

**Opravična št.:**

U-I-158/94

ECLI:

ECLI:SI:USRS:1995:U.I.158.94

Akt:

Zakon o Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (Ur. list RS, št. 48/94) (ZAPPNI), 2. čl., 1. in 2. odst. 5. čl., 63. čl., 6., 7. in 8. odst. 72. čl., 4. odst. 73. čl., 1. in 2. odst. 64. čl., 3. in 4. odst. 65. čl., 66. čl., 1. in 2. odst. 68. čl., 3. odst. 77. čl.

Izrek:

I. V Zakonu o Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (Uradni list RS, št. 48/94) se razveljavijo: 1. določbe 2. člena, ki Agencijo opredeljujejo kot javni zavod 2. prvi in drugi odstavek 5. člena, 3. 63. člen, 4. sesti, sedmi in osmi odstavek 72. člena, 5. četrti odstavek 73. člena in 6. v prvem in drugem odstavku 64. člena, tretjem in četrtem odstavku 65. člena, 66. členu, prvem in drugem odstavku 68. člena in tretjem odstavku 77. člena tiste določbe, s katerimi so pristojnosti Agencije dane njenemu svetu ali se zahteva soglasje Vlade. II. Določba prvega odstavka 73. člena ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, da preverjanje zakonitosti in pravilnosti izvajanja predpisov obsega tudi kontroliranje, inšpiciranje in revidiranje.

Evidenčni stavek:

Organiziranost Agencije za plačilni promet kot javnega zavoda ter posebne oblike podrejanja agencije vladi ter upravljanje in nadzorovanje delovanja Agencije preko njenega sveta, oblikovanega kot da gre za javni zavod, je v nasprotju z ustavnim konceptom samostojne in neodvisne službe, ki v skladu z ustavo in zakonom opravlja naloge nadziranja in revidiranja razpolaganja z družbeno lastnino v postopku lastninskega preoblikovanja.

V nasprotju z načelom pravne države je zakonska določba, v kateri pravni pojmi niso opredeljeni tako, da jih je mogoče izvajati.

Prehodna zakonska ureditev položaja in nalog agencije za plačilni promet sama po sebi ne more biti podlaga za prekinitev mandata poslovodnim in vodilnim delavcem izven ali brez ugotavljanja pogojev, ki so za to sicer predpisani.

Zahteve po avtonomnosti in odgovornosti vodilnih delavcev agencije niso izpolnjenje, če je njihov položaj odvisen od vsakokratne sestave organa upravljanja, od vsakokratne razporeditve politične moči pri ustanovitelju ali od formalnih sprememb, ki jih ta lahko kadarkoli sprejme glede statusa zavoda.

Imenovanje na poslovodno ali vodilno funkcijo z določitvijo mandata in zakonsko predvideno možnostjo predčasne razrešitve ni mogoče šteti za pridobljeno pravico, ki jo ustava varuje tudi pred posegi zakonodajalca.

Glede na položaj, ki ga mora imeti Agencija za plačilni promet, dokler je vključena v dejavnosti v zvezi s preoblikovanjem družbene lastnine, so za reševanje tovrstnih vprašanj uporabne določbe o položaju in upravljanju Računskega sodišča kot državnega organa. Če se bo izkazalo, da takšna smiselna

uporaba navedenih pravil glede posameznih vprašanj ni mogoča, bo moral zakonodajalec nastale pravne praznine zapolniti tako, da bo pri tem upošteval stališče Ustavnega sodišča.

Geslo:

Začasna odredba (zakon).

Odgovornost Agencije Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje vladi, ne pa državnemu zboru.

Načelo demokratičnosti.

Načelo pravne in socialne države.

Načelo delitve oblasti.

Francoska deklaracija pravic človeka in občana 1789.

Položaj posameznih ustavnih institucij v ustavnih sistemih: centralna banka, ombudsman, ustavno sodišče.

Razmerje med Agencijo za plačilni promet in Računskim sodiščem Javni zavod.

Interpretacija zakonske določbe kot pogoj za njeno ustavnost.

Pogoji za imenovanje vodilnih delavcev agencije.

Pravno neopredeljen pravni pojem.

Zagotovitev samostojnosti in neodvisnosti Agencije za plačilni promet.

Retroaktivnost zakona.

Interpretativna odločba ustavnega sodišča - pravne praznine.

Ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pravna podlaga:

Ustava, 77. in 94. čl.

Ustava, 1., 2. čl., 2. odst. 3. čl., 2. odst. 155. čl., 14., 15., 22., 23., 50. čl.

Zakon o revidiranju (ZRev), 40. čl.

Zakon o zavodih (ZZ), 1. odst. 3. čl., 64. čl.

Zakon o upravi (ZUpr), 7. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 43. in 48. čl.

Opomba:

K obravnavani zadevi je bila s sklepom ustavnega sodišča z dne 13.9.1994 pridružena zadeva U-I-162/94 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Dokument v PDF obliki:



[U-I-158-94.pdf](#)



[U-I-158-94_LM Šinkovec.pdf](#)



[U-I-158-94_LM Ude.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-158/94

9.3.1995

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti zakona, začetem na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora ter pobudo vodilnih in pooblaščenih delavcev Agencije za plačilni promet, nadziranje in informiranje, po javni obravnavi dne 1.12.1994 na seji dne 9.3.1995

o d l o č i l o:

I. V Zakonu o Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (Uradni list RS, št. 48/94) se razveljavijo:

1. določbe 2. člena, ki Agencijo opredeljujejo kot javni zavod
2. prvi in drugi odstavek 5. člena,
3. 63. člen,
4. šesti, sedmi in osmi odstavek 72. člena,
5. četrti odstavek 73. člena in
6. v prvem in drugem odstavku 64. člena, tretjem in četrtem odstavku 65. člena, 66. členu, prvem in drugem odstavku 68. člena in tretjem odstavku 77. člena tiste določbe, s katerimi so pristojnosti Agencije dane njenemu svetu ali se zahteva soglasje Vlade.

II. Določba prvega odstavka 73. člena ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, da preverjanje zakonitosti in pravilnosti izvajanja predpisov obsega tudi kontroliranje, inšpiciranje in revidiranje.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelji in pobudniki izpodbijajo določbo prvega odstavka 5. člena Zakona o Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (Uradni list RS, št. 48/94, v nadaljevanju: ZAPPNI), ki uveljavlja odgovornost Agencije Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje (v nadaljevanju: Agencija) Vladi, in druge s to povezane zakonske določbe. Podrejenost Agencije Vladi in ne Državnemu zboru po njihovem mnenju ni v skladu z ustavnimi načeli demokratičnosti (1. člen Ustave), pravne države (2. člen Ustave) in delitve oblasti (3. člen Ustave) zato:

- ker Vlada kot predlagatelj Zakona ni dala nikakršnih utemeljitev za prenos odgovornosti in s tem podrejenosti Službe družbenega knjigovodstva (v nadaljevanju: SDK) oziroma njene pravne naslednice Agencije od Državnega zbora na Vlado;

- ker zgolj ustanovitev Računskega sodišča in s tem prenos nadzora nad javno porabo od SDK na to institucijo še ni dovolj tehten razlog za prenos odgovornosti Agencije;

- ker so ne samo revidiranje lastninskega preoblikovanja pravnih oseb, ampak tudi druge naloge Agencije vsebinsko vezane na Državni zbor in ne na Vlado; v skladu z ustavnim načelom delitve oblasti mora biti Agencija zato samostojna in podrejena le Državnemu zboru;

- ker Zakon ne pojasnjuje, kaj naj bi pomenil nadzor Državnega zbora nad izvedbo revizijskih postopkov lastninskega preoblikovanja po četrtem odstavku 73. člena glede na to, da zakon prenaša odgovornost in ključne vzvode oblasti nad Agencijo od Državnega zbora na Vlado;

- ker je izvršna oblast s svojimi organi in organizacijami (Agencija za prestrukturiranje in privatizacijo, Sklad za razvoj, idr.) nosilec prestrukturiranja in preoblikovanja družbene lastnine; podreditev Agencije, katere pomembna naloga je nadziranje zakonitosti in pravilnosti poslovanja z družbeno lastnino, pomeni, da bo Vlada nadzorovala svoje nadzornike;

- ker Zakon ne daje Vladi nobenih nalog in pristojnosti pri opravljanju plačilnega prometa v državi; ker je vsebinski nadzor nad opravljanjem plačilnega prometa z Zakonom poverjen Banki Slovenije, je tudi Agencija za izvajanje teh nalog odgovorna le Državnemu zboru, enako kot je to Banka Slovenije;

- ker vse dotlej, dokler ostaja način davčnega nadziranja nespremenjen in je davčno kontroliranje neposredno povezano z opravljanjem plačilnega prometa, in dokler je davčno inšpiciranje del nadziranja zakonitosti razpolaganja z družbeno lastnino in je vsebovano tudi v revidiranju lastninskega preoblikovanja, niso izpolnjeni pogoji za podrejanje davčnega nadziranja Vladi;

- ker bo Agencija na podlagi podatkov računovodskih izkazov in poslovnih poročil ter podatkov o plačilnem prometu ter na podlagi podatkov iz davčnih obračunov in evidenc drugim državnim organom nudila podatke in informacije za vodenje gospodarske politike; objektivne podatke in informacije o uresničevanju gospodarske politike in drugih ukrepih, ki jih izvaja Vlada, pa lahko zagotavlja le od izvršne oblasti neodvisna institucija.

