

**Opravična št.:**

U-I-205/10

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2011:U.I.205.10

**Akt:**

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr. in 20/11) (ZOFVI), 4. odst. 68. čl.

Pravilnik o upravljanju učbeniških skladov (Uradni list RS, št. 43/02, 65/07 in 37/10), 2. čl., 3. čl., 7. čl. in 13. čl.

**Izrek:**

Četrty odstavek 68. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr. in 20/11) ni v neskladju z Ustavo. Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti 2., 3., 7. in 13. člena Pravilnika o upravljanju učbeniških skladov (Uradni list RS, št. 43/02, 65/07 in 37/10) se zavrže.

**Evidenčni stavek:**

Zgolj to, da določen predpis določenega vprašanja ne ureja, samo po sebi (brez upoštevanja pravnega sistema kot celote) ne more pomeniti, da s tem zanika obstoj določene pravice ali obveznosti. Področje avtorskega prava in iz avtorstva izhajajočih pravic (med njimi tudi materialne avtorske pravice dajanja v najem) na splošno ureja Zakon o avtorski in sorodnih pravicah in ne Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). To sicer ne pomeni, da ZOFVI prenosa materialnih avtorskih pravic v primeru delovanja učbeniških skladov ne bi smel urediti kot specialen predpis, ni pa to nujno. Izpodbijana določba tako iz razloga, ker ne ureja prenosa materialnih avtorskih pravic iz učbenikov, ki se vključijo v učbeniške sklade, ni v neskladju s 60. členom Ustave. Zahteva sodišča se zavrže, če sodišče vloží zahtevo za oceno ustavnosti podzakonskega predpisa ali drugega splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil.

**Geslo:**

1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.

1.5.51.1.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje zahteve.

1.2.51.4.1 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Konkretna presoja norm - Sodišče.

5.4.12 - Temeljne pravice - Ekonomske, socialne in kulturne pravice - Pravica do intelektualne lastnine (60).

5.1.3 - Temeljne pravice - Splošna vprašanja - Zadržki in omejitve.

**Pravna podlaga:**

Člen 15.3, 60, 125, 156, 162.2, Ustava [URS]

Člen 21, 25.1, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

**Opomba:**

**Dokument v PDF obliki:** [U-I-205-10.pdf](#)**Polno besedilo:**

U-I-205/10-23

14. 4. 2011

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Okrožnega sodišča v Ljubljani, na seji 14. aprila 2011

odločilo:

**1. Četrty odstavek 68. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 - uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 - popr., 65/09 - popr. in 20/11) ni v neskladju z Ustavo.**

**2. Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti 2., 3., 7. in 13. člena Pravilnika o upravljanju učbeniških skladov (Uradni list RS, št. 43/02, 65/07 in 37/10) se zavrže.**

## Obrazložitev

## A.

1. Okrožno sodišče v Ljubljani (v nadaljevanju predlagatelj) je vložilo zahtevo za oceno ustavnosti četrtega odstavka 68. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju ZOFVI) ter 2., 3., 7. in 13. člena Pravilnika o upravljanju učbeniških skladov (v nadaljevanju Pravilnik).[1] V zahtevi je predlagatelj pojasnil, da je prekinil gospodarski spor, v katerem tožnica zahteva povrnitev škode zaradi kršenja avtorskih pravic za obdobje od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2006 in uveljavlja terjatev na podlagi pravice oškodovanca po zastaranju pravice zahtevati odškodnino za obdobje od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004. Predlagatelj meni, da se dejavnost učbeniških skladov lahko opredeli kot dajanje avtorskih del v najem iz prvega odstavka 25. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 16/07 - uradno prečiščeno besedilo in 68/08 - v nadaljevanju ZASP), pri čemer naj ne bi bila podana nobena izključitev te materialne avtorske pravice iz drugega odstavka 25. člena ZASP. Meni, da je pravica imetnikov avtorskih pravic dajanja v najem na podlagi izpodbijane ureditve dejansko zanikana, ker ZOFVI in Pravilnik ne urejata ustreznega prenosa materialnih avtorskih pravic (od založnikov ali avtorjev učbenikov) na šole. Imetniki materialnih avtorskih pravic (založniki) naj bi bili tako na podlagi izrecne zakonske določbe o obveznosti učbeniških skladov v osnovnih šolah prisiljeni dajati učbenike, ki so avtorska dela, v najem prek teh učbeniških skladov, in sicer brez pisnega prenosa materialnih avtorskih pravic in brez plačila ustreznega nadomestila. Zato naj bi bile izpodbijane določbe v neskladju s 60. členom Ustave.

