

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude Suzane Žinič iz Velenja in drugih, Simone Žnidar iz Radovljice in drugih ter Leona Marca iz Domžal, na seji dne 16. junija 2005

o d l o č i l o:

1. V prvem odstavku 193. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 in 23/05) se razveljavijo besede "sicer jim preneha delovno razmerje".

2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 167. člena in prvega odstavka 194. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 in 23/05) se zavrže.

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Pobudnice Suzana Žinič in druge izpodbijajo prvi odstavek 193. člena Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU). Zatrjujejo kršitev 2. in 155. člena Ustave. Izpodbijana ureditev naj bi bila tudi v neskladju s pravico do varstva dela (66. člen Ustave). Pobudnice navajajo, da so ob sklepanju delovnega razmerja izpolnjevale vse z zakonom predpisane pogoje za sklenitev delovnega razmerja, z izpodbijano določbo pa je bil naknadno neutemeljeno predpisan še pogoj, da imajo opravljen strokovni izpit. V primeru neopravljenega izpita jim grozi avtomatično prenehanje delovnega razmerja. Tako stroga sankcija je po njihovem mnenju močno nesorazmerna. Menijo namreč, da imajo ustrezno strokovno znanje za opravljanje dela. Nasprotujejo tudi odločitvi zakonodajalca, ki je kot pogoj, da uradniku ni treba opravljati strokovnega izpita, določil mejo pet let službene dobe, s čimer naj bi zaposlene v državnih organih oziroma lokalnih skupnostih postavil v neenak položaj. Uradniki, ki morajo opraviti strokovni izpit, pa so po mnenju pobudnic tudi v slabšem položaju v primerjavi z drugimi zaposlenimi v javni upravi, saj je sporen način prenehanja delovnega razmerja predpisan le zanje.

2. Pobudnice Simona Žnidar in druge v uvodu pobude navajajo, da izpodbijajo 193. in 194. člen ZJU. Iz vsebine pobude izhaja, da se dejansko nanaša le na prva odstavka teh določb. Izpodbijani ureditvi očitajo neskladje s 14. členom Ustave. Razlikovanje med zaposlenimi višjimi upravnimi delavci in upravnimi delavci, ki so na dan uveljavitve ZJU imeli pet ali več let službene dobe, in tistimi, ki tega pogoja niso izpolnjevali (prvi odstavek 193. člena ZJU), naj bi bilo diskriminacijsko. Enako naj bi veljalo tudi za razlikovanje med službeno in delovno dobo. Zakonodajalec bi moral presojeti pogoje za oprostitev opravljanja strokovnega izpita na podlagi ocen zaposlenih in ne glede na službeno dobo. Službena doba sama po sebi namreč še ne dokazuje obsega in stopnje znanja zaposlenih. Ob tem opozarjajo, da je bila od leta 1999 dalje spremenjena skoraj vsa zakonodaja, ki je morala povzeti evropsko zakonodajo. Izpodbijani določbi prvega odstavka 194. člena ZJU pobudnice očitajo, da z avtomatično prevedbo nazivov višjih upravnih delavcev in upravnih delavcev v nove uradniške nazive, ne da bi se ob tem preverjali pogoji za zasedbo delovnega mesta, diskriminacijsko združuje neenake,

torej tiste, ki izpolnjuje vse zahtevane pogoje za zasedbo delovnega mesta, in tiste, ki jih ne izpolnjujejo. To naj bi dokazovalo, da zakonodajalec vendarle ni sledil ciljem zakona, to je k večji strokovni usposobljenosti uradnikov.

