



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Interesna skupina delodajalcev*

Številka: 160-01-1/2024/1  
Ljubljana, 4. 4. 2024

**PREDLOG**

Gospod  
Marko Lotrič  
Predsednik  
Državnega sveta Republike Slovenije

Interesna skupina delodajalcev je na ----- seji dne ----- , na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22, 69/23), sprejela sklep, da vlaga:

- **Pobudo za sprejem Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti devete in enajste alineje 2. člena ter 8., 9., 10., 11. in 12. točke prvega odstavka 18. člena Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti (ZEPDSV) (Uradni list RS, št. 40/06, 50/23).**

Vodja Interesne skupine delodajalcev  
Jože Smole, l.r.

Priloga:

- Predlog zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti

## **ZAHTEVA**

- za začetek postopka za oceno ustavnosti devete in enajste alineje 2. člena ter 8., 9., 10., 11. in 12. točke prvega odstavka 18. člena Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti (Uradni list RS, št. 40/06, 50/23),
- za začasno zadržanje izvrševanja devete in enajste alineje 2. člena ter 9., 10. in 11. točke prvega odstavka 18. člena Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti (Uradni list RS, št. 40/06, 50/23) in
- za absolutno prednostno obravnavo.

### **Obrazložitev:**

#### **I. IZPODBIJANE DOLOČBE**

Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti (Uradni list RS št. 40/06, 50/23, v nadaljevanju: ZEPDSV) v 2. členu opredeljuje pojme, ki se uporabljajo v tem zakonu. Med njimi je v deveti alineji določeno, da se kot delavec v smislu tega zakona šteje tudi oseba, ki na kakršnikoli drugi podlagi opravlja delo za delodajalca ali opravlja samostojno poklicno, kmetijsko ali drugo dejavnost, pod pogojem, da ga opravlja osebno in je vključen v delovni proces delodajalca ali pretežno uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa delodajalca, in oseba, ki pri delodajalcu opravlja delo zaradi usposabljanja. V enajsti alineji istega člena je določeno, da se kot delodajalec v smislu tega zakona šteje tudi oseba, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi zaposluje delavca oziroma osebo, ki opravlja delo. Kot delodajalec se šteje tudi kmet ali kmetica (v nadaljnjem besedilu: kmet) ali fizična oseba, ki sam/-a ali s člani svojega gospodarstva oziroma z družinskimi člani opravlja kmetijsko, pridobitno ali drugo dejavnost kot edini ali glavni poklic in ne zaposluje drugih oseb. V prvem odstavku 18. člena ZEPDSV določa podatke, ki se morajo vpisovati v evidenco o izrabi delovnega časa za posameznega delavca. Med temi so določeni v 8. točki čas prihoda na delo in odhoda delavca z dela, v 9. točki izraba in obseg izrabe odmora med delovnim časom, v 10. točki opravljene ure v drugih posebnih pogojih dela, ki izhajajo iz razporeditve delovnega časa (zlasti opravljene ure nočnega, nedeljskega, izmenskega, prazničnega dela, dela v deljenem delovnem času in druge oblike razporeditve delovnega časa, določene z zakonom ali kolektivno pogodbo), v 11. točki pa opravljene ure v neenakomerno razporejenem delovnem času ali v začasno prerazporejenem delovnem času, v 12. točki pa tekoči seštevek ur v tednu, mesecu oziroma letu, iz katerega je razvidno referenčno obdobje, ki se upošteva za neenakomerno razporeditev in za začasno prerazporeditev polnega delovnega časa.

Istočasno Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE, 57/21 – odl. US, 54/22 – ZUPŠ-1, 100/22 – ZSZUN in 102/23, v nadaljevanju: ZViS) v 14. točki tretjega odstavka 81.a člena določa, da se

ne glede na določbe zakona, ki ureja evidence na področju dela in socialne varnosti, v evidenci o izrabi delovnega časa ne evidentirajo čas prihoda na delo in odhoda delavca z dela, izraba in obseg izrabe odmora med delovnim časom, opravljene ure v drugih posebnih pogojih dela, ki izhajajo iz razporeditve delovnega časa (zlasti opravljene ure nočnega, nedeljskega, izmenskega, prazničnega dela, dela v deljenem delovnem času in druge oblike razporeditve delovnega časa, določene z zakonom ali kolektivno pogodbo), opravljene ure v neenakomerno razporejenem delovnem času ali v začasno prerazporejenem delovnem času in tekoči seštevek ur v tednu, mesecu oziroma letu, iz katerega je razvidno referenčno obdobje, ki se upošteva za neenakomerno razporeditev in za začasno prerazporeditev polnega delovnega časa.

Predstavljene določbe so rezultat sprememb in dopolnitev navedenih zakonov, do katerih je prišlo 2023. Državni zbor je najprej obravnaval in sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti (Uradni list RS, št. 50/23, v nadaljevanju: ZEPDSV-A). V času obravnave predloga tega zakona je bilo podanih več pobud za upoštevanje posebnosti različnih dejavnosti, tako da bi se ohranilo takrat obstoječe stanje glede vpisov v evidenco o izrabi delovnega časa oziroma alternativno, tako da bi se s kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti lahko vodenje evidenc uredilo drugače. Te pobude niso bile sprejete kot del ZEPDSV-A, vendar pa je bil prej kot v mesecu dni po sprejemu tega zakona vložen predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu, EPA 802-IX (ta predlog je bil sprejet in zakon objavljen v Uradnem listu št. 102/23, v nadaljevanju: ZViS-M), s sprejemom katerega se je uvedlo izjemo glede evidentiranja delovnega časa za dejavnost, ki jo pokriva ZViS. Skladno z novo 14. točko tretjega odstavka 81.a člena ZViS se tako ne evidentirajo podatki iz 8. do 12. točke prvega odstavka 18. člena ZEPDSV.

Ob tem velja opozoriti, da deveta alineja 2. člena ZEPDSV širi obseg oseb, za katere je treba voditi evidence o izrabi delovnega časa, enajsta alineja 2. člena ZEPDSV pa širi obseg subjektov, ki so zavezani voditi evidence o izrabi delovnega časa. Kot delavec se skladno z deveto alinejo 2. člena ZEPDSV šteje tudi oseba, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi opravlja delo za delodajalca ali opravlja samostojno poklicno, kmetijsko ali drugo dejavnost, pod pogojem, da ga opravlja osebno in je vključen v delovni proces delodajalca ali pretežno uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa delodajalca, in oseba, ki pri delodajalcu opravlja delo zaradi usposabljanja. Kot delodajalec pa se šteje tudi oseba, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi zaposluje delavca oziroma osebo, ki opravlja delo. Kot delodajalec se šteje tudi kmet ali kmetica (v nadaljnjem besedilu: kmet) ali fizična oseba, ki sam ali s člani svojega gospodarstva oziroma z družinskimi člani opravlja kmetijsko, pridobitno ali drugo dejavnost kot edini ali glavni poklic in ne zaposluje drugih oseb.

