

**Opravična št.:**

U-I-260/09

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2011:U.I.260.09

Akt:

Pravilnik o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo (Uradni list RS, št. 107/08) 1. odst. 1. čl., 3. odst. 2. čl., 2. al. 3. čl., 7. čl., 1. odst. 9. čl., 2. odst. 10. čl., 4. odst. 11. čl., 13. čl., 14. čl., 15. čl. in 2. odst. 17. čl.

Izrek:

V prvem odstavku 1. člena Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo (Uradni list RS, št. 107/08) se razveljavita besedi "in odvzem". V tretjem odstavku 2. člen Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo se razveljavita besedi "ali odvzame", v ostalem delu tretji odstavek 2. člena Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo ni v neskladju z Ustavo. Četrti odstavek 11. člena, 13., 14. in 15. člen ter drugi odstavek 17. člena Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo se razveljavijo. Druga alineja 3. člena, 7. člen, prvi odstavek 9. člena in drugi odstavek 10. člena Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo niso v neskladju z Ustavo.

Evidenčni stavek:

Pogoji za prenehanje veljavnosti ali odvzem licence za opravljanje določenega dela so urejanje pravic in obveznosti posameznika, zato morajo biti urejeni z zakonom. Pravilnik, ki navedene pogoje določa samostojno brez zakonske podlage, je v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Če podzakonska ureditev zaradi nejasnosti ne omogoča enotnosti izvrševanja in posledično omogoča arbitrarno odločanje nosilca javnega pooblastila, je v neskladju z 2. členom Ustave. Nosilec javnega pooblastila se določi z zakonom ali na podlagi zakona. Zato podzakonska ureditev ni v neskladju s 121. členom Ustave zgolj zato, ker je konkretni nosilec javnega pooblastila določen s podzakonskim aktom in ne z zakonom. Svoboda izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave na ustavni ravni zagotavlja posameznikom in pravnim osebam pravico do ustanavljanja zasebnih šol. Obveznost posameznika, da mora opraviti določeno izobraževanje, da lahko opravlja konkretno delo, ne more posegati v pravico iz prvega odstavka 57. člena Ustave. Predlagatelj ne more utemeljiti neskladnosti podzakonske ureditve zgolj s pavšalnimi očitki o arbitrarnosti ureditve. Takih očitkov Ustavno sodišče ne more preizkusiti.

Geslo:

- 1.2.51.3.6 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Predlagatelj - Reprezentativni sindikat za območje države.
- 1.5.51.1.17.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Podzakonskega predpisa.
- 1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.
- 4.13 - Ustanove - Neodvisni upravni organi.
- 5.4.2 - Temeljne pravice - Ekonomske, socialne in kulturne pravice - Pravica do izobraževanja (57).
- 5.2 - Temeljne pravice - Enakost (14.2).
- 3.22 - Splošna načela - Prepoved arbitrarnosti.
- 3.9 - Splošna načela - Vladavina prava.

- 3.13 - Splošna načela - Zakonitost.
- 4.6.1 - Ustanove - Izvršilni organi - Hierarhija.
- 4.6.3 - Ustanove - Izvršilni organi - Uporaba zakonov.
- 3.12 - Splošna načela - Jasnost in natančnost pravnih določb.

Pravna podlaga:

Člen 1, 2, 14.2, 57.1, 87, 120.2, 121, 153.3, Ustava [URS]
Člen 45.3, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

⌘

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-260-09.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-260/09-18
13. 1. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo sindikata Glosa, Sindikat kulture Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa Odvetniška družba Čeferin, o. p., d. o. o., Grosuplje, na seji 13. januarja 2011

odločilo:

- 1. V prvem odstavku 1. člena Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo (Uradni list RS, št. 107/08) se razveljavita besedi "in odvzem".**
- 2. V tretjem odstavku 2. člen Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo se razveljavita besedi "ali odvzame", v ostalem delu tretji odstavek 2. člena Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo ni v neskladju z Ustavo.**
- 3. Četrty odstavek 11. člena, 13., 14. in 15. člen ter drugi odstavek 17. člena Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo se razveljavijo.**
- 4. Druga alineja 3. člena, 7. člen, prvi odstavek 9. člena in drugi odstavek 10. člena Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo niso v neskladju z Ustavo.**

