenovanju (vsaj enkrat letno in ob posebnih okoliščinah) mora banka ocenjevati primernost članov upravljalnega organa (37/1. člen ZBan-3).<sup>4</sup> Glede nezdržljivosti opravljanja (bodisi izvršnih ali neizvršnih) direktorskih funkcij<sup>5</sup> v drugih družbah mora banka upoštevati okoliščine, kot so obremenjenost člana in kompleksnost bančnih dejavnosti (38/1. člen ZBan-3), pri čemer član upravljalnega organa pomembne banke lahko poleg funkcije v banki istočasno opravlja največ eno izvršno in dve neizvršni funkciji ali največ štiri neizvršne funkcije (38/3. člen ZBan-3).<sup>6</sup>

Glede **organa vodenja** zakon določa, da mora imeti vsaj dva člana, ki skupaj zastopata banko (39/1. člen ZBan-3), člani pa morajo biti zaposleni za polni delovni čas (39/2. člen ZBan-3), vsaj eden mora obvladati slovenski jezik (39/4. člen ZBan-3), posle pa morajo voditi v Sloveniji (39/5. člen ZBan-3). Kandidat za člana organa vodenja mora imeti ustrezno 1) znanje, veščine in izkušnje za vodenje banke, 2) ugled, lastnosti in integriteto<sup>7</sup> za vodenje banke ter 3) izpolnjuje pogoje o nezdržljivosti direktorskih funkcij (40. člen ZBan-3). Član organa vodenja lahko začne opravljati funkcijo šele po pridobitvi dovoljenja Banke Slovenije (41/1. člen ZBan-3). Član mora ravnati odkrito, pošteno in neodvisno, v skladu s profesionalno skrbnostjo in najvišjimi etičnimi standardi, funkciji mora nameniti dovolj časa (47. člen ZBan-3). Član organa vodenja ima dolžnost obveščanja o pomembnih okoliščinah (48. člen ZBan-3).

Poleg pristojnosti po ZGD-1 ima **organ nadzora** banke po ZBan-3 nekatere dodatne pristojnosti (50. člen ZBan-3). Imenovati mora revizijsko komisijo in

---

<sup>4</sup> Za člana nadzornega sveta, ki je predstavnik delavcev, mora oceno podati tudi svet delavcev (37/2. člen ZBan-3), v prihodnje bo podobno določbo treba oblikovati tudi za delavskega direktorja.

<sup>5</sup> Direktorske funkcije so razdeljene na izvršne (vodenje in zastopanje družbe) in neizvršne (nadzorovanje poslovanja): »Kot direktorska funkcija v drugi družbi in organizaciji se za namene tega člena šteje: 1. funkcija vodenja, v okviru katere je oseba pooblaščenca za vodenje poslov in zastopanje družbe, vključno s samostojnim podjetnikom posameznikom (v nadaljnjem besedilu: izvršna direktorska funkcija); 2. funkcija nadzora, v okviru katere je oseba pooblaščenca in odgovorna za nadzorovanje in spremljanje vodenja poslov družbe (v nadaljnjem besedilu: neizvršna direktorska funkcija). (38/2. člen ZBan-3).

<sup>6</sup> Nekatere funkcije se štejejo kot ena sama, npr. če je izvršne ali neizvršne direktorske funkcije v družbah znotraj iste skupine (38/4. člen ZBan-3). Funkcije v nepridobitnih organizacijah se ne štejejo v omejitve (38/5. člen ZBan-3).

<sup>7</sup> Šteje se, da oseba nima ugleda in lastnosti za vodenje poslov banke, če je bila pravno močno obsojena zaradi kaznivega dejanja in obsodba še ni bila izbrisana (40./2. člen ZBan-3).

komisijo za tveganja (51/1. člen ZBan-3), če gre za pomembno banko pa tudi komisijo za prejemke in komisijo za imenovanja (51/4. člen ZBan-3). Za člana organa nadzora je lahko imenovana oseba, ki ima ustrezno 1) znanje, večšine in izkušnje za nadzor banke, 2) ugled, lastnosti in integriteto<sup>8</sup> za nadzor banke ter 3) izpolnjuje pogoje o nezdržljivosti direktorskih funkcij (55/1. člen ZBan-3). Funkcijo lahko opravlja le oseba, ki pridobi dovoljenje Banke Slovenije za opravljanje funkcije člana organa nadzora te banke (56/1. člen ZBan-3). Član mora ravnati odkrito, pošteno in neodvisno, v skladu s profesionalno skrbnostjo in najvišjimi etičnimi standardi, funkciji pa mora nameniti dovolj časa (62. člen ZBan-3). Član organa nadzora ima dolžnost obveščanja o pomembnih okoliščinah (63. člen ZBan-3).

### 3. SISTEM SOUPRAVLJANJE V SLOVENSКИH DELNIŠKIH DRUŽBAH

Soodločanje delavcev v organih družbe kot eno od oblik delavskega soupravljanja ureja Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU),<sup>9</sup> po katerem pravico do sodelovanja pri upravljanju delavci uresničujejo tudi v podjetjih, ki opravljajo gospodarske javne službe, in v bankah in v zavarovalnicah, če ni s posebnim zakonom drugače določeno (drugi odstavek 1. člena ZSDU).

V **dvotirnem sistemu** se število delavskih predstavnikov v nadzornem svetu določi s statutom, a ne more biti manjše od tretjine in ne večje od polovice vseh članov (prvi odstavek 79. člena ZSDU). Izvoli in odpokliče jih svet delavcev in s tem seznanjajo skupščino (šesti odstavek 79. člena ZSDU). Predsednik nadzornega sveta je vedno predstavnik delničarjev, v primeru neodločenega izida glasovanja ima odločilni glas. V družbah z več kot 500 delavci je obvezen tudi delavski direktor, ki ga v upravo družbe predlaga svet delavcev (81. člen ZSDU), imenuje pa ga nadzorni svet (82. člen ZSDU).

V **enotirnem sistemu** se pravica do soupravljanja v organih družbe uresničuje preko delavskih predstavnikov v upravnem odboru, lahko pa tudi preko predstavnika med izvršnimi direktorji družbe (2. točka prvega odstavka 78. člena ZSDU). V upravnem odboru je najmanj eden izmed članov predstavnik

---

<sup>8</sup> Šteje se, da oseba nima ugleda in lastnosti za nadzor banke, če je bila pravomočno obsojena zaradi kaznivnega dejanja in obsodba še ni bila izbrisana (55./2. člen ZBan-3).

<sup>9</sup> Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (UL RS, št. 42/93, 61/00, 56/01, v nad. ZSDU).

delavcev, točno število se določi s statutom, vendar ne sme biti manjše od enega predstavnika izmed vsakokratnih treh dopolnjenih članov upravnega odbora (drugi odstavek 79. člena ZSDU). Predstavniki delavcev v upravnem odboru ne more biti njegov predsednik (četrti odstavek 79. člena ZSDU). Predstavnike delavcev v upravnem odboru izvoli in odpokliče svet delavcev in s tem seznaniti skupščino (šesti odstavek 79. člena ZSDU). V družbi, kjer je zaposlenih več kot 500 delavcev, je na predlog sveta delavcev eden izmed predstavnikov delavcev v upravnem odboru imenovan za izvršnega direktorja (drugi odstavek 81. člena ZSDU).<sup>10</sup>

Ker je v praksi dvotirni sistem prevladujoča oblika sistema upravljanja – vseh sedem pomembnih bank v Sloveniji ima dvotirni sistem upravljanja z upravo in nadzornim svetom – je v nadaljevanju zaradi jasnosti namesto širšega pojma »organ vodenja« uporabljen pojem »uprava«, namesto »organ nadzora« pa »nadzorni svet«.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Svet delavcev ima pravico imenovati tudi predstavnika delavcev v komisije nadzornega sveta in upravnega odbora (peti odstavek 79. člena ZSDU). Delavski predstavniki v nadzornem svetu ali upravnem odboru zastopajo interese vseh delavcev v okviru pooblastil organa v skladu z ZGD-1 in statutom družbe (prvi odstavek 80. člena ZSDU), delavski direktor ali delavski izvršni direktor pa v okviru splošnih pravic in obveznosti, ki pripadajo vsem članom uprave in izvršnim direktorjem, tudi zastopa in predstavlja interese delavcev glede kadrovskih in socialnih vprašanj (84. člen ZSDU). Sodelovanje v organih družbe po zakonu ni obvezno v majhnih družbah (84.a člen ZSDU), ki pa jih med slovenskimi bankami ne najdemo. Majhne družbe so družbe, ki izpolnjujejo dve od treh meril: povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega 50, čisti prihodki od prodaje ne presegajo 8.800.000 evrov in vrednost aktive ne presega 4.400.000 evrov (55. člen ZGD-1).

<sup>11</sup> Med sedmimi pomembnimi bankami so na dan 1.4.2025 po podatkih Banke Slovenija (<https://www.bsi.si/sl/nadzor-bancnega-sistema/bancna-unija>) naslednjem banke: Nova Ljubljanska banka d. d., <https://www.nlbgroup.com/si-sl/o-nlb-skupini>, OTP banka d. d., <https://www.otpbanka.si/korporativno-upravljanje>, Unicredit Banka Slovenija d. d., <https://www.unicreditbank.si/si/o-nas/banka/organizacijska-struktura.html>, Banka Intesa Sanpaolo d. d., <https://www.intesasanpaolobank.si/prebivalstvo/nasa-skupina/spoznajte-nas.html>, Banka Sparkasse d. d., <https://www.sparkasse.si/si/o-banki-sparkasse/vizitka>, Addiko Bank d. d., <https://www.addiko.si/o-nas/o-addiko-banki/uprava-addiko-banke/>, Gorenjska banka, d. d., <https://www.gbkr.si/o-banki/#section-1>.

## **4. MEJNIKI V RAZVOJU (SO)UPRAVLJANJA V BANKAH PO OSAMOSVOJITVI<sup>12</sup>**

### **4.1. Ureditev (so)upravljanja v bankah po osamosvojitvi (1991-1999)**

V sklopu osamosvojitvene zakonodaje je bil leta 1991 za področje bančništva sprejet Zakon o bankah in hranilnicah (ZBH),<sup>13</sup> ki je kot organe banke opredelil zbor, upravni in nadzorni odbor (38. člen ZBH). Ker je bila splošna statusna in soupravljalna zakonodaja sprejeta šele dve leti po osamosvojitvi, je za delavsko soupravljanje relevanten 43. člen ZBH, ki določa, da direktor banke, zaposleni v banki ter predstavniki neto dolžnikov banke ne smejo biti člani upravnega ali nadzornega odbora banke, iz česar je mogoče razbrati skrb za preprečitev konflikta interesa med položajem zaposlenega ter položajem člana upravnega ali nadzornega organa.

### **4.2. De facto izključitev predstavnikov delavcev iz članstva v organih upravljanja med 1999 in 2003**

Leta 1999 je bil sprejet Zakon o bančništvu (ZBan),<sup>14</sup> ki je kot specialni predpis vseboval nekatera pravila o upravljanju bank. Banke so, enako kot ostale delniške družbe, morale imeti dvotirni sistem upravljanja. Uprava je morala imeti najmanj dva člana, zaposlena za nedoločen čas in s polnim delovnim časom (22. člen ZBan), član uprave je bila lahko le ustrezno strokovno usposobljena oseba, z lastnostmi in izkušnjami za vodenje poslov banke, ki ni bila pravnomočno obsojena za določena naklepna kazniva dejanja in je pridobila dovoljenje Banke Slovenije (24. člen ZBan). Član nadzornega sveta ni mogla biti oseba, povezana s pravnimi osebami, v katerih ima banka več kot 5-odstotni delež glasovalnih pravic ali delež v njihovem osnovnem kapitalu, ki je bila član nadzornega sveta, uprave, prokurist

---

<sup>12</sup> Zgodovinski razvoj upravljanja in delavskega soupravljanja v Sloveniji po osamosvojitvi je prilagojen po delu Rajgelj 2019.

<sup>13</sup> Zakon o bankah in hranilnicah (Uradni list RS, št. 1/1991, 38/92, 46/93, 451/94, 7/99 -131/06, v nad. ZBH).

<sup>14</sup> Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 7/99, 59/01, 55/03, 42/04, v nad. ZBan). Kot generalni predpis je za področje upravljanja gospodarskih družb veljal Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99, 45/01, 59/01, 57/04, 139/04, v nad. ZGD).

ali imetnik večine glasovalnih pravic oziroma deležev v določenih povezanih osebah, ki jih je zakon natančno opredeljeval (29. člen ZBan). Glede ostalih pogojev so bile zahtevane enake lastnosti kot za člane uprave (29.a člen ZBan). Zakon je določal, da *delavci banke ne glede na določbe zakona, ki urejajo udeležbo delavcev pri upravljanju, ne morejo biti člani nadzornega sveta te banke* (drugi odstavek 29. člena ZBan).<sup>15</sup> Državni organi, banke in interesne skupine, povezane z bančnim sektorjem, so to določbo interpretirali v smeri, da zakonodaja v celoti onemogoča sodelovanje delavcev v organih, natančneje v nadzornih svetih bank, takšno razumevanje pa je bilo praviloma konkretizirano tudi v statutih bank.<sup>16</sup>

### **4.3. »Pojasnilna« odločba Ustavnega sodišča št. U-I-140/01 z dne 4. 12. 2003**

V zvezi z določbo drugega odstavka 29. člena ZBan, ki se je glasila *»Ne glede na določbe zakona, ki urejajo udeležbo delavcev pri upravljanju, delavci banke ne morejo biti člani nadzornega sveta te banke,«* je Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS) sprožila zahtevo za presojo ustavnosti, saj je menila, da izpodbijana določba zaposlenim v bankah omejuje pravice, ki jih sicer delavcem zagotavlja ZSDU, s čimer je kršeno načelo univerzalnosti pravice iz 75. člena Ustave.<sup>17</sup> Izpodbijana določba po njihovem mnenju postavljala zaposlene v bankah v neenakopraven položaj z delavci drugih gospodarskih družb, ne da bi za to obstajali utemeljeni razlogi.<sup>18</sup>

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-140/01 z dne 4. 12. 2003 odločilo, da izpodbijana določba ni v neskladju z Ustavo, saj ne izključuje možnosti, da bi imeli

---

<sup>15</sup> V predlogu zakona je bila predvidena drugačna ureditev, in sicer največ petinsko predstavništvo delavcev v nadzornih svetih. V zakonodajnem postopku se je ureditev spremenila. (Štiblar 1997, str. 8).

<sup>16</sup> Gostiša 2004 str. 1.

<sup>17</sup> ZZZS meni, da ni nobene povezave med posebnostmi v poslovanju bank in omejitvijo pravice zaposlenih v bankah do svojih predstavnikov v nadzornem svetu banke, saj se funkcija nadzornega sveta v banki ne razlikuje od funkcije, ki jo imajo nadzorni sveti v drugih gospodarskih družbah, poleg tega pa imajo delavski predstavniki v nadzornih svetih enake dolžnosti in odgovornosti kot predstavniki lastnikov. Izpodbijana določba postavlja zato po mnenju ZSSS zaposlene v bankah v neenakopraven položaj z delavci drugih gospodarskih družb, ne da bi za to obstajali utemeljeni razlogi. (1. točka odločbe US št. U-I-140/01).

<sup>18</sup> 1. točka odločbe US št. U-I-140/01.

delavci v nadzornem svetu svoje predstavnike. »Iz nje izhaja, da so lahko delavci zastopani po zunanjih predstavnikih. Takšen zaključek izhaja že iz jezikovne razlage, po kateri pojma delavec banke ni mogoče razlagati drugače, kot da gre za osebo, zaposleno v tej banki.«<sup>19</sup> Določba zgolj »onemogoča, da bi bili predstavniki delavcev v nadzornem svetu določene banke delavci te banke, ne pa tudi tega, da bi bili delavci banke v nadzornem svetu banke zastopani po osebah, ki niso zaposlene v tej banki.«<sup>20</sup>

Ustavno sodišče je torej v tej zadevi zgolj pojasnilo vsebino sporne norme, ni pa presojalo ustavnosti ureditve, v skladu s katero so lahko delavci bank v nadzornih svetih bank zastopani le po zunanjih predstavnikih. Štelo je namreč, da ZSSS kot predlagateljica ocene ustavnosti takšni ureditvi ne nasprotuje.<sup>21</sup>

#### 4.4. Popolna zakonska izključitev delavcev iz vseh organov upravljanja med 2007 in 2021

Od leta 2007 do leta 2021 je bilo delavsko soodločanje preko članstva v organih bank v celoti onemogočeno, saj sta tako Zakon o bančništvu (ZBan-1),<sup>22</sup> ki je veljal med 2006 in 2015, kot tudi Zakon o bančništvu (ZBan-2),<sup>23</sup> ki je veljal med 2015 in 2021, vsebovala določbo, da se *za banko ne uporabljajo določbe zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju glede predstavnikov delavcev v upravi in nadzornem svetu banke*.

**Zakon o bančništvu (ZBan-1).** Po ZBan-1 banka mora biti organizirana v obliki delniške družbe ali evropske delniške družbe (38. člen ZBan-1), zanjo se uporabljajo določbe ZGD-1 o delniški družbi, če ZBan-1 ne določa drugače (39. člen ZBan-1). Banke lahko *izberejo med dvotirnim in enotirnim sistemom upravljanja* (prvi odstavek 60. člena ZBan-1). V dvotirnem mora uprava imeti najmanj dva člana, ki banko zastopata skupaj in opravljata posle vodenja banke

<sup>19</sup> 8. točka odločbe US št. U-I-140/01.

<sup>20</sup> 8. točka odločbe US št. U-I-140/01.

<sup>21</sup> S tem je pustilo odprto vprašanje o tem, ali je ureditev, ki za sodelovanje delavcev v nadzornih svetih bank predvideva drugačen (to je manjši) obseg soupravljalških pravic, kot velja za ostale delniške družbe, skladno z ustavo, in če da, kakšen je še dopusten obseg poseganja v pravice delavcev do soodločanja.

<sup>22</sup> Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 131/06, 1/08, 109/08, 19/09, 98/09, 79/10, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 96/13, v nad. ZBan-1).

<sup>23</sup> Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15, 44/16, 77/16, 19/09, 41/17, v nad. ZBan-2).

za polni delovni čas. Tako člani uprave kot nadzornega sveta morajo izpolnjevati dodatne pogoje. Nadzorni sveti bank imajo poleg pristojnosti, ki grede nadzornim svetom po ZGD-1, še nekatere dodatne pristojnosti, zlasti dajejo soglasje upravi k določitvi poslovne politike banke, finančnega načrta banke, organizacije sistema notranjih kontrol, okvirnega letnega programa dela službe notranje revizije ter določa splošna načela politik prejemkov (73. člen ZBan-1). V enotirnem sistemu za upravni odbor smiselno veljajo določbe o nadzornem svetu banke, za izvršne direktorje pa določbe o upravi. Upravni odbor mora imenovati najmanj dva izvršna direktorja, za izvršnega direktorja pa je lahko imenovana največ polovica članov upravnega odbora, člani, ki niso izvršni direktorji, ne smejo voditi poslov banke (tretji odstavek 60. člena ZBan-1). Glede sodelovanja delavcev pri upravljanju zakon določa, da se *za banko ne uporabljajo določbe zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju glede predstavnikov delavcev v upravi in nadzornem svetu banke* (četrti odstavek 60. člena ZBan-1). V obrazložitvi predloga zakona predlagatelj določbe, ki izključuje sodelovanje delavcev pri upravljanju, ni obrazložil niti z enim stavkom.<sup>24</sup> V javnosti tudi ni bilo zaznati razprava na to temo, prav tako o tem ni najti veliko literature. Ureditev, po kateri so delavci imeli pravico do svojih predstavnikov, če ti niso bili zaposleni v banki, je torej veljala le tri leta, od decembra 2003, ko je Ustavno sodišče podalo razlago drugega odstavka 29. člena ZBan, do januarja 2007, ko je začel veljati novi ZBan-1.

**Zakon o bančništvu (ZBan-2).** Leta 2015 je bil sprejet nov Zakon o bančništvu (ZBan-2),<sup>25</sup> ki je vseboval v bistvenem enaka pravila o obliki (delniška družba ali evropska delniška družba), *strukturi upravljanja (izbira med dvotirnim in enotirnim sistemom)* in subsidiarni uporabi pravil ZGD-1 kot jih je vseboval ZBan-1, podrobneje je opredeljeval zahteve glede primernosti upravljalnih organov kot celote in posameznih članov. Banka lahko izbere dvotirni sistem upravljanja banke z upravo in nadzornim svetom ali enotirni sistem upravljanja banke z upravnim odborom.<sup>26</sup> Zakon postavlja pogoje za članstvo v upravljalnih organih bank, pri čemer »upravljalni organ« pomeni organ vodenja ali nadzora banke (29. točka prvega odstavka 7. člena ZBan-2). Glede sodelovanja delavcev pri upravljanju zakon določa, da se *za banko ne uporabljajo določbe zakona,*

<sup>24</sup> Komentar k 60. členu ZBan-1, Poročevalec 111/2006 z dne 5. 10. 2006.

<sup>25</sup> Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15, 44/16, 77/16, 19/09, 41/17, v nad. ZBan-2).

<sup>26</sup> Za upravni odbor banke z enotirnim sistemom upravljanja se smiselno uporabljajo določbe tega zakona o nadzornem svetu banke, za izvršne direktorje pa določbe tega zakona o upravi banke (drugi odstavek 33. člena ZBan-2).

ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju, glede predstavnikov delavcev v upravi in nadzornem svetu banke (četrti odstavek 33. člena ZBan-2). To pomeni, da je zakon delavcem v celoti onemogoča imenovanje predstavnikov v nadzorne svete in uprave bank. Zoper takšno ureditev je leta 2017 Svet delavcev NLB, d. d. vložil pobudo za presojo ustavnosti.

#### **4.5. Razveljavitvena odločba Ustavnega sodišča št. U-I-55-16 in U-I-196-165 z dne 13. 6. 2019**

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-55/16-19 in U-I-196/16-15 z dne 13. 6. 2019 odločilo o neustavnosti različne ureditve delavskega soupravljanja v organih upravljanja bank. Na podlagi drugega odstavka 14. člena Ustave, ki zagotavlja splošno enakost pred zakonom, je ugotovilo da »zakonodajalec ni utemeljil razumnega razloga za izključitev predstavnikov delavcev v organih upravljanja v bankah, ki bi bil stvarno povezan s predmetom urejanja, torej z opravljanjem dejavnosti bančništva«. <sup>27</sup> Sodišče je že v tej odločbi dalo vedeti, da zakonodajalec mora navesti jasno argumentacijo, kaj so razlogi za različno obravnavo delavskih predstavnikov v bankah v primerjavi z drugimi dejavnostmi, pri tem pa je v odločbi ves čas omenjalo predstavnike delavcev v »organih upravljanja v bankah«, kar pomeni tako v organih nadzora, torej v nadzornem svetu, kot tudi v organih vodenja, torej v upravi. Ker Ustavno sodišče razloge za neenako obravnavo vedno preverja vsebinsko, je tehtalo tudi dodatne argumente Vlade in Državnega zbora, ki pa ga niso prepričali v to, da banke za svoje stabilno poslovanje potrebujejo izključitev delavcev iz organov bank.

#### **4.6. Vključitev delavskih predstavnikov v nadzorne svete, a izključitev iz uprav med 2021 in 2024**

Leta 2021 je zakonodajalec ustavno odločitev iz leta 2019 implementiral v nov Zakon o bančništvu (UL RS, št. 92/21, v nad. ZBan-3). V določbi o predstavnikih delavcev v organih nadzora je izrecno izključil možnost sodelovanja predstavnikov delavcev v organih vodenja banke: »*Za banko se z namenom*

---

<sup>27</sup> 19. točka odločbe US, št. U-I-55/16-19 in U-I-196/16-15.

zagotovitve učinkovitega, varnega in preglednega upravljanja s tveganji bank ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju, glede imenovanja predstavnikov delavcev v organe vodenja banke« (36/9. člen ZBan-3). Zakon je torej delavske predstavnike omogočil v nadzornih svetih bank, delavskih direktorjev v upravah bank pa ne.

Predlagatelji zakona so izključitev oprli na omenjeno odločbo U-I-55/16 in U-I-196/16, ki po njihovem mnenju »ne izključuje možnosti drugačne ureditve sodelovanja delavcev v bankah, kot npr. ureditev izjeme na način, da bi bili delavci zastopani v nadzornem svetu banke, ne pa tudi v upravi. Nasprotno, odločba Ustavnega sodišča tako ureditev izrecno dopušča, če ima zakonodajalec zanjo razumne razloge, stvarno povezane z opravljanjem bančne dejavnosti.«<sup>28</sup> Kot razumne razloge so v obrazložitvi predloga navedli, da »obstajajo številni teoretični, praktični in primerjalnopravni razlogi, zaradi katerih se banke, še posebej pa sistemske, pri korporativnem upravljanju, ki vključuje delavsko sodelovanje, v bistvenem razlikujejo od drugih gospodarskih družb, zaradi česar je smiselno, da zakonodajalec v skladu z 2. odst. 14. člena ustave sodelovanje delavcev pri upravljanju bank uredi drugače kot v primeru drugih gospodarskih družb.«<sup>29</sup> Podrobneje so razčlenili osem skupin razlogov, s katerimi utemeljujejo različno ureditev, nanje pa je Ustavno sodišče podalo odgovore v svoji zadnji odločitvi s tega področja.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Obrazložitev 36. člena predloga ZBan-3, str. 196.

<sup>29</sup> Prav tam.

<sup>30</sup> Državni zbor in Vlada različno ureditev delavskega soupravljanja v bankah utemeljujeta z naslednjimi razlogi: sistemskim pomenom bank za finančno stabilnost in celotno ekonomijo, zahtevami po vrhunski usposobljeni upravi, specifični naravi poslovanja bank glede izpolnjevanja likvidnostnih in varnostnih zahtev strank, nezdružljivosti delavskih zastopnikov v upravi banke z zahtevo po neodvisnem upravljavskem kadru, primerjalnopravnimi vzori, ki naj bi vezali sodelovanje delavcev pri upravljanju na nadzorno funkcijo, ugotovitvami, da so delavski interesi varovani že v okviru obstoječe ureditve glede kadrovskih in socialnih vprašanj z bančnimi predpisi, ki opredeljujejo zahteve glede oblikovanja kadrovskih politik s strani uprave in nadzornega sveta banke, nevarnostjo manjše operativnosti organa vodenja zaradi delavskega predstavnštva in iz njega izhajajočega konflikta interesov, nenazadnje pa so se sklicevali tudi na ugotovitve Ustavnega sodišča, ki je v preteklosti že ugotovilo, da različno obravnavanje bank in hranilnic v primerjavi z drugimi gospodarskimi subjekti temelji na različni dejavnosti, ki jo opravljajo, in s tem povezanimi različnimi položajem in funkcijami, ki jih izvršujejo v gospodarskem sistemu (Povzeto po obrazložitvi 36. člena predloga ZBan-3, str. 196-197).

## 4.7. Razveljavitvena odločba Ustavnega sodišča št. U-I-186-212 z dne 18. 12. 2024

Zoper izključitev delavskih predstavnikov iz članstva v upravah bank je svet delavcev NLB d. d. ponovno vložil pobudo za oceno ustavnosti, na podlagi katere je Ustavno sodišče z odločbo U-I-186-212 z dne 18. 12. 2024 šesti odstavek 36. člena ZBan-3 razveljavilo. Glavni pobudnikov očitke je bil, da »so delavci v bankah z izpodbijano ureditvijo postavljeni v neenakopraven položaj v primerjavi z delavci v drugih gospodarskih družbah in da za njihovo drugačno obravnavo ni nobenega razumnega in stvarnega razloga.«<sup>31</sup> Ustavno sodišče je sledilo pobudniku in ocenilo, da »zakonodajalec tudi tokrat ni utemeljil razumnega razloga za izključitev predstavnikov delavcev iz organov vodenja bank, ki bi bil stvarno povezan s predmetom urejanja.«<sup>32</sup> V obrazložitvi se je osredotočilo na nekaj pomembnejših vidikov poslovanja gospodarskih družb oz. bank:

- *Grozeča neoperativnost organa upravljanja zaradi zahtev, povezanih z vrhunsko usposobljenostjo uprave* – Državni zbor in Vlada navajata, da morajo banke imeti vrhunsko usposobljeno upravo, zato ZBan-3 za opravljanje nalog članov uprave določa posebne pogoje in zahteve, ki pa jih predstavniki delavcev po mnenju Državnega zbora in Vlade ne bi mogli izpolniti, kar naj bi lahko vplivalo na operativnost uprave banke. Ustavno sodišče ugotavlja, da v kolikor s tem zatrujeta, da bi to lahko ogrozilo poslovanje banke, je ta navedba splošna, brez ustrezne utemeljitve in tudi sicer neutemeljena, saj uprava banke mora imeti najmanj dva člana, ki banko zastopata skupaj (39/1. člen ZBan-3). »Banke po izpodbijani določbi ZBan-3 sedaj nimajo predstavnikov delavcev v organih vodenja banke, morajo pa glede na navedene določbe ZBan-3 že sedaj imeti vsaj dva člana v upravi oziroma najmanj štiri člane v upravnem odboru. Če bi bil svet delavcev neuspešen pri iskanju predstavnika delavcev, ki bi izpolnjeval pogoje za imenovanje na mesto delavskega direktorja ali delavskega izvršilnega direktorja, to glede na navedeno na operativnost organa vodenja banke ne bi imelo upoštevnega vpliva.«<sup>33</sup>
- *Nedopustnost izpostavljanja specifičnih interesov v organih vodenja* – Državni zbor in Vlada sta navedla, da je za izključitev predstavnikov delavcev

<sup>31</sup> 12. točka odločbe US, št. U-I-186-212.

<sup>32</sup> 30. točka odločbe US, U-I-186-212.

<sup>33</sup> 19. točka odločbe US, U-I-186-212.

iz uprave banke ključna nedopustnost izpostavljanja specifičnih interesov, kot so interesi zaposlenih zaradi odločilnega vpliva banke na delovanje ne le finančnega, pač pa celotnega ekonomskega sistema.<sup>34</sup> Ustavno sodišče je na ta pomislek odgovorilo z ugotovitvijo, da »morajo predstavniki delavcev tako kot drugi člani organa vodenja družbe delati v dobro družbe, to pomeni, da jih morajo pri izvrševanju njihovih korporacijskih mandatov voditi interesi družbe, ne pa interesi deležnikov, ki so jih izvolili oziroma imenovali, saj so sicer skupaj z drugimi člani upravljalnega organa solidarno odgovorni za škodo, ki bi družbi nastala zaradi kršitev njihovih nalog.«<sup>35</sup>

- *Predstavniki delavcev v organu vodenja ne zadosti zahtevi po neodvisnem kadru, ker ga svet delavcev lahko kadarkoli odpokliče* – Ustavno sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da delavskega direktorja ne razrešuje svet delavcev, ampak nadzorni svet, ki ga na predlog sveta delavcev tudi imenuje.<sup>36</sup>
- *Delavci zaradi sporne ureditve niso prikrajšani za pravico sodelovanja, ker imajo po ZSDU še druge (alternativne) možnosti za sodelovanje* – Ustavno sodišče se na tem mestu nasloni na argumentacijo iz 10. točke odločbe U-I-55/18, U-I-196/16, kjer je sodišče ugotovilo, da »zakonodajalec sicer lahko zoži obseg te (in tudi drugih) pravic do sodelovanja in lahko enake položaje uredi različno, vendar mora za tako ureditev obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja, pri čemer mora pri presoji, katere podrobnosti in razlike v položajih so bistvene, izhajati iz predmeta pravnega urejanja.«<sup>37</sup>
- *Izrecno določen namen izpodbijanega šestega odstavka 36. člena ZBan-3 je v zagotovitvi učinkovitega, varnega in preglednega upravljanja tveganih bank* – Ustavno sodišče na to trditev na kratko odgovarja, da Državni zbor in Vlada »z razlogi, ki jih navajata (podobno pa tudi Predlog ZBan-3), nista izkazala, da bi bil zaradi participacije delavcev v organih vodenja banke ta cilj kakorkoli ogrožen.«<sup>38</sup>

<sup>34</sup> 20. točka odločbe US, U-I-186-212.

<sup>35</sup> 25. točka odločbe US, U-I-186-212.

<sup>36</sup> 28. točka odločbe US, U-I-186-212.

<sup>37</sup> 29. točka odločbe US, U-I-186-212.

<sup>38</sup> 30. točka odločbe US, U-I-186-212.

## 5. SKLEP

V poosamosvojitvenem času je bila delavcem v bankah pravica do sodelovanja v organih družbe in s tem vpliv na razvoj, strategijo in položaj bank skoraj ves čas omejena na način, ki v primerjavi z delavci v drugih panogah predstavlja kršitev drugega odstavka 14. člena Ustave RS. V zadnjih letih je bilo v politični, strokovni in širši javnosti zaslediti nekaj zahtev po priznanju pravic, ki so priznane delavcem v drugih delniških družbah, vsakokratna izvršilna in zakonodajna oblast, zlasti pa tudi Banka Slovenije in interesne organizacije kot je Združenje bank Slovenije,<sup>39</sup> pa so te zahteve vedno znova zavračali s pavšalnimi argumenti o posebnostih bančnega sektorja.

Nasprotniki delavskega soupravljanja v organih bank nikoli niso uspeli predstaviti stvarnih in razumno utemeljenih razlogov, ki bi upravičevali izključitev ali omejitev delavcev od soupravljanja v upravljalnih organih bank. Četudi ima zakonodajalec skladno z drugim odstavkom 1. člena ZSDU možnost soupravljanje delavcev v bankah urediti drugače, kot to velja za splošno ureditev, to lahko naredi zgolj skladno z načelom enakosti po 14. členu Ustave RS. Nasprotniki so kot argument za izključitev sodelovanja delavcev v organih bank pogosto navajali, da člani upravljalnih organov bank ne morejo biti osebe, katerih interesi bi utegnili biti nasprotni interesom banke,<sup>40</sup> pri tem pa nikoli niso uspeli pojasniti, v kateri točki so interesi delavcev za stabilno poslovanje banke bolj ogrožujoči kot interesi delničarjev. V tem smislu tudi nikoli ni bila izkazana navedba, da bi navzočnost delavcev v upravljalnih organih bank zmanjševala zaupanje varčevalcev v banko. Eden bolj absurdnih argumentov, s katerim je Banka Slovenije odvrčala zakonodajalca od ureditve delavskega soupravljanja, je bil, da je v bančništvu prispevek delavcev k dohodkom banke bistveno nižji kot v realnem gospodarstvu.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Ob sprejemu ZBan-3 je zelo jasno stališče proti vključitvi delavcev v organe vodenja bank v zakonodajnem postopku zastopalo Združenje bank Slovenije. Celo več, direktorica združenja Stanislava Zadravec Caprirolo je na seji odboru za finance dne 15. maja 2021 zastopala stališče: »Bančni sektor je že od vsega začetka, ko se je začela priprava tega zakona zelo jasno zastopal stališče, da je bila obstoječa pred razveljavitvijo s strani Ustavnega sodišča, ureditev najbolj primerna za bančni sektor, kar izkazuje tudi dejstvo, primerjalne ureditve v drugih državah članicah EU.« (Zapis 58. nujne seje Odbora za finance in monetarno politiko, 15.5.2021)

<sup>40</sup> Banka Slovenije v 4. točki odločbe US št. U-I-140/01, *tako tudi* Stare 2022.