Pred uveljavitvijo novele ZEPDSV-A je v okviru zahtevanih podatkov v zvezi z evidenco o izrabi delovnega časa bilo treba evidentirati le podatek o številu opravljenih ur, ne pa tudi podatka o začetku in zaključku dnevnega delovnega časa<sup>1</sup>. Prav tako ni bilo treba posebej evidentirati izrabe in obsega izrabe odmora med delovnim časom<sup>2</sup>, opravljenih ur v drugih pogojih dela<sup>3</sup> in v neenakomerno

<sup>1</sup> Nova 8. točka prvega odstavka 18. člena ZEPDSV.

<sup>2</sup> Nova 9. točka prvega odstavka 18. člena ZEPDSV.

razporejenem delovnem času<sup>4</sup> ter tekočega seštevka ur<sup>5</sup>. Obveznosti vodenja tekočega seštevka ur so skladno z novim drugim odstavkom 18. člena ZEPDSV oproščeni delodajalci, ki evidence o izrabi delovnega časa ne vodijo elektronsko. Slednji lahko podatke o tekočem seštevku ur v evidenco izrabe delovnega časa vpisujejo tedensko.

Po mnenju predlagatelja novele ZEPDSV-A naj bi širše evidentiranje izrabe delovnega časa bilo posebej pomembno v primerih, ko delavec odmor med delovnim časom izrablja v več delih, v primerih opravljanja dela v drugih posebnih pogojih dela, ki izhajajo iz razporeditve delovnega časa ter v primerih neenakomerno razporejenega delovnega časa oziroma začasno prerazporejenega delovnega časa. S tem naj bi se doseglo zagotovitev učinkovitejšega inšpekcijskega nadzora nad spoštovanjem določb zakonodaje v zvezi z delovnim časom ter zagotavljanjem odmorov in počitkov. Obenem naj bi dnevno beleženje tekoče izrabe delovnega časa na tedenski, mesečni oziroma letni ravni (v referenčnem obdobju) preprečilo popravke za nazaj.

## **II. OČITANE KRŠITVE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE**

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da podrobneje prouči deveto in enajsto alinejo 2. člena, ter 8., 9., 10., 11. in 12. točko prvega odstavka 18. člena ZEPDSV z vidika kršitev naslednjih določb Ustave 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 in 75/16 – UZ70a, v nadaljnjem besedilu: Ustava):

- načelo pravne države (2. člen Ustave),
- enakost pred zakonom (14. člen Ustave) in
- pravica do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave).

## **III. RAZLOGI ZA IZPODBIJANJE**

### **i. Kršitev načela pravne države (2. člen Ustave)**

Za delovanje pravne države (2. člen Ustave) ne zadošča, da so njeni formalni in vsebinski elementi zagotovljeni samo v ustavnem besedilu. Ključno je njihovo uresničevanje v praksi. Temeljno, zares univerzalno načelo slovenskega ustavnopravnega reda, ki sooblikuje vsebino načela pravne države, je načelo sorazmernosti in na njegovi podlagi oblikovani istoimenski test. Načelo sorazmernosti zavezuje vsakogar, še posebej pa nosilce javnih pooblastil, v vseh pravnih razmerjih, v katera vstopajo.<sup>6</sup> Pri vprašanju obsega in dopustnosti omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin je treba sprejete ukrepe presojeti z uporabo strožjega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov: (1) ali je poseg sploh nujen (potreben); (2) ali je ocenjevani poseg primeren za doseg zasledovanega cilja; in (3)

---

<sup>3</sup> Nova 10. točka prvega odstavka 18. člena ZEPDSV.

<sup>4</sup> Nova 11. točka prvega odstavka 18. člena ZEPDSV.

<sup>5</sup> Nova 12. točka prvega odstavka 18. člena ZEPDSV.

<sup>6</sup> M. Avbelj in L. Šturm v komentarju k 2. členu Ustave, v: Komentar ustave Republike Slovenije [Elektronski vir], Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019 (11. 5. 2020).

ali je teža posledic ocenjevanega posega proporcionalna do zasledovanega cilja oz. koristi, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oz. načelo proporcionalnosti). Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.<sup>7</sup> Ob tem velja poudariti, da mora zakonodajalec že tekom zakonodajnega postopka ponuditi podlago, da se test sorazmernosti lahko izvede.

Pomemben vidik načela pravne države je tudi načelo jasnosti in določnosti predpisov. Slednje zahteva, da je iz besedila predpisa mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in namen norme. Norme morajo biti opredeljene jasno in določno tako, da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Zahteva po jasnosti se nanaša na vse predpise, a je še posebej ključna pri zakonih, saj ti opredeljujejo pravice in obveznosti pravnih subjektov, pri čemer mora biti vpliv pravnih določb na ravnanje subjektov čim bolj predvidljiv.<sup>8</sup> Zakonske norme morajo biti take, da jih je sploh možno izvajati.<sup>9</sup> Načelo varstva zaupanja v pravo je prav tako lahko prekršeno, če zakon pravic ali obveznosti, ki jih podeljuje ali nalaga, ne uzakoni tako, da bi bile uresničljive.<sup>10</sup> Ustavno načelo jasnosti in določnosti ne zahteva, da bi predpise morali oblikovati tako, da sploh ne bi bilo treba razlagati njihove vsebine. Razlaganje predpisov je namreč inherenten del pravnega sistema, saj se vsak predpis uporablja tudi z ustrezno razlago. Vendar pa postane predpis problematičen z vidika pravne varnosti, ko s pomočjo pravnih metod razlage ne moremo jasno ugotoviti njegove vsebine.<sup>11</sup> Navedeno načelo je kršeno tudi, če znotraj pravnega reda obstajajo nasprotja oziroma antinomije kot posledica medsebojne neuskladenosti zakonov.<sup>12</sup>

Zakon o delovnih razmerjih (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 – ZIUPOPVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS, v nadaljevanju: ZDR-1) v 5. členu opredeljuje delavca kot »vsako fizično osebo, ki je v delovnem razmerju na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi.« Ta zakonska dikcija delavca definira v povezavi z obstojem pogodbe o zaposlitvi za nedoločen ali določen čas. S pogodbo o zaposlitvi se namreč skladno s prvim odstavkom 11. člena ZDR-1 sklene delovno razmerje. Delovno razmerje pa je razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca (prvi odstavek 4. člena ZDR-1).

Vendar pa pogodba o zaposlitvi ni edina možna pravna podlaga za opravljanje dela, saj se lahko delo opravlja tudi na drugi podlagi, kot so npr. podjemna pogodba, avtorska pogodba, začasno ali občasno delo upokojenca, osebno dopolnilno delo, študentsko delo itd. Te podlage, na podlagi katerih je možno opravljati delo za

<sup>7</sup> Gl. odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003.

<sup>8</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003, § 11; odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-302/98 z dne 14. 10. 1998, § 20.

<sup>9</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013, § 28.

<sup>10</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča RS št. U-I-86/94 z dne 14. 11. 1996, § 24 in U-I-363/98 z dne 1. 7. 1999, § 5–6.

