Pravno mnenje ZSDS

glede volilnih postopkov in izvrševanja mandatov delavskih predstavnikov v času veljavnosti posebnih ukrepov zaradi epidemije COVID-19

I. Opredelitev pravnega problema

Številni sveti delavcev so se znašli v situaciji, ko zaradi veljavnosti aktualnih posebnih ukrepov za preprečevanje širjenja okužb s koronavirusom SARS-Cov-2 (v nadaljevanju: posebni ukrepi), ki jih je sprejela Vlada RS in katerih trajanje je **neznanka**, v praksi **objektivno** ne bodo mogli **v zakonitih rokih** izpeljati volitev novih delavskih predstavništev, tj. novega sveta delavcev in/ali novih predstavnikov delavcev v organih družbe pred iztekom mandata dosedanjim.

Konkretne sporne situacije v praksi so različne, in sicer:

a)
Svet delavcev (SD) je že pred izbruhom epidemije in razglasitvijo posebnih ukrepov sprejel sklep o razpisu volitev za nov SD, vendar pa v sklepu določeni roki za posamezna volilna opravila (kandidacijski postopek, datum glasovanja) zdaj padejo v čas trajanja posebnih ukrepov, ko teh opravil objektivno ni mogoče izpeljati, obenem pa se ne ve, do kdaj bodo ti posebni ukrepi trajali.

b)
Mandat svetu delavcev se izteka, rok iz 16. člena ZSDU - Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju za sprejem sklepa o razpisu volitev za nov SD tj. največ 90 in najmanj 60 dni pred iztekom mandatne dobe sedanjih članov sveta delavcev) pa pade v čas trajanja posebnih ukrepov, ko SD tega sklepa sploh ne more sprejeti na način, da bi bil objektivno uresničljiv, kajti v teh okoliščinah:

- ni mogoče določiti dneva volitev, kar je po zakonu ključna sestavina tega sklepa;
- 21-dnevni rok za predlaganje kandidatov v smislu 29. člena ZSDU v teh razmerah ne more začeti teči z dnem objave sklepa o razpisu volitev,

četudi bi bil le-ta načeloma lahko sprejet že med trajanjem posebnih ukrepov.

c)
Izteka se mandat delavskim predstavnikom v organih družbe (predstavniki delavcev v NS/UO, delavski direktorji) z veliko verjetnostjo, da se bo iztekel še pred zaključkom trajanja posebnih ukrepov, svet delavcev pa v danih okoliščinah objektivno ne more pravočasno izpeljati predpisanih postopkov (po zakonu in svojem poslovniku) za izvolitev novih.

* * *

V zvezi s tem se torej odpirata predvsem **dve temeljni pravni vprašanji**, na kateri je nujno najti ustrezen odgovor, in sicer:

1.
Kako je z določanjem datumov za izvedbo posameznih volilnih opravil in s tekom različnih zgoraj omenjenih rokov v zvezi z volitvami delavskih predstavnikov v času trajanja posebnih ukrepov?

2.
Kako rešiti vprašanje morebitnega »podaljšanja mandatov« sedanjim delavskim predstavništvom in s tem tudi po prenehanju posebnih ukrepov zagotoviti ohranitev in nemoteno delovanje celotnega že vzpostavljenega sistema delavskega soupravljanja v konkretnih podjetjih v času, ko bo sedanjim delavskim predstavnikom njihov mandat formalno potekel, novi pa iz zgoraj navedenih objektivnih razlogov še ne bodo izvoljeni oziroma brez ustrezne rešitve tega vprašanja morda tudi niti ne bodo mogli biti izvoljeni?

Dejstvo je namreč, da ne ZSDU ne katerikoli drug predpis na ta vprašanja **ne dajeta neposrednega odgovora**. Kar je seveda tudi razumljivo, kajti zakonodajalec ob sprejemanju zakona ni računal na takšne ali drugačne »izredne razmere« in jih zato tudi ni pravno posebej reguliral. Prav tako zaenkrat ne razpolagamo s kako avtentično razlago zakona ali relevantno sodno prakso v zvezi s to problematiko. Zato je do nadaljnjega - dokler ne bo morda za zapolnitev te pravne praznine sprejet kak poseben interventni predpis ali ustrezna avtentična razlaga - odgovor na gornji vprašanji mogoče le v obliki (nezavezujočega) pravnega mnenja. Tega pa je mogoče oblikovati izključno le **s pomočjo uporabe ustreznih pravno-interpretacijskih metod in veljavnih splošnih pravnih maksim**.