2. Državni zbor Republike Slovenije v odgovoru navaja, da je izpodbijani četrty odstavek 68. člena ZOFVI organizacijsko pravilo. Vsebina te določbe naj bi tako določala le način organiziranosti in

strukturo javnih osnovnih šol, ki jo morajo te obvezno oblikovati, ne pa avtorskega prava. Zato naj ta določba ne bi posegala v varstvo moralnih in materialnih avtorskih pravic. Državni zbor še dodaja, da mora minister, ki je na podlagi te določbe pooblaščen za izdajo podzakonskega predpisa, upoštevati tako organizacijska pravila ZOFVI kot vsebinska pravila ZASP.

3. Vlada Republike Slovenije je podala mnenje o zahtevi. Meni, da niso izpolnjene procesne predpostavke za odločanje o zahtevi, zlasti glede izpodbijanja določb Pravilnika, glede katerega naj bi imel predlagatelj t. i. *exceptio illegalis*, kakor tudi glede izpodbijanega četrtega odstavka 68. člena ZOFVI, ker naj ga sodišču ne bi bilo treba uporabiti pri odločanju. To utemeljuje Vlada s tem, da oporeka pasivni legitimaciji tožene stranke, to je Republike Slovenije (Ministrstva za šolstvo in šport), v konkretnem gospodarskem sporu, v katerem je predlagatelj postopek prekinil in vložil zahtevo, in s tem, da se predlagatelj še ni opredelil do vprašanja, ali delovanje učbeniških skladov pomeni ravnanje na podlagi 25. ali 36. člena ZASP. Vlada meni, da je zahteva tudi po vsebini neutemeljena, in navaja, da je četrti odstavek 68. člena ZOFVI zgolj organizacijsko pravilo, ki civilnopravnih razmerij sploh ne ureja in vanje tudi ne posega. V nadaljevanju pa še obširno pojasni, da se po njenem mnenju tudi v primeru široke ustavnosodne presoje dejanskega delovanja učbeniških skladov na podlagi izpodbijane določbe izkaže, da je to skladno s 60. členom Ustave.

#### B. - I.

4. V 23. členu in v prvem odstavku 23.a člena ZUstS so v skladu z drugim odstavkom 162. člena Ustave določeni predlagatelji zahteve za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem. Predlagatelj lahko začne postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti, ne da bi izkazal svoj pravni interes, vendar pa so tudi zanj določeni nekateri pogoji. Za sodišče te pogoje določa že 156. člen Ustave (povzema pa jih tudi prvi odstavek 23. člena ZUstS).[2]

5. Sodišča so že po Ustavi vezana le na Ustavo in zakon (125. člen Ustave). To pomeni, da predpisov izvršilne veje oblasti pri odločanju niso dolžna uporabiti, če ocenijo, da so v neskladju z zakoni oziroma Ustavo. Ustava s tem sodniku daje pooblastilo in mu hkrati nalaga dolžnost, da pri odločanju o pravicah in obveznostih sam izloči nezakonite ali protiustavne "podzakonske" predpise (t. i. *exceptio illegalis*).[3] Glede na navedeno predlagatelj ne more vložiti zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti določb Pravilnika, ki je podzakonski predpis. Ustavno sodišče je zato njegovo zahtevo v tem delu zavrglo (2. točka izreka).

6. V primeru, če sodišče pri odločanju meni, da je zakon (ali del zakona), ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora postopek prekiniti in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem (156. člen Ustave in prvi odstavek 23. člena ZUstS). To je predlagatelj v obravnavanem primeru tudi storil. Zato so bile izpolnjene procesne predpostavke za odločanje o zahtevi za oceno ustavnosti četrtega odstavka 68. člena ZOFVI in je Ustavno sodišče nadaljevalo s presojo. Pri tem pa Ustavno sodišče pojasnjuje, da je predmet tega postopka presoja ustavne skladnosti izpodbijane zakonske ureditve, ne pa presoja vprašanja, kateri zakon oziroma katero določbo zakona bo treba uporabiti v konkretnem gospodarskem sporu. To vprašanje mora biti najprej predmet konkretne sodne presoje.

#### B. - II.

7. Četrti odstavek 68. člena ZOFVI določa: "Javna osnovna šola mora imeti učbeniški sklad. Njegovo upravljanje določi minister." Predlagatelj meni, da je izpodbijana določba v neskladju s 60. členom Ustave, ker ne ureja prenosa materialnih avtorskih pravic iz učbenikov, ki se vključijo v učbeniške

sklade.

8. Člen 60 Ustave določa, da je zagotovljeno varstvo avtorskih in drugih pravic, ki izvirajo iz umetniške, znanstvene, raziskovalne in izumiteljske dejavnosti. Iz te določbe izhaja, da je avtorska pravica že na podlagi Ustave človekova pravica. To pomeni, da je avtorska pravica[4] lahko omejena le na podlagi izrecne zakonske določbe[5] in jo je dopustno omejiti le tedaj, kadar je to potrebno zaradi varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave).

9. Izpodbijana določba določa obveznost ustanovitve učbeniškega sklada v okviru osnovne šole in pristojnega ministra pooblašča za sprejem podzakonskega predpisa. Gre za organizacijsko določbo, ki prenosa izključnih premoženjskih upravičenj (materialnih avtorskih pravic), ki sicer izhajajo iz avtorske pravice, ne ureja. Po oceni Ustavnega sodišča zgolj to, da določen predpis določenega vprašanja ne ureja, samo po sebi (brez upoštevanja pravnega sistema kot celote) ne more pomeniti, da s tem zanika obstoj določene pravice ali obveznosti, kar sicer zatrjuje predlagatelj. Takšno pravno sklepanje nima podlage v pravni argumentaciji. Področje avtorskega prava in iz avtorstva izhajajočih pravic (med njimi tudi materialne avtorske pravice dajanja v najem, ki jo izpostavlja predlagatelj) na splošno ureja ZASP in ne ZOFVI. To sicer ne pomeni, da ZOFVI prenosa materialnih avtorskih pravic v primeru delovanja učbeniških skladov ne bi smel urediti kot specialen predpis, ni pa to nujno zaradi varstva teh pravic (saj je njihovo varstvo zagotovljeno že v okviru ZASP). To pomeni, da izpodbijana določba zaradi tega, ker vprašanja prenosa materialnih avtorskih pravic avtorjev oziroma založnikov pri delovanju učbeniških skladov ne ureja drugače, kot je ta prenos urejen z ZASP, zaradi tega ne posega v avtorsko pravico. Pri tem pa odgovor na vprašanje, ali gre pri izvajanju učbeniških skladov za ravnanje na podlagi 25. ali 36. člena ZASP, na to presojo ne more vplivati.

10. Glede na navedeno četrti odstavek 68. člena ZOFVI ni v neskladju s 60. členom Ustave (1. točka izreka).

### C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in prvega odstavka 25. člena ZUstS ter druge alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07 in 54/10) 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

Opombe:

[1] Iz obrazložitve sklepa Okrožnega sodišča št. VIII Pg 2755 z dne 13. 9. 2010, s katerim je to sodišče prekinilo postopek do odločitve Ustavnega sodišča, bi sicer lahko izhajalo, da sodišče vlaga zahtevo za oceno ustavnosti četrtega odstavka 60. člena ZOFVI in ne četrtega odstavka 68. člena ZOFVI ter določb Pravilnika. Ker se postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov začne z vložitvijo zahteve (prvi odstavek 22. člena in prvi odstavek 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS), je za obseg presoje Ustavnega sodišča pravno pomembna vsebina zahteve, ne pa vsebina obrazložitve sklepa, s katerim je postopek

prekinjen. Zato je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj vlaga zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti navedenih določb. Pri tem pa še dodaja, da je za izpolnitev procesne predpostavke prekinitve postopka za Ustavno sodišče pomembno, da je postopek, na katerem temelji zahteva, pravnomočno prekinjen. To pa izhaja iz sklepov, priloženih zahtevi.

[2] Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-88/08 z dne 12. 2. 2009.

[3] Tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71) ter sklepih Ustavnega sodišča št. U-I-312/05 z dne 10. 1. 2008 in št. U-I-227/05 z dne 15. 11. 2007.

[4] Avtorska pravica (15. člen ZASP) je enovita pravica na avtorskem delu, iz katere izvirajo izključna osebna upravičenja (moralne avtorske pravice), izključna premoženjska upravičenja (materialne avtorske pravice) in druga upravičenja avtorja (druge pravice avtorja).

[5] Smiselno enako M. Trampuž v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 606.

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

zakon

**Vlagatelj:**

Okrožno sodišče v Ljubljani, Ljubljana

**Datum vloge:**

14. 9. 2010

**Datum odločitve:**

14. 4. 2011

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom  
zavrženje

**Objava:**

Uradni list RS, št. 34/2011

**Dokument:**

US29406