Številka: U-I-181/16-18
Datum: 15. 11. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 15. novembra 2018

odločilo:

Drugi stavek prvega odstavka 86. člena in 87. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 91/07, 76/08, 87/11 in 91/13) ter 191. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 44/14, 102/15, 23/17, 40/17 in 65/17) niso v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Državni svet vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 86. in 87. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljevanju ZZVZZ) ter 190. in 191. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2), ki urejajo povrnitev škode Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS) in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZPIZ), povzročene njunemu zavarovancu v nekaterih okoliščinah. Predlagatelj zatrjuje, da so izpodbijane določbe v neskladju z 2., 15., 33., 34. in 74. členom Ustave. Protiustavnost navedenih določb utemeljuje z vidika delodajalcev.

2. Predlagatelj navaja, da je do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 126/03 – v nadaljevanju ZZVZZ-G) ZZZS imel pravico zahtevati povrnitev škode od tistega (med njimi delodajalca), ki je iz velike malomarnosti povzročil bolezen, poškodbo ali smrt

zavarovane osebe. ZZVZZ-G pa je prvi odstavek 86. člena ZZVZZ spremenil tako, da je določil, da ima Zavod pravico zahtevati povrnitev škode od tistega, ki je iz malomarnosti povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe. Predlagatelj meni, da razlogi, ki so zakonodajalca vodili k razširitvi odgovornosti za povračilo škode tudi na navadno (lahko) malomarnost (lažje in hitrejše dokazovanje krivde), niso najbolj prepričljivi.

3. Podobno kot v ZZVZZ naj bi bilo povračilo škode urejeno v 190. členu ZPIZ-2. Ker lahko po 190. členu ZPIZ-2 ZPIZ zahteva povrnitev povzročene škode od tistega, ki je iz malomarnosti povzročil invalidnost, telesno okvaro, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ali smrt zavarovanca, naj bi to pomenilo spremembo glede na prej veljavna Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96 in 54/98 – v nadaljevanju ZPIZ/92) in Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZPIZ-1), ki sta urejala povračilo škode ZPIZ le v primeru, če je bila škoda povzročena namenoma ali iz velike malomarnosti. Iz zakonodajnega gradiva naj ne bi bili razvidni razlogi za drugačno ureditev v ZPIZ-2.

4. Predlagatelj meni, da prvi odstavek 86. člena ZZVZZ in 190. člen ZPIZ-2 nista najbolj jasna in določna, saj naj bi bilo mogoče pojem malomarnosti razlagati tudi tako, da kljub spremembi obsega le veliko (hudo, težko) malomarnost. Taka razlaga naj bi bila mogoča zato, ker navedena predpisa ponavljata vsebino 135. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo in 20/18 – v nadaljevanju OZ) in hkrati določata, da se ta (splošni) predpis pri ugotavljanju pravice do odškodnine uporablja subsidiarno.

5. Predlagatelj meni, da odškodninska odgovornost delodajalca v primeru povzročitve škode iz lahke malomarnosti in brez omejitve povračila škode po višini nesorazmerno posega v svobodno gospodarsko pobudo iz prvega odstavka 74. člena Ustave in v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave ter posledično v pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave, še posebno manjših delodajalcev, med temi pa še posebno samostojnih podjetnikov. Meni, da lahko na podlagi izpodbijane ureditve že manjši spregledi zakonske obveznosti privedejo do hujših finančnih posledic za poslovanje, tudi obstoj delodajalca, ki je samostojni podjetnik. V zvezi z navedenim navaja konkretna primera odškodninskih zahtevkov, ki sta v reševanju pred sodišči. Sprašuje se, ali je za dosego z izpodbijano ureditvijo zasledovanega cilja, tj. varnega in zdravega dela, taka ureditev res nujna. Ker tudi druga področja (npr. obvezno avtomobilsko zavarovanje) določajo povračilo škode le do določene višine, meni, da bi bila taka ureditev mogoča in ustrezna tudi na obravnavanih področjih. Še posebno, ker jo za fizične osebe že ureja četrti odstavek 190. člena ZPIZ-2. Predlagatelj glede navedene ureditve sicer meni, sklicujoč se na pravno mnenje prof. dr. Grega Strbana, ki ga zahtevi ne prilaga, da jo je mogoče razlagati tudi tako, da velja tudi za samostojnega podjetnika, ki je fizična in ne pravna oseba.

6. Državni zbor v odgovoru na zahtevo navaja, da je Vlada kot predlagatelj izpodbijanih zakonov podala obširno mnenje o njeni neutemeljenosti, zato sam navaja le temeljne poudarke za svoje stališče. Ne strinja se z očitkom, da so bile za predlagatelja sporne spremembe sprejete brez razlogov. Ti so razvidni iz zakonodajnega gradiva. Državni zbor zavrača tudi očitke, da izpodbijane določbe posegajo v pravice delodajalcev iz 33., 34. in 74. člena Ustave. Izpodbijane določbe obeh zakonov naj bi namreč sledile temeljnemu načelu odškodninskega prava, naj škodo povrne tisti, ki jo je povzročil. To izhodišče naj bi bilo potrjeno tudi ob obravnavi kasneje predlaganih sprememb ZZVZZ, s katerimi so predlagatelji (skupina poslancev) želeli doseči ureditev, ki bi odgovornost delodajalcev za škodo ZZZS omejila na primere velike (hude) malomarnosti. Iz takratnega mnenja Vlade, pa tudi iz mnenja Zakonodajno-pravne službe, Državni zbor v zvezi z očitki, ki se nanašajo na ZZVZZ, poudarja povezanost izpodbijane ureditve z obveznostmi države pri urejanju varnega in zdravega dela,[1] pa tudi stališče, da je možnost izključitve delodajalčeve odgovornosti zelo omejena, vezana le na obstoj izjemnih okoliščin oziroma okoliščin izven njegovega nadzora.