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelj, ki je reprezentativni sindikat za dejavnost kulture, izpodbija več določb Pravilnika o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo (v nadaljevanju Pravilnik), ki ga je Ministrica za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (v soglasju z Ministrom za kulturo) izdala na podlagi 42. člena Zakona o

knjižničarstvu (Uradni list RS, št. 87/01 in 96/02 – v nadaljevanju ZKnj-1). Zatrjuje, da so prvi odstavek 1. člena ter prvi in drugi odstavek 13. člena Pravilnika v neskladju s 87. členom, drugim odstavkom 120. člena in tretjim odstavkom 153. člena Ustave ter 42. členom ZKnj-1, ker pogoje in postopke za prenehanje veljavnosti in za odvzem dovoljenja za vzajemno katalogizacijo (v nadaljevanju licenca) urejajo brez zakonskega pooblastila. Ureditvi prvega odstavka 13. člena Pravilnika, ki določa merila za preverjanje usposobljenosti imetnika licence, predlagatelj očita tudi neskladje z 2. členom, drugim odstavkom 14. člena ter prvim in tretjim odstavkom 49. člena Ustave, ker za vrednotenje usposobljenosti za kreiranje bibliografskih zapisov določa neustrezna in z naravo stvari neskladna merila ter omogoča neenako obravnavanje imetnikov licenc. Drugemu in tretjemu odstavku 13. člena ter četrtemu odstavku 11. člena Pravilnika očita neskladje z 2. členom Ustave, ker naj bi bila njihova vsebina nejasna in nedoločna. Zatrjuje, da je s tretjim odstavkom 2. člena Pravilnika določen nosilec javnega pooblastila. Zato naj bi bil v neskladju s 121. členom Ustave, v neskladju z istim členom Ustave pa naj bi bile tudi vse tiste določbe Pravilnika, ki brez zakonske podlage postavljajo Inštitut informacijskih znanosti, Maribor (v nadaljevanju IZUM), in Narodno in univerzitetno knjižnico, Ljubljana (v nadaljevanju NUK), v poseben položaj. Zatrjuje tudi, da je druga alineja 3. člena Pravilnika v neskladju s 57. členom Ustave, ker kandidatu, ki želi pridobiti licenco, nalaga obveznost predhodnega usposabljanja po programih izobraževanja NUK-a in IZUM-a, ne da bi upoštevala predhodne kvalifikacije in reference. Ureditev 7. člena Pravilnika, po kateri komisijo za preizkus znanja sestavljata strokovna delavca IZUM-a in NUK-a, je po mnenju predlagatelja v neskladju z 2. členom in drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker ne zagotavlja, da bi komisijo sestavljale ustrezno pedagoško-andragoško usposobljene osebe. Meni, da bi morala biti določena organ in postopek, ki bi preverjal kvalifikacije članov v komisiji. Taka ureditev naj bi omogočala arbitrarno ocenjevanje kandidatov in ocenjevanje po kriterijih, ki niso povezani s kandidatovim znanjem. Prvem odstavku 9. člena, drugemu odstavku 10. člena in prvemu odstavku 15. člena Pravilnika predlagatelj očita neskladje z 2. členom Ustave, ker meni, da arbitrarno določajo nerazumno kratek časovni obseg trajanja samega preizkusa usposobljenosti kandidatov, in ker naj bi arbitrarno določale omejitve oziroma časovne roke med posameznimi fazami postopka za pridobitev licence. Predlagatelj meni še, da drugi odstavek 17. člena Pravilnika v nasprotju s 155. členom Ustave omogoča retroaktivno uporabo izpodbijanega predpisa, saj določa, da prvo preverjanje izpolnjevanja pogojev za ohranitev veljavne licence zajema tudi dveletno obdobje pred uveljavitvijo Pravilnika. Predlaga, naj Ustavno sodišče Pravilnik razveljavi.

2. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (v nadaljevanju Ministrstvo) je v odgovoru navedlo, da je v tretjem odstavku 42. člena ZKnj-1 določeno, da minister, pristojen za znanost, v soglasju z ministrom, pristojnim za kulturo, določi vsebino, pogoje in način izdaje dovoljenja za vzajemno katalogizacijo. Zato naj bi iz navedene določbe izhajalo, da naj bi bila licenca izdana pogojno. To pa naj bi pomenilo, da zakonska določba vsebuje tudi pooblastilo za ureditev pogojev za odvzem licence ob neizpolnjevanju pogojev. Navaja, da je določbo o prenehanju in odvzemu licence vseboval že Pravilnik o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo (Uradni list RS, št. 127/04), ki je veljal pred izpodbijanim Pravilnikom. Glede na očitke pobudnika o protiustavnosti določb, ki določajo nosilca javnega pooblastila, Ministrstvo pojasnjuje, da v skladu s 67. členom ZKnj-1 naloge knjižničnega informacijskega servisa izvaja IZUM in da v skladu s 66. členom ZKnj-1 naloge in pristojnosti nacionalne knjižnice opravlja Narodna in univerzitetna knjižnica v Ljubljani. Ker drugi odstavek 42. člena ZKnj-1 določa, da se posamezniku izda licenca, če med drugim opravi dodatno usposabljanje s področja vzajemne katalogizacije, naj bi izpodbijane določbe, ki urejajo postopek za pridobitev licence, in določbe, ki urejajo komisijo za preizkus znanja, samo podrobneje določile način izdaje licence, ki je vsebinsko urejen v tretjem odstavku 42. člena ZKnj-1. Zato Ministrstvo meni, da izpodbijane določbe Pravilnika niso v neskladju z Ustavo.

3. Predlagatelj v izjavi na navedbe nasprotnega udeleženca nasprotuje trditvam Ministrstva. Meni, da to ministrstvo ne more zavrnilo očitka o protiustavnosti določb Pravilnika z argumentom, da je

identične določbe vseboval že nekdanji Pravilnik o izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo. Poleg tega naj bi bile trditve Ministrstva o identičnih določbah zavajajoče. Pravni položaj posameznikov naj bi se z uveljavitvijo Pravilnika bistveno spremenil. V drugem odstavku 10. člena Pravilnika naj bi bila določena časovna omejitev za ponovno opravljanje preizkusa znanja. Spremenili naj bi se tudi pogoji, pod katerimi licenca preneha, in nekdanji Pravilnik naj bi omogočal pritožbo zoper odvzem licence. Predlagatelj tudi nasprotuje stališčem Ministrstva, da tretji odstavek 42. člena ZKnj-1 vsebinsko dopušča tudi odvzem in prenehanje licence. Zgolj dejstvo, da je licenco mogoče pridobiti samo pod določenimi pogoji, naj ne bi moglo pomeniti tudi, da jo je mogoče odvzeti. Odvzem dovoljenja bi moral biti določen z zakonom.

B. - I.

4. V skladu z enajsto alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo - v nadaljevanju ZUstS) lahko reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic vloži zahtevo, če so ogrožene pravice delavcev. Sindikat Glosa, Sindikat kulture Slovenije, je reprezentativni sindikat za območje države. Ker so z izpodbijano ureditvijo ogrožene pravice delavcev, ki jih zastopa, so izpolnjeni pogoji v smislu navedene določbe ZUstS.