2. Po mnenju predlagateljev in pobudnikov naj ne bi bila v skladu z načeli pravne države določba prvega odstavka 73. člena Zakona, ker naj ne bi bilo jasno, kaj v sklopu te določbe pomeni beseda "preverjanje". Pojem "preverjanja" naj ne bi bil dovolj opredeljen, ker naj se ne bi vedelo ali gre tudi za postopek kontroliranja, inšpiciranja in revidiranja. Nastala naj bi terminološka zmeda, ki omogoča hujše zlorabe družbene lastnine in hudo kršitev načel pravne države.

3. Določbi šestega in sedmega odstavka 72. člena Zakona sta po mnenju predlagateljev in pobudnikov v nasprotju s 1., 2., 14., 15., 22., 23., 50. in 155. členom Ustave, ker omogočata odstranitev motečih ljudi, arbitrarno razlikovanje oziroma neenako obravnavanje vodilnih in pooblaščenih delavcev brez kriterijev in meril za (ne)potrditev in brez zagotovljenega sodnega oziroma drugega varstva v postopku. Ker razveljavljata konkretne akte o njihovih imenovanjih za štiri leta, naj bi določbi posegali tudi v pridobljene pravice vodilnih in pooblaščenih delavcev.

4. V odgovoru na zahtevo oziroma pobudo Državni zbor navaja, da je nova Ustava dala temelje za spremembo družbenega in gospodarskega sistema. S preoblikovanjem družbene lastnine naj bi se naloge, ki jih je opravljal SDK, prenesle na nove institucije oziroma institucije, v katere po naravi dejavnosti sodijo. Prvi korak preobrazbe SDK pomeni sprejeti Zakon o Računskem sodišču, v postopku obravnave pa sta zakona s področja davčnega nadzora.

Naloge statistike in informiranja naj bi bile prenesene na institucijo, ki bo nosilec nacionalnega programa statističnih raziskovan in na komercialno organizacijo, ki bo v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah obdelovala in objavljala podatke iz poslovnih poročil gospodarskih družb za poslovne namene. Način opravljanja plačilnega prometa in njegova kontrola naj bi po opravljeni reformi ne bila pod nadzorstvom državne oblasti, temveč centralne banke. ZAPPNI je uredil naloge oziroma pristojnosti Agencije v prehodnem obdobju.

5. Poleg tega Državni zbor še navaja:

- da je prejšnja zakonska ureditev o odgovornosti SDK Skupščini RS temeljila na takratnem ustavnem načelu enotnosti oblasti; šele nova Ustava je izrecno uveljavila načelo delitve oblasti na zakonodajno,

izvršilno (vključno z upravo) in sodno vejo oblasti;

- da pristojnosti in naloge Agencije v nobenem pogledu niso zakonodajne narave, temveč upravno-finančne in da zato po ustavni sistematiki sodijo v izvršilno-upravno vejo oblasti; na Agencijo kot javni zavod so bile prenešene pomembne funkcije državne uprave oziroma javna pooblastila; opravlja izvajalske, operativne naloge s posamičnimi akti in dejanji v upravnem postopku, njene dokončne odločbe so podvržene preizkusu v računsko-upravnem sporu pri Vrhovnem sodišču;

- da je nadzor nad izvrševanjem proračuna in sploh javne porabe v pristojnosti Računskega sodišča, zato naj Agencija v tem smislu ne bi nadzorovala Vlade; sicer pa je Vlada po Ustavi odgovorna Državnemu zboru, ki jo imenuje, razrešuje (tudi z uveljavljanjem interpelacije) in jo nadzoruje;

- da ima Državni zbor možnost uveljavljati nadzor nad Agencijo posredno preko vseh oblik odgovornosti Vlade (v zvezi z delom Agencije) in preko pristojnih delovnih teles Državnega zbora, neposredno pa preko svojih predstavnikov v Svetu Agencije;

- da preverjanje zakonitosti in pravilnosti izvajanja predpisov po prvem odstavku 73. člena Zakona ni neopredeljen pojem; gre zgolj za uporabo sintetičnega pojma v prehodni določbi, ki je popolnoma razumljiv v povezavi z uporabljenimi pojmi in vsebino materialnega dela Zakona;

- da gre za temeljno preureditev nekdanje SDK in ustanovitev nove institucije z drugačnim statusom in spremenjenimi nalogami, zato ne more biti sporna nova ureditev imenovanja ustreznih organov, funkcionarjev, vodilnih in pooblaščenih delavcev;

- da je zagotovljena pravna pot oziroma sodno varstvo vsem delavcem po splošnih pravilih delovnega prava in pravilih o poslovnih organih ter po veljavnem Statutu Agencije;

- da izpodbijani določbi šestega in sedmega odstavka 72. člena Zakona nimata učinkov za nazaj, ker veljata od dneva uveljavitve dalje in ne posegata v pridobljene pravice, saj imenovanja na poslovodno ali drugo funkcijo z določitvijo mandata in zakonsko predvideno možnostjo predčasne razrešitve ni mogoče šteti za pridobljeno pravico.

B.

6. Ustavno sodišče je na seji dne 13.9.1994 združilo v enotno obravnavanje in odločanje zahtevo tretjine poslancev in pobudo skupine vodilnih in pooblaščenih delavcev Agencije; na seji dne 3.11.1994 sprejelo sklep o začasnem zadržanju izpodbijanih šestega in sedmega odstavka 72. člena Zakona in dne 1.12.1994 opravilo javno obravnavo. Zaradi medsebojne povezanosti z drugimi izpodbijanimi določbami je na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) ocenilo tudi ustavnost drugih, v izreku navedenih določb Zakona.

7. SDK je bila po Ustavi iz leta 1974 ustavna kategorija (77. člen Ustave SFRJ in 94. člen Ustave SRS). Po Zakonu o SDK v SRS (Uradni list SRS, št. 1/85) je bila SDK "samostojna in neodvisna organizacija, ki opravlja kot skupna služba organizacij združenega dela in drugih uporabnikov družbenih sredstev ter kot informacijska služba družbenega sistema informiranja dela in naloge družbenega knjigovodstva in plačilni promet v državi".

Naloge SDK so bile opredeljene kot dejavnost posebnega družbenega pomena, pri opravljanju katerih je imela SDK javna pooblastila, zaupana z zakonom.

8. ZAPPNI ureja položaj, naloge ter pravice in odgovornost Agencije kot pravne osebe s statusom javnega zavoda (1. in 2. člen ZAPPNI). Agencija je prevzela dela in naloge SDK kot njen pravni naslednik (prehodni določbi prvega odstavka 72. člena in drugega odstavka 73. člena ZAPPNI).

9. Naloge Agencije so določene v prvem odstavku 4. člena in prvem odstavku 73. člena ZAPPNI. Agencija opravlja naslednje naloge: - plačilni promet v državi,

- davčno nadziranje,

- statistiko kot del nacionalnega programa statističnih raziskovanj,

- informiranje,

- drugo nadziranje v skladu z zakonom,

- revidiranje lastninskega preoblikovanja pravnih oseb,

- druge naloge po posebnih predpisih in na njih temelječi pogodbi ter

- preverjanje zakonitosti in pravilnosti izvajanja predpisov, ki urejajo finančno-materialno poslovanje pravnih oseb, ter razpolaganja z družbeno lastnino pravnih oseb, dokler se te lastninsko ne preoblikujejo po Zakonu o lastninskem preoblikovanju.

10. Naloga preverjanja zakonitosti in pravilnosti razpolaganja z družbeno lastnino je po svoji naravi (in tudi uvrstitvi med prehodne in končne določbe Zakona)časna naloga, ki jo bo Agencija opravljala le, dokler ne bo zaključeno lastninsko preoblikovanje pravnih oseb. ZAPPNI kotčasne naloge Agencije opredeljuje v tretjem odstavku 73. člena tudi naloge nadziranja, naloge plačilnega prometa in naloge statistike in informiranja, ki jih bo Agencija opravljala le, dokler ne bodo na podlagi drugih zakonov te naloge prenešene na druge institucije. V primerjavi z nalogami, ki jih je opravljala SDK, Agencija ne opravlja več nalog ekonomsko-finančne revizije (razen dokončanja že začelih revidiranj - 40. člen Zakona o revidiranju, Uradni list RS, št. 32/93), za nadzor in revizijo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe pa je od 1.1.1995 pristojno Računsko sodišče.

11. Po Ustavi iz leta 1991 SDK sicer ni več ustavna kategorija, vendar pa Agencija še vedno opravlja tisti del njenih nalog, ki jih je prevzela po ZAPPNI kot njen pravni naslednik. Gre za dejavnosti, katerih nemoteno opravljanje je v javnem interesu zlasti tudi v prehodnem obdobju preoblikovanja družbene lastnine in vzpostavitve novega ekonomskega sistema. V načelu gre za vprašanje, kakšen naj bi bil ustavni status Agencije v prehodnem obdobju, ko še obstaja družbena lastnina in ko je očitno, da mora nad razdelitvijo družbene lastnine obstajati nadzor vse dotlej, dokler ta proces ne bo končan v skladu z načeli pravne države. S tega vidika se zastavlja vprašanje, ali je v skladu z Ustavo, da se dejavnosti Agencije izvajajo v organizacijski obliki, ki je po Zakonu o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, prvi odstavek 3. člena - v nadaljevanju: ZZ) predvidena za opravljanje javnih služb, pri čemer ZAPPNI niti ne določa, kateri del dejavnosti Agencije naj bi sploh bil javna služba.

12. Zato je moralo Ustavno sodišče preveriti zlasti, koliko je z ZAPPNI uveljavljeni status Agencije v skladu oziroma v nasprotju z ustavnimi načeli delitve oblasti, demokracije in pravne države. V ta namen Ustavno sodišče podaja najprej razlago ustavnega načela delitve oblasti glede na sodobno razumevanje tega načela v luči varovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter v povezavi z načeloma demokratične in pravne države.

13. Že v šestnajstem členu francoske deklaracije pravic človeka in državljana iz leta 1789 je bilo poudarjeno, da "Družba, v kateri nista zajamčeni varstvo pravic in delitev oblasti, nima ustave." Bivši jugoslovanski in v njegovem okviru slovenski ustavni in državno-institucionalni sistem v nasprotju s tem izročilom evropske pravne civilizacije ni postavljajl v ospredje človekovih pravic in ni izoblikoval jasnih pravnih omejitev državni oblasti in njenemu nasilju. Zato je odpiral možnosti za arbitrarno oblast, njegova ustava pa ni bila v celoti pravni dokument v pomenu sodobne evropske pravne civilizacije.

14. Temeljna načela, ki jih vsebujejo splošne določbe slovenske Ustave, izhajajo od človeka kot svobodnega posameznika, katerega dostojanstvo, varnost in zasebnost so posebej varovane vrednote. Ena od bistvenih novosti veljavne slovenske Ustave v primerjavi s prejšnjo je prehod od načela enotnosti na načelo delitve oblasti. To ustavno načelo naj vpliva na uravnoteženost in legitimnost nosilcev oblasti zlasti tako, da opredeljuje razmerja med državljani in vsako od vej državne oblasti ter vzajemna razmerja neodvisnosti, kontrole in sodelovanja med njimi.

S stališča demokratične ureditve in možnosti vpliva posameznikov na državo se torej slovenska Ustava ne zadovoljuje samo s tem, da slednjim zagotavlja njihove individualne pravice, ampak tudi s tem, da vzpostavlja taka razmerja med osnovnimi vejami oblasti, da nobena ne more dobiti prevlade in monopola nad drugimi.

15. Te ustavne vrednote pa ne izvirajo le iz zgodovinskih izkušenj svetovne in še posebej evropske pravne in na demokraciji ter človekovih pravicah utemeljene civilizacije, ampak tudi iz posebnih slovenskih demokratičnih zgodovinskih izkušenj ter izročil duhovnega in javnega nasprotovanja prejšnjemu sistemu prevlade monopolne politične partije.

16. Zato je v zgodovinsko poslanstvo slovenske Ustave vgrajen tudi njen temeljni cilj preprečiti vsakršen poskus ponovne vzpostavitve totalitarnega sistema, medtem ko ostaja njen najpomembnejši neposredni cilj varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin vsakogar danes in tukaj.

17. Državno ureditev določa Ustava tako, da je država dolžna varovati in zagotavljati človekove pravice in svoboščine ter s tem, da država lahko sama vanje posega le na ustavno dovoljen način ter v skladu z zakonom.

Zato Ustava določa, da je Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave), pravna in socialna država (2. člen Ustave), v kateri ima ljudstvo oblast, slednjo pa državljani in državljanke izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi odstavek 3. člena Ustave).

18. Naloge ustavnega načela delitve oblasti so zlasti:

- da varuje in zagotavlja osebno svobodo posameznika,
- da prepreči koncentracijo in monopol oblasti,
- da vzpostavi nadzor nad oblastjo in s tem prepreči njeno samovoljo, zlorabo oblasti in brezpravje,
- da smiselno razporedi državne naloge in pristojnosti,
- da vzpostavi vzajemno kontrolo nosilcev oblasti, kakor tudi,

- da vzdržuje ravnotežje in enakomerno porazdeljeno moč med posameznimi vejami oblasti in med njihovimi nosilci.

19. Državne naloge izvršujejo različne državne institucije, ki opravljajo določene državne dejavnosti oziroma funkcije. Ustava ureja način delitve in ločitve državnih nalog oziroma funkcij med posamezne veje oblasti. Ker delitev oblasti zagotavlja svobodo posameznikov in njihovih združenj, po drugi strani pa omejuje arbitrarno uporabo oblasti, predstavlja to ustavno načelo bistveno prvino vsake državljanom odgovorne oblasti in pravne države.

20. Bistvo ustavne določbe o delitvi oblasti ni v organizacijskih izvedbah razmerij med posameznimi vejami oblasti oziroma državnimi organizacijami, temveč v njegovi temeljni funkciji varovanja človekove svobode in dostojanstva v razmerju do države.

Demokratična učinkovitost delitve oblasti je torej odvisna predvsem od kakovosti razmerij vzajemnega nadzora, omejevanja, pa tudi sodelovanja, ko gre za skupno, uravnoteženo in učinkovito doseganje nacionalnih ciljev. Zato so možne in tudi v resnici obstajajo različne organizacijske izvedbe načela horizontalne, vertikalne in funkcionalne delitve oblasti v skladu s specifičnimi zgodovinskimi in kulturnimi okoliščinami konkretne žive in dejavne ustavne ureditve.

21. V sodobnih ustavnih sistemih pa obstajajo tudi organi in organizacije, ki jih po njihovih organizacijskih obeležjih in formalnih pristojnostih ne moremo uvrstiti v eno od treh vej oblasti. Takšne ustavne institucij so na primer: centralna banka ("monetarna oblast"), ombudsman in računsko sodišče.

22. Vsi ti organi in organizacije imajo v ustreznih ustavnih sistemih nesporno veliko mero samostojnosti v razmerju do katerekoli klasične veje oblasti. Njihovo samostojnost na eni strani ter odgovornost po drugi zagotavljajo določeni institucionalni pogoji neodvisnosti kot so: profesionalna in strokovna odgovornost nosilcev ustreznih javnih pooblastil, zakonita postopkovna pravila delovanja, sistem pravnih sredstev zoper pravne akte, notranjeorganizacijska odgovornost, stabilnost in predvidljivost mandata nosilcev odgovornih funkcij, sistem financiranja in drugi.

23. Državni zbor se je odločil, da bo kontrolne naloge bivše SDK v prehodnem obdobju, ko še obstaja družbena lastnina, porazdelil med dve kontrolni instituciji - med Agencijo in Računsko sodišče, s tem da je Agencijo pooblastil še za opravljanje nekaterih neoblastnih storitev.

24. Če je bila v prejšnjem sistemu SDK samostojna in je imela neodvisen status kot ustavna kategorija, potem bi že samo iz tega razloga veljalo, da mora tak status ohraniti vse dotlej, dokler imamo še opravka z družbeno lastnino. To velja še toliko bolj, ker je očitno, da je naslednik SDK na področju nadzora nad javno porabo v novem ustavnem sistemu Računsko sodišče, ki prav tako ima neodvisen ustavni status. Računsko sodišče tudi ni ne del sodne ne izvršne veje oblasti, ampak je institucija sui generis, za katero je spričo njene kontrolne funkcije nad javno porabo bistveno prav to, da lahko nadzoruje finančni aspekt vseh treh vej oblasti.

25. Računsko sodišče zato očitno predstavlja tisto analogno ustavno instanco, po kateri gre presojati ustavno prehodni status bivše SDK (zdaj Agencije), kolikor v prehodnem obdobju tudi Agencija še naprej opravlja dejavnosti, ki so v zvezi s postopki preoblikovanja družbene lastnine v lastnino z znanimi lastniki. V neposredni zvezi s temi postopki sta nalogi revidiranja lastninskega preoblikovanja pravnih oseb in preverjanja zakonitosti in pravilnosti izvajanja predpisov, ki urejajo finančno materialno poslovanje pravnih oseb, ter razpolaganja z družbeno lastnino pravnih oseb, dokler se te lastninsko ne preoblikujejo v skladu z zakonom. Posredno pa na razpolaganje z družbeno lastnino in

na njen obseg vplivajo tudi druge naloge Agencije, določene v 4. in 73. členu ZAPPNI, vse dokler se opravljajo tudi v zvezi s pravnimi osebami, ki imajo kapital v družbeni lastnini. Zato je Državni zbor analogno vezan na ustavno določbo, po kateri je Računsko sodišče, ki v sistemu delitve oblasti ni sodna oblast, pri svojem delu neodvisno in vezano na Ustavo in zakon.

26. Tudi iz gradiva Državnega zbora ob sprejemanju ZAPPNI in Zakona o Računskem sodišču izhaja, da je bilo prvotno predvideno, da bi bile tudi naloge v zvezi z lastninskim preoblikovanjem podjetij prenesene z SDK oziroma Agencije na Računsko sodišče že z začetkom delovanja Računskega sodišča. Pozneje pa je bilo ocenjeno, da Računsko sodišče kot organ, ki se šele konstituira, ne bo moglo zagotoviti kontinuitete pri izvajanju teh nalog, in so naloge, ki po svoji vsebini sodijo v pristojnost Računskega sodišča, ostale v pristojnosti Agencije. Pri tem ni videti nikakršnega utemeljenega razloga za to, da je ob tem Državni zbor Agenciji odvzel njen samostojni in samostojnosti Računskega sodišča analogni status, ki ga je formalno imela že kot SDK, in ga uredil tako, da jo je podredil Vladi, pri čemer pa trajnejša sistemska ureditev te institucije sploh ni bila potrebna, saj so njene naloge in njen obstoj že po zakonu samo začasni.

27. Glede na navedeno je bil Državni zbor dolžan neodvisnost in vezanost na Ustavo in zakon zagotoviti tudi Agenciji. Zato je organiziranost te službe kot "javnega zavoda" ter posebne oblike podrejanja Agencije Vladi ter upravljanje in nadzorovanje delovanja Agencije preko njenega sveta, oblikovanega, kot da gre za javni zavod, v nasprotju z ustavnim konceptom samostojne in neodvisne službe, ki v skladu z Ustavo in zakonom opravlja naloge nadziranja in revidiranja razpolaganja z družbeno lastnino v postopkih lastninskega preoblikovanja.

28. Glede na navedeno Ustavno sodišče poudarja, da Državni zbor obravnavanih nadzornih funkcij, kolikor se je odločil, da jih bo opravljala posebna organizacija, ni mogel z javnimi pooblastili prenesti nanjo kot na organizacijo s statusom javnega zavoda.

Javni zavod se namreč po Zakonu o zavodih ustanovi za opravljanje javne službe (ki mora biti opredeljena z zakonom ali predpisom lokalne skupnosti), za opravljanje dejavnosti, ki ni javna služba pa, kolikor se opravljanje takšne dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo (3. in 64. člen ZZ).

Javni zavodi se torej ne morejo ustanavljati za opravljanje nadzornih funkcij, teh pa ni mogoče prenašati nanje tudi glede na določbe 7. člena Zakona o upravi (Uradni list RS, št. 67/94).

Glede tistega dela nalog, ki se nanašajo na preoblikovanje družbene lastnine, bi torej zakonodajalec moral zagotoviti Agenciji samostojnost, kakršno ima Računsko sodišče. Ker pa je davčni nadzor funkcija državne uprave, Agencija tudi v primeru, če bi opravljala samo to funkcijo, ne bi mogla imeti statusa javnega zavoda. Naravi in vsebini funkcije davčnega nadzora bi se morala namreč v tem primeru prilagoditi status in organizacijska oblika njenega opravljanja, v tem okviru pa tudi status pooblaščenih uradnih oseb.

29. Naravi dejavnosti, za katere opravljanje se javni zavod lahko ustanovi, je prilagojen tudi sistem upravljanja in vodenja zavoda preko sveta zavoda, v katerem imajo pomemben vpliv predstavniki ustanovitelja ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti, vse to pa ne more biti sprejemljivo za kontrolno organizacijo, v kateri bi lahko uporabniki kontrolirali sami sebe. Vse to so razlogi, ki kažejo na to, da je organizacijska in upravljalna ureditev po ZAPPNI v nasprotju z Ustavo.

Zato je Ustavno sodišče razveljavilo tiste določbe 2. člena ZAPPNI, ki Agencijo opredeljujejo kot javni zavod; določbe prvih dveh odstavkov 5. člena, po katerih je Agencija za opravljanje del in nalog iz 4.

člena odgovorna Vladi in ji je dolžna o tem letno poročati; določbe 63. člena, s katerimi je uveden Svet Agencije kot organ javnega zavoda in se določa njegova sestava; in tiste določbe prvega in drugega odstavka 64. člena, tretjega in četrtega odstavka 65. člena, 66. člena, prvega in drugega odstavka 68. člena in tretjega odstavka 77. člena, s katerimi so določene pristojnosti Sveta Agencije ali s katerimi se zahteva soglasje Vlade.

30. Glede revidiranja lastninskega preoblikovanja pravnih oseb je z Zakonom o lastninskem preoblikovanju podjetij v 48.b členu določen upravni postopek, nato pa tožba v pravdnem postopku. Četrty odstavek 73. člena ZAPPNI določa, da Državni zbor izvaja nadzor nad izvedbo revizijskih postopkov lastninskega preoblikovanja pravnih oseb. Gre za ustavno nedopusten nadzor, ki pri izvajanju posameznih postopkov spravlja v odvisnost do Državnega zbora pooblaščne delavce, ki jim je z Ustavo zagotovljena samostojnost pri delu v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Pa tudi sicer si ni mogoče predstavljati, kakšen nadzor nad izvedbo posameznih revizijskih postopkov v smislu četrtega odstavka 73. člena izpodbijanega zakona naj bi opravljal Državni zbor, ob že danem sodnem nadzoru. Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče tudi to določbo ZAPPNI razveljavilo.

31. Predlagateljem in pobudnikom je mogoče pritrčiti, da v določbi prvega odstavka 73. člena ZAPPNI uporabljeni pojem "preverjanje zakonitosti in pravilnosti izvajanja predpisov" ni dovolj opredeljen.

Načelo pravne države zahteva, da so norme opredeljene tako, da jih je mogoče izvajati; da je mogoče z gramatikalno in teleološko razlago ugotoviti vsebino predpisa brez pravnih praznin in je tako ravnanje državnih organov s tem determinirano. ZAPPNI že sam interpretira ta pojem s tem, ko povsem natanko opredeljuje metode dela za vsako področje posebej - plačilni promet v državi (6. do 39. člen); davčno nadzorovanje (40. do 45. člen), postopek nadziranja kot poseben upravni postopek, (46. do 59. člen); in statistika ter informiranje (60. do 62. člen). Prav tako ni mogoče zagovarjati stališča, da ni urejeno revidiranje lastninskega preoblikovanja pravnih oseb. V tem primeru gre za prehodno nalogo, ki je urejena v posebnem zakonu na splošno, za posamezna področja pa še posebej, kar je v ZAPPNI izrecno poudarjeno v 5., 6. in 7. alineji prvega odstavka 4. člena.

Glede na to je Ustavno sodišče ugotovilo, da ta izpodbijana določba Zakona ni v nasprotju z Ustavo, če se razlaga tako, da pojem "preverjanje zakonitosti in pravilnosti izvajanja predpisov" obsega tudi kontroliranje, inšpiciranje in revidiranje.

32. Prehodna določba šestega odstavka 72. člena se nanaša le na generalnega direktorja in njegovega namestnika ter na pooblaščne delavce, ne pa tudi na druge vodilne delavce z mandatom (pomočnike direktorja, direktorje podružnic, vodje ekspozitur in vodje nekaterih organizacijskih enot). Ni je mogoče razumeti kot podaljšanje mandata za tiste, ki jim je mandat od uveljavitve zakona do 31.12.1994 prenehal, niti kot garancije, da jim iz zakonsko oziroma statutarno določenih razlogov mandat v tem času ne bi mogel prenehati. Ne bi pa se je smelo razumeti niti kot možne podlage za prenehanje mandata pooblaščenim delavcem po 1.1.1995. Do tega pa bi lahko prišlo, če bi se ta določba razlagala tako, da je tudi tem delavcem mogoče in treba "potrditi imenovanja" po 1.1.1995, ne glede na to, da ni izkazanih z zakonom ali statutom predpisanih pogojev za predčasno prekinitve njihovega mandata. Taka "potrditev imenovanja" je predvidena za generalnega direktorja in njegovega namestnika, pomočnike generalnega direktorja in direktorje podružnic po sedmem odstavku 72. člena. Gre za tiste (poslovodne in) vodilne delavce, ki jih je v prejšnji ureditvi imenoval Državni zbor oziroma prej Skupščina ali Svet SDK.

33. Izpodbijana določba uvaja pravno neopredeljen pojem "potrditve imenovanja". Zakonodajalec ima legitimno pravico ob spremembi zakonodaje urediti prehodni režim, ki naj zagotavlja kontinuiteto dela in zagotavlja opravljanje tistih dejavnosti, ki so nujne za funkcioniranje države in gospodarstva. Pri

tem pa mora upoštevati načela pravne države, v tem primeru posebej načela pravne varnosti, jasnosti v zakonih in prepovedi uporabe ukrepov, ki presegajo namen zakona. Ni se mogoče strinjati s trditvijo Državnega zbora, da gre v ZAPPNI za "temeljno preureditev nekdanje SDK in ustanovitev nove institucije z drugačnim statusom in spremenjenimi nalogami". Končni cilj preoblikovanja SDK je res postopen in načrtovan prenos funkcij, ki jih je opravljala SDK, na novi družbeni in ekonomski ureditvi ustrezne institucije. Namen ZAPPNI, kot je bil opredeljen v zakonodajnem postopku, pa je zagotavljati v prehodnem obdobju, do vzpostavitve novih institucij, opravljanje tistih funkcij SDK, ki so nujno potrebne. To izrecno izhaja tudi iz prvega odstavka 72. člena ZAPPNI o pravnem nasledstvu in prevzemu nalog SDK. V vsebinskem smislu ne gre za "ustanovitev nove institucije", ampak za spremembo njenega statusa, ki je bil prilagojen skupščinskemu sistemu in enotnosti oblasti, v status, ki bo prilagojen potrebam posebne kontrolne organizacije v prehodnem obdobju.

Navedena prehodna ureditev položaja in nalog Agencije zato 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.

34. Po 64. členu ZAPPNI generalni direktor vodi in zastopa Agencijo, v njegovi odsotnosti pa njegov namestnik. Podobno, čeprav ožjo vlogo imajo pomočniki generalnega direktorja in direktorji podružnic. Ustrezne stopnje samostojnosti Agencije in njene neodvisnosti pri opravljanju njenih nalog si ni mogoče zamisliti brez relativne samostojnosti in strokovne neodvisnosti navedenih vodilnih delavcev v razmerju do nosilcev družbene in politične moči ter do vsakokratne oblasti (ki bi bila pred posegom Ustavnega sodišča celo prevladujoče zastopana v svetu Agencije kot njenem organu upravljanja). Zahtevana neodvisnost je seveda legitimno omejena z načinom njihove izvolitve in javno odgovornostjo za opravljanje javne funkcije v javnem interesu.

Vendar morata biti njihova avtonomnost in odgovornost razvidni in predvidljivi. Te zahteve pa niso izpolnjene, če je njihov položaj odvisen od vsakokratne sestave organa upravljanja, od vsakokratne razporeditve politične moči pri "ustanovitelju" ali od formalnih sprememb, ki jih ta lahko kadarkoli sprejme glede statusa zavoda.

35. Ni pa mogoče pritrditi predlagateljem in pobudnikom, da je izpodbijana določba v neskladju s 155. členom Ustave. Določba sedmega odstavka 72. člena nima učinka za nazaj, ker velja od dneva uveljavitve dalje. Prav tako ne posega v pridobljene pravice posameznikov. Imenovanja na poslovodno ali vodilno funkcijo z določitvijo mandata in zakonsko predvideno možnostjo predčasne razrešitve ni mogoče šteti za pridobljeno pravico, ki jo Ustava v drugem odstavku 155. člena varuje tudi pred posegi zakonodajalca. Določba tudi ni v neskladju s 14., 15., 22., 23. in 50. členom Ustave, saj ne izključuje določil veljavne delovnopravne in postopkovne zakonodaje, s katero je tudi poslovnim, vodilnim in drugim delavcem Agencije zagotovljena enaka možnost uveljavljanja in varstva pravic (vključno s sodnim varstvom) iz delovnega razmerja, iz naslova opravljanja funkcije in do socialne varnosti.

36. Zaradi delne razveljavitve posameznih določb ZAPPNI se bo lahko pri uporabi tako spremenjenega Zakona pokazalo, da je deloma pomanjkljiv in da na posamezna vprašanja, zlasti v zvezi z upravljanjem in statusom Agencije kot pravne osebe, v Zakonu ne bo mogoče najti ustreznih odgovorov. Agencija v skladu s to odločitvijo Ustavnega sodišča ne more biti javni zavod, zato na morebitna takšna vprašanja ne bo mogoče odgovoriti s smiselno uporabo določb Zakona o zavodih. Prav tako ne bodo smiselno uporabne določbe o upravljanju in statusu drugih znanih in v zakonodaji urejenih tipov pravnih oseb. Glede na položaj, ki ga mora imeti v skladu s to odločbo Agencija, vse dokler je vključena v dejavnosti v zvezi s preoblikovanjem družbene lastnine, so za reševanje tovrstnih vprašanj uporabne določbe o položaju in upravljanju Računskega sodišča kot državnega organa. Če se

bo izkazalo, da takšna smiselna uporaba navedenih pravil glede posameznih vprašanj ni mogoča, bo moral zakonodajalec nastale pravne praznine zapolniti tako, da bo pri tem upošteval stališča Ustavnega sodišča, izražena v tej odločbi.

C.

37. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambrek, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločitev v točki I./5. in točki II. je sprejelo soglasno; odločitev v točkah I./1., 2., 3., 4. in 6. pa s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Šinkovec in Ude, ki sta dala odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k:
dr. Tone Jerovšek

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Ude

Glasoval sem proti izreku pod I. tč. 1, 2, 3, 4 in 6 (torej proti razveljavitvi 2. člena, prvega in drugega odstavka 5. člena, 63. člena, šestega, sedmega in osmega odstavka 72. člena in proti razveljavitvi nekaterih določb v prvem in drugem odstavku 64. člena, tretjem in četrtem odstavku 65. člena, v 66. členu, prvem in drugem odstavku 68. člena in v tretjem odstavku 77. člena Zakona o Agenciji Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje). Glasoval pa sem za razveljavitev četrtega odstavka 73. člena tega Zakona, ki se nanaša na nadzorovanje posamičnih revizijskih postopkov in za ugotovitveni izrek pod tč. II, da določba prvega odstavka 73. člena Zakona ni v neskladju z Ustavo, česar razlagam tako, da preverjanje zakonitosti in pravilnosti izvajanja predpisov obsega tudi kontroliranje, inšpiciranje in revidiranje.

V svojem ločenem mnenju se pridružujem odklonilnemu ločenemu mnenju sodnika dr. Janeza Šinkovca v vseh njegovih razlogih, ki se nanašajo na tiste dele izreka, ki razveljavljajo posamezne določbe zakona (izvzemši izrek pod tč. I/5) in njegovim razlogom še dodajam svoje. Poleg tega pa v svojem mnenju vsebinsko skladno z obrazložitvijo odločbe (tč. 30 obrazložitve) dodajam argumentacijo za razveljavitev četrtega odstavka 73. člena Zakona.

1. Z razveljavitvijo določb 2. člena, ki Agencijo opredeljujejo kot javni zavod in 63. člena, ki ureja oblikovanje sveta Agencije in njegove funkcije, je ostala Agencija kot pravna oseba docela neopredeljena. Če Agencija ni javni zavod, je pa pravna oseba (prvi stavek 2. člena izpodbijanega Zakona, ki Agencijo opredeljuje kot pravno osebo, je ostal v veljavi), se zastavlja vprašanje, kaj Agencija po razveljavitvi nekaterih določb, ki se nanašajo na njen status, sploh je. Pravni položaj oziroma pravna narava take institucije pa je seveda pomembna za opredelitev njenega mesta v sistemu, njenih pristojnosti in tudi njene odgovornosti. Opozarjam, da naš pravni sistem ne pozna nenominiranih pravnih oseb, temveč opredeljuje njihovo nomenklaturo, zlasti v Zakonu o gospodarskih družbah, Zakonu o gospodarskih javnih službah, v Zakonu o zadrugah, Zakonu o zavodih, Zakonu o bankah in hranilnicah, Zakonu o zavarovalnicah itd. V pravnem sistemu obstajajo seveda tudi druge, zlasti civilne pravne osebe, kot so na primer društva, verske skupnosti itd.

Kakšen pravni režim naj velja za Agencijo, je po izdaji odločbe, ki razveljavlja tiste člene, ki se na njen

status nanašajo, docela nejasno. Prav gotovo ne more veljati v celoti pravna ureditev, ki velja za Računsko sodišče, ki je z Ustavo opredeljeno kot neodvisen organ.

Mnenja sem, da odločbe Ustavnega sodišča ne bi smele povzročati pravnih praznin, ki jih je na področju statusa tudi težko izpolnjevati z analogijo.

2. Agencija kot naslednica bivše SDK je institucija, ki jo je zakonodajalec obdržal v sistemu očitno predvsem zaradi nadzora nad že doslej opravljenim in tekočim lastninskim preoblikovanjem podjetij in zaradi varstva družbene lastnine v postopkih lastninskega preoblikovanja. Agencija ima v okviru funkcije "revidiranja lastninskega preoblikovanja pravnih oseb" iz 6. alinee prvega odstavka 4. člena Zakona predvsem pooblastila iz Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij, ki se nanašajo na revizijske postopke.

V pogledu izvedbe posamičnih postopkov revidiranja lastninskega preoblikovanja, v katerem sestavlja Agencija poročila in izdaja odločbe, pa Agencija ne more biti podvržena kontroli nobenega organa, ne zakonodajnega, ne izvršilnega. V pogledu vodenja in izpeljave posamičnih revizijskih postopkov torej Agencija ne more biti ne pod kontrolo Državnega zbora Republike Slovenije ne pod kontrolo Vlade Republike Slovenije. Taka kontrola posameznih postopkov je v nasprotju z določbo drugega odstavka 120. člena Ustave, ki vsebuje opredelitev, da upravni organi (in seveda tudi organizacije z javnimi pooblastili) opravljajo svoje funkcije samostojno, na podlagi ustave in zakonov.

Mnenja pa sem, da zaradi razveljavitve četrtega odstavka 73. člena ni potrebno razveljavljati tudi tistih določb Zakona, ki se nanašajo na status Agencije, na sistem upravljanja v njej in na vodilne delavce. Po mojem mnenju Agencija torej ne more biti v pogledu izpeljave konkretnih revizijskih postopkov pod nadzorom nobenega organa, to pa ne izključuje siceršnjega splošnega nadzora Vlade nad to institucijo.

dr. Lojze Ude

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Šinkovca

Z odločbo sprejeto z večino glasov sodnikov ne soglašam iz naslednjih razlogov:

1. Osrednje vprašanje v tem ustavnem sporu je načelo delitve oblasti, saj so predlagatelji oz. pobudniki zatrjevali, da je napačna rešitev v zakonu, ker je bila odgovornost Agencije prenešena od Državnega zbora na Vlado. Pri obravnavanju delitve oblasti je treba upoštevati subjektivni red, ki ga predstavljajo svoboščine in pravice subjektov, to sodišče poudarja v odločbi, kar pa v tem primeru ni bistvo problema, in objektivni, pri čemer gre za razmejitev pristojnosti med državnimi organi. Res je glavni smoter delitve oblasti v tem, da se posamezne veje omejujejo, preprečuje monizem v sistemu odločanja in možnost zlorabe pravic ter zagotavlja uresničevanje pravic in svoboščin subjektov.

Delitev oblasti pa zagotavlja tudi funkcionalnost države, za kar je med drugim pogoj ohranitev ravnotežja med državnimi organi.

Nobena veja oblasti ne sme doseči večje moči napram drugim brez ustavne podlage. Zato nobeni veji oblasti ni mogoče odvzeti pristojnosti, ki so zanjo tipične. S pojmovanjem delitve oblasti se povezuje

načelo pravne države, kar med drugim pomeni, da Ustava na podlagi demokratičnosti vzpostavlja razmerja med vejami oblasti, ki nastanejo z delitvijo. Zato je institucionalna predpostavka parlamentarne vladavine v tem, da je Vlada z upravo ustavni organ, s samostojnimi pristojnostmi, ki ne morejo biti nadomeščene z odločitvami parlamenta, temu pripada le kontrola nad njenim delovanjem. Že Stuart Mills je poudaril, da resnična vloga parlamenta ni v tem, da opravlja zadeve vlade, temveč v tem, da jo nadzira, njeno dejavnost osvetljuje pred javnostjo in jo tako prisili, da ravnanja pojasnjuje in utemeljuje ter da v primeru zlorab in kršitev Ustave in zakonov uveljavi njeno odgovornost.

Zakonodajna funkcija pomeni zagotavljanje delovanja državnih institucij, ne more biti vseobsegajoča in kompetenčno nevtralna. Demokratični oblastni monizem, z morebitno subsidiarno pravico odločanja parlamenta, nima podlage v ustavi.

Pri razmejevanju pristojnosti med vejami oblasti ne sme priti do posegov v bistveno funkcijo drugega nosilca funkcij. Zato je temeljno pravilo, da se zagotovi organizacijsko in funkcionalno delovanje delitve oblasti, ki je namenjeno porazdelitvi politične moči, odgovornosti in kontrole, usmerjeno je tudi v to, da so državne odločitve pravilne, kar pomeni, da so sprejete po organih, ki imajo za to prednosti glede na njihovo organizacijo, sestavo, funkcije in postopke, kar vse naj privede tudi k učinkovitosti odločitev. Zato so z vidika pravne države pomembni postopki, po katerih prihaja do odločitve v vejah oblasti. V konkretnem primeru gre za razmerje Agencije do organov, ki jim njihove ugotovitve pripomorejo do sprejemanja odločitev, in do tretjih, v katerih poslovanje posegajo. Prvenstvena je zahteva za razjasnitev pravnih vprašanj in dejanskih stanj, pri čemer je v ospredju zahteva po pravni varnosti in zaupanju v pravo. Ker so interesi udeležencev v takih postopkih različni, je potrebno zagotoviti spoštovanje procesnih pravil. Zato državne organe razvrščamo v posamezno vejo oblasti glede na metode dela, postopke in njihovo strukturno bistvo.

Načelo delitve oblasti je v 3. členu Ustave opredeljeno kot splošna določba, je generalna norma, izjeme od tega pravila lahko določi le Ustava. Tak primer je določen v 150. členu Ustave o Računskem sodišču, ki mora biti neodvisno, ker kontrolira vse tri veje oblasti glede javne porabe. Izjemo predstavlja tudi določba 58. člena Ustave o avtonomnosti univerze in drugih visokih šol.

Poseben položaj je dan še centralni banki (152. člen) in varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (159. člen).

Uveljavljanje analogije med Računskim sodiščem in Agencijo se ne more uporabljati, ker je to v nasprotju s splošno določbo 3. člena Ustave in za Agencijo ni posebne ustavne določbe. Ustavna sodišča poudarjajo, da je pri interpretaciji Ustave potrebna sistemska razlaga, saj Ustava predstavlja temeljni integrativni akt družbenega in državnega življenja. Samostojnost in avtonomnost sta lahko podani na temelju ustave tudi organizacijam, ki pretežno delujejo v interesu združenih oseb (npr. zbornice), njihovo omejevanje je možno le glede izvajanja javnih pooblastil, takrat posežejo na področje uprave, uveljavljajo splošni interes in so podrejeni upravi. Ustava glede Agencije nima specialnih določb, ne gre za ustavno kategorijo. Zato jo je treba uvrstiti v del izvršilno-upravne veje oblasti. Stališče sodišča, da pri Agenciji ne gre za javni zavod, torej, da ne spada v drugo vejo oblasti, bi v procesnem pogledu pomenilo, da je Agencija v razmerju do države le stranka v postopku.

V odklonilnem ločenem mnenju očitno uporabljam druga pravila o interpretaciji Ustave, kot so uveljavljena v odločbi. Ustava ne temelji na pravilih racionalne kodifikacije, zato je problematičen pristop, če se pri njeni interpretaciji oslanjamo na posamezne določbe in opuščamo celoto. Ustava je enotna, predstavlja funkcionalno sposobno pravo, zato mora prevladati sistemska interpretacija prava, ta pa onemogoča izolirano obravnavanje posameznih norm. V splošnih določbah Ustave je

Uveljavljeno načelo delitve oblasti, gre za generalno, sistemsko pravilo, odstopanja so možna le z izrecnimi ustavnimi določbami. Z vidika sistema je torej treba presojati, ali lahko zakon mimo splošnih ali posebnih ustavnih določb nek neposredni ali posredni upravni organ izloči iz sistema. Potrebna je argumentacija, da Ustavno sodišče lahko ugotovi, ali gre za slučajnost ali samovoljo glede na sistem in namen zakona. Teleologija proučuje zakon po objektivnem namenu zakona, ta je v konkretnem primeru jasno izražen.

Ustava je pravni akt, zato je potrebna pravna interpretacija. O ustavnih normah in njihovem uveljavljanju v zakonu tudi ni mogoče odločati z vidika vsakokratnih razmerij politične moči v parlamentu, saj gre za ustavne norme, ki so trajne. Politični spori v parlamentu ali Vladi ne morejo biti merodajni. V parlamentarni razpravi izražene misli so za interpretacijo norme pomembne le v tistih delih, na katerih temelji objektivna vsebina norme. Subjektivne razprave udeležencev v normiranju ni mogoče enačiti z objektivno vsebino izraženo v zakonu. Zato Ustava pomeni pomemben integracijski dejavnik v sistemu družbenega in državnega življenja.

Končno je treba pritrditi ustaljeni praksi Ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije, ki poudarja, da mora interpretacija Ustave ali Zakona privedi do učinkovanja pravnih norm. S to odločbo ni doprinešeno k učinkovitosti izpodbijanih norm, z razveljavitvijo nekaterih temeljnih opredelitev je vnešena vrsta nejasnosti.

2. Za Agencijo je značilno, da opravlja nadzor nad subjekti, pridobiva informacije in izdaja upravne posamične akte, v sodelovanju z drugimi državnimi organi pa celo splošne upravne akte (9., 14. do 17. in 19. člen Zakona). Po določbi 46. člena Zakona uporablja Agencija pri opravljanju nalog nadzora splošen upravni postopek, ki je dopolnjen z izpodbijanim zakonom. Zakon ločuje več faz v postopku nadzora: zapisnik o ugotovljenih nepravilnostih, ki je po stališču Vrhovnega sodišča javna listina (50. člen); upravna odločba (51. in 52. člen); sklep posebne pravne narave (53. člen); določen je pritožbeni organ (54. člen) in zagotovljeno sodno varstvo (56. in 57. člen). Pri tem je sporno stališče v zakonu, da je pritožbeni organ direktor Agencije, kar pomeni, da odloča o pritožbah zoper lastne akte.

V sodobnih pravnih teorijah se upravna dejavnost opredeljuje kot intervencijska, urejevalna in storitvena. Vse te tri dejavnosti Agencija opravlja. Intervencijska funkcija je podana z izdajanjem odločb in sklepov o zahtevanih popravkih; urejevalna z zapisniki o pregledih, s sklepi in odločbami in storitvena z dejavnostjo zbiranja, obdelave in razpečevanja informacij na vseh področjih njene pristojnosti.

Izvajanje številnih upravnih nalog države zahteva obsežen upravni aparat. Do nedavnega se je pojem uprave tesno povezoval s tipičnimi upravnimi organi, ki so bili opredeljeni kot nosilci državne upravne dejavnosti. Bistvena navezna točka pri opredeljevanju nosilca upravne dejavnosti je njegovo upravičenje, da posega v razmerja drugih subjektov, ima specifično pravno sposobnost. Država je nedvomno nosilec upravne dejavnosti, zato govorimo o državni upravi kot njenih organih (120. člen Ustave). Opisana pravna sposobnost je lahko prenešana na korporacije, zavode in sklade javnega pomena. Tako država izvaja svojo upravno funkcijo posredno preko specifičnih upravnih enot. Če so te enote ne le organizacijsko, temveč tudi pravno osamosvojene, so pravne osebe javnega prava in nosilci upravne dejavnosti. Agencija je poseben organizacijski tip pravno osamosvojene organizacije javne uprave. Javni zavod je organizacijska skupnost, ki jo predstavljajo zaposleni in sredstva, je samostojna organizacija, ni del drugega nosilca, upravne dejavnosti, upravičen in dolžan je izvajati naložene pristojnosti, kar pomeni tudi pravno odločanje in je za to tudi odgovoren. Javni zavodi se ustanavljajo po načelu decentralizacije, gre za prenos državnih nalog na samostojne, posredne nosilce uprave, zato so določeni z zakonom (drugi odstavek 121. člena Ustave). Ker opravljajo delo državne uprave so pri izvajanju pooblastil izenačeni z upravnimi organi. Vzpostavljajo se razmerja napram

drugim organom uprave (vladi), zlasti pa tudi napram tretjim. Ker so zavodi v takih primerih javne pravne osebe, izvajajo državne pristojnosti, imajo opredeljene postopke in oblike pravnih in realnih aktov. S tem ko sodišče jemlje Agenciji status javne pravne osebe, ta ne bi bila več upravičena izdajati upravne akte in podvzemati realna upravna dejanja. Z izgubo javnega statusa ne bi smela imeti več javnopravnega instrumentarija.

Za upravne organe je značilen način njihovega odločanja. Za odločbo v smislu upravnega prava štejejo izjavo volje državnega organa v pravni obliki, ki ugotovi obstoj ali neobstoj neke pravice ali razmerja; ustanovi neko razmerje ali ga spremeni oziroma ukine ali naloži neko ravnanje. Volja upravnega organa je usmerjena v to, da se v zahtevani formalni obliki na avtoritativen način odloči o neki subjektivni pravici, nastane pravno obvezno stanje. Po že povedanem, Agencija odloča s pravno oblikovanimi in avtoritativnimi akti, ki so določeni v zakonu.

Na Agencijo so prenešene upravne naloge, določene z zakonom. Brez pooblastila v zakonu ni mogoče prenašati funkcij državnih neposrednih upravnih organov na posredne (121. člen Ustave). V pogledu legitimnosti mora biti podana stvarna potreba in racionalnost. Bistvo posrednih upravnih organov je, da lahko odločajo v upravnih zadevah, zato so primerjalnopravno obravnavani kot vmesni organi. Tudi če gre za prenešeno upravno delovanje, gre za specifičen upravni organ, pa čeprav gre za izločenost iz temeljnega upravnega sistema. Uprava med drugim pomeni izvrševanje zakonov mimo sodne oblasti. Vodenje zadev ni možno brez hkratne kontrolne funkcije pristojnega neposrednega ali posrednega organa, to je realna predpostavka vsake upravne dejavnosti. Zato ni mogoče razlogovati, da kontrolnih funkcij ni mogoče prenašati na posredne upravne organe.

3. V odločbi je zavzeto stališče, da zakon vzpostavlja posebno kontrolo, ki je brez definiranega, regulativnega in vsebinskega cilja, ki bi bil dopusten v našem pravnem sistemu. Pri tem sodišče navaja, da gre za popolno odvisnost od Vlade in Državnega zbora preko številnih kontrolnih mehanizmov, čeprav bi morala biti zagotovljena popolna samostojnost Agencije. Tak zaključek sodišča je sporen v več smereh. Vlada in Državni zbor nimata na razpolago nobenih kontrolnih funkcij v smislu spreminjanja, odprave ali razveljavitve pravnih odločitev Agencije. Vlada je nosilka izvršilne oblasti, ki vključuje tudi upravo in se v tej veji oblasti izvajajo klasične funkcije države od represivne do najštevilnejših ekonomskih, kulturnih, socialnih in drugih funkcij sodobne države. Vlada deluje kot vrh državne uprave, ki usmerja in nadzoruje delovanje upravnih organov. Taka pristojnost Vlade je razvidna iz določb Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93) v poglavju o funkcijah Vlade. V Ustavi je sorazmerno kratka opredelitev Vlade v 114. členu, kjer je poudarjeno, da predsednik Vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve Vlade ter usklajujejo delo ministrov. Po takem pojmovanju funkcij Vlade je razpravljanje o neopredeljenem nadzoru sporno. Če bi bilo sodišče dosledno v izvajanjih, bi moralo razveljaviti celoten zakon, ne pa osporavati pojmovanje Agencije kot javnega zavoda, saj če izgubi pomen posrednega upravnega organa, bi morala izgubiti ves upravni instrumentarij, ki je bil že omenjen.

Spornost stališča, izraženega v odločbi o tem, da Agencija ni javna služba, izhaja tudi iz drugih razlogov. V vsakem primeru je potrebno sistematično ovrednotiti položaj organizacije, ki pridobi javna pooblastila in njene načine dela. Ker je za neposredne in posredne upravne organe značilna funkcija nadzora, je treba različne oblike nadzora opredeliti vsebinsko, s postopki in z jasnimi pooblastili. Posebej je potrebno analizirati z zakonom dane možnosti ukrepanja (vsebina, možnosti, evidenca, utemeljenost). Upravno pooblastilo mora vsebovati pravico do ocenjevanja, prognoziranja in odločanja. Ni mogoče spregledati dejstva, da ima Agencija pravico posegati v subjekte. Posegi so omejeni glede na namen kontrole ter je v tej smeri zagotovljeno sodno varstvo. Pri nadzoru gre za ugotavljanje dejanskega stanja in s tem povezanih pravnih posledic na ugotovitve. S posegi kontrolnega namena prihaja s strani Agencije do preiskovanja, prizadeti subjekt je dolžan sodelovati,

gre za soočanje preiskovanja in sodelovanja ter so zato ta vprašanja še posebej zahtevna. Od kod tedaj pravica zavodu, ki ne bi bil javna služba (posredni upravni organ), da izvaja preiskovanje v praviloma organizacijsko in pravno samostojnih subjektih?

