



Pogoji za sprejem ustavne pritožbe v zadevah s področja delovnega prava

Neža Kogovšek Šalamon*

UDK: 342.565.2:349.2(497.4)

Povzetek: Prispevek obravnava pogoje za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, s posebnim poudarkom na zadevah s področja delovnega prava. Glede na to, da velika večina ustavnih pritožb ni sprejetih v obravnavo, ustavni pritožnik pa je o odločitvi sodišča običajno obveščen z neobrazloženim sklepom, je namen prispevka osvetliti vsebinske razloge, ki sodišče vodijo pri odločanju o sprejemu ustavne pritožbe.

Ključne besede: Ustavno sodišče, ustavna pritožba, sprejem ustavne pritožbe v obravnavo, zaposlovanje in delo, hujše posledice, pomembno ustavnopravno vprašanje

Conditions for Admitting a Constitutional Complaint in Employment Law Cases

Abstract: The article discusses the conditions for the admission of a constitutional complaint for consideration by the Constitutional Court of the Republic of Slovenia, with a particular focus on cases in the field of labor law. Given that the vast majority of constitutional complaints are not accepted for consideration, and that complainants are usually informed of the court's decision by an unreasoned decision, the purpose of this article is to provide insight into the substantive reasons that guide the court in making decisions in this field.

* Neža Kogovšek Šalamon, doktorica pravnih znanosti, docentka na Fakulteti za humanistične študije Univerze na Primorskem, sodnica in podpredsednica Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Neža Kogovšek Šalamon, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Humanities, University of Primorska and Justice and Vice President of the Constitutional Court, Slovenia.

Key words: *Constitutional Court, constitutional complaint, admission of a constitutional complaint for consideration, employment and work, serious consequences, important constitutional question*

1. UVOD

Prispevek obravnava pogoje za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče). Osredotoča se na pogoje za sprejem ustavnih pritožb s področja delovnega prava. Ti so namreč v predpisih določeni zelo splošno, Ustavno sodišče pa je od začetka svojega obstoja dalje razvijalo prakso, v kateri je podrobneje opredelilo vsebino teh pogojev ter s tem razvilo podrobnejša merila za odločanje. Postopek odločanja o (ne)sprejemu ustavne pritožbe je zaradi ureditve v Zakonu o ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS)¹ relativno netransparenten, kar sproža vprašanja zaupanja v delovanje Ustavnega sodišča.

O sprejemu ustavnih pritožb v obravnavo odločajo senati treh ustavnih sodnikov in sodnic na nejavni seji.² O (ne)sprejemu praviloma odločajo dopisno, v mejnih zadevah, v katerih se odpirajo kompleksnejša vprašanja, ali pa če v posameznih zadevah v dopisnem odločanju ni soglasja, se o sprejemu ustavne pritožbe opravi razprava na nejavni seji senata. Sodniki in sodnice o sprejemu odločajo na podlagi analize primera, ki jo pripravi sodnik poročevalec skupaj s svetovalcem, ki mu je zadeva dodeljena v obravnavo, analiza pa je predstavljena v pisnem internem gradivu Ustavnega sodišča. Če je ustavna pritožba sprejeta v obravnavo, se o tem izda neobrazložen sklep. Če ni sprejeta v obravnavo, se skladno z Zakonom o ustavnem sodišču prav tako izda praviloma neobrazložen sklep, v katerem se običajno nahaja le sklic na ustrezno zakonsko določbo, ki opredeljuje pogoje za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo,³ občasno pa je dodan še sklic na katerega od obrazloženih sklepov, ki so bili izdani v podobnih zadevah pred tem. Navedeno postopanje Ustavnemu sodišču izrecno predpisuje 4. odstavek 55.b člena ZUstS. Le redko pristojni senat treh sodnikov Ustavnega sodišča sklene, da je v zadevi treba izdati obrazložen sklep o nesprejemu.

¹ Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25.

² Prvi odstavek 54. člena ZUstS.

³ Glej Letnar Černič, Jernej.

Neobrazloženost sklepov o neprejemu ne vpliva pozitivno na krepitev zaupanja v delo Ustavnega sodišča.⁴ Vendar je treba poudariti, da je o vsaki posamezni zadevi, torej tudi o vsaki posamezni ustavni pritožbi, pripravljeno podrobno poročilo (ki je gradivo interne narave), v katerem je ustavna pritožba natančno analizirana, kar omogoča sodniško odločitev. Odsotnost obrazložitve ne pomeni, da zadeva ni bila popolno preučena.⁵ Iz vsega navedenega kljub temu neizogibno izhaja, da javnost v razloge za sprejem ali nesprejem ustavne pritožbe v obravnavo nima veliko vpogleda, zato je pisanje o tem v strokovnih prispevkih, s tem pa tudi odstiranje skrivnostnosti ter povečevanje transparentnosti, vsaj zaželeno, če ne nujno.

Namen tega prispevka je omogočiti uvid v prakso Ustavnega sodišča na tem področju, s tem pa prispevati k varovanju načela enakega varstva pravic ter načel pravne države. V začetku so predstavljene temeljne pristojnosti Ustavnega sodišča, ki so ponazorjene s statističnimi podatki o delu Ustavnega sodišča v letu 2024 oziroma skozi zadnje obdobje. V naslednjem delu konkretnije obravnavam pogoje za sprejem ustavne pritožbe, in sicer, kaj Ustavno sodišče šteje in česa ne šteje za hujše posledice na področju delovnega prava, nato pa še pogoj pomembnega ustavnega vprašanja, kjer prav tako podam primere, kaj je Ustavno sodišče doslej štelo kot takšno vprašanje na področju delovnega prava in česa običajno ne šteje za pomembno vprašanje. V zaključku povzamem ključne ugotovitve prispevka.