7. Predlagatelj v odgovoru na odgovor Državnega zbora navaja, da vztraja pri zahtevi in trditvi, da Vlada kot predlagatelj zakonov ni ustrezno obrazložila spremembe ureditve. Meni, da zmanjšanje odgovornosti delodajalcev ne pomeni nižanja standardov odgovornosti delodajalca na področju varnosti in zdravja pri delu. Glede na podobnosti med ureditvijo obveznega zavarovanja avtomobilske odgovornosti ter izpodbijanima ureditvama oziroma glede na podobnosti med položajem voznika in delodajalca meni, da k ureditvi omejene odškodninske odgovornosti delodajalca zavezuje tudi drugi odstavek 14. člena Ustave.

8. Vlada meni, da predlagatelj očitke utemeljuje posplošeno ali sploh ne, hkrati pa ne upošteva razlik med izpodbijanima ureditvama. Pojasnjuje, da veljavna ureditev povrnitve škode tako v ZZVZZ kot tudi v ZPIZ-2 temelji na temeljnem načelu odškodninskega prava, da naj škodo v povzročeni višini povrne tisti, ki jo je povzročil. Poudarja, da namen obveznega zdravstvenega zavarovanja ter obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ni zavarovanje odgovornosti delodajalca, temveč zagotavljanje socialne varnosti zavarovancev. Glede očitka o neustreznosti utemeljitve z ZZVZZ-G uveljavljene spremembe opozarja na zakonodajno gradivo,[2] iz katerega naj bi izhajalo, da je bil namen spremembe urediti odgovornost enako, kot jo ureja OZ. K temu naj bi zakonodajalca zavezoval tudi drugi odstavek 50. člena Ustave, ki mu nalaga ureditev delovanja sistemov socialnih zavarovanj in skrb zanj.

9. Vlada meni, da prvi odstavek 74. člena Ustave ne ščiti gospodarskih subjektov pred tem, da jim zaradi doseganja dobička ni treba spoštovati veljavnih predpisov o varnosti in zdravju pri delu. Dodaja še, da je pri razlagi drugega stavka drugega odstavka 74. člena

[1] Pri tem se sklicuje na Direktivo Sveta z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (89/391/EGS) (UL L 183, 29. 6. 1989).

[2] Poročevalec Državnega zbora z dne 4. 9. 2003.

Ustave treba upoštevati drugi odstavek 72. člena Ustave, ki zavezuje državo, da skrbi za zdravo življenjsko okolje posameznika, katerega del je tudi delovno okolje. Vlada meni, da bi drugačna ureditev, torej omejitev odgovornosti le na naklep in hudo malomarnost ter omejitev odgovornosti po višini, bistveno odstopala od veljavne ureditve odškodninske odgovornosti oziroma načel, na katerih temelji, posebej načela, naj škodo v povzročeni višini povrne tisti, ki jo je povzročil. Hkrati pa naj bi taka ureditev pomenila preveliko tveganje za zagotavljanje zdravega in varnega delovnega okolja, saj naj bi pomen zakonodaje s področja varnosti in zdravja pri delu bistveno zmanjšala oziroma celo izničila. Vlada pri tem tudi opozarja, da je v razmerju delavec – delodajalec delavec vedno šibkejša stranka ter da bi drugačna ureditev, ki bi na splošno zmanjšala odškodninsko odgovornost delodajalcev, posegala v pravice delavcev. Pri tem še opozarja, da je treba tudi v primeru odškodninske odgovornosti delodajalcev po izpodbijanih določbah v sodnem postopku ugotoviti vse elemente odškodninske odgovornosti, zato ne gre slediti navedbam predlagatelja, da delodajalci odgovarjajo za kakršnokoli napako, tudi najmanjšo.

10. V zvezi z zahtevo za oceno ustavnosti 190. člena ZPIZ-2 Vlada pojasnjuje, da je ZPIZ-2 v prvem odstavku 190. člena res (drugače kot prej veljavni predpisi, sicer pa enako kot 135. člen OZ) razširil odgovornost za povzročeno škodo tudi na navadno malomarnost. Vendar naj bi se ta določba nanašala na posameznike, ne na delodajalce, kot meni predlagatelj. Odgovornost delodajalcev naj bi bila v tem členu urejena v drugem odstavku in naj bi bila določena kot objektivna odgovornost oziroma odgovornost delodajalca za delavca, torej odgovornost delodajalca ne glede na krivdo v primeru, da je škodo namenoma ali iz malomarnosti zavarovancu povzročil njegov delavec pri delu ali v zvezi z delom. Podobna določba naj bi bila v 147. členu OZ. Vlada opozarja, da delodajalci (kot tudi posamezniki) ne odgovarjajo za tisti del škode, ki nastane zaradi malomarnega ali nepravilnega ravnanja samega zavarovanca. Glede četrtega odstavka 190. člena ZPIZ-2 Vlada pojasnjuje, da gre za omejitev odgovornosti za škodo posameznika – fizične osebe in ne za omejitev zneska odškodnine, za katero v okviru drugega odstavka 190. člena objektivno odgovarja delodajalec. Za samostojnega podjetnika, ki ga predlagatelj posebej omenja in je sicer fizična oseba, naj omejitev odškodnine, ki je določena v 190. členu ZPIZ-2, ne bi veljala, saj naj bi ga bilo v tem okviru treba obravnavati kot delodajalca. Vlada še poudarja, da pri 190. členu ZPIZ-2 ne gre za škodo, ki se uveljavlja zato, ker niso bili izvedeni ukrepi varnosti in zdravja pri delu ali drugi ukrepi, predpisani in odrejeni za varnost ljudi.