<sup>11</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003, § 11; odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-245/05 z dne 7. 2. 2007, § 8.

<sup>12</sup> M. Avbelj, L. Šturm: Načelo jasnosti in določnosti predpisov, URL: <https://e-kurs.si/komentar/nacelo-jasnosti-in-dolocnosti-predpisov-2019-01/> (16. 2. 2024).

drugega, ne ustvarjajo enakih pravic in obveznosti kot pogodba o zaposlitvi, in vzpostavljajo drugačno razmerje med naročnikom in izvajalcem, kot to velja za delovno razmerje med delodajalcem in delavcem. Ob tem velja posebej izpostaviti, da ZDR-1 določa, da se delo ne sme opravljati na podlagi pogodbe civilnega prava, kadar obstajajo elementi delovnega razmerja (drugi odstavek 3. člena ZDR-1). Oseba torej ne sme opravljati dela po podjemni pogodbi, če obstajajo elementi delovnega razmerja.

ZEPDSV v 9. točki 2. člena določa, da se kot delavec v smislu tega zakona šteje tudi oseba, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi opravlja delo za delodajalca ali opravlja samostojno poklicno, kmetijsko ali drugo dejavnost, pod pogojem, da ga opravlja osebno in je vključen v delovni proces delodajalca ali pretežno uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa delodajalca, in oseba, ki pri delodajalcu opravlja delo zaradi usposabljanja. Pojem delavca se s tem širi preko okvira, ki ga določa temeljni zakon, ki ureja vse vidike položaja delavcev, to je ZDR-1. Pri tem ZEPDSV izenačuje položaje, ki med seboj niso primerljivi, s tem pa posega tudi v vsebino in predvidljivost v času uveljavitve ZEPDSV-A že obstoječih pravnih položajev in razmerij. Ob tem se odpira tudi vprašanje posega v načelo zaupanja v pravo. Namreč, na podlagi 18. člena ZEPDSV v zvezi z 9. točko 2. člena ZEPDSV se morajo voditi evidence izrabe delovnega časa tudi za osebe, ki nimajo sklenjenega delovnega razmerja, temveč delo opravljajo na drugi podlagi, pri čemer navedena določba neodvisno od volje pogodbenih strank spreminja obveznosti le-teh in posega v že sklenjene pogodbe, ki so v fazi izpolnjevanja. Gre za primere kot so osebe, ki delo opravljajo po avtorski ali podjemni pogodbi, lastniki podjetij, prokuristi in člani uprav na individualnih pogodbah, pa tudi župani, sodniki, tožilci, vladni funkcionarji, poslanci... Navedeni kljub temu, da ne ustrezajo definiciji delavca po delovnopравни zakonodaji, praviloma izpolnjujejo pogoje iz devete alineje 2. člena ZEPDSV in zato spadajo pod okrilje ZEPDSV in bi zato bilo zanje treba voditi evidence po ZEPDSV oz. bi bilo treba v vsakem posamičnem primeru ugotavljati ali izpolnjujejo vse pogoje določene v ZEPDSV.

Dodatno velja izpostaviti, da tudi drugi zakoni predpisujejo vodenje evidenc v zvezi z opravljenim delom. Tako npr. Zakon o preprečevanju zaposlovanja in dela na črno (Uradni list RS, št. 32/14, 47/15 - ZZSDT, 43/19, 121/21 - ZJN-3B, 78/23 – ZORR, v nadaljevanju: ZPDZC-1) v četrtem odstavku 17. člena določa, da delodajalec vodi evidenco o opravljenem kratkotrajnem delu, ki vsebuje osebno ime, naslov in davčno številko osebe, ki opravlja kratkotrajno delo; uro začetka in zaključka opravljanja kratkotrajnega dela, kot jo je potrdila oseba, ki opravlja kratkotrajno delo, po dnevih ter skupno število ur opravljenega kratkotrajnega dela na mesečni ravni. Tudi Zakon o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT, 55/17, 75/19, 11/20 – odl. US, 189/20 – ZFRO, 54/21, 172/21 – ZODPol-G, 54/22, 59/22 – odl. US in 109/23, v nadaljevanju: ZUTD) v 27.č členu določa evidenco, ki jo je delodajalec dolžan voditi za upravičenca, ki opravlja začasna ali občasna dela. Določba devete alineje 2. člena ZEPDSV v predstavljenih primerih po nepotrebnem vnaša negotovost glede razmerja med ZEPDSV in ZPDZC-1 oziroma med ZEPDSV in ZUTD, ki v trenutno veljavnem besedilu oba določata obveznost vodenja evidenc, ki je po svoji vsebini različna, četudi naslavlja isti pravni položaj.

Prav tako velja izpostaviti, da sta razširjeni definiciji delavca (deveta alineja 2. člena ZEPDSV) ter delodajalca (enajsta alineja 2. člena ZEPDSV), zaradi načina na katerega sta oblikovani, preveč splošni, pomensko odprti in odpirata možnost različnih interpretacij. Tako npr. zaradi razširjene definicije delodajalca izstopa nejasnost v primeru t. i. agencijskih delavcev, saj ni jasno, ali mora evidenco o izrabi delovnega časa zanje voditi agencija za posredovanje dela kot njihov delodajalec (na podlagi desete alineje 2. člena ZEPDSV), naročnik kot subjekt pri katerem so vključeni v delovni proces (na podlagi enajste alineje 2. člena ZEPDSV) ali pa kar oba. Če bi morala evidenco o izrabi delovnega časa voditi oba, se odpirajo še druga vprašanja, kot je npr. kateri od njiju mora delavcu na zahtevo posredovati podatke iz evidence o izrabi delovnega časa, ki se nanašajo nanj (četrti odstavek 19. člena ZEPDSV), v zvezi s tem pa tudi o odgovornosti za kršitev navedene obveznosti.

Ne gre spregledati, da je izpodbijane določbe v praksi ponekod nemogoče izvajati, na številnih področjih pa beleženje točnih minut tudi ni življenjsko, npr. pri delavcih, ki opravljajo delo na več lokacijah ali na terenu ali pa v dejavnostih, ki temeljijo na intelektualnem delu. Gre za preveč različnih situacij, ki jih ni možno urejati z uravnilovko in bi bilo nujno upoštevati njihove posebnosti. Kot je bilo že predhodno predstavljeno, pa ZEPDSV teh posebnosti – razen na področju visokega šolstva – ne upošteva.