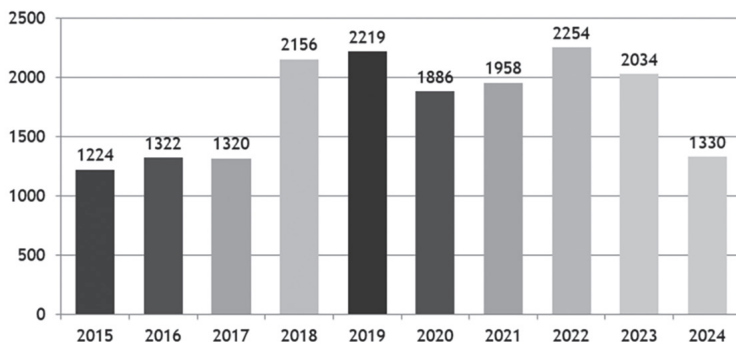
2. DELEŽ USTAVNIH PRITOŽB MED PREJETIMI ZADEVAMI USTAVNEGA SODIŠČA

Pripad zadev na Ustavno sodišče se je v letu 2024 že drugo leto zapored nekoliko znižal. V letu 2024 je Ustavno sodišče prejelo 1330 zadev, kar je več kot 700 manj kot v letu 2023 in skoraj 1000 manj kot v letu 2022.⁶ Kot je razvidno iz diagrama 1, se je s tem Ustavno sodišče po pripadu zadev približalo letu 2017, za nami pa je kar šest let izrazito povečanega pripada zadev. Ta je leta 2022 znašal kar 2254 novih prejetih zadev.

⁴ Glej Knez, Rajko, str. 22.

⁵ Glej Nerad, Sebastian, 2022, str. 94.

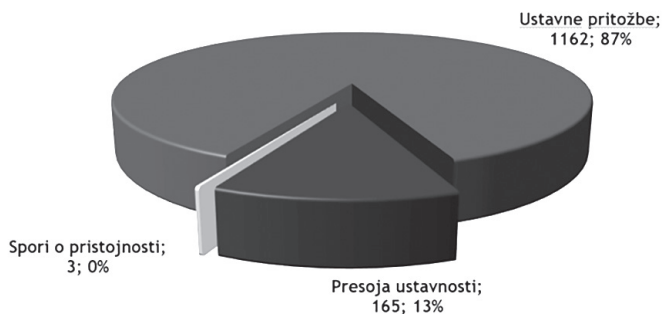
⁶ Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2022, str. 86, Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2023, str. 110 in Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2024, str. 112.

Diagram 1: Pripad zadev 2015-2024

Ta velik pripad v zadnjih šestih letih je mogoče pripisati več okoliščinam, med katerimi so najprej množične istovrstne zadeve (kot so na primer ustavne pritožbe hrvaških ribičev zaradi prekrškovnih postopkov, izvedenih proti njim s strani slovenskih prekrškovnih organov v Piranskem zalivu). Drug pomemben razlog za velik pripad v preteklih nekaj letih pa je povezan z obdobjem epidemije Covida19, ki je bilo zaznamovano s številnimi vladnimi ukrepi, zoper katere so posamezniki in institucije vladali zahteve in pobude za presojo ustavnosti. Vlagali so tudi ustavne pritožbe, če so jih ukrepi neposredno in individualno prizadeli.

Največji delež zadev, s katerimi se ukvarja Ustavno sodišče, se nanaša prav na ustavne pritožbe. Te so največji delež v pripadu predstavljale tudi v letu 2024, in sicer kar 87 odstotkov.⁷ Ustavno sodišče torej zelo veliko časa v presoji nameni prav vprašanju, katera ustavna pritožba izpolnjuje pogoje za sprejem v obravnavo in katera ne. Medtem so pobude in zahteve za presojo ustavnosti v letu 2024 znašale 13 odstotkov prejetih zadev, spori o pristojnosti pa manj kot odstotek prejetih zadev.

⁷ Skozi leta je delež ustavnih pritožb med 80 in 90 odstotkov novih prejetih zadev. Glej Knez, Rajko, str. 16.

Diagram 2: Struktura primerov prejetih leta 2024

Na Ustavnem sodišču je delež sprejetih ustavnih pritožb že od nekdaj zelo nizek. Leta 2024 je bilo rešenih 875 ustavnih pritožb. Od tega je bilo v vsebinsko obravnavo sprejetih 43 ustavnih pritožb, kar predstavlja okoli 4,9 odstotkov rešenih ustavnih pritožb.⁸ Ta delež sprejetih ustavnih pritožb se zdi nizek, vendar pa je smiselno poudariti, da je bil leta 2023 še nižji (manj kot 3 odstotke).⁹ Zakaj se je povečal, je mogoče oceniti zgolj empirično, sama pa kot pomemben razlog vidim v večji raznolikosti ustavnih pritožb ob hkratnem manjšem številu istovrstnih zadev, ki ne izpolnjujejo pogojev za sprejem (kar pomeni, da če ena ne izpolnjuje pogojev za sprejem, pogojev ne izpolnjujejo tudi vse ostale), ter v manjši obremenjenosti sodišča zaradi manjšega pripada, kar sodišču omogoča zaznavo manj očitnih ustavnopravnih problemov, s katerimi bi se ob veliki obremenjenosti težje ukvarjalo.