11. Vlada pojasnjuje, da ZPIZ-2 v 191. členu ureja krivdno odgovornost delodajalca, kadar je invalidnost, potreba po tuji pomoči in postrežbi ali smrt nastopila pri njegovem delavcu. Člen 191 ZPIZ-2 naj bi urejal odškodninsko odgovornost delodajalca do ZPIZ enako kot prej veljavni predpisi. Predpisovanje pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti na način, da bo zagotovljeno varno delovno okolje, naj bi bilo nujno. Ker pa naj zgolj predpisovanje pogojev za zagotovitev zdravega in varnega delovnega okolja ne bi bilo dovolj, naj bi bil v okviru pokojninskega in invalidskega sistema vpeljan sistem odgovornosti delodajalcev, ki ne izvajajo predpisanih ukrepov za varnost in zdravje pri

delu ali drugih ukrepov, predpisanih in odrejenih za varnost ljudi. Manj stroga ureditev delodajalčeve odgovornosti za povrnitev škode, ki izvira iz opustitve ukrepov za varnost in zdravje delavcev, bi bila po mnenju Vlade v nasprotju s temeljnimi načeli odgovornosti na področju varnosti in zdravja pri delu.
12. Ustavno sodišče je mnenje Vlade poslalo v odgovor predlagatelju, vendar ta nanj ni odgovoril.

B. – I.

Člena 86 in 87 ZZVZZ

13. Člen 86 ZZVZZ določa, da ima Zavod pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od zavarovalnice, pri kateri ima tisti, ki je s prometnim sredstvom povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe, sklenjeno obvezno avtomobilsko zavarovanje. V vseh drugih primerih pa ima Zavod pravico zahtevati povrnitev škode od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe (prvi odstavek 86. člena ZZVZZ). Za škodo, ki jo povzroči v primerih iz prejšnjega odstavka delavec pri delu ali v zvezi z delom, je odgovoren delodajalec (drugi odstavek 86. člena ZZVZZ). Povrnitev povzročene škode iz prejšnjega odstavka ima Zavod pravico zahtevati tudi od delavca, če je povzročil bolezen, poškodbo ali smrt zavarovane osebe s kaznivim dejanjem (tretji odstavek 86. člena ZZVZZ).

14. Člen 87 ZZVZZ določa, da ima Zavod pravico zahtevati, naj povzročeno škodo povrne delodajalec, če je bolezen, poškodba ali smrt zavarovane osebe posledica tega, ker niso bili izvedeni ustrezni higiensko-sanitarni ukrepi, ukrepi varstva pri delu ali drugi ukrepi, predpisani ali odrejeni za varnost ljudi (prvi odstavek 87. člena ZZVZZ). Zavod ima pravico zahtevati, naj povzročeno škodo povrne delodajalec, tudi če nastane škoda zaradi tega, ker je bilo delovno razmerje sklenjeno brez predpisanega zdravstvenega pregleda z osebo, ki zdravstveno ni bila sposobna za opravljanje določenih del oziroma nalog, kar se je pozneje ugotovilo z zdravstvenim pregledom (drugi odstavek 87. člena ZZVZZ).

15. Glede na predlagateljeve navedbe je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj v 86. členu ZZVZZ izpodbija le drugi stavek prvega odstavka, in sicer, kolikor se ta nanaša na delodajalce in kolikor iz njega izhaja, da ti morajo povrniti škodo ZZZS, če so jo zavarovani osebi povzročili iz navadne (lahke) malomarnosti. Glede 87. člena ZZVZZ, ki izrecno opredeljuje primere, v katerih ZZZS zahteva povračilo škode od delodajalcev, pa je (prav tako) štelo, da ga predlagatelj izpodbija, kolikor je podlaga za povrnitev škode ZZZS v njem opredeljenih primerih navadna malomarnost.

16. Predlagatelj izpodbija ureditev, ki ZZZS omogoča od delodajalca zahtevati povračilo škode, ki jo v določenih okoliščinah utrpi zavarovana oseba, njegov delavec. ZZZS je nosilec obveznega zdravstvenega zavarovanja (tretji odstavek 12. člena ZZVZZ). Po

drugem odstavku 50. člena Ustave je država dolžna urediti in skrbeti za delovanje obveznih socialnih zavarovanj, med katere spada tudi obvezno zdravstveno zavarovanje. Obvezna socialna zavarovanja so po ustavnosodni presoji temelj sistema socialne varnosti.[3] Pri zakonskem urejanju pravic, ki naj zagotavljajo socialno varnost, mora zakonodajalec upoštevati namen oziroma cilj prvega in drugega odstavka 50. člena Ustave, tj., da sta posameznikom v največji mogoči meri zagotovljena ekonomska varnost in človekovo dostojanstvo.[4]

17. Obvezno zdravstveno zavarovanje, prek katerega se uresničuje pravica do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave v primeru bolezni in poškodbe, je zakonodajalec uredil v ZZVZZ. Obvezno zdravstveno zavarovanje temelji na zavarovalniškem principu. Sredstva za zagotavljanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja s plačilom prispevkov Zavodu zagotavljajo zavarovanci, delodajalci in drugi z ZZVZZ določeni zavezanci za plačilo prispevkov. Temeljna pravica zavarovanih oseb iz tega razmerja je pravica do posameznih dajatev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, temeljna dolžnost Zavoda kot nosilca obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki izhaja iz tega razmerja, pa je zagotovitev teh dajatev.[5] Pravica zavarovancev do dajatev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja nastane ob nastopu socialnega (zavarovalnega) primera (npr. bolezni in poškodbe) ter ob izpolnitvi drugih pogojev za pridobitev posamezne pravice oziroma dajatve iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