3. Pobudnik Leon Marc v uvodu pobude navaja, da izpodbija 167. in 193. člen ZJU. Iz vsebine pobude izhaja, da se dejansko nanaša le na tretji odstavek 167. člena in na prvi odstavek 193. člena tega predpisa. Pobudnik zatrjuje kršitev pravic iz 14. člena in iz tretjega odstavka 49. člena Ustave. V neskladju s tretjim odstavkom 49. člena Ustave naj bi bil motiv zakonodajalca pri uzakonitvi instituta strokovnega izpita. Kot naj bi izhajalo iz zakonodajnega gradiva, naj bi strokovni izpit pomenil varovalko v primerih vstopa v uradniški naziv od zunaj, kar naj bi bilo po mnenju pobudnika sporno z vidika enake dostopnosti do vsakega delovnega mesta. Izpodbijani določbi prvega odstavka 193. člena pobudnik očita, da priznava kot delovno dobo, predpisano kot pogoj za priznanje opravljenega strokovnega izpita, le službeno dobo, ne pa tudi delovne dobe, pridobljene na drugih podobnih delovnih mestih (npr. v raziskovalnih organizacijah, visokem šolstvu, inštitutih, političnih strankah, novinarstvu, z delom poslanca ali političnega funkcionarja). Zakon bi moral določiti takšna podobna delovna mesta oziroma predvideti postopek, v katerem bi se to ugotavljalo. V zvezi z izpodbijanem tretjim odstavkom 167. člena ZJU pa zatrjuje, da vsebin državnega izpita iz javne uprave ne poznajo le univerzitetni učitelji, ki poučujejo te vsebine, temveč tudi vsak diplomant ali oseba z magisterijem pravne fakultete ali fakultete za družbene vede. Uradnik namreč ne potrebuje znanja omenjenih vsebin na ravni univerzitetnega učitelja. Predvidena oprostitev opravljanja ustreznih vsebin znanja strokovnega izpita za univerzitetne učitelje pomeni zato po mnenju pobudnika nepotrebno diskriminacijo oseb z nižjimi akademskimi nazivi.

4. Državni zbor na pobude ni odgovoril.

5. Vlada meni, da so pobude neutemeljene. Glede treh izmed pobudnic tudi navaja, da ne izkazujejo pravnega interesa za vložitev pobude. V zvezi s pobudami za oceno ustavnosti prvega odstavka 193. člena ZJU navaja, da je Ustavno sodišče že obravnavalo pobude za oceno ustavnosti te določbe z vidika skladnosti z 2. in s 155. členom Ustave ter jih zavrnilo kot očitno neutemeljene (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-6/04 z dne 9. 7. 2004). Meni, da je ta presoja vključevala tudi presojo sorazmernosti sankcije. Ob tem poudarja, da je poznavanje sistema državne uprave, ki se preverja v okviru strokovnih izpitov, ključnega pomena za kvalitetno opravljanje uradnikovih nalog in s tem za doseg cilja, ki ga zasleduje ZJU, to je strokovnost in učinkovitost opravljanja javnih nalog. Obenem opozarja na enoletno podaljšanje roka za opravljanje strokovnega izpita, predvideno z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 23/05 – v nadaljevanju ZJU-A). Po njenem mnenju so neutemeljeni tudi očitki o neskladju z 49. členom Ustave. Zavrača tudi očitke o neskladnosti izpodbijanih določb z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Izpodbijane določbe natančno rešujejo vprašanja priznavanja strokovnega izpita oziroma določenih vsebin in prevedbe nazivov upravnih in višjih upravnih delavcev v nove uradniške nazive, s tem da posamezne okoliščine (kot na primer dolžino službene dobe, opravljen pravniški državni izpit, dejstvo, da je uradnik univerzitetni učitelj, oziroma izhodiščni količnik za določitev osnovne plače) štejejo za odločilne.

B) – I

6. Ustavno sodišče je pobude zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo.

7. V skladu z drugim odstavkom 162. člena Ustave in s prvim odstavkom 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju: ZUstS) lahko da vsakdo pobudo za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem, če izkaže svoj pravni interes. Drugi odstavek 24. člena ZUstS določa, da je pravni interes za vložitev pobude podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno predlaga pobudnik,

neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora biti pravni interes neposreden in konkreten, morebitna ugoditev pobudnikovemu predlogu pa mora privedi do izboljšanja njegovega pravnega položaja (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/98 z dne 19. 4. 2001, Uradni list RS, št. 37/01, in OdlUS X, 76).