## ii. Kršitev načela enakosti pred zakonom (14. člen Ustave)

Ustaljeno stališče Ustavnega sodišča glede splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave je, da to načelo zavezuje zakonodajalca, da bistveno enake položaje obravnava enako. Načelo enakosti pred zakonom pa ne pomeni, da zakon ne bi smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. To pomeni, da mora razlikovanje služiti ustavno dopustnemu cilju, da mora biti ta cilj v razumni povezavi s predmetom urejanja v predpisu in da mora biti uvedeno razlikovanje primerno sredstvo za doseg tega cilja. Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja. Poleg položajev, ki ju primerjamo med seboj, pomeni predmet pravnega urejanja tretji element primerjave (*tertium comparationis*) – to je vrednostno merilo primerjave, glede na katero dva položaja primerjamo med seboj.<sup>13</sup>

Načelo enakosti pred zakonom pa ne pomeni samo, da je enako treba obravnavati tiste subjekte in/ali pravne ter dejanske stanove, ki so si v bistvenem podobni, temveč tudi, da je različno treba obravnavati tiste subjekte in/ali pravne ter dejanske stanove, ki so si v bistvenem različni. Različna obravnava enakih subjektov ter pravnih in dejanskih okoliščin pomeni poseg v pravico do enakopravnosti, prav tako kot enaka obravnava različnih subjektov ter različnih pravnih in dejanskih okoliščin.<sup>14</sup>

Po ustavnosodni praksi se pri ugotavljanju, ali gre za enake ali različne pravne položaje, pri čemer so upoštevane samo bistvene podobnosti ali razlike, izhaja iz predmeta pravnega urejanja. Za različno urejanje bistveno enakih položajev mora

<sup>13</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-147/12 z dne 29. 5. 2013, § 19.

<sup>14</sup> Tako Matej Avbelj, Katarina Vatovec, v komentarju k 14. členu Ustave v: Komentar Ustave Republike Slovenije : [znanstvena monografija], Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.

obstajati razumen in stvarno utemeljen razlog, ki je povezan s predmetom urejanja, saj različno urejanje enakih pravnih položajev ne sme biti samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga.<sup>15</sup> V okviru testa razumnosti Ustavno sodišče ne preizkuša le, ali je razlog, ki je narekoval razlikovanje med pravnimi položaji, sam po sebi razumen, temveč tudi, ali je stvarno utemeljen glede na predmet zakonodajnega urejanja in cilje, ki jih želi zakonodajalec pri tem doseči.<sup>16, 17</sup>

ZEPDSV v osmi alineji 2. člena sledi definiciji delavca, kot jo opredeljuje ZDR-1 v prvem odstavku 5. člena, in sicer določa, da je delavec vsaka fizična oseba, ki je v delovnem razmerju na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi. Vendar pa v deveti alineji 2. člena ZEPDSV določa, da se kot delavec v smislu ZEPDSV šteje tudi oseba, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi opravlja delo za delodajalca ali opravlja samostojno poklicno, kmetijsko ali drugo dejavnost, pod pogojem, da ga opravlja osebno in je vključen v delovni proces delodajalca ali pretežno uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa delodajalca, in oseba, ki pri delodajalcu opravlja delo zaradi usposabljanja. V deseti alineji 2. člena ZEPDSV pri opredelitvi pojma delodajalca sledi določbi drugega odstavka 5. člena ZDR-1, saj določa, da je delodajalec pravna ali fizična oseba ter drug subjekt, kot je državni organ, lokalna skupnost, podružnica tujega podjetja ter diplomatsko in konzularno predstavništvo, ki zaposluje delavca na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Obenem pa v enajsti alineji 2. člena ZEPDSV določa, da se za delodajalca v smislu ZEPDSV šteje oseba, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi zaposluje delavca oziroma osebo, ki opravlja delo. Kot delodajalca šteje tudi kmeta ali kmetico ali fizično osebo, ki sama ali s člani svojega gospodinjstva oziroma z družinskimi člani opravlja kmetijsko, pridobitno ali drugo dejavnost kot edini ali glavni poklic in ne zaposluje drugih oseb.

Pogodba o zaposlitvi ni edina možna pravna podlaga za opravljanje dela za drugega, vendar pa druge pravne podlage ne ustvarjajo enakega položaja med pogodbenima strankama, kot ga ustvarja pogodba o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem.

Splošno izhodišče je, da mora za zakonito opravljanje dela obstajati pravna podlaga, po kateri se takšno delo lahko tudi opravlja. Pri izbiri pravne podlage za delo je treba upoštevati naravo dela oziroma dejavnost ter specifične pogoje za opravljanje določenega dela oziroma dejavnosti. ZDR-1 v drugem odstavku 13. člena določa, da se dela ne sme opravljati na podlagi pogodb civilnega prava, če obstajajo elementi delovnega razmerja. Posledično se na drugih pravnih podlagah lahko opravljajo enkratna, občasna ali kratkotrajna dela. Osebe, ki opravljajo delo na teh podlagah, ne uživajo istih pravic in varstva, kot jih imajo osebe, ki delajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Vendar ZEPDSV tega ne upošteva in kot delavca obravnava tudi osebo, ki »na kakršnikoli drugi pravni podlagi opravlja delo za delodajalca ali opravlja

---

<sup>15</sup> Ustavno sodišče je v zadevi U-I-780/21 poudarilo, da za oceno enakosti oziroma različnosti položajev ni pomembna le ena okoliščina oziroma osredotočenost le na določene izbrane vidike, temveč mora primerjava za potrebe ustavnosodne presoje upoštevati vse vidike, ki ponazarjajo naravo in namen primerjanih prvin, saj splošno načelo enakosti zahteva, da se pri iskanju podobnosti oziroma razlik izhaja iz predmeta urejanja (U-I-780/21, tč. 23).

<sup>16</sup> Gl. odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-26/20 z dne 29. septembra 2022, § 16.

<sup>17</sup> V ustavnosodni presoji uporabljeno izrazoslovje – »razumen in stvarni razlog« (npr. U-I-260/95, tč. 8; Up-60/02, tč. 7; U-I-294/04, tč. 23; U-I-275/05, tč. 7; U-I-267/06, tč. 14; tudi npr. Up-217/14, tč. 10) oziroma »razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari« (U-I-149/11, tč. 4; U-I-186/12, tč. 24; U-I-161/12, tč. 14; U-I-84/15, tč. 29) oziroma »razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja« (Up-217/14, tč. 10).

samostojno poklicno, kmetijsko ali drugo dejavnost, pod pogojem, da ga opravlja osebno in je vključen v delovni proces delodajalca ali pretežno uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa delodajalca« ter posledično zanje zahteva vodenje evidenc iz 18. člena ZEPDSV.