18. Obvezno zdravstveno zavarovanje je le del širšega sistema zdravstvenega varstva. Zdravje je namreč tako pomembna dobrina, da se skrb zanj ne izčrpa z zagotavljanjem pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, torej šele z nastankom zavarovalnega primera (npr. bolezni in poškodbe). Ustava zato zakonodajalcu (državi) narekuje, naj pogoje za uresničevanje človekove pravice do zdravstvenega varstva uredi širše, celovito. K temu ga primarno zavezujeta prvi in drugi odstavek 51. člena Ustave, sicer pa je zdravje kot ena izmed temeljnih človekovih vrednot varovano tudi prek drugih ustavnih določb. ZZVZZ navedeno odraža v prvem odstavku 3. člena, po katerem Republika Slovenija z ukrepi gospodarske, ekološke in socialne politike ustvarja pogoje za uresničevanje zdravstvenega varstva in nalog pri krepitvi, ohranitvi in povrnitvi zdravja ter usklajuje delovanje in razvoj vseh področij s cilji zdravstvenega varstva. K ustvarjanju pogojev, ki naj zagotovijo izpolnitev temeljnega namena sistema zdravstvenega varstva, tj. najvišje mogoče stopnje zdravja posameznika, pa ni zavezana le država oziroma njene organizacije, temveč tudi podjetja in posamezniki. Ti morajo pri opravljanju in načrtovanju

[3] Odločba Ustavnega sodišča št. Up-794/11 z dne 21. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 24/13), 7. točka obrazložitve.

[4] Prav tam. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11), 29. točka obrazložitve.

[5] Več o tem v G. Strban, Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2005, str. 89–182.

svoje dejavnosti zagotavljati pogoje za uresničevanje zdravstvenega varstva z razvijanjem in uporabo zdravju in okolju neškodljivih tehnologij ter z uvajanjem ukrepov za varovanje in krepitev zdravja pri njih zaposlenih delavcev (tretji odstavek 3. člena ZZVZZ). Hkrati pa je skrb za zdravje dolžnost vsakogar. Vsakomur je tudi prepovedano ogrožanje zdravja drugega (glej prvi odstavek 2. člena ZZVZZ).

19. Izpodbijane določbe so tudi odraz navedenih temeljnih določb. ZZZS, ki mu je naloženo izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, dajejo pravico, da od delodajalcev terja povrnitev škode, nastale zaradi zagotovitve storitev oziroma dajatev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja zavarovani osebi, pri kateri je potreba po teh nastala zaradi npr. bolezni, poškodbe, ki jo je zakrivil njen delodajalec.

20. Predlagatelj izpodbijani ureditvi najprej očita, da je, kolikor določa, da ima ZZZS pravico zahtevati povrnitev škode od tistega, ki je iz malomarnosti povzročil okvaro zdravja ali smrt zavarovane osebe (drugi stavek prvega odstavka 86. člena ZZVZZ), v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da predpis ni nejasen zgolj zato, ker ga je treba razlagati, kajti uporaba predpisov vselej pomeni njihovo razlago. Z vidika 2. člena Ustave je predpis sporen tedaj, kadar z metodami razlage pravnih aktov ne moremo priti do jasne vsebine pravnih pravil (glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003, Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 71, 11. točka obrazložitve). Uporaba jezikovne, namenske in sistematične razlage privede do povsem jasne vsebine pojma malomarnosti. Da pojem malomarnosti obsega tako veliko (hudo) malomarnost kot tudi navadno (lahko) malomarnost, potrjuje sicer že sam predlagatelj, ko obširno navaja, zakaj meni, da zakonodajalec za z ZZVZZ-G uveljavljeno spremembo drugega stavka prvega odstavka 86. člena ZZVZZ ni imel ustreznih razlogov. Izpodbijana ureditev glede na navedeno ni v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti iz 2. člena Ustave.

21. Predlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana ureditev, po kateri lahko ZZZS na podlagi drugega stavka prvega odstavka 86. člena ZZVZZ in 87. člena ZZVZZ od delodajalcev zahteva povrnitev škode v primeru navadne (lahke) malomarnosti, v neskladju s pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave.

22. Ustava vsem gospodarskim subjektom pri njihovem gospodarskem poslovanju zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo (prvi odstavek 74. člena Ustave), kar pomeni 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 (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-59/03 z dne 13. 5. 2004, Uradni list RS, št. 58/04 in 61/04, ter OdlUS XIII, 33). Po ustaljeni ustavnosodni presoji določanje pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti ne pomeni poseganja v

svobodo gospodarske pobude, temveč način izvrševanja te pravice. Vendar le tedaj, ko ima pogoj oziroma ukrep realno vsebinsko zvezo s konkretno regulirano gospodarsko dejavnostjo, zlasti v primerih, ko zakonodajalec odvrača nevarnosti ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (npr. na področju varstva pri delu in varstva zdravega življenjskega okolja).[6]

23. Izpodbijani določbi ne omejujeta svobodne gospodarske pobude. Z njima je želel zakonodajalec na področju obveznega zdravstvenega zavarovanja doseči polno uveljavitev temeljnega načela odškodninskega prava, naj škodo (v celoti) povrne tisti, ki jo je povzročil. Posredno pa naj bi s tem delodajalce spodbudil, da izvajajo pravila, namenjena zagotavljanju varnega in zdravega dela. Ta po ustavnosodni presoji pomenijo način izvrševanja svobodne gospodarske pobude (glej npr. odločbo št. U-I-66/08). Izpodbijani določbi pa drugače kot pogoji opravljanja gospodarske dejavnosti, ki se nanašajo na zagotavljanje varnega in zdravega delovnega okolja, neposredno ne vplivajo na svobodno in samostojno izvajanje gospodarske dejavnosti.[7] Do njune uveljavitve pride namreč šele v primeru, če delodajalec krivdno opusti izvrševanje ukrepov, ki naj zagotovijo varno in zdravo delovno okolje njegovih zaposlenih, in je v sodnem postopku potrjeno, da je prav zaradi navedenega njegov zaposleni utrpel okvaro zdravja. Zato izpodbijana zakonska ureditev niti ne sega na področje, ki ga varuje pravica do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. K temu Ustavno sodišče še pripominja, da je v okviru prvega odstavka 74. člena Ustave lahko varovano le tako podjetniško delovanje, ki cilj največjega mogočega dobička zasleduje na način, ki ne ogroža zdravja in življenja njegovih delavcev (primerjaj odločbo št. U-I-118/95 z dne 11. 3. 1995, Uradni list RS, št. 24/99, in OdlUS VIII, 55, 9. točka obrazložitve). Izpodbijani določbi glede na navedeno nista v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave.