Presoja prvega odstavka 1. člena, tretjega odstavka 2. člena, 13., 14., 15. člena in drugega odstavka 17. člena Pravilnika

5. Predlagatelj zatrjuje, da je Pravilnik spremenil in samostojno uredil zakonsko materijo, ko je uredil možnost prenehanja in odvzema licence. Zato naj bi bil Pravilnik v neskladju s 87. členom, drugim odstavkom 120. člena in tretjim odstavkom 153. člena Ustave ter tretjim odstavkom 42. členom ZKnj-1. Predlagatelj izrecno navaja, da iz navedenih razlogov izpodbija prvi odstavek 1. člena in 13. člen Pravilnika. Ker pa iz drugih navedb predlagatelja izhaja, da nasprotuje vsem določbam Pravilnika, ki urejajo odvzem ali prenehanje veljavnosti licence, je Ustavno sodišče zahtevo tako tudi obravnavalo. Zato je presodilo, ali so prvi odstavek 1. člena, tretji odstavek 2. člena, 13., 14. in 15. člen Pravilnika v neskladju z Ustavo, ker urejajo odvzem in prenehanje veljavnosti licence.

6. Po drugem odstavku 120. člena Ustave morajo upravni organi opravljati svoje delo v okviru in na podlagi Ustave in zakona. Načelo vezanosti delovanja državnih organov na Ustavo in zakon ter v tem okviru legalitetno načelo pri izdaji podzakonskih predpisov sta kot temeljni ustavni načeli v tesni povezanosti z načeli demokratične in pravne države (1. in 2. člen Ustave). Kar zadeva normativno dejavnost državne uprave, pomenita, da je ta pri izdajanju podzakonskih predpisov vsebinsko vezana na Ustavo in zakon. Upravni organi torej nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu - vendar izrecno pooblastilo v zakonu, za izvrševanje katerega se predpis izdaja, ni potrebno (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-113/04 z dne 7. 2. 2007, Uradni list RS, št. 16/07, in OdlUS XVI, 16). Zakon mora biti vsebinska podlaga za izdajanje podzakonskih aktov. Upravni predpis sme zakonsko normo dopolnjevati le do te mere, da z dopolnjevanjem ne uvaja originarnih nalog države in da z zakonom urejenih pravic in obveznosti ne zožuje. Obseg, v katerem sme podzakonski akt dopolnjevati zakonsko določbo, je odvisen od obsega zakonskega pooblastila in od položaja podzakonskega akta v hierarhiji pravnih aktov, s katerim se zakonska materija natančneje opredeljuje. Pravilnik je po svoji pravni naravi podzakonski predpis, ki ga lahko izda minister za izvrševanje zakonov in drugih predpisov. Zato so pravilniki na zakon vezani tako, da v vsebinskem smislu ne smejo določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi. Zato smejo vsebovati le določbe o izvrševanju posameznih zakonskih določb (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-229/03 z dne 9. 2. 2006, Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 13).

7. Določbe, ki urejajo pogoje za pridobitev licence za opravljanje določene dejavnosti, in določbe, ki urejajo pogoje za odvzem ali prenehanje licence za opravljanje določene dejavnosti, je treba presoјati na enak način. Namen obeh vrst določb je, da dejavnost opravljajo osebe, ki ves čas opravljanja dejavnosti izpolnjujejo pogoje za izvajanje dejavnosti (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-220/03 z dne 13. 10. 2004, Uradni list RS, št. 123/04). Navedeni pogoji pa tudi pomenijo omejevalne ukrepe pri svobodi izbire poklica ali delovnega mesta. Omejevalni ukrepi pri svobodi izbire poklica ali delovnega mesta pa posegajo v ustavne pravice in svoboščine, zato so lahko določeni z zakonom, s podzakonskim aktom pa le ob spoštovanju načela hierarhije splošnih aktov (tretji odstavek 153. člena Ustave) in vezanosti uprave na Ustavo in zakon (drugi odstavek 120. člena Ustave). Zakon mora torej postaviti temeljne okvire omejitev, in v tem obsegu jih lahko podzakonski akt le podrobneje uredi.