Podjemna pogodba je pogodba, s katero se podjemnik zaveže opraviti določen posel. Sklene se za občasna in časovno omejena dela in je urejena v Obligacijskem zakoniku (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631, v nadaljnjem besedilu: OZ). Predmet podjemne pogodbe je lahko izdelava stvari, popravilo stvari, fizično ali umsko delo. Avtorska pogodba se lahko sklene le za dela, ki pomenijo avtorsko delo v skladu z Zakonom o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 68/08, 110/13, 56/15, 63/16 – ZKUASP, 59/19 in 130/22, v nadaljnjem besedilu: ZASP). Avtorska dela so individualne intelektualne stvaritve s področja književnosti, znanosti in umetnosti, ki so izražena na kakršnen koli način. Študentsko delo je občasno ali začasno delo, ki ga študent, dijak ali druga upravičena oseba s študentskim statusom opravlja prek pooblaščenice organizacije na podlagi napotnice. Upokojenci lahko opravljajo začasno ali občasno delo na podlagi pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela kot posebnega civilnopravnega pogodbenega razmerja med delodajalcem in upravičencem, ki ima lahko nekatere elemente delovnega razmerja. Na podlagi ZPDZC-1 se za osebno dopolnilno delo šteje, kadar posameznik samostojno opravlja dela pomoči v gospodinjstvu in njim podobna dela, nabira in prodaja gozdne sadeže in zelišča ter opravlja druga manjša dela, pod pogojem, da posebni predpisi ne določajo drugače. Za osebno dopolnilno delo se šteje tudi, kadar posameznik osebno sam izdeluje, prodaja in prikazuje izdelovanje rokodelskih izdelkov v skladu z zakonom, ki ureja ohranjanje in razvoj rokodeljstva, in ki niso namenjeni zaužitju. V ZPDZC-1 je urejeno tudi kratkotrajno delo, za katero se šteje brezplačno opravljanje dela v mikro družbi z najmanj enim in največ 10 zaposlenimi ali pri samozaposleni osebi z največ 10 zaposlenimi, pri čemer morajo biti izpolnjeni še drugi zakonski pogoji. Samostojno opravljanje določene dejavnosti, ne da bi bilo treba ustanoviti podjetje ali vstopiti v delovno razmerje, je možno tudi s pridobitvijo posebnega statusa (statusa kmeta, statusa samostojnega novinarja, statusa samozaposlenega v kulturi, statusa znanstvenega raziskovalca). Prav tako se ne sme spregledati možnosti, da lahko oseba delo za drugega opravlja tudi kot samostojni podjetnik. Nenazadnje je možno delo opravljati tudi na podlagi individualne pogodbe o zaposlitvi, ki pomeni netipsko pogodbo o zaposlitvi, ki jo delodajalec lahko sklene z managerji in vrhunskimi strokovnjaki. Individualne pogodbe o zaposlitvi npr. s poslovodno osebo se lahko sklene za določen čas, ki je lahko daljši od dveh let. Pogodbene stranki se lahko dogovorita tudi, da se delovno razmerje za določen čas podaljšuje neomejeno, da delovni čas nima omejitev, ob tem pa odmori in počitki niso zakonsko predpisani, temveč se šteje, da poslovodna oseba sama ureja svoj delovnik. Prav tako je strankama prepuščena določitev plačila za delo.

Navedeni primeri opravljanja dela se bistveno razlikujejo od vsebine delovnega razmerja, pri čemer posebej izstopajo določeni elementi - da ne gre za dalj časa trajajoče, odvisno delo in delo po navodilih in pod nadzorstvom delodajalca (kar pa ne izključuje možnosti vključitve delavca v organiziran delovni proces delodajalca) ter da gre za delo posebne narave (npr. avtorsko delo). Ob tem velja opozoriti, da za določene kategorije delavcev že ZDR-1 dopušča drugačno ureditev glede delovnega

časa, nočnega dela, odmorov, dnevnega in tedenskega počitka (gl. 157. člen ZDR-1), kar ZEPDSV ne upošteva. Nadalje delovno razmerje »seže« tudi na socialno-pravno področje, na pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje, kar ne velja za vse možne oblike opravljanja dela, ki so predstavljene zgoraj.

Določba devete alineje 2. člena ZEPDSV s tem, ko s položajem zaposlenega delavca izenačuje tudi druge položaje, in določba enajste alineje 2. člena ZEPDSV, ki s položajem delodajalca izenačuje tudi druge subjekte, kršita načelo enakosti iz 14. člena Ustave, saj brez stvarnega razloga, ki bi izhajal iz narave stvari ali bil stvarno povezan s predmetom urejanja, enako obravnava subjekte, ki so med seboj bistveno različni in v bistveno različnem položaju. Obenem pa v povezavi z 18. členom ZEPDSV zahteva različno obravnavo v bistvenem podobnih položajev. Podjemnik je lahko »vključen v delovni proces delodajalca« ter tudi »uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa delodajalca«, možne pa so tudi nasprotno situacije. Npr. podjetje ima zunanje računovodstvo pri čemer računovodkinja prihaja v podjetje 1 x na teden in tam opravi delo. Če opravlja delo na računalniku podjetja (delovnih sredstvih), bi zanjo za ta čas morali voditi evidenco. Če bi delala na svojem računalniku pa evidence ni treba voditi, ker ne uporablja delovnih sredstev podjetja. Tudi v primeru avtorskega dela so možne situacije, ko je avtor »vključen v delovni proces delodajalca« ter »uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa delodajalca«, pa tudi nasprotno – ko ni vključen v delovni proces in/ali ne uporablja sredstev delodajalca.

Ob tem ne gre spregledati, da je zakonodajalec s sprejemom ZViS-M posegel v ZEPDSV ter določil izjemo glede evidentiranja delovnega časa za dejavnost, ki jo pokriva ZViS, četudi v zakonodajnem postopku ob sprejemanju ZEPDSV-A ni bila upoštevana raznolikost opravljanja dela in delovnih procesov v drugih dejavnostih niti raznolikost pogodb in pravnih položajev, na podlagi katerih se lahko opravlja delo za drugega. Zakonodajalec je torej prepoznal posebnosti delovnega procesa za dejavnost, ki jo pokriva ZViS, s tem da je v 14. točki tretjega odstavka 81.a člena ZViS določil, da se ne glede na določbe zakona, ki ureja evidence na področju dela in socialne varnosti, v evidenci o izrabi delovnega časa ne evidentirajo čas prihoda na delo in odhoda delavca z dela, izraba in obseg izrabe odmora med delovnim časom, opravljene ure v drugih posebnih pogojih dela, ki izhajajo iz razporeditve delovnega časa (zlasti opravljene ure nočnega, nedeljskega, izmenskega, prazničnega dela, dela v deljenem delovnem času in druge oblike razporeditve delovnega časa, določene z zakonom ali kolektivno pogodbo), opravljene ure v neenakomerno razporejenem delovnem času ali v začasno prerazporejenem delovnem času in tekoči seštevek ur v tednu, mesecu oziroma letu, iz katerega je razvidno referenčno obdobje, ki se upošteva za neenakomerno razporeditev in za začasno prerazporeditev polnega delovnega časa. Žal pa ni prepoznal posebnosti drugih položajev in jih ni uredil ustrezno drugače.

