

Številka zadeve: U-I-271/95

Datum odločbe: 15. 05. 1996

Področje: Prehodno obdobje preoblikovanja družbene lastnine

Izrek:

1. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (Uradni list RS, št. 58/95) ni v neskladju z Ustavo.

2. Odločba začne učinkovati 75. dan po objavi v Uradnem listu.

Dodatno: Odločba vsebuje posredno navajanje odgovora Državnega zbora in Vlade.

Odločitev: število glasov ZA: 5; PROTI: 3; število PLM: 1; število OLM: 2.

SAMO ZA: Snoj, Testen, Ude, Zupančič

SAMO PROTI: Jambrek

PLM 1: Šinkovec

OLM1: Jerovšek

OLM2: Šturm

POVZETEK ZADEVE:

Agencija Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (v nadaljevanju APPNI) je vložila zahtevo za presojo ustavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet (v nadaljevanju ZAPPNI-A), zaradi zatrtjevanih kršitev načela pravne države, načela demokratičnosti, načela delitve oblasti, načela proste izbire zaposlitve in načela, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Zahtevi APPNI se je pridružila tudi pobuda delavcev APPNI.

Ustavno sodišče je obrazložitev odločbe razdelilo na štiri smiselno zaokrožene odseke, pri čemer je ocenjevalo:

1. ali je ustanovitev nove Agencije za revidiranje v skladu z Ustavo in ali upošteva stališča Ustavnega sodišča, navedena v odločbi št. U-I-158/94 z dne 9. marca 1995 o položaju in upravljanju APPNI, dokler še in kolikor še opravlja naloge, povezane s preoblikovanjem družbene lastnine,
2. ali je pooblastilo Banki Slovenije in Ministru za finance za izdajo dovoljenj poslovnim bankam za opravljanje plačilnega prometa v državi v skladu z Ustavo in zakonom,
3. ali so posamezne zakonske določbe, zlasti tiste, ki določajo pristojnosti APPNI oziroma Agencije za revidiranje, jasne in določne v tolikšni meri, da omogočajo nemoteno nadaljevanje in zaključek postopkov revizije lastninskega preoblikovanja družbene lastnine in omogočajo jasno razmejitve pristojnosti med posameznimi državnimi organi, in
4. ali so delavcem APPNI ob njeni reorganizaciji zagotovljene z Ustavo in zakonom zajamčene pravice do dela in zaposlitve oziroma pravice iz delovnega razmerja.

Ustanovitev Agencije za revidiranje

Glede vprašanja skladnosti ustanovitve Agencije za revidiranje z odločbo U-I-158/94 je Ustavno sodišče ugotovilo, da določitev posebnega kolegijskega organa upravljanja sicer samostojne in neodvisne pravne osebe javnega prava ni v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče je sicer v odločbi U-I-158/94 ukinilo Svet APPNI zaradi nasprotja z ustavnim konceptom APPNI kot samostojne in neodvisne službe, saj je bil Svet organiziran po vzoru javnih zavodov, za katerega je značilno podrejanje Agencije Vladi preko njenega sveta, kar pa nima povezave s predvideno ustanovitvijo kolegijskega organa upravljanja v novi Agenciji za revidiranje, dokler ne bi s tem bil hkrati omogočen ustavno nesprejemljiv nadzor zakonodajne in izvršilne veje oblasti nad Agencijo za revidiranje.

Ustavno sodišče prav tako ni našlo razlogov, zaradi katerih bi bil način prenosa nalog APPNI na ustrezne institucije v konkretnem primeru sporen. Ugotovilo je, da je pri ustanavljanju Agencije za revidiranje

zakonodajalec sledil cilju upoštevanja bistva odločbe U-I-158/94, ki zasleduje neodvisen status tako nasproti zakonodajni kot izvršilni in sodni veji oblasti pri opravljanju nalog, povezanih s preoblikovanjem družbene lastnine, po vzoru Računskega sodišča. Ustavno sodišče je zato izpostavilo, da izpodbijana zakonska rešitev zagotavlja nemoten zaključek postopkov revidiranja lastninskega preoblikovanja in samostojnost ter neodvisnost organa, ki bo te postopke vodil, po drugi strani pa opozorilo, da ni pristojno za presojo strokovnosti posameznih predlaganih kršitev ali konceptov; to naj bi bilo v izključni pristojnosti zakonodajalca.