<sup>41</sup> Banka Slovenije v 4. točki odločbe US št. U-I-140/01. Takšna trditev bi, pripeljana do roba, pomenila, da so delavci upravičeni do soupravljanja zgolj v družbah z nizko dodano vrednostjo.

Na brezbržnost do razumevanja in pomena, ki ga ima ureditev instituta delavskega soupravljanja za demokratično, socialno in pravno državo, zlasti pa za uravnotežen družbenoekonomski razvoj, kaže tudi reakcija Ministrstva za finance. To je po zadnji odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-186-212 na novinarsko vprašanje o tem, *»kdaj bo ministrstvo za finance pristopilo k popravku zakona o bančništvu v skladu z odločbo ustavnega sodišča?«* dne 15. 1. 2025 odgovorilo: *»Z razveljavitvijo šestega odstavka 36. člena Zakona o bančništvu se glede imenovanja predstavnikov delavcev v organe vodenja bank neposredno uveljavljajo splošne določbe ZSDU, ki urejajo pravico delavcev do sodelovanja pri upravljanju, vključno z imenovanjem delavskega direktorja. Na podlagi navedenega sprememba oziroma dopolnitev Zakona o bančništvu v tej zvezi ni potrebna.«*<sup>42</sup> Takšno stališče je napačno. Že iz naslova zakonske norme, ki opredeljuje posebnosti za delavske predstavnike v organih bank izhaja, da je sprememba 36. člena ZBan-3 nujno potrebna, saj se naslov določbe glasi **»predstavniki delavcev v organih nadzora«**, glasiti pa bi se moral **»predstavniki delavcev v upravljalnih organih«**. Ker je bilo delavsko soupravljanje doslej omogočeno in urejeno zgolj v organu nadzora, po novem pa mora biti urejeno tudi v organu vodenja, bo ustrezno treba popraviti celotno določbo 36. člena ZBan-3. Do uveljavitve sprememb lahko zgolj upamo, da v praksi neprilagojenost zakonske norme ne bo uporabljena kot nova ovira za odrekanje soupravljalnih pravic delavcev. V izogib nejasnostim in negotovostim je treba čimprej pristopiti k spremembi zakona, do takrat pa določbe, ki veljajo za delavske predstavnike organov nadzora smiselno uporabljati tudi za delavske predstavnike organov vodenja.<sup>43</sup>

Delavsko soupravljanje je en temeljnih vrednot slovenskega družbenoekonomskega sistema, ki izhaja iz 75. člena Ustave RS. Učinkovitega, varnega in preglednega upravljanja s tveganji bank oz. poslovanja, ki bi bilo etično, v javnem interesu in v korist prihodnih generacij, samo po sebi ne zagotavlja niti predstavništvo dela niti predstavništvo kapitala, ampak pravni in etični okvir z zahtevami po strokovni usposobljenosti in integriteti, ki zavezuje vse člane upravljalnih organov. Pri tem je treba izpostaviti zlasti, da svet delavcev pri iskanju kandidatov za predstavnike

---

<sup>42</sup> Odgovor ministrstva za finance z dne 15.1.2025.

<sup>43</sup> Da pristojni organi ne prepoznajo potrebe po sprejemu zakonske prilagoditve, kaže tudi to, da je bila po objavi Ustavne odločbe št. U-I-186-212 dne 6.3.2025 sprejeta prva novela ZBan3, in sicer Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu – ZBan-3A (Uradni list RS, št. 17/25 z dne 18. 3. 2025).

delavcev v upravljalnih organih (vključno z delavskim direktorjem, ki ga predlaga v imenovanje nadzornemu svetu), ni vezan na osebe, zaposlene v banki, ampak lahko primerne, vrhunsko usposobljenega strokovnjaka z integriteto išče na domačem in tujih kadrovskih trgih.

Čeprav se glavnina raziskav na področju delavskega soupravljanja osredotoča na vprašanje, ali delavsko soupravljanje prinaša koristi tudi za delničarje,<sup>44</sup> iz slovenske ustavnopravne ureditve izhaja, da je utemeljevanje pravice delavcev s koristmi, ki jih to prinaša nosilec kapitala, odvečno. Delavsko soupravljanje namreč predstavlja pomembno ustavnopravno, če ne celo civilizacijsko pridobitev, ki širi demokracijo iz sfere politike v sfero dela in ekonomije, zato ga je treba ob enakih pogojih zagotoviti vsem delavcem v državi.<sup>45</sup>

#### LITERATURA

- Lin, Chen, Schmid, Thomas in Yuhai Xuan, *Employee Representation and Financial Leverage*. Journal of Financial Economics, vol. 127, št. 2, 2018, str. 303-324. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2017.12.003> (Lin, Schmid in Xuan 2018)
- Dammann, Jens in Horst G. M. Eidenmueller, *Codetermination and the Democratic State*. University of Illinois Law Review, 2022, vol. 2022, št. 3, str. 963. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3680769> (Dammann in Eidenmueller 2022)
- Du Plessis, Jean J. in Otto Sandrock, *The Rise and Fall of Supervisory Codetermination in Germany*. Int. Company and Commercial Law Review, št. 2, 2005. (Du Plessis, Sandrock 2005).
- Fauver, Larry in Michael E. Fuerst, Does good corporate governance include employee representation? Evidence from German corporate boards. Journal of Financial Economics, vol. 82, št. 3, 2006, str. 673-710. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2005.10.005> (Fauver, Fuerst 2006)
- Gostiša, Mato, *Vsi sedanji nadzorni sveti bank so pravzaprav nelegalno sestavljeni organi*, 2004. <http://www.delavska-participacija.com/priloge/ID040224.doc> (Gostiša 2004).
- Jadek Komar, Dagmar; *Neenakopravni člani nadzornega sveta*, Ljubljana, Pravna praksa, št. 10, 2001 (Jadek Komar 2001).

---

<sup>44</sup> Fauver, Fuerst 2006, Lin, Schmid in Xuan 2018.

<sup>45</sup> *Podobno* Dammann in Eidenmueller 2022 obravnavata prispevek delavskega soupravljanja k zaščiti demokracije pred nevarnostmi, ki jih prinaša akumulacija izjemnega bogastva in moči s strani zasebnih korporacij. Od strogo finančnih meril vrednotenja se odmikata *tudi* Scholz in Vitols 2019, ki ugotavljata, da je delavsko soupravljanje močno pozitivno povezano s tremi proučevanimi vsebinskimi vrstami družbene odgovornosti podjetij: s sprejetjem ciljev za zmanjšanje emisij, objavo poročila o družbeni odgovornosti podjetij in zavezanostjo k varnosti zaposlitve.

- Kalss, Susanne, Elisabeth Brameshuber, Georg Durstberger, *Die Quote im Aufsichtsrat für Kapital- und Arbeitnehmervertreter*, Der Gesellschafter, št. 6, 2017. (Kalss, Brameshuber, Durstberger, 2017).
- Kluge, Norbert, Michael Stollt, *The European Company – Prospects for Worker Board-Level Participation in the Enlarged EU*. Social Development Agency (SDA) and European Trade Union Institute for Research, Education and Health Safety (ETUI-REHS), 2006, Brussels. <https://www.etui.org/content/download/2604/29038/file/booklet2006.pdf> (Kluge, Stollt 2006).
- Köhler, Matthias, *Corporate Governance and Current Regulation in the German Banking Sector: An Overview and Assessment* (2010). ZEW – Centre for European Economic Research Discussion Paper, št. 10-002, 2010. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/30011/1/61655964X.pdf> (Köhler 2010).
- Rajgelj Barbara, *Delavsko soodločanje v evropski in nacionalnih delniških družbah v EU*, Podjetje in delo, št. 6-7, 2006, str. 1586-1599. <https://www.podjetjeindelo.si/literatura/PID101D200610V6T7PS1586PE1599N1/> (Rajgelj 2006)
- Rajgelj, Barbara, *Problem izključitve delavcev iz soupravljanja v organih bank*. V Država kot dober gospodar: družbeno odgovorno upravljanje podjetij v državnih lasti. ur. Rado Bohinc, 2019, str. 169–198. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. (Rajgelj 2019)
- Scholz, Robert in Sigurt Vitols, Board-level codetermination: A driving force for corporate social responsibility in German companies?, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 25, št. 3, 2019, str. 233-246. (<https://doi.org/10.1177/0959680119830566> (Scholz in Vitols 2019))
- Stare Jože, Sodelovanje delavcev v upravljalnih organih bank, *Podjetje in delo*, št. 5, 2022, str. 685. <https://www.podjetjeindelo.si/literatura/PID101D202208V5PS685PE685N1/>
- Štiblar, Franjo, *Pravna ureditev slovenskega bančnega sektorja*, Ljubljana: Podjetje in delo, 1997, št. 6/7, 1997. (Štiblar 1997)
- Zorko, Manca, *Delavsko soupravljanje v finančnem sektorju*. Ekonomska demokracija, št. 11, 2006. (Zorko, 2006).
- Zupan Škof, Andreja, *Oblikovanje učinkovitega modela delavskega soupravljanja pri korporativnem upravljanju v slovenskih bankah [doktorska disertacija, Univerza na Primorskem, Fakulteta za menedžment]*, 2024. <https://repozitorij.upr.si/Dokument.php?id=30159&lang=slv> (Zupan Škof 2024)

#### PRAVNI VIRI:

- Ministrstvo za finance RS, Odgovor ministrstva za finance z dne 15.1.2025 na vprašanje novinarke Mladine (vir hrani avtorica).
- Predlog Zakona o bančništvu (ZBan-3) z dne 4.3.2021 [[https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHg-pHEaPFaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAxcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZOFBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE6A1C125868F0043E803&db=kon\\_zak&mandat=VIII&tip=doc#, obiskano 5.4.2025](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHg-pHEaPFaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAxcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZOFBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE6A1C125868F0043E803&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc#, obiskano 5.4.2025)] (Predlog ZBan-3)
- Državni zbor RS, *Zapis 7. seje Odbora za finance in monetarno politiko*, 11. marec 2015. [[https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/seje/evidenca!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwSPe31w9EUGAWZGgS6GDn5Bhs](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/seje/evidenca!/ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwSPe31w9EUGAWZGgS6GDn5Bhs)]

- YGwQHG-IHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAf8pdGQ!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?mandat=VII&type=pmagdt&uid=9784D67CE3A74735C1257E0C0031D6B3, obiskano 5.4.2025] (Zapis 7. seje Odbora za finance in monetarno politiko, 11.3.2015).
- Državni zbor RS, *Zapis 58. nujne seje Odbora za finance in monetarno politiko*, 15. maja 2021. [[https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/seje/evidenca!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsPE31w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-IHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAf8pdGQ!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?mandat=VIII&type=pmagdt&uid=8FE7B0F8ED600E94C12586D6003B0FEA](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/seje/evidenca!/ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsPE31w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-IHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAf8pdGQ!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?mandat=VIII&type=pmagdt&uid=8FE7B0F8ED600E94C12586D6003B0FEA), obiskano 5.4.2025] (Zapis 58. nujne seje Odbora za finance in monetarno politiko, 15.5.2021).
  - Državni zbor RS, Gradivo za prvo obravnavo Zakona o bančništvu (Poročevalec 111/2006 z dne 05. 10. 2006).
  - Ustavno sodišče, odločba št. U-I-140/01 z dne 4.12.2003. [[https://www.us-rs.si/assets/Odlus/sl/U-I-140\\_01/UI14001.pdf](https://www.us-rs.si/assets/Odlus/sl/U-I-140_01/UI14001.pdf)]
  - Ustavno sodišče, odločba št. U-I-186-21 z dne 18.12.2024. [[https://www.us-rs.si/assets/Novice/sl\\_SI/46577/UI18621.pdf](https://www.us-rs.si/assets/Novice/sl_SI/46577/UI18621.pdf)]
  - Ustavno sodišče, odločba U-I-55-16 in U-I-196-165 z dne 13.6.20219 [[https://www.us-rs.si/assets/Odlus/sl/U-I-55\\_16U-I-196\\_16/UI5516UI19616.pdf](https://www.us-rs.si/assets/Odlus/sl/U-I-55_16U-I-196_16/UI5516UI19616.pdf)]
  - Zakon o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 42/06, 10/08, 68/08, 42/09, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19, 158/20, 18/21, 18/23, 75/23 in 102/24 (ZGD-1)
  - Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju, Uradni list RS, št. 42/93, 61/00, 56/01 (ZSDU)
  - Zakon o bankah in hranilnicah, Uradni list RS, št. 1/1991, 38/92, 46/93, 45I/94, 7/99 -131 /06 (ZBH)
  - Zakon o bančništvu, Uradni list RS, št. 7/99, 59/01, 55/03, 42/04 (ZBan)
  - Zakon o bančništvu, Uradni list RS, št. 131/06, 1/08, 109/08, 19/09, 98/09, 79/10, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 96/13, 25/15, 27/16 (ZBan-1)
  - Zakon o bančništvu, Uradni list RS, št. 25/15, 44/16, 77/16, 41/17, 77/18 (ZBan-2)
  - Zakon o bančništvu, Uradni list RS, št. 92/21, 123/21, 2/25 in 17/25 (ZBan-3)
  - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, Uradni list RS, št. 17/25 z dne 18. 3. 2025 (ZBan-3A).

## A Long-lasting Saga of Workers' Codetermination in Slovenian Banks

Barbara Rajgelj\*

### Summary

The author analyses Slovenian post-independence legislation and constitutional court decisions in the area of employee codetermination in the governing bodies of banks. She argues that this is a complex area of law, situated at the crossroads of the interests of capital, labour and the state, whose regulation has been dictated by the prevailing liberal economic paradigm, according to which the interests of the state have often been closer to those of capital than to those of labour, especially when the state has been both the regulator of capital-labour relations and the holder of shares in banks. While the general employee codetermination regime is at a relatively high level in comparative terms, workers have been excluded most of the time from participation governing bodies of banks either fully or partially, due to regulatory constraints. The author focuses in particular on the recent decision of the Constitutional Court No U-I-186/21 of 18.12.2024, which annulled the legal regulation that allowed workers to participate in the supervisory bodies of banks, but excluded participation in the management bodies. The Constitutional Court found that the National Assembly and the Government had not demonstrated that the participation of workers in bank management bodies in any way compromised the effective, safe and transparent risk management of banks. Effective, safe and transparent bank management must be ensured by a legal and ethical framework that includes requirements of professional competence and integrity and applies to all (workers' and capital) representatives of the governing bodies of banks. It should also be pointed out that the works council is not tied to bank employees in its search for candidates for workers' representatives on the governing bodies, but can search for suitable, highly qualified professionals with integrity on the domestic and foreign human resources markets. The author concludes that workers' codetermination is an important constitutional value that extends democracy from the sphere of politics into the sphere of work and the economy, and should therefore be guaranteed to all workers on the same terms.

---

\* Barbara Rajgelj, PhD, Assistant Professor, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia.

barbara.rajgelj@fdv.uni-lj.si

## **Doktorska disertacija Andreje Poje:**

### **Plačna vrzel med spoloma v Sloveniji: empirična analiza na mikropodatkih**

Dr. Andreja Poje je 06.06.2024 uspešno obranila svojo doktorsko disertacijo na Interdisciplinarnem doktorskem programu Humanistika in družboslovje Univerze v Ljubljani pred komisijo v sestavi: prof. dr. Aleš Žiberna (predsednik), prof. dr Aleksandra Kanjuo Mrčela (mentorica), prof. dr Mitja Čok (somentor), in prof. dr Donald Tomaskovic-Devey (član).

Cilj doktorske disertacije Andreje Poje je bil ambiciozen in edinstven v slovenskem družboslovju. Avtorica je opravila celovito analizo bogatega teoretičnega in empiričnega gradiva, ki so ga pri analizi plačne vrzeli med spoloma prispevali drugi, predvsem tuji avtorji, in ona sama, na osnovi zahtevnega in sistematičnega empiričnega dela.

V prvem delu disertacije avtorica predstavi teoretična in konceptualna izhodišča, ki predstavljajo okvir opravljene raziskave. Avtorica na podlagi relevantne tuje in domače literature ter drugih virov predstavi in analizira obstoječe opredelitve plačne vrzeli med spoloma (ter z njo povezane izraze in koncepte), metodološke pristope in ugotovitve doslej opravljenih raziskav. Predstavljena konceptualna izhodišča in analiza dosedanjih relevantnih raziskav so podlaga za empirično raziskovalno delo avtorice. V analizi se osredotoča na plačno vrzel med spoloma v Sloveniji, in sicer v treh izbranih poklicih javnega sektorja ter v plačnem sistemu v javnem sektorju. Poudarek je na plačni vrzeli med spoloma v poklicu medicinskih sester/tehnikov, kjer prevladujejo ženske, v poklicu policistov, kjer prevladujejo moški, in v bolj spolno nevtralnem poklicu visokošolskih učiteljev. Doktorska disertacija prispeva nove ugotovitve z analizami razlik med spoloma pri različnih elementih bruto plače.

Z uporabo pojasnjevalnih dvofaznih mešanih metod kvantitativne in kvalitativne raziskave je disertacija naslovila zaznane raziskovalne vrzeli in prispeva k razumevanju mehanizmov plačnih razlik med spoloma na ravni delovnih mest v slovenskem javnem sektorju. Analize kvantitativnih in kvalitativnih podatkov za tri izbrane poklice v javnem sektorju, tj. medicinske sestre, policiste in visokošolske učitelje, ponujajo odgovore na glavno raziskovalno vprašanje:

„Kaj povzroča razlike v plačilu med spoloma v treh izbranih poklicih?“

in štiri podvprašanja:

Vprašanje 1: Ali razlike v plačilu med spoloma izhajajo iz osnovne plače (fiksni del plače)?

Vprašanje 2: Ali razlike v plačilu med spoloma izhajajo iz dodatkov (fleksibilni del plače 1)?

Vprašanje 3: Ali razlike v plačilu med spoloma izhajajo iz plače, ki temelji na spodbudah, in sicer iz plačila za uspešnost in napredovanj (fleksibilni del plače 2)?

Vprašanje 4: Ali sta vertikalna in horizontalna segregacija pomembni?

Disertacija temelji na različnih teorijah, ki so skušale pojasniti vzroke za razlike v plačah med spoloma, s kvantitativnimi in kvalitativnimi podatki ponazarja položaj moških in žensk znotraj izbranih poklicev ter pojasnjuje mehanizme razlik v plačah med spoloma na ravni delovnih mest. Ustrezno zastavljen metodološko-raziskovalni načrt in ustrezno opravljeno raziskovalno delo sta avtorici omogočila, da je veljavno odgovorila na raziskovalna vprašanja.

V zadnjem poglavju avtorica predstavlja ugotovitve doktorske disertacije in odgovore na raziskovalna vprašanja. Avtorica ugotavlja, da je razlike v plačah med spoloma v Sloveniji mogoče razumeti na podlagi razumevanja kompleksnega prepletanja različnih razlogov za razlike v plačah po spolu, in sicer organizacijskih okolij, družbenih struktur, diskriminacije, segregacije in drugih pri oblikovanju in ohranjanju razlik v plačah med spoloma na slovenskem trgu dela. Analiza na organizacijski ravni poudarja vlogo organizacijske dinamike pri ohranjanju segregacije, diskriminacije in neenakosti med spoloma.

Avtorica je ugotovila, da je najpomembnejši razlog za razlike v plačah med spoloma v vseh treh poklicih dinamika poklicne mobilnosti. Medicinske sestre in policisti so kot glavne mehanizme za to dinamiko in posledično ustvarjanje razlik v plačah med spoloma navajali ocene delovne uspešnosti, ki jih enkrat na leto podajo nadrejeni, ter standarde in merila za ocenjevanje delovne uspešnosti. Ocenjevanje nadrejenih so večinoma označevali kot subjektivno in pristransko in poudarjali pomankanje celovitega ocenjevanja. Merila in standarde so ocenjevali kot neobjektivne, nejasne in slabo opredeljene. Podobno so tudi visokošolski učitelji ocenili dinamiko poklicne mobilnosti, zlasti med nazivi (vertikalna napredovanja), kot glavni dejavnik za nastanek razlik v plačah med spoloma v poklicu. Posebej so bili izpostavljena habilitacijska merila, ki določajo

napredovanje (in varnost službe) v poklicu visokošolskega učitelja. Standardi in merila za napredovanje v nazive so se izkazali kot problematični za visokošolske učitelje s skrbstvenimi obveznostmi in visokošolske učitelje na nekaterih študijskih področjih, kar ni nevtrarno glede na spol.

Avtorica je ugotovila še dva mehanizma, ki pomembno vplivata na oblikovanje razlik med spoloma v plačah med medicinskimi sestrami/medicinskimi tehnikami in policisti/policistkami: ocenjevanje in dodeljevanje plače za delovno uspešnost ter dodatki za neugodne pogoje dela. Delo v neugodnih delovnih pogojih pa je pogojeno z zahtevami delovnega procesa, zakonskimi omejitvami, samoizbiro posameznikov in posameznic glede dela v teh pogojih in razporejanjem tega dela s strani nadrejenega. Kvalitativna analiza je pokazala na vertikalno in horizontalno segregacijo, ki pomembno vplivata na položaj in vloge žensk in moških v vseh treh poklicih ter prispevata k razlikam v plačah med spoloma. Prvo je avtorica ocenila kot izrazitejšo med visokošolskimi učitelji in učiteljicami in policisti ter policistkami, drugo pa kot prisotno v vseh treh poklicih. Izkazalo se je, da moški v povprečju zasedajo bolj plačane položaje in delovna mesta, ženske pa se soočajo s steklenim stropom, ki omejuje njihovo napredovanje in doseganje najvišjih položajev. Izsledki analize opozarjajo na probleme, ki jih imajo ženske na znanstvenih področjih, kjer prevladujejo moški (zgolj simbolično navzočih žensk), podobno problemom policistk med policisti. Po drugi strani je analiza opozorila na prednosti moških v poklicu medicinskih sester pri zaposlovanju, položaju, ocenjevanju, napredovanju in obravnavanju s strani nadrejenih in pacientov.

Avtorica je posebej opozorila na izjemno pomembnost razumevanja netransparentnosti plač, ki omogoča nastanek plačnih neenakosti in njihovo ohranjanje. Netransparentnost prikriva neobjektivnost nadrejenih, zamegljuje neenakosti med spoloma, ohranja neprepoznavanje razlik v plačilu za enako ali enakovredno delo, preprečuje odkrivanje spolnih vzorcev in proaktivni pristop k odpravljanju neutemeljenih razlik v plačah med spoloma.

Avtorica ocenjuje, da razlogi za razlike v plačah, kot so pristranske ocene nadrejenih, ki vplivajo na napredovanja, zahtevajo vzpostavitev večje preglednosti, redno spremljanje in poročanje ter zahtevo po aktivnem pristopu delodajalcev, če se ugotovijo neupravičene razlike med spoloma, in sicer z zahtevami in spodbudami za odpravljanje razlik v plačah med spoloma.

Poleg nedvomnega znanstvenega prispevka in odličnosti doktorske disertacije je treba pohvaliti tudi uporabnost rezultatov analize v praksi. Izvirni rezultati opravljene raziskave ter bogata analiza predstavljenih teoretičnih in empiričnih

spoznanj bi lahko bili dobra podlaga za potrebne javne politike, ki se ukvarjajo z odpravljanjem razlik v plačah med spoloma v Sloveniji. Ugotovitve ponujajo vpogled v mehanizme plačne vrzeli med spoloma in nakazujejo potrebo po preglednosti plač, izobraževanju in usposobljenosti vodij, vzpostavitvi spolno nevtralnih klasifikacijskih shem in spolno nevtralnega vrednotenja dela ter odpravljanju pristranskosti pri ocenjevanju delovne uspešnosti.

Zaradi zapsanega priporočam doktorsko disertacijo Andreje Poje v branje širokemu krogu bralk in bralcev ter še posebej akademski in raziskovalni javnosti, zakonodajalcem in ustvarjalcem javnih politik, študentkam in študentom.

prof. dr. Aleksandra Kanjuo Mrčela  
Fakulteta za družbene vede UL

## Poročilo s konference združenja »European Labour Law Young Scholars (ELLYS)« v letu 2024

V Budimpešti je 14. in 15. novembra 2024 potekala konferenca »**Workers at Crossroads – Contemporary Challenges of Labour and Social Security Law in Europe: Same Problems, Different Approaches?**«. Konferenca je bila organizirana v soorganizaciji združenja European Labour Law Young Scholars (ELLYS) in visokošolske institucije Central European Academy (CEA, Közép-Európai Akadémia). Na posvetu so mlajši raziskovalci<sup>1</sup> iz številnih evropskih držav (od Španije, Italije, Madžarske, Romunije, Poljske, Nemčije, Slovenije itd.) s področja delovnega prava in socialne varnosti predstavili zanimive aktualne teme. Gre za srečanje v okviru ELLYS, ki se izvaja vsakoletno, kar pomeni, da je dogodek pomemben za ustvarjanje in ohranjanje stika med mlajšimi raziskovalci iz različnih držav. Namen predmetnega poročila je na kratko orisati predstavljene teme ter problematike.

Tokratno konferenco je z uvodnimi besedami in pozdravi otvoril **doc. dr. Luka Mišič**, prodekan na Pravni fakulteti UL, ki je tudi moderiral prvo sekcijo. Kot prvi je raziskovalec **Csaba Szabó** predstavil tematiko vključitve samozaposlenih v socialna zavarovanja – iz perspektive oseb, ki opravljajo platformno delo. Iz njegovih dosedanjih raziskav tako izhaja, da so sistemi socialne varnosti z vidika vključitve samozaposlenih oseb med posameznimi državami lahko izrazito različni. Slednje je razvidno že pri tem, v katera socialna zavarovanja se samozaposlene osebe vključijo obvezno, ter v katera zgolj na podlagi prostovoljne odločitve. Tematika je vsekakor izjemno pomembna zaradi naraščajočega obsega opravljanja dela izven delovnega razmerja (kot samozaposleni). Nujno je, da navedene spremembe na trgu dela ne privedejo do znatnega zmanjšanja vplačanih prispevkov v sistem socialnih zavarovanj.

Kot naslednja je raziskovalka **Martina Bassotti** predstavila tematiko vlogo predstavnikov delavcev pri preprečevanju psihosocialnih tveganj z vidika varnosti in zdravja pri delu (po novi Direktivi o platformnem delu). V luči sprejete Direktive gre za pomembno temo, ki je posledica uporabe avtomatiziranih sistemov spremljanja in odločanja v okviru organizacije platformnega dela.

---

<sup>1</sup> Na dogodku so sodelovali raziskovalci vse od 1. letnika doktorskega študija, pa do izkušenejših mlajših raziskovalcev v prvih letih po doktoratu. Prav tako srečanje še dodatno obogatijo izkušenejši raziskovalci, ki so praviloma v vlogi vodij posamezne sekcije.

Sprejeta Direktiva tako na tem področju vsebuje nekatere specialne določbe, ki nadgrajujejo obstoječi splošni okvir področja varnosti in zdravja pri delu. Ključno pa je upoštevati, da se z navedenimi izzivi ne srečujejo zgolj platformni delavci, temveč tudi preostali delavci v drugih (tradicionalnih) delovnih okoljih. Tudi tam bo treba institute s področja varnosti in zdravja pri delu ustrezneje izvajati ter razlagati.

Sam (avtor predmetnega poročila) sem na konferenci predstavil tematiko dostopa samozaposlenih (platformnih delavcev) do kolektivnih delavskih pravic. Gre za tematiko, ki sem jo sicer v veliki meri obravnaval tekom zadnjih let v okviru priprave doktorske disertacije »Kolektivne delavske pravice platformnih delavcev«. Tema je v prvi vrsti istočasno povezana z osnovnim vprašanjem delovnega prava, komu ter v kolikšni meri priznati delovnopravno varstvo. Okoliščine, v katerih se opravlja platformno delo, dodatno utemeljujejo »odvisen« položaj oseb, ki to delo opravljajo – posledično pa širši dostop do delovnopravnega varstva na področju kolektivnih pravic. Bilo pa bi dobrodošlo, da bi tudi država na tem področju posodobila zakonodajo.

Naslednja predstavitev raziskovalca **Umberta Izza** na temo delavčevih obveznosti v dobi uporabe aplikacij WhatsApp, TikTok in OnlyFans je odprla zanimive razprave med udeleženci. Na eni strani moramo upoštevati, da ima tudi delavec v okviru delovnega razmerja pravico do zasebnosti ter da se v svojem prostem času posveti svojim drugim zasebnim oziroma poslovnim interesom (pa četudi gre za objavljanje video posnetkov in fotografij (morebiti z občutljivo vsebino) na platformah kot so TikTok in OnlyFans). Na drugi strani pa se delavec s sklenitvijo delovnega razmerja svoji svobodi v določeni meri tudi odpove – med drugim ga namreč zavezuje prepoved konkurence ter prepoved škodljivih ravnanj napram delodajalcu. Pri tem je gotovo pomembno, da ne pride do škodovanja poslovnemu ugledu delodajalca. Pri iskanju ravnovesja je gotovo treba upoštevati številne različne dejavnike – od funkcije oziroma položaja delavca v določeni organizaciji, do konkretne vsebine objav v smislu vzpostavitve povezave med objavo in podjetjem (ter posledično potencialnemu škodovanju poslovnemu ugledu delodajalca).

Zanimiv je bil tudi prispevek raziskovalca **Tomasz Józef Mirośławskega** na temo pravne ureditve psihološkega testiranja v delovnem razmerju. Gre namreč za iskanje občutljivega ravnovesja med varstvom zasebnosti in osebnosti delavca (vključno z varstvom osebnih podatkov) ter med legitimnimi interesi delodajalca, da preveri primernost kandidatov za določeno delo oziroma delovno mesto. Pomembno je upoštevati, da delodajalec ni dolžan varovati zasebnosti in osebnih

podatkov zgolj svojih zaposlenih delavcev, temveč je izjemno pomembna že faza izbirnega postopka. Ustrezno varstvo je treba zagotoviti tudi kandidatom.

Kot zadnji je na 1. dan konference nastopil raziskovalec **Norbert Sitko**, ki je obravnaval tematiko zaposlitvenega statusa platformnih delavcev z vidika poljskega prava. Gre sicer za temo, ki je že dolga leta predmet številnih znanstvenih razprav, vendar njeni relevantnosti še kar ni videti konca. S sprejetjem nove Direktive o platformnem delu se ponovno odpirajo izzivi na navedenem področju. Težavna bo predvsem določitev vsebine izpodbojne pravne domneve delovnega razmerja platformnih delavcev. Še toliko večji izziv pa bo njeno naknadno uresničevanje v praksi.

Na koncu prvega dneva konference gredo vse pohvale organizatorjem še za organizacijo vodenega ugleda »Grajskega hriba v Budimu« (»*Buda Castle Hill*«), ki je še posebej pomemben z vidika zgodovinskih znamenitosti. Temu pa je sledila še večerja.

Drugi dan konference je potekal pod moderatorstvom **doc dr. Bernadett Solymosi-Szekeres**, iz Univerze v Miškolcu (Madžarska). Kot prva je raziskovalka **Adriana Roland** predstavila zanimivo temo enakosti spolov na področju delovnega prava ter prava socialne varnosti. Obravnavala je razvoj navedenega področja v okviru prava EU. Kljub napredku pa je opozorila, da na nacionalni ravni še zmeraj obstajajo določena pravna pravila na področju sistema socialnih zavarovanj, ki zaradi družbenega položaja žensk (ki so denimo, v večji meri delovno aktivne za krajši delovni čas), slednje postavljajo v slabši položaj (v primerjavi z moškimi). Stopnja navedene problematike je sicer med državami članicami EU različna (v nekaterih prisotna v izrazito večji meri, kot v drugih).

Zanimiv referat je imela raziskovalka **Beatriz Sánchez-Girón Martínez**, ki je naslovila pravni položaj delavcev na bolniškem staležu (oziroma delavcev, ki so odsotni zaradi bolezni). V praksi lahko namreč prihaja do številnih primerov, ko so tovrstni delavci obravnavani slabše (diskriminatorno), v primerjavi z delavci, ki so prisotni na delu. Gre torej za iskanje tankega ravnovesja med drugačno obravnavo, ki je upravičena, ter med obravnavo, ki pomeni kršitev prepovedi diskriminacije. Tema je še kako relevantna tudi v Sloveniji. Denimo, v zadevi VSRS Sklep VIII Ips 9/2024, z dne 20. 12. 2024, je sodišče, med drugim, ugotovilo, da so bili izpolnjeni vsi trije pogoji za ugotovitev diskriminacije – tožnica je bila pri odmeri plačila za poslovno uspešnost manj ugodno obravnavana; razlog za to je bil povezan z osebno okoliščino na njeni strani (zdravstveno stanje); tožnica in delavci, ki so prejeli višje plačilo za poslovno uspešnost, so bili v primerljivi situaciji. Tema bo vsekakor relevantna v teoriji in praksi tudi v prihodnje.

O diskriminaciji je kot naslednji spregovoril tudi raziskovalec **Angelo Casu**. Obravnaval je problematiko diskriminacije na podlagi spola ter invalidnosti. Na obe področji pomembno vpliva pravo Evropske unije, vključno s sodno prakso Sodišča EU. Pomembno pa je, da se učinkovito varstvo ranljivih skupin (npr. delovnih invalidov) izvaja tudi v praksi.

O diskriminaciji je spregovorila tudi raziskovalka **Anna Casalino**, ki je predstavila problematične (diskriminatorne) prakse v okviru sistemov socialnih zavarovanj ter socialnega varstva posameznih držav članic EU. Predstavila je številne sodne odločbe Sodišča EU, v katerih so bile obravnavane problematične prakse, ter njihov pomen za nadaljnje oblikovanje ustrežnejših nacionalnih rešitev.

Položaj delavcev invalidov po romunski pravni ureditvi je kot naslednja obravnavala raziskovalka **Zsófia Papp**. Pri tem je ovrednotila nekatere rešitve in spremembe nacionalne zakonodaje v luči zavezujočih mednarodnih pravnih standardov na navedenem področju. V nekaterih primerih so sprejete pravne rešitve manj ustrezne. V drugih primerih pa so sprejete rešitve sicer *de iure* ustrezne, vendar se neustrezno (oziroma neučinkovito) izvajajo v praksi. Na težave izvajanja nekaterih pravnih institutov v praksi (v okviru invalidskega zavarovanja) že več let opozarja tudi slovenska pravna stroka.