Predmet urejanja ZEPDSV so vrste in vsebina evidenc na področju dela in socialne varnosti, način zbiranja podatkov, način vodenja in povezovanja evidenc, način posredovanja podatkov za potrebe državnih organov, lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil ter ostalih uporabnikov, ki te podatke potrebujejo za opravljanje zakonsko določenih nalog oziroma za vodenje zbirk podatkov o posameznikih ali posameznicah ter za namene izvajanja statističnih, socialno ekonomskih in drugih raziskovanj, ki imajo zakonsko podlago (1. člen ZEPDSV). Posledično ne bi smel

posegati v ureditev, ki jo predpisuje ZDR-1 glede opredelitve subjektov pogodbe o zaposlitvi in glede definicij delavca in delodajalca, saj s tem v pravni red vnaša nejasnost in nasprotja, ki jih ni možno razrešiti z uveljavljenimi metodami razlage. Izpodbijane določbe ZEPDSV prav tako ne upoštevajo raznolikost subjektov in položajev glede na naravo dela in delovni proces niti vse bolj pogostega opravljanja pogodbenih obveznosti delavcev izven kraja in sedeža delodajalca (kot so delo na domu, terensko delo, zavarovalniška agentura, samostojni poklici itd.).

Glede na zgoraj navedeno je očitno, da ZEPDSV z deveto in enajsto alinejo 2. člena definicijo delavca in delodajalca razširja in s tem izenačuje velik nabor položajev, ki so med seboj različni in bi jih zato bilo nujno treba obravnavati različno. Deveta in enajsta alineja 2. člena ZEPDSV sta v nasprotju s splošnim načelom enakosti pred zakonom, ker se na njuni podlagi enako obravnavajo položaji, ki bi morali biti obravnavani različno, ob tem pa iz gradiv zakonodajnega postopka ni možno razbrati ustavno dopustnega razloga za takšno obravnavanje.

### **iii. Kršitev pravice do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave)**

Ustava v 74. členu določa, da je gospodarska pobuda svobodna, pri čemer zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij. V prvi vrsti je določba 74. člena Ustave namenjena varstvu gospodarskih subjektov pred državnimi posegi (svobodna gospodarska pobuda je obrambna pravica pred temi posegi). Ob tem Ustava še določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo, prepovedana pa so tudi dejanja nelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco. V praksi Evropskega sodišča za človekove pravice se svobodna gospodarska pobuda varuje kot vidik pravice do zasebne lastnine, saj sta obe pravici močno prepleteni.<sup>18</sup> Gre za skup pravic in upravičenj, ki med drugim obsega predvsem svobodno ustanovitev gospodarskega subjekta (pod zakonskimi pogoji), njegovo vodenje v skladu z ekonomskimi načeli (upoštevaje prisilne predpise), svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekti uresničujejo svoje pridobitne interese v konkurenci na tržišču, izbiro poslovnih partnerjev in podobno, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti<sup>19</sup>.

Državni posegi v pravico do svobodne gospodarske pobude so glede na navedeno sicer dopustni, vendar za dopustnost posegov morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. Omejevanje podjetništva oziroma svobodne gospodarske pobude je dopustno, če je skladno z načelom sorazmernosti, izvedenim iz ustavnega načela o pravni državi (2. člen Ustave), pri čemer je dovoljen tak ukrep zakonodajalca, ki zagotovi učinkovito varstvo javne koristi in hkrati čim manj poseže v ustavno pravico.<sup>20</sup> Ustavno dopustne so tako zgolj tiste omejitve, ki zasledujejo javno korist in ki so, ko gre za način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude, razumne, oziroma tiste, ki so, ko gre za poseg, sorazmerne.

---

<sup>18</sup> Avbelj et al, Komentar ustave Republike Slovenije, I. del, Nova univerza – Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 589.

<sup>19</sup> Odločbi Ustavnega sodišča U-I-140/99, tč. 3 in U-I-59/03, tč. 7.

<sup>20</sup> Gl. Avbelj et al, Komentar ustave Republike Slovenije, I. del, Nova univerza – Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 590.

ZEPDSV-A je razširil obseg podatkov v zvezi z izrabo delovnega časa, ki se morajo evidentirati<sup>21</sup>, s čimer se je nedvomno poseglo v pravico do svobodne gospodarske pobude, saj so se povečale obveznosti gospodarskih družb in nosilcev gospodarske pobude. Poleg povečanja obsega podatkov, se je razširil tudi krog oseb o katerih se ti podatki evidentirajo, ter tudi krog oseb, ki evidence morajo voditi. Dodatne obveznosti glede vodenja evidenc pomenijo dodaten strošek za gospodarske družbe in ostale nosilce gospodarske pobude, s tem pa posegajo v njihovo poslovanje in poslovne rezultate. Če bo gospodarski subjekt obvezne evidence vodil ročno bo zaradi večjega števila vodenih podatkov, ki vključujejo tudi zbirne podatke (npr. tekoči seštevki ur) moral del kadrovskih zmogljivosti nameniti temu opravilu, ali pa zaposliti nove kadre, če bo evidence vodil elektronsko pa to pomeni dodaten strošek za namestitve in vzpostavitev delovanja ter za vzdrževanje sistema za elektronsko registracijo delovnega časa.

Pri tem velja poudariti, da izpodbijane določbe ne pomenijo določitev načina izvrševanja pravice iz 74. člena Ustave ampak poseg v to pravico. Izpodbijana ureditev, s tem, ko nalaga dodatne obveznosti, ki imajo za posledico povečanje stroškov poslovanja, posega v uspešnost poslovanja in jo niža. S tem posega v samo jedro podjetništva in podjetniške pobude.

---

<sup>21</sup> Do uveljavitve ZEPDSV-A je 18. člen zakona zahteval vodenje naslednjih evidenc in podatkov (7x):

- podatke o številu ur,
- skupno število opravljenih delovnih ur s polnim delovnim časom in s krajšim delovnim časom od polnega z oznako vrste opravljenega delovnega časa,
- opravljene ure v času nadurnega dela,
- neopravljene ure, za katere se prejema nadomestilo plače iz sredstev delodajalca, z oznako vrste nadomestila,
- neopravljene ure, za katere se prejema nadomestilo plače v breme drugih organizacij ali delodajalcev in organov z oznako vrste nadomestila,
- neopravljene ure, za katere se ne prejema nadomestilo plače,
- število ur pri delih na delovnem mestu, za katera se šteje zavarovalna doba s povečanjem, oziroma na katerih je obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, z oznako vrste statusa.

Po uveljavitvi ZEPDSV-A 18. člen zakona zahteva vodenje naslednjih evidenc in podatkov (12x):

1. podatke o številu ur,
2. skupno število opravljenih delovnih ur s polnim delovnim časom in s krajšim delovnim časom od polnega, z oznako vrste opravljenega delovnega časa,
3. opravljene ure v času nadurnega dela,
4. neopravljene ure, za katere se prejema nadomestilo plače iz sredstev delodajalca, z oznako vrste nadomestila,
5. neopravljene ure, za katere se prejema nadomestilo plače v breme drugih organizacij ali delodajalcev in organov, z oznako vrste nadomestila,
6. neopravljene ure, za katere se ne prejema nadomestilo plače,
7. število ur pri delih na delovnem mestu, za katera se šteje zavarovalna doba s povečanjem oziroma na katerih je obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, z oznako vrste statusa,
8. čas prihoda na delo in odhoda delavca z dela,
9. izraba in obseg izrabe odmora med delovnim časom,
10. opravljene ure v drugih posebnih pogojih dela, ki izhajajo iz razporeditve delovnega časa (zlasti opravljene ure nočnega, nedeljskega, izmenskega, prazničnega dela, dela v deljenem delovnem času in druge oblike razporeditve delovnega časa, določene z zakonom ali kolektivno pogodbo),
11. opravljene ure v neenakomerno razporejenem delovnem času ali v začasno prerazporejenem delovnem času in
12. tekoči seštevki ur v tednu, mesecu oziroma letu, iz katerega je razvidno referenčno obdobje, ki se upošteva za neenakomerno razporeditev in za začasno prerazporeditev polnega delovnega časa.