8. Prav za tak poseg, ki samostojno ureja pravice in obveznosti posameznikov, gre v primeru Pravilnika. ZKnj-1 je dovoljenje za vzajemno katalogizacijo uredil v 42. členu. Prvi odstavek 42. člena ZKnj-1 določa, da morajo strokovni delavci knjižnic za sodelovanje v procesu vzajemne katalogizacije in za kreiranje bibliografskih zapisov za vzajemno bazo podatkov pridobiti dovoljenje. V drugem odstavku 42. člena ZKnj-1 sta določena pogoja za pridobitev dovoljenja, in sicer: opravljen bibliografski izpit in opravljeno dodatno usposabljanje s področja vzajemne katalogizacije s preizkusom znanja. V tretjem odstavku 42. člena ZKnj-1 je tako imenovana izvršilna klavzula, s katero je pristojnemu ministrstvu naloženo, naj podrobneje uredi vsebino, pogoje in način izdaje dovoljenja. V 43. členu ZKnj-1 je določeno, da je zoper izdajo dovoljenja dovoljena pritožba na pristojno ministrstvo in da se pri odločanju uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek.

9. Drugi odstavek 42. člena ZKnj-1 je določil pogoje za pridobitev licence. ZKnj-1 ne ureja odvzema in prenehanja veljavnosti licence niti ni določil pogojev za odvzem ali prenehanje veljavnosti licence. To pomeni, da je Pravilnik v delu, ki omogoča odvzem ali prenehanje licence ter pogoje za odvzem ali prenehanje licence, izvirno uredil zakonsko materijo. S tem je podzakonski akt samostojno uredil pravice in obveznosti posameznikom in presejal zakonsko pooblastilo. Zato so prvi odstavek 1. člena in tretji odstavek 2. člena Pravilnika v delu, ko omogočata odvzem licence, ter 13., 14. in 15. člen Pravilnika v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

10. Predlagatelj izpodbija tudi drugi odstavek 17. člena Pravilnika, ker naj bi določal povratno veljavo (155. člen Ustave). Ker je Ustavno sodišče razveljavilo 13. člen Pravilnika, drugi odstavek 17. člena Pravilnika[1] pa je neposredno vsebinsko povezan s prvim odstavkom 13. člena Pravilnika, je tudi drugi odstavek 17. člena Pravilnika iz istih razlogov v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

11. V primeru, ko Ustavno sodišče presodi, da je bil v izpodbijanem delu podzakonski akt v neskladju z Ustavo, da svoji odločitvi učinek odprave ali razveljavitve. Ker predlagatelj ni predlagal odprave izpodbijanih določb, niti ni zatrjeval nastanka škodljivih posledic, ki bi jih bilo treba odpraviti, je Ustavno sodišče ugotovljeni neskladnosti dalo učinek razveljavitve. Zato je Ustavno sodišče delno razveljavilo prvi odstavek 1. člena in tretji odstavek 2. člena ter v celoti razveljavilo 13., 14., 15. člen in drugi odstavek 17. člena Pravilnika (1., 2. in 3. točka izreka).

12. Ker je Ustavno sodišče delno razveljavilo prvi odstavek 1. člena ter v celoti 13. in 15. člen ter drugi odstavek 17. člena Pravilnika zaradi neskladnosti z drugim odstavkom 120. člena Ustave, ni presojalo drugih očitkov predlagatelja.

Presoja četrtega odstavka 11. člena Pravilnika

13. Četrti odstavek 11. člena Pravilnika naj bi bil v neskladju z 2. členom Ustave, ker naj bi bil nejasen. Določal naj bi pogoje za pridobitev pooblastil za kreiranje zapisov za druge vrste gradiva, pri tem pa naj ne bi bilo opredeljeno, kaj pomeni uspešno opravljeno izobraževanje po programih NUK-a in IZUM-a in za kakšne programe gre.

14. Četrti odstavek 11. člena Pravilnika določa: "Pogoj za pridobitev pooblastil za kreiranje zapisov za druge vrste gradiva je uspešno opravljeno usposabljanje na ustreznih tečajih, določenih v programih izobraževanja NUK in IZUM."