Kot naslednji je (online, na daljavo) raziskovalec **Mateusz Gajda** obravnaval temo trpinčenja in nadlegovanja na delovnem mestu (t.i. »*Workplace bullying*«). Slednjemu so namreč delavci zaradi pritiskov delovnega okolja ter vedno večjih pričakovanj lahko izpostavljeni v vedno večji meri. Slednje pa lahko tudi izrazito negativno vpliva na delavčevo varnost in zdravje pri delu. Z vidika sodne prakse je v nekaterih primerih tudi izziv razločevati med praksami, ko prihaja do nedovoljenega nadlegovanja in trpinčenja – ter med praksami, ko do slednjega ne pride.

Moderator naslednje (tretje) sekcije je bil **red. prof. dr. Fabrizio Ferraro** iz IESE Business School (Španija). Kot prvi je raziskovalec **Nguyen Tien Dung** predstavil nove politike na področju vsebine mednarodnih prostotrgovinskih sporazumov (tudi z vidika držav v razvoju). Glede navedene teme se je treba zavedati, da lahko sporazumi od držav zahtevajo določene standarde spoštovanja tudi na področju delavskih pravic. To je še posebej relevantno za države v razvoju (npr. Vietnam ipd.), ki se v praksi soočajo s težavami na področju uresničevanja (osnovnih) delavskih pravic.

Zelo pomembno temo je predstavila tudi raziskovalka **Tena Konjević**, ki je obravnavala varstvo napotenih delavcev v okviru podizvajalskih verig. Obravnavan je bil kontekst po pravu EU ter držav članic EU. Problematika je izjemno kompleksna, saj se v okviru podizvajalskih verig pogosto izgubi odgovornost ključnih akterjev v posamezni verigi – oziroma se odgovornost naloži na poslovni subjekt, ki vlogo delodajalca izvaja zgolj navidezno. Posledično lahko pride do polne izvotlitve varstva in pravic delavcev. O številnih primerih (podobne problematike) se že dolgo časa poroča v slovenskih medijih. Ključno vprašanje pa je, s katerimi dodatnimi ukrepi se lahko ta problematika naslovi. Ob pravnih rešitvah je seveda pomembno tudi izvajanje nadzora v praksi.

Raziskovalka **Ana María Castro Franco** je predstavila zanimivo temo skrajševanja polnega delovnega časa. Tovrstne poskuse s skrajšanimi delovniki (npr. štiri dni v tednu, skupaj 32 ur) izvajajo številna evropska podjetja. Pri tem je ključno vprašanje, ali kljub navedenim spremembam podjetja dosežejo zelene učinke – to je večjo produktivnost. Seveda pa je navedeno področje bolj aktualno za določene dejavnosti, ter manj aktualno za nekatere druge. V številnih dejavnostih se namreč delovni proces izvaja večje število ur, tako da je po drugi strani v porastu še trend, da delavci opravljajo vedno več dela – sploh v trenutnem obdobju pomanjkanja delavcev. Je pa navedena tematika gotovo ključnega pomena tudi za slovenski prostor, kjer so za tovrstno izvedbo določeni izzivi tudi na ravni zakonodaje.

Kot zadnji je raziskovalec **Mattia Gasparro** naslovil tematiko algoritmičnega upravljanja v dobi umetne inteligence. Slednja odpira številne praktične izzive ter pravna vprašanja – obstaja namreč nevarnost za diskriminatorno obravnavo delavcev, povečanja tveganj na področju varnosti in zdravja pri delu, varstva zasebnosti in osebnih podatkov itd. Ključno je, da z uporabo sistemov umetne inteligence ne pride do izvotlitve temeljnih pravic delavcev na delovnem mestu.

**Sklepno** – na konferenci so raziskovalci iz različnih držav obravnavali številne teme, ki so zelo relevantne tako za teorijo, kakor tudi za prakso. Dodana vrednost za vsakega udeleženca je gotovo pridobitev vpogleda v raziskave raziskovalcev iz različnih držav. Na ta način se pridobi boljši vpogled tudi v stanje matične nacionalno-pravne ureditve – kaj je pri nas dobro, ter kaj bi lahko še izboljšali. Veselim se novega srečanja ELLYS, ki bo potekalo leta 2025.

Dr. Aljoša Polajžar,  
docent na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru



## Poročilo s strokovnega posveta:

### Izbrane teme delovnega in socialnega prava

13. decembra 2024 je v zlati dvorani Pravne fakultete Univerze v Ljubljani potekal Tradicionalni decembrski strokovni posvet Inštituta za delo, tokrat z naslovom: Izbrane teme delovnega in socialnega prava. Dogodek, ki že več let združuje strokovnjake tega področja, nas je spodbudil, da smo se še pred zaključkom leta ozrli na nekatera aktualna delovno in socialnopravna vprašanja in se pripravili na izzive, ki nas v zvezi s tem še čakajo v prihodnjem letu.

Navzoče sta v svojih uvodnih nagovorih naprej pozdravila *prof. dr. Mitja Novak*, direktor Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, ter *doc. dr. Luka Mišič*, prodekan in docent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Poleg uvodne predstavitve programa in sodelujočih, sta na kratko opozorila na aktualna vprašanja s področja delovnega in socialnega prava in težave, s katerimi se v okviru svojega akademskega dela srečujejo sami raziskovalci.

Strokovni posvet je s svojimi referatom »**Prenova izvajanja zdravstvene dejavnosti**« otvoril profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani *prof. dr. Grega Strban*. Večji del referata je namenil predstavitvi in odzivom na nekatere spremembe in novosti, ki jih predvideva novela ZZDej-N. Kot bistven napredek je dr. Strban pozdravil oblikovanje mreže javne zdravstvene službe, ki po novi ureditvi ne bo sledila željam izvajalcev zdravstvenih storitev, ampak zdravstvenim potrebam prebivalstva. Vzpostavitev javne mreže bo pri tem zajemala tudi oblikovanje zdravstvenih regij, znotraj katerih se bo prizadevalo za medsebojno sodelovanje izvajalcev. Prav tako je kot pozitiven doprinos izpostavil nujno vključevanje vseh izvajalcev znotraj javne mreže v zagotavljanje nujne medicinske pomoči ter izrecno zahtevo po tem, da bodo morali tudi izvajalci zdravstvenih storitev, ki slednje opravljajo v obliki s. p., pridobiti dovoljenje ministrstva, pristojnega za zdravje. Svojo predstavitev je zaključil s sklepno mislijo, da obstoječa pravna ureditev področja ni slaba, novela zakona pa ne bo mogla spremeniti kulture obnašanja, zato brez strinjanja in ponotranjenja ureditve s strani izvajalcev zdravstvenih storitev, ni pričakovati bistvenih sprememb.

Posvet je nadaljevala asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani *as. Sara Bagari* s predavanjem »**Pravna ureditev umetne inteligence v delovnih razmerjih: novosti na ravni EU**«. As. Bagari je udeležence posveta v temo uvedla s kratko razlago koncepta »algoritemskega upravljanja« kot avtomatizacije

celotnega spektra delodajalskih funkcij, ki temelji na veliki količini podatkov o delavcih. Gre za uporabo umetne inteligence tudi v tradicionalnih delovnih razmerjih, katere namen je zagotavljanje večje učinkovitosti. Kot bistveni novosti prava EU na tem področju je predstavila dva predpisa, in sicer t. i. Akt o umetni inteligenci<sup>1</sup>, ki bo v večji meri stopil v veljavo z avgustom 2026 ter t. i. Direktivo o platformnem delu<sup>2</sup>, ki je pričela veljati 1. decembra 2024. Akt o umetni inteligenci je z vidika delovnih razmerij relevanten predvsem v zahtevi po zagotavljanju pismenosti delavcev na področju umetne inteligence ter posebnih obveznostih, ki izhajajo iz dejstva, da področje delovnih razmerij spada pretežno med primere uporabe umetne inteligence z visokim tveganjem (primeri obveznosti, ki jih imajo zato delodajalci, so zagotavljanje nadzora s strani fizičnih oseb, predhodno obvestilo delavcev o uporabi umetne inteligence). Direktiva o platformnem delu po drugi strani ureja zgolj vprašanje platformnega dela kot ene od oblik dela, ki poteka prek uporabe različnih spletnih platform. Direktiva pri tem določa nekatere podobne oz. strožje zahteve z vidika uporabe umetne inteligence, in sicer obveznost človeškega nadzora nad njeno uporabo, pravico do pisne obrazložitve odločitve, ki jo lahko delavec vedno zahteva, vključitev tveganj povezanih z umetno inteligenco v oceno tveganja delovnega mesta itd. V svojem sklepnem delu je as. Bagari pozvala k premisleku, da bi tudi Slovenija v okviru svoje nacionalne ureditve bolj proaktivno pristopila k urejanju tega področja.

Vrhovni sodnik svetnik in vodja Delovnega in socialnega oddelka VSRS *mag. Marijan Debelak* je v svojem referatu predstavil »**Novejšo sodno prakso na področju delovnega in socialnega prava**«, in sicer s poudarkom na sodni praksi Vrhovnega sodišča. V referatu se je dotaknil več institutov, pri katerih je opisal njihov novejši razvoj in razloge, ki so botrovali tem odločitvam. Začel je z vprašanjem odpovedi pravicam iz delovnega razmerja, pri katerem je Ustavno sodišče RS v svoji sodbi odločilo, da upošteva načelo enakosti, ni utemeljenega razloga za razlikovanje med delavcem, ki se odpove že zapadli terjatvi, in delavcem, ki se odpove še ne zapadli terjatvi. Skladno s tem se tudi po novi praksi Vrhovnega sodišča delavec v času trajanja razmerja ne more več odpovedati nobeni kogentni pravici iz delovnega razmerja. Sodišče je v korist varstvu delavcev odločilo tudi, da se zgolj zato, ker je delodajalec

---

<sup>1</sup> Uredba (EU) 2024/1689 o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci.

<sup>2</sup> Direktiva (EU) 2024/2831 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2024 o izboljšanju delovnih pogojev pri platformnem delu.

delavca poslal na drugo delovišče, ta ne more razbremeniti odškodninske odgovornosti za pri tem nastalo škodo. Mag. Debelak je komentiral tudi v javnosti odmevno odločitev Vrhovnega sodišča, da je do plačila za poslovno uspešnost upravičena tudi oseba, ki zaradi bolniškega staleža ni bila prisotna na delovnem mestu. Pri tem je poudaril, da je poslovna uspešnost v bistvenem drugačna od individualne delovne uspešnosti, saj poslovna uspešnost podjetja ni neposredno odvisna od prisotnosti posameznega delavca na njegovem delovnem mestu. Ker so torej prisotni in odsotni delavci v bistveno enakem položaju, je mogoče v primeru nižjega dodatka za poslovno uspešnost govoriti o manj ugodni obravnavi odsotnih oseb, do katere prihaja na podlagi osebne okoliščine zdravstvenega stanja. Z bolj procesnega vidika je naslovil še vprašanje obstoja sodne pristojnosti v primerih, ko delavci niso bili vključeni v poklicno zavarovanje, čeprav bi morali biti, pri čemer je Vrhovno sodišče odločilo, da je potrebno zaradi načela učinkovitega pravnega varstva tem delavcem vseeno zagotoviti sodno varstvo in sprejelo stališče, da bo šlo za delovni in ne socialni spor. Z vidika zastaranja zaradi predhodnega kolektivnega spora pa je odločilo, da ker odločanje v kolektivnem sporu po slovenski ureditvi ne more vplivati na odločitev v delovnem sporu, zadržanje zastaranja v okviru delovnega spora ni mogoče.

Posvet je s svojim predavanjem z naslovom »**Upokojevanje in predvidene novosti**« sklenil *Marijan Papež*, generalni direktor Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje RS. Orisal je ključne spremembe, ki se jih na področju upokojevanja pričakuje glede na trenutno delovanje ministrstev. Poudaril je, da je predvidena »reforma« precej mehka, s 1. 1. 2028 se pričakuje morebiten dvig upokojitvene starosti, prav tako bo verjetno prišlo do podaljšanja obdobja, v katerem se določa pokojninska osnova, kar pa se bo po drugi strani kompenziralo z višjim odmernim odstotkom. Pri tem je kot bistven doprinos pozdravil uvedbo t. i. enotnega izvedenskega organa, ki bi zagotovil združitev izvedenstev vseh socialnih zavarovanj, ter uvedbo t. i. osnovne delovne dokumentacije, ki bi na enem mestu zagotovila podatke iz naslova vseh socialnih zavarovanj. Že samo z razpolaganjem z enotno dokumentacijo bi se po mnenju Papeža pomembno zmanjšala nepotrebna bolniška odsotnost delavcev. Prav tako se je zavzel za uvedbo instituta neposredne nevarnosti za nastanek invalidnosti, ki bi pomenil vmesno stopnjo med bolniško odsotnostjo in statusom invalida, in bi od delodajalca zahteval, da v primeru neposredne nevarnosti delavcu zagotovi bolj primerno delo ter možnost čim prejšnje poklicne rehabilitacije.

Če se strokovnega posveta niste mogli udeležiti, pa lepo vabljeni na XXIV. DNEVE DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI, kjer bo veliko tu izpostavljenega doživelo svoje nadaljevanje, razširitev in morda celo epilog.

Eva Zarli, študentka PF UL

## Izbrani primeri iz novejšje sodne prakse Sodišča Evropske unije v zvezi z delovnimi razmerji

izbrala in uredila:

**dr. Darja Senčur Peček\***

Seznam izbranih primerov:

- Združene zadeve C-271/22 do C-275/22 (*Keolis Agen SARL*), sodba z dne 9. 11. 2023 – uporaba Listine EU o temeljnih pravicah (letni dopust)
- Združene zadeve C-257/21 in C-258/21 (*Coca-Cola European Partners Deutschland*) sodba z dne 7. 7. 2022 – izvajanje prava Unije - v smislu 51. člena Listine – (delovni čas)
- C-441/23 (*Omitel*), sodba z dne 24. 10. 2024 – začasno agencijsko delo
- C-125/23 (*Unedic*), sodba z dne 22. 2. 2024 – varstvo delavcev v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca
- C-589/22 (*Resorts Mallorca Hotels International*), sodba z dne 22. 2. 2024 – kolektivni odpusti
- C-660/20 (*Lufthansa CityLine*), sodba z dne 19. 10. 2023 – delo s krajšim delovnim časom

### 1. UVOD

V prispevku je predstavljenih nekaj odločitev Sodišča EU, sprejetih v zadnjih nekaj letih (od leta 2022 naprej). Gre za odločitve Sodišča EU (v nadaljevanju SEU), izdane v postopku predhodnega odločanja po 267. členu PDEU, v katerem SEU razlaga pravo EU.

Glavni pravni vir za urejanje področij, ki sodijo v okvir delovnega prava, oziroma »socialne politike«, kot jo opredeljujejo v EU so direktive. Te ne urejajo vseh področij delovnega prava, ampak le nekatera (kot so prepoved diskriminacije, varstvo materinstva in starševstva, atipične pogodbe o zaposlitvi, varnost in

---

\* Redna profesorica in prodekanica Pravne fakultete Univerze v Mariboru.

zdravje pri delu, delovni čas, varstvo delavcev v primeru kolektivnih odpustov, spremembe delodajalca, insolventnosti delodajalca in druga).

Izbrane so predvsem takšne odločitve, ki so pomembne zaradi vpliva na slovensko prakso. Prvi dve zadevi sta pomembni z vidika uporabe Listine EU o temeljnih pravicah, ostale zadeve pa z vidika vsebinske razlage določb direktiv.

Pri vsaki zadevi je povzet pravni okvir (določbe direktiv, ki jih SEU razlaga), dejansko stanje primera, vprašanja za predhodno odločanje in odločitev SEU ter glavni poudarki iz obrazložitve.

## 2. UPORABA LISTINE EU O TEMELJNIH PRAVICAH

### **Združene zadeve C-271/22 do C-275/22 (*Keolis Agen SARL*), sodba z dne 9. 11. 2023**

#### *Pravni okvir:*

Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (**UL L 299, 18.11.2003**, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 381) v 1. odstavku člena 7 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«. Iz 2. odstavka izhaja, da minimalnega letnega dopusta ni mogoče nadomestiti z denarnim nadomestilom, razen v primeru prenehanja delovnega razmerja.

Listina EU o temeljnih pravicah v drugem odstavku 31. člena določa, da ima vsak delavec pravico do plačanega letnega dopusta.

Francoski delovnopravni zakonik določa, da ima delavec pravico do dveh delovnih dni in pol dopusta za vsak mesec dejanskega dela pri istem delodajalcu, za dejansko delo pa šteje tudi obdobje plačanega letnega dopusta in obdobja (omejena na neprekinjeno enoletno trajanje), v katerih je izvajanje pogodbe o zaposlitvi prekinjeno zaradi nezgode pri delu ali poklicne bolezni. Francosko pravo izrecno ne določa dolžine obdobja za prenos pravice do letnega dopusta, pridobljenih v času odsotnosti z dela zaradi dolgotrajne bolezni. Francoski državni svet naj bi (glede na sodno prakso SEU) v svoji sodni praksi določil

petnajstmesečni rok za prenos dopusta, francosko kasacijsko sodišče pa naj bi v svoji sodni praksi priznalo možnost neomejenega prenosa pravic do plačanega letnega dopusta, ki so bile pridobljene na podlagi odsotnosti z dela zaradi dolgotrajne bolezni.

### *Dejansko stanje:*

Delodajalec (družba Keolis Agen) je zasebno podjetje, ki ima pooblastilo za opravljanje javne službe v sektorju javnega prevoza oseb. Delavci (tožniki) so bili več kot eno leto odsotni z dela zaradi bolezni, zato so od delodajalca zahtevali, naj jim omogoči izrabiti dneve plačanega letnega dopusta, ki jih niso mogle izrabiti v času svoje bolezni, tisti, katerih pogodbe so bile odpovedane, pa so zahtevali denarno nadomestilo za neizrabljene dneve dopusta. Zahtevki so bili vloženi manj kot 15 mesecev po koncu enoletnega referenčnega obdobja. Delodajalec je zahtevke (sklicujoče se na francosko zakonodajo) zavrnil, ker je odsotnost z dela trajala več kot eno leto in ni bila posledica poklicne bolezni.

Vprašanja za predhodno odločanje:

*Ali je treba člen 7(1) Direktive 2003/88 razlagati tako, da se neposredno uporablja v razmerjih med zasebnim prevoznikom, na katerega je preneseno pooblastilo javne službe, in njegovimi delavci?*

*Kako dolgo je razumno obdobje za prenos štirih tednov pridobljenega plačanega dopusta v smislu člena 7(1) Direktive 2003/88?*

*Ali ni uporaba neomejenega roka za prenos (ker tovrstne nacionalne določbe ni) v nasprotju s členom 7(1) Direktive 2003/88?*

Sodišče EU je odločilo:

(1) Člen 31(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 7 Direktive 2003/88/ES je treba razlagati tako, da se delavec v razmerju do delodajalca lahko sklicuje na pravico do plačanega letnega dopusta, ki je določena v prvi od teh določb in je konkretizirana z drugo, pri čemer okoliščina, da je ta delodajalec zasebno podjetje s pooblastilom za opravljanje javne službe, v zvezi s tem ni upoštevna.

(2) Člen 7 Direktive 2003/88 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji in/ali praksi, ki – ob neobstoju nacionalne določbe, ki bi določala izrecno časovno omejitev za prenos pravic do plačanega letnega dopusta, ki so

bile pridobljene in niso bile izrabljene zaradi odsotnosti z dela zaradi dolgotrajne bolezni- omogoča, da se ugotdi zahtevkom za plačani letni dopust, ki jih je delavec vložil v manj kot petnajstih mesecih po koncu referenčnega obdobja, na podlagi katerega je upravičen do tega dopusta, in ki so omejeni na dve zaporedni referenčni obdobji.

### *Argumenti sodišča:*

V zvezi z odgovorom na prvo vprašanje je SEU ponovno poudarilo, da se na člen 7 Direktive 2003/88 načeloma ni mogoče sklicevati v sporu med posamezniki. Glede na to, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da ta določba konkretizira temeljno pravico do plačanega letnega dopusta, ki jo zagotavlja 31/2 člen Listine, je treba vprašanje preučiti tudi glede na navedeni člen Listine. Pravica do plačanega letnega dopusta kot načelo socialnega prava Unije je izrecno določena v členu 31(2) Listine, ki ji člen 6(1) PEU priznava enako pravno veljavnost, kot jo imata Pogodbi. Direktiva to načelo le izvaja, s tem da določa minimalno trajanje dopusta. Pravica do plačanega letnega dopusta, ki je s členom 31(2) Listine priznana vsem delavcem je že zaradi svojega obstoja zavezujoča in nepogojna, saj je namreč ni treba konkretizirati z določbami prava Unije ali nacionalnega prava, s katerimi je treba zgolj natančneje določiti trajanje letnega dopusta in po potrebi nekatere pogoje za njegovo izvajanje. Ta določa Listine je torej sama po sebi dovolj, da se z njo delavcem podeljuje pravica, na katero se lahko sklicujejo v sporu z delodajalcem (v položaju, ki je zajet s pravom Unije in ki torej spada na področje uporabe Listine). V tem primeru nacionalno sodišče, ki obravnava spor med delavcem in njegovim delodajalcem (ki ima status posameznika), ne sme uporabiti predpisov, ki so v nasprotju z načelom, po katerem se delavcu ob izteku referenčnega obdobja in/ali obdobja za prenos, določenega z nacionalnim pravom, ne sme odvzeti pridobljena pravica do plačanega letnega dopusta, če delavec tega dopusta ni mogel izrabiti, in posledično tudi ne pravica do denarnega nadomestila, ki to pravico nadomesti ob prenehanju delovnega razmerja. Glede na ustaljeno razlago SEU so delavci, ki so bili odsotni zaradi bolezni, glede pravice do letnega dopusta izenačeni z delavci, ki so dejansko delali. V obravnavanem primeru se torej delavci v razmerju do svojega delodajalca upravičeno sklicujejo na pravico do plačanega letnega dopusta, ki je določena v členu 31(2) Listine in konkretizirana s členom 7 Direktive 2003/88, ne glede na to, da je delodajalec zasebno podjetje s pooblastilom za opravljanje javne službe, predložitveno sodišče pa ne sme uporabiti nacionalne ureditve, ki je v nasprotju s tema določbama prava Unije.

Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče SEU v bistvu prosi, naj opredeli dolžino obdobja za prenos letnega dopusta. SEU se je glede tega izreklo za nepristojno. Določitev dolžine tega obdobja spada med pogoje za izvrševanje in uveljavljanje pravice do plačanega letnega dopusta, kar je naloga držav članic, SEU pa pri razlagi člena 7 navedene direktive lahko le preuči, ali dolžina obdobja za prenos, ki jo je določila država članica, ne posega v to pravico do plačanega letnega dopusta.

Upoštevanje dosedanje sodne prakse SEU je sodišče utemeljilo tudi odločitev glede tretjega vprašanja, ki ga je štelo za dopustno v delu, kjer se nanaša na zahteve za plačan letni dopust, ki jih delavec vloži v manj kot petnajstih mesecih po koncu referenčnega obdobja, na podlagi katerega je upravičen do tega dopusta, in ki so omejeni na dve zaporedni referenčni obdobji.

Glede na to, da za razliko do francoskega prava, slovenski ZDR-1 določa obdobje za prenos letnega dopusta v primeru dalj časa trajajoče bolniške odsotnosti delavca, utemeljitve tretjega odgovora natančno ne povzemam. Sodba SEU je pomembna predvsem z vidika potrditve neposrednega horizontalnega učinka določbe 2. odstavka 31. člena Listine v zvezi z letnim dopustom.

Delavec se torej v razmerju do delodajalca (v zasebnem sektorju) lahko sklicuje na določbo 2. odstavka 31. člena Listine, a le, če gre za položaj, ki je zajet s pravom Unije in ki torej spada na področje uporabe Listine (v smislu 51. člena Listine). V tej zvezi pa je pomembna naslednja odločitev SEU.

### **Združene zadeve C-257/21 in C-258/21 (*Coca-Cola European Partners Deutschland*) sodba z dne 7. 7. 2022**

#### *Pravni okvir:*

Iz 1. člena Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa izhaja, da ta direktiva določa minimalne varnostne in zdravstvene zahteve pri organizaciji delovnega časa. V 8. členu ureja trajanje nočnega dela, v 9. členu zdravstveni pregled in razporeditev delavcev, ki delajo ponoči, na delo podnevi, v členu od 10 do 13 pa različna jamstva in varovalke za zagotavljanje varnega in zdravega dela nočnih delavcev. Plačila nočnega dela direktiva ne ureja.

Listina EU o temeljnih pravicah v 20. členu ureja enakost pred zakonom (določa, da so pred zakonom vsi enaki).

Nemška ustava v 3. členu določa, da so pred zakonom vsi enaki. Kolektivna pogodba za prehrano in gostinstvo (MTV) ureja dodatek za nočno delo, in sicer tako, da znaša v primeru nočnega dela, ki se opravlja redno (od leta 1999) 20%, v primeru da se opravlja občasno (od leta 1999) pa 50%.

### *Dejansko stanje:*

Delavca LB in RG sta opravljala delo v nočni izmeni v družbi Coca Cola, za katero je veljala prej omenjena kolektivna pogodba (MTV). Delavca sta menila, da MTV s tem, da določa višji dodatek za občasno nočno delo kot za redno nočno delo, uvaja različno obravnavanje, ki je v nasprotju z načelom enakega obravnavanja v smislu člena 3 ustave Zvezne republike Nemčije in člena 20 Listine. Vložili sta tožbo pri pristojnem delovnem sodišču in zahtevali plačilo razlike med njunim prejemkom in prejemkom, ki bi ga dobila, če bi se uporabil dodatek, ki ga MTV določa za občasno nočno delo. V okviru tega postopka se je nemškemu zveznemu delovnemu sodišču za primer, da se Listina v obravnavanem primeru uporablja, zastavilo vprašanje, ali je z njo združljiva določba kolektivne pogodbe, ki določa dodatek za nočno delo, in zlasti, ali je različno obravnavanje rednega nočnega dela in občasnega nočnega dela, kot izhaja iz člena 7(1) MTV, skladno s členom 20 Listine.

### *Vprašanje za predhodno odločanje:*

*Ali se z določbo kolektivne pogodbe izvaja Direktiva 2003/88] v smislu prvega stavka člena 51(1), Listine, če določba kolektivne pogodbe za občasno nočno delo določa višje nadomestilo kot za redno nočno delo?*

Sodišče EU je odločilo:

Z določbo kolektivne pogodbe, v skladu s katero je dodatek za občasno nočno delo višji od dodatka, določenega za redno nočno delo, se ne izvaja Direktiva 2003/88/ES v smislu člena 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

### *Argumenti sodišča:*

Sodišče je v obrazložitvi navedlo, da se v skladu s členom 51(1) Listine, določbe te listine za države članice uporabljajo samo takrat, kadar izvajajo pravo Unije, in v skladu z ustaljeno sodno prakso izraz „izvajanje prava Unije“ v smislu te določbe zahteva obstoj povezave med aktom prava Unije in zadevnim nacionalnim ukrepom, ki presega zgolj sorodnost zadevnih področij ali posredne

učinke enega od področij na drugo (ob upoštevanju meril za presojo, ki jih je opredelilo Sodišče). V tej zvezi je Sodišče med drugim sklenilo, da se temeljne pravice Unije ne uporabijo v razmerju do nacionalne zakonodaje, ker določbe Unije z zadevnega področja državam članicam ne nalagajo nikakršne posebne obveznosti glede spornega položaja iz postopka v glavni stvari. Zato zgolj to, da neki nacionalni ukrep spada na področje, na katerem ima Unija pristojnosti, tega ukrepa še ne umesti na področje uporabe prava Unije in torej ne povzroči uporabe Listine. Iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da kadar določbe prava Unije na zadevnem področju ne urejajo določenega vidika in državam članicam ne nalagajo posebnih obveznosti glede na dani položaj, določba kolektivne pogodbe, ki jo sklenejo socialni partnerji glede tega vidika, ne spada na področje uporabe Listine in zadevnega položaja ni mogoče presojati glede na določbe te listine (sodba z dne 19. novembra 2019, TSN in AKT, C-609/17 in C-610/17).

V konkretnem primeru je bilo torej treba preveriti, ali Direktiva 2003/88 ureja dodatek za nočno delo, in ali določa kako posebno obveznost za take položaje. Najprej je Sodišče opozorilo, da je Direktiva 2003/88 (razen glede letnega dopusta) omejena na urejanje nekaterih vidikov organizacije delovnega časa, da se zagotovi zaščita varnosti in zdravja delavcev, tako da se načeloma ne uporablja za plačilo delavcev. Poleg tega iz 5. odstavka člena 153 PDEU izhaja, da se ta člen ne uporablja za plače (in nekatera druga vprašanja), razlog pa je v tem, da določitev plač spada na področje pogodbene avtonomije socialnih partnerjev na nacionalni ravni in v pristojnost držav članic na tem področju. Določbe od 8. do 13. člena Direktive, ki se nanašajo na nočno delo, torej ne urejajo plačila delavcev za nočno delo in zato državam članicam ne nalagajo nobene posebne obveznosti v zvezi s položajema iz postopka v glavni stvari. Dodatek za nočno delo, določen v členu 7(1) MTV tako ne spada na področje uporabe Direktive 2003/88 in ni mogoče šteti, da se z njim izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine.

### **3. ZAČASNO AGENCIJSKO DELO**

#### **Zadeva C-441/23 (*Omitel*), sodba z dne 24. 10. 2024**

##### *Pravni okvir*

Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL 2008, L 327, str.

9) vzpostavlja okvir za varnost delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela (v nadaljevanju; agencija). V 1. členu direktive je določeno, da se direktiva uporablja za delavce, ki imajo z agencijo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje in so napoteni v podjetje uporabnika, kjer začasno delajo pod nadzorom in v skladu z navodili tega podjetja. Člen (3)(1)(b) določa, da „agencija za zagotavljanje začasnega dela“ pomeni vsako fizično ali pravno osebo, ki v skladu z nacionalnim pravom sklepa pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja z delavci, zaposlenimi pri agenciji, da bi jih napotila v podjetja uporabnike, kjer začasno delajo pod nadzorom in v skladu z navodili teh podjetij. Iz člena (3) (1) (c) izhaja, da ‚delavec, zaposlen pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela‘ pomeni delavca, ki ima z agencijo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje in je napoten v podjetje uporabnika, kjer začasno dela pod nadzorom in v skladu z navodili tega podjetja. V členu 3(1)(d) je opredeljeno, da ‚podjetje uporabnik‘ pomeni vsako fizično ali pravno osebo, za katero začasno dela delavec, zaposlen pri agenciji, in sicer pod nadzorom in v skladu z navodili te osebe. Člen 5 določa, da so osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih pri agencijah, v času njihove napotitve v podjetju uporabniku vsaj takšni, kot bi bili pogoji, ki bi se uporabili, če bi jih zadevno podjetje zaposlilo neposredno na isto delovno mesto.

Španski zakon o delovnih razmerjih določa, da lahko zaposlovanje delavcev z namenom, da se jih začasno napoti v drugo podjetje, izvajajo le ustrezno pooblašene agencije za zagotavljanje začasnega dela, in sicer v skladu s postopki, določenimi z zakonom. Konkretnije opredelitev agencije, pogoje za pridobitev upravnega dovoljenja, obveznosti agencije glede plače in pravico uporabnika, da v času napotitve daje navodila in nadzoruje izvajanje dela, določa Zakon o agencijah za zagotavljanje začasnega dela.

### *Dejansko stanje:*

Delavka LM je po tem, ko je v družbi Microsoft opravila pripravništvo, med 24. avgustom 2011 in 1. avgustom 2017 sklenila zaporedne pogodbe o zaposlitvi s tremi drugimi podjetji, in sicer z družbami Omnitel Comunicaciones, Indi marketers in Leadmarket. Ta tri podjetja pa so zaporedoma sklenila pogodbe o opravljanju storitev z družbo Microsoft, v okviru katerih je bila LM zadožena za izvajanje pogodbeno dogovorjenih storitev. Na podlagi pogodbe o zaposlitvi, ki jo je LM 1. avgusta 2017 sklenila z družbo Leadmarket, je bila LM zaposlena kot poslovna svetovalka za oddelek OEM družbe Microsoft in je za družbo

opravljala storitve trženja, ki jih ni zagotavljal nobeden od njenih zaposlenih. V času, ko je bila LM noseča, je družba Microsoft, sklicujoč se na proračunske razloge, družbo Leadmarket obvestila, da bo pogodba o opravljanju storitev med njunima podjetjema prenehala 30. septembra 2020 in ne bo podaljšana. Družba Leadmarket je delavko na dan, ko se je ta po odsotnosti (porodniškem, starševskem in letnem dopustu), ki je trajala od 22. septembra 2020 do 27. aprila 2021 vrnila na delo, pisno obvestila o odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Navajala je objektivne razloge (zmanjšanje povpraševanja zaradi opustitve nekaterih načrtovanih projektov). Delavka je vložila tožbo, s katero je zahtevala, naj se razglasi ničnost oziroma nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi ter naj se družbama Leadmarket in Microsoft solidarno naloži, da nosita posledice, ki iz tega izhajajo. V okviru tega postopka se je višjemu sodišču v Madridu zastavilo vprašanje uporabe Direktive 2008/104/ES. Ugotovljalo je namreč, da se je aktivnost delavke izvajala pod nadzorom in v skladu z navodili družbe Microsoft, ki ji je izročila računalnik, s katerim je od doma zagotavljala pomoč na daljavo strankam določenih proizvodov družbe Microsoft, bila z odgovornimi osebami te družbe v rednem stiku in enkrat tedensko hodila na sedež te družbe, za kar je imela kartico za dostop. Poslovodja družbe Leadmarket pa je vsak mesec prejel mesečno poročilo o aktivnosti delavke, odobril njene dopuste in določal delovni čas.

#### *Vprašanje za predhodno odločanje:*

- 1. Ali se Direktiva 2008/104/ES uporablja za podjetje, ki delavko napoti na delo v drugo podjetje, čeprav prvo podjetje v skladu z nacionalno zakonodajo ni priznано kot agencija za zagotavljanje začasnega dela, ker nima upravnega dovoljenja za to?*
- 2. Če se Direktiva 2008/104/ES uporablja, ali je treba v položaju, kakršen je opisan zgoraj, delavko šteti za delavko agencije v smislu člena 3(1)(c) Direktive 2008/104/ES, podjetje Leadmarket za agencijo v smislu člena 3(1)(b) te direktive, družbo Microsoft pa za podjetje uporabnika v smislu člena 3(1)(d) te direktive?*
- 3. Če bi se uporabljala Direktiva 2008/104/ES in bi šlo za napotitev delavke, ali bi morala biti plača delavke kot posledica uporabe člena 5(1) Direktive 2008/104/ES vsaj enaka plači, ki bi ji pripadala, če bi jo družba Microsoft zaposlila neposredno?*

Sodišče je odločilo, da je treba določbe členov 3(1)(b), 3(1)(c), (3)(1)(d) in 5 Direktiva 2008/104/ES razlagati tako, da:

1. se ta direktiva uporablja za vsako fizično ali pravno osebo, ki sklene pogodbo o zaposlitvi ali delovna razmerja z delavcem z namenom, da ga napoti v podjetje uporabnika, da bi tam začasno delal pod nadzorom in v skladu z navodili podjetja uporabnika, in ki tega delavca napoti v to podjetje, tudi če ta oseba v skladu z nacionalno zakonodajo ni priznana kot agencija za zagotavljanje začasnega dela, ker nima upravnega dovoljenja za to.
2. v pojem „delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela“ v smislu te določbe spada položaj, v katerem delavca v podjetje uporabnika napoti podjetje, katerega dejavnost je sklepanje pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij z delavci, da bi jih za določen čas napotilo v podjetje uporabnika, če je ta delavec pod nadzorom in vodstvom podjetja uporabnika ter če mu to, na eni strani, nalaga storitve, ki jih mora opraviti, način, kako naj jih opravi, in spoštovanje njegovih navodil in notranjih pravil, ter, na drugi strani, nadzira tega delavca in izvaja nadzor nad tem, kako ta opravlja svoje naloge.
3. mora delavec, zaposlen pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, ki je napoten v podjetje uporabnika v smislu te direktive, v času napotitve v to podjetje prejemati plačo, ki je vsaj enaka tisti, ki bi jo prejemal, če bi ga to podjetje zaposlilo neposredno.