II. Mnenje ZSDS

Glede prvega od zgoraj navedenih temeljnih vprašanj praktično ni videti druge možnosti za oblikovanje ustreznega odgovora kot naslonitev na logično razlago zakona z uporabo pravila sklepanja po podobnosti/analogiji (*a simili ad simile* - sklepanje s podobnega na podobno). V tem smislu torej pride v poštev predvsem **analogna/smiselna uporaba interventnega zakona (ZZUSUDJZ)**[1], s katerim je država v teh kriznih razmerah epidemije COVID-19 rešila povsem podobne pravne dileme, ki so se v teh razmerah pojavile v sodnih in upravnih ter drugih javnopravnih zadevah. Izhaja pa iz **dveh klasičnih pravnih maksim oziroma načel**, in sicer:

- zakon /nikoli/ ne namerava nemogočega (*lex non intendit impossibile*) in
- zakon vedno namerava tisto, kar ustreza razumnemu preudarku (*lex semper intendit, quod convenit rationi*),

kar v danem primeru pomeni, da bi bilo povsem **nelogično**, s tem pa tudi **pravno nesprejemljivo** vztrajati na - prekluzivnih in instrukcijskih - rokih za določena postopkovna opravila v omenjenih zadevah ter na pravnih posledicah morebitne zamude teh rokov, ki jih je predvidel zakon za »normalne« razmere, v dani situaciji pa jih v praksi iz objektivnih razlogov (tj. zaradi objektivne nemožnosti zakonite izvedbe predpisanih volilnih opravil) pač preprosto sploh ni možno spoštovati - so torej **»nemogoči«**. Če so objektivno »nemogoči«, pa so skladno z omenjenimi načeli seveda **pravno neupoštevni**.

Na tej pravni logiki torej v bistvu temeljijo vse ključne rešitve, ki jih za sodne, upravne in druge javnopravne zadeve skladno z načelom »razumnega preudarka« določa ZZUSUDJZ, to so:

a. v času trajanja posebnih ukrepov v omenjenih zadevah - razen v njunih - **ne tečejo niti »materialni« roki** (tj. roki za uveljavljanje pravic iz materialnih predpisov) **niti »procesni« roki** (tj. roki za opravljanje procesnih dejanj);
b. ti roki **začnejo teči prvi naslednji dan**, ko bodo prenehali veljati posebni ukrepi;
c. sodišča in upravni organi v tem času **ne prenehajo s svojim delom**, vendar poslujejo v omejenem obsegu.

Nobenega tehtnega razloga ni videti, da se ne bi te rešitve o »mirovanju« sodnih in upravnih postopkov smiselno uporabljale tudi za reševanje zgoraj navedenih odprtih vprašanj glede vodenja volilnih postopkov po ZSDU.

* * *

Glavne - vsaj orientacijske - usmeritve, ki jih lahko na podlagi povedanega oblikujemo v zvezi z razpisom in vodenjem postopkov za izvolitev delavskih

[1] »Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-Cov-2 (COVID-19)«, ki ga je Državni zbor sprejel na seji dne 20. 3. 2020.

predstavništev v različnih možnih situacijah, povezanih z aktualno epidemijo COVID-19, bi bile torej lahko predvsem naslednji:

1.

Če bi morale biti volitve SD razpisane ravno v času med epidemijo

Če bi bil svet delavcev skladno s 16. členom ZSDU dolžan razpisati nove volitve ravno v času, ko (še) veljajo posebni ukrepi zaradi epidemije CVID-19[2], je treba ta **razpis preložiti**. V času trajanja posebnih ukrepov namreč že iz objektivnih razlogov načeloma **ni možno razpisovati volitev oziroma sprejemati sklepov o razpisu volitev za (nove) svete delavcev**, in sicer zato, ker:

- bi morebitno izvajanje volilnih opravil v času trajanja posebnih ukrepov (npr. kandidacijskih postopkov, ki jih kajpak že po naravi stvari ni moč voditi »korespondenčno, ali pa glasovanja po pošti, ki je lahko le izjema, ne pa pravilo ipd.), ki v večini podjetij ne omogočajo zagotovitve neoporečnih pogojev za celovito uresničevanje aktivne in pasivne volilne pravice delavcev, v večini primerov vodilo v nezakonitost volitev,
- obenem pa zaradi popolne negotovosti glede datuma prenehanja veljavnosti teh ukrepov objektivno sploh ni mogoče vnaprej določiti niti dneva volitev niti začetka kandidacijskega postopka (tj. postopka zbiranja predlogov kandidatov za člane SD po 29. členu ZSDU).

(***Opomba:*** *Teoretično so sicer možne tudi izjeme od tega pravila, vendar le v tistih redkih, zlasti manjših podjetjih, kjer bi se morda ugotovilo, da zaradi specifik delovnega procesa izvajanje posebnih ukrepov v času epidemije v praksi ne vpliva na možnost delavcev glede nemotenega uresničevanja njihove aktivne in pasivne volilne pravice in s tem na morebitno nezakonitost volitev.)*

Svet delavcev naj v tem primeru **namesto »sklepa o razpisu volitev« sprejme** (in seveda tudi javno objavi!) **le »ugotovitveni« sklep**, da:

- bodo volitve zaradi objektivnih okoliščin, ki v danem trenutku ne omogočajo njihovega razpisa, razpisane šele ***po prenehanja veljavnosti posebnih ukrepov***, s tem, da bo sklep o razpisu sprejet takoj oziroma v ustreznem ***»razumnem« roku*** (npr. najkasneje v 15 dneh)[3] po razglasitvi prenehanja teh ukrepov;

[2] Določba prvega odstavka 16. člena ZSDU se namreč glasi: »Svet delavcev mora objaviti sklep o razpisu volitev največ 90 in najmanj 60 dni pred iztekom mandatne dobe članov sveta delavcev.«

[3] Nerealno bi bilo seveda zahtevati, da bi se lahko svet delavcev v ta namen sestal že takoj prvi naslednji dan po prenehanju posebnih ukrepov.