Od 43 ustavnih pritožb, ki so bile sprejete v vsebinsko obravnavo, je bilo 29-im ugodeno, kar predstavlja 67 odstotkov vseh sprejetih pritožb oziroma 3,3 odstotke vseh rešenih zadev v letu 2024.¹⁰ Vsi ti podatki nam povedo, da ima ustavna pritožba relativno skromne možnosti, da bi bila sprejeta v obravnavo. Ko pa je enkrat sprejeta, se njene možnosti za uspeh bistveno povečajo. Uspeh sprejete ustavne pritožbe seveda ni zagotovljen – za sprejem ustavne pritožbe zadostujejo glasovi treh sodnikov,¹¹ medtem ko mora vsebinska odločitev prejeti

⁸ Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2024, str. 115.

⁹ Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2023, str. 113.

¹⁰ Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2024, str. 115.

¹¹ Tretji odstavek 55.c člena ZUstS.

absolutno večino glasov vseh ustavnih sodnikov, torej vsaj pet glasov.¹² Trije sodniki in sodnice, ki so pritožbo sprejeli v obravnavo, k podpori ne uspejo vedno pritegniti vsaj še dveh sodnikov, neredko pa se zgodi tudi, da kateri od sodnikov, ki je glasoval za sprejem pritožbe v obravnavo, po poglobljeni analizi vsebine ne podpira ugoditve pritožbi. Zgodi pa se tudi, da ugoditev ustavni pritožbi ne dobi podpore, ker so razlogi za sprejem povsem drugačni kot razlogi za vsebinsko ugoditev pritožbi.

3. POGOJI ZA SPREJEM USTAVNE PRITOŽBE

Ustavna pritožba se lahko vloži zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe.¹³ Glavni predpogoj, da bi ustavna pritožba lahko prišla do točke, ko bi se lahko odločalo o njenem (ne)sprejemu, je, da vsebuje vse obvezne sestavine, kot jih predpisuje V. poglavje ZUstS, prav tako pa morajo biti pred njeno vložitvijo v zadevi izčrpana vsa redna in izredna pravna sredstva. V nasprotnem primeru se ustavna pritožba zavrže, pri tem pa Ustavno sodišče s pogoji za sprejem ne ukvarja. Ustavno sodišče še vedno občasno prejme neustrezno podpisane ustavne pritožbe, brez priloženega ustreznega pooblastila, če je to potrebno, včasih celo pred izčrpanjem rednih pravnih sredstev. V takem primeru zakon sprejema ustavne pritožbe ne dovoljuje.¹⁴

O sprejemu ustavne pritožbe v obravnavo ne odloča plenum devetih sodnikov, temveč senati treh sodnikov, kakor predvideva 54. člen ZUstS. O sprejemu ali nesprejemu ustavne pritožbe morajo odločiti soglasno. Če med tremi člani posameznega senata ni soglasja za sprejem ali nesprejem, se ustavna pritožba sprejme v obravnavo, če za njen sprejem glasujejo katerikoli trije sodniki (torej poleg enega ali dveh članov pristojnega senata še eden ali dva od ostalih sodnikov in sodnic).

Glavna vsebinska pogoja za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo sta določena v drugem odstavku 55.b člena ZUstS, to pa sta: 1) če gre za kršitev človekovih

¹² Drugi odstavek 41. člena ZUstS.

¹³ Prvi odstavek 50. člena ZUstS.

¹⁴ Drugi odstavek 51. člena ZUstS.

pravic ali temeljnih svoboščin, ki je imela hujše posledice za pritožnika,¹⁵ ali 2) če gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve. Ustavno sodišče je v svoji praksi razvilo podrobnejša merila za presojo teh dveh pogojev.

3.1. Hujše posledice za pritožnika

Če želi pritožnik doseči sprejem ustavne pritožbe v vsebinsko obravnavo, mora skladno z ustaljeno ustavnosodno prakso hujše posledice, ki naj bi mu jih povzročila pravnomočna sodna odločba, zoper katero vlaga ustavno pritožbo, izrecno zatrjevati. To pomeni, da ni mogoče pričakovati, da bo Ustavno sodišče iz splošnega, pavšalnega in nekonkretiziranega pisanja ustavnega pritožnika sklepalo o tovrstnih hujših posledicah, temveč jih mora pritožnik konkretno in natančno navesti ter tudi izkazati. Le tako se Ustavno sodišče do njih lahko opredeli, jih presodi ter sklene, ali bo sledilo pritožniku, da so posledice sodbe hujše narave ali ne. Vsekakor pa o njih samo ne more sklepati, jih domnevati ali jih predvidevati. Pogost je tudi položaj, ko pritožnik hujše posledice poskuša utemeljiti z navedbami o kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vendar Ustavno sodišče navedb o tem, da so bile pritožniku kršene pravice in svoboščine, samih po sebi ne šteje za hujše posledice. Če ni hujših posledic, tudi ob očitni kršitvi pravic in svoboščin pritožnika v njegovih predhodnih sodnih postopkih ustavna pritožba ne sme biti sprejeta v obravnavo, saj ZUstS to izrecno prepoveduje.¹⁶

Kot je znano, je ZUstS določil primere, ko se samo po sebi šteje, da ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki bi imela hujše posledice za pritožnika: to je v primerih posamičnih aktov, izdanih v sporih majhne vrednosti, glede stroškov, v sporih zaradi motenja posesti in v prekrškovnih postopkih. Domneva je izpodbojna, saj tudi v teh primerih Ustavno sodišče lahko izjemoma odloča o ustavni pritožbi, če pobudnik izkaže, da gre za odločitev o pomembnem ustavnopravnem vprašanju, ki presega pomen konkretne zadeve.¹⁷

¹⁵ Pred spremembo ZUstS leta 2007 je bila pritožba sprejeta v odločanje, če so kateri koli trije od devetih ustavnih sodnikov presodili, da so imele zatrjevane kršitve za pritožnika pomembnejše posledice. Glej Kristan, Andrej.

