

IZREDNA ODPOVED KOT SPROŽILEC “VAKUUMA SOCIALNIH PRAVIC”: PRAVNA NARAVA OBRAZCA M-2 IN USTAVNI TEST SORAZMERNOSTI

KO DRŽAVA GRE PREDALEČ – KO ZARADI UVELJAVLJANJA PRAVIC DELODAJALCA ALI DELAVCA PRIDE DO NESELEKTIVNEGA POSEGA V Z USTAVO ZAGOTOVLJENE SOCIALNE PRAVICE DELAVCA

Avtor: mag. Franc Derganc, 7.12.2025

UVOD / PREDGOVOR

Institut izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi po ZDR-1 že dlje časa predstavlja ključno, a hkrati sporno orodje v slovenskem delovnem pravu. Zakon opredeljuje izredne primere (členi 109–111 ZDR-1), pri katerih lahko delodajalec pogodbo prekine brez odpovednega roka, če obstajajo utemeljeni razlogi, zaradi katerih ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka ali poteka pogodbe. Vendar je že v preteklosti sodna praksa — tudi na ravni najvišjih sodišč v republiki — pokazala, da je institut precej občutljiv in da je pri njegovi uporabi potrebno skrbno presojanje vseh okoliščin, da se ne posega neprevidno v temeljne pravice zaposlenih.

V luči tega je zadeva izredne odpovedi zdravnika-inovatorja G.K. dr. med. priložnost za širšo razpravo o ustavnopravni in socialnopravni dopustnosti take ureditve, zlasti kadar posledice odpovedi posegajo v socialno varnost, zdravstveno in pokojninsko zavarovanje ter dostojanstvo delavca. Namen tega prispevka je osvetliti, da problem ni zgolj individualen, ampak sistemski: ko izredna odpoved pomeni takojšnjo izgubo socialnih pravic, je to izziv za pravno državo same.

POVZETEK KLJUČNIH UGOTOVITEV — INSTITUT IZREDNE ODPOVEDI IN OGROŽENE ČLOVEKOVE PRAVICE

ZDR-1 jasno določa, da je izredna odpoved mogoča le v primerih izjemno resnih kršitev (za delodajalca) ali posebnih razlogov (za delavca), in jo urejajo členi 109–111. Predpogoj za zakonito izredno odpoved je, da nadaljevanje pogodbe do odpovednega roka ali do poteka pogodbe ni mogoče — ta standard je taksativen in ga morata delodajalec in sodišče strogo presoјati.

V primeru, da delodajalec z izredno odpovedjo prekine pogodbo, pogodbeno razmerje preneha z dnem vročitve odpovedi. To pa pomeni, da delavec hkrati izgubi tudi dostop do socialnih pravic, zavarovanj in pravic iz zdravstvenega, pokojninskega in morebiti nadomestila za brezposelnost — torej prenese posledice, še preden je sporna odpoved pravnomočno presoјena.

Čeprav je **predvideno sodno varstvo**, je v praksi za delavca pogosto nedostopno ali neefikasno, saj sodni postopek traja dlje, po svoji naravi pa ne more povrniti izgubljenih socialnih pravic za čas med odpovedjo in sodbo. Tako izredna odpoved preneha biti zgolj kadrovski ali delovnopravni ukrep — postane previdnostni in socialnopravni problem.

Sodišča v več primerih že razzodila, da če delodajalec ne more ali ne dokaže, da je bilo nadaljevanje pogodbe objektivno onemogočeno (po kriterijih 118. člena ZDR-1), je izredna odpoved nezakonita. V takih primerih bi moral obstajati mehanizem začasnega varstva pravic delavca (mirovanje), ker v nasprotnem primeru institut sam po sebi krši koncept socialne države in ustavnopravno varstvo posameznika.

Zato je nujno, da pri razpravi o izredni odpovedi ne gledamo le kaznovanja domnevno krivega delavca, temveč tudi na to, da odgovor na očitke ne sme izključevati socialnih pravic, preden je pravna presoја

končana. Država namreč ne more dopustiti, da delovno-pravne pogodbe in zasebni akti delodajalcev vodijo v sistematično odvezo socialnih pravic — to nas spravlja izven okvirjev pravne države in socialne države.

IZREDNA ODPOVED, M-2 IN TAKOJŠNJA IZGUBA SOCIALNIH PRAVIC: USTAVNOPRAVNI VIDIK

Slovenska ureditev izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi (ZDR-1, 109–111) omogoča, da lahko delodajalec z enostranskim aktom in posredovanjem obrazca M-2 povzroči takojšnje prenehanje obveznih socialnih in zdravstvenih zavarovanj, ne da bi o tem odločil državni organ in brez kakršnekoli začasne pravne zaščite delavca. Posledice nastopijo v trenutku vročitve odpovedi, medtem ko se zakonitost ukrepa presoja šele kasneje, praviloma v dolgotrajnih sodnih postopkih.

Tako oblikovan mehanizem ima neposredne učinke na ustavne pravice: na pravico do socialne varnosti (50. URS), pravico do zdravstvenega varstva (51. URS), pravico do osebnega dostojanstva in telesne integritete (34. URS) ter pravico do zasebnosti (35. URS). Gre za položaj, v katerem ne preneha zgolj delovno razmerje, temveč tudi ključne socialne pravice, pri čemer država ni izvedla nobene predhodne presoje niti ni izdala posamične odločbe, ki bi jo bilo mogoče izpodbijati.

Takojšnja izguba pravic obenem pomeni, da postanejo neučinkovita ustavna jamstva iz 23. in 25. člena (pravica do sodnega varstva in učinkovitega pravnega sredstva), saj sodna presoja pride šele po tem, ko so posledice že nastopile. Čeprav je sodno varstvo formalno zagotovljeno, je dejansko iluzorno, ker ne more nadomestiti izgube socialnega položaja za čas trajanja spora.

Evropsko sodišče za človekove pravice je v več odločbah, med drugim v Airey, Osman, Sidabras in Šilih, izoblikovalo **doktrino pozitivnih obveznosti države**, po kateri mora država vzpostaviti pravne in postopkovne mehanizme, ki preprečujejo izgubo temeljnih pravic zaradi ravnanj zasebnih subjektov. V zadevi Kurić proti Sloveniji je bilo dodatno poudarjeno, **da pravice ne smejo prenehati brez postopka in da je potrebno zagotoviti procesne garancije**, kadar gre za poseg, ki neposredno zadeva človekov status in dostojanstvo.

Ustavna presoja takšnih položajev zahteva test sorazmernosti (15/3 URS). Tudi ob obstoju resnega očitka bi morala država predvideti blažje ukrepe – **na primer začasno zadržanje prenehanja pravic do dokončne presoje, ali možnost začasnih nadomestnih ureditev** –, saj takojšnja izguba socialnih pravic pomeni najtežji možni poseg. Če je na voljo več ukrepov, mora država izbrati tistega, ki najmanj posega v pravice posameznika.

Položaj postane še problematičnejši, če se izredna odpoved uporablja v situacijah, ko delavcu ni mogoče očitati kršitve obveznosti ali škode, **temveč gre zgolj za nezadovoljstvo delodajalca** ali za poskuse urejanja razmerij z uporabo najstrožjega instituta delovnega prava. Posebno tveganje nastane v primerih t. i. sporazumne prekinitve pogodbe, ki je bila v resnici sklenjena pod pritiskom predhodnega postopka izredne odpovedi. Ne glede na formalno obliko pravna in socialna posledica ostane enaka: takojšnja izguba dohodka in socialnih zavarovanj, vključno z morebitnim nadomestilom za brezposelnost.

Primerjalne **ureditve v Avstriji, Nemčiji in Franciji** kažejo, da je socialna zaščita vezana na osebni položaj zavarovanca, ne na posamezno zaposlitev. Ob prenehanju delovnega razmerja se konča zgolj zavarovanje iz tega naslova, medtem ko se status socialnega zavarovanja nadaljuje ali preide v drugo obliko (brezposelnost, prostovoljno zavarovanje ipd.), o pravicah pa se odločajo pristojni organi s formalnimi odločbami. Takšne ureditve preprečujejo položaj, v katerem bi zasebni subjekt lahko enostransko ukinil ustavno varovane pravice.

Slovenska ureditev tako predstavlja izjemo v evropskem prostoru, **saj na podlagi zasebnega akta omogoča popolno prekinitev socialnih in zdravstvenih pravic**, brez državne odločbe, brez možnosti predhodnega pravnega sredstva in brez začasnega varstva. V takšnih okoliščinah ne gre več za posamičen delovnopравни spor, temveč za strukturno vprašanje pravne države in socialne države.

Da bi bila ureditev skladna z Ustavo in Evropsko konvencijo, bi morala država zagotoviti, da temeljne socialne pravice ne morejo prenehati brez predhodne presoje, postopka in odločbe pristojnega organa, ter vzpostaviti mehanizme, ki začasno zadržijo nastanek najtežjih posledic, dokler ni zakonitost odpovedi dokončno ugotovljena. Dokler takšni mehanizmi ne obstajajo, ostaja izredna odpoved pravni institut z nesorazmernimi in potencialno protiustavnimi učinki na položaj delavca.

ZNAČILNOSTI, KI M-2 UJEMAJO Z UPRAVNIM AKTOM IN PRECEDENS ZPIZ V LETU 2025 (MIROVANJE PRAVIC)

Obrazec M-2 po vsebini ustvarja učinke, ki so značilni za materialni upravni akt, čeprav formalno nima takšne oblike. Njegova vložitev povzroči konstitutivni prehod iz statusa zavarovanca v status osebe brez obveznih socialnih zavarovanj, kar pomeni, da gre za dejanski in materialni prehod v drugo pravno stanje. Učinek nastopi takoj, brez vsakršnega predhodnega postopka in brez možnosti vmesnega preizkusa zakonitosti ali potrebnosti s strani državnega organa, zato gre za učinek, ki je po naravi neodložljiv. Posledice se nanašajo neposredno na pravice in obveznosti iz socialnih zavarovanj, saj posameznik izgubi pravice iz zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja ter morebitno pravico do nadomestila za brezposelnost, hkrati pa nastane potreba po novi prijavi v zavarovanja, če je to sploh mogoče.

Obrazec M-2 zavezuje organe, kot sta ZZZS in ZPIZ, k izvršitvi odjave že na podlagi samega prejema, ne da bi organ presojal okoliščine ali zakonitost podlage. Na ta način nastane stanje, ki je pravno zavezujoče in ima neposreden vpliv na uresničevanje ustavnih socialnih pravic. **Po vsebini je to bližje odločbi o pravicah in obveznostih kot zgolj evidenčnemu sporočilu delodajalca.**

Čeprav M-2 ni formalna odločba (in se zavarovancu sploh ne vroči), nastopa in učinkuje kot upravni akt: povzroča neposredne in zavezujoče pravne učinke, izvrši se avtomatsko prek javnih organov, odvzame pravice iz obveznih zavarovanj, nima pravnega pouka, nima suspenzivnega učinka, zoper njega ni mogoče uveljavljati učinkovitega pravnega sredstva, njegove posledice pa so ustavnopravne narave.

V pravni teoriji je temeljna značilnost materialnega upravnega akta prav odločanje o pravicah in obveznostih, ne glede na formalno poimenovanje ali obliko dokumenta. Iz vseh navedenih razlogov je utemeljeno stališče, da bi moral M-2 bodisi imeti značaj formalnega upravnega akta s pravnim poukom in možnostjo pravnega sredstva, bodisi mora biti vzpostavljen postopek, v katerem je mogoče izpodbijati njegove pravne učinke pred nastankom najhujših posledic.

Posebej pomembno je, da je v letu 2025 ZPIZ v posamičnem primeru že presodil, da v situacijah, **kjer obstaja sum, da je bila sporazumna prekinitev delovnega razmerja sklenjena s prevaro in kot posledica predhodno uvedenega postopka izredne odpovedi** (in delodajalec ni razkril, da je bil sporazum preklican), pravice iz obveznih socialnih zavarovanj **ne prenehajo**, temveč **mirujejo do pravnomočne rešitve spora na sodišču**. Ta praksa potrjuje, da tudi sam nosilec obveznih socialnih zavarovanj dejansko priznava naravo posega in nujnost začasnega varstva pravic, kar dodatno utrjuje tezo, da je sedanji mehanizem brez formalnega upravnega postopka in brez suspenzivnih učinkov sistemsko neustrezen ter ustavnopravno nevzdržen.