8. Pobudniki izkazujejo pravni interes za izpodbijanje določbe prvega odstavka 193. člena ZJU. Zatrjujejo namreč, da morajo na podlagi te zakonske določbe opraviti ustrezen strokovni izpit po ZJU, sicer jim bo prenehalo delovno razmerje. Takšna ureditev je po njihovem mnenju v neskladju z Ustavo. Morebitna ugoditev pobudi in sprememba zakonske ureditve na način, kot ga predlagajo pobudniki, bi lahko pomenila izboljšanje njihovega pravnega položaja. Ker zavrženje pobude iz razloga pomanjkanja pravnega interesa preprečuje že izkazan pravni interes enega izmed pobudnikov, se Ustavno sodišče ob tem ni podrobneje ukvarjalo z navedbami Vlade, da na pravni položaj treh izmed pobudnic izpodbijana določba ne vpliva.

9. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 167. člena ZJU je Ustavno sodišče zavrglo (2. točka izreka). Ta zakonska določba predvideva, da se univerzitetnemu učitelju, ki poučuje vsebine iz prvega odstavka 166. člena tega zakona (vsebine strokovnega izpita za imenovanje v naziv), prizna ustrezna vsebina znanja. Pobudnik Leon Marc ne izkazuje, kako bi se njegov pravni položaj izboljšal, če bi morali strokovni izpit opravljati tudi univerzitetni učitelji. Zato za oceno ustavnosti navedene določbe ni izkazal pravnega interesa.

10. Ustavno sodišče je zavrglo tudi pobudo za oceno ustavnosti prvega odstavka 194. člena ZJU (druga točka izreka). Pobudnicam, ki izpodbijajo to zakonsko določbo, ni mogoče priznati pravnega interesa za pobudo. Omenjena zakonska določba predvideva prevedbo nazivov upravnih in višjih upravnih delavcev v nove uradniške nazive. Pobudnice niso izkazale, kako bi lahko morebitna ugoditev pobudi in posledična sprememba izpodbijane določbe vplivala na izboljšanje njihovega pravnega položaja.

B) – II

11. Pobudo za oceno ustavnosti prvega odstavka 193. člena ZJU je Ustavno sodišče sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

Presoja ustavnosti prvega odstavka 193. člena ZJU

12. Pobudniki so uradniki, ki morajo na podlagi določbe prvega odstavka 193. člena ZJU opraviti strokovni izpit za imenovanje v naziv. Strokovni izpit po ZJU je eden izmed pogojev za imenovanje uradnika v naziv (druga alineja prvega odstavka 86. člena).¹ Strokovni izpit za imenovanje v naziv, za katerega je predpisana univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba, je državni izpit iz javne uprave, za druge nazive pa strokovni upravni izpit (prvi odstavek 164. člena ZJU). Izpodbijana določba prvega odstavka 193. člena ZJU ureja obveznost opravljanja strokovnih izpitov uradnikov, ki so se pri državnem organu ali upravi lokalne skupnosti zaposlili še pred začetkom uporabe ZJU. Skladno s to določbo se šteje, da izpolnjujejo pogoj glede strokovnega izpita po tem zakonu uradniki, ki so na dan, ko se začne uporabljati ta zakon, v delovnem razmerju pri državnem organu ali upravi lokalne skupnosti in so si pridobili naziv višjega upravnega delavca ali upravnega delavca po predpisih, ki so veljali pred uveljavitvijo tega zakona, če imajo najmanj pet let službene dobe. Drugi uradniki, razen tistih, ki so opravili ustrezen strokovni izpit po Zakonu o pripravništvu, strokovnih izpitih in izpopolnjevanju strokovne izobrazbe delavcev v državni upravi in pravosodju (Uradni list SRS, št. 8/80, 27/85, 35/85, 39/85, Uradni list RS, št. 18/93 – ZOdv in 13/94 – ZPDI), pravosodni izpit

oziroma pravniški državni izpit, morajo strokovni izpit opraviti v treh letih od začetka uporabe tega zakona, sicer jim preneha delovno razmerje.