### *Argumenti SEU:*

Glede prvega vprašanja je SEU navedlo, da je določba 3(1)(b) ne vsebuje nobenega pojasnila glede statusa agencije. V njej je namreč zgolj navedeno, da mora biti agencija fizična ali pravna oseba. Iz določbe izhaja, da ta pojem zajema le podjetja, ki v skladu z nacionalnim pravom sklepajo pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja z delavci, zaposlenimi pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, z namenom, da te delavce napotijo v podjetje uporabnika (pri čemer se skladnost z nacionalnim pravom nanaša na sklepanje pogodb o zaposlitvi). Direktiva statusa „agencije za zagotavljanje začasnega dela“ ne pogojuje s številom ali odstotkom delavcev, ki jih mora agencija napotiti v drugo podjetje, da bi jo bilo mogoče šteti za agencijo v smislu člena 3(1)(b) te direktive. Iz opredelitve v členu (3)(1)(b) tudi ne izhaja, da bi za to, da bi bila agencija opredeljena kot agencija v smislu direktive, potrebno, da ima ta agencija predhodno upravno dovoljenje za opravljanje te dejavnosti v državi članici, v kateri opravlja svoje dejavnosti. Direktiva določa minimalne zahteve, in državam članicam pušča široko

polje proste presoje. Pri tem pa je treba upoštevati cilje direktive. Razlaga po kateri bi se direktiva uporabljala le za agencije, ki imajo upravno dovoljenje, bi po eni strani pomenila, da bi se zaščita delavcev med državami članicami razlikovala glede na to, ali se v nacionalnih pravnih redih zahteva tako dovoljenje, znotraj iste države članice pa glede na to, ali zadevna agencija ima tako dovoljenje ali ne, kar bi lahko posegalo v cilje te direktive (to je zaščita delavcev, zaposlenih pri agencijah), na drugi strani pa bi se s čezmernim in neupravičenim omejevanjem področja uporabe direktive posegalo v njen polni učinek. Taka omejitev bi namreč agencijam, ki bi brez pridobitve upravnega dovoljenja napotovala delavce v druga podjetja, omogočala, da se izogonejo uporabi Direktive 2008/104, delavci pa ne bi bili deležni zaščite, čeprav delovno razmerje med temi osebami in agencijo, ki jih napotuje, ne bi bilo bistveno drugačno od delovnega razmerja z agencijo, ki je pridobila predhodno upravno dovoljenje.

Glede drugega vprašanja je SEU uvodoma navedlo, da je predložitveno sodišče pristojno za to, da preveri, ali delavec svoje naloge opravlja v skladu z navodili in pod nadzorom podjetja uporabnika ali delodajalca, ki ga je zaposlil in z njim sklenil pogodbo o opravljanju storitev. SEU lahko predložitvenemu sodišču zgolj poda pojasnila, ki ga bodo usmerjala pri tej razlagi. Kar zadeva pojem agencije za zagotavljanje začasnega dela (v smislu člena (3)(1)(b)) je to agencija, ki sklepa pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja z delavci z namenom, da jih napoti v podjetja uporabnike, da bi tam začasno delali „pod nadzorom in v skladu z navodili“ podjetij uporabnikov. Direktiva statusa „agencije za zagotavljanje začasnega dela“ ne pogojuje s številom ali odstotkom delavcev, ki jih mora podjetje napotiti v drugo podjetje. Vendar za opredelitev agencije ne zadostuje, da podjetje tega ali onega od svojih delavcev ali občasno del svojih delavcev napoti v drugo podjetje. Po mnenju SEU naj bi bili taki položaji po učinku enaki opravljanju storitev enega podjetja v razmerju do drugega, ne pa začasnemu delu. Če bi predložitveno sodišče menilo, da je delodajalec delavke podjetje, katerega dejavnost – bodisi glavna ali ne– je sklepanje pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij z delavci z namenom, da jih začasno napoti v podjetja uporabnike, da bi tam delali pod njihovim nadzorom in v skladu z njihovimi navodili, bo moralo ugotoviti, da se v postopku v glavni stvari uporablja Direktiva 2008/104. Kar zadeva, na drugem mestu, pojem „delavec, zaposlen pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela“ v smislu člena (3)(1)(c.) je SEU spomnilo na pojem delavca, kot izhaja iz sodne prakse SEU, prav tako je poudarilo, da gre v tem primeru za specifičen konstrukt delovnega prava, kjer nastanejo razmerja med tremi subjekti. Posebnost delovnega razmerja je v tem, da agencija ohrani delovno razmerje z

delavcem, ki ga začasno napoti k uporabniku, vendar pa nadzor in dajanje navodil (kar načeloma izvaja delodajalec), prenese na uporabnika, s čimer se ustvari novo razmerje podrejenosti med delavcem in podjetjem uporabnikom. SEU tako navaja, da bo moralo predložitveno sodišče obstoj razmerja podrejenosti med delavcem in podjetjem uporabnikom pri opravljanju njegovih nalog presoјati glede na vse vidike in okoliščine konkretnega razmerja med strankama. Ob tem SEU meni, da je treba mesečno poročilo o delu delavca agenciji, treba presoјati glede na specifičen namen, ki se s tem poročilom želi doseči v razmerju med agencijo in delavcem, prav tako meni, da formalno odobravanje dopusta in določanje delovnega časa s strani agencije samo po sebi ni neobičajno (glede na to, da je agencija delodajalec), da pa bo moralo predložitveno sodišče ugotoviti, ali obstajajo kakšne druge okoliščine, ki bi kazale, da družba Leadmarket še vedno nadzira napotnega delavca in mu daje navodila. Glede pojma „podjetje uporabnik“ je glede na določbo člena (3)(1)8d ključno, da to podjetje daje navodila delavcu in ga nadzira, kar pomeni, da lahko od njega zahteva spoštovanje notranjih predpisov in metod dela, lahko pa tudi izvaja nadzor nad tem, kako opravlja svoje naloge. Pri tem ne zadošča, da podjetje zgolj preverja opravljeno delo ali jim daje zgolj splošna navodila.

Glede tretjega vprašanja se je SEU sklicevalo na 5. člen direktive, pri čemer je razložilo, da se glede na člen 3(1)(f) navedene direktive pojem „osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve“, ki jih mora podjetje uporabnik napotnim delavcem zagotavljati na enak način, kot če bi bili direktno zaposleni pri njem, nanaša tudi na plačilo.

Predložitveno sodišče je sicer zastavilo še četrto vprašanje, ki se je nanašalo na to, ali je treba člen 15 Direktive 2006/54 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu razlagati tako, da ima noseča delavka ali delavka, ki doji, katere odpoved pogodbe o zaposlitvi je nacionalno sodišče razglasilo za nično, pravico, da se vrne na svoje delovno mesto ali enakovredno delovno mesto po izteku porodniškega dopusta pri njenem delodajalcu ali – če je pogodba o opravljanju storitev med podjetjem uporabnikom in delodajalcem prenehala in pri njenem delodajalcu ne obstaja nobeno enakovredno delovno mesto – pri podjetju uporabniku. Prav tako je zastavilo peto vprašanje, in sicer, ali je treba člen 5(1) Direktive 2008/104 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere v tem položaju podjetje uporabnik in agencija za zagotavljanje začasnega dela postaneta solidarno

odgovorna za posledice ničnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi in imata zlasti obveznost, da to delavko vrneta na delovno mesto. SEU je navedeni vprašanji štel za **nedopustni**. Med drugim je SEU kot razlog navedlo, da predložitveno sodišče ne navaja nobenega pojasnila glede razlogov, zaradi katerih meni, da bi se v tem kontekstu razlaga člena 15 Direktive 2006/54 in člena 5(1) Direktive 2008/104 uporabljala za položaj LM, zlasti ker je pogodba o opravljanju storitev, sklenjena med družbo Microsoft in družbo Leadmarket, prenehala 30. septembra 2020, torej več mesecev pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi LM.

#### **4. VARSTVO DELAVCEV V PRIMERU PLAČILNE NESPOSOBNOSTI DELODAJALCA**

##### **Zadeva C-125/23 (*Unedic*), sodba z dne 22. 2. 2024**

###### *Pravni okvir:*

Direktiva 2008/94/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o varstvu delavcev v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca (UL 2008, L 283, str. 36) v uvodnih izjavah določa, da je v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca treba zavarovati delavce in jim zagotoviti minimalno raven zaščite, zlasti jamčiti izplačilo njihovih neporavnanih terjatev ter, kakor tudi hkrati upoštevati, da mora biti gospodarski in socialni razvoj v Skupnosti uravnotežen. V ta namen bi morale države članice ustanoviti organ, ki zagotavlja plačilo neporavnanih terjatev delavcev. Iz 1. člena direktive izhaja, da se direktiva uporablja za terjatve delavcev, ki izhajajo iz pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij, do delodajalcev, ki so plačilno nesposobni v smislu člena 2(1), v nadaljnjih določbah pa ureja okvir nacionalne ureditve kritja neporavnanih terjatev s strani jamstvene ustanove.

Francoski zakonik o delovnih razmerjih določa, da mora vsak delodajalec zasebnega prava svoje zaposlene zavarovati za tveganje neplačila zneskov, ki jim pripadajo na podlagi izvajanja pogodbe o zaposlitvi, v primeru postopka prestrukturiranja, prisilne poravnave ali prisilne likvidacije. Zakonik prav tako določa, katere terjatve so krite in opredeljuje jamstveno ustanovo.

###### *Dejansko stanje:*

Družba K je septembra in oktobra 2017 zaposlila delavce na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas s krajšim delovnim časom. Zoper družbo je bil junija

2018 uveden postopek prisilne poravnave. Delavci so 9. julija 2018 podali izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi. Sodišče je 24. julija 2018 odredilo prisilno likvidacijo družbe. Delavci so uveljavljali jamstvo za svoje neplačane terjatve.

V skladu z ustaljeno sodno prakso kasacijskega sodišča naj bi jamstvo jamstvene ustanove pokrivalo le terjatve, ki izhajajo iz prenehanja pogodbe, do katerega je prišlo na pobudo stečajnega upravitelja, likvidacijskega upravitelja ali zadevnega delodajalca. Takšno jamstvo pa naj bi bilo izključeno v primeru, če izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi poda delavec, če se ta delavec upokoji ali če je pogodba o zaposlitvi sodno razvezana. V takšnih okoliščinah je pritožbeno sodišče SEU zastavilo vprašanje v zvezi z razlago Direktive 2008/94/ES..

#### *Vprašanje za predhodno odločanje:*

*Ali je mogoče Direktivo 2008/94 razlagati tako, da omogoča, da jamstvena ustanova izključi prevzem odgovornosti za odpravnino ob prenehanju delovnega razmerja, če zaposleni po uvedbi postopka zaradi insolventnosti poda izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi?*

SEU je razsodilo, da je navedeno direktivo treba razlagati tako, da

»nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da neporavnane terjatve delavcev, ki izhajajo iz pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij, krije sistem, ki zagotavlja plačilo terjatev delavcev s strani jamstvene ustanove, ustanovljene v skladu s členom 3 te direktive, če je pogodba o zaposlitvi prenehala na pobudo stečajnega upravitelja, likvidacijskega upravitelja ali zadevnega delodajalca, vendar pa izključuje kritje takih terjatev s strani te jamstvene ustanove, če je zadevni delavec podal izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi dovolj resnih kršitev svojega delodajalca, ki preprečujejo nadaljevanje navedene pogodbe, in je nacionalno sodišče presodilo, da je to izredno odpoved podal upravičeno.«

#### *Argumenti SEU:*

Sodišče je uvodoma opozorilo, da se glede na 1. člen direktive, le-ta uporablja za terjatve delavcev, ki izhajajo iz pogodbe o zaposlitvi do delodajalcev, ki so plačilno nesposobni. Kot izhaja iz 3. člena, ter te terjatve vključujejo – kadar to zahteva nacionalna zakonodaja: odpravnino ob prenehanju delovnega razmerja. Tudi francoska zakonodaja delodajalcem nalaga, da svoje delavce zavarujejo pred tveganjem »neplačila zneskov, ki jim pripadajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi«. V tej zvezi SEU ugotavlja, da so terjatve, ki izvirajo iz prenehanja pogodbe o

zaposlitvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, terjatve iz naslova odpravnine ob prenehanju delovnega razmerja v smislu člena 3 Direktive 2008/94. Prav tako SEU ugotavlja, da iz besedila direktive ne izhaja, da lahko država članica izključi jamstvo jamstvene institucije za terjatve delavcev v primeru, ko je pogodba o zaposlitvi odpovedana na pobudo delavca zaradi kršitve s strani delodajalca. Vsaka država članica sicer določi odpravnine, ki spadajo na področje uporabe člena 3 direktive, vendar v tej zvezi veljajo zahteve, ki izhajajo iz splošnega načela enakosti in prepovedi diskriminacije. To načelo zahteva, da se primerljivi položaji ne smejo obravnavati različno, razen če je to razlikovanje objektivno utemeljeno. V tej zvezi SEU meni, da v primeru izredne odpovedi delavca zaradi resnih kršitev delodajalca (katere upravičenost je potrdilo sodišče), ni mogoče šteti, da prenehanje pogodbe izhaja iz volje delavca. Zato so delavci, ki so podali izredno odpoved v primerljivem položaju s položajem delavcev, ki jim je delovno razmerje prenehalo na pobudo stečajnega/likvidacijskega upravitelja ali delodajalca. SEU tudi ni sledilo utemeljevanju, da je različno obravnavanje glede na to, ali je odpoved podal delavec ali ne, upravičeno za potrebe nadaljevanja dejavnosti podjetja, ohranitve delovnih mest in poplačila obveznosti, saj naj odpovedi s strani delavca ne bi ustrezale tem potrebam. SEU je zavzelo stališče, da (ob tem, da izredna odpoved ne izhaja iz volje delavca), te potrebe ne morejo zmanjšati socialnega cilja Direktive 2008/94 (to pa je, da se vsem delavcem v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca zagotavlja minimalno varstvo na ravni EU z izplačilom neporavnanih terjatev, ki izhajajo iz delovnih razmerij).

## 5. KOLEKTIVNI ODPUSTI

### **C-589/22 (*Resorts Mallorca Hotels International*), sodba z dne 22. 2. 2024**

#### *Pravni okvir:*

Direktiva Sveta 98/59/ES z dne 20. julija 1998 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s kolektivnimi odpusti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 327) v členu (1)(1) opredeljuje pojem kolektivnih odpustov, v členu 2 pa določa obveznost delodajalca v zvezi z obveščanjem in posvetovanjem. Iz člena (2)(1) izhaja, da kadar delodajalec predvideva kolektivno odpuščanje delavcev, mora pravočasno začeti posvetovanja s predstavniki delavcev, zato da doseže sporazum. Posvetovanja morajo zajeti vsaj možnosti in načine, kako

se izogniti kolektivnim odpustom ali zmanjšati število prizadetih delavcev in kako ublažiti posledice, tako da se uporabijo spremljajoči socialni ukrepi, usmerjeni med drugim na pre zaposlitev ali preusposabljanje odpuščenih delavcev.

Španski zakon o delovnih razmerjih opredeljuje pojem kolektivnih odpustov, tako da določa število odpuščenih delavcev v 90 dneh (v primeru delodajalca z do 100 delavci, je pogoj za kolektivne odpuste 10 odpuščenih delavcev). Za izračun števila prenehanj pogodb o zaposlitvi, v smislu kolektivnih odpustov se poleg odpovedi iz poslovnih razlogov upošteva tudi vsako drugo prenehanje, do katerega v referenčnem obdobju pride na pobudo delodajalca iz razlogov, ki niso povezani s posameznim delavcem, če gre za vsaj pet delavcev. Pri tem zakon izrecno določa, da če podjetje v obdobju 90 zaporednih dni, da bi se izognilo določbam zakona, odpove manj pogodb o zaposlitvi kot je določeno za kolektivne odpuste, in ne da bi nastopili novi razlogi, ki utemeljujejo tako ravnanje, se šteje, da se je z navedenimi novimi prenehanji pogodb o zaposlitvi obšlo zakon, takšna ravnanja pa so nična. Zakon določa tudi, da mora pred kolektivnim odpustom miniti obdobje posvetovanja z zakonitimi predstavniki delavcev, ki ne sme biti daljše od 30 koledarskih dni oziroma 15 koledarskih dni, če gre za podjetje z manj kot 50 delavci, prav tako pa opredeljuje na kaj se mora nanašati posvetovanje (zmanjšanje kolektivnih odpustov, ublažitev posledic itd.),

### *Dejansko stanje:*

Gospodarska družba (delodajalec), ki se ukvarja z vodenjem in upravljanjem hotelov, je 25. septembra 2019 gospodarsko sodišče obvestila o začetku pogajanj o sporazumu o refinanciranju ali o dogovoru o prisilni poravnavi z upniki. Na ta dan je imela v svojih centralnih pisarnah zaposlenih 43 delavcev. Med avgustom in decembrom 2019 se je število hotelov, ki jih je upravljala ta gospodarska družba, zmanjšalo z 20 na 7 (večina teh 13 hotelov, ki jih ni več upravljala, pa je pripadalo skupini Grupo Globales). 30. decembra 2019 je delodajalec podpisal sporazum z družbami skupine Grupo Globales in družbo Amla Explotaciones (tudi v lasti skupine Grupo Globales), po katerem se bo od 1. januarja 2020 upravljanje hotelov preneslo na to družbo, in da bodo vse pogodbe o zaposlitvi osebja v podjetjih, ki so veljale na dan 31. decembra 2019, prenesene na družbo Grupo Globales, tako da bo ta kot delodajalka vstopila v te pogodbe. Delodajalec je vse zaposlene v svojih centralnih pisarnah vprašal, ali so pripravljeni opraviti razgovor z odgovornimi družbe Grupo Globales, ki potrebujejo 10 novih sodelavcev zaradi povečanega obsega dela (zaradi

prevzema upravljanja hotelov). Po teh razgovorih je 30. decembra 2019 devet delavcev podpisalo dokument z enako vsebino, da s 14. januarjem 2020 dajejo odpoved pri delodajalcu, 15. januarja pa so podpisali pogodbo o zaposlitvi z družbo Amla Explotaciones (s katero jim je bila priznana delovna doba in plača kot pri dotedanjem delodajalcu, ob hkratni izključitvi obstoja subrogacije podjetja). Tako je delodajalec januarja 2020 v svojih centralnih pisarnah zaposloval le še 32 delavcev (med 11 delavci, ki več niso delali pri njem, je bilo devet tistih, ki so 30. decembra 2019 podpisali dokument o odpovedi). 31. januarja je delodajalec devetim delavcem odpovedal pogodbo o zaposlitvi iz poslovnega razloga, s čimer je bilo število zaposlenih v centralnih pisarnah zmanjšano na 23 delavcev. Dva od navedenih devetih odpuščenih delavcev sta vložila tožbo in trdila, da bi moral delodajalec uvesti postopek kolektivnih odpustov, in da se mu je izognil z goljufijo, ker je spodbujal odpovedi nekaterih delavcev. V tej zvezi je vrhovno sodišče SEU zastavilo vprašanje v zvezi z razlago Direktive 98/59/ES.

#### *Vprašanje za predhodno odločanje:*

*Ali je treba člen 2 Direktive 98/59 glede na sodno prakso Sodišča, navedeno v sodbi z dne 10. septembra 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK in drugi (C-44/08, EU:C:2009:533), razlagati tako, da obveznosti posvetovanja in obveščanja, ki pomenita polni učinek Direktive, nastaneta od trenutka, ko podjetje v okviru postopka prestrukturiranja načrtuje prenehanje pogodb o zaposlitvi, ki lahko številčno presežejo prag, določen za kolektivne odpuste, ne glede na to, da število odpustov ali prenehanj, ki se štejejo za odpust, nazadnje ne doseže takega praga, ker je bilo to število znižano z ukrepi delodajalca, ki so bili sprejeti brez predhodnega posvetovanja s predstavniki delavcev?*

SEU je odločilo, da je treba člen (2)(1) Direktive 98/85 razlagati tako, da »obveznost posvetovanja, ki jo ta člen določa, nastane v trenutku, ko delodajalec v okviru načrta prestrukturiranja načrtuje ali predvidi zmanjšanje števila delovnih mest, ki lahko presega pragove za ukinitve delovnih mest iz člena 1(1)(a) navedene direktive, in ne v trenutku, ko se delodajalec po sprejetju ukrepov za zmanjšanje tega števila prepriča, da bo dejansko moral odpustiti delavce v večjem številu, kot so števila, določena za te pragove.«

### **Argumenti SEU:**

Uvodoma je SEU opozorilo, da je v zvezi z obveznostjo delodajalca, da opravi posvetovanja iz člena 2 navedene direktive, že večkrat razsodilo, da obveznosti posvetovanja in obveščanja nastaneta pred njegovo odločitvijo, da odpove pogodbe o zaposlitvi. Uresničitev cilja iz člena 2(2) Direktive 98/59 (izogibanje odpovedim pogodb o zaposlitvi ali zmanjšanje njihovega števila), bi bila namreč ogrožena, če bi bilo posvetovanje s predstavniki delavcev opravljeno po odločitvi delodajalca, da odpove pogodbe o zaposlitvi. Glede na sodno prakso SEU mora torej delodajalec postopek posvetovanja začeti, ko je sprejeta strateška ali poslovna odločitev, ki delodajalca zavezuje, da predvidi ali načrtuje kolektivne odpuste. V obravnavanem primeru je po mnenju SEU mogoče odločitev delodajalca o začetku pogovorov o prenosu dejavnosti vodenja hotelov na družbo Amla Explotaciones šteti za strateško in poslovno odločitev, ki je tega delodajalca zavezovala, da predvidi ali načrtuje kolektivne odpuste (v smislu sodne prakse, ki je opredeljena v točki 22 obrazložitve sodbe), kar pa mora preveriti predložitveno sodišče. Glede na to, da je delodajalec vedel, da bo prenos upravljanja hotelov povzročil povečanje obsega dela pri družbi Amla Explotaciones (saj je nagovarjal svoje zaposlene, da se zaposlijo pri tej družbi, ki je potrebovala 10 novih delavcev), je lahko tudi predvideval, da se bo v enaki meri zmanjšal obseg dela pri njem. Ker je odločitev o prenosu dejavnosti vodenja hotelov na družbo Amla Explotaciones nujno pomenila, da se pri delodajalcu načrtujejo kolektivni odpusti, bi moral, ker je obstajala možnost, da bodo izpolnjeni pogoji iz člena 1(1) Direktive 98/59, opraviti posvetovanja iz člena 2 te direktive. Ta ugotovitev po mnenju SEU velja toliko bolj, ker se cilj obveznosti posvetovanja iz direktive (izognitev odpovedim ali zmanjšanje njihovega števila) in cilj, ki ga je želel doseči delodajalec s tem, ko je delavce vprašal, ali se želijo zaposliti pri družbi Amla Explotaciones, prekrivata. Prostovoljni odhod določenega števila delavcev v družbo, ki je prevzela del dejavnosti, je očitno omogočil izognitev kolektivnim odpustom.

## 6. DELO S KRAJŠIM DELOVNIM ČASOM

### Zadeva C-660/20 (*Lufthansa CityLine*), sodba z dne 19. 10. 2023

#### *Pravni okvir:*

Okvirni sporazum o delu s krajšim delovnim časom, sklenjen 6. junija 1997 (v nadaljevanju: okvirni sporazum), ki je v Prilogi k Direktivi Sveta 97/81/ES z dne 15. decembra 1997 o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 267) v 4. členu ureja načelo nediskriminacije. V (4) (1) je določeno, da pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih s krajšim delovnim časom, ne smejo biti manj ugodni od pogojev primerljivih delavcev, zaposlenih s polnim delovnim časom, zgolj zato, ker delajo krajši delovni čas. Te delavce se sme različno obravnavati le iz stvarnih razlogov. Iz (4)(2) izhaja, da se, kjer je primerno, uporabi načelo *pro rata temporis*.

Nemški zakon o delu s krajšim delovnim časom v členu (2)(1) določa, da je „primerljiv delavec, zaposlen s polnim delovnim časom“ v smislu te določbe „delavec, zaposlen v zadevnem podjetju s polnim delovnim časom, ki ima istovrstno delovno razmerje in opravlja enako ali podobno delo“ kot delavec, zaposlen s krajšim delovnim časom v tem podjetju. V členu (4)(1) navedenega zakona je opredeljeno načelo nediskriminacije delavcev s krajšim delovnim časom. Kolektivne pogodbe, ki so se uporabljale v obravnavani zadevi, urejajo delovni čas, vključno z dodatkom za nadure, ki presegajo letalski delovni čas (leta predstavlja le eno od oblik dela, ki se štejejo v delovni čas). Pri tem opredeljuje število ur, ki jih mora preseči pilot, da je upravičen do dodatka in višino dodatka pri prekoračitvi posameznih pragov.

#### *Dejansko stanje:*

Delavec (tožnik) je bil zaposlen v družbi LCH kot pilot, in sicer s krajšim delovnim časom v obsegu 90% delovnega časa pilota, zaposlenega s polnim delovnim časom. Njegova plača je znižana za 10% in pripada mu 37 dodatnih prostih dni na leto, število letalskih delovnih ur pa se ni zmanjšalo. Glede na kolektivno pogodbo je letalski delovni čas sestavni del delovnega časa, za katerega se izplača osnovna plača. Delavec poleg osnovne plače prejme plačilo iz naslova nadur, ki presegajo letalski delovni čas (v nadaljevanju: dodatek), če je v enem mesecu opravil določeno število letalskih delovnih ur in je presegel pragove,

določene za „sprožitev“ dodatka. Pri tem pa kolektivne pogodbe ne določajo znižanja teh pragov za delavce, zaposlene s krajšim delovnim časom, ampak so navedeni pragovi enaki za pilote, zaposlene s polnim in tiste, zaposlene s krajšim delovnim časom. Tudi tožnik je dodatek prejel le, kadar je njegov letalski delovni čas presegel pragove, ki se uporabljajo za delavce, zaposlene s polnim delovnim časom. Tožnik meni, da ima pravico do dodatka v primeru, da preseže sprožitveni prag, ki bi bil znižan sorazmerno z njegovim krajšim delovnim časom. V tej zvezi je od delodajalca zahteval plačilo razlike v plači za določeno obdobje. Tožnik je pri tem zatrjeval, je bila obravnavan manj ugodno od delavca, zaposlenega s polnim delovnim časom, da se pri njem ni upoštevalo načelo *pro rata temporis* in da noben objektivni razlog ne upravičuje tega različnega obravnavanja. V okviru sodnega postopka se je zveznemu delovnemu sodišču zastavilo vprašanje, ali je zavrnitev znižanja sprožitvenih pragov, sorazmerno s trajanjem delovnega časa tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, v skladu z določbami okvirnega sporazuma. Pri tem je predložitveno sodišče opozorilo na to, da je v sodni praksi SEU mogoče najti dva različna pristopa k temu vprašanju, pri čemer na podlagi prvega pristopa (v sodbi z dne 15. decembra 1994, Helmig in drugi, C-399/92, C-409/92, C-425/92, C-34/93, C-50/93 in C-78/93) ni ugotovilo manj ugodne obravnave, na podlagi drugega pristopa (v sodbi z dne 27. maja 2004, Elsner-Lakeberg (C-285/02) pa jo je ugotovilo.

#### *Vprašanja za predhodno odločanje:*

- 1. Ali so delavci, zaposleni s krajšim delovnim časom, v skladu z nacionalno zakonsko določbo obravnavani manj ugodno od primerljivih delavcev, zaposlenih s polnim delovnim časom, v smislu določbe 4, točka 1, Okvirnega sporazuma o delu s krajšim delovnim časom v Prilogi k Direktivi 97/81/ES, če ta zakonska določba dopušča, da je za dodatek delavcev, zaposlenih s krajšim, in delavcev, zaposlenih s polnim delovnim časom, postavljen enak pogoj, da morajo preseči enako število delovnih ur, in s tem omogoča, da se upošteva celotna plača, ne pa dodatek kot njen sestavni del?*
- 2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:*

*Ali je nacionalna zakonska določba, v skladu s katero je mogoče pravico do dodatka pogojevati s tem, da morajo tako delavci, zaposleni s krajšim delovnim časom, kot tudi tisti, zaposleni s polnim delovnim časom, preseči enako število delovnih ur, v skladu z določbo 4, točka 1, in načelom pro*

*rata temporis* iz določbe 4, točka 2, Okvirnega sporazum], če je dodatek namenjen plačilu posebne delovne obremenitve?“

SEU je razsodilo, da je določbo (4 okvirnega sporazuma treba razlagati tako, da

(1) «nacionalna ureditev, ki izplačilo dodatka na enoten način za delavce, zaposlene s krajšim delovnim časom, in za primerljive delavce, zaposlene s polnim delovnim časom, pogojuje s prekoračitvijo enakega števila delovnih ur dane dejavnosti, kakršna je letalska operacija pilota, pomeni „manj ugodno“ obravnavanje delavcev, zaposlenih s krajšim delovnim časom v smislu določbe (4)(1).

(2) »nasprotuje nacionalni ureditvi, ki izplačilo dodatka na enoten način za delavce, zaposlene s krajšim delovnim časom, in za primerljive delavce, zaposlene s polnim delovnim časom, pogojuje s prekoračitvijo enakega števila delovnih ur dane dejavnosti, kakršna je dejanska letalska operacija pilota, da bi se izravnala posebna delovna obremenitev, značilna za to dejavnost.«

### *Argumenti SEU:*

Glede prvega vprašanja, je SEU v zvezi z razlago določbe 4 okvirnega sporazuma opozorilo, da se ta na eni strani nanaša na spodbujanje dela s krajšim delovnim časom in na drugi strani na odpravo diskriminacije med delavci, zaposlenimi s krajšim delovnim časom in delavci, zaposlenimi s polnim delovnim časom. Prepoved diskriminacije iz te določbe okvirnega sporazuma je le poseben izraz splošnega načela enakosti, ki spada med temeljna načela prava Unije, ki ga ni mogoče razlagati ozko. Navedena določba v zvezi s pogoji zaposlitve nasprotuje temu, da bi bili delavci s krajšim delovnim časom obravnavani „manj ugodno“ kot primerljivi delavci s polnim delovnim časom le zato, ker delajo krajši delovni čas, razen če različno obravnavanje ni upravičeno z objektivnimi razlogi. SEU pri tem ugotavlja, da je dodatek v obravnavanem primeru zajet s pojmom „pogoji zaposlitve“ v smislu določbe 4 okvirnega sporazuma. Glede na predlog za sprejetje predhodne odločbe SEU ugotavlja, da piloti, ki so pri družbi CLH zaposleni s polnim delovnim časom in tisti, ki so zaposleni s krajšim delovnim časom, opravljajo enako delo in med drugim enako letalsko operacijo, tako da je položaj tožnika, ki je zaposlen kot pilot s krajšim delovnim časom, primerljiv s položajem pilotov, ki delajo s polnim delovnim časom v smislu nemškega zakona o krajšem delovnem času (s pridržkom, da naj to preveri predložitveno sodišče). Kar se tiče vprašanja, ali obstaja različno obravnavanje med pilotom,

zaposlenim s krajšim delovnim časom in piloti, zaposlenimi s polnim delovnim časom, SEU ugotavlja, da mora pilot, zaposlen s krajšim delovnim časom, opraviti enako število letalskih delovnih ur kot pilot, zaposlen s polnim delovnim časom, da bi bil upravičen do tega plačila, ne da bi bil ta prag znižan glede na trajanje njegovega individualnega delovnega časa. V teh pogojih je verjetnost, da bodo piloti, zaposleni s krajšim delovnim časom dosegli sprožitvene prage za dodatek, znatno manjša kot pri pilotih, zaposlenih s polnim delovnim časom. Čeprav se zdi, da je plača na uro letenja za obe kategoriji pilotov do teh sprožitvenih pragov enaka, SEU ugotavlja, da navedeni (enaki) pragi za pilote s krajšim delovnim časom pomenijo daljše letalske delovne ure kot za pilote, zaposlene s polnim delovnim časom, glede na njihov skupni delovni čas in zato večjo obremenitev kot za pilote, zaposlene s polnim delovnim časom. Glede odnosa med opravljeno storitvijo in plačilom za to storitev, ima to neugodne posledice za pilote, zaposlene s krajšim delovnim časom.

Kar se tiče drugega vprašanja, SEU navaja, da je (na podlagi prvega vprašanja ugotovljeno) različno obravnavanje pilotov prepovedano z določbo 4 okvirnega sporazuma, razen če je to upravičeno z „objektivnim razlogom“. V konkretnem primeru bo o tem odločalo predložitveno sodišče, SEU pa mu je v tej zvezi podalo ustrezna navodila. Uvodoma je navedlo, da za obstoj objektivnih razlogov ni dovolj, da je različno obravnavanje določeno z zakonom ali kolektivno pogodbo. Ugotovljeno različno obravnavanje mora biti upravičeno z obstojem jasnih in konkretnih elementov, značilnih za zadevni pogoj zaposlitve v posebnem kontekstu, v katerem se uporabi, ter na podlagi objektivnih in preglednih meril, da se ugotovi, ali to razlikovanje ustreza dejanski potrebi, ali se z njim lahko doseže želeni cilj in ali je nujno za dosego tega cilja (točka 58 obrazložitve). V obravnavanem primeru sta se družba CLH in nemška vlada sklicevali na cilj izravnave posebne delovne obremenitve, ki jo dejanska letalska operacija pomeni za zdrave pilotov in na s tem povezan cilj, da se letalske družbe odvrne od prekomernega nalaganja obveznosti pilotom. Ob tem SEU navaja, da iz kolektivnih pogodb ne izhaja objektivni razlog za različno obravnavanje, in bo obstoj zatrjevanega cilja moralo preveriti predložitveno sodišče; prav tako se je v postopku izkazalo, da sprožitveni pragovi ne temeljijo na objektivno določenih vrednostih ali znanstvenih spoznanjih, niti na zbranih podatkih (glede učinkov mesečnega števila letalskih ur), ki bi utemeljevali obstoj dejanske potrebe (iz točke 58 obrazložitve), kar bo tudi moralo preveriti predložitveno sodišče. Tudi glede vprašanja, ali je z ugotovljenim različnim obravnavanjem (če bi odgovarjalo resnični potrebi) mogoče doseči želeni cilj (zaščite zdravja

pilotov pred prekomerno delovno obremenitvijo) in ali je to nujno za doseg tega cilja, obstajajo dvomi. Določitev enotnih pragov namreč načelom pripelje do neupoštevanja individualnih posledic, ki lahko izhajajo iz delovne obremenitve; prav tako se ne upoštevajo razlogi, zaradi katerih je prišlo do dela s krajšim delovnim časom (morebitne druge obveznosti pilota, zaposlenega s krajšim delovnim časom, poleg delovnih). Določitev enotnih pragov (namesto individualiziranih) je vprašljivo tudi glede doslednosti v zvezi s ciljem, ki se nanaša na odvrčanje letalskih družb od nalaganja prekomernih obveznosti pilotom, v primeru pilotov, ki delajo s krajšim delovnim časom. Te družbe morajo ta dodatek plačati le, če je prekoračen sprožitveni prag, ki ustreza delovnem času pilotov, zaposlenih s polnim delovnim časom.