24. Predlagatelj izpodbijani ureditvi očita tudi, da prekomerno posega v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Meni, da taka ureditev še posebno prizadene delodajalce, ki gospodarsko dejavnost opravljajo kot samostojni podjetniki.

25. Človekova pravica do zasebne lastnine, varovana s 33. členom Ustave, se razteza na vse pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot lastninska pravica premoženjsko vrednost in ki mu omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju. Pojem ustavno varovana lastnina namreč presega razumevanje lastnine v klasičnem (civilističnem) pomenu (prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-199/02 z dne 21. 10. 2004, Uradni list RS, št. 124/04, in OdlUS XIII, 65, 34. točka obrazložitve). Po ustavnosodni presoji vsak oblastni ukrep, ki (neugodno) učinkuje na posameznikovo premoženjsko sfero, še ne pomeni nujno posega v človekovo pravico iz 33. člena Ustave, katerega dopustnost se presoja po strogem testu sorazmernosti (tretji odstavek 15. člena

[6] Npr. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73).

[7] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-84/15 z dne 18. 5. 2017 (Uradni list RS, št. 40/17), 21. do 23. točka obrazložitve.

in 2. člen Ustave). Lahko pomeni le urejanje načina pridobivanja in uživanja lastnine z namenom zagotavljanja njene gospodarske, socialne ali ekološke funkcije, ki ni podvrženo ustavnosodni presoji po strogem testu sorazmernosti. Za tako urejanje vsebine lastnine zakonodajalca izrecno pooblašča 67. člen Ustave (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-91/15 z dne 16. 3. 2017, Uradni list RS, št. 16/17, 37. točka obrazložitve). Po ustavnosodni presoji 67. člen Ustave izhaja iz predpostavke, da mora imeti lastnina poleg individualistične funkcije tudi funkcijo za celotno družbeno skupnost. Lastnikova pravica mora služiti tudi uresničevanju svobode in osebnostnega razvoja drugih oziroma celotne družbene skupnosti (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006, Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 70, 14. točka obrazložitve).

26. Izpodbijana ureditev ureja pravico ZZZS, da od delodajalca zahteva povrnitev povzročene škode. Je izraz načela, da naj škodo povrne tisti, ki je zanjo odgovoren.[8] Z zagotovitvijo pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki jo zahteva nastanek zavarovalnega primera pri zavarovani osebi (npr. bolezni), je obseg sredstev, zbranih iz prispevkov obveznega zavarovanja (tudi proračuna), zmanjšan. Če je do zmanjšanja teh sredstev prišlo zaradi krivdnega ravnanja delodajalca, lahko ZZZS od delodajalca zahteva, naj to zmanjšanje nadomesti.[9] Ustavni pojem lastnine iz 33. člena Ustave je, kot je bilo navedeno, širši od civilnega pojma lastninske pravice. Varstvo med drugim zajema tudi terjatve,[10] tj. premoženjske pravice upnika v razmerju do dolžnika, ki naj opravi določeno izpolnitev. V obravnavani zadevi je torej v okviru pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave varovan le položaj ZZZS kot upnika, ki od delodajalca terja, naj povrne zaradi zagotovitve pravic iz obveznega zavarovanja zavarovancu zmanjšanja sredstva obveznega zavarovanja. Položaj delodajalca kot dolžnika v opisanem razmerju v okviru pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave ni varovan. Glede na navedeno izpodbijani določbi nista v neskladju s 33. členom Ustave.

27. Predlagatelj meni tudi, da izpodbijana ureditev iz prvega odstavka 86. člena in 87. člena ZZVZZ, ki daje ZZZS pravico, da od delodajalca terja vso (zakrivljeno) škodo, povzročeno zavarovancu (delavcu), in tudi v primeru navadne malomarnosti, posega v pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave. Izpodbijana ureditev očitno ne posega v pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave. Glede na stališča Ustavnega sodišča v odločbah št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011 (Uradni list RS, št. 78/11, in OdlUS XIX, 26)[11] in št. Up-1082/12 z dne 29. 5. 2014 (Uradni list RS,

[8] Prim. B. Strohsack, Obligacijska razmerja I, Obligacijska razmerja II (Odškodninsko pravo in druge neposlovne obveznosti), Uradni list RS, Ljubljana 1998, str. 71, in S. Cigoj, Obligacije, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana 1976, str. 402.

[9] Prim. A. Rangus v: A. Rangus (ur.), Veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, GV Založba, Ljubljana 2018, str. 440.

[10] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-267/06 z dne 15. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 29/07, in OdlUS XVI, 20), 24. točka obrazložitve.

[11] V 8. točki navedene odločbe je Ustavno sodišče zapisalo: "Iz TUL, preambule Ustave in iz številnih ustavnih določb izhaja, da je človekovo dostojanstvo temeljna vrednota, ki prežema ves

št. 43/14, in OdlUS XX, 35)[12] se zdi bolj utemeljen sklep, da bi bila odsotnost take ureditve v izpodbijanih določbah v neskladju z navedeno človekovo pravico (delavcev).