¹⁶ Prvi odstavek 55. a člena ZUstS.

¹⁷ Nerad, Sebastian, 2011.

Je pa Ustavno sodišče razvilo prakso, po kateri se v določenih primerih šteje, da so podane hujše posledice za pritožnika po sami naravi stvari. Na področju delovnega prava je tak primer izguba zaposlitve.¹⁸ Vendar pa izguba zaposlitve ne šteje za hujšo posledico, če je na primer delavec vmes pridobil novo zaposlitev ali pa če se je odločil za upokojitev. Ustavno sodišče še ni presojalo primera, ali za hujšo posledico šteje izguba zaposlitve, če je delavec zatem sprejel neustrezno ali slabše plačano delovno mesto, da bi si zagotovil vir preživljanja.

Po drugi strani pa obveznost plačila določenega zneska ali nepridobitev določenega denarnega zneska sami po sebi ne pomenita hujših posledic. Navedba, da bo pritožniku težko plačati določen znesek, pa kakršenkoli že je (lahko je tudi objektivno visok), ne more sama zase predstavljati hujše posledice, temveč mora pritožnik konkretnije pojasniti in prepričljivo navesti ter izkazati, kakšne bodo posledice tega plačila. Enako velja za posledice nepridobitve določenega denarnega zneska, na primer regresa, razlike v plačilu plač ali drugih denarnih terjatev iz naslova zaposlitve ali dela. Ustavno sodišče o teh posledicah ne more samo ugibati ali jih kakorkoli domnevati, poleg tega so posledice ob istem spornem znesku lahko zelo različne za različne pritožnike. Trditveno breme je torej v tem primeru v celoti na pritožniku.

Ob teh splošnih in zelo pogostih tipih navedb hujših posledic, ki jih srečamo v ustavnih pritožbah, pa seveda različne ustavne pritožbe vsebujejo tudi navedbe o različnih specifičnih vrstah hujših posledic. V nadaljevanju navajamo nekaj primerov navedb posledic, ki jih Ustavno sodišče ni štelo za hujše posledice in torej ustavne pritožbe v teh primerih ni sprejelo.

V eni od zadev si je ustavni pritožnik prizadeval za priznanje dodatnih dni letnega dopusta po sodni poti. V ustavni pritožbi je zatrjeval, da je nepridobitev dodatnih nekaj dni letnega dopusta predstavljalo hujšo posledico. Ustavno sodišče se ni strinjalo, da bi ob že priznanih 30 dnevih dopusta nepriznanje nekaj dodatnih dni letnega dopusta predstavljalo hujšo posledico.¹⁹ Pri tem ne smemo pozabiti, da so o utemeljenosti zahtevka pritožnika pred tem že odločale tri instance rednega sodstva.

¹⁸ Na področjih zunaj delovnega prava Ustavno sodišče šteje, da so hujše posledice podane po naravi stvari v primeru pravnomočne zavrnitve prošnje za mednarodno zaščito (zaradi standardov varstva, ki se zahteva v kontekst 3. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin – EKČP) in pa v primeru pravnomočne zavrnitve prošnje za ureditev statusa izbrisane prebivalca (zaradi standardov varstva, ki se zahteva v kontekstu 8. člena EKČP).

¹⁹ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-495/22-7 z dne 16. 10. 2023.

Pritožniki v ustavnih pritožbah hujših posledic ne zatrjujejo le z vidika materialnih pravic ali ugodnosti, ki si jih prizadevajo pridobiti, temveč tudi z vidika (izrednih) pravnih sredstev, od katerih si obetajo učinke. Ustavni pritožniki, tudi z delovnopravnega področja, ki skladno z zahtevami zakona izkoristijo vsa predhodna pravna sredstva, tudi izredna, kakor je revizija pred Vrhovnim sodiščem, pogosto zatrjujejo, da hujšo posledico predstavlja že dejstvo, da v njihovi delovnopravni zadevi revizija ni bila dopuščena. Ustavno sodišče je zavzelo stališče, da nedopuščena revizija ni hujša posledica, saj se po ustaljeni sodni praksi²⁰ ne ustavni ravni v okviru 25. člena Ustave ne zagotavlja pravica do trisopenjskega sodnega odločanja.²¹ To pomeni, da pravica do odločanja v reviziji ni ustavnopravna pravica, ampak je pravica, ki jo je določil zakon, ta pa je določil tudi pogoje, pod katerimi je revizija dopuščena. Zato nedopuščena revizija sama po sebi ne more pomeniti hujše posledice.

Podobno pritožniki občasno kot hujšo posledico zatrjujejo tudi dejstvo, da jim ni bila dopuščena obnova postopka. Za to je šlo tudi v zadevi, v kateri je pritožnik uveljavljal sodno varstvo zaradi izredne odpovedi delovnega razmerja. Odpoved mu je bila izrečena, ker je po oceni delodajalca huje kršil svoje delovne obveznosti, vzporedno s tem pa je zaradi ravnanj pritožnika potekal tudi kazenski postopek. Pritožnik je bil obtožb oproščen, na podlagi oprostilne sodbe, ki jo je predstavil kot novo dejstvo oziroma dokaz, pa je zahteval obnovo postopka. Njegova zahteva je bila neuspešna, saj delovno in socialno sodišče na oprostilno sodbo iz kazenskega postopku ni vezano. Ustavno sodišče ni sledilo navedbam pritožnika, da nedopustitev obnove postopka v takem primeru pomeni hujšo posledico.²²

Iz vsebine ustavnih pritožb je še vedno mogoče razbrati pričakovanje, da mora Ustavno sodišče sanirati vsako materialnopravno ali procesno kršitev, do katere naj bi prišlo pred rednimi sodišči. To ne drži, prav tako pa se ne more spuščati v dokazno oceno, ki so jo izvedla redna sodišča.²³ To je razvidno tudi iz dejstva, da ustavni pritožniki včasih hujših posledic niti ne poskušajo zatrjevati, obsežno pa opisujejo različne kršitve, ki naj bi se dogajale v njihovih postopkih pred rednimi sodišči. Ob tem pa je treba poudariti, da tudi kadar Ustavno sodišče zazna, da je

²⁰ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-161/01-4 z dne 25. 3. 2002.

²¹ Glej na primer sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. Up-441/24-5 z dne 7. 2. 2025.

²² Ustavno sodišče Republike Slovenije, sklep št. Up-422/22-8 z dne 23. 11. 2023.

²³ Ustavno sodišče Republike Slovenije, odločba št. Up-464/01 z dne 15. 12. 2003. Glej tudi Maček, Patricij.

v postopkih pred rednimi sodišči zelo verjetno prišlo do kršitve katere od ustavnih pravic, ustavne pritožbe ne sprejme v obravnavo, če v zadevi podane hujše posledice. Razlog je v precedenčni vlogi Ustavnega sodišča,²⁴ ki ni namenjena saniranju vsake sodne napake ali kršitve. Iz ustaljene ustavnosodne presoje ter iz zakonske ureditve namreč izhaja, da Ustavno sodišče ni četrta instanca rednim sodiščem²⁵ in da Ustavno sodišče ne presoja nepravilnosti pri ugotavljanju dejanskega stanja ter pri uporabi materialnega in procesnega prava samih po sebi.²⁶ V skladu s 50. členom ZUstS namreč Ustavno sodišče izpodbijano sodno odločbo preizkusi le glede vprašanja, ali so bile z njo kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, pa še to le, če so podane hujše posledice ali če je podan drugi od pogojev, ki ga obravnavamo v nadaljevanju.

3.2. Pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve

Drugi pogoj, pod katerim Ustavno sodišče ustavno pritožbo prav tako lahko sprejme v obravnavo, je obstoj pomembnega ustavnopravnega vprašanja, ki presega pomen konkretne zadeve.²⁷ Pri presoji, ali je tako vprašanje podano, je v ospredju precedenčnost takega vprašanja. Če se je Ustavno sodišče že opredelilo do določenega vprašanja, slednje ne more biti več pomembno ustavnopravno vprašanje. Šteje se, da z njegovo razrešenostjo ne gre več za vprašanje, temveč za razrešeno tematiko, ki ne more prinesiti nobenega novega precedenčnega stališča. Stališče izhaja iz vedno večjega pomena precedenčnosti, ki se priznava vlogi Ustavnega sodišča in jo je slednje tudi samo utrdilo prek stališč sprejetih v lastni sodni praksi.

Naj tematiko najprej predstavimo prek enega od splošnih primerov, ki je relevanten za vsa pravna področja. Pred nekaj leti se je v zvezi s postopki revizije pred Vrhovnim sodišče zastavilo vprašanje s področja prava Evropske unije (v

²⁴ Okrepljeno razumevanje ustavnega sodišča kot precedenčnega sodišča nujno pomeni tudi zmanjševanje dostopnosti do Ustavnega sodišča. Za kritiko precedenčnega pristopa do ustavnosodne presoje glej Letnar Čer nič, Jernej. Za argumentacijo v prid omejevanju dostopa do ustavnega sodišča pa glej Sovdat, Jadranka in Knez, Rajko, str. 15.

²⁵ Knez, Rajko, str. 23.

²⁶ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. Up-964/16 z dne 9. 1. 2020, 8. točka obrazložitve.

²⁷ Pred spremembo ZUstS leta 2007 je bila pritožba sprejeta, če so kateri koli trije od devetih ustavnih sodnikov presodili, da pritožba načenna pomembno pravno vprašanje. Glej Kristan, Andrej.