Ob tem kaže opozoriti na še eno, novejšjo sodbo, ki se prav tako nanaša na vprašanje plačila dodatka za nadurno delo delavcev (delavk) s krajšim delovnim časom, konkretno negovalk v ambulanti za dializo. V združenih zadevah C-184/22 in C-185/22 (*KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation*) je SEU v sodbi z dne 29. 7. 2024 razsodilo, da je določbo 4. člena okvirnega sporazuma treba razlagati tako, da »nacionalna ureditev, v skladu s katero je plačilo dodatka k plači za nadurno delo za delavce, zaposlene s krajšim delovnim časom, določeno le za delovne ure, opravljene preko rednega delovnega časa, določenega za delavce, zaposlene s polnim delovnim časom, ki so v primerljivem položaju, pomeni „manj ugodno“ obravnavanje delavcev, zaposlenih s krajšim delovnim časom, v smislu te določbe 4, točka 1, ki ga ni mogoče upravičiti s tem, da se na eni strani uresničuje cilj odvrčanja delodajalca od tega, da delavcem odreja opravljanje nadurnega dela, ki presega delovni čas, ki je posamično dogovorjen v njihovih pogodbah o zaposlitvi, in na drugi strani cilj preprečevanja manj ugodnega obravnavanja delavcev, zaposlenih s polnim delovnim časom, v primerjavi z delavci, zaposlenimi s krajšim delovnim časom.«



## Izbrani primeri iz novejše sodne prakse Vrhovnega sodišča RS na področju delovnih in socialnih sporov

izbral in uredil:

**mag. Marijan Debelak\***

Seznam izbranih primerov:

- Sklep III R 10/2024 z dne 10. 12. 2024 – pristojnost v gospodarskem, delovnem ali pravnem postopku za prejeme generalnega direktorja (nakupna opcija delnic)
- Sklep VIII SM 1/2024 z dne 20. 8. 2024 – postopek uveljavljanja plačila delovne uspešnost iz naslova povečanega obsega dela pri delodajalcu; ne gre za uveljavljanje plačilo po dejanskem delu
- Sodbi VIII Ips 6/2024 in VIII Ips 7/2024, obe z dne 18. 6. 2024 – vključitev v poklicno zavarovanje; sodno varstvo in vrsta postopka
- Sklep VIII Ips 14/2024 z dne 15. 10. 2024 – možnost izvedbe in upoštevanja informativnega dokaza s postavitvijo izvedenke
- Sodba VIII Ips 20/2024 z dne 15. 10. 2024 – plačilo nadur; zastaranje; odločitev v kolektivnem delovnem sporu in vpliv na kasnejšo odločitev v individualnem delovnem sporu
- Sodba VIII Ips 3/2024 z dne 51. 10. 2024 – prenehanje pogodbe o zaposlitvi v povezavi z odpoklicom direktorja v enoosebni družbi
- Sklep VIII Ips 4/2024 z dne 20. 8. 2020 - konkurenčna prepoved; večja verjetnost konkurenčnega delovanja
- Sodba VIII Ips 29/2024 z dne 17. 12. 2024 – pravočasnost zahteve za solidarnostno pomoč
- Sodba in sklep VIII Ips 19/2024 z dne 17. 12. 2024 – prenehanje delovnega razmerja in prevara
- Sodba VIII Ips 25/2024 z dne 26. 11. 2024 - konkurenčna klavzula; pridobivanje tehničnih, proizvodnih ali poslovnih znanj
- Sklep VIII Ips 5/2024 z dne 20. 8. 2024 – odškodninska odgovornost delodajalca, ki pošlje delavca na delo k drugemu delodajalcu in pride do nesreče pri delu

---

\* Vrhovni sodnik – svetnik, vodja Delovno-socialnega oddelka Vrhovnega sodišča RS.

## 1. UVOD

Odločbe Vrhovnega sodišča RS v delovnih in socialnih sporih so objavljene v številnih pravnih revijah. Vseeno nekatere pomembne odločbe niso deležne večje publicitete, druge pa so objavljene z zamikom. V tem prispevku predstavljam novejše, v glavnem še neobjavljene odločbe, iz druge polovice leta 2024 in nekatere manj publicirane odločbe, ki so lahko zanimive za pravno javnost.

Odločb nisem povzel v celoti, temveč v odločilnih razlogih, ki pa sem jih skrajšal le minimalno, saj je za njihovo razumevanje pomembna tudi pravna argumentacija.

Najprej so predstavljene odločbe v zvezi s procesnimi vidiki delovnih in socialnih sporov. To so odločbe v zadevi III R 10/2024, ki je bila sprejeta v mešanem senatu vrhovnega sodišča, VIII SM 1/2024, VIII Ips 6/2024 in VIII Ips7/2024, VIII Ips 14/2024 ter VIII Ips 20/204, ki deloma vključuje tudi vsebinsko problematiko. Naslednje predstavljene odločbe obravnavajo vsebinska vprašanja.

## 2. Sklep III R 10/2024 z dne 10. 12. 2024 – pristojnost v gospodarskem, delovnem ali pravnem postopku za prejeme generalnega direktorja (nakupna opcija delnic)

Tožnik je pred delovnim sodiščem vložil tožbo za izplačilo opsijskih pravic za leto 2017 po modelu „*Stock Appreciation Rights*“ (SRSs) v neto znesku 183.271,00 EUR s pripadajočimi zakonskimi zamudnimi obrestmi in obračun davkov in prispevkov, ki se plačujejo iz naslova drugih prejemkov iz delovnega razmerja. V tožbi je zatrjeval, da je bil v obdobju od 3. 10. 2016 do 3. 10. 2020 zakoniti zastopnik toženke (generalni direktor). Trdil je, da je imel s toženko sklenjeno pogodbo o poslovođenju in zaposlitvi (v nadaljevanju Pogodba) in da sta se stranki v Pogodbi dogovorili, da prejeme tožnika poleg plače predstavljajo tudi nakupne opcije delnic v skladu z določbami Pogodbe in sklepi nadzornega sveta toženke. Dogovorili sta se tudi o višinah posameznih prejemkov, pogojih pod katerimi je tožnik upravičen do prejemkov ter načinu njihovega uveljavljanja in izplačila. Nadzorni svet je za leti 2017 in 2018 sprejel sklep o višini nakupne opcije.

Delovno in socialno sodišče v Ljubljani se je s sklepom I Pd 697/2023 z dne 9. 1. 2024 izreklo, da ni stvarno pristojno za odločanje, temveč je stvarno in krajevno pristojno Okrožno sodišče v Ljubljani. Pojasnilo je, da pravica do nakupne opcije delnic ne izhaja iz naslova delovnega razmerja, ampak je v zvezi z imenovanjem tožnika za člana organa upravljanja družbe. Zato je zaključilo, da je za razrešitev spora treba uporabiti pravila prava o gospodarskih družbah.

Sodišče druge stopnje je s sklepom Pdp 51/2024 z dne 6. 2. 2024 zavrnilo pritožbo tožnika in potrdilo sklep sodišča prve stopnje. Sledilo je zaključkom sodišča prve stopnje, da so v Pogodbi urejena tako delovnoppravna kot korporacijskoppravna razmerja med strankama ter da je tožnik zahteval plačilo iz naslova opcijskih pravic na podlagi korporacijskoppravnega razmerja s toženko.<sup>1</sup>

Okrožno sodišče je sprožilo spor o pristojnosti. V nasprotju s specializiranimi sodiščema je menilo, da gre za individualni delovni spor, saj je pogodba po svoji naravi pogodba o zaposlitvi za določen čas, pri čemer opcijska pravica do nakupa delnic predstavlja plačilo za delo po pogodbi. Trdi, da okoliščine v načelnem pravnem mnenju z dne 12. 6. 2008 in navedenih odločbah vrhovnega sodišča niso primerljive s to zadevo.

Vrhovno sodišče je sklenilo, da je za odločanje pristojno delovno sodišče.

Izhajalo je iz tega, da Zakon o sodiščih (ZS) v 97. členu določa, da sodno oblast v Republiki Sloveniji izvajajo sodišča splošne pristojnosti, specializirana pa le v okviru pristojnosti, ki je z zakonom izrecno določena. Specializirana sodišča so sodišča z ožje določenim področjem pristojnosti. Zato so za vse zadeve iz sodne pristojnosti razen zadev, za katere zakon izrecno določa pristojnost specializiranih sodišč, stvarno pristojna sodišča splošne pristojnosti. Pristojnost delovnega sodišča določa Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1). Ta v točki b prvega odstavka 5. člena določa, da je delovno sodišče pristojno za odločanje v sporu o pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem. Med pravice iz delovnega razmerja spada tudi pravica delavca do plačila za opravljeno delo.

Vrhovno sodišče je v načelnem pravnem mnenju z dne 12. 6. 2008 v zvezi z odpoklicem članov organov gospodarskih družb zavzelo stališče, da se v sporih med gospodarsko družbo in članom njenega posloводства – direktorjem, ki ima sklenjeno tudi pogodbo o zaposlitvi, lahko pojavljajo tako elementi gospodarskega statusnega spora kot elementi individualnega delovnega spora. Zaradi navedene dvojnosti je za določitev stvarne pristojnosti v takem sporu odločilnega pomena vsebina zahtevka. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1) namreč določa, kako oseba nastopi in preneha z opravljanjem funkcije poslovodje, njegove pristojnosti in odgovornosti ter razmerja do drugih organov

---

<sup>1</sup> Pri odločitvi se je sklicevalo na načelno pravno mnenje z dne 12. 6. 2008, sklep Vrhovnega sodišča RS III R 16/2021 z dne 24. 8. 2021 ter odločitve istega sodišča v zadevah: VIII R 14/2015 z dne 13. 7. 2015, VIII R 24/2015 z dne 24. 11. 2015 in VIII R 14/2018 z dne 12. 9. 2018.

družbe. Ureditve drugih pravic in obveznosti med gospodarsko družbo in poslovodjo, ki presegajo korporacijski vidik (predvsem glede ureditve obveznosti družbe do poslovodje) pa je prepuščena pogodbi med družbo in poslovodjo. Poslovodja naloge poslovođenja opravlja bodisi v delovnem razmerju na podlagi pogodbe o zaposlitvi (73. člen Zakona o delovnih razmerjih; ZDR-1), ali izven delovnega razmerja, na podlagi drugih pogodb civilnega prava, ki so urejene v zakonu, ki ureja obligacijska razmerja. Na kakšen način bo poslovodja opravljal delo za družbo, je odvisno od volje pogodbenih strank.

Tožnik je v tem primeru vtoževal plačilo dogovorjenega prejemka za opravljanje funkcije poslovodje, kar presega korporacijski vidik. Tožnik namreč ni nasprotoval, izpodbijal in zahteval ugotovitve ničnosti enostranskih aktov drugih organov toženke (npr. nadzornega sveta, skupščine družbe), ki so jih ti organi sprejeli v okviru svojih pristojnosti po statusnem pravu in ki bi vplivali na položaj tožnika kot poslovodne osebe, niti ni nasprotoval enostransko sprejetim statusnim aktom toženke, ki urejajo njegov položaj in pravice. Tudi ni zahteval kakšnih pravic iz delnic. Spor tako ne izhaja iz statusno pravnih razmerij med strankama<sup>2</sup> ali iz odškodninskih zahtevkov strank na podlagi statusno pravnih razmerij,<sup>3</sup> za razrešitev katerih bi bilo treba uporabiti pravo gospodarskih družb. Zato primeri, ki sta jih v potrditev svojih stališč navedli specializirani sodišči, s tem primerom niso primerljivi. V vseh navedenih primerih je bila odločitev sodišča odvisna od uporabe prava gospodarskih družb; predmet načelnega pravnega mnenja z dne 12. 6. 2008 ter sklepov VIII Ips 396/2007 in VIII R 14/2018 so bile terjatve, ki izvirajo iz nezakonitega odpoklica s funkcije člana organa v gospodarski družbi, v sklepih VIII R 14/2015 in VIII R 24/2015 pa je šlo za odškodninske zahtevke gospodarskih družb zoper poslovodjo zaradi kršitve obveznosti, ki jih določa statusno pravo (263. in 515. člen ZGD-1).

Ker upoštevajoč pojasnjeno v predhodnih odstavkih ne gre za spor v zvezi s katerim je treba uporabiti pravo gospodarskih družb, saj tožnik ne uveljavlja pravic statusno pravne narave, je za odgovor na vprašanje, ali je za reševanje tega spora pristojno specializirano delovno sodišče ali splošno sodišče, treba odgovoriti na vprašanje, ali pravica, ki jo uveljavlja tožnik, lahko predstavlja

---

<sup>2</sup> Za tak spor bi šlo npr. v primeru tožbenih zahtevkov zaradi nepravilnosti pri razrešitvah in imenovanjih članov poslovođenja, pri sprejemanju sklepov nadzornih organov in s tem povezanimi odškodninskimi zahtevki.

<sup>3</sup> Za tak spor bi šlo npr. v primeru tožbenih zahtevkov zaradi nepravilnosti pri vodenju, nezadostne skrbnosti, kršenju zakonov, družbene pogodbe.

pravico iz delovnega razmerja in, če je odgovor na to pritrديلen, kako sta pravdni stranki uredili medsebojne pravice in obveznosti, ki presegajo korporacijski vidik njunega razmerja.

Tožnik, kot je že bilo pojasnjeno, je trdil, da vtožuje plačilo za opravljeno delo – delo poslovodje toženca, in sicer izplačilo nakupne opcije delnic po modelu SRSs. Uveljavlja torej premoženjsko pravico, ki naj bi jo pridobil kot protidajatev za opravljanje dela poslovodje.

ZDR-1 v prvem odstavku 126. člena določa, da je plačilo za delo sestavljeno iz plače,<sup>4</sup> ki mora biti vedno v denarni obliki, in morebitnih drugih vrst plačil, če je tako določeno s kolektivno pogodbo. Drugih vrst plačil ZDR-1 ne opredeli izčrpno. Iz poglavja ZDR-1, v katerem je urejeno plačilo za delo, izhaja, da so druga plačila povračila stroškov v zvezi z delom, regres za letni dopust, odpravnina ob upokojitvi, pravica do nastanitve in udeležba pri dobičku. Kolektivne pogodbe poleg natančnejše ureditve pravice do plače, plačila za poslovno uspešnost, dodatkov in drugih prejemkov iz delovnega razmerja ter povračila stroškov določajo še plačila v naravi in druge prejemke (jubilejne nagrade, solidarnostne pomoči, uporaba počitniških in zdraviliških zmogljivosti, službenih avtomobilov v zasebne namene, komunikacijskih sredstev v zasebne namene, različna povračila, ki so povezana z delom, npr. za službena oblačila, parkirni prostor ali plačila v delnicah in v drugih vrednostnih papirjih, v bonih itd.). Z upoštevanjem 9. člena ZDR-1, ki določa načelo *in favorem*, v korist delavca, se druge vrste plačil lahko določijo tudi v pogodbi o zaposlitvi.

Iz navedenega izhaja, da je zakonodajalec določitev drugih vrst plačil prepustil kolektivnim pogodbam oziroma pogodbam o zaposlitvi, torej avtonomnemu urejanju. Pogodbena avtonomija pri določanju vrste plačil za delo po ZDR-1 ni omejena. Glede na navedeno ni ovire, da tudi dogovorjena nakupna opcija delnic ne predstavlja drugega prejemka (druge vrste plačila za opravljeno delo) iz delovnega razmerja. Ob upoštevanju primeroma navedenih vrst drugih prejemkov, pravica do nakupne opcije delnic tudi ni le „ekskluzivna“ pravica poslovodij. Do takega plačila so lahko upravičeni tudi delavci, ki ne opravljajo funkcije poslovodje. Glede na navedeno pravica do nakupne opcije delnic lahko predstavlja tudi pravico delavca iz delovnega razmerja.

---

<sup>4</sup> V skladu z določilom drugega odstavka 126. člena ZDR-1 je plača sestavljena iz osnovne plače, dodatkov in dela plače za delovno uspešno. Poleg tega lahko plačo sestavlja tudi del plače za poslovno uspešnost, če je tako dogovorjeno s kolektivno pogodbo ali pogodbo o delu.

Ker lahko vtoževana premoženjska pravica tožnika izvira iz različnih pravnih podlag, je za odločitev o tem, katero sodišče je stvarno pristojno, bistveno tudi, kakšna je narava vsebine pravnega razmerja, urejenega s Pogodbo. Torej, ali sta pravdni stranki njune medsebojne pravice in obveznosti uredili v okviru delovnega razmerja ali v okviru pogodbe civilnega prava.

Tožnik je v tožbi trdil, da je s toženko sklenil pogodbo o zaposlitvi. Iz pogodbe izhaja, da sta pogodbeni stranki v njej dogovorili vse bistvene sestavine pogodbe o zaposlitvi po 31. členu ZDR-1 v zvezi s 73. členom ZDR-1. Iz pogodbe izhaja tudi, da je pravica do nakupne opcije delnic v pogodbi dogovorjena kot eden izmed prejemkov tožnika po pogodbi. Iz trditve tožnika in pogodbe tako izhaja, da dogovorjena pravica do nakupne opcije delnic predstavlja prejemek tožnika za opravljeno delo poslovodje. Ne kaže na to, da bi bila narava, namen ali podlaga za dogovor o pravici do nakupne opcije, kaj drugega.

Glede na navedeno gre v tej zadevi za spor v zvezi z dogovorjenim plačilom za delo iz delovnega razmerja. Torej gre za spor o pravici, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja ali v zvezi z delovnim razmerjem, za katerega je kot specializirano pristojno delovno sodišče (točka b prvega odstavka 5. člena ZDSS-1).

### **3. Sklep VIII SM 1/2024 z dne 20. 8. 2024 – postopek uveljavljanja plačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri delodajalcu; ne gre za uveljavljanje plačila po dejanskem delu**

Sodišče prve stopnje je tožnikovo tožbo za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela zavrglo iz razloga, ker svojih pravic, ki jih zahteva na podlagi 22.e člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) in Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence (Uredba; Ur. l. RS, št. 53/08 in nadalj.), ni najprej uveljavljal pri delodajalcu (toženki) v skladu z določbo 100.a člena Zakona o obrambi (ZObr). Te procesne predpostavke ni izpolnil.

Sodišče druge stopnje je tožnikovi pritožbi ugodilo, izpodbijani sklep razveljavilo in zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v nadaljnji postopek z obrazložitvijo, da gre pri tožnikovem zahtevku za »čisti denarni zahtevek,« za izplačilo dela plače.

Po prejemu zadeve v nov postopek je sodišče prve stopnje na podlagi četrtega odstavka 206. člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP) prekinilo postopek do odločitve vrhovnega sodišča o predlogu za izdajo svetovalnega mnenja glede

vprašanja, kakšen je pravilen način uveljavljanja zahtevka za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela na podlagi 22.e člena ZSPJS - ali gre za pravico, ki jo mora javni uslužbenec najprej uveljaviti pri delodajalcu po predhodnem postopku in šele potem na sodišču, ali pa gre za zahtevek, ki ga lahko uveljavlja neposredno pred sodiščem po četrtem odstavku 200. člena ZDR-1.

Vrhovno sodišče je v svetovalnem mnenju obrazložilo:

Delovno uspešnost ureja ZSPJS v VI. poglavju. Ta zakon v 21. členu opredeljuje tri vrste delovne uspešnosti, do katere so lahko upravičeni javni uslužbenci: redno delovno uspešnost; delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela; delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Zakonodajalec je v primeru delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela (člen 22.d in člen 22.e ZSPJS) podrobneje opredelil pogoje za njeno plačilo.

Izplačevanje sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela je predvideno nad omejitvijo iz 22. člena tega zakona (ta se nanaša na plačilo redne uspešnosti) pri uporabnikih proračuna, če imajo za ta namen na razpolago sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev, ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte (prvi odstavek 22.d člena ZSPJS). V prvem odstavku 22.e člena ZSPJS je določeno, da se javnemu uslužbencu lahko izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik oziroma direktor uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega sporazuma med javnim uslužbencem in predstojnikom oziroma direktorjem ali javnim uslužbencem, pooblaščenim za organizacijo dela, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje.

Tretji odstavek 22.e člena ZSPJS daje Vladi RS pooblastilo, da z uredbo določi pogoje, merila in obseg dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence iz prvega odstavka 22.e člena ZSPJS, vključno s slovensko vojsko, razen za javne uslužbence v drugih državnih organih, kot jih določa ZJU, za katere se pogoje in obseg dela plače za plačilo delovne uspešnosti določi z zakonom oziroma splošnim aktom, izdanim na podlagi zakona.

Uredba v 2. členu opredeljuje pogoje in merila za izplačilo dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v posameznem mesecu. V 1. točki prvega odstavka tega člena je kot pogoj določeno, da se povečan obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna. Po drugem odstavku 2. člena javnemu uslužbencu, ki prejema del plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela iz prejšnjega odstavka, direktor oziroma predstojnik za iste naloge ne sme odrediti dela prek polnega delovnega časa. Tretji odstavek 2. člena Uredbe omogoča pristojnemu organu, da lahko z internim aktom podrobneje določi merila in postopek za določitev dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela. Še vedno pa je vezan na najvišjo določeno višino dela plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, saj lahko po prvem odstavku 4. člena Uredbe višina dela plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela iz 1. točke prvega odstavka 2. člena Uredbe za javnega uslužbenca znaša največ 20 % osnovne plače. V prvem odstavku 5. člena Uredbe pa je izrecno določeno, da o delu plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela javnega uslužbenca s sklepom odloči direktor oziroma predstojnik.

Iz ZSPJS in Uredbe izhajajo, da je plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela javnemu uslužbencu del plače, za pridobitev tega dela plače pa so glede na povzete določbe predpisana določena pravila in pogoji. Prvi pogoj za to, da se delodajalec odloči, da bo preko instituta izplačila dela plače za plačilo delovne uspešnosti javnemu uslužbencu ta del plače izplačal, je, da ima na voljo konkretne in v zakonu določene vire sredstev za plačilo tega dela plače (prvi odstavek 22.d člena ZSPJS). Če ima ta sredstva na voljo, bo izvedel postopek, kot ga predpisujeta ZSPJS in Uredba. Ugotoviti bo moral, ali sploh obstaja potreba po dodatnem delu javnega uslužbenca, ki naj ga ta opravi poleg svojega dela (tudi upošteva naslednji pogoj, in sicer da je na tak način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog delodajalca). Šele, ko bo to ugotovil, bo pristopil k sklenitvi pisnega dogovora z javnim uslužbencem (ta pisni dogovor se lahko sklene tudi za daljše obdobje).

Če bo javni uslužbenec tak dogovor podpisal, bo predstojnik za vsak mesec obdobja veljavnosti pisnega dogovora sprejel pisno odločitev o izvajanju tega povečanega obsega dela in nato mesečno izdal tudi sklep o plačilu tega dela. Opravljeno delo javnega uslužbenca mora presegati pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. V pristojnosti predstojnika je, da s sklepom odloči o višini

dela plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela javnega uslužbenca (prvi odstavek 5. člena Uredbe), pri čemer ga pri določitvi te višine dela plače omejuje 4. člen Uredbe glede tega, v kolikšnem odstotku osnovne plače lahko največ znaša višina tega dela plače.

Glede na zgoraj opisana pravila, pogoje in postopek, ki je potreben za pridobitev pravice do izplačila dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega, mora javni uslužbenec pravico do tega dela plače najprej pridobiti pri delodajalcu. Delodajalec je tisti, ki glede na normativno ureditev najprej odloči, ali ima javni uslužbenec (v konkretnem primeru delavec na obrambnem področju) pravico do izplačila iz tega naslova. Kolikor pa javni uslužbenec meni, da bi mu moralo biti iz tega naslova priznana plačilo oziroma plačilo v določeni višini, mora najprej postopati v skladu s 24. in 25. členom ZJU, delavec na obrambnem področju pa v skladu z 100.a členom ZObr. Šele kasneje lahko (v zakonsko določenih rokih) zahteva sodno varstvo pred pristojnim sodiščem. Predsodno varstvo pravic pri delodajalcu je torej procesna predpostavka za odločanje sodišča.

Vrhovno sodišče je obrazložilo tudi, da se pravica do plačila iz tega naslova razlikuje od drugih pravic javnih uslužbencev, ki imajo neposredno podlago v zakonu, kolektivnih pogodbah ali v pogodbi o zaposlitvi in ki so glede na četrty odstavek 200. člena ZDR-1 iztožljive neposredno v sodnem postopku (npr. pravica do osnovne plače, do dodatkov, do povračila drugih prejemkov iz delovnega razmerja, stroškov v zvezi z delom itd.). Med te spada po uveljavljeni sodni praksi (npr. sodba Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 320/2007 z dne 23. 3. 2009) tudi pravica do plačila po dejanskem delu. Poudarilo je, da zahtevek za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela ne predstavlja zahtevka za uveljavljanje „čiste denarne terjatve“ iz naslova plačila po dejanskem delu in da teh podlag plačila ni mogoče mešati.

#### **4. Sodbi VIII Ips 6/2024 in VIII Ips 7/2024, obe z dne 18. 6. 2024 – vključitev v poklicno zavarovanje; sodno varstvo in vrsta postopka**

Sodišče prve stopnje je naložilo toženki, da tožnika od 1. 8. 2016 prijavi v pokojninski načrt poklicnega zavarovanja pri Kapitalski družbi pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Kapitalska družba) in s to družbo sklene pogodbo o financiranju pokojninskega načrta za poklicno zavarovanje tožnika oziroma ga vključi v novi pokojninski načrt za čas od 1. 8. 2016 dalje, da plača na račun

tožnika pri Kapitalski družbi prispevke za poklicno zavarovanje v posameznih zneskih in datumih zapadlosti od avgusta 2016 do januarja 2021, v presežku pa je tožbeni zahtevek zavrnilo.

Sodišče druge stopnje je zavrnilo pritožbo toženke.

Vrhovno sodišče je revizijo dopustilo glede vprašanja, ali je v tem sporu podana sodna pristojnost.

Iz pravne ureditve tega področja izhaja, da zakonodaja za zavarovance poklicnega zavarovanja ne ureja določno (predhodnega) upravnega postopka uveljavljanja pravic tako glede vključitve v poklicno zavarovanje kot glede koriščenja pravic na tej podlagi. Izrecno predvideno pravno varstvo v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) se ne nanaša na zavarovance poklicnega zavarovanja, temveč le na druge subjekte. Pri tem je prišlo do opustitve pri sprejemanju predpisov s področja poklicnega zavarovanja, kar še dodatno omejuje pravno varnost zavarovanca. To ne sme biti ovira za uveljavljanje njegovih pravic, kar se nanaša tudi na vprašanje zagotovitve sodnega varstva glede vključitve v poklicno zavarovanje.

V poklicno zavarovanje se pod pogoji, določenimi s tem zakonom, obvezno vključijo zavarovanci, ki opravljajo posebno težka in zdravju škodljiva dela, in zavarovanci, ki opravljajo dela, ki jih po določeni starosti ni moč uspešno poklicno opravljati; zavarovanci, ki delajo na delovnih mestih iz prejšnjega stavka, se vključijo v poklicno zavarovanje le, če delo opravljajo s polnim delovnim časom (prvi odstavek 199. člena ZPIZ-2). Zakon na abstraktni ravni ureja tudi pogoje za določitev takih delovnih mest ter Vladi RS nalaga predpisovanje meril in kriterijev (drugi do šesti odstavek 199. člena ZPIZ-2). Nosilec poklicnega zavarovanja je sklad obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja (prvi odstavek 10. člena ZPIZ-2), njegov upravljavec pa je Kapitalska družba. Glede vključitve v poklicno zavarovanje ZPIZ-2 ureja predvsem razmerje med delodajalcem in upravljavcem sklada (npr. 200. člen), z vidika varstva pravic zavarovanca pa je ureditev pomanjkljiva.

Za uveljavljanje pravic zavarovanca ni predpisan predhodni upravnopravni postopek, kot je npr. predpisan za uveljavljanje pravic zavarovanca iz obveznega zavarovanja pri zavodu.

V skladu z drugim odstavkom 58. člena ZDSS-1 je sodno varstvo v socialnem sporu predvideno proti odločitvam in dejanjem državnih organov in nosilcev javnih pooblastil, vendar izdaja tovrstne odločbe za primer, kot je tožnikov, ni

predpisana. Četudi gre po vsebini za spor iz b točke prvega odstavka 7. člena ZDSS-1 (o pravici do in iz obveznega dodatnega zavarovanja), pravni sistem ne ureja upravnopravne poti, po kateri bi zavarovanec neposredno uveljavljal svojo pravico kot stranka postopka. Pravica brez učinkovitega pravovarstvenega zahtevka pa ni pravica, temveč le programska norma.

ZPIZ-2 pri izvajanju poklicnega zavarovanja na več mestih predvideva sodelovanje drugih subjektov (npr. četrty odstavek 200. člena), pri čemer poseben poudarek namenja obveznostim delodajalca (npr. drugi in šesti odstavki 200. člena) in nadzorni vlogi upravljavca sklada (sedmi, deveti in deseti odstavki 200. člena). Upravljavec sklada ima pomembno vlogo pri nalaganju obveznosti delodajalcu glede obračuna in izplačevanje prispevkov za poklicno zavarovanje, kar je predvideno prvenstveno za primere, ko je do vključitve v poklicno zavarovanje že prišlo. Zavarovanec pa pri upravljavcu sklada nima urejenega pravnega varstva za primer, če ga delodajalec noče vključiti v poklicno zavarovanje. Tega mu ne zagotavlja niti inšpekcijski nadzor (350. člen ZPIZ-2).

Iz navedenega izhaja, da je zavarovancu nujno zagotoviti sodno varstvo v sporu, kot je obravnavani. Toženka je tožniku odklanjala vključitev v poklicno zavarovanje, zato je (po tem, ko ni uspel s predsodno zahtevo za odpravo kršitev iz delovnega razmerja) zoper toženko vložil tožbo na delovno sodišče. Tožnik ima pravico do sodnega varstva v tem delovnem sporu, četudi je s tem zagotovljeno učinkovito pravno varstvo pravice, ki sicer temelji na socialnem zavarovanju, nanaša pa se tudi na obveznost sklenitve pogodbe z upravljavcem sklada o financiranju pokojninskega načrta poklicnega zavarovanja (kontrahirna dolžnost). Poklicno zavarovanje financirajo delodajalci (drugi odstavki 8. člena ZPIZ-2), ki so tudi zavezanci za obvezno vključitev zavarovancev v poklicno zavarovanje ter za obračun in plačilo prispevkov za poklicno zavarovanje (prvi odstavki 200. člena ZPIZ-2). Tako z vidika strank kot z vidika vsebine spora je torej utemeljena pristojnost delovnega sodišča po b točki prvega odstavka 5. člena ZDSS-1, ki določa, da je delovno sodišče pristojno za odločanje v sporu o pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem.

Toženka v reviziji neutemeljeno poudarja, da sodna pristojnost ni podana v delu odločitve, ki se nanaša na naloženo plačilo prispevkov. Tožnikov zahtevkov se ni nanašal na plačilo prispevkov v ožjem pomenu, torej po tem, ko je bila že vzpostavljena podlaga za njihovo plačilo. Tožnik je prvenstveno zahteval vključitev v poklicno zavarovanje, kar je bilo med strankama sporno, v tej zvezi pa še plačilo

prispevkov. Tudi sodna praksa, na katero se sklicuje revizija, ne utemeljuje zaključka o neobstoju sodne pristojnosti. V tej zadevi ni sporno razmerje med bruto in neto izplačilom, za kar je šlo med drugim v zadevah Vrhovnega sodišča RS II Ips 313/2015 in VIII Ips 226/2017, niti ni poudarek na davkih, temveč le na prispevkih, ki so pri poklicnem zavarovanju zgolj delodajalčeva obveznost, prispevna stopnja med strankama pa tudi ni bila sporna. Ti prispevki so neločljivo povezani z vključitvijo v poklicno zavarovanje in so dejanska podlaga za koriščenje pravic zavarovanca (202 - 207. člen ZPIZ-2). Omogočeno sodno varstvo iz naslova poklicnega zavarovanja torej zajema tudi zahtevek za plačilo prispevkov za to zavarovanje.

### **5. Sklep VIII Ips 14/2024 z dne 15. 10. 2024 – možnost izvedbe in upoštevanja informativnega dokaza s postavitvijo izvedenke**

Sodišče prve stopnje je ugodilo tožnikovemu zahtevku za plačilo plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja za čas od marca 2015 do januarja 2019, sodišče druge stopnje pa je zaradi ugotovljene bistvene kršitve določb pravnega postopka po prvem odstavku 339. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 7. člena ZPP (po katerem morajo stranke navesti vsa dejstva, na katera opirajo svoje zahteve, in predlagati dokaze, s katerimi se ta dejstva dokazujejo) navedeno odločitev spremenilo tako, da je zahtevek zavrnilo.

Vrhovno sodišče je dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je sodišče druge stopnje odločitev o zavrnitvi tožbenega zahtevka pravilno oprlo na ugotovitev, da tožnik ni zadostil trditvenemu in dokaznemu bremenu.

Zaradi preizkusa takšne odločitve je revizijsko sodišče najprej povzelo potek postopka in navedbe strank. Zastavilo se je namreč predvsem vprašanje, ali je tožnik s svojimi navedbami zadostil trditvenemu (in s tem tudi dokaznemu) bremenu oziroma je morda preveč pavšalno navajal, da je opravil večje število nadur, brez ustrezne trditvene podlage, kdaj in koliko, ter v nadaljevanju, ali je zaradi slabe trditvene podlage sodišče lahko postavilo izvedenko in upoštevalo podatke in izračun v njenem izvedenskem mnenju.