Ukrep je nesorazmeren in prekomeren. Izpodbijana ureditev, ob tem, ko naj bi zasledovala varovanje položaja delavcev, naslavlja preširok krog zavezancev, pri čemer ne prinaša ustrezno večjih koristi. Samo zapoved vodenja evidenc, brez možnosti izvajanja nadzora in brez kaznovanja kršitev, ne more zagotoviti zasledovanega cilja. Ob tem pa ni zagotovljeno, da se bo izvajanje zakona nadzorovalo in kršitve sankcioniralo. V Sloveniji je na dan 31. decembra 2022 bilo 235.266 poslovnih subjektov, število vseh inšpektorjev na Inšpektoratu za delo RS pa 92.<sup>22</sup> Tako razmerje ne omogoča, da se kršitve ugotovijo ter sankcionirajo z gotovostjo ter takoj. Poleg tega inšpektorji na terenu zaznavajo tudi primere, ko se evidence vodijo tako, da so v celoti ustrezne in v skladu z zakonom, čeprav je na primer splošno znano, da delavci v določenih obdobjih v določenih dejavnostih delajo več kot osem ur na dan, in to tudi brez dnevnega ali celo tedenskega počitka.<sup>23</sup> Brez sodelovanja delavcev v dokaznih postopkih je ugotavljanje, ali so predložene evidence izraz resničnega stanja, praktično nemogoče.

Obenem, ne glede na to, ali gre za kršitelja ali pa ne, posega v položaj vseh subjektov, ki na trgu opravljajo gospodarsko dejavnost, pa tudi širše. Namreč, na podlagi devete in enajste alineje 2. člena ZEPDSV seže onkraj gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov ter zajema tudi vse za katere delo opravljajo druge osebe, pod pogojem, da delo opravljajo osebno in so vključeni v delovni proces ali pretežno uporabljajo sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa »delodajalca« - to je osebe, ki na kakršnikoli podlagi »zaposlujejo delavca oziroma osebo, ki opravlja delo«.

Poleg tega izpodbijana ureditev, s tem ko ne nudi jasnosti pri določanju obveznosti zavezancev in izvedljivosti pravnih določb, vzpostavlja možnost kaznovanja, ki je v nasprotju z načelom *lex certa* (določnost pravnih norm). Tudi s tem se posega v pravico do svobodne gospodarske pobude, saj kljub nejasnosti in neizvedljivosti zakonsko skladnega ravnanja grozi s prekrškovnimi sankcijami. To ima lahko negativen vpliv na gospodarsko aktivnost slovenskih podjetij, odvrta tuja podjetja od vključevanja v slovensko gospodarstvo, prek tega pa negativno vpliva tudi na uspešnost poslovanja, gospodarsko rast in na zaposlovanje.

## II. ZAHTEVA

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da prouči kršitev 2. in 14. ter 74. člena Ustave in ugotovi, da so deveta in enajsta alineja 2. člena ter 8., 9., 10., 11. in 12. točka prvega odstavka 18. člena Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti (Uradni list RS, št. Uradni list RS, št. 40/06, 50/23) v neskladju z Ustavo, ter da v skladu s 43. členom Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) razveljavi izpodbijane določbe.

---

<sup>22</sup> Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2022, str. 15.

<sup>23</sup> Gl. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2022, str. 57-58.

### III. PREDLOG ZA ZAČASNO ZADRŽANJE

Ustavno sodišče lahko v skladu s prvim odstavkom 39. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12; v nadaljevanju: ZUstS) do končne odločitve v celoti ali delno zadrži izvršitev zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive in škodljive posledice. Skladno s sodno prakso Ustavnega sodišča to pri odločanju o zadržanju izpodbijanega predpisa vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebitnega neustavnega predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se morebiti ustavnoskladne določbe začasno ne bi izvrševale<sup>24</sup>.

Vlagatelj zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti predlaga, da Ustavno sodišče na podlagi 39. člena ZUstS zadrži izvajanje devete in enajste alineje 2. člena ter 8., 9., 10., 11. in 12. točke prvega odstavka 18. člena ZEPDSV, saj bi v nasprotnem primeru lahko nastale nepopravljive škodljive posledice.

Kot je že bilo obrazloženo, pogodbe civilnega prava ne ustvarjajo enakega pravnega položaja, kot ga ustvarja pogodba o zaposlitvi, ZDR-1 pa osebe, ki opravljajo delo na podlagi drugih pogodb, ne opredeljuje kot delavce. ZDR-1 tudi določa, da se mora delo, kadar obstajajo elementi delovnega razmerja, opravljati na podlagi pogodbe o zaposlitvi in ne na podlagi pogodb civilnega prava (drugi odstavek 13. člena ZDR-1).

Izpodbijana ureditev izenačuje različne subjekte in jim nalaga dolžnosti, ki jih nekateri ne morejo realizirati, zaradi neskladnosti med različnimi zakoni pa v pravni red vnaša negotovost glede vodenja evidenc o izrabi delovnega časa. Izvajanje izpodbijanih določb delodajalcem in drugim subjektom, ki jih ZEPDSV izenačuje z delodajalci, neutemeljeno nalaga dodatno breme glede vodenja evidenc izrabe delovnega časa za delavce in za osebe, ki jih ZEPDSV izenačuje z delavci. Naloženo breme je nesorazmerno in ne more zagotoviti želenega učinka, posebej pri subjektih, ki niso delavci, a jih ZEPDSV izenačuje z delavci, ter pri subjektih, ki niso delodajalci, a jih ZEPDSV izenačuje z delodajalci. Pri tem izstopajo osebe, ki v delovni proces delodajalca vključujejo občasno ali za krajši čas, osebe, ki opravljajo avtorsko delo, osebe, ki imajo sklenjene individualne pogodbe, ter številni samostojni poklici. Za nekatere od teh že ZDR-1 v 157. členu predvideva posebnosti glede organizacije dela in izrabe delovnega časa, zato je nesmiselno zahtevati, da se tudi zanje vodijo iste evidence kot za zaposlene delavce. Podobno velja tudi za delavce, ki opravljajo kratkotrajno delo skladno z določbami ZPZDC-1, ki zanje določa podatke, ki se evidentirajo, ter za osebe, ki opravljajo začasna ali občasna dela skladno z določbami ZUTD.