- bo - ker pač drugih pravnih možnosti niti ni na razpolago - v času do izvolitve novega sveta delavcev ***»nujne/tekoče naloge«,*** ki jih svetu delavcev nalaga ZSDU, ***začasno še naprej opravljal dosedanji svet delavcev***, čeprav se mu bo prvotni mandat medtem formalno iztekel (podrobnejšo utemeljitev te rešitve glejte pod točko 4 v nadaljevanju!).

2.

<u>Če so bile volitve SD razpisane že pred izbruhom epidemije</u>

Če je svet delavcev skladno z zahtevo iz 16. člena ZSDU sprejel in objavil sklep o razpisu novih volitev **še pred razglasitvijo epidemije COVID-19,** pri čemer izvedba volitev na določeni dan zaradi vmesne nepredvidene uveljavitve posebnih ukrepov objektivno zdaj ni mogoča, mora svet delavcev čim prej **sprejeti in javno objaviti dodaten sklep o preložitvi izvedbe volitev za nedoločen čas.** Ta sklep naj (smiselno enako kot zgoraj) obvezno vsebuje tudi:

- navedbo, da bo novi datum volitev s sklepom sveta delavcev določen in objavljen takoj po prenehanju veljavnosti posebnih ukrepov, in
- obvestilo, da bo zaradi objektivnih razlogov do izvolitve novega sveta delavcev »nujne/tekoče naloge« po ZSDU začasno opravljal sedanji.

Z omenjenim naknadnim sklepom, ki bo sprejet šele po prenehanju posebnih ukrepov, bo torej lahko **na novo določen le datum volitev**, vse ostalo, kar je bilo določeno že v prvotno objavljenem sklepu o razpisu volitev (tj. določitev števila članov SD, ki se volijo; določitev morebitne posebne sestave SD po 28. členu ZSDU; imenovanje volilne komisije), pa v tem primeru načeloma ostaja nespremenjeno in v veljavi. To med drugim velja tudi glede trajanja kandidacijskega postopka, ki je običajno sestavina sklepa o razpisu volitev, čeprav zakon tega posebej ne zahteva.

Ker je v obravnavanih primerih skladno z 29. členom ZSDU z dnem objave prvotnega sklepa o razpisu volitev že začel teči **21-dnevni kandidacijski rok** (tj. rok za predlaganje kandidatov), se torej tudi glede tega roka šteje, da je bil z uvedbo posebnih ukrepov **samo prekinjen in da po prenehanju teh ukrepov spet teče naprej (ne na novo!)**. Kar je tudi edino logično, kajti v tem času so bili morda pri volilni komisiji že vloženi nekateri predlogi kandidatov, za katere ni videti razloga za njihovo razveljavitev in morebitno ponovno vlaganje. Vsa kandidacijska opravila, ki so bila morda opravljena že pred uvedbo posebnih ukrepov tako **ostajajo v veljavi**.

Nič pa tudi ne bi bilo z vidika zakonitosti volitev narobe, če bi svet delavcev - kolikor bi presodil, da gre to v korist legitimnosti kandidacijskega postopka - s sklepom o določitvi novega datuma volitev vseeno **hkrati določil tudi še nek**

dodaten rok za predlaganje kandidatov oziroma ustrezno podaljšal prvotni kandidacijski rok. Velika verjetnost je namreč, da bodo upravičeni predlagatelji kandidatov (sindikati, skupine delavcev s podpisi) v času trajanja posebnih ukrepov, posebej če bodo ti v veljavi daljši čas (npr. nekaj mesecev), na vse skupaj malce »pozabili« in spregledali dejstvo, da je bil takoj po prenehanju posebnih ukrepov kandidacijski rok ponovno odprt. V tem primeru bi seveda težko govorili o popolnoma »legitimnem« kandidacijskem postopku in o neoporečnosti volitev z vidika uresničevanja pasivne volilne pravice za svet delavcev.

Skratka, v obravnavanih primerih se v resnici **le »preloži« izvedba glasovanja na volitvah** (kot zgolj enega izmed različnih t. i. volilnih opravil) na kasnejši datum, vsi ostali elementi prvotnega že objavljenega sklepa o razpisu volitev pa ostanejo v veljavi. Le **kandidacijski rok** je mogoče po presoji sveta delavcev z njim še dodatno podaljšati.

3.

Volitve predstavnikov delavcev v organih družb v času med epidemijo

Iz podobnih principov, kot smo jih zgoraj navedli glede volitev za svete delavcev, je treba v povezavi s posebnimi ukrepi zaradi epidemije COVID-19 izhajati tudi pri reševanju dilem, ki se v teh okoliščinah pojavljajo glede postopkov volitev oziroma imenovanj predstavnikov delavcev v organih družb, tj. predstavnikov delavcev v nadzornih svetih (NS) oziroma upravnih odborih (UO) in delavskih direktorjev, **ki jim v tem času poteče mandat** in bi bilo zato načeloma treba na novo izpeljati tudi ustrezne volilne postopke.