nadaljevanju: EU). Člen 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU)²⁸ zahteva, da mora v primeru dvoma o razlagi ali veljavnosti prava EU zadnje instančno sodišče zastaviti predhodno vprašanje na Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: SEU), oziroma mora pojasniti, zakaj takega vprašanja ne bo zastavilo. Ta tematika je postala relevantna v kontekstu praznih, neobrazloženih sklepov Vrhovnega sodišča o nedopuščeni reviziji. Slednje Vrhovno sodišče v seveda povsem zakonito izdaja, saj mu to dopuščajo procesni zakoni, ki urejajo revizijo,²⁹ izpostavila pa se je potreba po tem, da se to nesporno zakonito postopanje Vrhovnega sodišča uskladi z zahtevami prava EU. Vprašanje je bilo razrešeno v neke vrste dialogu med Vrhovnim in Ustavnim sodiščem ter SEU. V zadevi Up-1133/18 (t.i. zadeva Miška). je Ustavno sodišče Vrhovnemu naložilo, da mora upoštevati zahtevo iz člena 267 PDEU ter svoja stališča v zvezi z (ne) postavitvijo predhodnega vprašanja obrazložiti kljub temu, da nacionalni procesni zakoni tega od Vrhovnega sodišča ne zahtevajo.³⁰ Vrhovno sodišče je o tem nato zastavilo še vprašanje na SEU, ki pa je v zadevi Kubera (C-144/23) pritrdilo stališču Ustavnega sodišča.³¹

Glede na to, da se delovno pravo vedno bolj regulira tudi na ravni EU (npr. vprašanja delovnega časa, skrajšanega delovnega časa, dela za določen čas, napotitve delavcev, kolektivnega odpuščanja in prenosa podjetij), je tematika obveznosti obrazložitve z vidika prava EU za Vrhovno sodišče izjemno relevantna tudi za ustavne pritožbe s področja delovnega prava. Navedeno pa v luči precedenčne narave ustavnopravne presoje pomeni tudi, da če Ustavno sodišče znova obravnava sklep Vrhovnega sodišča, ki ne vsebuje vidikov prava EU, pa je stranka te vidike nedvomno zatrjevala, ne gre več za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki bi presegalo pomen konkretne zadeve. To vprašanje je bilo namreč že razrešeno. Ustavno sodišče v času pisanja tega prispevka prejema ustavne pritožbe s tovrstnim očitkom zoper sklepe Vrhovnega sodišča iz časa, preden je o obveznosti Vrhovnega sodišča odločilo SEU. Odprto ostaja vprašanje, kakšna bo presoja Ustavnega sodišča, ko bo začelo presojati zadeve, ki so bile na Vrhovnem sodišču razsojene po razglasitvi sodbe SEU v zadevi Kubera. Če je namreč o obveznosti navedbe razlogov pred izdajo sodbe SEU obstajal dvom,

²⁸ Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C 326, 26.10.2012.

²⁹ 367.c člen Zakona o pravdnem postopku (ZPP).

³⁰ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. Up-1133/18-25 z dne 31. 3. 2022.

³¹ Sodišče Evropske unije, C-144/23, Sodba KUBERA, *trgovanje s hrano in pijačo, d.o.o.*, 15. 10. 2024.

pa po izdaji omenjene sodbe SEU velja, da je tudi Vrhovno sodišče svoje razloge za (ne)postavitev predhodnega vprašanja dolžno obrazložiti.

V nadaljevanju predstavljamo še nekaj specifičnih primerov, ko Ustavno sodišče ni sledilo navedbam o tem, da določena ustavna pritožba odpira pomembno ustavnopravno vprašanje, ki bi presegalo pomen konkretne zadeve. V poglavju o hujših posledicah je že predstavljeno vprašanje vezanosti delovnega in socialnega sodišča na oprostilno sodbo iz kazenskega postopka. Gre za primere, ko je bila delavcu izrečena izredna odpoved delovnega razmerja zaradi hujših kršitev obveznosti iz delovnega razmerja, vzporedno pa je zaradi istega historičnega dogodka zoper delavca potekal tudi kazenski postopek, v katerem je bil delavec na koncu oproščen. Višje delovno in socialno sodišče je v teh zadevah zavzelo stališče, da oprostilne sodbe kazenskega sodišča v takih primerih ne gre šteti za novo dejstvo ali dokaz, zaradi katerega bi bila dovoljena obnova postopka, in da delovno sodišče ni vezano na takšno oprostilno sodbo. Ustavno sodišče takega stališča ni štelo kot nerazumnega, o tem vprašanju je tudi že večkrat presojalo, zato vprašanja ni štelo za precedenčnega.³²

V poglavju o hujših posledicah je bila tudi že omenjena neobrazloženost sklepa o nedopustitvi revizije. Tudi o tem vprašanju je Ustavno sodišče že odločalo, zato ne sledi navedbam strank, da dejstvo, da so prejele prazen, neobrazložen sklep Vrhovnega sodišča, odpira pomembno ustavnopravno vprašanje.³³ Kot vidimo, pritožniki pogosto isti vidik, ki jih moti v njihovem predhodnem sodnem postopku, poskušajo predstaviti kot hujšo posledico in kot pomembno ustavnopravno vprašanje, ki naj bi bilo precedenčne narave.³⁴ To ne gre, saj sta pogoja za sprejem ustavne pritožbe povsem različna.

Še en primer splošnega argumenta, ki se pogosto pojavlja v ustavnih pritožbah, tudi tistih s področja delovnega prava, se nanaša na odstop od ustaljene sodne prakse. Pritožniki se pogosto sklicujejo na to, da je v njihovem primeru bodisi Višje delovno in socialno sodišče ali pa Vrhovno sodišče odločilo drugače kot v nekem drugem, po njihovem mnenju primerljivem primeru. Ustavno sodišče na podlagi tovrstnih argumentov ustavne pritožbe ne sprejme v obravnavo, saj

³² Ustavno sodišče Republike Slovenije, sklep št. Up-422/22-8 z dne 23. 11. 2023. Pred tem je tako stališče zavzelo tudi v zadevah št. Up-461/20, U-I-219/20 z dne 20. 5. 2022 in št. Up-591/22 z dne 23. 8. 2023.