28. Po ustaljeni ustavnosodni presoji splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave terja, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako**,** bistveno različne pa različno.[13] Pri presoji, katere podrobnosti in razlike v položajih so bistvene, pa je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.[14]

29. Kot je razumeti navedbe predlagatelja, ta meni, da je položaj delodajalca, od katerega lahko ZZZS zahteva povračilo škode (tudi) v primeru navadne malomarnosti in v celoti, podoben položaju povzročitelja škode v prometni nesreči, ki drugače kot delodajalec po izpodbijanih določbah, po šestem odstavku 7. člena Zakona o obveznih zavarovanjih v prometu (Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZOZP) odgovarja le do največ 12.000,00 EUR, pa čeprav je na primer povzročitelj škode pod vplivom alkohola. Dodaja, da so tudi vozniki obvezno avtomobilsko zavarovani. Poleg tega naj bi bila s pavšalnim zneskom omejena odgovornost zasebnih zavarovalnic v razmerju do ZZZS. S plačilom vnaprejšnje pavšalne odškodnine naj bi se štela za poravnano vsa škoda, ki nastane ZZZS zaradi smrti ali poškodb zavarovanih oseb v prometnih nesrečah (18. člen ZOZP). V podkrepitev trditve, da je izpodbijana ureditev v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, navaja še, da tudi delavci odgovarjajo svojemu delodajalcu za škodo, povzročeno tretjemu, le v primeru, če so jo povzročili namenoma ali iz hude malomarnosti (tretji odstavek 147. člena OZ).

30. Položaja delavca in delodajalca, od katerega je prvi odvisen oziroma mu podrejen, sta očitno različna. Glede na to, da predlagatelj enakost položaja delodajalcev in voznikov ter zasebnih zavarovalnic utemeljuje predvsem z navedbo, da gre pri primerjanih položajih za povrnitev škode na področju obveznih zavarovanj, se na ta vidik osredotoča tudi presoja Ustavnega sodišča. Čeprav gre pri obeh primerjanih ureditvah za ureditev povračila škode na področju obveznih zavarovanj, to še ne pomeni, da so si položaji delodajalca, ki mora povrniti škodo ZZZS, in zavarovanca (oziroma odgovorne osebe, glej tretji odstavek 7. člena ZOZP), ki mora povrniti škodo zavarovalnici, pri kateri ima sklenjeno obvezno avtomobilsko zavarovanje, ter zasebnih zavarovalnic, ki morajo ZZZS

---

pravni red in ima zato tudi objektivni pomen pri delovanju oblasti tako v konkretnih postopkih kot tudi pri sprejemanju predpisov. Po vsebini gre pri človekovem dostojanstvu za predpostavko, da ima vsak človek enako in absolutno notranjo vrednost, ki mu pripada prav zato, ker je človek. Spoštovanje človekovega dostojanstva zato pomeni varstvo osebne vrednosti posameznika pred neupravičenimi posegi in zahtevami države in družbe."

[12] V 9. točki navedene odločbe je Ustavno sodišče zapisalo še navedeno stališče: "Državne oblasti in vsi posamezniki, brez izjem, morajo spoštovati pravico do osebnega dostojanstva in varnosti. V tem pogledu je ta pravica najprej obrambna pravica pred posegi državne oblasti in posameznikov."

[13] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 25/13, in OdlUS XX, 3), 24. točka obrazložitve.

[14] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018, 10. točka obrazložitve.

vnaprej plačevati pavšalno odškodnino, v bistvenem enaki. V zvezi s slednjo primerjavo je treba ugotoviti še, da plačilo vnaprejšnje pavšalne odškodnine (drugače kot določitev največjega mogočega zneska povračila škode, ne glede na njen dejanski obseg) še ne pomeni, če sploh, ugodnejše obravnave teh subjektov. Obseg dejanske škode je namreč lahko tudi nižji od obsega sredstev, zbranih z vnaprejšnjim plačilom pavšalne odškodnine. Obvezno zdravstveno zavarovanje je socialno zavarovanje, zapovedano z Ustavo. Zanj so zato značilni tudi elementi solidarnosti, ki pomembno vplivajo na črpanje pravic iz tega zavarovanja. Tudi zbiranje sredstev za zagotavljanje pravic iz tega zavarovanja poteka na specifičen način (t. i. dokladni sistem), ki ni primerljiv obveznemu avtomobilskemu zavarovanju.[15] Že navedeno kaže na pomembne razlike med področji obveznega zdravstvenega zavarovanja in obveznega avtomobilskega zavarovanja ter hkrati utemeljuje posebnosti posameznih ureditev zahtevkov za povračilo škode.[16] Ustavno sodišče ocenjuje, da navedene ugotovitve zadoščajo (sploh glede na predlagateljevo skopo utemeljitev očitka) za sklep, da primerjani položaji niso v bistvenem enaki. Zato jih zakonodajalec tudi ni bil dolžan urediti enako. Izpodbijani določbi glede na navedeno nista v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

31. Predlagatelj navaja tudi, da je izpodbijana ureditev prekomerna in da pomeni kršitev načela sorazmernosti. Vendar pa iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da splošno načelo sorazmernosti (2. člen Ustave) ne more biti samostojno merilo za presojo skladnosti z Ustavo, temveč je vezano na ugotovljeni poseg v posamezno človekovo pravico (prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005, Uradni list RS, št. 118/05, in OdlUS XIV, 88, in št. U-I-178/10 z dne 3. 2. 2011, Uradni list RS, št. 12/11, in OdlUS XIX, 17). Zato teh navedb predlagatelja ni mogoče upoštevati. Očitka o neskladju izpodbijane ureditve s 15. členom Ustave predlagatelj ni obrazložil, zato ga ni bilo mogoče preizkusiti.

32. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ugotovilo, da drugi stavek prvega odstavka 86. člena in 87. člen ZZVZZ v presojanem obsegu nista v neskladju z Ustavo.