4. V odločbi je bistvenega pomena obrazložitev, ki navaja, da je Državni zbor vezan na ustavno določbo, po kateri je Računsko sodišče pri svojem delu neodvisno in vezano na zakon, ter je zato opredelitev Agencije v polnem nasprotju z ustavnim konceptom samostojne in neodvisne službe. Ločevati je potrebno neodvisnost in samostojnost. Računsko sodišče ima poseben neodvisen položaj, ker nadzira državni račun, državni proračun in celotno javno porabo, torej finančno delovanje vseh treh vej oblasti.

Revidiranje javne porabe je prepuščeno Računskemu sodišču, Agenciji pa nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, ki razpolagajo z družbeno lastnino. Ni mogoče istovetiti pravne narave javne porabe in družbene lastnine, ker ima prva povsem specifičen pomen, oblikuje se praviloma na podlagi davkov in prispevkov ter iz sredstev, ki jih daje državno premoženje. Računsko sodišče lahko nadzira pravne osebe, ki upravljajo z družbeno lastnino le v primerih, ko te pridobijo sredstva iz javne porabe, bodisi v obliki subvencij ali državnih vlaganj. Zato ni mogoče poenostavljeno primerjati položaj Računskega sodišča in Agencije. Sporno je razlogovanje v odločbi, da je Zakon o službi družbenega knjigovodstva v SRS uveljavil polno samostojnost te službe, saj je bila v 4. členu določena odgovornost te službe skupščini, skupščina je imela tudi pravico nadzorovanja nad njenim delom v Republiki. Taka ureditev je bila možna, ker je izhajala iz takrat veljavnega načela o enotnosti oblasti, kot posledica ideoloških in političnih izhodišč. Razumljivo je, da ohranjanje takih izhodišč ni sprejemljivo, saj smo že navajali načelo delitve oblasti in omejevanje zakonodanje funkcije v operativnem ukrepanju.

Samostojnost Agencija v konkretnih postopkih je uveljavljena z določbo 120. člena Ustave, ki je izpodbijani zakon ne krši, saj nikomur ne omogoča posegov v postopke pri subjektih, do katerih ima Agencija upravna pooblastila.

Ni mogoče pritrditi razlogom sodišča, da je namen ustanovitve zavodov po 3. členu Zakona o zavodih opravljanje javnih služb, kar pa ne more biti organizacija, ki izvaja nadzor in revidiranje.

Javna služba je opredeljena v 2. odstavku 121. člena Ustave, ki omogoča prenos javnih pooblastil za opravljanje nekaterih funkcij uprave. Ustava ne določa, za kakšne funkcije gre, ne izključuje prenos posameznih področij, torej tudi ne nadzornih, to tudi ni določeno v 3. členu Zakona o zavodih. V tem delu se ponovno sklicujem na že podano opredelitev posrednih upravnih organov.

Odločba sodišča še nadalje navaja, da zakon ne navaja izrecno, kateri del dejavnosti Agencije je javna služba. Očitno je, da so vse funkcije take narave, kar je razvidno iz same uporabe upravnega postopka. Agencija opravlja intervencijske, urejevalne in storitvene naloge, kar je značilnost upravnih organov.

5. Delovanje Agencije je trenutno, do ustanovitve posebne davčne službe, enotne statistične službe in lastninskega preoblikovanja podjetij, družbeno potrebno. Gre za sklop medsebojno povezanih nalog, ki predstavljajo kompleksno celoto in je oblikovanje posebnega posrednega organa utemeljeno tako z vidika prava kot tudi iz razlogov racionalnosti. Vlada potrebuje podatke iz področij delovanja Agencije, tako da lahko izvaja ukrepe v lastni pristojnosti ali se posluži zakonodajne pobude. Na podlagi analize opravljanja plačilnega prometa Vlada sklepa, ali promet teče ekonomično, hitro in pravočasno, saj sicer nastajajo motnje v gospodarskem krogotoku in s tem tudi v proračunski in denarni politiki. Informacije s področja davkov so potrebne, saj mora Vlada vedeti, kako pritekajo proračunska sredstva, od tega zavisi njihova poraba in morebiten rebalans proračuna. Prav tako je potrebna

statistika in informiranje, kar je realna podlaga za sprejemanje kakršnihkoli odločitev. Lastninsko preoblikovanje podjetij je pomembno zaradi sprememb v ustavnem sistemu in ohranitve substance pomembnega dela nacionalnega gospodarstva.

Očitno je, da mora Agencija biti podrejena Vladi, saj brez teh podatkov ne more voditi politike, določene v Ustavi in zakonih. V doslednem izvajanju nalog Agencije in njenemu usmerjanju k aktualnim gospodarskim in drugim dogajanjem je nadzorstvena pravica Vlade, gre za globalni nadzor, ne pa za poseganje v konkretne postopke. Skladno s povedanim je sporna razveljavitev prvega in drugega odstavka 5. člena Zakona, ker sta odgovornost Vladi in letno poročanje pogoj za normalno delovanje izvršilne oblasti.

6. Prav tako je sporna razveljavitev 63. člena Zakona, ki ureja svet Agencije. Sodišče pri tem poudarja, da gre za neustavno podrejanje Agencije Vladi, saj Agencija imenuje samo enega člana, Vlada imenuje predsednika, osem drugih članov pa imenuje Državni zbor. Tako je izvršni in zakonodajni oblasti pridržana polna kontrola Agencije, gre za nedopustno zakonodajno motivacijo (torej neetičen namen). Na drugem mestu odločba poudarja, da s tako ureditvijo prihaja do kontrolne organizacije, v kateri bi se uporabniki sami kontrolirali. V tem primeru je uporabljena izkušnja iz tujih pravnih redov, kjer v upravljanju javnih pravnih oseb zakon lahko daje tretjim pravico sodelovanja v organih upravljanja, pri čemer prihaja do kombinacije pravil o javnih zavodih in javnih korporacijah. Izvajanje državnih nalog ni področje, kjer bi se uveljavljalo soupravljanje delavcev, zato ne gre za morebitno kršitev določbe 75. člena Ustave, na kar do neke meje meri odločba, ko poudarja pomankljivo sodelovanje zaposlenih. Ustava v 75. členu določa soupravljanje le v gospodarskih organizacijah in zavodih, ne pa v upravni dejavnosti. Če predstavljajo večino članov sveta predstavnik Vlade in Državnega zbora, ne gre za odvisnost zaposlenih v Agenciji od izvršilne in zakonodajne oblasti, saj so ti pri svojem delu samostojni v okviru Ustave in zakona (120. člen Ustave), pač gre za uveljavljanje splošnega interesa, ki ga ti predstavniki zaznavajo in oblikujejo v Državnem zboru in Vladi.

5. Z odločbo so bile razveljavljene tudi določbe šestega, sedmega in osmega odstavka 72. člena Zakona. Prišlo je do spremembe delovanje Službe družbenega knjigovodstva, oblikovana je bila Agencija z drugimi pristojnostmi oz. so bile nekatere pristojnosti prenešene na Računsko sodišče. Zato je razumljivo, da so potrebne spremembe v vodilnih personalnih strukturah, pri čemer pa so morebiti prizadetim delavcem zagotovljena pravna sredstva, vključno s sodnim varstvom. Zakonodajalcu ni mogoče očitati suspektne motivacije. Sporna je trditev v odločbi, da bi bil položaj vodilnih delavcev odvisen od vsakokratne politične moči od "ustanoviteljev" zavoda ali od formalnih sprememb, ki jih ta lahko kadarkoli sprejme glede statusa zavoda. Bistvene spremembe v statusu Agencije lahko doseže le Državni zbor s spremembo zakona, ki pa se sprejema po predpisanem postopku, ki zagotavlja demokratičnost. Ustava ne jamči stabilnosti delovnega razmerja, zagotavlja pa spoštovanje pravic in svoboščin delavcev, ki so lahko v konkretnem postopku kršene, vedno je dano pravno varstvo. Zato ni mogoče trditi, da bi za zaposlene pri Agencije morala veljati posebna pravila, glede na naravo njihovega dela. Za vse zaposlene velja načelo enakosti pred zakonom, pri čemer morajo biti spoštovane tudi pravice iz 49. in 50. člena Ustave. Pojem potrditev imenovanja ni neopredeljen, očitni sta dve možnosti: da se dosedanje imenovanje vzdrži v veljavi ali pa da iz utemeljenih razlogov funkcija preneha. Zloraba (šikana) pa ni dopustna po Ustavi in ne po delovnopравни zakonodaji, končno je zagotovljeno celo varstvo preko ustavne pritožbe. Obširneje sem delavnopravne poglede obravnaval v ločenem mnenju v zadevi U-I-172/94.

dr. Janez Šinkovec

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Poslanci državnega zbora

Datum vloge:

17. 8. 1994

Datum odločitve:

9. 3. 1995

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava

Objava:

Ur. list RS, št. 18/95 in OdlUS IV, 20

Dokument:

US17337