³³ Up-441/24

³⁴ Ustavno sodišče Republike Slovenije, sklep št. Up-441/24 z dne 7. 2. 2025.

ni pristojno za poenotenje sodne prakse (za to je pristojno Vrhovno sodišče),³⁵ poleg tega pa se je o tem, da odstop od sodne prakse sam po sebi ne predstavlja kršitve ustavnih pravic, že večkrat izreklo ter posledično tega vprašanja ne more šteti za precedenčnega.³⁶ Pritožniki odločitvam rednih sodišč pogosto očitajo tudi arbitrarnost in očitno napačnost, vendar se je Ustavno sodišče tudi do tovrstnih očitkov že mnogokrat opredelilo in zato običajno ne morejo pomeniti pomembnega ustavnopravnega vprašanja, ki bi presegalo pomen konkretne zadeve. Tovrstne ustavne pritožbe, ki utemeljeno očitajo arbitrarnost ali očitno napačnost, bi lahko bile sprejete v obravnavo le v primeru obstoja hujših posledic za pritožnika.

Za zaključek tega poglavja naj omenimo še en primer, specifičen za področje delovnega prava. Ustavni pritožnik je osporaval pomanjkanje kontradiktornega postopka v primeru opozorila pred krivdno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. Ker je ustavno sodišče ugotovilo, da je že zakonodajalec s spremembo Zakona o delovnih razmerjih³⁷ zagotovil kontradiktornost tega postopka, tudi to vprašanje ne more več šteti za precedenčno.³⁸

4. SKLEPNO

V prispevku smo predstavili ustaljeno obravnavo ustavnih pritožb ter podrobneje razložili presojo pogojev za njihov sprejem v vsebinsko obravnavo. Leta 2024 več kot 95 % ustavnih pritožb ni bilo sprejetih v obravnavo, v večini primerov pa so bili ustavni pritožniki o tem obveščeni z neobrazloženim sklepom, iz katerih razlogi za nesprejem niso (jasno) razvidni. Nizek odstotek ustavnih pritožb, sprejetih v obravnavo, izhaja iz okrepljene precedenčne vloge Ustavnega sodišča, ta pa se bo še bolj okrepila v primeru morebitnega sprejema načrtovanih sprememb ustave, ki bi Ustavnemu sodišču pod novimi ustavnimi in zakonskimi pogoji omogočila diskrecijsko izbiranje precedenčnih primerov, o katerih bi vsebinsko odločalo.³⁹ V prispevku je podrobneje predstavljen način, na katerega Ustavno

³⁵ 367.a člen ZPP.

³⁶ Ustavno sodišče Republike Slovenije, sklep št. Up-94/24 z dne 31. 1. 2025.

³⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D), Uradni list 114/2023.

³⁸ Ustavno sodišče Republike Slovenije, sklep št. Up-1510/23 z dne 25. 11. 2024.

³⁹ O zasnovi sprememb ustave glej Jadranka Sovdat, Predlagane spremembe ustave – Diskrecija pri izbiranju pobud in ustavnih pritožb za obravnavanje in privilegirani predlagatelji, Dignitas, 2018, <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-A6D5Y85T>.

sodišče obravnava oba glavna pogoja za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo – i) hujše posledice za pritožnika in ii) obstoj pomembnega ustavnopravnega vprašanja, ki presega pomen konkretne zadeve. Ustavni pritožniki le redko zadostijo navedenima (alternativnima) pogojema. Hujših posledic včasih sploh ne navajajo, ali jih navajajo pavšalno in splošno, jih utemeljujejo s kršitvami pravic in svoboščin, včasih pa kot hujše posledice navajajo obveznost plačila določenega zneska. To niso primerni načini za izpolnitev pogoja hujših posledic. Prav tako velikokrat neustrezno in neuspešno kot precedenčna opredeljujejo vprašanja, o katerih se je ustavno sodišče že izreklo in zato po naravi stvari ne morejo biti več precedenčna.

Ob vsem tem se seveda lahko postavi smiselno vprašanje, kaj sploh lahko šteje za hujšo posledico in kaj Ustavno sodišče sploh še šteje za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve. Kot že rečeno, Ustavno sodišče izgubo zaposlitve pod določenimi pogoji šteje za hujšo po naravi stvari. Prav tako ni izključeno, da ne bi v prihodnje štel za hujšo posledico tudi drugih okoliščin, povezanih z delovnimi razmerji, ki bi jih pritožnik konkretno in natančno navedel in izkazal.

Dejstvo tudi je, da je kljub številnim razrešenim precedenčnim vprašanjem (tako na področju delovnega prava kot na drugih pravnih področjih) še vedno mogoče identificirati nova vprašanja precedenčnega pomena. To dokazujejo ustavne pritožbe s področja delovnega prava, ki so bile sprejete v obravnavo in je na njihovi podlagi Ustavno sodišče tudi sprejelo prelomna stališča, zlasti s področja neodpovedljivosti pravicam iz delovnega razmerja.⁴⁰ Področje zaposlovanja, dela in delovnih razmerij se nenehno razvija in spreminja, nastajajo nove oblike dela, ki prinašajo nove izzive (agencijsko delo, delo brez opredeljenih delovnih ur, delo na zahtevo, napoteni delavci, področje zaposlovanja tujcev ipd.). Temu sledi nova regulacija na nacionalni ravni, v regulacijo pa se vedno bolj intenzivno vključuje tudi Evropska unija (nazadnje z idejo »talent poola«, prek katerega naj bi v Evropsko unijo privabili najbolj kvalificirane zaposlene z vsega sveta).⁴¹ Vse navedeno bo generiralo nove pravne spore ter sprožalo nove pravne dileme, na njihovi podlagi pa bo mogoče opredeliti nova precedenčna ustavnopravna vprašanja.