B. – II.

Člena 190 in 191 ZPIZ-2

33. Člen 190 ZPIZ-2 določa, da Zavod zahteva povrnitev povzročene škode od tistega, ki je namenoma ali iz malomarnosti povzročil invalidnost, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ali smrt zavarovanca (prvi odstavek 190. člena ZPIZ-2). Za škodo, ki jo povzroči v teh primerih delavec pri delu ali v zvezi z delom, je odgovoren delodajalec (drugi odstavek

[15] Več o lastnostih oziroma značilnostih obveznega zdravstvenega zavarovanja v 17. točki te obrazložitve.

[16] Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-116/09, Up-495/09 z dne 20. 5. 2010, 9. in 10. točka obrazložitve.

190. člena ZPIZ-2). Zavod zahteva povrnitev tako povzročene škode tudi neposredno od osebe, ki je povzročila invalidnost, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ali smrt zavarovanca s kaznivim dejanjem (tretji odstavek 190. člena ZPIZ-2). Zavod določi najnižji in najvišji znesek odškodnine, ki jo lahko zahteva od fizične osebe (četrti odstavek 190. člena ZPIZ-2).

34. Člen 191 ZPIZ-2 v prvem odstavku določa, da Zavod zahteva povrnitev povzročene škode od delodajalca, če je zavarovančeva invalidnost, potreba po tuji pomoči in postrežbi ali smrt posledica tega, ker niso bili izvedeni ukrepi za varnost in zdravje pri delu ali drugi ukrepi, predpisani ali odrejeni za varnost ljudi. Zavod ima pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od delodajalca tudi, če nastane škoda zaradi tega, ker je bilo delovno razmerje sklenjeno brez predpisanega zdravstvenega pregleda z osebo, ki zdravstveno ni bila zmožna za opravljanje določenih del ali nalog, kar se je ugotovilo pozneje (drugi odstavek 191. člena ZPIZ-2). Zavod ima pravico zahtevati povrnitev povzročene škode od delodajalca, če je škoda nastala zato, ker mu delodajalec ni dal podatkov ali je dal neresnične podatke o dejstvih, od katerih je odvisna pridobitev, odmera ali izguba pravice (tretji odstavek 191. člen ZPIZ-2). Kot delodajalec se v smislu tega člena šteje oseba, za katero delavec na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali na kakršnikoli drugi pravni podlagi opravlja delo (četrti odstavek 191. člena ZPIZ-2).

35. Glede na to, da je bistvena vsebina očitkov predlagatelja v tem, da predlagatelj meni, da je protiustavna ureditev, ki daje ZZZS in ZPIZ pravico do povračila škode zoper delodajalce tudi v primeru navadne malomarnosti, ter da obseg škode, ki jo mora delodajalec povrniti, ni omejen po višini oziroma da mora zavodoma povrniti celotno škodo, ki jima je nastala zaradi škodnega dogodka, za katerega je odgovoren delodajalec, je šteti, da predlagatelj izpodbija prvi do tretji odstavek 191. člena ZPIZ-2, kolikor je podlaga za delodajalčevo odgovornost navadna (lahka) malomarnost, ter da izpodbija 191. člen ZPIZ-2 tudi zato, ker ne nalaga ZPIZ določitev najnižjega in najvišjega zneska odškodnine, ki jo lahko zahteva od delodajalca (tako kot četrti odstavek 190. člen ZPIZ-2 za posameznike). Člen 190 v drugem odstavku med drugim ureja odgovornost delodajalca za ravnanje delavca,[17] ta pa ni krivdna, temveč objektivna.[18] Glede na to, da zahteva izrecnih očitkov glede protiustavnosti te ureditve nima, je Ustavno sodišče presojo izpodbijanih določb ZPIZ-2 opravilo (le) v prej navedenem obsegu.

36. Predlagatelj glede izpodbijane ureditve po prvem do tretjem odstavku 191. člena ZPIZ-2, ki daje ZPIZ pravico zahtevati povračilo škode od delodajalca v primerih, opredeljenih v teh določbah, ne uveljavlja samostojnih očitkov, temveč ji očita protiustavnost, sklicujoč se na očitke, ki jih uveljavlja zoper izpodbijani določbi ZZVZZ. Pri tem posebej poudarja le, da ZPIZ-2 v prvem odstavku 190. člena ("odgovornost posameznika za škodo zavodu"), drugače kot prej veljavna ZPIZ/92 in ZPIZ-1,[19] daje

[17] Podobno ureja odgovornost delodajalca za delavca 147. člen OZ.

[18] Prim. A. Rangus v: A. Rangus (ur.), nav. delo., str. 434–435.

[19] Člen 281 ZPIZ/92 in 271. člen ZPIZ-1.

ZPIZ pravico zahtevati povračilo škode tudi v primeru navadne malomarnosti. Navedeno ne drži. Ureditev pravice do povračila škode, ki jo ZPIZ lahko uveljavlja od delodajalca, je od uveljavitve ZPIZ/92 enaka.[20] Tako ZPIZ/92, ZPIZ-1 in ZPIZ-2 določajo enako tudi, da se za ugotavljanje pravice do povrnitve škode uporabljajo določbe zakona, ki ureja obligacijska razmerja, če zakon, ki ureja obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ne določa drugače.