15. V 42. členu ZKnj-1 je določeno, da smejo strokovni delavci knjižnic sodelovati v procesu vzajemne katalogizacije in kreirati bibliografske zapise za vzajemno bazo podatkov, če imajo dovoljenje (licenco). V drugem odstavku 42. člena ZKnj-1 so določeni pogoji za pridobitev dovoljenja. V prvem odstavku 11. člena Pravilnika je določeno, da se na podlagi opravljenega preizkusa kandidatu podeli licenca. V tretjem odstavku 11. člena Pravilnika je določeno, da IZUM dodeli imetniku licence uporabniško ime in geslo s pooblastili za kreiranje bibliografskih zapisov za monografske publikacije v sistemu COBISS.SI. V izpodbijanem četrtem odstavku 11. člena Pravilnika pa so določeni pogoji za pridobitev dodatnih pooblastil za kreiranje drugih vrst gradiva. Pogoj je uspešno opravljeno usposabljanje na ustreznih tečajih, določenih v programih izobraževanja NUK-a in IZUM-a.

16. Načelo določnosti in jasnosti predpisa kot eno izmed načel pravne države zahteva, da so predpisi jasni in določni. To je na eni strani potrebno zaradi varstva naslovnikov predpisa, po drugi strani pa jase in določen predpis onemogoča arbitrarno odločanje državnih organov (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005, Uradni list RS, št. 50/05, in OdlUS XIV, 24).

17. Iz tretjega odstavka 11. člena Pravilnika izhaja, da kandidat s podelitvijo licence pridobi pooblastila za kreiranje bibliografskih zapisov za monografske publikacije v sistemu COBISS.SI. Iz četrtega odstavka 11. člena Pravilnika izhaja, da s podelitvijo licence ne pridobi pooblastil za kreiranje zapisov za druge vrste gradiva. Pooblastilo pridobi, če uspešno opravi usposabljanje na ustreznih tečajih. Kandidat niti iz zakonske ureditve niti iz določb Pravilnika ne more ugotoviti, kdaj je uspešno opravil usposabljanje in na kakšen način bo pridobil pooblastilo za kreiranje zapisov za druge vrste gradiva. ZKnj-1 in Pravilnik ne pojasnita, ali mora kandidat opravljati dodatni izpit ali zadostuje samo udeležba na ustreznih tečajih. Taka ureditev pa lahko vodi v neenotnost izvrševanja četrtega odstavka 11. člena Pravilnika in s tem omogoča arbitrarno odločanje nosilca javnega pooblastila. Glede na navedeno je četrti odstavek 11. člena Pravilnika v neskladju z 2. členom Ustave. Ustavno sodišče je četrti odstavek 11. člena Pravilnika razveljavilo in ne odpravilo iz istih razlogov, kot so navedeni v točki 11. obrazložitve (3. točka izreka).

B. – II.

Presoja tretjega odstavka 2. člena Pravilnika

18. Predlagatelj zatrjuje, da je tretji odstavek 2. člena Pravilnika v neskladju s 121. členom Ustave, ker je podzakonski akt določil vsebino javnega pooblastila in nosilca javnega pooblastila.

19. Tretji odstavek 2. člena Pravilnika določa: "Licenco izda ali odvzame knjižnični informacijski servis v soglasju z nacionalno knjižnico. V vlogi knjižničnega informacijskega servisa nastopa Institut informacijskih znanosti, Maribor (v nadaljnjem besedilu IZUM), v vlogi nacionalne knjižnice pa narodna univerzitetna knjižnica, Ljubljana (v nadaljnjem besedilu NUK)."

20. Ustava v 121. členu določa, da lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave z zakonom ali na njegovi podlagi. Ustava opredeljuje javno pooblastilo kot pravico posameznikov in organizacij, ki niso državni organi, da izvršujejo funkcijo uprave. Gre torej za to, da javno oblast izvršujejo organizacije oziroma subjekti, ki niso del državnega aparata. Podelitev javnega pooblastila nujno obsega dva elementa: določitev vsebine javnega pooblastila, tj., katere upravne naloge se zaupajo (dodelijo) kot javno pooblastilo, in določitev nosilca javnega pooblastila, tj., kateri osebi se zaupajo (dodelijo). Zakon mora natančno določiti pogoje, ki jih mora izpolnjevati nosilec javnega pooblastila, določiti organ, ki podeli javno pooblastilo, oziroma določiti enega ali več nosilcev javnega pooblastila ter določiti postopek za podelitev javnega pooblastila (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/01 z dne 11. 12. 2003, Uradni list RS, št. 62/01, in OdlUS XII, 95). To pa ne pomeni, da mora biti konkretni nosilec javnega pooblastila vedno določen z zakonom in da je podzakonski akt samo zato, ker določi konkretnega nosilca javnega pooblastila, v neskladju s 121. členom Ustave.

21. Pri izdaji dovoljenja za vzajemno katalogizacijo sta vsebina javnega pooblastila in nosilec javnega pooblastila določena z zakonom in ne s tretjim odstavkom 2. člena Pravilnika, kot zatrjuje predlagatelj. V četrti alineji 44. člena ZKnj-1 je določeno, da je naloga knjižničnega informacijskega servisa tudi ugotavljanje usposobljenosti strokovnih delavcev knjižnic za sodelovanje v vzajemni katalogizaciji v sodelovanju z nacionalno knjižnico. V četrti alineji 47. člena ZKnj-1 je določeno, da je naloga nacionalne knjižnice v nacionalnem vzajemnem bibliografskem sistemu tudi ugotavljanje usposobljenosti strokovnih delavcev knjižnic za sodelovanje v vzajemni katalogizaciji v sodelovanju s knjižničnim informacijskim servisom. V 66. členu ZKnj-1 je določeno, da naloge in pristojnosti nacionalne knjižnice opravlja Narodna in univerzitetna knjižnica v Ljubljani. V 67. členu ZKnj-1 pa je določeno, da Inštitut informacijskih znanosti Maribor po uveljavitvi tega zakona nadaljuje izvajanje nalog knjižničnega informacijskega servisa. V prvem odstavku 42. člena ZKnj-1 je določeno, da strokovni delavci knjižnic lahko sodelujejo v procesu vzajemne katalogizacije in kreirajo bibliografske zapise za vzajemno bazo podatkov, če imajo dovoljenje, ki ga izda knjižnični informacijski servis v soglasju z nacionalno knjižnico. Iz navedenega izhaja, da je ZKnj-1 in ne Pravilnik določil nosilca javnega pooblastila in vsebino javnega pooblastila (ugotavljanje usposobljenosti strokovnih delavcev knjižnic in izdajanje licenc). Zato tretji odstavek 2. člena Pravilnika v tem delu ni v neskladju z 121. členom Ustave (2. točka izreka).

Presoja druge alineje 3. člena Pravilnika

22. Predlagatelj zatrjuje, da je druga alineja 3. člena Pravilnika, ki določa, da se postopek za pridobitev licence lahko začne, če je kandidat opravil usposabljanje s področja vzajemne katalogizacije, ki je obvezno za pridobitev licence in določeno v programih izobraževanja NUK-a in IZUM-a, v neskladju s 57. členom Ustave. Taka določba naj bi pomenila obveznost izobraževanja in s tem poseg v svobodo izobraževanja.

23. Prvi odstavek 57. člena Ustave določa, da je izobraževanje svobodno. Svoboda izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave na ustavni ravni zagotavlja posameznikom in pravnim osebam pravico do ustanavljanja zasebnih šol. Obveznost posameznika, da mora opraviti določeno izobraževanje, da lahko opravlja konkretno delo, ne more posegati v pravico iz prvega odstavka 57. člena Ustave. Zato druga alineja 3. člena Pravilnika ni v neskladju s prvim odstavkom 57. člena Ustave (4. točka izreka).

Presoja 7. člena Pravilnika

24. Predlagatelj zatrjuje, da naj bi bil 7. člen Pravilnika v neskladju z 2. členom in drugim odstavkom

14. člena Ustave, ker ne zagotavlja, da bi komisijo sestavljale ustrezno pedagoško-andragoško usposobljene osebe. Meni, da bi morala biti določena organ in postopek, ki bi preverjal kvalifikacije članov v komisiji. Taka ureditev naj bi omogočala arbitrarno ocenjevanje kandidatov in ocenjevanje po kriterijih, ki niso povezani s kandidatovim znanjem.