⁴⁰ Glej Mežnar, Špelca.

⁴¹ Evropska komisija.

VIRI IN LITERATURA

- Evropska komisija, EU Talent Pool, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13716-EU-Talent-Pool_en.
- Evropska unija, Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C 326, 26. 10. 2012, str. 47–390.
- Knez, Rajko. Poslanstvo Ustavnega sodišča Republike Slovenije. V: Ciril Ribičič (ur.), Poslanstvo in delovanje Ustavnega sodišča. Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana, 2022.
- Kristan, Andrej. Tri razsežnosti pravne države. Slabitev pravne države z omejevanjem dostopa do ustavnega sodišča. *Revus*, 9, 2009. <https://journals.openedition.org/revus/469>.
- Letnar Černič, Jernej. Vprašljiva praksa Ustavnega sodišča? *Ius Info*, 30. 10. 2014, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/128941>.
- Maček, Patricij. O vlogi Ustavnega sodišča RS, *Ius Info*, 2. 8. 2017, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/v-srediscu/201393>.
- Mežnar, Špelca. Neodpovedljivost pravicam delovnega prava, Delavci in delodajalci – *Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti*, št. 2-3, letnik XXV, 2025, str. 391–304.
- Nerad, Sebastian. Nekatera pravila v postopku z ustavno pritožbo, *Komentar Ustave*, 2011, <https://e-kurs.si/komentar/nekatera-pravila-v-postopku-z-ustavno-pritozbo/>.
- Nerad, Sebastian. Selekcija ustavnih pritožb na Ustavno sodišče (Izhodišča za razpravo). V: Ciril Ribičič (ur.), Poslanstvo in delovanje Ustavnega sodišča, Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana, 2022.
- Sodišče Evropske unije, C-144/23, Sodba KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo, d.o.o., 15. oktober 2024.
- Sovdat, Jadranka. Predlagane spremembe ustave – Diskrecija pri izbiranju pobud in ustavnih pritožb za obravnavanje in privilegirani predlagatelji, *Dignitas*, 2018, <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-A6D5Y85T>.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. Up-1133/18-25 z dne 31. 3. 2022.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. Up-464/01 z dne 15. 12. 2003.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. Up-964/16 z dne 9. 1. 2020.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2022, 2023, <https://www.us-rs.si/sl/informacijsko-sredisce/publikacije>.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2023, 2024, <https://www.us-rs.si/sl/informacijsko-sredisce/publikacije>.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2024, 2025, <https://www.us-rs.si/sl/informacijsko-sredisce/publikacije>.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-1510/23 z dne 25. 11. 2024.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-161/01-4 z dne 25. 3. 2002.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-422/22-8 z dne 23. 11. 2023.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-441/24 z dne 7. 2. 2025.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-461/20, U-I-219/20 z dne 20. 5. 2022.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-495/22-7 z dne 16. 10. 2023.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-591/22 z dne 23. 8. 2023.

- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. Up-94/24 z dne 31. 1. 2025.
- Zakon o pravdnem postopku, Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 – ZDeb in 92/24 – odl. US.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (MKVCP), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D), Uradni list 114/2023.
- Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS), Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25.

Financiranje: Študijo je podprla Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije – ARIS (P5-0413).

Conditions for Admitting a Constitutional Complaint in Employment Law Cases

Neža Kogovšek Šalamon*

Summary

The article discusses the conditions for the Constitutional Court of the Republic of Slovenia to accept a constitutional complaint for consideration in merits. It focuses on the requirements for accepting constitutional complaints in the field of labour law. These requirements are defined in legislation in very general terms, but the Constitutional Court has, since its inception, developed a body of case law that more precisely outlines the content of these conditions and, thereby, established more detailed criteria for decision-making. The process of deciding whether to accept a constitutional complaint for consideration on merits is relatively non-transparent due to the provisions of the Constitutional Court Act, which raises questions about public trust in the functioning of the Constitutional Court. Decisions on whether to accept constitutional complaints for consideration on merits are made by panels of three constitutional judges in closed sessions. These decisions are usually made through written communication. However, in borderline cases involving more complex issues, or when consensus cannot be reached through written correspondence, a discussion is held in an in-person closed panel session to decide on the acceptance of the complaint. The judges make their decision based on an analysis of the case, prepared by the reporting judge together with the advisor assigned to the case. This analysis is presented in a written internal document of the Constitutional Court. If the constitutional complaint is accepted for consideration, a non-reasoned decision is issued. If the complaint is not accepted for consideration, a non-reasoned decision is also typically issued in accordance with the Constitutional Court Act. Such decision usually contains only a reference to the relevant statutory provision that defines the conditions for acceptance. Occasionally, it may also include a reference to a previously issued reasoned order in a similar case. This procedure, although explicitly prescribed by the fourth paragraph of Article 55.b of the Constitutional Court Act, enables the Court to function more effectively, but fails to provide for

* Neža Kogovšek Šalamon, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Humanities, University of Primorska and Justice and Vice President of the Constitutional Court, Slovenia.

transparency of the judicial decision making. The aim of this article is to present the court case law in this in more detail and enable the complainants to draft their complaints.