37. Predlagatelj trdi, da ureditev pravice do povračila škode po prvem do tretjem odstavku 191. člena ZPIZ-2, ki ZPIZ omogoča, da od delodajalca zahteva povračilo škode tudi v primeru navadne malomarnosti ter v celotnem obsegu, prekomerno posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave in pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Taka ureditev pa naj bi delodajalce prizadela tudi v njihovi pravici do osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave. Predlagatelj navedene očitke utemeljuje le s sklicevanjem na utemeljitev očitkov o neskladju izpodbijane ureditve po ZZVZZ z navedenimi človekovimi pravicami, drugih, dodatnih razlogov glede zatrjevane protiustavnosti navedene ureditve po ZPIZ-2 ne navaja. Ustavno sodišče ugotavlja, da izpodbijana ureditev iz prvega do tretjega odstavka 191. člena ZPIZ-2 ni v neskladju z navedenimi ustavnimi določbami iz istih razlogov kot presojana ureditev po ZZVZZ. Pri tem se v celoti sklicuje na razloge, navedene v 23., 26. in 27. točki te obrazložitve. Pripominja le, da ureditvi obveznega zdravstvenega zavarovanja ter obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter v njunem okviru tudi ureditvi pravice do povračila škode Zavodoma nista v celoti enaki, sta pa enaki v bistvenem. To pa je ključno tudi za obseg presoje, ki jo terjajo očitki predlagatelja. Pomembno namreč je, da sta obe obravnavani zavarovanji socialni zavarovanji. Zato je enak tudi njun namen, tj. zagotoviti zavarovani osebi socialno varnost v primeru nastopa zakonsko opredeljenih primerov.

38. Predlagatelj meni še, da je 191. člen ZPIZ-2 v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker ne omejuje obsega škode (na način kot četrti odstavek 190. člena ZPIZ-2 za posameznike), ki jo mora delodajalec povrniti ZPIZ. Posebno sporna naj bi bila z vidika samostojnega podjetnika kot delodajalca. Predlagatelj sicer meni tudi, da bi za samostojnega podjetnika bilo mogoče uporabiti četrti odstavek 190. člena ZPIZ-2, vendar naj bi bilo treba pritrditi Vladi, da taka razlaga ni mogoča. Delodajalci v smislu 191. člena ZPIZ-2 so vsi gospodarski subjekti, tudi samostojni podjetniki, za katere delavci na način, kot to določa četrti odstavek 191. člena ZPIZ-2, opravljajo delo.[21]

39. Predlagatelj meni, da so položaji delodajalcev, še posebno manjših delodajalcev oziroma samostojnih podjetnikov, v toliko primerljivem položaju fizičnih oseb

[20] Glej 282. člen ZPIZ/92 in 272. člen ZPIZ-1.

[21] Po 5. točki 7. člena ZPIZ-2 je delodajalec pravna oseba ali fizična oseba, za katero druga oseba opravlja delo v skladu s predpisi o delovnih razmerjih ali na drugi pravni podlagi.

(posameznikov), da bi tudi pri njih terjali določitev omejitve odškodnine po višini. Tudi za navedene delodajalce naj bi bilo povračilo celotne škode lahko precejšnje breme. Vlada pojasnjuje, da pomeni ureditev iz četrtega odstavka 190. člena ZPIZ-2 upoštevanje socialnega položaja posameznika kot povzročitelja škode. Meni, da položaja delodajalca, čeprav samostojnega podjetnika, ni mogoče enačiti s položajem posameznika, fizične osebe, ki po 190. členu ZPIZ-2 odgovarja za škodo ZPIZ. Kot je bilo že navedeno, so samostojni podjetniki, če zaposlujejo delavce, delodajalci. Njihov položaj je že zato drugačen kot položaj[22] (drugega) posameznika, ki je zakrivil invalidnost, potrebo po tuji pomoči in postrežbi ali smrt zavarovane osebe po prvem odstavku 190. člena ZPIZ-2. Hkrati je pomembno različno tudi razmerje med delodajalcem in delavcem v smislu prvega odstavka 191. člena ZPIZ-2 ter med posameznikoma v smislu prvega odstavka 190. člena ZPIZ-2. Delavec je namreč v odvisnem (podrejenem) razmerju do delodajalca, razmerje med navedenima posameznikoma pa (praviloma) ni tako. Navedeni okoliščini sta ključni za utemeljitev različnih položajev posameznikov iz prvega odstavka 190. člena ZPIZ-2 in delodajalcev iz 191. člena ZPIZ-2 ter s tem upravičenosti različne ureditve obsega škode, ki so jo dolžni povrniti ZPIZ. Glede na navedeno 191. člen ZPIZ-2 ni v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

40. Predlagatelj navaja tudi, da je izpodbijana ureditev po ZPIZ-2 prekomerna in pomeni kršitev načela sorazmernosti. Kot je bilo že navedeno, splošno načelo sorazmernosti (2. člen Ustave) ne more biti samostojno merilo za presojo skladnosti predpisov z Ustavo, temveč je vezano na ugotovljeni poseg v posamezno človekovo pravico (glej 31. točko obrazložitve te odločbe). Očitka o neskladju izpodbijane ureditve po ZPIZ-2 s 15. členom Ustave predlagatelj ni obrazložil, zato ga ni bilo mogoče preizkusiti.

41. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ugotovilo, da 191. člen ZPIZ-2 ni v neskladju z Ustavo.

C.

42. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto,

[22] Glej npr. prvi odstavek 5. člena Zakona o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11 – ZVZD-1), po katerem mora delodajalec zagotoviti varnost in zdravje delavcev pri delu. V ta namen mora izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu, vključno s preprečevanjem, odpravljanjem in obvladovanjem nevarnosti pri delu, obveščanjem in usposabljanjem delavcev, z ustrezno organiziranostjo in potrebnimi materialnimi sredstvi, ter tretji odstavek istega člena, po katerem mora delodajalec upoštevati spreminjajoče se okoliščine ter izvajati take preventivne ukrepe in izbirati take delovne in proizvajalne metode, ki bodo zagotavljale izboljševanje stanja in višjo raven varnosti in zdravja pri delu ter bodo vključene v vse aktivnosti delodajalca in na vseh organizacijskih ravneh.

dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnica Jadek Pensa in sodnik Pavčnik sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica