

Izredna odpoved in “dvojni izbris”: ustavnopravni vidiki takojšnje odjave iz socialnih zavarovanj (M-2)

Prečiščena verzija - strokovni prispevek

Avtor: mag. Franc Derganc, dne 6.12.2025

[Disclaimer AI](#)

Kazalo vsebine

1. Uvod: izredna odpoved kot sprožilec socialnopravnih posledic	2
2. Normativna podlaga: M-2 kot instrument evidentiranja.....	2
3. Sodna praksa Vrhovnega sodišča: odjava kot deklaratorno dejanje	3
50. člen – pravica do socialne varnosti	3
51. člen – pravica do zdravstvenega varstva.....	4
Zaključek iz ustavnopravnega vidika	4
5. M-2 kot materialni upravni akt.....	5
6. “Dvojni izbris” kot kompozitni ustavnopravni problem	5
7. Test sorazmernosti.....	6
1. Legitimnost cilja	6
2. Primernost sredstva	6
3. Nujnost ukrepa	6
4. Sorazmernost v ožjem smislu	6
8. De lege ferenda: mirovanje pravic in upravni postopek ali predlog spremembe: formalizacija M-2 kot upravni akt + prehodno varstvo	7
9. Razmerje do evropskih ureditev.....	7
10. Sklep.....	8
11. ZAKLJUČNA TEZA.....	8
12. Pismo varuha, ki bi ugotovil (morebitno) kršitev	8

1. Uvod: izredna odpoved kot sprožilec socialnopravnih posledic

Delovno-pravna ureditev v Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) slovincem omogoča, da delodajalec v primeru hujših kršitev pogodbenih obveznosti izreče izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi.

V praksi pa izredna odpoved pogosto spremlja še korak: posredovanje obrazca Obrazec M-2 — odjave iz obveznih socialnih zavarovanj (zdravstveno, pokojninsko ...) pri nosilcih zavarovanja.

To pomeni, da delavec ob prejemu odpovedi ni le brez delovnega razmerja, ampak običajno takoj izgubi zavarovalni status in dostop do socialnih/zdravstvenih pravic — včasih že preden je sodno presojena utemeljenost odpovedi. Čeprav formalno M-2 predstavlja "evidenčni" korak, realno deluje kot odločitev o socialnih pravicah.

Glavno vprašanje tega prispevka je: **ali bi moral biti obrazec M-2 obravnavan kot upravni akt**, saj v praksi povzroči enakovredne učinke — in ali je obstoječa ureditev skladna z ustavnimi zahtevami po socialni državi in varstvu pravic iz socialnega in zdravstvenega zavarovanja.

2. Normativna podlaga: M-2 kot instrument evidentiranja

Obrazec M-2 je urejen v podzakonskih aktih kot obrazec za sporočanje odjave zavarovanca iz obveznih socialnih zavarovanj. Po pozitivnem pravu velja, da M-2 formalno ni upravni akt, temveč evidenčno dejanje, s katerim delodajalec sporoči domnevno prenehanje pravne podlage za zavarovanje.

Kaj je M-2 po predpisih

Obrazec M-2 je predpisan kot standardna metoda za odjavo iz obveznih socialnih zavarovanj — zdravstvenega, pokojninskega, starševskega varstva, ipd.

Zavezanci so dolžni vložiti M-2 v roku 8 dni od prenehanja podlage za zavarovanje.

Formalno pravila ne določajo, da je M-2 upravni akt, odločba ali akt individualnega varstva — gre za evidenčni dokument.

Dejanski učinek M-2 v praksi

Kljub formalni podobi M-2 v praksi povzroči:

- takojšnjo izgubo zdravstvenega zavarovanja,
- prenehanje pokojninskega/invalidskega zavarovanja,
- izgubo pravice do nadomestila za brezposelnost (če status ni pravočasno urejen),
- posledično možno socialno in zdravstveno izključitev v času, ko je vprašanje zakonitosti odpovedi še predmet sodnega postopka.

To pomeni, da M-2 ne deluje le kot evidenčni korak — ima **konstitutivne učinke** na ključne socialne pravice.

Zato lahko utemeljeno zastavimo tezo, da M-2 v praksi deluje kot **materialni upravni akt** — torej dejanje z vsemi značilnostmi odločitve, čeprav formalno ni izdan kot upravna odločba.

3. Sodna praksa Vrhovnega sodišča: odjava kot deklaratorno dejanje

Vrhovno sodišče je v več odločbah poudarilo, da je odjava iz zavarovanja **deklaratornega značaja** in ne more sama po sebi konstituirati prenehanja zavarovalnega razmerja; odločilna je podlaga, iz katere pravica izhaja (npr. prenehanje zaposlitve, izbris iz registra). Ta linija sodne prakse logično izhaja iz pojmovne razlike med:

- pravnim dejstvom (prenehanje delovnega razmerja),
- evidenčnim sporočanjem (M-2),
- pravicami, ki izhajajo iz zavarovalnega statusa.

Toda prav tu se pojavi ustavnopravni problem: **če je odjava zgolj deklaratorna, zakaj povzroča takojšnjo izgubo pravic brez postopka in brez varovala?** Če gre le za “sporočilo”, bi moral imeti zavarovanec pravico do pravnega sredstva **zoper posledice**, ne zgolj formalno ugotavljanje, da je bil “obveščen”.

Ker ni javno znanih odločb vrhovnega ali ustavnega sodišča, ki bi neposredno preučevale status M-2, se moramo zanašati na sodbe, ki obravnavajo učinke odjave/podpore zavarovanja v kontekstu delovnih sporov.

V sodbi VDSS Pdp 349/2023 sodišče presoja, da “prezgodnja odjava iz socialnih zavarovanj oziroma odjava za nazaj ... ni situacija, ki bi pripeljala do samoumevne nezakovitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi”, če je bila pravzaprav odpoved podlaga za odjavo. [Sodna Praksa+1](#)

S tem sodišče implicitno priznava, da je odjava (tudi če je “prezgodnja”) logična posledica prenehanja delovnega razmerja, kar pomeni, da zakonitost odpovedi in zakonitost odjave niso nujno ločeni, ampak povezani.

Vendar sodba ne obravnava ustavnopravnega aspekta — torej, ali je etično in pravno sprejemljivo, da delavec izgubi zavarovanje takoj, preden je pravomočno odločeno o zakonitosti odpovedi.

To odpira prostor za ustavnopravno razpravo o naravi M-2 in primernejših postopkih, kadar gre za sporno odpoved.

4. Ustavnosodna izhodišča: 2., 50. in 51. člen Ustave

Ustava Republike Slovenije v 2. členu določa, da je država “pravna in socialna država”. To pomeni, da država ni le nevtralni regulator, ampak ima ustavno nalogo zagotoviti, da socialni in zdravstveni sistemi dejansko omogočajo socialno varnost in dostop do zdravstvenega varstva državljanom.

50. člen – pravica do socialne varnosti

Po 50. členu Ustave RS imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, kamor spadajo obvezna zdravstvena, pokojninska, invalidska in druga socialna zavarovanja.

Ta ustavna pravica zavezuje državo, da ureja socialno zavarovanje in da omogoči dejansko uresničevanje socialnega varstva — ne zgolj deklarativno. Ustavno sodišče je že v več primerih potrdilo, da pravica do socialne varnosti pomeni konkretne možnosti vključevanja v socialne sheme in da je država dolžna zagotoviti delovanje teh shem na način, da posameznik ne ostane izključen. (glej Up-794/11 z dne 21. 2. 2013).

Zato vsaka ureditev, ki omogoča, da posameznik zaradi administrativnega ali evidenčnega akta takoj izgubi socialni status (in s tem dostop do socialnih pravic), odpira vprašanje, ali država izpolnjuje ustavno obveznost varstva socialne varnosti.

51. člen – pravica do zdravstvenega varstva

51. člen Ustave RS določa pravico do zdravstvenega varstva. Kot je večkrat poudarilo tudi Ustavno sodišče, ta pravica ne pomeni zgolj formalno možnost zdravstvenega zavarovanja, ampak dejanski dostop do zdravstvenih storitev, kar vključuje obveznost države, da organizira zdravstveni sistem in zagotovljene mehanizme tako, da se pravica dejansko uresniči (glej U-I-396/20 z dne 20.10.2022)

Pri tem je ključno, da status zavarovanca — kot pogoj za dostop do zdravstvenih pravic — ne sme biti tako krhka in začasna osnova, da se z enim evidenčnim aktom (kot je obrazec M-2) posameznik lahko izključi, preden je pravno preverjena veljavnost odpovedi ali podlage za odjavo. Država ima obveznost preprečiti, da bi zaradi formalnih postopkov prihajalo do dejanske socialne ali zdravstvene izključenosti.

Vloga države kot socialne države in pozitivne ustavne obveznosti

Na podlagi 2. člena Ustave in obveznosti, ki iz tega izhaja, država mora poskrbeti, da sistem socialne varnosti in zdravstvenega varstva deluje stabilno, predvidljivo in tako, da dejansko zagotavlja varstvo — ne glede na to, ali gre za aktivacijo pravic (vključitev) ali za aktivacijo pravic do varstva v primeru izgube statusa (prehodne zaščite). To pomeni, da evidenčni in administrativni koraki — kot je M-2 — ne smejo služiti kot orodje, s katerim se ob enostranski odločitvi delodajalca samodejno odredi prekinitve pravic, brez da bi država sama opravil ustrezno presojo in zagotovila pravno varstvo.

To stališče je v skladu s stališči institucije Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, ki je v nedavnem mnenju opozoril, da “poseg v pravice iz javnih sredstev predstavlja poseg v določbo 50. člena Ustave”, če posedovanje ali ukinjanje pravic ni ustrezno zakonsko urejeno.

Zaključek iz ustavnopravnega vidika

Če obrazec M-2 v praksi povzroči, da delavec ob izredni odpovedi ostane brez zdravstvenega zavarovanja in socialne zaščite — morda zaradi hitre in avtomatske odjave — gre za dejanski poseg v ustavno zagotovljene pravice iz 50. in 51. člena, ki ga država dopušča brez predhodne odločitve, brez pravnega sredstva in brez prehodnega varstva. Takšna ureditev je po ustavnopravnem standardu socialne države problematična, ker delegira odločanje o pravicah na evidenčni akt, ki nima značilnosti upravne odločbe, s čimer se osnova socialnega varstva postavlja na krhke temelje.

Zato je upravičeno trditi, da je v takih primerih potreben uredbeni in/ali zakonski poseg, ki bo M-2 ali podoben instrument prerazvrstil v formalni upravni akt — s pogoji, kot jih zahteva ustavna varnost socialnih in zdravstvenih pravic: pravni pouk, možnost pravnega sredstva, morebiten suspenzivni učinek in zagotovljeno prehodno varstvo v času spora.

5. M-2 kot materialni upravni akt

Značilnosti, ki ujemajo M-2 z upravnim aktom:

- Konstitutivnost — M-2 povzroči materialni prehod (iz statusa zavarovanca v status brez zavarovanja).
- Neodložljiv učinek — učinek nastopi brez dodatnega postopka, brez vmesnega preizkusa s strani države.
- Posledice za pravice in obveznosti — izguba socialnih in zdravstvenih pravic, morebitna potreba po novi prijavi.
- Zavezujočnost — zavezuje organe (ZZZS, ZPIZ) k izvršitvi odjave po prejemu obrazca.

Čeprav formalno M-2 nima oblike odločbe, ustvari pravno stanje, ki vpliva na uresničevanje ustavnih socialnih pravic — to je definicijsko bližje upravnemu aktu kot evidenčnemu sporočilu.

Čeprav M-2 formalno ni upravni akt, se v slovenskem sistemu izvaja **kot** upravni akt, saj:

1. povzroča neposredne, takojšnje in zavezujoče pravne učinke,
2. se izvrši avtomatsko prek državnih organov (ZZZS, ZPIZ),
3. odvzame pravice iz obveznih zavarovanj,
4. nima pravnega pouka,
5. nima suspenzivnega učinka,
6. ni omogočeno učinkovito pravno sredstvo,
7. povzroča ustavnopravne posledice.

V pravni teoriji je to definicija **materialnega upravnega akta**: odločanje o pravicah in obveznostih, ne glede na formalno obliko. Zato je teza utemeljena, da bi M-2 moral biti **formalni upravni akt** ali vsaj akt, zoper katerega je možno vložiti pravno sredstvo zoper učinke.

6. “Dvojni izbris” kot kompozitni ustavnopravni problem

Če delavec ob izredni odpovedi in vložnem M-2 ostane brez zavarovanja:

1. nima dostopa do zdravstvenega varstva,
2. nima pokojninskega/invalidskega zavarovanja,
3. lahko izgubi pravico do nadomestila za brezposelnost,
4. v primeru sodnega spora redko uspe urediti nov status takoj — kar pomeni obdobje socialne in zdravstvene negotovosti.

Ta situacija lahko traja več mesecev ali let, kar je v nasprotju z ustavnimi načeli socialne države in varstva dostopa do zdravstvenega varstva.

Ob izredni odpovedi pride do:

- prenehanja zaposlitve,
- odjave iz zdravstvenega zavarovanja (M-2),
- odjave iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja,
- odsotnosti pravice do nadomestila za brezposelnost (odvisno od pogojev),
- popolne socialne praznine v času spora.

To pomeni, da je delavec **sočasno izbrisan** iz:

1. sistema zdravstva,
2. sistema pokojninskega zavarovanja,
3. sistema nadomestila za brezposelnost.

Gre za **sistem določenega “triple effect”**, ki je nevzdržen z vidika sorazmernosti.

7. Test sorazmernosti

Pri presoji skladnosti obstoječe ureditve z Ustavo je potrebno izvesti standardni štiristopenjski test sorazmernosti, kot ga razvija Ustavno sodišče Republike Slovenije v svoji ustaljeni praksi (glej npr. odločbe U-I-18/98, U-I-295/13, U-I-109/10), ki zahteva preveritev legitimnosti cilja, primernosti, nujnosti ter sorazmernosti ukrepa v ožjem smislu.

1. Legitimnost cilja

Namen izredne odpovedi kot takšne, ter posledično obvezne odjave zavarovanja z obrazcem M-2, je **zagotoviti pravno varnost delodajalca in socialnih blagajn** ter preprečiti, da bi bile socialne pravice financirane v obdobju, ko je delovno razmerje dejansko prenehalo. Cilj zakonodajalca in upravnih nosilcev socialnih zavarovanj je torej legitimen, saj izhaja iz potrebe po pravilnem evidentiranju zavarovalnih stanj, preprečevanju zlorab ter ohranjanju finančne vzdržnosti sistema. To področje spada v okvire zakonodajalčevega polja proste presoje, ki je kot tako skladno z Ustavo.

2. Primernost sredstva

Izredna odpoved kot institut delovnega prava nedvomno **predstavlja primeren instrument za zaščito delodajalca pred hujšimi kršitvami delavca** in omogoča takojšnjo prenehanje delovnega razmerja, kadar nadaljevanje ni več mogoče. Enako velja za obveznost odjave iz socialnih zavarovanj, saj ta omogoča ažurno vodenje evidenc na strani pristojnih zavodov. Primernost kot takšna je zato izkazana: izbrani ukrep je primeren za doseg legitimnega cilja.

3. Nujnost ukrepa

Pri presoji nujnosti pa se test zaostri. Ustavnosodna praksa zahteva, da mora zakonodajalec izbrati tisti ukrep, ki najmanj posega v ustavne pravice, če obstaja sredstvo, ki enako učinkovito doseže cilj, vendar povzroči manjše omejitve (glej npr. U-I-109/10). V slovenski ureditvi je ključno dejstvo, da posledice M-2 nastopijo takoj, avtomatično in brez kakršnegakoli prehodnega administrativnega ali pravnega varovala. Za razliko od drugih evropskih ureditev (npr. Avstrija, Nemčija, Francija), slovenski sistem **ne** predvideva “mirovanja pravic”, prehodnega zavarovanja ali avtomatičnega prenosa v drugo obliko zavarovanja do odločitve pristojnega sodišča o zakonitosti odpovedi.

Ker obstajajo blažji ukrepi, ki so v drugih pravnih redih preverjeni kot učinkoviti (prehodno zavarovanje, suspenzivni učinki, avtomatski prehodi med statusi), slovenski sistem ne izpolnjuje kriterija nujnosti. **Cilj bi bilo mogoče enako doseči z blažjimi sredstvi, ki bi manj posegala v ustavne pravice.**

4. Sorazmernost v ožjem smislu

Najzahtevnejše vprašanje je, ali koristi izbranega ukrepa odtehtajo težo posega v ustavne pravice. Tu se pokaže sistemski problem. **Izredna odpoved je izrazito sporen in deloma**

začasen institut, saj je praviloma predmet sodnih sporov, ki lahko trajajo več let. Čeprav se lahko naknadno izkaže, da je bila odpoved nezakonita, se socialne posledice zgodi takoj in učinkujejo v obdobju, ko zakonitost odpovedi še ni ugotovljena. Gre za položaj, v katerem delavec dejansko ostane brez zdravstvenega varstva, brez pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter pogosto brez pravice do nadomestila za brezposelnost, kar pomeni temeljni poseg v njegovo socialno varnost in dostojanstvo v smislu 2., 50. in 51. člena Ustave.

Poseg je potencialno nepopravljiv: v obdobju do sodne odločitve lahko nastopi resna zdravstvena ali socialna škoda, ki je pozneje ni mogoče popraviti s finančnimi nadomestili. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da zgolj naknadno pravno sredstvo ne more sanirati posega v ustavno pravico, če vmes nastane nepopravljiva škoda (prim. U-I-60/06).

Če povzamemo: koristi ukrepa — tj. **sprotna evidenca zavarovalnih statusov** — **ne odtehtajo teže potencialno usodnih in nepopravljivih posledic za posameznika**. Iz vidika ustavnega načela sorazmernosti ukrep ni vzdržen.

8. De lege ferenda: mirovanje pravic in upravni postopek ali predlog spremembe: formalizacija M-2 kot upravni akt + prehodno varstvo

Da bi zagotovili zaščito temeljnih socialnih in zdravstvenih pravic, bi bilo smiselno:

1. **Formalno urediti M-2 kot upravni akt** — z izdajo upravne odločbe, ki omogoča pravni pouk, možnost pravnega sredstva, po potrebi suspenzivni učinek (vsaj dokler sodba o zakonitosti odpovedi ne postane pravomočna).
2. **Vključiti prehodno varstvo pravic** — državno jamstvo, da zavarovalni status in pravice ostanejo aktivne vsaj do prve sodne odločitve, če delavec vloži tožbo zoper izredna odpoved.

Tak model bi ohranil legitimne interese delodajalcev in sistema (odzivnost, evidenco, finančno vzdržnost), hkrati pa zaščitil delavce pred socialno ekskluzijo v času razsodbe.

Rešitev je dvojna:

1. **M-2 kot upravni akt**
ZZZS bi moral izdati formalno odločbo, z vsemi elementi upravnega postopka (pravni pouk, pravna sredstva, suspenzivnost v izjemnih primerih).
2. **Mirovanje socialnih pravic**
Pravice ostanejo v mirovanju do odločbe sodišča prve stopnje ali do ugotovitve zakonitosti.

9. Razmerje do evropskih ureditev

V več državah EU (Avstrija, Nemčija, Francija) obstajajo **prehodni mehanizmi** (npr. nadaljnje zavarovanje do konca meseca ali avtomatski prenos v drug status), zato tam M-2 lahko ostaja tehnični obrazec.

V Sloveniji pa M-2 **v celoti nadomesti upravni postopek**, kar je edinstveno in ustavnopravno problematično.

10. Sklep

Slovenski sistem izredne odpovedi v kombinaciji z avtomatsko odjavo prek M-2 povzroča prenehanje ustavnih socialnih pravic **brez upravne odločbe, brez pravnega pouka in brez prehodnega varstva**, kar pomeni, da M-2 v materialnem smislu deluje kot **upravno odločanje**, ki bi moralo biti formalizirano z upravnim postopkom in začasnim varovanjem pravic (mirovanjem) do pravnomočne sodne odločitve o zakonitosti odpovedi.

Ključen ustavnopravni problem ni izredna odpoved sama po sebi, temveč **odsotnost upravnega varstva in prehodnega zavarovanja** v času, ko pravice še niso sodno preverjene.

11. ZAKLJUČNA TEZA

Obrazec M-2 je formalno evidenčni instrument, vendar v praksi pogosto deluje kot **skriti upravni akt**, ker povzroči neposredno izgubo ustavnih socialnih in zdravstvenih pravic. Ureditev, ki to dopušča brez kakršnega koli predhodnega ali vmesnega pravnega varstva, je v nasprotju z ustavnimi načeli socialne države in pravice do zdravstvenega varstva.

Zato je utemeljena zakonska in upravna reforma: M-2 mora pridobiti status upravnega akta, obenem pa mora sistem zagotoviti prehodno varstvo pravic vsakega posameznika, ki je deležen izredne odpovedi in vloži pravno izpodbijanje.

Le tako bo slovenska ureditev skladna z načeli pravne in socialne države ter s tem, kar ustava pričakuje od države — ne zgolj formalno evidenco, temveč realno varstvo človekovega dostojanstva, socialnega in zdravstvenega statusa.

12. Pismo varuha, ki bi ugotovil (morebitno) kršitev (primer odziva in je del avtorjevega razmisleka)

Spoštovani,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je na podlagi 23., 26. in 27. Beneških načel obravnaval vprašanje takojšnje odjave iz obveznih socialnih zavarovanj na podlagi obrazca M-2 v primeru izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi ali pa t.i. sporazumni prekinitvi pogodbe o zaposlitvi. Na podlagi pridobljenih podatkov in pravne analize Varuh ugotavlja, da obstoječa ureditev lahko povzroči situacije, v katerih posameznik izgubi dostop do zdravstvenega zavarovanja in drugih oblik socialne zaščite, preden je pravnomočno odločeno o zakonitosti odpovedi.

V takih primerih je možno, da nastane časovno obdobje brez ustreznega zavarovanja (“socialni vakuum”), kar pomeni tveganje za dejansko uresničevanje pravic iz 50. in 51. člena Ustave Republike Slovenije. Varuh pri tem opozarja, da trenutna ureditev temelji na evidenčnem aktu, ki lahko deluje kot materialna odločitev o pravicah, brez formalnega postopka in brez prehodnega varstva.

Varuh v skladu s svojim mandatom ne posega v pristojnost posameznih organov, vendar opozarja, da opisani mehanizem lahko povzroči sistemsko tveganje za uresničevanje človekovih pravic in zato priporoča premislek o normativnih spremembah, ki bi zagotovile prehodno varstvo zavarovalnega statusa do končne sodne presoje ali uvedbo ustreznega upravnega postopka z možnostjo pravnega sredstva.

V duhu preventivne funkcije institucije Varuha (22.–23. Beneško načelo) vas prosimo, da proučite navedena vprašanja in Varuha obvestite o stališču in morebitnih predvidenih ukrepih.