Vendar pa je v tem pogledu stvar **v bistveno večji meri prepuščena lastni presoji svetov delavcev samih**, kajti tudi konkretno regulacijo tovrstnih postopkov zakon praktično v celoti prepušča svetom delavcev. Dejstvo je namreč, da ZSDU:

- glede **predstavnikov delavcev v NS/UO** v 79. členu določa samo to, da je njihova izvolitev in odpoklic v celoti v pristojnosti sveta delavcev, ureditev načina (postopka) izvolitve in odpoklica pa v celoti odkazuje na poslovnike svetov delavcev[4];
- glede **delavskega direktorja** (v dvotirnem sistemu upravljanja) oziroma **predstavnika delavcev med izvršnimi direktorji UO** (v enotirnem sistemu upravljanja) pa v 82. členu določa le pristojnost »predlaganja«

[4] Določba šestega odstavka 79. člena ZSDU se glasi: »Predstavnike delavcev, ki so člani nadzornega sveta ali upravnega odbora oziroma njegovih komisij, izvoli in odpokliče svet delavcev in s tem seznani skupščino družbe.«

kandidata, »imenovanje« (ne izvolitev) pa je v pristojnosti NS oziroma UO družbe[5].

V praksi gredo poslovniki svetov delavcev v tem pogledu načeloma v dve, že v osnovi precej različni smeri, in sicer zlasti glede poslovniške ureditve **načina zbiranja predlogov kandidatov za delavske predstavnike v organih družbe**, med katerimi se potem odloča svet delavcev:

1. ena smer je, da svet delavcev tudi pristojnost »predlaganja« kandidatov ***v celoti obdrži zase*** (kandidate lahko predlagajo le člani SD interno, ponekod pa je celo tudi nabor možnih kandidatov za te funkcije omejen izključno le na krog članov SD samih, se pravi, da delavske predstavnike v organe družbe volijo izključno izmed sebe);
2. druga smer pa je, da je poslovniško določen postopek »predlaganja« kandidatov za te funkcije urejen **smiselno enako kot je z zakonom določen za predlaganje kandidatov na volitvah za SD** (tj. da imajo poleg članov SD pravico predlagati te kandidate tudi reprezentativni sindikati v družbi ter določeno število delavcev s podpisi, kar pomeni, da mora svet delavcev tudi volilne postopke za te funkcije »javno razpisati« s pozivom upravičenim predlagateljem k vložitvi kandidatur v določen roku).

Jasno je seveda, da ima takšna ali drugačna varianta te ureditve tudi **bistven vpliv** na možnost »legitimnega« vodenja volilnih postopkov za omenjene delavske predstavnike v razmerah epidemije COVID-19 in tovrstnih posebnih ukrepov. Ključna razlika pa je predvsem **v naslednjem**:

1.

Kadar imamo opravka **s prvim** od obeh zgoraj navedenih osnovnih pristopov k poslovniški ureditvi kandidacijskega postopka za predstavnike delavcev v organih družbe, je v aktualnih posebnih razmerah **načeloma vsekakor možno izpeljati tudi njihovo izvolitev** (pri delavskih predstavnikih pa končni izbor kandidata, ki bo predlagan v imenovanje nadzornemu svetu/upravnemu odboru). Vse je odvisno izključno samo od tega, **ali je v teh posebnih razmerah svet delavcev ustrezno »operativen« ali ne**.[6] Če je operativen do te mere, da lahko

[5] Določba prvega odstavka 82. člena ZSDU se glasi: »Na predlog sveta delavcev imenuje delavskega direktorja kot člana uprave družbe nadzorni svet, predstavnika delavcev za izvršnega direktorja upravnega odbora pa upravni odbor.« Razlika med predlaganjem in imenovanjem kandidatov je seveda pravno gledano zelo velika.

[6] Svet delavcev je »operativen«, če se lahko tudi v teh razmerah veljavno odloča skladno s svojim poslovnikom. Če im torej SD zagotovljene pogoje, da se tudi v teh razmerah lahko sestaja (npr. v večjih prostorih in z vsemi zagotovljenimi zaščitnimi ukrepi), ali da lahko člani med seboj ustrezno komunicirajo vsaj prek razpoložljivih telekomunikacijskih sredstev na daljavo, ali če je za konkretna vprašanja po poslovniku dovoljeno tudi korespondenčno pisno odločanje, načeloma v tem pogledu ni ovir. Kolikor ti pogoji niso izpolnjeni, pa svet delavcev

legitimno izpelje postopek zbiranja predlogov za kandidate, ki je v obravnavanem primeru - ker je zgolj »interen« - pač dokaj enostaven, potem seveda lahko opravi tudi končni volilni izbor med njimi.

2.
Bistveno drugačna pa je lahko situacija v primeru, ko imamo opravka **z drugim** od obeh zgoraj navedenih osnovnih pristopov k poslovniški ureditvi kandidacijskega postopka, tj. s širšim krogom upravičenih predlagateljev kandidatov. V tem primeru ni dovolj, če je »operativen« zgolj svet delavcev sam, ampak **mora biti v danih posebnih razmerah zagotovljena tudi »operativnost« vseh upravičenih predlagateljev**, in sicer v tem smislu, da jim je tudi dejansko omogočeno nemoteno uresničevanje njihove »predlagateljske pravice«. Kajti, če objektivne okoliščine ne omogočajo normalnega funkcioniranja sindikata(ov) v podjetju, ki je(so) eden glavnih nosilcev kandidacijskega postopka v obravnavanih primerih, ali če niso zagotovljeni objektivni pogoji za normalno zbiranje morebitnih podpisov delavcev za podporo posameznim kandidatom, seveda **ni mogoče izpeljati legalnih volitev** v skladu z veljavnim poslovnikom.