Izpodbijane določbe v teh primerih po nepotrebem vnašajo negotovost glede razmerja med ZEPDSV in ZPDZC-1 oziroma med ZEPDSV in ZUTD, saj oba naslavljata isti pravni položaj ter ob tem določata obveznost vodenja evidenc, ki je po vsebini različna.

Ob že navedenem, se ne sme spregledati tistih primerov, ko je delo organizirano terensko, npr. razne storitve in servisi, ki se izvajajo na naslovu stranke (naročnika). V teh primerih je način evidentiranja izrabe delovnega časa, kot ga določajo

---

<sup>24</sup> Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-144/19-16 z dne 4. 7. 2019, § 6.

izpodbijane določbe skoraj neizvedljiv, oziroma lahko temelji zgolj na podatkih, ki jih delodajalcu sporoči delavec, ob tem pa je za točnost podatkov odgovoren delodajalec, četudi nima možnosti nadzora točnosti prejetih podatkov.

Razširjeni definiciji delavca (deveta alineja 2. člena ZEPDSV) ter delodajalca (enajsta alineja 2. člena ZEPDSV) sta zaradi načina na katerega sta oblikovani, preveč splošni, pomensko odprti in odpirata možnost različnih interpretacij. Tako npr. izstopa primer t. im. agencijskih delavcev, pri katerih ni jasno ali evidenco o izrabi delovnega časa zanje mora voditi njihov delodajalec (na podlagi desete alineje 2. člena ZEPDSV), naročnik (na podlagi enajste alineje 2. člena ZEPDSV), ali pa kar oba. V primeru, če evidenco o izrabi delovnega časa morata voditi oba, se v povezavi s predpisanimi sankcijami za kršitve kot pomembno zastavlja vprašanje, kateri od njiju odgovarja za točnost podatkov (prim. druga alineja prvega odstavka 23. člena ZEPDSV).

Kljub temu, da številni delodajalci, predvsem zaradi narave dela, ne morejo voditi evidenc izrabe delovnega časa na način, kot ga predpisujejo izpodbijane določbe, zakon predpisuje globe v razponu od 1.500 do 20.000 eurov za delodajalca, ki je pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik oziroma posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost (prvi odstavek 23. člena ZEPDSV), od 300 do 8.000 eurov za manjšega delodajalca (drugi odstavek 23. člena ZEPDSV), od 150 do 1.200 eurov za delodajalca posameznika (tretji odstavek 23. člena ZEPDSV), od 150 do 2.000 eurov za odgovorno osebo delodajalca pravne osebe, samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, ter za odgovorno osebo v državnem organu ali v lokalni skupnosti (četrti odstavek 23. člena ZEPDSV) v primeru, da ne vodi, hrani ali posodablja evidence o izrabi delovnega časa ali pa v tej evidenci navede neresnične, nepravilne ali nepopolne podatke, če delavca pisno ne obvesti o podatkih iz evidence o izrabi delovnega časa ipd. Globe v podobnem razponu so predvidene tudi v 23.a in 23.b členu ZEPDSV, pri čemer so določene povsem nesorazmerno s težo kršitve za katero so predpisane.

Glede na navedeno subjektom, ki jim izpodbijane določbe nalagajo vodenje evidence o izrabi delovnega časa, in njihovim odgovornim osebam, grozijo visoke globe, pri čemer ZEPDSV sam vnaša nejasnosti glede tega kateri podatki se morajo voditi v posameznih primerih, kot je npr. kratkotrajno delo skladno z določbami ZPZDC-1, delo na podlagi individualne pogodbe ali v drugih primerih zajetih z 157. členom ZDR-1. V primeru, če bi se v ustavnosodni presoji izkazala neskladnost izpodbijanih določb z Ustavo, bi izrečene sankcije pomenile težko popravljive škodljive posledice za gospodarske subjekte in njihove odgovorne osebe, saj so zagrožene visoke globe. Nezanemarljivo je tudi dejstvo, da z vodenjem dodatnih podatkov v evidenci izrabe delovnega časa nastajajo tudi dodatni stroški dela in materiala, ki bremenijo vse zavezance za vodenje evidence o izrabi delovnega časa.

Obenem zaradi zadržanja izpodbijanih določb ne bi nastale pravno relevantne škodljive posledice. V primeru zadržanja izpodbijanih določb bi se namreč evidence o izrabi delovnega časa vodile skladno s prej veljavnimi pravili, s čimer bi še vedno bilo zagotovljeno ustrezno sledenje izrabi delovnega časa v vseh tistih primerih, ko gre za delovno razmerje, v primeru posebnih položajev kot so urejeni v 157. členu ZDR-1 in ZPZDC-1 pa ne bi bilo dvoma o podatkih glede opravljenega dela in izrabe delovnega časa, ki se vodijo.

Zaradi vseh navedenih razlogov se predlaga, da Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje devete in enajste alineje 2. člena ter 8., 9., 10., 11. in 12. točke prvega odstavka 18. člena Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti.

#### **IV. PREDLOG ZA ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO**

Vlagatelj zahteve predlaga še, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava absolutno prednostno na podlagi možnosti, ki jo dajeta druga in tretja alineja tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17), saj uporaba izpodbijanih določb resno posega v svobodo ravnanja delodajalcev, avtonomijo strank pri sklepanju pogodb in pravico do svobodne gospodarske pobude ter tako negativno vpliva na pravno varnost ustavno varovanih subjektov. Izpodbijane določbe v nasprotju z določbami ZDR-1 širijo pojem delavca in pojem delodajalca tudi na subjekte, ki jih ZDR-1 ne šteje za delavce in za delodjalce, neskladje med določbami ZEPDSV, ZDR-1 in ZPDZC-1, pa omogoča različne interpretacije in posledično znižuje raven pravne varnosti. Poleg tega izpodbijane določbe 8. do 12. točke prvega odstavka 18. člena ZEPDSV v zvezi z deveto in enajsto alinejo 2. člena ZEPDSV po nepotrebem vnašajo negotovost glede vodenja evidenc, pri čemer je vprašljivo, ali je vodenje evidence v predpisanem obsegu izvedljivo.

Veljavna ureditev, čeprav ne nudi jasnosti in izvedljivosti pri določanju obveznosti zavezancev, tem grozi s kaznimi. Tak položaj je nevzdržen, zato ga je treba čim prej razrešiti, saj negotovost in nejasnost ter neizvedljivost veljavne pravne ureditve v povezavi z zagroženimi sankcijami ima negativni vpliv na gospodarstvo. Izpodbijana pravna ureditev zaradi širitve učinkov tudi na subjekte, ki jih ZDR-1 ne obravnava kot delavce oz. kot delodajalce, posameznike odvrča prav tako od opravljanja občasnih in začasnih del ter od delovne aktivnosti manjšega obsega, odvrča pa tudi od udejstvovanja v gospodarskih aktivnostih manjšega obsega in od opravljanja samostojne dejavnosti in svobodnih poklicev, kar ima negativen učinek na celotno gospodarstvo.

\* \* \*

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije določil državnega svetnika Mitjo Gorenščka.