Plačilni promet

Napadana določba drugega odstavka 14. člena ZAPPNI-A je predpisala možnost prenosa opravljanja plačilnega prometa v državi na poslovne banke na podlagi dovoljenja Banke Slovenije in ministra, pristojnega za finance. Določba je tudi črtala prepoved, ki je bankam onemogočala opravljanje enega od bančnih poslov za pravne osebe. Ustavno sodišče je sprejelo naziranje Državnega zbora, češ da 14. člen ZAPPNI-A v zadostni meri zavezuje ministra za finance in Banko Slovenije, da pri določanju zaporedja in načina prenosa nalog plačilnega prometa na banke oziroma pri izdaji dovoljenj posameznim bankam zagotavlja nemoteno izvajanje tudi drugih nalog iz 4. člena ZAPPNI, zlasti davčno nadziranje, kot tudi enakopravno obravnavanje vseh bank z vnaprejšnjo objavo kriterijev, v skladu s katerimi bodo banke lahko opravljale naloge plačilnega prometa za pravne osebe. S tem je zavrnilo stališče predlagatelja, ki je menil, da bi bilo pred sprejetjem ZAPPNI-A potrebno določiti temeljne pravne podlage za vse udeležence v plačilnem prometu in zagotoviti njihovo enakopravno obravnavanje.

Tudi glede vprašanja pobiranja davkov in prispevkov pravnih oseb v obdobju do prevzema te naloge s strani davčne službe si Ustavno sodišče ni dovolilo polemizirati; zaključilo je, da je skupna pristojnost Banka Slovenije, ki je zadolžena za nadzor nad zakonitostjo in pravilnostjo opravljanja plačilnega prometa, in ministra za finance, ki skrbi za zakonito in učinkovito opravljanje davčnega nadzora kot funkcije državne uprave, na področju učinkovitega in usklajenega prenosa teh nalog ni v neskladju z načeli pravne države in načelom o delitvi oblasti.

Pristojnosti APPNI in Agencije za revidiranje

Predlagatelj je trdil, da določba prvega odstavka 14. člena ZAPPNI-A bistveno spreminja pristojnost Agencije za revidiranje v primerjavi s pristojnostjo APPNI po 73. členu prejšnjega zakona; namesto pristojnosti za nadzor pri vseh pravnih osebah, ki se lastninsko preoblikujejo po kateremkoli zakonu, je po predlagateljevem mnenju določena pristojnost le za tiste pravne osebe, ki se lastninijo po ZLPP. S tem naj bi Agencija za revidiranje izgubila pristojnost preverjanja zakonitosti razpolaganja z družbenim kapitalom tudi pri vseh tistih subjektih, ki se ne lastninijo po ZLPP, kot so zavarovalnice, igralnice in zadruge.

Ustavno sodišče je ocenilo, opirajoč se na obrazložitev amandmaja Vlade, na podlagi katerega je bila ta pristojnost dana APPNI kot pravni naslednici SDK, da določbe prvega odstavka 14. člena ZAPPNI-A ni mogoče razlagati na način, kot ga ponuja besedna razlaga APPNI. Oprlo se je na namensko razlago, češ da je namen zakona opredeliti samostojno in neodvisno kontrolno institucijo, zadolženo za opravljanje kontrole zakonitosti in pravilnosti finančno-materialnega poslovanja ter razpolaganja z družbeno lastnino vseh pravnih oseb, ki z družbeno lastnino še razpolagajo in dokler z njo še razpolagajo. To pomeni, da je izpodbijano določbo prvega odstavka 14. člena ZAPPNI-A razumeti le tako, da je Agencija za revidiranje pristojna za kontrolo nad razpolaganjem z družbeno lastnino v vseh pravnih osebah, ki z družbeno lastnino še razpolagajo, vse dokler se njihovo lastninsko preoblikovanje ne vpiše v sodni register, ne glede na to, po katerem predpisu je bilo izvedeno.