Skratka, vse je odvisno od presoje konkretnih okoliščin in s tem povezanih možnosti za legalno izvedbo predpisanega kandidacijskega postopka:

a)
Če svet delavcev oceni, da so v konkretni sredini tudi v danih posebnih razmerah zagotovljeni normalni pogoji za nemoteno uresničevanje »predlagateljskih pravic« tudi vseh drugih upravičenih predlagateljev (poleg sveta delavcev samega) in s tem **legitimnost kandidacijskega postopka**, potem ni nobene ovire, da se tudi v danih razmerah izpeljejo **povsem legalne volitve** predstavnikov delavcev v organe družbe.

b)
Če svet delavcev oceni, da omenjeni pogoji v času trajanja posebnih razmer posebnih razmerah v podjetju **niso zagotovljeni**, pa mora v interesu doslednega spoštovanja veljavne poslovniške ureditve **ukrepati smiselno enako** kot je bilo pod točkama i in 2 zgoraj predlagano v zvezi z razpisom volitev za nov svet delavcev. To pomeni, **da mora**:

- sprejeti »ugotovitveni« sklep o nemožnosti razpisa postopka za volitve ali za dokončanja morebitnega že razpisanega kandidacijskega postopka v času trajanja epidemije in posebnih razmer;

---

seveda tako ali tako ne more sprejemati nobenih odločitev o ničemer in je torej »neoperativen« tudi glede obravnavanih volilnih postopkov..

- s sklepom preložiti razpis ali nadaljevanje že prej razpisanega kandidacijskega postopka na čas po prenehanju posebnih razmer in hkrati pooblastiti sedanje delavske predstavnike v organih družbe, da zaradi posebnih razmer svoje naloge kljub formalnemu izteku mandata začaso opravljajo še naprej, dokler ne bodo izvedene nove volitve za nov mandat;
- opraviti ustrezno »notifikacijo« teh svojih odločitev tudi pri pristojnih organih družbe, tj. glede predstavnikov delavcev v NS/UO obvestiti skupščino družbe, glede delavskega direktorja oziroma izvršnega delavskega direktorja pa nadzorni svet oziroma upravni odbor družbe.

V zvezi z zgoraj omenjeno **»notifikacijo sklepov SD«** oziroma **obvestitvijo pristojnih organov družbe o teh sklepih** velja opozoriti, da v postopku izvolitve predstavnikov delavcev v NS oziroma UO skupščina družbe nima nikakršne »konstitutivne« vloge, ampak se s temi sklepi le seznani (tj. jih vzame na znanje), ne da bi lahko o njih tudi **kakorkoli »odločala«**. Tudi v primeru, če se, denimo, ne bi strinjala z odločitvijo sveta delavcev, da zaradi posebnih razmer kljub morebitnemu poteku formalnih mandatov te funkcije do nadaljnjega opravljajo še naprej dosedanji predstavniki, bi lahko to odločitev izpodbijala le po sodni poti, ne more pa je eventualno kar sam razveljaviti. Svet delavcev (ne skupščina družbe) je namreč tisti organ, ki delavskim predstavnikom v NS/UO podeljuje mandat (tj. mandant), zato je **samo sodišče** lahko tisto, ki lahko odloči, ali je »ugotovitveni« sklep SD kot mandanta, da jim v navedenih primerih mandat še traja kljub poteku mandatne dobe, ki velja v »normalnih« razmerah. Skupščina družbe nasproti svetu delavcev namreč **ni pooblaščeni nadzorni in/ali instančni organ** in torej ne more presojati njegovih odločitev.

Nekoliko bolj zapleten pa je odgovor na vprašanje, kaj v primeru, če se z zgoraj navedeno odločitvijo sveta delavcev o začasnem nadaljevanju opravljanja funkcije delavskega direktorja oziroma izvršnega delavskega direktorja eventualno **ne bi strinjala NS oziroma UO**. Kajti, kot rečeno, delavskega direktorja oziroma izvršnega delavskega direktorja svet delavcev samo predlaga, imenuje pa ga formalno NS oziroma UO (čeprav je res tudi, da je pri tem v celoti vezan na predlog SD, v primeru nesoglasja pa je podpisan poseben usklajevalni postopek po 83. členu ZSDU). Se pravi, da imata NS oziroma UO v tem postopku **načeloma kljub vsemu močnejšo vlogo** kot jo ima skupščina v postopku izvolitve predstavnikov delavcev v NS oziroma UO. To vprašanje bo zato vsekakor treba v primeru morebitnih zapletov po potrebi nekoliko bolj poglobljeno dodatno pravno elaborirati posebej. Zaenkrat pa bi veljalo v praksi poskušati to rešitev, ki vsekakor **v celoti ustreza razumnemu preudarku**, udejaniti tako, da naj bi svet delavcev to svojo odločitev poskušal predhodno uskladiti z NS/UO, ki naj bi o tem na predlog sveta delavcev potem sprejel le ustrezen ugotovitveni sklep.

4.

Utemeljitev uporabe instituta »začasnega opravljanja nujnih/tekočih nalog« na delavskopredstavniških funkcijah zaradi posebnih razmer

Posebno utemeljitev pa vsekakor potrebuje tudi zgoraj obravnavana rešitev, po kateri naj bi zaradi objektivne nemožnosti pravočasne izvedbe novih volitev v času trajanja posebnih razmer v času epidemije COVID-19 **vsaj »nujne« oziroma »tekoče« naloge/posle** delavskih predstavništev začasno, tj. do izvolitve novih, kljub morebitnemu formalnemu poteku njihovega mandata še naprej opravljala dosedanja. Morda pa bi v tem pogledu lahko prišla v poštev celo uporaba **instituta »samodejnega podaljšanja mandata«** voljenim delavskim predstavnikom zaradi posebnih razmer, in sicer po analogiji z določbo **drugega odstavka 81. člena Ustave RS**, ki se glasi: *»Če bi se mandatna doba državnega zbora iztekla med vojno ali v času trajanja izrednega stanja, preneha njegov mandat šest mesecev po prenehanju vojne ali izrednega stanja, lahko pa tudi prej, če sam tako sklene.«*

Takšna ali drugačna rešitev v omenjenem smislu je namreč vsekakor nujna zaradi preprečitve nastanka **t. i. soupravljalskega vakuuma** (tj. vmesnega obdobja, ko sveta delavcev v podjetju sploh ni, ker je enemu mandat potekel, drugi pa sploh še ni bil izvoljen, zaradi česar je prekinjena tudi »kontinuiteta« v delovanju celotnega sistema soupravljanja v podjetju) in celo morebitnega popolnega **sesutja že vzpostavljenega sistema delavskega soupravljanja po ZSDU** v posameznih podjetjih, v katerih so se sveti delavcev znašli v eni izmed uvodoma opisanih situacij. V teh podjetjih bi namreč dobili stanje, ko:

- pravočasna izvedba volitev za nov svet delavcev - kljub temu, da jih je aktualni svet delavcev želel izpeljati še pred potekom svojega mandata - objektivno ni bila možna zaradi posebnih razmer v zvezi s COVID-19,
- aktualnemu svetu delavcev pa bi zakonsko določeni štiriletni mandat formalno potekel prav tako še v času trajanja teh posebnih razmer[7], zaradi česar načeloma ne bi več mogel sprejemati prav nobenih odločitev iz svojih pristojnosti po ZSDU, vključno s pristojnostjo za razpis novih volitev po 16. členu ZSDU,

kar bi **ob strogo gramatikalni razlagi veljavne zakonodaje** pomenilo, da po preklicu posebnih razmer in preteku veljavnosti posebnih ukrepov sveta delavcev v podjetju (in s tem tudi celotnega sistema kolektivne delavske participacije po ZSDU) **preprosto ne bi bilo več**. In to kljub dejstvu, da so se delavci na svojem zboru skladno s 17. in 18. členom ZSDU v podjetju enkrat že

[7] Ali takoj po prenehanju izrednih razmer, vendar še preden bi bilo moč izvesti volitve za nov SD, ki jih je sicer še uspel razpisati, ne pa več tudi dočakati za časa svojega mandata. V tem primeru pride do t.i. soupravljalskega vakuuma, to je vmesnega obdobja, ko sveta delavcev v družbi ni.

veljavno odločili, da ga želijo imeti (in te odločitve niso izrecno preklicali), **o isti stvari pa se po splošnih pravnih pravilih ne odloča dvakrat«** (pravilo *ne bis in idem*).

Za ustanovitev oz. oblikovanje prvega sveta v podjetju se namreč delavci po ZSDU odločijo s sklepom na zboru delavcev, od takrat naprej pa vsakokratne volitve za nov mandat razpisuje obstoječi svet delavcev. Že vzpostavljeni sistem sodelovanja delavcev pri upravljanju se torej po ZSDU od sprejetja prve odločitve na zboru delavcev dalje generira samodejno oziroma se »samogenerira« in nikakršne (začasne) izredne razmere tega pravnega mehanizma po nobeni normalni pravni logiki **ne morejo »ukiniti« (čemu le?), lahko ga samo začasno »prekinejo«**. Prav to, torej »ukinitev« zakonsko določenega mehanizma samoregeneracije sistema delavskega soupravljanja, pa bi se zgodilo, če bi pristali na omenjeno gramatikalno razlago zakona.

Po tej razlagi namreč, kot rečeno, aktualni svet delavcev po formalnem preteku svojega mandata naj ne bi mogel več niti razpisati novih volitev, kaj šele opravljati druge zakonske funkcije, in sicer ne glede na objektivnost razlogov, zaradi katerih določeno obdobje ni mogel izvrševati svojih nalog in pristojnosti. Se pravi:

- celoten sistem soupravljanja v podjetju bi bil v tem primeru od dne formalnega poteka njegovega mandata do nadaljnjega preprosto **»suspendiran«** tudi za čas po prenehanju »posebnih razmer«;
- za morebiten razpis volitev za nov svet delavcev bi bilo treba - seveda šele po prenehanju »posebnih razmer« - **ponovno sklicati zbor delavcev**, da bi se delavci na njem ponovno odločili, ali sploh želijo »spet« imeti svet delavcev in soupravljati, čeprav so o tem, kot rečeno, enkrat že odločili (!?);
- tudi v primeru ponovne izvolitve sveta delavcev, ki pa seveda še zdaleč ni gotova[8], bi v tem primeru nastal nedopusten **t. i. soupravljalski vakuum**, ki ga ni mogoče pravno smiselno opravičiti z ničemer.

Skratka, delovanje sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju po ZSDU bi ne samo začasno zastalo, ampak bi se ta sistem **preprosto sploh sesul.** Ali in kdaj bi ga bilo mogoče potem ponovno vzpostaviti, pa je veliko vprašanje.[9]

[8] Pri tem seveda ne gre toliko za vprašanje, ali bi se delavci na morebitnem ponovno sklicanem zboru ponovno opredelili za ali proti (če je svet delavcev deloval kolikor toliko aktivno, je odločitev bolj ali manj jasna), ampak za vprašanje ali in kdaj bi se sploh našel kdo, ki bi skladno z določili 17. in 18. člena zbor delavcev sploh sklical. Zlasti še, če v podjetju ni sindikata.

[9] Nastopa objektivno pogojenih začasnih »posebnih razmer« zaradi koronavirusa ali zaradi kakršnikoli drugih objektivnih okoliščin, neodvisnih od volje delavcev ali sveta delavcev, pa pravno gledano seveda niti približno ni mogoče šteti kot izraz volje delavcev po ukinitvi svojih pravic do soupravljanja.

Na ta način pa seveda **veljavnega prava ni mogoče razlagati**, ker vodi v očitne in zelo hude pravne nesmisle. Resda bi v praksi takšna razlaga mogoče komu iz takšnih ali drugačnih razlogov ustrezala, pravno gledano pa je seveda popolnoma absurdna. Za te primere lahko pridejo v poštev le uvodoma navedene rešitve, ki jih v nadaljevanju tudi podrobneje elaboriramo in pravnoteoretično utemeljujemo.

1.

Načeloma velja, da trajanje mandata kogentno določa neposredno zakon ali drug predpis oziroma splošni akt, podeljuje pa ga lahko le pooblaščeni mandant na podlagi izvedenega - prav tako zakonsko predpisanega - volilnega postopka (tj. postopka za izvolitev ali imenovanje na konkretno funkcijo). Le redkokateri sistemski zakon pa neposredno ureja obravnavano problematiko teka in izvrševanja mandatov tudi za obravnavane **primere razglasitve izrednih oziroma drugih posebnih razmer**. Tudi v ZSDU glede tega obstaja popolna pravna praznina, ki jo je, kot že rečeno, možno zapolniti le z ustreznimi pravnimi analogijami.

Kot prvo je v zvezi s tem možno vsekakor uporabiti predvsem analogijo z **institutom začasnega »opravljanja tekočih poslov«** do izvolitve novih nosilcev konkretnih funkcij, kakršnega urejata, na primer, določbi **115. in 116. člen Ustave RS** (pri čemer pojem »tekoči posli« ni nikjer podrobneje definiran!). Ta institut naj bi načeloma služil nujnemu ohranjanju nemotenega delovanja »sistema«, znotraj katerega so konkretne funkcije vzpostavljene in katerega konstitutivni sestavni del so. Preživetje in delovanje slehernega sistema v splošnem družbenem interesu mora biti namreč zagotovljeno v vseh možnih okoliščinah. Povedano drugače, zagotovljena mora biti **»viabilnost« vseh pravno reguliranih družbenih (pod)sistemov**.

Noben družbeni sistem ali podsistem, ki je bil v splošnem družbenem interesu vzpostavljen z zakonom, torej načeloma ne bi smel zaradi spremenjenih okoliščin **zastati v svojem delovanju** ali se ob nastopu takšnih ali drugačnih izrednih oziroma posebnih razmer celo **preprosto sesuti**, tako da bi ga bilo potrebno po prenehanju teh okoliščin spet začeti vzpostavljati popolnoma na novo in **brez kontinuitete**. In sicer kljub dejstvu, da morda zakonodajalec tega splošnega principa »viabilnosti« ni izrecno zapisal ali posebej predvidel konkretnih pravnih varovalk in mehanizmov za vse mogoče možne primere nastopa tovrstnih okoliščin.

In zgolj za to, torej zgolj za zagotavljanje nujnega ohranjanja delovanja in preprečevanja morebitnega sesutja že vzpostavljenega **»sistema delavskega**

soupravljanja v podjetjih v skladu z ZSDU« tudi v posebnih razmerah (in ne morda za kako morebitno nesprejemljivo samovoljno »podaljševanje mandatov« delavskim predstavništvom) gre tudi pri zgoraj obravnavanih rešitvah. In sicer **po analogiji** z že omenjenimi rešitvami in 115. in 116. člena Ustave RS, ki so sicer namenjene zagotavljanju nemotenega delovanja družbenopolitičnega sistema države v času, ko je nosilcem določenih funkcij[10] njihova funkcija iz kakršnegakoli razloga prenehala, novi nosilci teh funkcij pa še niso izvoljeni oziroma imenovani.

Morda še bolj neposredno uporabno možno analogijo pa v zvezi z obravnavano problematiko, povezano z uporabo ZSDU, ponuja že citirana določba **drugega odstavka 81. člena Ustave RS**. Prav nobenega res tehtnega razloga pravzaprav ni videti, zaradi katerega ne bi moglo v obravnavanih situacijah, ki so predmet tega pravnega mnenja, priti v poštev ustrezno **»podaljšanje mandata« sedanjemu svetu delavcev** po koncu trajanja posebnih ukrepov zaradi epidemije COVID-19, v katerih ni bilo mogoče pravočasno izvoliti novega po postopku, ki ga določa ZSDU.

2.

Druga možna zakonska analogija, ki **privede do zelo podobnega zaključka** v zvezi z utemeljevanjem konkretne rešitve glede podaljšanja časa, ko naj sedanja delavska predstavništva tudi po formalnem izteku svojega zakonsko določenega mandata - v izogib nastanku že omenjenega t. i. soupravljalskega vakuuma ali sesutja sistema soupravljanja v podjetju na splošno - opravljajo vsaj »tekoče naloge« do izvolitve novih, pa predstavlja smiselna uporaba **instituta začasnega mirovanja materialnih in procesnih rokov** po že omenjenem ZZUSUDJZ.

Po tej analogiji bi bilo namreč treba šteti, da je v času trajanja veljavnosti posebnih ukrepov zaradi koronavirusa **prekinjen tudi tek (skrajnega) roka za izvolitev novega sveta delavcev iz 45. člena ZSDU**, ki pravi, da *»se volitve opravijo najmanj 15 dni pred iztekom mandatne dobe članov (aktualnega, op. p.) sveta delavcev«,* **posledično pa je prekinjen tudi tek njegove »redne« mandatne dobe**.

Pravno logično razlogovanje je namreč v bistvu lahko le naslednje:

- če volitve v določenem obdobju objektivno niso izvedljive zaradi posebnih okoliščin, potem pač v tem obdobju tudi ne more teči omenjeni skrajni rok za njihovo izvedbo,
- če ne teče tar rok, ki je sicer vezan na iztek mandata sedanjemu svetu delavcev, potem seveda v tem času tudi ne teče njegova mandatna doba,

[10] V danem primeru gre za funkcije predsednika vlade in ministrov.

kar pomeni, da se **mandatna doba izteče ustrezno kasneje**. Smiselno enako seveda velja za iztek mandatne dobe **delavskih predstavnikov v organih družb**, ki jih voli svet delavcev (predstavniki v NS/UO) oziroma so izvoljeni na njegov predlog (delavski direktorji oziroma izvršni delavski direktorji).

Pri tem velja opozoriti, da tudi sveti delavcev - podobno kot po ZZUSUDJZ velja za sodišča in upravne organe[11] - v obravnavanih posebnih razmerah **niso povsem prenehali s svojim delom**, vendar pa v bistvu opravljajo - kolikor sploh delujejo[12] - zgolj **najbolj »nujne« naloge**, povezane s sprejemanjem in izvajanjem antikorona ukrepov, medtem ko izvajanje vseh ostalih nalog, ki jim jih nalaga ZSDU[13], **bolj ali manj »miruje«**. Torej je morebitno ustrezno »podaljšanje mandata« delavskim predstavništvom v podjetjih - kolikor objektivno pač ni bilo mogoče izpeljati volitev za nova - na čas po izteku posebnih ukrepov povsem smiselno utemeljeno tudi iz tega razloga.

* * *

Analogije med vsemi zgoraj obravnavanimi rešitvami, ki izhajajo iz obeh že omenjenih klasičnih pravnih načel (načelo »zakon ne namerava nemogočega« in načelo »razumnega preudarka«), so brez dvoma **zelo močne,** zato je njihova uporaba v danem primeru pravnoteoretično vsekakor povsem upravičena. Vse pa vodijo k zaključku, da je nujno treba **zagotoviti ustrezno kontinuiteto** v delovanju delavskih predstavništev in že vzpostavljenih sistemov delavskega soupravljanja v podjetjih sistema tudi v času veljavnosti in po izteku posebnih ukrepov zaradi epidemije COVID-19.

Datum: 28. 3. 2020

Generalni sekretar ZSDS
dr. Mato Gostiša
ZDRUŽENJE SVETOV DELAVCEV SLOVENIJE

[11] S to razliko, da legitimno odločanje teh organov (za razliko od SD v podjetjih) tudi sicer ni vezano na trajanje mandata, zato se ob ne ukvarjajo z vprašanji in dilemami glede izvedbe novih volitev v času trajanja posebnih ukrepov zaradi koronavirusa, od česar bi utegnil biti odvisen njihov obstoj in delovanje. Če bi šlo za organe z vnaprej določenim mandatom, bi nujno moral ZZUSUDJZ vsekakor izrecno rešiti tudi dileme v zvezi z volitvami, s kakršnimi se zdaj ukvarjajo sveti delavcev po ZSDU.

[12] V primerih, ko so se v podjetju odločili za začasno prekinitev proizvodnje (npr. Revoz, Adria mMobil, BSH Hišni aparati Nazarje itd.), v tem času tudi sveti delavcev svojih pristojnosti ne izvajajo.

[13] Pri tem ne gre samo za naloge, ki so vezane na določene roke (npr. uporaba pravice do začasnega zadržanja odločitev delodajalca po 98. členu ZSDU, izvedba volitev za nov SD itd.), ampak predvsem tudi za številne naloge, ki sodijo v t. i. proaktivno sfero delovanja SD po drugi alineji 87. člena ZSDU.