25. Predlagatelj s pavšalnim zatrjevanjem, da ureditev v Pravilniku omogoča arbitrarno ocenjevanje kandidatov, ne da bi to izkazal, ne more utemeljiti neskladnosti ureditve z 2. členom in drugim odstavkom 14. člena Ustave. Člen 7 Pravilnika določa, da komisijo za preizkus znanja sestavljata pooblaščen strokovna delavca NUK-a in IZUM-a. IZUM in NUK sta javna zavoda, ki ju je ustanovila Republika Slovenija (35. člen ZKnj-1 in drugi odstavek 1. člena Sklepa o ustanovitvi Instituta informacijskih znanosti, Uradni list RS, št. 71/02). Imata z zakonom določene pristojnosti v nacionalnem vzajemnem bibliografskem sistemu, med drugimi tudi ugotavljanje usposobljenosti strokovnih delavcev knjižnic za sodelovanje v vzajemni katalogizaciji (četrta alineja 44. člena in četrta alineja 47. člena ZKnj-1). To pomeni, da sta IZUM in NUK nosilca javnega pooblastila v postopku podelitve licence in v okviru svojih pristojnosti pooblastita strokovna delavca, da sta člana komisije za preizkus znanja. Licenco izda IZUM v soglasju z nacionalno knjižnico (prvi odstavek 42. člena ZKnj-1) in ne komisija za preizkus znanja. V skladu z drugim odstavkom 9. člena Pravilnika komisija oceni uspeh kandidata na preizkusu z "opravil" ali "ni opravil", kar člana komisije potrdita s podpisom zapisnika o preizkusu znanja. Če kandidat ne opravi izpita uspešno, mu mora IZUM v soglasju z NUK-om o tem izdati upravno odločbo, zoper katero se lahko kandidat pritoži na pristojno ministrstvo (43. člen ZKnj-1). Če kandidat ni zadovoljen z odločitvijo ministrstva, lahko sproži tudi upravni spor. Iz navedenega izhaja, da ima kandidat, ki ni zadovoljen z oceno komisije in zato dobi zavrnilno odločbo v postopku izdaje licence, na voljo sodno varstvo. Z možnostjo sodnega varstva pravic kandidatov v zvezi z ocenjevanjem njihovega znanja je omejena možnost arbitrarnega ocenjevanja znanja kandidata. Zato 7. člen Pravilnika ni v neskladju z 2. členom in drugim odstavkom 14. člena Ustave (4. točka izreka).

Presoja prvega odstavka 9. člena in drugega odstavka 10. člena Pravilnika

26. Predlagatelj meni, da sta prvi odstavek 9. člena in drugi odstavek 10. člena Pravilnika v neskladju z 2. členom Ustave, ker arbitrarno določata rok trajanja preizkusa znanja in rok, s potekom katerega se mora kandidat ponovno udeležiti strokovnega usposabljanja. Predlagatelj svojih očitkov ni obrazložil. S samo pavšalnim zatrjevanjem, da je rok prekratek oziroma določen arbitrarno, ne more utemeljiti neskladnosti teh določb Pravilnika z 2. členom Ustave. Zato prvi odstavek 9. člena in drugi odstavek 10. člena Pravilnika nista v neskladju z Ustavo (4. točka izreka).

C.

27. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Ernest Petrič
Predsednik

Opomba:

[1] Drugi odstavek 17. člena Pravilnika določa: "Prvo preverjanje izpolnjevanja pogojev iz prvega odstavka 13. člena tega pravilnika se opravi eno leto po začetku veljavnosti tega pravilnika."

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

podzakonski akt

Vlagatelj:

Sindikato Glosa, Sindikat kulture Slovenije, Ljubljana

Datum vloge:

13. 11. 2009

Datum odločitve:

13. 1. 2011

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava
ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom
razveljavitev ali odprava

Objava:

Uradni list RS, št. 7/2011

Dokument:

US29324