Revizijsko sodišče je med drugim obrazložilo:

Izvedba dokaza, ki dopolnjuje pomanjkljive navedbe strank o relevantnih dejstvih, načeloma ni dovoljena. Prepoved izvedbe informativnega oziroma poizvedovalnega dokaza je utemeljena, ko stranka pozna ali bi lahko poznala dejstva, ki jih mora zatrjevati v okviru trditvenega bremena. Ko pa stranka tega

bremena ne zmore in mora zatrjevati dejstva, ki so zunaj njenega zaznavnega območja, je treba po eni strani omiliti zahteve glede substanciranja dejanskih navedb, kar se povezuje s pojmom sklepčnosti, po drugi strani pa dovoliti poizvedovalni dokaz, da se zagotovi poštenost sojenja. V nasprotnem primeru je ogrožen cilj pravnega postopka, ki je v varstvu pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi materialnega prava.

Poleg (kogentnih) določb materialnega prava, relevantnih za odločitev v tem primeru, do katerih se sodišče druge stopnje ni v ničemer opredelilo, so glede tega, kako strogo naj se presoja tožnikovo obveznost navajanja dejstev oziroma predlaganja dokazov, pomembna tudi postopkovna pravila. Že v ZPP je kot omilitev razpravnega načela predvideno materialno procesno vodstvo (285. členu ZPP), ki ga je treba v delovnih sporih dosledno izvajati tudi zaradi položaja delavca, kot podrejene stranke v delovnem razmerju, kar se odraža tudi v oteženem procesnem položaju delavca v sporu z delodajalcem, še posebej z vidika pridobivanja podatkov o odločilnih dejstvih in zbiranja dokaznega gradiva (kot se je pokazalo tudi v tem primeru - glej npr. 14. točko obrazložitve te sodbe). Vse to je treba upoštevati pri razlagi v smeri omiljene strogosti do delavca glede obveznosti navajanja dejstev oziroma predlaganja dokazov. Seveda pa je uporaba procesnih pravil in s tem vprašanje dopustne izjeme od načelne prepovedi informativnega dokaza odvisno tudi od okoliščin posameznega primera.

V obravnavani zadevi so bile tožnikove tožbene navedbe pomanjkljive, kasneje pa jih je dopolnjeval in zahtevek prilagodil kasnejšemu izvedenskemu mnenju. Sodišča je namreč ugodilo njegovemu predlogu za postavitev izvedenke, ki je glede na listine v spisu napravila izračun njegovega prikrajšanja po posameznih postavkah. Po toženkinem odgovoru na tožbo je v prvi pripravljalni vlogi navedel nekatere dodatne okoliščine, ki so omogočale spoznanje o dejanskih podlagah zahtevka in na drugi strani tudi toženkino obrambo. Ključne tožnikove navedbe so bile:

- ves čas zaposlitve pri toženki od 1. 6. 2013 do 14. 1. 2019 je moral kot voznik kombiniranega vozila delati cele dneve, tudi čez vikende, po mesec in več brez prostega dne in je bil po kogentnih določbah delovnega prava prikrajšan za plačilo nadur, dodatkov za nočno delo, delo na praznike in dela proste dneve ter dnevnic;
- dogovor, ki ga je za obračun plačila uporabljala toženka (0,09 EUR na kilometer za vožnje v tujini, 5 EUR na uro za vožnje v Sloveniji, pavšalni znesek 5

EUR za naklade/razklade pri vsaki stranki) bi se lahko nanašal kvečjemu na osnovno plačo, ne pa na nadure in dodatke;

- po pogodbi o zaposlitvi je bil upravičen do plače v višini 783,00 EUR bruto oziroma 556,00 EUR neto;
- pogodba o zaposlitvi je določala 40-urni delovni teden pri enakomerni razporeditvi delovnega časa, praksa pa je bila drugačna; pri toženki je bilo nadurno delo običajno, stalnica pa je bila skoraj 300 ur mesečno;
- število ur dela na primeru enega leta od oktobra 2014 do septembra 2015 je bilo navedeno po mesecih (od 199,85 do 383,87 ur na mesec);
- toženka je plačo izračunala na način, da je dobila skupni znesek na podlagi števila prevoženih kilometrov; nato je na podlagi tega zneska prilagodila plačilne liste in obračunala bruto plačo po pogodbi o zaposlitvi, ki je bila približno v višini minimalne plače, preostali znesek pa je predstavljal plačilo stroškov;
- toženka ni vodila evidenc oziroma dejanskega obračuna delovnega časa, ni pravilno beležila in plačevala nadur, dela v nočnem času, na praznike in vikende, kar je razvidno iz potnih nalogov in tovornih listov (CMR), ki dokazujejo dejansko opravljene vožnje.

V okoliščinah tega primera je treba upoštevati, da so potni nalogi in CMR poleg plačilnih list in še nekaterih drugih listin predstavljali obsežno dokumentacijo, zaradi katere bi bil izračun prikrajšanja (že glede števila ur, ne le glede vrednosti teh ur) prezahtevno delo za tožnika, ki je sicer po materialnem pravu pravilno izhajal iz tega, do katere vrste plačil po delovnopравниh predpisih (npr. do dodatkov zaradi razporeditve delovnega časa) bi bil upravičen na podlagi trditev, da je delal cele dneve oziroma, da je bila stalnica skoraj 300 ur opravljenega dela na mesec. Šele iz obsežnega pregleda potnih nalogov in CRM je bilo mogoče ugotoviti, koliko ur točno je tožnik opravil posamezne mesece, saj podatki o tem niso izhajali iz plačilnih list (vse plačilne liste so vsebovale le navedbo o 174 urah dela, kar ustreza pogodbenemu določilu o 40-urnemu delovnemu tednu pri enakomerni razporeditvi delovnega časa, tožnik pa je ravno temu nasprotoval) in tudi ne iz obračunskih prikazov plačil toženke po posebnem dogovoru (ki je temeljil na številu prevoženih kilometrov in se v ničemer ni opiral na podatek o dejansko opravljenih urah dela).

Kot je navajal tožnik in kot je potrdil direktor toženke v svoji izpovedi, je toženka mesečno plačilo izračunala na način, da je najprej izračunala skupni znesek plačila na podlagi števila prevoženih kilometrov, nato pa je na podlagi tega zneska

prilagodila plačilne liste in obračunala bruto plačo v višini po pogodbi o zaposlitvi, preostali znesek pa je opredelila kot nekakšne stroške, pri čemer toženka niti ni vodila evidenc glede delovnega časa.

Tudi če bi tožnik za celotno vtoževano obdobje navedel, koliko ur mesečno je opravil (kar je primeroma storil le za čas enega leta od oktobra 2014 do septembra 2015), bi še vedno ostal problematičen izračun razlike dolgovanih ur, ker ni razpolagal s podatkom, koliko ur dela naj bi bilo zajeto v toženkinih obračunih, saj so ti temeljili na prevoženih kilometrih, ne na opravljenih urah dela.

Sporni izračun dolgovanih ur (in obračun njihove vrednosti) je bil za tožnika še toliko težji, ker je bilo treba ugotavljati, kdaj točno je opravljal nadurno delo, kdaj delo na praznike in dela proste dneve. Pri tem pa je treba upoštevati še posebna pravila o delovnem času voznikov (kaj se šteje v ta čas in kaj ne) ter določbe o višini dodatkov po posameznih postavkah.

Izračun konkretnega prikrajšanja je bil torej izredno zahteven ne le po višini, kot skuša prikazati toženka, ampak tudi po temelju. Tožnik je to zmožgal opredeliti le opisno, ne pa točno po številu dolgovanih ur in točno po njihovi vrednosti.

Tožnika je onemogočalo tudi dejstvo, da toženka ni vodila evidenc delovnega časa, čeprav je bila to njena dolžnost. Res bi lahko svoje evidence vodil tudi tožnik, vendar mu tega, da jih ni vodil in predložil (predložil pa je v tej zvezi izpolnjene potne naloge in podatke v zvezi s CMR), ni mogoče šteti v škodo, zlasti pa ne na drugi strani toženko razbremeniti dokazovanja, da je tožniku plačala vse opravljene ure dela (kar je sicer običajno breme delodajalca v sporih, v katerih delavci vtožujejo plačilo za opravljeno delo). Toženka se v dokazovanje tega niti ni spuščala, temveč je zgolj vztrajala, da je v mednarodnem prometu splošna praksa, da se šoferje plačuje po kilometrih in da zato tožniku ničesar ne dolguje.

Glede delodajalčeve opustitve vodenja evidenc delovnega časa in v tej zvezi oteženega dokazovanja ur opravljenega dela za delavca, kot šibkejši stranke v delovnem razmerju, je treba tudi po stališču Sodišča EU nujno preprečiti, da bi imel delodajalec možnost omejevanja pravic delavca. Zato je obveznost točnega evidentiranja na strani delodajalca - tudi s ciljem, da se delavcu zagotovi plačilo po pravilih delovnega prava in ne po pravilih, ki temu nasprotujejo (plačilo po kilometrih).

Za presojo teže tožnikovega trditvenega in dokaznega bremena je treba upoštevati tudi to, da je toženka glede predloženih tovornih listov navedla, da jih je tožnik toženki protipravno odtujil, glede potnih nalogov pa, da jih je očitno ponaredil,

kar še dodatno kaže na kompleksnost podatkov za izračun primanjkljaja oziroma potrjuje tožnikove navedbe, da je bil izračun primanjkljaja zanj pretežno breme - ne le zaradi izračuna po višini, ampak že zaradi izračuna razlike dolgovanih ur oziroma časa, v zvezi s katerim je upravičen do nadur in drugih dodatkov, kar zahteva različno ugotavljanje in pristop k izračunu. Toženka je torej neutemeljeno vztrajala, da je imel tožnik v svojem zaznavnem območju dovolj podatkov, da bi lahko podal natančne navedbe o temelju zahtevka, nakar bi te izvedenke preverila le še po višini.

V tožnikovem primeru tudi ni šlo za enkratni dogodek ali kratkotrajno, enakovredno razmerje, kar bi mu verjetno olajšalo breme pravljanja, saj spor izvira iz dalj časa trajajočega delovnega razmerja, v katerem je bil tožnik v podrejenem položaju, kar se je odrazilo tudi v težavnem zbiranju dokaznega gradiva in v tej zvezi podanih očitkih toženke o tožnikovem "dvojnem knjigovodstvu", o nedopustnem razpolaganju z njenimi listinami ter celo o ponarejanju ključnih listin. Glede na vse te okoliščine je sodišče druge stopnje napačno sklepalo, da so bili vsi podatki o relevantnih dejstvih znotraj tožnikovega zaznavnega območja.

Revizija je utemeljeno opozorila na podobnost s primerom Vrhovnega sodišča RS II Ips 128/2016, ki se je nanašal na premoženjskopravna pravila družinskega prava, v katerem je bil glede vlaganj v nepremičnino dopusten dokaz z izvedencem, čeprav kot delno informativni dokaz, saj trditvena podlaga ni vsebovala natančnih podatkov o tem, kdaj in koliko ur je tožnik opravljal kakšno konkretno opisano delo ter kolikšna je bila vrednost tega dela, kot se je odražala v premoženju toženke. Informativnost se je kazala v metodi ugotavljanja vrednosti vlaganj v obdobju 17 let. Preciznih podatkov o urah dela in o natančni vrednosti vložnega materiala stranki nista več posedovali in bi bilo tudi neživljenjsko, če bi se to od njih zahtevalo.

Tudi v tožnikovem opisu njegovega življenjskega primera so manjkala pravno pomembna dejstva, informativnost pa se je kazala v zahtevnem ugotavljanju razlike med plačanim in neplačanim delom, ki je terjala tudi poseben metodološki pristop.

Zato je bilo sodišče druge stopnje pri presoji tožnikovega trditvenega in dokaznega bremena prestrogo oziroma je sodišču prve stopnje neutemeljeno očitalo nedopustno izvedbo informativnega dokaza s postavitvijo izvedenke ekonomske stroke. Vrhovno sodišče je reviziji ugodilo, sodbo sodišče druge stopnje razveljavilo in mu zadevo vrnilo v novo sojenje.

## **6. Sodba VIII Ips 20/2024 z dne 15. 10. 2024 – plačilo nadur; zastaranje; odločitev v kolektivnem delovnem sporu in vpliv na kasnejšo odločitev v individualnem delovnem sporu**

Vrhovno sodišče je dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je v okoliščinah konkretnega primera pravilno stališče, da je kljub pravnomočni sodbi v kolektivnem delovnem sporu tožnikova terjatev zastarala pred vložitvijo tožbe v tem individualnem delovnem sporu.

Tožnik je v reviziji vztrajal pri tem, da je bilo o temelju njegove terjatve iz naslova presežnih ur oziroma nadur za leto 2013 in 2014 odločeno s sodbo v kolektivnem delovnem sporu, ki je postala pravnomočna 6. 10. 2016, zato desetletni zastaralni rok iz 356. člena Obligacijskega zakonika (OZ) ob vložitvi tožbe 11. 9. 2020 še ni potekel, petletni zastaralni rok iz 202. člena ZDR-1 pa ni relevanten. Menil je, da ima pravnomočna sodba v kolektivnem sporu prvine vmesne sodbe. Zato bi bilo treba v individualnem delovnem sporu presojati le še višino zahtevka in ugovor zastaranja ne bi smel biti upošteven. Kot drugo možno stališče je navedel, da je bilo z vložitvijo predloga v kolektivnem delovnem sporu pretrgano zastaranje za vložitev tožbe v individualnem delovnem sporu in da je zastaralni rok začel teči ponovno po pravnomočnosti sodbe, izdane v kolektivnem delovnem sporu itd. Preveč toga uporaba zastaralnih rokov, ki ne upošteva okoliščin posameznega primera, pomeni nedopusten poseg v pravico dostopa do sodišča.

Vrhovno sodišče je revizijo zavrnilo z obsežno obrazložitvijo.

V kolektivnem delovnem sporu, na katerega se opira tožnik, ki je potekal med predlagateljem (Polijskim sindikatom Slovenije) in nasprotno udeleženko (Republiko Slovenijo) zaradi izvrševanja kolektivne pogodbe, je bilo s sodbo sodišča prve stopnje XPd 1083/2014 z dne 26. 11. 2015 (v zvezi s sodbo sodišča druge stopnje X Pdp 101/2016 z dne 6. 10. 2016 in sodbo Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 13/2017 z dne 21. 3. 2017) ugotovljeno, da nasprotna udeleženka krši določbe Kolektivne pogodbe za policiste (KPP) v zvezi z ureditvijo delovnega časa in plačila policistom, ki delajo v neenakomerno razporejenem delovnem času, s tem da od 4. 5. 2013 dalje ne obračunava in izplačuje nadur policistom, ki imajo po koncu referenčnega obdobja presežek ur glede na povprečno delovno obveznost v tem obdobju, pa v desetih dneh po poteku referenčnega obdobja niso podali soglasja za prenos presežka ur v naslednje referenčno obdobje. Nasprotni udeleženki je bilo naloženo, da je dolžna policistom, ki imajo od 4. 5. 2013 dalje po koncu referenčnega obdobja presežek ur glede na povprečno delovno obveznost v tem obdobju, pa v desetih dneh po poteku referenčnega

obdobja niso podali soglasja za prenos presežka ur v naslednje referenčno obdobje, presežek ur obračunati in kot nadure v višini 130 % osnovne bruto urne postavke policista, skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

Toženka je v posledici te odločitve 1. 10. 2019 izdala sklep o priznanju razlike plače policistom in izvedla plačilo. To plačilo po mnenju tožnika ni zajemalo vseh ur oziroma vse višine njegovega prikrajšanja. Zato je vložil tožbo; terjatev je bila med strankama sporna po temelju kot po višini, bistven pa je bil ugovor zastaranja.

Sodišči prve in druge stopnje sta, upoštevaje petletni zastaralni rok od zapadlosti terjatve do vložitve tožbe, ugotovili zastaranje in zahtevek zavrnil. Ob tem sta presodili, da zaradi pravnomočne sodbe, izdane v kolektivnem delovnem sporu, zastaranje ni bilo pretrgano, da ni začelo teči znova, zastaralni rok pa ni bil podaljšan na 10 let. Odločitev v kolektivnem delovnem sporu X Pd 1083/2014 ne pomeni judikatne terjatve oziroma odločitve o temelju vtoževane terjatve z vmesno sodbo. Čeprav iz navedene odločitve v kolektivnem delovnem sporu izhaja, da je treba presežne ure konec referenčnega obdobja šteti za nadure, to ne pomeni, da so vsi delavci kar avtomatično upravičeni do tega plačila, ampak je treba v individualnem delovnem sporu ugotoviti, ali je posamezen delavec konec referenčnega obdobja imel presežek ur in koliko.

Vrhovno sodišče je v svoji sodbi odgovorilo na več vprašanj: ali sodba v kolektivnem delovnem sporu lahko predstavlja vmesno sodbo (ki ima prekluzivne učinke), kakšen doseg ima takšna sodba, ali gre za odločitev o vmesnem ugotovitvenem zahtevku, nadalje glede izvršbe odločitve v kolektivnem delovnem sporu, pretrganja zastaranja, zadržanja zastaranja zaradi nepremagljivih ovir in kršitve pravice dostopa do sodišča. Razlogi odločitve so naslednji:

Navedeni izrek sodbe v kolektivnem delovnem sporu se v bistvenem nanaša na ugotovljeno kršitev določb KPP in na obveznost toženke, da je dolžna policistom, ki imajo po koncu referenčnega obdobja presežek ur, te ure plačati kot nadure. Takšna odločitev ne pomeni odločitve o temelju tožnikove terjatve. Tožnik neutemeljeno vztraja, da bi lahko bila predmet tega individualnega delovnega spora le še višina tožbenega zahtevka. Odločitev v obeh sporih se sicer nanaša na uporabo istih določb KPP, a gre za različno vrsto sporov, med različnima strankama in z različnim učinkom (tudi glede izvršbe). Tožnik zmotno vztraja, da pravnomočna sodba v kolektivnem delovnem sporu utemeljuje odločanje o tožbenem zahtevku mimo pravila, da terjatve iz delovnega razmerja zastarajo v roku petih let (202. člen ZDR-1), ker naj bi šlo za vmesno sodbo oziroma za judikatno terjatev.

ZPP sodišču omogoča, da iz razloga smotrnosti izda t. i. vmesno sodbo o temelju zahtevka, ko toženec izpodbija tako podlago (temelj) kot znesek zahtevka, zadeva pa je glede podlage zrela za odločitev. Pri izdaji vmesne sodbe mora sodišče odločiti o vseh vprašanih, ki utemeljujejo zahtevek, in tudi o vseh ugovorih toženca, ki izpodbijajo utemeljenost zahtevka. Če toženec določenih ugovorov, ki se nanašajo na temelj zahtevka (npr. ugovor zastaranja), do izdaje vmesne sodbe ne poda, jih v nadaljnjem postopku ne more več podati.

Za takšen prekluzivni učinek vmesne sodbe se je zavzemal tožnik v zvezi s toženkinim ugovorom zastaranja, vendar sodba v kolektivnem delovnem sporu ne predstavlja vmesne sodbe v razmerju do izpodbijane sodbe, izdane v individualnem delovnem sporu. Vmesna sodba je namreč sodba v isti pravdni zadevi, med istima strankama. Uporaba določb ZPP o vmesni sodbi se tudi ne razteza na različne vrste postopkov. Zato toženka, ki je sicer nastopala na pasivni strani tudi v kolektivnem delovnem sporu, v tem individualnem delovnem sporu ni prekludirana s podajo ugovora zastaranja. Za vmesno sodbo bi šlo, če bi se izrek predhodne sodbe med istima strankama glasil, da je zahtevek tožnika, da mu je toženka dolžna iz naslova opravljenih in neplačanih presežkov ur plačati določen znesek, po podlagi utemeljen. To očitno ni bilo predmet odločitve v kolektivnem delovnem sporu, v katerem tožnik niti ni bil stranka. Navedene sodbe ni mogoče šteti za vmesno sodbo, saj z njo posameznim delavcem toženke, med njimi tožniku, ni bil jasno priznan določen obseg pravic iz naslova presežnih nadur, ki bi bil tudi izvršljiv. Zato tudi ne pride v poštev smiselno sklepanje o pravomočni odločitvi glede temelja tožnikovega zahtevka.

Sodba v kolektivnem delovnem sporu se sicer v delu, v katerem je bilo sedanji toženki naloženo plačilo, nanaša na policiste s presežki ur po koncu referenčnega obdobja, kar bi lahko kazalo na to, da je obveznost toženke za plačilo plače posameznim policistom tudi določena oziroma določljiva, vendar ni tako. Izrek sodbe namreč ne omogoča tega zaključka, saj je ostal sporen še konkreten obseg preseženih ur v posameznem referenčnem obdobju. Torej so bili policisti, ki so s sodbo v kolektivnem delovnem sporu opredeljeni kot kategorija upravičencev, individualno v različnih položajih, ki jih v kolektivnem delovnem sporu ni bilo mogoče upoštevati. To pomeni, da tudi toženka v kolektivnem delovnem sporu, ki se je nanašal predvsem na vprašanje kršitve KPP, ni mogla razpolagati z vsemi možnimi ugovori, ki so se nanašali oziroma bi se utegnili nanašati na temelj (morebitnih) denarnih terjatev vsakega policista. Doseg kolektivnega delovnega spora se ni nanašal na konkretna individualna

razmerja. S tega vidika je bil učinek kolektivnega delovnega spora omejen. Tudi zato pravnomočna sodba X Pd 1083/2014 ne more pomeniti vmesne sodbe o temelju tožnikovega zahtevka.

Prav tako ne pride v poštev uporaba določb ZPP o vmesnem ugotovitvenem zahtevku (tretji odstavek 181. člena ZPP), saj je tudi v takšnem primeru, ko se o prejudicialnem vprašanju glede dajatvenega zahtevka odloči z učinkom pravnomočnosti (takšna sodba ni vmesna, ampak delna), treba upoštevati pogoj istih strank, iste vrste postopka in stvarne pristojnosti.

Revizija je navajala, da je eden od namenov kolektivnih delovnih sporov, da delavcem ne bi bilo treba vlagati (še) tožb v individualnih delovnih sporih, vendar pa je takšen namen glede na predpisane vrste kolektivnih delovnih sporov, njihovo naravo in obseg odločanja možno v celoti doseči le izjemoma. Določba 53. člena ZDSS-1 sicer predvideva tudi, da lahko posamezni delavec, ki ni bil udeleženec kolektivnega delovnega spora, zahteva izvršitev pravnomočne odločbe, izdane v kolektivnem delovnem sporu, vendar ima ta določba omejen doseg, saj se mora predmet odločanja nanašati na določene delavce oziroma na jasno določen krog le-teh, priznanje pravice pa mora biti določno in nepogojno ter ne sme puščati prostora za še dodatne ugovore delodajalca na individualni ravni. Ob tem je za izvršitev sodbe glede denarne terjatve posameznega delavca potrebna določna opredelitev terjatve tudi po višini. To je odvisno od konkretnih okoliščin na strani posameznega delavca, kar običajno presega okvir kolektivnih delovnih sporov, v katerih se praviloma obravnavajo pravna vprašanja (npr. v sporih glede izvrševanja oziroma kršitve kolektivne pogodbe, kot je bil spor X Pd 1083/2014), ne pa tudi dejanska in pravna vprašanja glede konkretnih delovnih razmerij.

Glede na navedeno je tudi izvršba odločitve v kolektivnem delovnem sporu s strani posameznega delavca možna le izjemoma npr. v zvezi s pravnomočno sodbo, izdano v kolektivnem delovnem sporu glede kršitve pravne norme, ki je po temelju enoznačna in tudi po višini opredeljena jasno oziroma enotno za točno določen krog upravičencev (npr. enotna višina regresa za letni dopust v javnem sektorju). V tožnikovem primeru za takšno situacijo ne gre. Čeprav sodbe, s katerimi je ugotovljena kršitev kolektivne pogodbe in naloženo pravilno izvrševanje kolektivne pogodbe, posameznemu delavcu praviloma ne omogočajo izvršbe njegove terjatve, vseeno prispevajo k pravilnemu izvajanju kolektivne pogodbe in urejanju delovnih razmerij. Nenazadnje je tudi toženka sklep z dne 1. 10. 2019 izdala ravno upošteva sodbo, izdano v kolektivnem delovnem sporu X Pd 1083/2014.

Zmotno je nadalje zavzemanje revizije, da naj bi bilo z vložitvijo predloga v kolektivnem delovnem sporu pretrgano zastaranje za vložitev tožnikove tožbe. Po 365. členu OZ se zastaranje pretrga z vložitvijo tožbe in z vsakim drugim upnikovim dejanjem zoper dolžnika pred sodiščem ali drugim pristojnim organom, da bi se ugotovila, zavarovala ali izterjala terjatev. Kot že rečeno, tožnik ni bil predlagatelj v kolektivnem delovnem sporu. Posledično tudi ne pride v poštev določba 369. člena OZ, da naj bi zastaralni rok začel teči ponovno po pravnomočnosti sodbe, izdane v kolektivnem delovnem sporu.

Prav tako v tožnikovem primeru ni šlo za nepremagljive ovire v smislu 360. člena OZ, ki določa, da zastaranje ne teče ves tisti čas, ko upnik zaradi nepremagljivih ovir ni mogel sodno zahtevati izpolnitve obveznosti.

ZDSS-1 nima npr. ureditve, da med trajanjem postopka v kolektivnem delovnem sporu ne teče zastaranje zahtevkov posameznih delavcev (v individualnih delovnih sporih), ki temeljijo na določbah kolektivne pogodbe, katerih kršitev se presoja v kolektivnem delovnem sporu, kar bi bilo podobno ureditvi iz četrtega odstavka 8. člena Zakona o kolektivnih tožbah (ZKoIT), da zastaranje zahtevka iz naslova varstva pravic iz pravnih razmerij oseb, ki temeljijo na isti podlagi, kot je predmet kolektivne opustitvene tožbe, med trajanjem postopka s kolektivno opustitveno tožbo ne teče.

Kljub izostanku navedene postopkovne ureditve v delovnih sporih tožniku zaradi uporabe pravila o petletnem zastaralnem roku pravica dostopa do sodišča ni bila kršena. Izhodišče pravil o zastaranju je namreč v tem, da upnik zaradi poteka časa izgubi pravico do sodnega varstva svojih pravic. Upnik ne sme biti pasiven in mora poskrbeti za pravočasno varstvo svojih pravic. V več sodbah je Evropsko sodišče za človekove pravice poudarilo, da obstoj zastaralnih rokov sam po sebi ni nezdržljiv z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, uporaba zastaralnih rokov pa ne sme biti taka, da onemogoča učinkovito varstvo pravic.

Tožnikova terjatev sega v leti 2013 in 2014, tožbo pa je vložil šele 11. 9. 2020. V pritožbenem postopku je bil njegov očitke o kršeni pravici do sodnega varstva iz 23. člena Ustave RS pavšalen oziroma vezan na vztrajanje, da bi pravnomočna sodba, izdana v kolektivnem delovnem sporu, morala imeti za posledico, da njegova terjatev ni zastarala, da bi mu sodba morala omogočiti izterjavo oziroma da iz sodbe izhaja pravnomočni temelj njegove terjatve (vmesna sodba). Vse to je v zvezi z odločitvijo o glavni stvari, kar pomeni, da tožnik s temi navedbami niti ni posebej obrazložil očitka o kršeni pravici

do sodnega varstva. Ob tem sodišče druge stopnje pravilno ni sledilo niti navedbam tožnika o kršeni pravici do izvršitve zavezujoče sodne odločbe (iz okvira pravice do poštenega sojenja), saj se je to nanašalo le na problem izvršitve sodbe iz kolektivnega delovnega spora (s strani posameznega delavca), ne tudi na konkretni problem zastaranja.

Sicer pa je spor o plačilu nadur celo eden od tipičnih individualnih delovnih sporov, v okviru katerega se obravnava vprašanje pravilne uporabe kolektivne pogodbe in njenega vpliva na konkretno in po višini uveljavljeno terjatev tožnika. Tudi sodna praksa vrhovnega sodišča, ki se nanaša na plačilo nadur policistom kot viškov ur po zaključenem referenčnem obdobju, je bila znana že dalj časa pred vložitvijo tožbe tožnika v tem sporu. Pravočasno uveljavljanje tožnikovih legitimnih pričakovanj torej tudi s tega vsebinskega vidika ni bilo onemogočeno ali oteženo.

V okoliščinah konkretnega primera je torej tožnikova terjatev kljub pravnomočni sodbi v kolektivnem delovnem sporu zastarala pred vložitvijo tožbe v tem delovnem sporu (odgovor na dopuščeno revizijsko vprašanje).

Ob navedeni odločitvi je treba poudariti, da je sodišče ostalo v okvirih sedanje ureditve kolektivnih delovnih sporov, ki je že stara. Narava kolektivnih razmerij in sporov pa bi vseeno lahko vodila tudi do drugačne zakonske ureditve. To bi zahtevalo ponoven premislek zakonodajalca, in sicer ali ne bi bilo smotno tudi v kolektivnih delovnih sporih posnemati nekatere rešitve ZKoIT, ki se nanašajo na zastaranja. Zakon bi npr. lahko določil, da zastaranja individualnih terjatev, ki izhajajo iz kolektivnih razmerij in ki so bile predmet kolektivnih delovnih sporov, ne teče v času teh sporov.

## **7. Sodba VIII Ips 3/2024 z dne 51. 10. 2024 – prenehanje pogodbe o zaposlitvi v povezavi z odpoklicom direktorja v enoosebni družbi**

Tožnik je bil pri toženki, ki je družba z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom, zaposlen na podlagi individualne pogodbe o zaposlitvi (73. člen ZDR-1) na delovnem mestu »direktor« za nedoločen čas. Stranki sta se dogovorili, da pogodba preneha z dnem odpoklica oz. z dnem, ki ga določi skupščina/družbenik v sklepu o odpoklicu direktorja s funkcije direktorja, pri čemer družba direktorja o odpoklicu pisno obvesti. Dne 15. 2. 2022 je edini družbenik toženke podpisal sklep, da se tožnika z dnem sprejema tega sklepa odpokliče z mesta direktorja brez razloga. O tem sklepu je bil tožnik obveščen istega dne. Na podlagi sklepa o

odpoklicu je toženka tožnika odjavila iz obveznih zavarovanj z dnem 15. 2. 2022 ter ga izbrisala iz sodnega/poslovnega registra kot direktorja družbe. Sklep o odpoklicu pa ni bil vpisan v knjigo sklepov toženke dne 15. 2. 2022, temveč šele 16. 3. 2022.

Sodišče prve stopnje je razsodilo, da je tožniku 15. 2. 2022 nezakonito prenehalo delovno razmerje pri toženki in mu priznalo to razmerje ter pravice iz tega naslova do 16. 3. 2022, delno pa je njegov zahtevek zavrnilo. Zavzelo je stališče, da do prenehanja individualne pogodbe o zaposlitvi ni prišlo že z dnem sprejetja sklepa edinega družbenika toženke o odpoklicu tožnika s funkcije direktorja (tj. 15. 2. 2022), temveč šele 16. 3. 2022, ko je bil ta sklep vpisan v knjigo sklepov toženke. Sodišče druge stopnje je pritožbi toženke ugodilo in spremenilo ugodilni del sodbe tako, da je v celoti zavrnilo zahtevek tožnika. Postavilo se je na stališče, da je tožnikova individualna pogodba o zaposlitvi prenehala že 15. 2. 2022 in ne šele takrat, ko je bil ta sklep vpisan v knjigo sklepov toženke. Sprejema sklepa ni mogoče enačiti z njegovim vpisom v knjigo sklepov, saj ta vpis ni način sprejema sklepa, temveč le pogoj za njeno veljavnost. Pojasnilo je še, da ni šlo za prenehanje delovnega razmerja tožnika za nazaj, saj je bil tožnik o tem sklepu obveščen istega dne, kot je bil sprejet.

Vrhovno sodišče je dopustilo revizijo glede vprašanja o učinku vpisa sklepa o odpoklicu direktorja enoosebne družbe z omejeno odgovornostjo v knjigo sklepov na presojo zakonitosti prenehanja delovnega razmerja. Iz obrazložitve odločitve Vrhovnega sodišča RS izhaja:

Družbo z omejeno odgovornostjo ustanovi ena ali več fizičnih ali pravnih oseb, ki z ustanovitvijo družbe postanejo družbeniki. Prvi odstavek 523. člena ZGD-1 med drugim določa, da v primeru, če družbo ustanavlja samo ena oseba (v nadaljnjem besedilu: ustanovitelj), sprejme ta oseba akt o ustanovitvi, za katerega ni potrebno, da je v obliki notarskega zapisa.

Po prvem odstavku 526. člena ZGD-1 ustanovitelj samostojno odloča o vprašanih iz 505. člena ZGD-1. V 505. členu ZGD-1 so opredeljene zadeve, o katerih odločajo družbeniki v družbi z omejeno odgovornostjo. Med temi zadevami je navedena tudi postavitve in odpoklic poslovodje (peta alineja 505. člena ZGD-1). Po drugem odstavku 526. člena ZGD-1 mora ustanovitelj vse odločitve o vprašanih iz 505. člena ZGD-1 vpisovati v knjigo sklepov. Sklepi, ki niso vpisani v knjigo sklepov, nimajo pravnega učinka. Ta določba je kogentne narave in je stranke ne morejo obiti z morebitnim drugačnim dogovorom.

Zakonodajalec se je za tako strogo sankcijo za nevpis sklepov v knjigo sklepov odločil v povezavi z Dvanajsto direktivo Sveta na področju prava družb z dne 21. 12. 1989 o družbah z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom (UL L št. 395 z dne 30. 12. 1989; v nadaljevanju Dvanajsta direktiva), ki je bila z ZGD-1 prenesena v naš pravni red (prvi odstavek 2. člena ZGD-1). Temeljni namen Dvanajste direktive je bil zagotoviti gospodarsko trdnost enoosebne družbe in zavarovati tretje osebe (pa tudi javni interes) z okrepljeno publiciteto (cilj publicitetnega učinka vpisa je tudi varstvo pravnega prometa). Ta direktiva je v prvem odstavku 4. člena določila, da edini družbenik uresničuje pooblastila zbora družbenikov družbe, po drugem odstavku citiranega člena pa se sklepi iz prvega odstavka tega člena, ki jih sprejme edini družbenik, zabeležijo v zapisniku ali pisno sestavijo. Dvanajsta direktiva je prepustila nacionalnim zakonodajam, da predvidijo morebitne dodatne zaščitne določbe in ukrepe, kar bo preprečevalo morebitne nepravilnosti in tveganja, ki izhajajo iz same narave enoosebne družbe. Edini družbenik namreč sam sprejema sklepe, ki bi jih sicer sprejemali družbeniki v drugih (večosebnih) družbah z omejeno odgovornostjo bodisi na skupščini bodisi na drug predpisan način. Pri enoosebni družbi so tudi kontrolni mehanizmi v zvezi z njenim upravljanjem in poslovanjem, kot tudi z njenim gospodarskim položajem nasploh, relativno šibkejši v primerjavi z drugimi družbami z omejeno odgovornostjo, kar omogoča večjo možnost morebitnih zlorab v pravnem prometu oziroma v pravnih razmerjih proti upnikom ali tretjim osebam.

Zakonodajalec je s takšno sankcijo za nevpis sklepov, navedenih v prvem odstavku 526. člena ZGD-1, v knjigo sklepov zagotovil ažurno in takojšnje (oziroma čimprejše) vpisovanje teh sklepov v knjigo sklepov in s tem kar najbolj zmanjšal možnost, da bi prihajalo do tega, da (najpomembnejše) odločitve edinega družbenika ne bi ostale nedokumentirane na za to predpisan način (z vpisom v knjigo sklepov). To bi lahko privedlo do netransparentnosti poslovanja takšne enoosebne družbe, do negotovosti pravnih subjektov, ki bi z njo sodelovali v pravnem prometu, kot tudi do negotovosti poslovodje, prokurista in poslovnega pooblaščenca glede njihovega pravnega položaja v odnosu do enoosebne družbe. Zato je zakonodajalec naložil ustanovitelju, da mora vse svoje sklepe glede vprašanj iz 505. člena ZGD-1 (torej brez izjeme) vpisati v knjigo sklepov. Če niso vpisani v to knjigo, nimajo pravnega učinka. Njihov pravni učinek nastopi šele z dnem vpisa v knjigo sklepov (ne glede na to, kdaj jih je ustanovitelj sprejel).

ZGD-1 tudi v nekateri drugih določbah govori o tem, da določena ravnanja oziroma odločitve, ki jih sprejemajo pristojni organi, nimajo pravnega učinka

oziroma so brez pravnega učinka (npr. drugi odstavek 32. člena, drugi odstavek 35. člena, 125. člen, tretji odstavek 146. člena, 148. člen; tretji odstavek 186. člena, četrti odstavek 263. člena ZGD-1 itd.). ZGD-1 v teh določbah izrecno ureja, proti komu so taka ravnanja oziroma odločitve brez pravnega učinka. Le v primeru iz drugega odstavka 526. člena ZGD-1 zakonodajalec ni omejil pravnega učinka sklepov, ki niso vpisani v knjigo sklepov, napram določenim subjektom. To pomeni, da takšni sklepi glede na drugi odstavek 526. člena ZGD-1 do dneva vpisa v knjigo sklepov nimajo pravnega učinka nasploh, ne le proti določenim subjektom.

V nadaljevanju obrazložitve se je vrhovno sodišče sklicevalo še na razloge svoje sodbe III Ips 30/2012 z dne 17. 7. 2012 in navedlo, da takojšen vpis sklepa o odpoklicu v knjigo sklepov ne pomeni »prehudega bremena« za ustanovitelja itd.

Odgovor na revizijsko vprašanje je torej bil, da je začel sklep o odpoklicu direktorja enoosebne družbe z omejeno odgovornostjo pravno učinkovati šele z vpisom v knjigo sklepov, to je 16. 3. 2022. To pomeni, da mu pred tem datumom delovno razmerje na podlagi sklepa o odpoklicu ni moglo zakonito prenehati.

## **8. Sklep VIII Ips 4/2024 z dne 20. 8. 2020 - konkurenčna prepoved; večja verjetnost konkurenčnega delovanja**

Tožnik je bil zaposlen pri toženki za nedoločen in polni delovni čas na delovnem mestu prodajni predstavnik po pogodbi o zaposlitvi z dne 20. 2. 2017. Že pred to zaposlitvijo je ustanovil družbo A., d. o. o. in bil njen edini družbenik ter zakoniti zastopnik (direktor) do 2. 6. 2017 (torej še nekaj časa po zaposlitvi pri toženki), ko je vse pravice v zvezi s to družbo prenesel na svojo ženo. Nato je 30. 7. 2018 do 29. 6. 2020 ponovno postal edini družbenik in zakoniti zastopnik navedene družbe, 29. 6. 2020 vse pravice prenesel na svojo hčerko, od te pa je 6. 5. 2021 do 26. 5. 2021 spet prevzel zakonito zastopanje. Toženka mu je že 1. 8. 2019 podala opozorilo na izpolnjevanje obveznosti z možnostjo odpovedi po 85. členu ZDR-1, v katerem ga je opomnila na kršitev pogodbenih obveznosti oziroma ignoriranje dogovora pred zaposlitvijo, s tem ko je ponovno samovoljno postal lastnik in direktor družbe A. d. o. o. in ga opozorila, da se mora za morebitno samostojno opravljanje dejavnosti posvetovati z delodajalcem, ga seznaniti s takšno namero, od njega pridobiti soglasje itd. Podoben razgovor je s tožnikom naknadno opravila tudi A. A., ki je kasneje vodila postopek izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi tožniku. V izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi z dne

7. 6. 2021 je bilo tožniku očitano, da je kršil konkurenčno prepoved s tem, ko je v času obstoja delovnega razmerja pri toženki, 6. 5. 2021, ponovno prevzel direktorsko mesto v družbi A., d. o. o., ki opravlja in ima registrirano dejavnost, ki sodi v dejavnost, ki jo opravlja toženka, pri čemer toženke ni predhodno zaprosil za soglasje itd. Družba A., d. o. o. se sicer ukvarja predvsem z dejavnostjo spremstva izrednih prevozov, vendar je sodišče ugotovilo, da je dejavnost družbe med drugim tudi »trgovina z drugimi motornimi vozili.« V okviru te dejavnosti je družba registrirana tudi za prodajo tovornih vozil, kar je dejavnost, ki jo dejansko opravlja toženka in ki jo je pri njej opravljal prav tožnik.

Sodišče prve stopnje je zavrnilo zahtevek tožnika za ugotovitev nezakonitosti izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi z dne 7. 6. 2021, reintegracijo in reparacijo. Sodišče druge stopnje je to sodbo delno spremenilo tako, da je ugotovilo nezakonitost izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi z dne 7. 6. 2021 itd.

Vrhovno sodišče je dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je sodišče druge stopnje s presojo, da je bila v okoliščinah konkretnega primera izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi nezakonita, ker tožnik ni kršil konkurenčne prepovedi, pravilno uporabilo prvi odstavek 39. člena ZDR-1.

V razlogih sodbe je najprej povzelo veljavno ureditev: Iz 37. člena ZDR-1 izhaja, da se je delavec dolžan vzdržati vseh ravnanj, ki glede na naravo dela, ki ga opravlja pri delodajalcu, moralno ali materialno škodujejo, ali bi lahko škodovala poslovnim interesom delodajalca. S tem zakon določa prepoved škodljivega ravnanja, ki je obenem izraz zahteve po splošni lojalnosti do delodajalca. S to zahtevo lahko razumemo spoštovanje delodajalčeve podjetniške aktivnosti in njegovih interesov ter predstavlja zaščito teh interesov in ne »zvestobe« v osebnem pomenu. Zahteva po varovanju lojalnosti v razmerju do delodajalca je v ZDR-1 še dodatno izrecno določena tudi z obveznostjo varovanja poslovne skrivnosti (38. člen ZDR-1) in s prepovedjo konkurence (39. člen ZDR-1). Te določbe sicer omejujejo ustavni pravici delavca do svobode dela (49. člen Ustave RS) in gospodarske pobude (74. člen Ustave RS), vendar so te omejitve načeloma dopustne. Gospodarska dejavnost je namreč že po ustavi omejena z javno koristjo in s prepovedjo nelojalne konkurence, omejitve človekovih pravic pa so možne tudi zaradi varstva pravic drugih (15. člen Ustave RS), torej v tem primeru pravic delodajalca (npr. lastninske pravice, pravice do gospodarske pobude). Konkurenčna prepoved, posledično pa tudi možnost sankcioniranja njene kršitve kot hujše kršitve pogodbenih in drugih obveznosti po drugem odstavku 110. člena ZDR-1 tako načeloma ni v neskladju z ustavo.

Iz prvega odstavka 39. člena ZDR-1 izhaja, da delavec med trajanjem delovnega razmerja ne sme brez pisnega soglasja delodajalca za svoj ali tuj račun opravljati del ali sklepati poslov, ki sodijo v dejavnost, ki jo dejansko opravlja delodajalec in pomenijo ali bi lahko pomenili za delodajalca konkurenco. Prepoved se nanaša na dejavnost, ki jo dejansko opravlja delodajalec in ne na dejavnost, ki jo ima delodajalec le formalno vpisano v aktu o ustanovitvi oziroma statutu, vendar je dejansko ne opravlja oziroma se z njo ne ukvarja. Delodajalčevi interesi morajo biti torej iz tega aspekta konkretno ogroženi. V tej zadevi to ni sporno, saj toženka dejansko opravlja dejavnost prodaje vozil, to dejavnost pa je pri njej opravljal prav tožnik.

Vprašljivo pa je tolmačenje določbe o prepovedi opravljanja del ali sklepanje poslov, ki jih za svoj ali tuj račun opravlja delavec in pomenijo ali bi lahko pomenili konkurenco. V tej zadevi se to nanaša na vprašanje, ali že tožnikov (ponovni) prevzem zakonitega zastopanja družbe, ki je bila sicer v lastništvu njegove hčerke in ima med dejavnostmi vpisano tudi enako dejavnost, s katero se dejansko ukvarja toženka, predstavlja kršitev prepovedi konkurence.

Kot navedeno ZDR-1 v 37. členu določa splošno prepoved škodljivega ravnanja in pri tem navaja dejanja, ki materialno ali moralno škodujejo, ali bi lahko škodovala poslovnim interesom delodajalca. Tudi opravljanje del in sklepanje poslov v zvezi s prepovedjo konkurence po 39. členu ZDR-1 predstavlja specifično obliko škodljivega ravnanja. Zato je treba to prepoved tolmačiti v tem kontekstu, torej z upoštevanjem splošne prepovedi škodljivega ravnanja iz 37. člena ZDR-1. Obe določbi zakona pa ne varujeta le pred dejanji, ki so splošno škodljiva oziroma škodljiva z vidika konkurence, temveč tudi pred dejanji, ki bi bila lahko škodljiva oziroma bi lahko pomenila konkurenco. To pomeni, da opravljanje del in sklepanje poslov iz 39. člena ZDR-1 ne vključuje le že izvedenih dejanj ali že izvedenih poslov, ki so že neposredno konkurenčni dejavnosti, s katero se ukvarja delodajalec, temveč da med takšna ravnanja spadajo tudi dejanja oziroma posli, ki bi lahko pomenili konkurenco in s tem lahko škodovali poslovnim interesom delodajalca. Zadošča večja verjetnost oziroma večja nevarnost vplivanja na interese delodajalca in s tem njegovega oškodovanja. Ne zahtevajo se tudi posledice tega negativnega vpliva, torej že nastala škoda. Potencialna nevarnost seveda mora obstajati in ne sme biti praktično zanemarljiva. Vendar pa o zanemarljivosti ne moremo govoriti, če delodajalec na trgu ponuja enake storitve, ki jih v okviru svoje registrirane dejavnosti lahko ponuja druga družba, katere zakoniti zastopnik je delavec, ki se na take posle spozna in jih pri delodajalcu

tudi opravlja, saj v okviru te dejavnosti vzpostavlja stik s poslovnimi partnerji, ki se lahko odločajo med njim oziroma družbo, katere zakoniti zastopnik je, in družbo, za katero opravlja delo. Gre za potencialno nevarnost prevzema strank oziroma poslov zaradi informacij, do katerih ima delavec dostop pri delodajalcu; ni pomembno, ali je druga družba tak posel že opravila ali ne.

Takšno presojo podkrepljuje stališče, da mora biti delodajalcu omogočeno preprečevanje dejanj, ki so zanj potencialno škodljiva in ki izvirajo iz sfere njegovih delavcev. Zato ni ustrezno tolmačenje, da delodajalec le ob nevarnosti neposrednega konkurenčnega delovanja in s tem možnosti nastanka škode sploh ne more ustrezno ukrepati, temveč bi moral čakati na že sklenjen (izveden) posel druge družbe, ki bi pomenil neposredno konkurenco in neposredno škodo. Delodajalec je sicer tudi v spoznavno težjem položaju glede tega, ali delavec nek konkurenčen posel izvaja.

V konkretni zadevi prevzem zakonitega zastopanja druge družbe z (med drugim) enako dejavnostjo, kot jo izvaja toženka, predstavlja konkurenčno dejavnost. Tožnik se je v svoji družbi že pred tem ukvarjal s prodajo vozil. Kljub zaposlitvi pri toženki je šele kasneje prenesel lastništvo in zastopanje družbe A., d. o. o. na ženo, kasneje za skoraj dve leti ponovno postal družbenik in direktor te firme (od 30. 7. 2018 do 29. 6. 2020), nato ponovno prenesel svoje pravice na hčerko in 6. 5. 2021 ponovno postal direktor te družbe. Direktor je prenehal biti po vročitvi pisne seznanitve s kršitvijo in vabilom na zagovor. Direktorsko mesto je prevzel kljub večkratnemu nasprotovanju toženke in njenemu opozorilu, da takšna dejanja šteje kot konkurenčno dejavnost, ki jo brez njenega predhodnega soglasja ne sme opravljati. Obstajala je tudi večja potencialna nevarnost izvedbe neposrednega konkurenčnega posla; to izhaja tudi iz dejstva, da je tožnik za opravljanje svojega dela pri toženki in poslovanje A., d. o. o. uporabljal isto telefonsko številko, ne glede na to, da A., d. o. o. prav v (sicer kratkem) spornem obdobju ni prodal vozila. Tožnik bi se takšnemu obravnavanju lahko izognil že s tem, če bi toženko vnaprej prosil za soglasje, ne pa, da jo je že po izvršenem dejstvu prevzema zastopanja druge družbe s tem le seznanil. Takšnemu obravnavanju bi se lahko izognil tudi tako, da bi vse od začetka zaposlitve pri toženki v družbi A., d. o. o. izbrisal konkurenčno dejavnost, česar pa nikoli ni storil. Potek dogodkov tudi kaže, da toženka praktično ni imela več na razpolago drugega ustreznega pravnega sredstva, s katerim bi preprečila takšno ravnanje tožnika.

Glede na navedeno (ponoven) prevzem mesta direktorja v družbi, ki ima vpisano (med drugim) dejavnost, ki jo dejansko opravlja delodajalec, brez njegovega

soglasja, v okoliščinah konkretnega primera predstavlja opravljanje dela ali sklepanja posla za svoj ali tuj račun, ki ustreza pojmu konkurenčne prepovedi iz prvega odstavka 39. člena ZDR-1, ne glede na to, če tožnik kot direktor prav v času, ko je bil na tem položaju v drugi družbi, ni sklenil prodaje takšnega vozila, kot jih prodaja toženka. Tožnik je torej kršil konkurenčno prepoved, ta kršitev pa predstavlja naklepno hujšo kršitev delovnih obveznost iz druge alineje prvega odstavka 110. člena ZDR-1.

Revizijsko sodišče je v skladu z drugim odstavkom 380. člena ZPP ugodilo reviziji.

## **9. Sodba VIII Ips 29/2024 z dne 17. 12. 2024 – pravočasnost zahteve za solidarnostno pomoč**

Tožnica je bila v obdobju od 1. 1. 2023 do 30. 9. 2023 začasno nezmožna za delo zaradi bolezni (del v polnem, del pa v krajšem delovnem času). Bila je članica reprezentativnega sindikata policistov, ki je na njen predlog 5. 7. 2023 podal zahtevo za izplačilo solidarnostne pomoči po tretji alineji 4. točke 40. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti (v nadaljevanju KPND).

Sodišče prve stopnje je zavrnilo zahtevek tožnice za plačilo solidarnostno pomoč. Sodišče druge stopnje je pritožbi tožnice ugodilo in v celoti ugodilo tožbenemu zahtevku.

Vrhovno sodišče je dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je sodišče druge stopnje zavzelo pravilno stališče o pravočasni vložitvi zahteve za plačilo solidarnostne pomoči zaradi daljše bolezni.

Aneks h KPND v prvem odstavku 6. člena določa, da članu reprezentativnega sindikata, podpisnika tega aneksa, pripada 20 odstotkov višja solidarnostna pomoč. Po drugem odstavku tega člena je do izplačila solidarnostne pomoči upravičen član reprezentativnega sindikata iz prejšnjega odstavka, če njegova osnovna plača v mesecu, ko se je zgodil primer, ne presega oziroma ne bi presegala višine 130 odstotkov minimalne plače. V primeru požara in naravne nesreče, kot jih določajo predpisi s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, omejitve iz prejšnjega stavka ne veljajo. Tretji odstavek 6. člena Aneksa pa določa, da sindikat vloži zahtevo za izplačilo solidarnostne pomoči za delavca, člana reprezentativnega sindikata, na predlog člana, v roku 60 dni od nastanka primera oziroma od trenutka, ko je bil upravičenec zmožen vložiti predlog.

V zvezi s tem je treba omeniti še Razlago KPND (Ur. l. RS, št. 81/2000) kjer je med drugim navedeno, da se pod daljšo bolezen šteje bolezen, ki traja tri mesece ali več, ne glede na to ali je delavec zaradi bolezn tri mesece ali več odsoten z dela ali pa dela po štiri ure dnevno. Do solidarnostne pomoči po tretji alineji 4. točke 40. člena KPND je delavec upravičen samo enkrat v koledarskem letu. Namen solidarnostne pomoči po 4. točki 40. člena KPND je v tem, da delavec lažje premosti težave, ki niso nastale po njegovi volji.

Solidarnostna pomoč je torej namenjena temu, da si delavec s pomočjo prejetih denarnih sredstev olajša negativne posledice, ki nastanejo zaradi določenih dogodkov oziroma stanj, opredeljenih v 4. točki 40. člena KPND. Prva in četrta alineja citirane določbe navajata primera enkratnih dogodkov, do katerih pride z nastankom določenega dejstva (smrt delavca, smrt ožjega družinskega člana, elementarna nesreča, požar), primera iz druge in tretje alineje pa se nanašata na trajajoče stanje, v katerem se znajde delavec (težja invalidnost, daljša bolezen).

Pri razlagi začetka teka roka za vložitev zahteve za plačilo solidarnostne pomoči za vsakega od primerov, naštetih v 4. točki 40. člena KPND, je treba izhajati iz njenega namena. Solidarnostna pomoč je učinkovita, če jo delavec dobi v določenem času po nastanku primera. To so upoštevali tudi sklenitelji Aneksa z določitvijo roka za vložitev zahteve za izplačilo solidarnostne pomoči v tretjem odstavku 6. člena Aneksa. V nasprotnem primeru, če sindikat zanjo zaprosi po roku 60 dni od nastanka primera, solidarnostna pomoč izgubi svoj namen (namen solidarnostne pomoči se izjalovi).

Vrhovno sodišče RS je v sodbi VIII Ips 43/2021 z dne 29. 3. 2022 rok iz tretjega odstavka 6. člena Aneksa opredelilo kot materialni prekluzivni rok. V tej zadevi je bilo sicer sporno predvsem, ali je začel ta rok teči od dneva nastanka škode (torej od dneva naravne nesreče) ali od dneva, ko je bil znan obseg škode, ki je bila posledica naravne nesreče. Po presoji revizijskega sodišča je ta rok pričel teči od nastanka škode.

V primerih enkratnega dogodka je logično in razumljivo, da prične teči 60-dnevni rok iz tretjega odstavka 6. člena Aneksa od nastanka tega dogodka. Drugačen pa je primer, ko je delavec upravičen do solidarnostne pomoči zaradi daljše bolezni, ki ni enkratni dogodek, temveč trajajoče stanje.

Delavec pridobi pravico do izplačila solidarnostne pomoči, ko nastopi dejstvo daljše bolezni (to je najmanj trimesečna začasna popolna ali delna nezmožnost opravljati delo). Predpostavlja se, da trajajo neugodne posledice zaradi daljše

bolezni ves čas njenega trajanja. Zato datum pridobitve te pravice zaradi daljše bolezni ne pomeni, da sindikat izplačila solidarnostne pomoči ne more uveljavljati v nadaljnjem času trajanja daljše bolezni, in sicer tudi po poteku 60 dni od nastopa primera. Ni utemeljenega razloga za zaključek, da ta pravica preneha po izteku 60 dni od nastanka primera, ne glede na to, koliko časa dejansko traja daljša bolezen. V primeru bolezni, ki je daljša od treh mesecev, lahko sindikat zahteva izplačilo solidarnostne pomoči tudi po izteku 60 dni od poteka trimesečnega obdobja, ki definira pojem daljše bolezni. Takšno razumevanje roka iz tretjega odstavka 6. člena Aneksa je tudi v skladu z namenom solidarnostne pomoči.

Določbo Aneksa o 60-dnevem roku za vložitev zahteve za izplačilo solidarnostne pomoči v primeru daljše bolezni je treba razlagati tako, da delavec, ki je v bolniškem staležu zaradi daljše bolezni, pridobi pravico do izplačila solidarnostne pomoči po izteku treh mesecev bolniškega staleža, uveljavljanje te pravice pa ohrani ves čas nadaljnjega bolniškega staleža (ves čas trajanja daljše bolezni) in še 60 dni po zaključku tega staleža.

Glede na navedeno je sodišče druge stopnje pravilno uporabilo materialno pravo.

## **10. Sodba in sklep VIII Ips 19/2024 z dne 17. 12. 2024 – prenehanje delovnega razmerja in prevara**

Sodišče prve stopnje je zavrnilo primarni zahtevek tožnice za ugotovitev ničnosti in pravne neveljavnosti sporazuma o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi z dne 5. 10. 2016, sklenjenega med tožnico in prvim tožencem in pogodbe o zaposlitvi z dne 6. 10. 2016, sklenjene med tožnico in drugim tožencem. Zavrnilo je tudi podredni zahtevek za razveljavitve sporazuma o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi z dne 5. 10. 2016, sklenjenega med tožnico in prvim tožencem in pogodbe o zaposlitvi z dne 6. 10. 2016, sklenjene med tožnico in drugim tožencem. Poleg tega je zavrnilo tudi zahtevek tožnice, da ji delovno razmerje pri prvem tožencu ni prenehalo, zahtevek za reintegracijo in reparacijo. Sodišče druge stopnje je tožničino pritožbo zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

Vrhovno sodišče je dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je bila podana prevara tožnice pri sklepanju sporazuma o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi z dne 5. 10. 2016 (v nadaljevanju sporazum) in sklenitvi pogodbe o zaposlitvi za določen čas dne 6. 10. 2016 (v nadaljevanju pogodba o zaposlitvi).

Pri tožencu so potekala odpuščanja, nekateri delavci so bili poslani na čakanje. Prišlo je tudi do ukinjanja nekaterih delovnih mest. To je tožnica vedela, vendar je menila, da njeno delovno mesto ni ogroženo. O tem, da bo njeno delovno mesto ukinjeno, je tožnico seznanila A. A. Ta je poklicala tožnico, nakar sta skupaj odšli v pisarno za stranke, kjer sta bili sami. A. A. je imela že pripravljena sporazum in pogodbo o zaposlitvi, ki ju je tožnici vročila v podpis. Tožnica je oba dokumenta 7. 10. 2016 podpisala. V posledici tega ji je prenehala pogodba o zaposlitvi pri prvem tožencu (dosedanjem delodajalcu), istočasno pa je sklenila pogodbo za določen čas dveh mesecev (šlo je za »paketno ponudbo«) pri drugem tožencu (novi, povezani družbi) zaradi možnosti pridobitve pravic na Zavodu RS za zaposlovanje po izteku te pogodbe.

Čeprav v sporazumu ni bilo omenjeno, da bi se odpovedala odpravnini za 33 let delovne dobe pri prvem tožencu, je ta podpis povzročil, da je to pravico izgubila (kljub njenemu drugačnemu razumevanju, kar je bilo posledica zamolčanja odločilnih dejstev), ki bi ji že na podlagi zakona (108. člen ZDR-1) pripadala, če bi ji prvi toženec redno odpovedal pogodbo o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Ker je tožnica podpisala pogodbo o zaposlitvi za določen čas (za dva meseca) z drugim tožencem, ji je po izteku te pogodbe pripadala odpravnina le v višini 200,00 EUR (79. člen ZDR-1). Prav tako ni bila upravičena do daljšega odpovednega roka (94. člen ZDR-1) in do višje plače za to obdobje, kar vse bi ji pripadalo, če bi ji prvi toženec podal redno odpoved iz poslovnega razloga. A. A. je tožnici zamolčala, da ne bo upravičena do celotne odpravnine in do daljšega odpovednega roka.

Glede na dopuščeno revizijsko vprašanje je bilo sporno, ali je tožnica podpisala sporazum in pogodbo o zaposlitvi zaradi prevare, ki jo opredeljuje prvi odstavek 49. člena OZ. Ta določa, da lahko v primeru, če ena stranka povzroči zмотo pri drugi stranki ali jo drži v zmoti z namenom, da bi jo tako napeljala k sklenitvi pogodbe, druga stranka zahteva razveljavitev pogodbe tudi takrat, kadar zmoti ni bistvena.

Prevara je izzvana zmoti ene od pogodbenih strank, ki jo z naklepnim ravnanjem in na nepošten način lahko povzroči druga pogodbeni stranka. Do prevare lahko pride zaradi neresničnih trditvev, konkludentnih ravnanj, pa tudi z zamolčanjem dejstev, ki jih druga stranka ne bi smela zamolčati. Ta ravnanja morajo spraviti drugo stranko v zmoti (ali jo držati v zmoti), da zato sklene pravni posel, ki ga sicer ne bi sklenila (če ne bi bila v zmoti). Pri zamolčanju dejstev kot eni od oblik prevare je bistveno, da druga pogodbeni stranka ne ve za dejstva, ki bi jo sicer odvrnila od sklenitve določenega pravnega posla. V primeru prevare, povzročene

s strani druge pogodbenne stranke, se lahko zahteva razveljavitev pogodbe tudi, če je prevarana stranka podpisala pogodbo iz zmotnega nagiba.

Ob dejstvu, da je delavec šibkejša pogodbeni stranka v delovnem razmerju, da je napram delodajalcu v podrejenem položaju in večkrat pravni laik, mora delodajalec delavca še posebej v primerih, ko mu namesto tega, da bi mu redno odpovedal pogodbo o zaposlitvi iz poslovnega razloga, ponudi v podpis sporazum o prenehanju pogodbe o zaposlitvi, seznaniti z njegovimi pravicami. To izhaja že iz načela vestnosti in poštenja (5. člen OZ) kot temeljnega načela obligacijskega prava, ki velja tudi v delovnem pravu. Delodajalec, ki se odloči in delavcu ponudi sporazum o prenehanju pogodbe o zaposlitvi, namesto da bi mu podal redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga, mora biti pri seznanitvi delavca s posledicami sklenitve takega sporazuma (še posebej glede izgube pravic, do katerih bi bil upravičen v primeru redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga) aktiven. Le predvidevanje, da je delavec v celoti seznanjen s temi posledicami, ne zadošča. Dolžnost delodajalca, da delavca seznaniti z njegovimi pravicami, je še bolj poudarjena, če je tak sporazum za delodajalca zelo ugoden, po drugi strani pa za delavca pomeni izgubo zakonskih (kogentnih) pravic, ki bi jih imel, če bi mu podal redno odpoved iz poslovnega razloga.

Dolžnost seznanjanja delodajalca s podatki, ki so bistveni za uveljavljanje pravic delavca, je poudarjena tudi v sodbah SEU, npr. tistih, ki se nanašajo na pravice delavca do plačanega letnega dopusta (C-684/16, C-218/22). Tudi v teh primerih mora delodajalec delavca poučiti o pravici do izrabe letnega dopusta in mu ta dopust omogočiti.

Iz odločbe Ustavnega sodišča RS Up-63/03 z dne 27. 1. 2005 izhaja, da se delavec odpravnini, ki je kogentna pravica, ne more odpovedati. V odločbi Up-150/22-15 z dne 1. 2. 2024 pa je Ustavno sodišče RS zavzelo stališče, da odpoved delavca kogentnim pravicam iz delovnega razmerja ves čas, ko je delavec v delovnem razmerju oziroma v položaju odvisnosti in podrejenosti v razmerju do delodajalca, ni dopustna.

Prav okoliščine, v katerih je prišlo do podpisa sporazuma in sklenitve pogodbe o zaposlitvi, nudijo podlago za presojo, da je A. A. z zamolčanjem dejstev, da ne bo upravičena do celotne odpravnine in do daljšega odpovednega roka, povzročila zmoto pri tožnici (tožnica je mislila, da ji bodo te pravice pripadale tudi v primeru podpisa obeh dokumentov). Ta dejstva so bila za tožnico bistvena za podpis obeh dokumentov. Vedela je, da sta toženca povezani družbi, da ji pripada odpravnina za 33 let delovne dobe pri prvem tožencu in da je A. A. nastopala

po pooblastilu obeh tožencev. Sporazum in pogodbo o zaposlitvi je dobila v podpis ob istem času in na istem kraju. Pojasnjeno ji je bilo, da bo v primeru podpisa sporazuma lahko pridobila pravice na Zavodu za zaposlovanje RS, če bo sklenila še pogodbo o zaposlitvi. Glede na te okoliščine je tožnica podpisala oba dokumenta. Zato je razumljivo, da tožnica ni še posebej spraševala o višini odpravnine, za katero je bila prepričana, da ji pripada. Premajhne skrbnosti ji zato ni mogoče očitati.

A. A. je tožnici izgubo pravice do polne odpravnine in daljšega odpovednega roka namerno zamolčala, saj je delala v korist tožencev, predvsem prvega toženca. Sklenitev sporazuma je bila za prvega toženca najugodnejša možnost, saj se je s tem izognil podaji redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, pravicam, ki bi tožnici na podlagi te odpovedi pripadale že po zakonu (višja odpravnina, daljši odpovedni rok, višja plača) in možnosti, da bi tožnica, kolikor bi ji bila podana redna odpoved, v sodnem postopku zahtevala presojo njene zakonitosti. Te pravice je tožnica zaradi sklenitve sporazuma izgubila. Z zamolčanjem teh bistvenih podatkov je A. A. pri tožnici povzročila zmoto v nagibu in jo tako napeljala k sklenitvi sporazuma in pogodbe o zaposlitvi. Pri podpisu obeh dokumentov je šlo za »paketno ponudbo«, saj je tožnica pogodbo o zaposlitvi podpisala prav zaradi sklenjenega sporazuma. Če tega sporazuma ne bi sklenila, bi bila še vedno zaposlena pri prvem tožencu in do sklenitve pogodbe o zaposlitvi pri drugem tožencu (za določen čas dveh mesecev), sploh ne bi prišlo.

Vse navedene okoliščine utemeljujejo zaključek o prevari. Zato sta sodišči druge in prve stopnje neutemeljeno zavrnila tožničin zahtevek za razveljavitev obeh dokumentov.

## **11. Sodba VIII Ips 25/2024 z dne 26. 11. 2024 - konkurenčna klavzula; pridobivanje tehničnih, proizvodnih ali poslovnih znanj**

Sodišče prve stopnje je tožencu naložilo, da tožnici plača pogodbeno kazen z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Sodišče druge stopnje je pritožbi toženca ugodilo in sodbo sodišča prve stopnje spremenilo tako, da je tožbeni zahtevek zavrnilo.

Vrhovno sodišče je dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je sodišče druge stopnje pravilno uporabilo določbo prvega odstavka 40. člena ZDR-1 glede vpliva pridobljenih znanj toženca pri delodajalcu (tožnici), ki uveljavlja konkurenčno klavzulo.

Tožnica in toženec sta se v pogodbi o zaposlitvi dogovorila (konkurenčna klavzula), da toženec 24 mesecev po prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zaradi redne odpovedi s strani toženca ne bo smel brez soglasja tožnice skleniti pogodbe o zaposlitvi ali katerekoli druge pogodbe civilnega prava z družbo, ki s svojo dejavnostjo lahko konkurira tožnici, kar vključuje tudi opravljanje poslov v zvezi s cenitvami in reševanjem škod, če bi pri tem lahko izkoriščal tehnična ali poslovna znanja in poslovne zveze, ki jih je pridobil v času trajanja delovnega razmerja pri tožnici. Po prenehanju delovnega razmerja pri tožnici je toženec sklenil pogodbo o zaposlitvi z gospodarsko pomembnim konkurentom tožnice za delovno mesto cenilca škod, pri čemer se je spremenil le obseg opravljanja dela glede vrste cenitev. Nadaljeval je z enakim delom, v enaki dejavnosti in celo na istem teritorialnem območju.

ZDR-1 tako pri konkurenčni prepovedi - zakonski prepovedi konkurenčne dejavnosti (39. člen) kot pri konkurenčni klavzuli - pogodbeni prepovedi konkurenčne dejavnosti (40. člen) varuje interese delodajalca, da delavci ne bi izvajali nelojalne konkurence, ko bi v nasprotju z interesi delodajalca opravljali konkurenčno dejavnosti. Bistvena razlika med konkurenčno prepovedjo (v času trajanja delovnega razmerja) in konkurenčno klavzulo je, da do varstva delodajalčevih interesov po prenehanju delovnega razmerja lahko pride le na podlagi predhodnega dogovora z delavcem. ZDR-1 s konkurenčno klavzulo prvenstveno varuje interes delodajalca, kar je na ustavni ravni urejeno s prepovedjo dejanj nelojalne konkurence (tretji odstavek 74. člena Ustave RS). Med ta dejanja sodi konkurenčno ravnanje delavca po prenehanju delovnega razmerja, če je bilo tako pogodbeno dogovorjeno. Konkurenčna klavzula pa mora izpolnjevati tudi zakonske zahteve iz 40. - 42. člena ZDR-1, ki omejujejo avtonomijo strank pri dogovarjanju (9. člen ZDR-1). Četudi osnovno izhodišče instituta konkurenčne klavzule ni v varstvu delavčeve svobode dela (49. člen Ustave RS), je to v zakonski ureditvi vendarle upoštevano pri prostovoljni odločitvi delavca za sklenitev konkurenčne klavzule, s protidajatvijo za omejeno svobodno izbiro zaposlitve, z razumnimi časovnimi omejitvami prepovedi konkuriranja in s prepovedjo izključitve možnosti druge primerne zaposlitve. Za odločitev o reviziji pa je pomembna zlasti uporaba prvega odstavka 40. člena ZDR-1, po katerem lahko delavec in delodajalec v pogodbi o zaposlitvi dogovorita prepoved opravljanja konkurenčne dejavnosti po prenehanju delovnega razmerja, če delavec pri svojem delu ali v zvezi z delom pridobiva tehnična, proizvodna ali poslovna znanja in poslovne zveze.

Sodišče druge stopnje ni upoštevalo, da je vrhovno sodišče v dosedanji sodni praksi spremenilo poudarke, kaj naj bi vključevala pridobljena znanja delavca, ki so relevantna v okviru instituta konkurenčne klavzule. V sodbi VIII Ips 319/2005 z dne 29. 6. 2006 je presodilo, da delavec pri novem delodajalcu (pri katerem tudi ni opravljal istega dela kot prej) ni mogel neposredno uporabiti znanj in zvez, ki jih je pridobil pri prejšnjem delodajalcu. Ta znanja so bila last delavca, ne delodajalca. Kot relevantna znanja z vidika kršitve konkurenčne klavzule pa je upoštevalo tista znanja, ki so nedvoumno lastnina delodajalca (industrijska lastnina) ali vezana izključno nanj (poslovna skrivnost). Predmet sodbe VIII Ips 245/2007 z dne 28. 5. 2008 je bila odškodnina zaradi kršitve konkurenčne klavzule, pri čemer je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi za opravljanje istega dela v isti industriji, imel pa je tudi pomembno vlogo pri usposabljanju novih sodelavcev in vzpostavljanju proizvodnje. Vrhovno sodišče je glede pridobljenih znanj poudarilo tista znanja, ki za delodajalca predstavljajo poslovno tajnost in vplivajo na njegov položaj na trgu. Pri analogni uporabi delovnopравниh instituta konkurenčne klavzule na primeru podjemne pogodbe je vrhovno sodišče v sodbi II Ips 60/2013 z dne 18. 9. 2014 zavzelo stališče, da konkurenčna klavzula varuje le tiste podatke, znanja, izkušnje in zveze, ki so plod lastnih raziskav, dela in izkušenj zaščitene pogodbenika, splošna znanja in vsem dostopne zveze pa niso predmet zaščite znotraj konkurenčne klavzule. V sklepu VIII Ips 320/2015 z dne 22. 3. 2016 je presojalo dopustnost dogovora o pogodbeni kazni za kršitev konkurenčne klavzule zavarovalnega zastopnika, pri čemer je jedro spora predstavljalo vprašanje, ali je delavec pri novem delodajalcu res opravljal enako ali podobno delo (s tem da že v tej zadevi ni bil več izpostavljen pomen pridobljenih znanj v smislu varstva industrijske lastnine ali poslovne skrivnosti) in kako je to vplivalo na konkurenčni položaj prejšnjega delodajalca. Delo zavarovalnih zastopnikov z vidika kršitve konkurenčne klavzule in utemeljenosti plačila pogodbe kazni je bilo nato predmet spora v dveh ključnih zadevah VIII Ips 169/2017 in VIII Ips 173/2017. V prvi zadevi je bilo zavzeto stališče, da so predmet zaščite s konkurenčno klavzulo tista proizvodna, tehnična in druga znanja ter usposobljenosti, ki imajo poseben pomen za delodajalčevo poslovanje in z uporabo katerih lahko delavec konkurira bivšemu delodajalcu. Gre za znanja, za katera obstaja upravičen poslovni interes delodajalca, da jih delavec ne izkorišča pri svoji dejavnosti po prenehanju delovnega razmerja. Pri presoji, ali gre za znanje, ki ima poseben pomen za delodajalčevo poslovanje, ni nujno, da gre za znanje, ki predstavlja izum delodajalca oziroma znanje, ki ga ni mogoče pridobiti drugje. Potrebno je presojati celokupno znanje, ki ga je v letih dela

delavec pridobil pri bivšem delodajalcu. V drugi zadevi pa je bil poudarek na tem, da pred zaposlitvijo pridobljena licenca zavarovalnega zastopnika ne pomeni, da delavec v času zaposlitve ne bi mogel pridobiti posebnih poslovnih znanj in zvez, oziroma da že pridobitev licence izključuje možnost nelojalne konkurence ob zaposlitvi pri drugi zavarovalnici.

ZDR-1 v prvem odstavku 40. člena primeroma našteva vrste pridobljenih znanj (tehnična, proizvodna ali poslovna), ki so lahko relevantna v zvezi s konkurenčno klavzulo. Zakon ne govori o posebnih znanjih, četudi se ta termin vseskozi pojavlja pri opredelitvi pridobljenih znanj. V tej zvezi je postalo ključno stališče iz zadeve VIII Ips 169/2017, da je treba znanje delavca presojati z vidika posebnega pomena, ki ga ima za poslovanje delodajalca in vpliva na njegov konkurenčni položaj, pri čemer ni nujno, da gre za znanje, ki predstavlja izum delodajalca oziroma znanje, ki ga ni mogoče pridobiti drugje, ampak je treba presojati celokupno znanje, ki ga je v letih dela delavec pridobil pri bivšem delodajalcu. To pomeni, da je napačno stališče sodišča druge stopnje, da znanje, ki bi ga delavec lahko pridobil pri drugem delodajalcu, ne more biti predmet zaščite s konkurenčno klavzulo. Prav tako ne drži stališče sodišča druge stopnje, da so za uporabo konkurenčne klavzule lahko relevantna le "know-how" znanja, izumi, inovacije ipd. Posledično so napačni očitki sodišča druge stopnje o pomanjkanju tožničine trditvene podlage v zvezi z navedenimi znanji.

Vrhovno sodišče je kot zmotno opredelilo tudi vztrajanje toženca, da je konkurenčna klavzula lahko pridržana le za ključne kadre delodajalca, ki sodelujejo v poslovnem ali v razvojnem delu podjetja. Podjetja imajo lahko tako proizvodni (tehnični) del kot poslovni del, kar vpliva na vrste delovnih mest in različna znanja delavce. V zakonu in v sodni praksi ni podlage za stališče, da bi lahko bilo določeno delovno mesto samo po sebi izvzeto iz dogovora o konkurenčni klavzuli. Po napačnem stališču sodišča druge stopnje naj bi šlo za takšno (operativno) delovno mesto ravno v toženčevem primeru, češ da gre pri delu cenilca zgolj za podporo poslovanju zavarovalnice. Tožnica je temu v reviziji utemeljeno nasprotovala z navedbami, da je bistvo poslovanja zavarovalnic (poleg sklepanja zavarovanj) ravno reševanje zavarovalnih primerov, kamor sodi cenitev škod. Gre za jedrni funkciji zavarovalnice, delovna mesta s teh področij pa so za zavarovalnico bistvena - tudi z vidika preprečevanja konkurence. Zavarovalni zastopniki vplivajo na pridobivanje prihodkov z vplačevanjem zavarovanih premij, cenilci škod pa vplivajo na odhodke zavarovalnic v obliki izplačanih škod. Medtem ko so pri zavarovalnih zastopnikih pomembna poslovna znanja in poslovne zveze,

so pri cenilcih škod pomembnejša tehnična in proizvodna znanja, kar pa ne pomeni, da so slednji izvzeti iz možnosti sklepanja konkurenčnih klavzul.

Tožnica in toženec sta se v pogodbi o zaposlitvi glede predmeta konkurenčne klavzule jasno dogovorila, da štejeta za relevantno opravljanje poslov v zvezi s cenitvami in reševanjem škod pri toženčevem prihodnjem delu po prenehanju pogodbe o zaposlitvi. Toženec je pri tožnici delal dobrih osem let, tako da se je s samim opravljanjem dela usposobil za delo cenilca in pri delu sprotno pridobival praktična znanja. Poleg tega se je redno izobraževal tako s področja ocenjevanja premoženjskih škod, kot glede avtomobilskih škod. Vpet je bil v poslovne procese tožnice in se je seznanil z njenim načinom poslovanja glede načina ocenjevanja škod, prepoznavanja zavarovalniških prevar ter uporabe cenilnih orodij in aplikacij. Po prenehanju delovnega razmerja pri tožnici je sklenil pogodbo o zaposlitvi z gospodarsko pomembnim konkurentom tožnice za delovno mesto cenilca škod, pri čemer se je spremenil le obseg opravljanja dela glede vrste cenitev. Nadaljeval je z enakim delom, v enaki dejavnosti in celo na istem teritorialnem območju. Poleg tega je toženec pri novem delodajalcu sklenil podobno konkurenčno klavzulo s pogodbeno kaznijo, kar dodatno kaže na pomembnost dela in znanja cenilca škod v zavarovalni dejavnosti z vidika konkuriranja med gospodarskimi subjekti.

Glede na tako ugotovljena dejstva, ki temeljijo na tožničinih trditvah (ki jih je sodišče druge stopnje napačno ocenilo kot pravno nepomembne), je sodišče druge stopnje napačno uporabilo določbo prvega odstavka 40. člena ZDR-1.

## **12. Sklep VIII Ips 5/2024 z dne 20. 8. 2024 – odškodninska odgovornost delodajalca, ki pošlje delavca na delo k drugemu delodajalcu in pride do nesreče pri delu**

Gre za podoben primer kot v odločbi Ustavnega sodišča RS Up- 1514/22-18 z dne 18. 4. 2024. Zato so povzeti le bistveni deli te odločbe.

Sodišče prve stopnje je zavrnilo zahtevek tožnika za plačilo odškodnine z zakonskimi zamudnimi obrestmi in za plačilo mesečne rente. Sodišče druge stopnje je zavrnilo pritožbo tožnika, vrhovno sodišče pa je na predlog tožnika dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je pravilno uporabljeno materialno pravo glede neobstoja odškodnine odgovornosti tožene stranke.

Spor se nanaša na plačilo odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo zaradi nesreče pri delu, ki jo je utrpel tožnik, ko je kot delavec toženke

opravljal delo na delovišču drugega izvajalca v tujini (Hrvaška). Na to delovišče je toženka napotila le tožnika na podlagi poslovnega sodelovanja z družbo A. d. o. o., slednja pa je izvajala dela za naročnika B. d. o. o. Vodja gradbišča je bil A. A. Tožnik se je poškodoval na tem gradbišču, ko je pri montaži sortirnega stroja za komunalne odpadke padel z dvizne ploščadi.

Ključno pravno vprašanje tega spora je, v čem je temelj morebitne odškodninske odgovornosti toženke, s katero je imel tožnik sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, torej tožnikovega delodajalca v ožjem pomenu besede, za tožnikovo nesrečo pri delu na skupnem delovišču.

Nosilni razlog sodišč nižjih stopenj za zavrnitev odškodninskega zahtevka je bil v tem, da je bila toženka v odnosu do tožnika le delodajalec v ožjem pomenu besede in ne delodajalec v širšem pomenu besede po določbah ZVZD-1. Zato naj ne bi bila odškodninsko odgovorna, saj bi lahko odškodninsko odgovarjal kvečjemu delodajalec v širšem pomenu besede. Postavili sta se na stališče, da na skupnem delovišču, na katerega je napoten delavec, lahko za nesrečo pri delu odgovarja le delodajalec v širšem pomenu besede, ki je odgovoren za nadzor in organizacijo skupnega dela. Ob tem sta se sklicevali na sodne odločbe Vrhovnega sodišča RS II Ips 207/2014, VIII Ips 12/2019 in VIII Ips 49/2020, vendar v nobeni od navedenih zadev ni bilo zavzeto stališče, da odškodninska odgovornost delodajalca v širšem pomenu besede za škodo v posledici nesreče pri delu izključuje odškodninsko odgovornost delodajalca v ožjem pomenu besede. Sodišče prve stopnje je zavrnitev zahtevka dodatno utemeljilo še z ugotovitvijo, da je do škodnega dogodka prišlo zaradi nepravilnega ravnanja tožnika.

Vrhovno sodišče je najprej navedlo pravne podlage za odločanje, med temi pa zlasti prvi odstavek 45. člena ZDR-1, določbe ZVZD-1, še posebej 39. člen ZVZD-1 (določitev skupnih ukrepov za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu s pisnim sporazumom; določitev delavca s strani vsakega od delodajalcev za zagotovitev varnosti svojih delavcev; sporazumna določitev delavca, ki zagotavlja usklajeno izvajanje ukrepov, določenih s pisnim sporazumom) in 3. člen ZVZD-1, po katerem je delodajalec vsaka pravna ali fizična oseba in drug subjekt, kakršen je državni organ, lokalna skupnost, podružnica tujega podjetja ter diplomatsko in konzularno predstavništvo, ki zaposluje delavca na podlagi pogodbe o zaposlitvi oziroma ladjar ladje, ki je vpisana v slovenski ladijski register (delodajalec v ožjem pomenu besede). Po drugem odstavku 2. točke 3. člena ZVZD-1 pa se kot delodajalec v smislu tega zakona šteje tudi oseba, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi zagotavlja delo delavcu, razen oseb, ki

zagotavljajo delo delavcem v gospodinjstvu in nosilcev kmetij, ki opravljajo delo z družinskimi člani na kmetijah v skladu s predpisi o kmetijstvu (delodajalec v širšem pomenu besede).

S takšno opredelitvijo delodajalca v ZVZD-1 je zakonodajalec za primere, ki jih ureja ZVZD-1, dejansko razširil pojem delodajalca, kot je opredeljen v drugem odstavku 5. člena ZDR-1 (torej delodajalca, s katerim ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi), tudi na subjekte, navedene v drugem odstavku 2. točke 3. člena ZVZD-1. Namen takšne ureditve je v tem, da se delavcu kar v največji meri zagotovi pravica do varnega in zdravega dela. To so mu dolžni zagotavljati vsi subjekti, ki jih ZVZD-1 opredeljuje kot njegove delodajalce. Vse dolžnosti delodajalca po ZVZD-1 in predpisih, izdanih na njegovi podlagi, so namreč hkrati tudi pravice delavca v zvezi z zagotavljanjem njegove varnosti in zdravja pri delu, kar izrecno določa 10. člen ZVZD-1.

Odškodninska odgovornost delodajalca v širšem pomenu besede se je v sodni praksi vzpostavila predvsem zaradi dodatne zaščite delavca kot oškodovanca, kar naj bi kvečjemu razširjalo in ne ožilo možnosti delavca za povrnitev škode v zvezi z delovnim razmerjem, ki tako ni vezana zgolj na odškodninsko odgovornost delodajalca v ožjem pomenu besede. Pojem delodajalca v širšem pomenu besede je v sodni praksi vpeljan zaradi pravnih in dejanskih dilem razreševanja vprašanja odškodninske odgovornosti delodajalcev in tretjih za škodo, nastalo delavcu zaradi nesreče pri delu, ki je v času te nesreče sicer opravljal delo po pogodbi o zaposlitvi, pri čemer je del ali pa večino funkcionalnih pravic in dolžnosti delodajalca v ožjem pomenu besede opravljal drug subjekt (delodajalec v širšem pomenu besede). Ta drug subjekt zaradi predpisov, katerih namen je varstvo delavčevega zdravja in varnosti pri delu in v povezavi s tem sklenjenimi pogodbami oziroma sporazumi, dejansko (in tudi pravno) prevzema določene obveznosti in dolžnosti delodajalca v ožjem pomenu besede tako glede dajanja navodil pri delu kot tudi glede skrbi za delavčevo varnost in zdravje. Z vidika odškodninske odgovornosti za škodo, ki jo utrpi delavec zaradi nesreče pri delu, je treba vlogo delodajalca v širšem pomenu besede presojati od primera do primera, predvsem s stališča njegovih konkretnih obveznosti, ki bi bile lahko relevantne pri morebitni preprečitvi škodnega dogodka.

Dejanski prenos določenih dolžnosti in upravičenj z delodajalca v ožjem pomenu besede na delodajalca v širšem pomenu besede pa še ne pomeni, da je prvi razbremenjen vseh dolžnosti glede skrbi za varnost in zdravje delavca. Kljub vključitvi delavca v dejavnost delodajalca v širšem pomenu besede mora

delodajalec v ožjem pomenu besede poskrbeti za ustrezno usposobljenost delavca za delo, na katero je bil napoten oziroma ga mora po potrebi ustrezno pripraviti za to delo. Delo mora biti določeno opredeljeno. Delodajalec v ožjem pomenu besede se mora prepričati, v kakšen organizacijski ustroj napotuje delavca in kdo je tisti, ki bo prevzel (večino) dolžnosti nadzora, dajanja navodil in posledično tudi skrb za varnost in zdravje napotenega delavca (kar bi bilo običajno v pristojnosti delodajalca v ožjem pomenu besede). Ta podatek mora biti znan. Delodajalec v ožjem pomenu besede lahko napoti na delo k delodajalcu v širšem pomenu besede le delavca, ki je takšno delo zdravstveno in strokovno zmožen oziroma sposoben opravljati. Dolžnostna ravnanja delodajalca v ožjem pomenu besede so torej v takih primerih v ustrezni izbiri in pripravi delavca ter v skrbni izbiri pogodbenega partnerja, ki bo dejansko prevzel določene funkcije delodajalca nasproti napotenemu delavcu zaradi vzpostavljenih pogodbenih razmerij. Prav tako mora delodajalec v ožjem pomenu besede spremljati opravljanje dela delavca (na primeren način - npr. s komunikacijo z delavcem ali delodajalcem v širšem pomenu besede), kljub temu, da nima neposrednega fizičnega nadzora na delovišču. Delavec pa je po drugi strani dolžan komunicirati tudi z delodajalcem v ožjem pomenu besede, če na delovišču nastopijo težave. Navedene dolžnosti so lahko pomembne z vidika ugotavljanja odškodninske odgovornosti za nastalo škodo zaradi nesreče pri delu. To odgovornost pa je treba vedno presojati v okviru konkretnega škodnega dogodka in verjetnih pravno relevantnih ravnanj in vzrokov z vidika odškodninske odgovornosti. Morebitna odškodninska odgovornost delodajalca v ožjem pomenu besede zaradi opustitve njegovih dolžnostnih ravnanj lahko obstoji poleg odškodninske odgovornosti delodajalca v širšem pomenu besede; druga ne izključuje nujno prve, kot sta zmotno presodili sodišči nižjih stopenj. V takem primeru lahko nastopi odgovornost obeh delodajalcev za isto škodo (186. člen OZ), če so za to izpolnjeni zakonsko predpisani pogoji.

Po drugi strani odškodninska odgovornost delodajalca v ožjem pomenu besede ne more temeljiti zgolj na dejstvu, da ima z delavcem sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, za kar se zmotno zavzema revizija. Zakonska ureditev namreč tega ne določa, do takšnega zaključka pa ne privede niti sistemska razlaga. Na podlagi določbe matičnega zakona, ki ureja delovna razmerja, mora delodajalec delavcu povrniti škodo po splošnih pravilih civilnega prava, če mu je povzročena škoda pri delu ali v zvezi z delom (prvi odstavek 179. člena ZDR-1). OZ, ki ureja splošno odškodninsko odgovornost, nikjer posebej ne ureja posebnega režima neposlovne odgovornosti delodajalca za povzročitev škode, ki bi se nanašala

na vprašanja razmerja odgovornosti delodajalca v ožjem pomenu besede za škodo, ki je nastala v času opravljanja dela, ko so bile določene dolžnosti in pravice delodajalca (ali večina od njih) prenesene na drugega (na delodajalca v širšem pomenu besede) zaradi pogodbenih in dejanskih okoliščin opravljanja konkretnega dela.

Vrhovno sodišče je reviziji ugodilo, sodbo sodišča druge stopnje razveljavilo in temu sodišču vrnilo zadevo v novo sojenje.

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani  
Društvo za delovno pravo in socialno varnost in  
Planet GV

v sodelovanju s:

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

**vabijo na kongres**

## **XXIV. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI**

XXIV. Slovenian Congress of Labour Law  
and Social Security

**29. - 30. maj 2025**

Prijave in informacije:

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, Ljubljana,  
e-naslov: [inst.delo@pf.uni-lj.si](mailto:inst.delo@pf.uni-lj.si)

## XXIV. DNEVI DELOVNEGA PRAVA IN SOCIALNE VARNOSTI

29. - 30. maj 2025

Kongresni center GH Bernardin Portorož

»Dostojno delo in javni sistemi socialne varnosti za vse«

Spoštovani,

Vabimo vas na **XXIV. Dneve delovnega prava in socialne varnosti - slovenski kongres strokovnjakov delovnega, uslužbenskega in socialnega prava ter industrijskih razmerij**. Kongresa se tradicionalno udeležuje več kot 400 strokovnjakov iz akademske in sodniške sfere, državne uprave, nosilcev socialnih zavarovanj in drugih institucij trga dela, sindikalnih in delodajalskih organizacij ter pravnih in kadrovske služb iz podjetij in zavodov. Vrhunski predavatelji, aktualne teme in možnost izmenjave stališč in dobrih praks na najvišji strokovni ravni, vas pričakujejo 29. in 30. maja 2025 v Kongresnem centru GH Bernardin.

**Programske vsebine** letošnjega kongresa naslavlja teme kot so zaposlovanje domačih in tujih delavcev, pravice in obveznosti ter uporaba umetne inteligence in digitalizacije v delovnih razmerjih, pravni vidiki sprememb na področju plačnega ter zdravstvenega in pokojninskega sistema ter predstavitev novejših ustavne in sodne prakse.

**Poslanstvo kongresa**, izraženo v sloganu »Dostojno delo in javni sistemi socialne varnosti za vse«, je skrb za razvoj dostojnih delovnih pogojev in človekovih pravic na področju dela in socialne varnosti, udejanjanje načel dostojanstva ter pravne in socialne države. Programska zasnova upošteva naslednja izhodišča:

Da se sliši stroka.

Da se prenaša znanje akademske skupnosti v prakso.

Da se spodbuja kritična, strokovna in neodvisna razprava o aktualnih vprašanjih.

Da se spodbuja dialog med teorijo in prakso.

Da se zagotavlja strokovna podpora odločevalcem na nacionalni ravni pa tudi v podjetjih, zavodih, državni upravi, socialnim partnerjem, sodiščem, inšpekciji dela, nosilcem socialnih zavarovanj in drugim institucijam, pomembnim za razvoj pravne in socialne države.

## Sodelujejo

### **Organizacijski odbor kongresa XXIV. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti:**

prof. dr. Mitja Novak, direktor Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani,

dr. Katarina Kresal Šoltes, koordinatorica organizacijskega odbora, raziskovalka in namestnica direktorja Inštituta za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani,

Karim Bajt Učakar, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani,

izr. prof. dr. Barbara Kresal, izredna profesorica na Fakulteti za socialno delo Univerze v Ljubljani,

prof. dr. Grega Strban, redni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in znanstveni svetnik na Pravni fakulteti Univerze v Johannesburgu, član Evropskega odbora za socialne pravice, predsednik Društva za delovno pravo in socialno varnost ter podpredsednik Mednarodnega združenja za delovno pravo in socialno varnost (ISLSSL),

zasl. prof. dr. Polonca Končar, zaslužna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani,

prof. dr. Darja Senčur Peček, redna profesorica in prodekanica na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru,

izr. prof. dr. Luka Tičar, izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani,

mag. Nataša Belopavlovič, Praktika, Zavod za preučevanje delovnih razmerij,

Peter Ribarič, direktor Planet GV d.o.o.

### **Ostali sodelujoči gostje in predavatelji:**

prof. dr. Yves Jorens, profesor na Pravni fakulteti Univerze v Gentu, podpredsednik Mednarodnega združenja za delovno pravo in socialno varnost (ISLSSL)

doc. dr. Neža Kogovšek Šalomon, ustavna sodnica in podpredsednica Ustavnega sodišča Republike Slovenije,

doc. dr. Špelca Mežnar, ustavna sodnica na Ustavnem sodišču Republike Slovenije,

mag. Marijan Debelak, vrhovni sodnik svetnik, vodja Delovno socialnega oddelka na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije

Marijan Papež, generalni direktor Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

mag. Andrej Tomšič, namestnik Informacijske pooblaščenke Republike Slovenije

Peter Pogačar, generalni direktor Direktorata za javni sektor, Ministrstvo za javno upravo

Jakob Počivavšek, predsednik Konfederacije sindikatov Slovenije Pergam

Irena Ilešič Čujovič, predsednica Sindikata zdravstva in socialnega varstva Slovenije in podpredsednica Konfederacije sindikatov javnega sektorja

Miro Smrekar, generalni sekretar Združenja delodajalcev Slovenije

izr. prof. dr. Valentina Franca, izredna profesorica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani

doc. dr. Luka Mišič, docent in prodekan na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani,

doc. dr. Barbara Rajgelj, docentka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani

doc. dr. Karmen Lutman, docentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

dr. Ana Kerševan, generalna državna odvetnica, Državno odvetništvo Republike Slovenije

dr. Maja Bogataj Jančič, LL.M., LL.M., ustanoviteljica in vodja Inštituta za odprte podatke in intelektualno lastnino, ODIPI

Grega Malec, vodja sektorja za delovne migracije na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

as. Sara Bagari, mag. prava, asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

as. dr. Aljoša Polajžar, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru

**PROGRAM:**

**Četrtek, 29. maj**

**10.30 – 12.00: Plenum: Predvidene novosti v pokojninskem in zdravstvenem zavarovanju, vodi: prof. dr. Grega Strban**

Prof. dr. Yves Jorens

**Cross-border telework and social security**

Prof. dr. Grega Strban

**Spremembe v obveznem zdravstvenem zavarovanju**

Marijan Papež

**Predvidene spremembe pokojninskega in invalidskega zavarovanja**

*12.00 – 14.00 Odmor za kosilo*

**14.00 – 16.00: Plenum: Delovna razmerja v času digitalizacije in umetne inteligence, vodi: as. Sara Bagari**

As. dr. Aljoša Polajžar:

**Novosti in izzivi po sprejeti Direktivi o platformnem delu**

As. Sara Bagari:

**Omejitve algoritemskega upravljanja v pravu EU**

Mag. Andrej Tomšič:

**Uporaba umetne inteligence z vidika varstva osebnih podatkov**

Doc. dr. Karmen Lutman:

**Algoritemska diskriminacija v delovnih razmerjih**

*16.00 – 16.30: Odmor*

**16.30 – 18.00: Omizje: Pravni in praktični izzivi zaposlovanja tujcev, vodi:izr. prof. dr. Valentina Franca**

Vabljeni gostje: Grega Malec (Sektor za delovne migracije na MDDSZ), Miro Smrekar (generalni sekretar ZDS), izr. prof. dr. Barbara Rajgelj (Fakulteta za družbene vede UL)

## **Petek, 30. maj**

**9.30 – 13.30: Plenum: Pravice in obveznosti iz delovnega razmerja, vodita prof. dr. Darja Senčur Peček in dr. Katarina Kresal Šoltes**  
(Odmor: 11.30 – 12.00)

Doc. dr. Neža Kogovšek Šalamon:

**Pogoji za sprejem ustavne pritožbe v zadevah s področja delovnega prava**

Doc. dr. Špelca Mežnar:

**Neodpovedljivost pravicam delovnega prava**

Dr. Maja Bogataj Jančič:

**Domneva prenosa avtorskih pravic z delavca na delodajalca v ZASP in izzivi za odprto znanost**

Prof. dr. Darja Senčur Peček:

**Izzivi ureditve in presoje delovno-pravnega položaja poslovodnih oseb in vodilnih delavcev**

Doc. dr. Luka Mišič:

**Ugovor vesti: med osebnim imperativom in delovnimi obveznostmi**

Izr. prof. dr. Luka Tičar:

**Ekonomska odvisnost in delovna razmerja**

Dr. Katarina Kresal Šoltes:

**Element začasnosti pri agencijskem delu**

Mag. Marijan Debelak:

**Pregled novejšje sodne prakse VSRS**

*13.30 – 14.00: Odmor*

**14.00 - 16.00: Plenum: Spremembe urejanja plač v javnem sektorju, vodi: Peter Pogačar**

Peter Pogačar:

**Prenova plačnega sistema v javnem sektorju: ali so cilji doseženi? Kako naprej?**

Jakob Počivavšek:

**Vloga socialnega partnerstva pri urejanju plač v javnem sektorju**

Irena Ilešič Čujovič

**Prožnost določanja plač v javnem sektorju s posebnostmi za zdravstvo in socialno varstvo**

dr. Ana Kerševan

**Pravni vidiki urejanja plač pravosodnih funkcionarjev**

**16.00 – 16.30: Razprava in zaključek kongresa**

## **OSNOVNE INFORMACIJE:**

Termin: **četrtek, 29. maja in petek, 30. maja 2025**

Lokacija: **Kongresni center GH Bernardin, Portorož**

### **Način sodelovanja:**

XXIV. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti 2025 bodo potekali v dvorani Emerald Kongresnega centra GH Bernardin Portorož. Možna je tudi prijava za neposredno spremljanje preko spleta (brez možnosti ogleda za nazaj). Ena prijava zagotavlja samo en izbrani način sodelovanja (kolikor bi želeli oba načina, se to šteje za dve prijavi).

Kolikor želite dogodek spremljati **preko spleta**, boste to ob prijavi ustrezno označili, mi pa vam bomo poslali povezavo na vaš e-naslov, skupaj z navodili in kontaktom, preko katerega vam bomo zagotavljali tehnično podporo ves čas trajanja kongresa.

## **PRIJAVA IN ODJAVA**

Redne prijave sprejemamo do vključno **petka, 23.5.2025**.

Rok za zgodnjo prijavo z nižjo kotizacijo je do vključno **ponedeljka 28.4.2025**

**Ugodnejše cene kotizacij** veljajo ob prijavi in plačilu kotizacije do navedenega datuma. V primeru, ko se plačilo ugodnejše kotizacije izvrši po dogodku, odjava z dogodka ni možna, možna je zgolj zamenjava. V primeru neudeležbe je potrebno znesek rezervirane ugodnejše kotizacije poravnati v celoti.

Za vse ostale prijave, ko se ne uveljavlja ugodnejše cene kotizacije, je **odjava** z dogodka brez stroškov ali sprememba, možna do 4 delovne dni pred dogodkom do vključno petka, 23.5.2025.

V primeru odjave 3 delovne dni pred dogodkom, se obračuna administrativne stroške v višini 30 % kotizacije.

Pri poznejši odjavi ali v primeru, da odjava ni bila pisno poslana, je potrebno kotizacijo v celoti poravnati. Odjava mora biti poslana v pisni obliki.

## **KOTIZACIJA (cene so brez DDV)**

### Kotizacije za člane Inštituta za delo

Kotizacija 1: 400 EUR za zgodnje prijave do 28.4.2025

Kotizacija 2: 470 EUR za prijave od vključno 28.4.2025

Prosimo, da kolektivni člani IDPF prijavo posredujete na naslov Inštituta, le tako boste lahko uveljavljali nižjo kotizacijo.

### Kotizacije za vse ostale udeležence

Kotizacija 3: 450 EUR za zgodnje prijave do 28.4.2025

Kotizacija 4: 520 EUR za prijave od vključno 28.4.2025

### Za enodnevno udeležbo

Kotizacija 5: 360 EUR enotno za vse prijave

### Za udeležbo prek spleta

Kotizacija 6: 400 EUR enotno za vse prijave (*udeleženci prek spleta prejmejo elektronsko izdajo revije Delavci in Delodajalci*).

## REZERVACIJA NOČITVE V SKLOPU HOTELOV BERNARDIN

Udeleženci sami uredijo rezervacijo in plačilo nočitve.

V sklopu hotelov GH Bernardin, Histrion in Vile Park je za udeležence kongresa rezervirana določena kvota sob do zasedbe oz. najkasneje do 29. 4. 2025 po vnaprej določeni ceni. V navedenih hotelih se rezervacija uredi na posebni spletni povezavi: [Booking - Razpoložljivost](#).

Če udeleženci rezervirajo sobe prek hotelske rezervacijske službe ([booking@sava.si](mailto:booking@sava.si) ali po telefonu: 05 690 700), morajo navesti, da so udeleženci dogodka »DDPSV, 29. - 30. maj 2025«, sicer zaradi prezasedenosti hotela želene sobe ne bodo mogli rezervirati.

### Prijave in informacije:

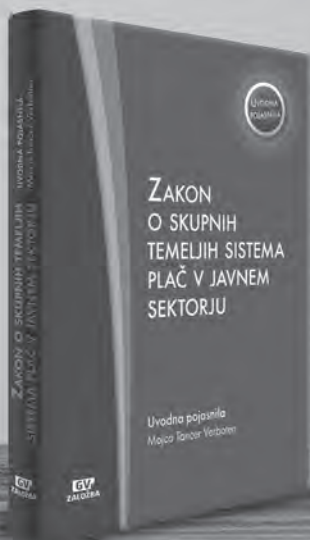
Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, Ljubljana

Tel: 01/4203164

[inst.delo@pf.uni-lj.si](mailto:inst.delo@pf.uni-lj.si)

<http://zdr.info>

**NOVO!**



# ZAKON O SKUPNIH TEMELJIH SISTEMA PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

*z uvodnimi pojasnili*

Uvodna pojasnila: **dr. Mojca Tancer Verboten**

Stvarno kazalo: **Andrej Bitrakov**

V uvodnih pojasnilih so prvič obsežneje predstavljena temeljna in enotna pravila za področje določanja plač v javnem sektorju, uveljavljena z Zakonom o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju. Knjiga vsebuje tudi čistopis zakona in stvarno kazalo.

Avtorica na pregleden in jasen način opozori na bistvene zakonske novosti novega plačnega sistema javnega sektorja. Knjiga je zaradi celovitih in jedrnatih pojasnil novega zakona dobrodošel pripomoček tako za pravnike kot za nepravnike, predvsem pa za zaposlene za področje delovnih razmerjih ali za javne uslužbenke, ki se pri delu srečujejo z določanjem in obračunavanjem plač.

Cena z DDV: **156,00 EUR**

Število strani: **188**

Leto izdaje: **2025**

Več o knjigi:



**www.gvzalozba.si**

**GV** 67  
**ZALOŽBA** let

LEXPERA d.o.o. (GV Založba), Tivolska cesta 50, Ljubljana  
telefon: 01 30 91 820, e-pošta: [prodaja@gvzalozba.si](mailto:prodaja@gvzalozba.si)

# Delavci in Delodajalci Employees & Employers www.delavciindelodajalci.com

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

**Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (IDPF)** od leta 2001 dalje izdaja novo znanstveno 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 \_\_\_\_\_ **tiskana izdaja**                      št. izvodov \_\_\_\_\_ **digitalna izdaja**št. paketov \_\_\_\_\_ **tiskana in digitalna izdaja**

Letna naročnina (štiri številke) za paket (tiskana in digitalna izdaja) je 153,72 €, za tiskano ali digitalno izdajo je 128,10 €, posamezna številka je 35,70 €, dvojna številka 71,40 € (vse cene so z DDV), 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 \_\_\_\_\_ **print version**                      No. of issues \_\_\_\_\_ **online version**No. of issues \_\_\_\_\_ **print & online package**

Annual subscription (four issues) the print and online version package at price 153,72 €, print or online version at price 128,10 €, particular issue at price 35,70 € (double 71,40 €), 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** \_\_\_\_\_ **Datum / Date** \_\_\_\_\_**E-naslov / E-mail** \_\_\_\_\_**Žig / Mark****Podpis odgovorne osebe / Signature**

Strinjam se, da Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani moje osebne podatke (ime, priimek, elektronski naslov) uporabi za obveščanje o dogodkih in publikacijah inštituta oziroma Pravne fakultete Univerze v Ljubljani.

*I agree that the Institute of Labor Law at the Faculty of Law in Ljubljana uses my personal data (name, surname, e-mail address) for information on the events and publications of the Institute or the Faculty of Law, University of Ljubljana.*

Poslati na naslov / Mail to address: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, ali/or e-mail: inst.delo@pf.uni-lj.si

## 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](mailto:inst.delo@pf.uni-lj.si).

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



<http://www.delavciindelodajalci.com>