Pravice in obveznosti delavcev APPNI

Pobudniki so zatrjevali, da zaradi nejasnosti in nasprotujočih si določb o delavcih, ki opravljajo revizije, ter kratkotrajnosti obstoja Agencije za revidiranje, ni zagotovljena kontinuiteta revidiranja. Hkrati naj bi bil negotov tudi delovnopравни položaj delavcev, ki opravljajo naloge plačilnega prometa, in delavcev, ki izvajajo skupne naloge.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da ustanovitev Agencije za revidiranje nima nobenega neposrednega vpliva na obstoječi mandat sedanjih poslovnih in vodstvenih delavcev, niti na mandat pooblaščenih delavcev APPNI, kvečjemu jim le daje možnost izbire, v katerem državnem organu bodo v prehodnem obdobju do zaključka svojega mandata nadaljevali z delom. Ustanovitev Agencije naj bi tako bila v skladu z zahtevo Ustavnega sodišča po samostojnosti in strokovni neodvisnosti vodilnih delavcev, tj. delavcev, ki so vezani na mandat in posebna pooblastila. Ustanovitev Agencije prav tako ni bila v nasprotju z izrečno navedbo Ustavnega sodišča, da prehodna ureditev položaja in nalog Agencije sama po sebi ne more biti podlaga za prekinitev mandata poslovnim in vodilnim delavcem izven ali celo brez ugotavljanja pogojev, ki so za to sicer predpisani.

Ustavno sodišče je pobudnikom očitalo napačno razlago vsebine in obsega pravice svobode dela iz 49. člena Ustave, ki naj bi zagotavljala vsakomur pravico do proste izbire zaposlitve, enako dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji in prepoved prisilnega dela, ne pa tudi trajnosti zaposlitve in stalnosti zaposlitve na določenem delovnem mestu. Trdilo je, da veljavna delovnopravna zakonodaja še vedno zagotavlja določeno trdnost in trajnost zaposlitve tudi v primerih tehnoloških, organizacijskih ali strukturnih sprememb v organizacijah oziroma pri delodajalcu. Tako naj določbe prvega odstavka 17. člena ter prvega in drugega odstavka 19. člena ZAPPNI-A ne bi bile medsebojno neskladne oziroma nejasne, če se razlagajo glede na namen, ki ga je zakonodajalec z njimi hotel doseči, ko je hotel zagotoviti kontinuirano opravljanje nalog revidiranja lastninskega preoblikovanja podjetij z upoštevanjem veljavne delovnopravne zakonodaje.

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Šinkovca (PLM1)

Dr. Šinkovec je sicer soglašal z odločbo, vendar je menil, da Ustavno sodišče ni imelo pravne podlage za začetek postopka presoje ustavnosti; APPNI naj bi bil državni organ, ki nima pravice sproženja ustavnega spora zaradi kršitve ustavnih pravic in svoboščin. Prav tako naj v obravnavanem zakonu ne bi šlo za vprašanje individualnih pravic, temveč za objektivno določene pristojnosti.

Dr. Šinkovec je polemiziral položaj večine, češ da ima APPNI legitimacijo za sprožanje spora zaradi stališča, da je potrebno Agenciji podeliti neodvisen in samostojen status, kakor ga ima Računsko sodišče. Ob delitvi na zakonodajno, izvršilno in pravosodno oblast je namreč Računskemu sodišču poseben status dodelila Ustava, APPNI pa je poseben status dodelilo Ustavno sodišče, s čemer je prestopilo mejo svojih pristojnosti. Dr. Šinkovec je tudi menil, da je večina sodnikov spregledala peto alinejo prvega odstavka 23. člena Zakona o ustavnem sodišču, po kateri lahko zahtevo vložijo sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije in računsko sodišče le v primeru, če nastane vprašanje ustavnosti in zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodijo. APPNI pa naj bi vložila pobudo za presojo ustavnosti izključno iz vidika lastnih pristojnosti, za kar pa naj ne bi imela pravice.

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Jerovška (OLM1)

Dr. Jerovšek je menil, da bi bila odločitev o preoblikovanju APPNI skladna z Ustavo, če bi bila izvedena tako, da bi omogočala učinkovito dokončanje nalog revidiranja v zvezi z preoblikovanjem družbene lastnine in naloge storitev plačilnega prometa. Tako pa naj bi se ob preoblikovanju pustila odprta številna vprašanja, kot je možnost realizacije nalog revidiranja, ne da bi bila v prehodnem obdobju z izvedbenimi akti izpeljana simulacija delovanja obeh novih pomembnih institucij, kot sta Agencija in davčna služba, ter vprašanje dopustnosti opravljanja naloge plačilnega prometa s strani delavcev, ki

hkrati opravljajo naloge davčnega nadzora. Določbe treh zakonov, ki urejajo delovanje zadevnih institucij, naj bi bile medsebojno neusklajene, nejasne in neizvedljive. Menil je tudi, da je predviden 75-dnevni rok prekratek za končanje naloženih nalog nadziranja in revidiranja razpolaganja z družbeno lastnino v postopkih lastninskega preoblikovanja.

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Šturma (OLM2)

Dr. Šturm je proti odločitvi glasoval zaradi prepričanja, da je takšna odločitev v neskladju z razlogi Ustavnega sodišča, zaradi katerih je to sprejelo začasno odredbo o zadržanju izvrševanja zakona. Zakon naj bi bil ob sprejemu ustavno sporen, saj naj bi njegova uresničitve pomenila prekinitev učinkovitega nadzora nad obstoječo družbeno lastnino in nad zakonitostjo njenega lastninskega preoblikovanja, ne glede na zatrjevane namene predstavnikov zakonodajne oblasti.

Dr. Šturm je dodal, da se izrazito ne strinja z drugo točko izreka, ki določa rok za uresničitev odločbe. Po njegovem mnenju vloga APPNI sicer z vedno več opravljenimi revizijami izgublja na pomenu, vendar pa je 75-dnevni rok vseeno prekratek. Ker se je osebno zavzemal za polletni rok je glasoval proti celotni odločitvi, medtem ko bi ob primernejšem roku najverjetneje celo podprl prvo točko izreka.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe			Nerazporejeno		

Odločba ne vsebuje ekonomske dimenzije.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	PS		S		
Pozicija LM	OLM1		PLM1, OLM2		
PLM1: Šinkovec			2		
OLM1: Jerovšek	2				
OLM2: Šturm			2		
PROTI: Jambrek	1	0,5			
ZA: vsi ostali		0,5	1	1	

V obravnavani odločbi se družbena dimenzija nanaša na vprašanje, ali so delavcem APPNI ob njeni reorganizaciji zagotovljene z Ustavo in zakonom zajamčene pravice do dela in zaposlitve oziroma pravice iz delovnega razmerja. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je bil namen zakonodajalca, tj. zagotoviti kontinuirano opravljanje načrtanih nalog ob upoštevanju delovnopravne zakonodaje tudi dopusten, hkrati pa ni pritrdilo stališču vlagateljev, ki so si implicitno želeli izboriti stalnost in trajnost zaposlitve na določenem delovnem mestu. Gre za odločitev, ki išče uravnoteženo razmerje med pravicami delavcev in potrebo po izvedbi potrebnih strukturnih sprememb v zadevnih organizacijah oziroma delodajalcu. **Pozicija 3.** Pod to pozicijo se umesti tudi PLM1, saj je iz stališča dr. Šinkovca

razvidno, da je vsebinsko soglašal s tem delom odločbe, kot tudi OLM2, ker bi dr. Šturm ob polletnem implementacijskem roku soglašal z odločitvijo večine.

V primeru nasprotne sodbe, kjer bi Ustavno sodišče ugodilo zahtevi delavcev po varstvu in ohranitvi njihovih delovnih mest v obliki, kot je bila načrtovana ob podpisu pogodbe o delu, bi vsekakor šlo za odločitev, ki bi predstavljala omejevalen intervencionistični ukrep ob nujnosti prestrukturiranja kvaziupravnega organa prehodne narave. **Pozicija 1.** Pod pozicijo nasprotne sodbe se umešča tudi OLM1 dr. Jerovška, saj se vsebinsko ni dotaknil vprašanja položaja delavcev, jasno pa je, da s stališčem večine ni soglašal.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	PS				S
Pozicija LM	OLM1	OLM2		PLM1	
PLM1: Šinkovec				2	
OLM1: Jerovšek	2				
OLM2: Šturm		2			
PROTI: Jambrek	1	0,5			
ZA: vsi ostali				0,5	1

Večina sodnikov je v odločbi sprejela stališča predstavnikov zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Pri oblikovanju odločitve je soglašalo z njihovimi nameni, jih uporabilo pri interpretaciji spornih zakonskih določb ter ohranilo ZAPPNI-A v celoti. **Pozicija 5.**

V primeru nasprotne odločbe, kjer bi večina v celoti soglašala s predlogi predlagateljev, bi šlo najverjetneje za **pozicijo 1**, v kateri bi Ustavno sodišče zavrnilo namen zakonodajalca in ubralo nekoliko strožji test sorazmernosti, kjer bi presoјalo tudi strokovnost posameznih predlaganih rešitev in konceptov in ubralo široko razumevanje ustavnopravnih kriterijev, ki mejijo na področje kriterijev posameznih strok in političnih kriterijev. Pod isto pozicijo se uvršča odklonilno ločeno mnenje dr. Jerovška (OLM1), ki je bil še nekoliko bolj kritičen zavaljo očitkov neusklajenosti, nejasnosti in neizvedljivosti celotne relevantne zakonodaje, ne zgolj izpodbijanih določb.

Dr. Šinkovec je sicer vsebinsko soglašal z odločitvijo večine, kritičen pa je bil do dejstva, da je Ustavno sodišče zadevo sploh vzelo v obravnavo zaradi zatrdjanega neupoštevanja 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču. Njegovo stališče gre tako nekoliko bolj proti sredini v primerjavi z večino, zaradi česar gre njegovemu ločenemu mnenju **pozicija 4** na avtoritarni dimenziji.

Dr. Šturm je v svojem odklonilnem ločenem mnenju (OLM2) zatrdjeval spornost obravnavanega zakona zaradi bojazni, češ da bo njegova uresničitev pomenila prekinitev učinkovitega nadzora nad obstoječo družbeno lastnino in nad zakonitostjo njenega lastninskega preoblikovanja. Navedenemu stališču bi šla pozicija 1, če ne bi ob koncu ločenega mnenja sodnik zapisal, da bi nemara celo soglašal z odločitvijo večine ob uveljavitvi polletnega roka namesto 75-dnevnega. **Pozicija 2.**

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA: Snoj, Testen, Ude, Zupančič	1	<i>Odločba ne vsebuje sklicevanja na tuje oziroma mednarodne pravne vire. Pozicija 1.</i>
PLM1: Šinkovec	1	Se ne sklicuje na tuje oziroma mednarodne pravne vire.
OLM1: Jerovšek	1	Se ne sklicuje na tuje oziroma mednarodne pravne vire.
OLM2: Šturm	1	Se ne sklicuje na tuje oziroma mednarodne pravne vire.
PROTI: Jambrek	NC	/

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA: Snoj, Testen, Ude, Zupančič	4	<i>Ustavno sodišče je v odločbi sprejelo stališče Vlade in Državnega zbora, pri čemer se je pogosto naslonilo na zakonodajni namen in cilje pri razlagi spornih zakonskih določb. Pozicija 4.</i>
PLM1: Šinkovec	4	<i>Dr. Šinkovec je soglašal z odločbo glede njenih vsebinskih vidikov, torej tudi glede naklonjenost stališča Vlade. Pozicija 4.</i>
OLM1: Jerovšek	1	Sodnik je glasoval proti odločbi, v LM sicer ne omenja svojega stališča do mnenja Vlade ali odgovora DZ, sklepamo lahko, da je glasoval / odločil drugače, kot sledi iz mnenja Vlade in odgovora DZ. Zato pozicija 1.
OLM2: Šturm	1	Sodnik je glasoval proti odločbi, v LM sicer ne omenja svojega stališča do mnenja Vlade ali odgovora DZ, sklepamo lahko, da je glasoval / odločil drugače, kot sledi iz mnenja Vlade in odgovora DZ. Zato pozicija 1.
PROTI: Jambrek	NC	/ neocenjeno, ker je samo glasoval proti, a ne vemo zaradi katerega razloga oziroma ni podal ločenega mnenja.