TEST SORAZMERNOSTI

Pri ustavnopravni presoji sedanje ureditve izredne odpovedi in obvezne odjave iz socialnih zavarovanj je treba uporabiti standardni štiristopenjski test sorazmernosti, kot ga razvija Ustavno sodišče Republike Slovenije v svoji ustaljeni praksi (prim. U-I-18/98, U-I-295/13, U-I-109/10). Test zahteva preverjanje legitimnosti cilja, primernosti izbranega sredstva, nujnosti ukrepa ter sorazmernosti v ožjem smislu.

Legitimnost cilja je glede instituta izredne odpovedi in posledične obvezne odjave z obrazcem M-2 praviloma izkazana. Cilj zakonodajalca in socialnih blagajn je zagotoviti pravno varnost delodajalca, pravilno evidentiranje zavarovalnih statusov ter preprečevanje zlorab pri financiranju socialnih pravic v času, ko delovno razmerje dejansko ne obstaja. Takšni cilji izhajajo iz potreb delovnopravnega sistema in finančne vzdržnosti socialnih blagajn ter sodijo v okvir zakonodajalčevega polja proste presoje, ki je praviloma ustavno sprejemljivo.

Tudi **primernost ukrepa** kot takšnega je mogoče priznati. Izredna odpoved omogoča hitro prekinitev delovnega razmerja v primerih, ko nadaljevanje ni več mogoče, obvezna odjava zavarovanj pa zagotavlja ažurnost evidentiranja in izvajanja sistema obveznih socialnih zavarovanj. V tem smislu izbrano sredstvo ni neprimerno za doseg legitimenih ciljev, temveč predstavlja instrument, ki je načeloma povezan s samo naravo razmerja med delom in socialnimi pravicami.

Preizkus **nujnosti** pa razkrije bistveni problem. Ustavnosodna praksa zahteva, da mora zakonodajalec izbrati ukrep, ki najmanj posega v ustavne pravice, če je mogoče cilj enako učinkovito doseči z blažjim sredstvom (prim. U-I-109/10). Slovenska ureditev povzroči takojšnje, avtomatične in neodložljive posledice brez prehodnih varoval in brez možnosti začasnega pravnega sredstva. Za razliko od primerjalnih ureditev (na primer Avstrija, Nemčija, Francija) slovenski sistem ne pozna mirovanja pravic, prehodnega nadomestnega zavarovanja ali avtomatskega prenosa v drugo obliko zavarovanja do pravnomočne odločitve sodišča o zakonitosti odpovedi. Ker obstajajo blažji ukrepi, ki so v drugih pravnih redih preizkušeni kot učinkoviti, sedanja ureditev **ne izpolnjuje** ustavnega kriterija nujnosti.

Sorazmernost v ožjem smislu zahteva tehtanje med koristmi ukrepa in težo posega v temeljne pravice. Izredna odpoved je institut, katerega zakonitost se pogosto ugotavlja šele v sodnih postopkih, ki trajajo dlje časa, medtem ko izguba socialnih pravic nastopi takoj in povzroči stanje, v katerem delavec ostane brez zdravstvenega varstva, brez pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter pogosto brez nadomestila za brezposelnost. To pomeni neposreden poseg v socialno varnost in dostojanstvo posameznika v smislu 2., 50. in 51. člena Ustave. Poseg je potencialno nepopravljiv, saj v obdobju do sodne odločitve lahko nastopi resna zdravstvena ali socialna škoda, ki je pozneje ni mogoče sanirati z naknadnimi nadomestili. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da zgolj naknadno pravno sredstvo ne more odpraviti posega v ustavno pravico, če v vmesnem času nastanejo nepopravljive posledice (prim. U-I-60/06).

Če te vidike povežemo, je mogoče zaključiti, da legitimni cilji ne odtehtajo potencialno usodnih in nepopravljivih posledic za posameznika. Izredna odpoved kot sprožilec avtomatične izgube pravic iz socialnih zavarovanj zato pomeni zakonsko ureditev, ki presega meje ustavnopravno dopustnega. Ukrep ni sorazmeren v ožjem smislu in je kot tak ustavno nevzdržen.

Zaključek

Izredna odpoved po ZDR-1 je sicer zakonsko dopusten institut, vendar postane ustavnopravno sporna, ko njena izvedba prek obrazca M-2 povzroči takojšnjo izgubo socialnih in zdravstvenih pravic, še preden je zakonitost odpovedi kakorkoli presojena. Takšna ureditev pomeni, da zasebni subjekt dejansko odloča o prenehanju temeljnih socialnih pravic, brez posredovanja države in brez procesnih garancij, kar je v nasprotju z načelom pravne in socialne države. Sodna varstva, ki nastopi šele po več letih, ne more popraviti nepopravljivih posledic, kar pomeni, da se ustavne pravice posekajo v trenutku, ko je zaščita najbolj potrebna. Primerjalnopravni pregled pokaže, da evropske ureditve poznajo začasna varovala ali mirovanje pravic, kar Slovenijo postavlja v položaj izjeme s posebej tveganimi učinki za posameznika.

Ker je izredna odpoved po svoji naravi začasno vprašanje, medtem ko so pravice iz socialnih zavarovanj trajnostne in ključne za dostojanstvo posameznika, se takojšnji učinki M-2 kažejo kot nesorazmeren in prekomeren poseg v ustavno varovane pravice. Edina ustavno sprejemljiva rešitev je ureditev, ki bi zagotovila, da temeljne socialne pravice ne morejo prenehati brez predhodne odločbe pristojnega organa in brez možnosti učinkovitega pravnega sredstva.

Posebej pomembno je, da je ZPIZ v letu 2025 že presodil (po vsebini), da ima M-2 značaj akta, ki povzroča pravne učinke in je v konkretnem primeru odločil, da socialne in zdravstvene pravic mirujejo do odločitve sodišča, kar pomeni, da je sam nosilec zavarovanja praktično priznal upravnopravno naravo učinka obrazca. Zato je priporočljivo, da zakonodajalec obrazcu izrecno (sprememba zakona) določi pravni status upravnega akta, saj to v resnici že je, in s tem uskladi formalno ureditev z dejanskim pravnim učinkom ter zagotovi ustavno skladno varstvo pravic posameznika.

Seveda ima tudi G.K. pravico, da se njegov primer razreši ustavnopravno skladno, pri čemer njegov položaj razkriva pot, **po kateri bi bilo mogoče zaščititi številne ljudi**, ki jih je sistem v preteklosti tiho

potisnil v ranljiv položaj – zato naj tokratni “hrup” postane pravni in človeški signal, da se takšna praksa ne sme več ponoviti, ...kar pa bodo, upam, **presodila že sodišča prve stopnje**, ki so dolžna ob uporabi zakona preveriti tudi njegovo ustavnopravno skladnost in preprečiti nastanek **nesorazmernega vakuuma socialnih pravic**, ki ga sedanja ureditev dopušča.

Vse zapisano v tem prispevku nima namena vplivati na konkretni delovni spor ali prejudicirati kakršnekoli dejanske ali pravne ugotovitve v postopkih, ki še potekajo. Namen besedila je izključno sistemska in ustavnopravna analiza ureditve, ki presega posamezni primer.

Avtor je pri obravnavi vprašanja poskušal razmišljati z vidika Varuha človekovih pravic in bi – ob popolni neodvisnosti od vsebine spora – opozoril vse udeležence, da morajo pri svojih ravnanjih spoštovati človekove pravice, vključno s pravico do dostojanstva, pravico do obveščenosti, pravico do socialne varnosti in socialne države, pravico do pravne države ter pravice pacientov, kot jih določajo Ustava in zakonodaja s področja zdravstvenega varstva.

Zakonodaja in Ustava izrecno zahtevata, da se v vseh postopkih ravna tako, da je človekovo dostojanstvo varovano, komunikacija transparentna, informacije pravočasne in da nihče ne utрпи posledic, ki presegajo dopustni okvir pravic ene od strank. Članek je del strokovnih priprav avtorja na morebitno zaslišanje pred poslanci v Državnem zboru, v kolikor bi bila na tem zaslišanju odprta tudi vprašanja, povezana z opisanim primerom.

Povezava do članka: – [pravna analiza inštituta izredne odpovedi z vidika varovanja človekovih pravic - Izredna odpoved in “dvojni izbris”: ustavnopravni vidiki takojšnje odjave iz socialnih zavarovanj \(M-2\)](#)