13. Bistvene očitke pobudnikov glede neustavnosti prvega odstavka 193. člena Ustave je mogoče strniti v naslednje:

– V neskladju z 2. in s 155. členom Ustave naj bi bilo, da morajo strokovni izpit opraviti tudi uradniki, za katere ob sklenitvi delovnega razmerja ta pogoj še ni veljal.

– Izpodbijana ureditev naj bi pomenila neutemeljeno razlikovanje med uradniki glede na vrsto in dolžino delovne dobe, s čimer naj bi bil kršen 14. člen Ustave.

– Sankcija prenehanja delovnega razmerja, predvidena za primer, če uradnik v zakonsko predpisanem roku ne opravi izpita, naj bi bila v hudem nesorazmerju s cilji, ki jih zasleduje izpodbijana ureditev. Takšna ureditev naj bi bila v neskladju s pravico do varstva dela iz 66. člena Ustave.

14. Pobude za oceno ustavnosti prvega odstavka 193. člena ZJU iz razloga, ker predpisuje obveznost opravljanja strokovnega izpita tudi za uradnike, za katere ob sklenitvi delovnega razmerja takšen pogoj še ni veljal, je Ustavno sodišče že obravnavalo. S sklepom št. U-I-6/04 z dne 9. 7. 2004 je kot očitno neutemeljene zavrnilo očitke pobudnikov o neskladnosti takšne ureditve z 2. in s 155. členom Ustave. Pobudniki ne navajajo novih razlogov, ki bi lahko utemeljili drugačno odločitev.

15. Določba 155. člena Ustave, razen pod pogoji iz drugega odstavka, prepoveduje povratni učinek pravnih aktov. Predpis učinkuje povratno tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred njegovo uveljavitvijo. S tem predpis poseže v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bila zaključena v času veljavnosti prejšnje pravne norme (odločba št. U-I-112/95 z dne 8. 5. 1997, Uradni list RS, št. 34/97, in OdlUS VI, 57). V primeru prvega odstavka 193. člena ZJU ne gre za takšno določbo. ZJU je stopil v veljavo petnajsti dan po objavi v Uradnem listu in se pričel uporabljati eno leto po objavi (204. člen ZJU). Z izpodbijano določbo je bilo predvideno, da morajo uradniki, ki ne izpolnjujejo pogoja strokovnega izpita, tega opraviti v dveh letih od začetka uporabe zakona. Z novelo ZJU je bil ta rok podaljšan na tri leta (2. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 23/05 – v nadaljevanju: ZJU-A). Po navedenem ni mogoče trditi, da izpodbijana zakonska določba učinkuje povratno.

16. Varstvo pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej je zagotovljeno z določbo 2. člena Ustave, da je Slovenija pravna država. Med načela pravne države sodi tudi načelo varstva zaupanja v pravo. To načelo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu. Na novo predpisani pogoji morajo biti v razumnem sorazmerju s cilji, ki jih zasleduje sprememba zakonodaje. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od ustavnih pravic, katerim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo pravic zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne ustavne pravice dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem spornem primeru treba dati prednost. Upošteva se navedene pogoje sme zakonodajalec spremeniti pogoje za opravljanje določenega poklica oziroma dejavnosti tudi za osebe, ki ta poklic oziroma dejavnost v času spremembe pravne ureditve že opravljajo (glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-93/98 z dne 9. 4. 1998, Uradni list RS, št. 35/98, in OdlUS VII, 66, ter št. U-I-331/02 z dne 3. 7. 2003, Uradni list RS, št. 70/03, 83/03 – popr. ter 91/03 – popr. popravka in OdlUS XII, 67). Pri tem mora upoštevati tudi, da mora biti prizadetim osebam dana možnost, da se na novo

ureditev pripravijo (poleg omenjenih glej tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-14/97 z dne 19. 11. 1998, Uradni list RS, št. 83/98, in OdlUS VII, 204, ter št. U-I-189/99 z dne 19. 9. 2002, Uradni list RS, št. 86/02, in OdlUS XI, 177).

17. Uspešno opravljen strokovni izpit pomeni dokazilo o določenem obsegu in stopnji znanja uradnikov, ki so takšen izpit opravili. Zakonsko določena obveznost opravljanja strokovnega izpita pomeni prispevek k večji strokovni usposobljenosti uradnikov kot enemu izmed ciljev, ki ga je zasledoval zakonodajalec ob sprejemanju ZJU (Poročevalec DZ, št. 31 /01). Pobudnik Leon Marc sicer meni, da je bil cilj zakonodajalca ob uzakonitvi obveznosti opravljanja strokovnega izpita otežiti zaposlitev na uradniških delovnih mestih posameznikom, ki se na novo zaposlujejo kot uradniki, kar naj bi bilo v neskladju s tretjim odstavkom 49. člena Ustave. Ob tem pa celo sam ugotavlja, da morajo strokovni izpit opraviti tudi nekateri na dan začetka uporabe ZJU že zaposleni uradniki. Navedeno kaže na to, da strokovnega izpita ni mogoče razumeti kot ukrep, katerega namen je bil čim bolj otežiti zaposlovanje novih uradnikov, temveč ga je treba šteti za ukrep, ki naj prispeva k večji strokovni usposobljenosti vseh bodočih in že zaposlenih uradnikov, za katere ni zakonodajalec presodil, da so zahtevano raven strokovne usposobljenosti dosegli že na druge načine. Navedbam, s katerimi pobudnik utemeljuje neskladje izpodbijane določbe s tretjim odstavkom 49. člena Ustave, zato ni mogoče pritrditi.

18. Obvezno opravljanje strokovnega izpita lahko torej pomembno prispeva k boljšemu oziroma učinkovitejšemu delovanju organov, v katerih so zaposleni ti uradniki. To pa je nedvomno v javnem interesu. Vse navedeno velja tudi za obravnavani primer, kjer je sporno, da morajo ustrezen strokovni izpit opraviti tudi že zaposleni uradniki. Glede na to izpodbijani zakonski ureditvi ni mogoče očitati nerazumnosti. Prav tako pobudniki ne navajajo razlogov, ki bi kazali na nesorazmerje med izpodbijanym ukrepom (obveznost opravljanja strokovnega izpita za že zaposlene uradnike) in zasledovanymi cilji (strokovnost delovanja državnih organov in organov lokalne samouprave).

19. Pobudniki tudi niso izkazali, da prizadetim ni bila dana možnost, da se na novo ureditev ustrezno pripravijo, kar bi prav tako lahko utemeljilo neskladje izpodbijane ureditve z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Prvi odstavek 193. člena ZJU je sprva določal, da morajo uradniki opraviti strokovni izpit v roku dveh let od začetka uporabe ZJU. ZJU je bil objavljen dne 28. 6. 2002, upošteva prehodno določbo 204. člena pa se je pričel uporabljati eno leto po objavi, to je dne 28. 6. 2003. Rok za opravljanje strokovnih izpitov naj bi se torej iztekel z dnem 28. 6. 2005. Vsebinsko strokovnih izpitov ter postopek prijave na izpit in opravljanja izpita je v osnovi uredil že Zakon (členi 164 do 168 ZJU), podrobnejšo ureditev teh vprašanj pa je prepustil podzakonskemu aktu (četrti odstavek 167. člena). Pravilnik o strokovnem izpitu za imenovanje v naziv (Uradni list RS, št. 63/03 – v nadaljevanju: Pravilnik) je bil objavljen skoraj sočasno s pričetkom uporabe ZJU, natančneje dne 30. 6. 2003, in je uredil podrobnejši program obeh izpitov, postopek njunega opravljanja, prijavo, izpitni red, dokumentacijo za prijavo k strokovnemu izpitu in druga vprašanja v zvezi z opravljanjem strokovnih izpitov. Sestavni del Pravilnika sta tudi prilogi s programom za opravljanje državnega izpita iz javne uprave in strokovnega upravnega izpita. S sklepom št. U-I-6/04 je Ustavno sodišče ugotovilo, da je bilo že ob takšni ureditvi mogoče šteti, da je bil prizadetim uradnikom dan na voljo zadosten čas za pripravo na izpit in za opravljanje izpita. Z novelo ZJU-A pa je bil rok za opravljanje izpita podaljšan za celo leto, to je do 28. 6. 2006 (2. člen). Ta okoliščina pomeni le še dodaten razlog za odločitev, da izpodbijani ureditvi ni mogoče očitati neskladja z 2. členom Ustave.

20. Prvi odstavek 193. člena ZJU naj bi bil po mnenju pobudnikov v neskladju z Ustavo tudi zato, ker uvaja neutemeljeno razlikovanje med uradniki glede na vrsto in dolžino delovne dobe. Ta zakonska določba namreč med drugim določa, da se šteje, da izpolnjujejo pogoj glede strokovnega izpita uradniki, ki so na dan, ko se začne uporabljati ta zakon, v delovnem razmerju pri državnem organu ali upravi lokalne skupnosti in so pridobili naziv

višjega upravnega delavca ali upravnega delavca po prejšnjih predpisih, vendar le, če imajo najmanj pet let službene dobe.²

21. Očitka o neustavnosti prvega odstavka 193. člena ZJU, ki kot delovno dobo, predpisano kot pogoj za priznanje strokovnega izpita, upošteva le službeno dobo, ne pa tudi delovne dobe, pridobljene na primerljivih delovnih mestih, Ustavno sodišče ni preizkušalo. Za preizkus izpodbijane določbe s tega vidika namreč pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa. Nihče od pobudnikov niti ne zatrjuje, da je na kakšnem takšnem po mnenju pobudnikov primerljivem delovnem mestu dosegel delovno dobo, katere upoštevanje ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za priznanje strokovnega izpita bi pomenilo, da mu ne bi bilo treba opravljati strokovnega izpita.

22. Očitek glede neustavnosti same dolžine službene dobe, predpisane kot pogoj za priznanje strokovnega izpita (najmanj pet let na dan začetka uporabe ZJU), je Ustavno sodišče preizkusilo z vidika skladnosti takšne ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Vsaj za dve izmed pobudnic je namreč mogoče ugotoviti, da jima strokovnega izpita na podlagi prvega odstavka 193. člena ZJU ni bilo mogoče priznati, ker ob začetku uporabe ZJU nista imeli dovolj dolge službene dobe.

23. Drugi odstavek 14. člena Ustave zakonodajalca zavezuje, da enake primere obravnava enako in različne različno, in dopušča različno urejanje enakih položajev, če obstajajo za takšno razlikovanje razumni in stvarni razlogi. V primerih, ko razlikovanje ne temelji na takšnih razlogih, je mogoče govoriti o kršitvi te ustavne pravice. Odločitvi zakonodajalca, da oprostí obveznosti opravljanja strokovnega izpita le uradnike z določeno dolžino službene dobe, ni mogoče očitati nerazumnosti. Razumno je namreč mogoče predvidevati, da so se uradniki z določeno dobo uradniškega staža strokovno usposobili za uradniško delo, čemur naj bi bil sicer namenjen strokovni izpit. V oceno, ali je zakonodajalec primerno določil dolžino službene dobe, ki omogoča priznanje strokovnega izpita, pa se Ustavno sodišče ne more spuščati. Gre namreč za odločitve, ki sodi v polje proste presoje zakonodajalca in v katero bi lahko Ustavno sodišče poseglo samo v primeru, če bi šlo za očitno nesorazmerno določeno omejitev.

24. Določbi prvega odstavka 193. člena ZJU pobudniki očitajo tudi, da predpisuje prestrogo sankcijo za primer, če uradnik v zakonsko določenem roku ne opravi strokovnega izpita. Pobudniki menijo, da je takšna ureditev v neskladju s pravico do varstva dela (66. člen Ustave). Ta ustavna določba v prvem delu zavezuje državo k sprejemanju ustreznih ukrepov, ki bodo omogočali zaposlovanje in delo. V drugem delu 66. člen Ustave zavezuje državo k varstvu dela. To svojo obveznost uresničuje država predvsem s predpisovanjem varovalnih norm in minimalnih pravic delavcev kot praviloma šibkejši strani v razmerju do delodajalcev. Navedeno med drugim pomeni, da lahko le zakon določi primere in pogoje za prenehanje delovnega razmerja (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-271/95 z dne 15. 5. 1996, Uradni list RS, št. 27/96, in OdlUS V, 82). Pri določanju načinov in razlogov za prenehanje delovnega razmerja mora zakonodajalec upoštevati, da je lahko prenehanje delovnega razmerja proti volji delavca le skrajno sredstvo pri urejanju razmerij med delodajalci in delavci, pri čemer mora zakonodajalec upoštevati načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

25. Prvi odstavek 193. člena ZJU določa, da uradniku, ki v treh letih od začetka uporabe ZJU ne opravi strokovnega izpita, preneha delovno razmerje. Gre za prehodno zakonsko določbo. Ta določba predpisuje obveznost opravljanja strokovnega izpita za uradnike, ki so bili ob uveljavitvi ZJU že v delovnem razmerju pri državnem organu ali upravi lokalne skupnosti, pa jih zakonodajalec ni oprostil obveznosti opravljanja strokovnega izpita. Za to skupino uradnikov torej velja, da morajo strokovni izpit opraviti v zakonsko določenem roku, sicer jim delovno razmerje preneha po samem zakonu.

26. Drugačna ureditev je predvidena za primer, ko strokovnega izpita ne opravi posameznik, ki se po začetku uporabe ZJU na novo zaposli kot uradnik. Prvi odstavek 89. člena ZJU določa, da se lahko v naziv izjemoma imenuje posameznik, ki nima ustreznega strokovnega izpita za imenovanje v naziv, pod pogojem, da najkasneje v enem letu od imenovanja v naziv opravi ustrezen strokovni izpit za imenovanje v naziv. Drugi odstavek te zakonske določbe nadalje določa, da če uradnik zaradi razlogov, ki so na njegovi strani, ne izpolni pogoja iz prejšnjega odstavka najkasneje v enem letu od imenovanja v naziv, se imenovanje v naziv razveljavi. Glede posledic se uporabljajo določbe tega zakona o ugotovitvi nesposobnosti. Posledice zaradi ugotovljene nesposobnosti uradnika so določene v 142. členu ZJU. Iz prvega odstavka te določbe izhaja, da javnemu uslužbencu, za katerega se ugotovi, da je nesposoben za svoj položaj oziroma za svoje delovno mesto, delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi po preteku odpovednega roka brez pravice do odpravnine, če ga v treh mesecih ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje. Na podlagi drugega odstavka 89. člena v zvezi s prvim odstavkom 142. člena ZJU lahko torej delodajalec uradniku, ki najkasneje v enem letu od imenovanja v naziv zaradi razlogov na njegovi strani ne opravi strokovnega izpita, odpove pogodbo o zaposlitvi, če ga v treh mesecih ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto. Kot način prenehanja delovnega razmerja takšnega uradnika je torej predvidena odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, ob obveznem predhodnem poskusu premestitve. Slednja ugotovitev velja ne glede na določbo 6. točke prvega odstavka 153. člena ZJU. Samo po sebi bi bilo to določbo, po kateri uradniku preneha delovno razmerje, če ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi, sicer mogoče razumeti tako, da predvideva prenehanje delovnega razmerja po samem zakonu kot samostojen način prenehanja delovnega razmerja teh uradnikov. Vendar pa je ob upoštevanju omenjenih drugega odstavka 89. člena in prvega odstavka 142. člena ZJU treba šteti, da je s 6. točko prvega odstavka 153. člena ZJU določen le eden izmed razlogov, ki lahko utemeljijo odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca.

27. Na podlagi prvega odstavka 193. člena ZJU preneha uradniku delovno razmerje brez predhodnega poskusa premestitve. Glede posledic neopravljenega strokovnega izpita in v zvezi s tem zlasti glede nastopa sankcije prenehanja delovnega razmerja torej Zakon te uradnike drugače obravnava od uradnikov, ki so se zaposlili po začetku uporabe ZJU in so bili imenovani v naziv ob pogoju, da v enem letu od imenovanja v naziv opravijo strokovni izpit, sicer nastopijo posledice kot v primerih ugotovitve nesposobnosti.³ Za takšno razlikovanje ni najti utemeljenih razlogov. Državni zbor na pobudo ni odgovoril niti razlogi za takšno razlikovanje ne izhajajo iz zakonodajnega gradiva. Glede na navedeno je izpodbijani ureditvi mogoče očitati neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Ustavno sodišče je zato prvi odstavek 193. člena ZJU v delu, v katerem določa, da uradnikom, ki v zakonsko določenem roku ne opravijo strokovnega izpita, preneha delovno razmerje, razveljavilo (1. točka izreka). Takšna razveljavitev pomeni, da za uradnike, na katere se nanaša ta določba, če v zakonsko določenem roku ne bodo opravili strokovnega izpita, ne bo več veljal poseben režim prenehanja delovnega razmerja. Ob tem, ko ni posebne ureditve, in ob uporabi zakonske analogije kot razlagalnem argumentu bo tudi zanje veljala ureditev po drugem odstavku 89. člena v zvezi s prvim odstavkom 142. člena ZJU.

C)

28. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. in 25. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 93 /03 in 98/03 – popr.) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam Lukič. Odločbo je sprejelo soglasno.

Ljubljana, dne 16. junija 2005.

Predsednik

dr. Janez Čebulj I. r.

¹Spregled ustreznega strokovnega izpita za imenovanje v naziv ureja 89. člen ZJU. V naziv se lahko izjemoma imenuje posameznik, ki nima ustreznega strokovnega izpita za imenovanje v naziv, pod pogojem, da najkasneje v enem letu od imenovanja v naziv opravi ustrezen strokovni izpit za imenovanje v naziv (prvi odstavek). V državnih organih, ki niso organi državne uprave, pa se lahko imenuje v naziv posameznik, ki namesto opravljenega strokovnega izpita izpolnjuje druge pogoje, določene v splošnem aktu organa, vendar se v takšnem primeru lahko premesti na delovno mesto v organu državne uprave ali v upravi lokalne skupnosti le pod pogojem, da v roku iz drugega odstavka tega člena opravi strokovni izpit (drugi odstavek).

² Službena doba je delovna doba v statusu javnega uslužbenca v državnih organih in upravah lokalne skupnosti (11. točka prvega odstavka 6. člena ZJU). Državni organi so organi državne uprave in drugi državni organi (1. točka 6. člena ZJU). Organ državne uprave je ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota (2. točka prvega odstavka 6. člena ZJU). Drug državni organ je Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ in drug državni organ, ki ni organ državne uprave (3. točka prvega odstavka 6. člena ZJU). Pravosodni organ je sodišče, državno tožilstvo, državno pravobranilstvo in samostojni organ za odločanje o prekrških (4. točka prvega odstavka 11. člena ZJU):

³ ZJU tudi na splošno določa, da je odpoved iz razloga nesposobnosti dovoljena le, če ni mogoča premestitev (druga točka prvega odstavka 155. člena). Tudi v primeru neuspešno opravljenega poskusnega dela je pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi treba poskusiti uradnika premestiti (četrti točka prvega odstavka 155. člena). Podobno je tudi s splošnim zakonom, ki ureja delovna razmerja, predvideno, da mora v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti delodajalec preveriti, ali je možno delavca zaposliti pod spremenjenimi pogoji ali na drugih delih oziroma ali ga je mogoče dokvalificirati za delo, ki ga opravlja, oziroma ga prekvalificirati za drugo delo. Če ta možnost obstaja, mu mora ponuditi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi (tretji odstavek 88. člena Zakona o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 42/02 – ZDR).