

**Opravična št.:**

U-I-192/16

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2018:U.I.192.16

**Akt:**

Zakon o nematerializiranih vrednostnih papirjih (Uradni list RS, št. 75/15, 74/16 in 5/17) (ZNVP-1), 1., 2. in 3. poved 4. odst. 48. čl.

**Izrek:**

Prva in druga poved četrtega odstavka 48. člena Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih (Uradni list RS, št. 75/15, 74/16 in 5/17) se razveljavita.

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretje povedi četrtega odstavka 48. člena Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih se zavrže.

Pobudnice same nosijo svoje stroške postopka s pobudo.

**Evidenčni stavek:**

Zakonska omejitev višine stroškov upravljanja računa, ki jih smejo člani Centralne depotne družbe zaračunati fizičnim osebam, neposredno učinkuje na pravni položaj pobudnic. Od pobudnic ni mogoče pričakovati, da izzovejo sodni spor na način, da sklepajo pogodbe, ki so pri opredelitvi njihove bistvene sestavine (cene) v nasprotju s prisilnimi predpisi.

Relativna omejitev stroškov, ki so jih fizičnim osebam upravičene zaračunati pobudnice, pomeni zakonodajno omejitev pogodbene svobode glede bistvene sestavine pogodbenega razmerja. Zgolj dejstvo, da je v primeru vrednostnih papirjev manjše vrednosti strošek upravljanja računa lahko relativno visok in da lahko v posameznih izjemnih primerih celo presega vrednost vrednostnih papirjev na računu, ne vzpostavlja posebno tesne povezave z dejavnostjo, ki jo opravljajo pobudnice. Zato izpodbijana ureditev pomeni poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave.

Sámo imetništvo vrednostnega papirja ne pomeni nujne dobrine in ne zadeva nobenih posebno občutljivih interesov potrošnika, ki bi lahko utemeljili potrebo po posebnem varstvu v smislu javne koristi. Če ni izkazana javna korist, je poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude protiustaven.

**Geslo:**

1.5.51.1.17.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Zakona.

1.5.51.1.2.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje pobude - Ker ni pravnega interesa.

1.5.51.1.11 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Odločitev o stroških .

1.4.51.4 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku

ustavne pritožbe) - Pravni interes za vložitev pobude.

5.4.6 - Temeljne pravice - Ekonomske, socialne in kulturne pravice - Svobodna gospodarska pobuda „(74)“.

1.5.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Pritrdilna mnenja.

#### **Pravna podlaga:**

Člen 74.1, Ustava [URS]

Člen 25.3, 34.1, 43, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

#### **Opomba:**

⌘

#### **Dokument v PDF obliki:**

 [U-I-192-16.pdf](#)

 [U-I-192-16 - Pritrdilno LM dr. Jadek Pensa.pdf](#)

#### **Polno besedilo:**

U-I-192/16-35

7. 2. 2018

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo družbe ALTA Invest, d. d., Ljubljana, in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška pisarna Miro Senica in odvetniki, d. o. o., Ljubljana, na seji 7. februarja 2018

odločilo:

- 1. Prva in druga poved četrtega odstavka 48. člena Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih (Uradni list RS, št. 75/15, 74/16 in 5/17) se razveljavita.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretje povedi četrtega odstavka 48. člena Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih se zavrže.**
- 3. Pobudnice same nosijo svoje stroške postopka s pobudo.**

### OBRAZLOŽITEV

#### **A.**

1. Pobudnice navajajo, da izpodbijajo četrti odstavek 48. člena Zakona o nematerializiranih

vrednostnih papirjih (v nadaljevanju ZNVP-1). Izpodbijana določba naj bi bila v neskladju z načelom zaupanja v pravo (2. člen Ustave), pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave), svobodno gospodarsko pobudo (74. člen Ustave) in zakonsko pristojnostjo Državnega zbora (87. člen Ustave). Posegala naj bi v svobodno gospodarsko pobudo pobudnic, saj naj ne bi pomenila odvrčanja nevarnosti oziroma naj ne bi blažila tveganj, ki bi bile v realni vsebinski zvezi z njihovo dejavnostjo. Imetništvo računa nematerializiranih vrednostnih papirjev ali cilj finančne razbremenitve imetnikov nematerializiranih vrednostnih papirjev naj ne bi bila ustavno varovani vrednoti v smislu javne koristi, ki bi lahko narekovali prevelitev stroškov vodenja računa za fizično osebo na pobudnice. Po mnenju pobudnic se lahko vsak posameznik stroškom upravljanja njegovega računa nematerializiranih vrednostnih papirjev, ki bi bili zaradi vrednosti nematerializiranih vrednostnih papirjev nesorazmerno visoki, izogne na način, da se odpove imetništvu nematerializiranih vrednostnih papirjev. Pobudnice izpostavljajo, da lahko zakonodajalec v določanje cen poseže samo časovno omejeno in ob izpolnjenih pogojih, ki jih določajo predpisi o kontroli cen. Če bi zakonodajalec želel (določenim) imetnikom vrednostnih papirjev zagotoviti nižje stroške, bi po mnenju pobudnic moral uporabiti blažji ukrep, pri čemer posebej izpostavljajo možnost subvencij.

2. Pobudnice poudarjajo, da se izpodbijana določba uporablja tudi za pogodbe o vodenju računov nematerializiranih vrednostnih papirjev, ki so bile sklenjene še pred uveljavitvijo ZNVP-1. Izpodbijana ureditev naj bi tako v nasprotju z načelom zaupanja v pravo posegala tudi v obstoječa trajajoča pravna razmerja ter upravičena pričakovanja in pridobljene pravice pobudnic iz naslova pogodb o vodenju računov nematerializiranih vrednostnih papirjev, ki so bile sklenjene še pred uveljavitvijo ZNVP-1. Pobudnice navajajo, da izpodbijana določba zmanjšuje dogovorjen donos (provizijo) tudi v pogodbah, ki so bile sklenjene še pred njeno uveljavitvijo, s čimer naj bi izničevala ali zmanjševala možnosti za pridobivanje dobička.

3. Pobudnice menijo, da je zakonodajalec centralni depotni družbi s pooblastilom za dodatno znižanje omejitve stroškov vodenja računov nematerializiranih vrednostnih papirjev prepustil urejanje zakonske materije v neskladju s 87. členom Ustave. Poudarjajo, da zakonodajalec v zvezi z navedenim pooblastilom ni določil jasnega in določnega okvira urejanja, na podlagi katerega bi jim bila vnaprej znana ali bi bila vsaj predvidljiva najnižja meja stroškov, ki so jih upravičene zaračunati fizični osebi. Pobudnice dodatno opozarjajo, da zakonodajalec ni omejil največjega deleža nadomestila, ki ga je centralna depotna družba upravičena zaračunati pobudnicam.

4. Državni zbor v odgovoru na pobudo navaja, da izpodbijana določba ne posega v svobodno gospodarsko pobudo, saj naj bi bila še naprej vsem poslovnim subjektom zagotovljena pravica do svobodne izbire dejavnosti, s katero uresničujejo svoje pridobitne interese v konkurenci na tržišču. Pri tem se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-250/96 z dne 14. 11. 1996 (Uradni list RS, št. 70/96, in OdlUS V, 157) in poudarja, da se lahko tudi pobudnice svobodno odločijo tako za opravljanje določene dejavnosti kakor tudi o obsegu in vrsti storitev, ki jih nameravajo v okviru določene dejavnosti ponujati. Posledično se lahko pobudnice odločijo tudi, da določene storitve, ki jim ne prinaša dobička, ne bodo opravljale. Po stališču Državnega zbora gre v okviru izpodbijane ureditve le za določitev načina izvrševanja svobodne gospodarske pobude, pri čemer je zakonodajalec z izpodbijano ureditvijo zasledoval cilj varstva potrošnikov, ki z imetništvom vrednostnih papirjev ne zasledujejo poklicne ali pridobitne dejavnosti. Državni zbor se v zvezi z utemeljitvijo varstva potrošnikov sklicuje na stroškovno nesorazmerje, ki je bilo v primeru vrednostnih papirjev manjše vrednosti izpostavljeno v obrazložitvi predloga avtentične

razlage zakona[1] in obrazložitvi amandmaja poslanske skupine[2] ob tretji obravnavi zakona. Iz obrazložitve amandmaja naj bi izhajal namen omejiti zgornje skupne in končne stroške vodenja računa vrednostnih papirjev za fizične osebe, torej računov, na katerih so ostali vrednostni papirji, s katerimi se imetniki niso aktivno ukvarjali, s čimer naj bi se zasledovalo načelo sorazmernega posega v lastninsko pravico imetnikov vrednostnih papirjev. Državni zbor opozarja, da lahko stroški vodenja računa v praksi pomenijo letno več kot 10 odstotkov vrednosti vrednostnih papirjev na računu ali v posameznem primeru celo presegajo vrednost vrednostnih papirjev na računu. Navedeno naj bi po mnenju Državnega zbora pomenilo očitno nesorazmerno obremenitev manjših lastnikov vrednostnih papirjev. Državni zbor še poudarja, da člani centralne depotne družbe na imetnika računa prevalijo bistveno večji strošek, kot ga za račun same plačujejo centralni depotni družbi. Pri presoji ureditve naj bi bilo treba upoštevati tudi novo finančno breme, ki ga takšna ureditev povzroči imetnikom nematerializiranih vrednostnih papirjev, ki so bili predhodno knjiženi na registrskih računih, katerih vodenje je bilo za imetnike brezplačno.

5. Državni zbor opozarja, da je prvi odstavek 48. člena ZNVP-1 uveljavil tudi ukinitvev registrskih računov s 1. 1. 2017. Navedeno naj bi pomenilo, da je hkrati uveljavil tudi odplačno udeležbo članov centralne depotne družbe pri vodenju računov imetništva nematerializiranih papirjev v obsegu, ki ga do uveljavitve ZNVP-1 ni bilo. Po mnenju Državnega zbora izpodbijana ureditev tako tudi ne posega v lastninsko pravico pobudnic. Pobudnice namreč ob uveljavitvi izpodbijane zakonske ureditve, ki je določila rok za ukinitvev registrskih računov iz naslova vodenja imetništva nematerializiranih vrednostnih papirjev na registrskem računu pri centralni depotni družbi, niso imele nobenih premoženjskih koristi. Državni zbor meni, da lahko zakonodajalec ob tem, ko uveljavi ureditev, ki ne samo, da posameznim subjektom na trgu omogoča novo ponudbo (novo storitev) na trgu in s tem njenim ponudnikom možnost pridobivanja prihodkov, hkrati predpiše tudi pogoje oziroma pravila poslovanja, pod katerimi se ti prihodki lahko dosežejo.

6. V zvezi z očitkom nasprotovanja načelu zaupanja v pravo Državni zbor opozarja na vsebino zakonodajnega gradiva, iz katerega naj bi izhajalo, da gre pri izpodbijani ureditvi za prilagajanje prava novim družbenim razmeram, zaradi česar naj izpodbijana ureditev ne bi nasprotovala 2. členu Ustave. Glede zatrjevane protiustavnosti izpodbijane ureditve s 87. členom Ustave Državni zbor opozarja, da pobudnice nimajo pravnega interesa za izpodbijanje navedene določbe. Opozarja tudi, da so pobudnice pobudi priložile listine, ki niso v uradnem jeziku Republike Slovenije.

7. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora poslalo pobudnicam. Te v odgovoru poudarjajo, da izpodbijana ureditev omejuje letne stroške vodenja in nadomestila za vzdrževanje stanja vseh računov nematerializiranih vrednostnih papirjev fizičnih oseb in ne le tistih, katerih vrednostni papirji so bili preneseni z registrskih računov. Po mnenju pobudnic je bilo brezplačno vodenje registrskih računov anomalija, ki je bila pogojena s procesom lastninjenja, zato ne more utemeljevati cenovnih omejitev tudi za vodenje drugih (tudi že predhodno odprtih) računov. Pobudnice navajajo, da je storitev vodenja nematerializiranih vrednostnih papirjev ena izmed pomožnih investicijskih storitev, ki je opredeljena v 10. členu Zakona o trgu finančnih instrumentov (Uradni list RS, št. 108/10 – uradno prečiščeno besedilo, 78/11, 55/12, 30/16 in 9/17 – v nadaljevanju ZTFI). Pri tem naj ne bi šlo za novo storitev, saj jo zanjo registrirane pravne osebe opravljajo že vse od uveljavitve Zakona o trgu vrednostnih papirjev (Uradni list RS, št. 6/94 – ZTVP). ZTFI v 253. členu po mnenju pobudnic jasno določa, da bo stranka za opravljanje

storitev, navedenih v tej določbi, borznoposredniški družbi plačala provizijo, ki je sestavni del pogodbe. Pobudnice poudarjajo finančno nevzdržnost zakonske omejitve stroškov in podajajo primerjavo s stroškovnimi posledicami za tiste vrednostne papirje, ki do izteka roka za ukinitve registrskih računov ne bodo preneseni. Posledično naj bi se zanje (z izjemo vrednostnih papirjev iz prvega odstavka 48. člena ZNVP-1) stroški odmerjali po Zakonu o sodnih taksah (Uradni list RS, št. 37/08 in nasl. – ZST-1), kar pomeni, da bodo v primerjavi s stroški, ki jih smejo na podlagi izpodbijane ureditve obračunavati pobudnice, odmerjeni v znatno višjem znesku.

8. Mnenje je poslala tudi Vlada. Četrty odstavek 48. člena ZNVP-1 naj bi bil v neskladju z Ustavo. Vlada navaja, da izpodbijana določba posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Poudarja, da pavšalno nadomestilo v primeru manjše vrednosti vrednostnih papirjev na trgovalnem računu ne more pokriti stroškov vodenja računa, pri čemer naj iz zakonodajnega gradiva ne bi izhajali razlogi, ki bi utemeljevali obstoj javne koristi ali nujnost omejitve stroškov. Vlada ob tem opozarja na Zakon o kontroli cen (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo – ZKC), ki določa, da smejo državni organi uporabljati le z zakonom določene ukrepe kontrole cen in le zaradi razlogov, določenih z zakonom, pri čemer obrazložitev zakonodajnega gradiva ne vsebuje razlogov, ki bi upravičevali omejitev stroškov (cene), ki so jih upravičene zaračunati članice centralne depotne družbe. Vlada ob sklicevanju na 3. točko obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-176/16 z dne 17. 11. 2016 meni, da plačilo tržne cene storitve nedvomno ni v nasprotju z Ustavo.

9. Ustavno sodišče je mnenje Vlade poslalo pobudnicam, ki so v odgovoru soglašale z navedbami Vlade.

10. Mnenje je poslala tudi Agencija za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju ATPV). Četrty odstavek 48. člena ZNVP-1 naj bi bil v neskladju z Ustavo. ATPV navaja, da izpodbijana določba posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Po njenem mnenju zakonodajalec ni izkazal javne koristi za omejevanje letnih stroškov upravljanja trgovalnih računov in tudi ne sorazmernosti navedene omejitve. Poudarja, da nekateri stroški članic centralne depotne družbe niso odvisni od vrednosti vrednostnih papirjev na računu, in opozarja, da izpodbijana določba učinkuje tudi na pravna razmerja s fizičnimi osebami, ki so bila sklenjena še pred sprejetjem ZNVP-1. Meni, da gre pri sprejeti avtentični razlagi dejansko za spremembo izpodbijane določbe, in predlaga, naj Ustavno sodišče na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) razširi ustavno presojo tudi na besedilo avtentične razlage izpodbijane določbe.

11. Ustavno sodišče je mnenje ATPV poslalo Državnemu zboru, ki nanj ni odgovoril. Mnenje je poslala Vlada, ki ugotavlja, da je mnenje ATPV v skladu z njenim že podanim mnenjem v zadevi.

12. Ustavno sodišče je mnenje ATPV poslalo pobudnicam, ki so navedle, da se mnenju pridružujejo in vztrajajo pri vloženi pobudi.

## **B. - I.**

13. Četrty odstavek 48. člena ZNVP-1 se glasi:

"Letni strošek vodenja računa in nadomestila za vzdrževanje stanja na računu, ki ga vodi član centralne depotne družbe za fizično osebo, ne sme presegati 0,5 odstotka povprečne vrednosti

nematerializiranih vrednostnih papirjev na tem računu. Ta omejitev je del razumnih poslovnih pogojev in se določi v tarifah in cenikih s strani centralne depotne družbe in njenih članov, ki vodijo račune za fizične osebe. Centralna depotna družba lahko v skladu z razumnimi poslovnimi pogoji in upoštevajoč merilo vrednosti nematerializiranih vrednostnih papirjev na računih fizičnih oseb to mejo še zniža. Člani centralne depotne družbe razen stroškov, določenih z njeno tarifo, fizičnim osebam ne smejo zaračunavati dodatnih stroškov za odprtje in zaprtje računa."

14. Državni zbor je sprejel Avtentično razlago četrtega odstavka 48. člena Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih (Uradni list RS, št. 74/16 - v nadaljevanju ORZNVP48). Skladno z njo je treba izpodbijano določbo o omejitvi letnega stroška vodenja računa in nadomestila za vzdrževanje stanja na računu pri članu centralne depotne družbe razumeti tako, da se nanaša na zgornjo mejo vseh stroškov upravljanja računa za fizično osebo, ki je imetnik računa. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča je avtentična razlaga predpisa njegov sestavni del od uveljavitve predpisa. Sama zase ne more biti predmet presoje ustavnosti oziroma zakonitosti, ker le pojasnjuje pomen določbe, na katero se nanaša (prim. sklep št. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999, OdlUS VIII, 226). Ustavno sodišče je tako pri presoji izpodbijane ureditve upoštevalo pomen, ki ga besedilu daje avtentična razlaga, ne da bi se spuščalo v vprašanja, ali sta bodisi sam institut avtentične razlage bodisi njegova uporaba v tem primeru v skladu z Ustavo, ker ta presoja ni bila potrebna.

15. V času odločanja Ustavnega sodišča je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih (Uradni list RS, št. 5/17 - ZNVP-1A), ki na vsebino izpodbijane določbe ne vpliva.

16. Glede na vsebino pobude je Ustavno sodišče štelo, da pobudnice izpodbijajo le prve tri povedi četrtega odstavka 48. člena ZNVP-1. Določba v izpodbijanem delu določa, da letni strošek vodenja računa in nadomestila za vzdrževanje stanja na računu, ki ga vodi član centralne depotne družbe za fizično osebo, ne sme presegati 0,5 odstotka povprečne vrednosti nematerializiranih vrednostnih papirjev na tem računu. Navedena omejitev se (upoštevaje besedni pomen zakonskega besedila) nanaša na vsa, nova in obstoječa, pogodbeno pravna razmerja med pobudnicami in fizičnimi osebami. Ne omejuje se torej le na pogodbeno pravna razmerja pobudnic s tistimi imetniki trgovalnih računov, ki so jih odprli pri pobudnicah (ali jih bodo še odprli) zaradi ukinitve registrskih računov. Skladno z ORZNVP48 so z navedeno omejitvijo zajeti vsi stroški upravljanja računa za fizično osebo, ki ga vodi član centralne depotne družbe. Določba daje tudi pooblastilo centralni depotni družbi, da lahko v skladu z razumnimi poslovnimi pogoji in upoštevajoč merilo vrednosti nematerializiranih vrednostnih papirjev na računih fizičnih oseb to mejo še zniža.

17. Državni zbor v odgovoru opozarja, da pobudnice pobudo utemeljujejo tudi s prilogami, ki niso v uradnem jeziku Republike Slovenije. Ustavno sodišče ugotavlja, da se pobudnice v pobudi sklicujejo na Tehnična priporočila in pobudi prilagajo posvetovalni dokument<sup>[3]</sup> Evropskega organa za vrednostne papirje in trge, ki je bil izdan na podlagi Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS (UL L 145, 30. 4. 2004). Na navedeno gradivo se pobudnice sklicujejo zgolj v zvezi s trditvijo, da morajo biti vsi podatki, ki jih za objavo predvideva navedena direktiva, dostopni oziroma objavljeni pod razumnimi poslovnimi pogoji, kar naj bi

glede na predloženi dokument pomenilo, da morajo temeljiti na proizvodnih stroških. Ker navedena trditev za presojo utemeljenosti pobude ni upoštevna, Ustavno sodišče pobudnic ni pozivalo k prevodu listin, ki so jih priložile zgolj v angleškem jeziku.

18. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. V primeru, ko izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007, Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82).

19. Izpodbijana zakonska določba kot prisilni predpis po sprejeti avtentični razlagi določa (v prvi in drugi povedi) zgornjo mejo stroškov upravljanja (ceno), ki jih smejo fizični osebi zaračunavati pobudnice.<sup>[4]</sup> Tako brez izvedbenega predpisa ali oblastvenega posamičnega akta neposredno učinkuje na pravni položaj pobudnic. Ustavno sodišče je v sklepih št. U-I-54/06 z dne 27. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 47/09, in OdlUS XVIII, 25) in št. U-I-78/11 z dne 19. 5. 2011 sprejelo stališče, da bodo imele pobudnice, ki so nasprotovale s prisilnimi predpisi naloženi jim dolžnosti brezplačnega posredovanja zahtevanih podatkov upravičenim subjektom, neposredni pravni interes za presojo izpodbijanih zakonskih določb šele, ko bodo v sodnih postopkih od upravičenih prejemnikov podatkov (kljub zatrjevanim kršitvam človekovih pravic, ki temeljijo na domnevno ustavno spornih predpisih) neutemeljeno zahtevale plačilo stroškov.<sup>[5]</sup> V obravnavanem primeru Ustavno sodišče odstopa od stališča iz navedenih zadev. Od pobudnic namreč ni mogoče pričakovati, da izzovejo sodni spor na način, da sklepajo pogodbe, ki so glede bistvene sestavine (cene) v nasprotju s prisilnimi predpisi. Glede na to je pravni interes za oceno ustavnosti izpodbijane zakonske ureditve izkazan.

20. Ustavno sodišče je pobudo v delu, v katerem izpodbija prvo in drugo poved četrtega odstavka 48. člena ZNVP-1, sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

21. Tretja poved izpodbijane določbe ne učinkuje neposredno. Pobudnice izpodbijajo pooblastilo centralni depotni družbi in niti ne zatrjujejo, da je centralna depotna družba pooblastilo iz izpodbijane tretje povedi četrtega odstavka 48. člena ZNVP-1 tudi uporabila. O učinku te določbe na pravni položaj pobudnic bo mogoče govoriti šele, ko bo (oziroma če bo) predpis uporabljen na konkretnem primeru, torej ko ga bo centralna depotna družba uporabila pri odločanju o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih pobudnic. Vse dotlej je pravni interes pobudnic v tem delu zgolj hipotetičen. Ni namreč gotovo, niti ali bo izpodbijani predpis v prihodnje sploh uporabljen v primeru pobudnic niti ali ga bo pristojni organ razlagal na način, ki bo posegel v njihove pravice, pravne interese oziroma v njihov pravni položaj.<sup>[6]</sup> Zato je Ustavno sodišče pobudo v delu, v katerem izpodbija tretjo poved četrtega odstavka 48. člena ZNVP-1, zavrglo (2. točka izreka).

## **B. - II.**

22. Pobudnice menijo, da izpodbijana ureditev prekomerno posega v njihovo pravico do svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave).



23. Ustava v prvem odstavku 74. člena zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo, ki jamči tudi svobodo vodenja gospodarskega subjekta v skladu z ekonomskimi načeli.[7] Zakonodajalec ima na podlagi prvega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave pooblastilo, da uredi način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave, ko gre za opravljanje gospodarske dejavnosti.[8] Ker tako vzpostavlja ekonomsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, ki jo šteje kot najprimernejšo za doseganje splošne družbene blaginje, ima pri tem široko polje proste presoje.[9] Zakonodajalec lahko ne le predpiše način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude skladno z drugim odstavkom 15. člena Ustave, ampak lahko določene oblike podjetništva tudi omeji skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave. Temelj za to mu daje Ustava v drugem stavku drugega odstavka 74. člena, ki prepoveduje izvajanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo.[10] Meja med določitvijo načina uresničevanja svobodne gospodarske pobude (drugi odstavek 15. člena in prvi odstavek 74. člena Ustave) in njenim omejevanjem, torej posegom v to človekovo pravico (tretji odstavek 15. člena in drugi stavek drugega odstavka 74. člena Ustave), je, kot je že večkrat poudarilo Ustavno sodišče, gibljiva in težko določljiva.[11] Po ustaljeni ustavnosodni presoji gre za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude, ko predpis posebej intenzivno oži polje podjetniške svobode.[12] Pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti gre za določanje načina izvrševanja pravice lahko le tedaj, ko ima pogoj realno vsebinsko zvezo s konkretno urejvano gospodarsko dejavnostjo.[13] To je zlasti v primerih, ko zakonodajalec odvrča nevarnost ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (npr. na področju varstva pri delu, varstva zdravega življenjskega okolja).[14] Če pa zakonodajalec omeji podjetniško svobodo ravnanja zaradi doseganja splošnih javnih ciljev ali ciljev na nekem ločenem področju družbenega življenja, gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave oziroma za omejitev te pravice.[15]

24. Izpodbijana ureditev omejuje stroške upravljanja računa nematerializiranih vrednostnih papirjev, ki jih pobudnice lahko zaračunavajo fizični osebi. Zakonodajalec je torej na podlagi izpodbijane ureditve omejil ceno, ki so jo za določen sklop storitev upravičene zaračunati pobudnice, s čimer je (celo z učinkom za obstoječa razmerja) neposredno posegel v bistveni element pogodbenih razmerij med pobudnicami in imetniki nematerializiranih vrednostnih papirjev. Po mnenju Državnega zbora izpodbijana ureditev pomeni način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude, saj naj bi zasledovala cilj varstva potrošnikov pred nesorazmernimi stroški glede na vrednost nematerializiranih vrednostnih papirjev.

25. Varstvo potrošnikov, ki ga ob opori na zakonodajno gradivo v odgovoru izpostavlja Državni zbor, pomeni splošen cilj, pri čemer iz zakonodajnega gradiva ali odgovora Državnega zbora ni razvidna posebno tesna povezava navedenega splošnega cilja z urejvano dejavnostjo pobudnic. Prav tako iz omenjenih gradiv niso razvidna tveganja, specifična za dejavnost pobudnic, ki bi jih izpodbijana ureditev blažila. Zgolj dejstvo, da je v primeru vrednostnih papirjev manjše vrednosti strošek upravljanja računa (cena storitev) lahko relativno visok in da lahko v posameznih izjemnih primerih celo presega vrednost vrednostnih papirjev na računu, ne vzpostavlja takšne posebne povezave prav z dejavnostjo, ki jo opravljajo pobudnice.[16] Hkrati pomeni relativna omejitev stroškov, ki so jih fizičnim osebam upravičene zaračunati pobudnice, zakonodajno omejitev pogodbene svobode glede bistvene sestavine pogodbenega razmerja, in sicer cene, ki so jo za svoje storitve upravičene zaračunati pobudnice. Zato izpodbijana ureditev pomeni poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave.



26. V odločbi št. U-I-250/96, na katero se sklicuje Državni zbor, Ustavno sodišče ni sprejelo splošnega stališča, da gre lahko za poseg v svobodno gospodarsko pobudo zgolj in samo v primeru, ko predpis omejuje izbiro dejavnosti, s katero se smejo na trgu ukvarjati gospodarski subjekti.[17] V navedeni odločbi je kljub temu, da je izpodbijana ureditev določala vrste blaga, ki so se smele prodajati v prostih carinskih prodajalnah, Ustavno sodišče upoštevalo, da se je država z ureditvijo prostocarinskih prodajaln odpovedala določenemu delu svojih sredstev. Tako je na načelni ravni za uresničevanje podeljenih pravic smela predpisati tudi pogoje oziroma določno opredeliti, koga oziroma kaj podeljene pravice zadevajo.[18] Kljub dejstvu, da je dejanski obseg storitev pobudnic zaradi ukinitve registrskih računov potencialno lahko večji,[19] izpodbijana ureditev pobudnicam ne podeljuje posebnih (novih) pravic oziroma ne vzpostavlja nove vrste storitev, ki jih pobudnice pred njeno uveljavitvijo ne bi opravljale. Izpodbijana ureditev tudi sicer zgolj na splošno določa (relativno) višino stroškov, ki so jih za upravljanje računov vrednostnih papirjev fizičnih oseb upravičene zaračunati pobudnice, in torej niti ne obravnava posebej imetnikov računov, katerih vrednostni papirji so bili preneseni z ukinjenih registrskih računov. Ne gre torej za položaj, ki bi bil primerljiv s položajem v odločbi št. U-I-250/96.

27. Ker izpodbijana ureditev pomeni poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave, je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali za takšno ureditev obstaja javna korist.[20] Iz odgovora Državnega zbora ob opori na zakonodajno gradivo[21] izhaja, da naj bi Državni zbor ob sprejetju izpodbijane ureditve zasledoval javno korist, saj naj bi izhajal iz načela varstva potrošnikov. Po navedbah Državnega zbora je namen izpodbijane ureditve v varovanju potrošnikov pred (pre)visokimi stroški upravljanja nematerializiranih vrednostnih papirjev, ki bi jih (lahko) v odsotnosti zakonske stroškovne omejitve zaračunale članice centralne depotne družbe. Državni zbor poudarja posebno varstvo tistih potrošnikov, ki so zaradi procesa lastninjenja imetniki vrednostnih papirjev manjše vrednosti. Opozarja, da so stroški pri navedenih imetnikih lahko relativno visoki glede na vrednost vrednostnih papirjev na računu oziroma lahko njihovo vrednost celo presegajo. Zakonodajalec je torej s sprejetjem izpodbijane ureditve želel te potrošnike posebej ščititi tako, da je na relativen način (z odstotkom vrednosti vrednostnih papirjev na računu) določil najvišjo ceno storitev (stroškov upravljanja računa nematerializiranih vrednostnih papirjev), ki so jo upravičene zaračunati pobudnice.

28. Državni zbor torej utemeljuje javno korist izpodbijane ureditve s sklicevanjem na cilj varstva potrošnikov, ki so zaradi procesa lastninjenja imetniki vrednostnih papirjev manjše vrednosti. Očitno je, da s sklicevanjem na ta cilj ni izkazal obstoja javne koristi za izpodbijano ureditev, kolikor se ta nanaša na pogodbeno pravna razmerja pobudnic s tistimi fizičnimi osebami, ki odprejo (oziroma so že imele odprte) račune vrednostnih papirjev ne glede na ukinitve registrskih računov. Oceniti pa je treba še, ali varstvo potrošnikov pred (pre)visokimi stroški upravljanja nematerializiranih vrednostnih papirjev pomeni javno korist v smislu drugega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave, kolikor se ta nanaša na pogodbeno pravna razmerja pobudnic s fizičnimi osebami, ki so oziroma ki bodo odprle trgvalne račune zaradi ukinitve registrskih računov. Iz odgovora Državnega zbora in zakonodajnega gradiva ne izhaja potreba po posebnem varstvu navedene kategorije potrošnikov prav v pogodbenih razmerjih v zvezi z upravljanjem računov nematerializiranih vrednostnih papirjev. Dejstvo, da je potrošnik kot fizična oseba (praviloma) v primerjavi s pobudnicami v ekonomsko šibkejšem položaju in po storitvah pobudnic ne povprašuje v okviru upravljanja gospodarske dejavnosti, pomeni zgolj splošno izhodišče vsakega poslovanja gospodarskih subjektov s potrošniki. Če je cena vodenja računa vrednostnih

papirjev previsoka glede na njihovo vrednost, je to lahko razlog za odločitev imetnika vrednostnih papirjev, da samo imetništvo vrednostnih papirjev glede na stroške vodenja morda (ekonomsko) ni več smotno. Samo imetništvo vrednostnega papirja pa ne zadeva nobenih posebno občutljivih interesov potrošnika, ki bi lahko utemeljili potrebo po posebnem varstvu v smislu javne koristi. Zato s tem ni izkazana javna korist za omejitev stroškov upravljanja trgovalnih računov.

29. Zakonodajno gradivo[22] v okviru razlogov za izpodbijano ureditev navaja tudi, da morajo imetniki nematerializirane vrednostne papirje[23] zaradi njihove narave nujno hraniti v evidenci, ki jo predpisuje država, kakor tudi, da določitev zgornje meje skupnih stroškov upravljanja zasleduje načelo sorazmernega posega v lastninsko pravico imetnikov vrednostnih papirjev. Vendar je v naravi pravice na nematerializiranih vrednostnih papirjih, da zahteva določeno obliko elektronskega evidentiranja (primerjaj 4. člen ZNVP-1). Izpodbijana ureditev ni uvedla obvezne hrambe v registru nematerializiranih vrednostnih papirjev, saj je ta obstajala že prej. Zato s sklicevanjem na obveznost obstoja centralnega registra nematerializiranih vrednostnih papirjev očitno ni mogoče utemeljiti ustavne dopustnosti omejitve stroškov upravljanja računov v tem registru. Ustavno dopusten cilj za poseg v ustavno pravico so sicer lahko tudi pravice drugih (glej tretji odstavek 15. člena Ustave), vendar je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da zahteva, da se za opravljeno storitev vodenja trgovalnega računa plača, sama po sebi ne more pomeniti posega v pravice tistega, za katerega je bila storitev opravljena (glej 3. točko obrazložitve sklepa št. U-I-176/16). Zato zakonodajalec tudi s sklicevanjem na ukinitve registrskih računov v povezavi z njihovim vodenjem v obvezni evidenci in na pravice drugih ni izkazal ustavno dopustnega razloga za omejitev stroškov upravljanja trgovalnih računov. Izpodbijana ureditev je zato v neskladju s pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave.

30. Ustavno sodišče je glede na navedeno razveljavilo prvo in drugo poved četrtega odstavka 48. člena ZNVP-1 (1. točka izreka). Ker je ugotovilo protiustavnost izpodbijane ureditve že zaradi neskladja s pravico do svobodne gospodarske pobude, ni ocenjevalo drugih očitkov pobudnic.

31. Pobudnice predlagajo, naj Ustavno sodišče odloči o vračilu stroškov, ki so jim nastali v zvezi z vložitvijo pobude. Po prvem odstavku 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške postopka, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Po ustaljeni ustavnosodni presoji morajo obstajati posebno utemeljeni razlogi, da se stroški pobudnika naložijo v plačilo nasprotnemu udeležencu. Ker v konkretnem primeru taki razlogi niso podani, je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz 3. točke izreka te odločbe.

### C.

32. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena, tretjega odstavka 25. člena in prvega odstavka 34. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič - Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnica Jadek Pensa je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Jadranka Sovdat  
Predsednica

- [1] Predlog za sprejem avtentične razlage četrtega odstavka 48. člena Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih z dne 7. 10. 2016, str. 5. V predlogu je izpostavljena nesorazmernost stroškov (primeroma navedenih 40,5 EUR) v primeru, ko vrednost vrednostnih papirjev ne presega 100 EUR.
- [2] Gre za obrazložitev predloga amandmaja k 48. členu ZNVP-1 z dne 23. 9. 2015, ki ga je podala poslanska skupina Slovenske demokratske stranke.
- [3] Consultation paper MiFID II/MiFIR, št. ESMA/2014/549 z dne 22. 5. 2014.
- [4] Omejitev je na podlagi izpodbijane ureditve relativna, saj je določena z vrednostjo vrednostnih papirjev na računu.
- [5] Prim. 4. točko obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-54/06 in 5. točko obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-78/11.
- [6] Prim. sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-325/05 z dne 27. 9. 2007 (Uradni list RS, št. 91/07, in OdlUS XVI, 72) in št. U-I-92/16 z dne 12. 9. 2016.
- [7] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-59/03 z dne 13. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 61/04, in OdlUS XIII, 33), 7. točka obrazložitve.
- [8] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-201/14, U-I-202/14 z dne 19. 2. 2015 (Uradni list RS, št. 19/15), 21. točka obrazložitve.
- [9] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-189/10 z dne 15. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 27/12), 8. točka obrazložitve.
- [10] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-201/14, U-I-202/14, 21. točka obrazložitve.
- [11] Tako Ustavno sodišče v odločbah št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, ter OdlUS XVII, 73), 83. točka obrazložitve, in št. U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10), 32. točka obrazložitve.
- [12] Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-73/12 z dne 6. 3. 2014 (Uradni list RS, št. 19/14), 9. točka obrazložitve, in št. U-I-66/08, 83. točka obrazložitve.
- [13] Tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-73/12, 9. točka obrazložitve.
- [14] Prav tam.
- [15] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-66/08.
- [16] Enako je glede na vrednost denarnih sredstev na bančnem računu lahko na primer relativno visok strošek vodenja bančnega računa.
- [17] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-250/96, 7. točka obrazložitve.
- [18] Prav tam, 8. točka obrazložitve.
- [19] Nekateri bivši imetniki registrskih računov so oziroma bodo račune odprli (tudi) pri pobudnicah.
- [20] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-66/08.
- [21] Navedeno v opombah 1 in 2.
- [22] Glej opombo 2.
- [23] Torej tudi tiste, ki so bili (ali še bodo) preneseni z ukinjenih registrskih računov.

⇒

U-I-192/16-36  
27. 2. 2018

**Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa**

Vsaka sprememba stališča Ustavnega sodišča je pomembna na poseben način. Odločba, h kateri

sem se namenila napisati to pritrdilno ločeno mnenje, je v tem pogledu pomembna zato, ker sprememba stališča širi dostop vlagateljev pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona do Ustavnega sodišča; in s tem pravzaprav pritrjuje kritiki, da je z utesnjujočo razlago (nedoločnega pravnega) pojma pravnega interesa – tj. predpostavke, ki jo mora po drugem odstavku 162. člena Ustave izkazati pobudnik – doslej prekomerno omejevalo možnosti za vsebinsko presojo pobud pred Ustavnim sodiščem. Prav zato želim pojasniti razloge, ki so me nagnili k spremembi stališča.

Naj uvodoma pojasnim, da izpodbijana zakonska določba, ki je prisilne narave, brez oblastvenega posamičnega akta, zoper katerega bi imele pobudnice pravno varstvo, neposredno učinkuje na pravni položaj pobudnic. Razlog za spremembo stališča za tovrstne primere, naveden v 19. točki obrazložitve odločbe, je: "Od pobudnic [...] ni mogoče pričakovati, da izzovejo sodni spor na način, da sklepajo pogodbe, ki so glede bistvene sestavine (cene) v nasprotju s prisilnimi predpisi."

## I.

Drugi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) pojem pravnega interesa opredeljuje z značilnostjo *neposrednosti* posega izpodbijanega predpisa v *pobudnikove* pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Ustavno sodišče je (ne brez pomislekov)[1] v sklepih št. U-I-54/06 z dne 27. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 47/09, in OdlUS XVIII, 25) in št. U-I-78/11 z dne 19. 5. 2011 neposrednost posega izpodbijanega zakona v pobudnikove pravice, kot sem razumela, razlagalo v luči celostnega pogleda na ustavno zagotovljena pravna sredstva, ki jih ima v delujoči pravni državi možnost uveljaviti posameznik v bran svojih pravic, pravnih interesov in položajev pred sodišči. Skupna značilnost teh pravnih sredstev je, da omogočajo, da so akti oblasti podvrženi sodni kontroli. Pobuda je le eno izmed teh pravnih sredstev. In možnost vložiti pobudo ne izključuje, da posameznik v postopkih pred sodišči uveljavi svoje domnevno nedopustno omejene pravice in pravne interese. Več vrst pravnih sredstev seveda odpira dilemo opredelitve vrstnega reda njihovega uveljavljanja. Ta dilema se v teoriji procesnega prava razrešuje z iskanjem odgovora na vprašanje pravovarstvene potrebe.

V navedenih sklepih je bila dilema vrstnega reda pravnih sredstev razrešena z ustavnopravnimi razlogi – v luči ustavno opredeljenih pristojnosti sodišč, Ustavnega sodišča in vloge slednjega, izhajajoč pri tem iz potrebe po zagotavljanju resnično učinkovitega varstva človekovih pravic. Naj dodam, da učinkovito varstvo človekovih pravic predpostavlja odločanje o njihovem varstvu brez nepotrebne odlašanja. In preobremenjeno Ustavno sodišče se od tega ideala lahko zelo hitro nesprejemljivo oddalji.

V navedenih sklepih je tako pretehtalo dvoje: (i) zagotavljanje učinkovitosti varstva človekovih pravic in (ii) uresničevanje namena 125. in 156. člena Ustave.[2] Ustavno sodišče je poudarilo, (1) da so sodišča tista, ki so v prvi vrsti dolžna razlagati pravo in pri tem na podlagi 125. člena Ustave na vseh stopnjah sojenja zagotavljati varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, (2) da so se dolžna opredeliti do upoštevni ustavnopravnih ugovorov strank in (3) da morajo, če so pri tem soočena z zakonsko določbo, za katero menijo, da je protiustavna, na podlagi 156. člena Ustave začeti postopek pred Ustavnim sodiščem,[3] ter sklenilo, (4) da bodo stranke imele

neposredni pravni interes za presojo izpodbijanih določb šele, če s svojimi zahtevki iz razloga izpodbijane ureditve pred rednimi sodišči ne bodo uspele.[4] Zahteva po obstoju neposrednega pravnega interesa je bila tako razložena v luči njegove konkretizacije s kršitvijo pravice v posamičnem in konkretnem pravnem aktu. Na ta način je bila razrešena dilema vrstnega reda pravnih sredstev. Pravovarstvena potreba za pobudo je bila z razlago neposrednega pravnega interesa odložena.

Sporočilo tega stališča je jasno. Ustavno sodišče bo poklicano o pobudi odločati šele, če bo odpovedalo varstvo pravic pred pristojnimi sodišči. S tem je bila hkrati poudarjena subsidiarna vloga Ustavnega sodišča, ki je zadnji in ne prvi organ, ki v državi skrbi za dosledno udejanjanje ustavnosti pravnega reda. Razlaga Ustave, ki sporoča, da se (tudi) ustavnopravna vprašanja obravnavajo v postopkih pred sodišči, četudi sodišča nimajo pristojnosti avtoritativno odločiti, da zakon ni v skladu z Ustavo, se zdi prepričljiva. Ustava izrecno določa, da so sodniki vezani na Ustavo, kar jim nalaga njeno dosledno udejanjanje v sodnih sporih. Tu je koreninila utemeljitev, da je neposrednost pravnega interesa opredeljena še s predpostavko konkretizacije v posamičnem aktu, s katerim šele pride do domnevne kršitve pravice. Zakon (praviloma) ureja razmerja na abstrakten in splošen način. Interes pobudnikov do neposrednega dostopa do Ustavnega sodišča in s tem do možnosti hitrega avtoritativnega odločanja o njihovih očitkih, naslovljenih neposredno na zakon, je stopil v ozadje.

V drugačni luči so se interesi pobudnikov osvetlili v primerih, v katerih je zakonska zapoved učinkovala na njihov položaj brez oblastnega posamičnega akta in bi s kršitvijo te zapovedi uresničili sekundarno hipotezo – zakonski dejanski stan prekrška. V teh primerih bi šele storitev prekrška pomenila osnovo za izdajo oblastnega posamičnega akta zoper posameznika, kar bi šele omogočilo uveljavljanje pravnega varstva.[5] Tu je pretehtalo, da je ta oblika pravnega varstva za pobudnika vendarle preveč obremenjujoča. Možnost sodnega varstva je bila prav zaradi neizogibnega izpostavljanja grožnji kazenskih sankcij, ki se s pravnomočnostjo odločitve sodišča uveljavijo, tudi neučinkovita z vidika varstva njegovih pravic.[6] Tako razumljen položaj je utemeljil njegovo pravovarstveno potrebo za vložitev pobude. Tokrat Ustavno sodišče sporoča: pravovarstvena potreba pobudnic za obravnavo pobude obstoja, ker se jih drugače sili v kršitev prisilnih predpisov. Od pobudnic ni mogoče pričakovati, da izzovejo sodni spor na način, da sklepajo pogodbe, ki so glede bistvene sestavine (cene) v nasprotju s prisilnimi predpisi.

## II.

Ta razmislek je brez dvoma tehten. Možnost uveljaviti izpolnitveni (dajatveni) zahtevki, ki ni skladen s prisilno zakonsko omejitvijo cene storitve, namreč predpostavlja predhodno sklenitev pogodbe, ki je v nasprotju z domnevno protiustavnim prisilnim predpisom. To pomeni pobudniku nalagati, naj s sklicevanjem na Ustavo zavestno krši zakon. Prav lahko razumem, da je to zanj težko breme. Toda, ali je mogoče skleniti, da je zahteva po izčrpanju pravnega varstva zanj že zato preveč obremenjujoča?

Naj namesto odgovora na to vprašanje izpostavim dve okoliščini obravnavanega primera. Prvič. Gre za regulirano dejavnost. Nad zakonitostjo poslovanja pobudnic bdi Agencija za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju ATVP). Pobudnico, ki krši zakon, lahko doletijo sankcije, če te kršitve ne odpravi. Ravnanje v nasprotju s prisilno zakonsko normo, ki ji omogoči sodno varstvo, torej pobudnico izpostavi obravnavi pred ATVP. Na sprožene postopke v tej smeri opozarja ATVP v

svojem mnenju. Drugič. Da bi se pobudnice v obravnavani zadevi temu izognile, se ne zdi nerazumno, da bi ali prenehale ponujati storitve fizičnim osebam po zapovedani ceni ali pa bi ponudbo oblikovale po zakonsko zapovedani ceni. Smisel prisilne norme je prav to, da možnost svobodnega oblikovanja civilnopравnih razmerij naslovníkom norme neposredno omeji. V prvem primeru bo prisilni predpis učinkoval negativno očitno tudi na položaj fizičnih oseb, saj bo možnost njihove izbire manjša ali pa bo možnost sklenitve pogodbe sploh izginila. V tem primeru bi prisilni predpis učinkoval očitno nasprotno zastavljenemu cilju. Iz zakonodajnega gradiva ni razvidno, da bi bila ta možnost tema obravnave v zakonodajnem postopku. Le v drugem primeru bi bil učinek za fizične osebe ugoden, kar je cilj izpodbijane ureditve. Z zornega kota pobudnic pa je pomembno, da v nobenem od teh dveh primerov nimajo možnosti sodnega varstva. Norma je na njihovo ravnanje v resnici učinkovala neposredno in tvegano oceno, da v obeh primerih ireverzibilno. Če je bila sklenjena pogodba v skladu s prisilnim predpisom, je jasno, da je vir pravic in obveznosti pogodbenih strank doseženo soglasje volj (pogodba) in *ne* zakon. Izpolnitveni zahtevki je v takem primeru skladni z zakonom. Višje cene, kot je dogovorjena, ponudnik storitve ne more uveljaviti, ker je sam sprejel v zakonu zapovedano ceno svoje storitve. Na domnevno protiučustavni zakon svojih očitkov ne more več usmeriti. Izpodbijana ureditev na opisani način na nova pogodbeno razmerja učinkuje neposredno, saj v bistvenem in hkrati ireverzibilno zmanjšuje možnost pobudnic, da svobodno oblikujejo pogodbeno razmerja. Sklicevanje na pomen sodnega varstva pravic se v teh primerih ne zdi smiselno.[7]

Zahteva po dosledni uveljavitvi subsidiarnosti ustavnega spora v obravnavanem primeru torej predpostavlja, da se pobudnice izpostavijo obravnavi kršitve pred ATVP, ki bdi nad zakonitostjo njihovega poslovanja. Ustvarjanje možnosti za sodno varstvo njihovih pravic torej hkrati pomeni ustvarjanje osnove za postopek zoper njih. To se mi, podobno kot grožnja s kaznovalnimi sankcijami, ne zdi nepomembno za presojo nesorazmernosti zahteve po izčrpanju pravnega varstva v razmerju z možnostmi pobudnic. Nasprotno. Menim, da že ta okoliščina sama zase utemelji pravovarstveno potrebo za obravnavo pobude, saj so sicer pobudnice izpostavljene negotovosti in sankcijam v postopkih nadzora. Poleg tega ne morem mimo pomena ustavnoskladne regulacije trga vrednostnih papirjev za nemoteno delovanje in integriteto tega trga, brez katerih ni mogoče pričakovati ugodnega učinka tega trga na narodno gospodarstvo.

*Naj strnem.* Tu obravnavana sprememba stališča pomeni prelom v dosedanem razvoju pojmovanja neposrednosti pravnega interesa. Zaradi kompleksnosti tega odprtega ustavnopravnega vprašanja in zelo raznolikih, tudi nasprotujočih interesov, ki so v njem zgoščeni,[8] menim, da bi bilo dobro pri razlagi neposrednosti pravnega interesa v luči njegove konkretizacije s kršitvijo pravice v posamičnem in konkretnem pravnem aktu upoštevati smiselnost zahteve po izčrpanju pravnega varstva, ki to konkretizacijo omogoči, in obremenjujoč učinek, ki ga lahko ima ta zahteva za pobudnika v danem položaju. Prav to lahko utemelji pravovarstveno potrebo za pobudo. Doslej uveljavljeni koncept je bilo treba zaradi slabosti, ki jih je bolj ali manj dosledno vztrajanje pri njem odstiralo, vsekakor spremeniti. Že nakazana možnost upoštevanja obremenjujočega učinka zahteve po izčrpanju pravnega varstva v danem položaju pobudnic se mi je zdela primerna rešitev.



Izpodbijana zakonska določba se, kot je zapisano v 16. točki obrazložitve odločbe, nanaša na *vsa*, torej tudi na obstoječa pogodbeno razmerja med pobudnicami in fizičnimi osebami. Če naj se nanaša na *vsa* obstoječa pogodbeno razmerja, v ta obstoječa pogodbeno razmerja trči. V tu presojanem zakonu ne najdem določb, ki bi urejale fazo prilagajanja obstoječih pogodbenih razmerij. Razumem zato, da izpodbijana zakonska določba prepoveduje uveljavljati višje stroške od predpisanih, četudi so bili dogovorjeni v že obstoječih pogodbah.

Preprečevanje učinkov pogodb oziroma pogodbenih določb, ki nasprotujejo prisilnim predpisom, v civilnem pravu urejata instituta ničnosti in delne ničnosti pogodb. Pogodba oziroma pogodbeno določba, ki je (delno) nična, ni veljavna pravna podlaga za nastanek iztožljive obveznosti (prim. 86. in nasl. čeni Obligacijskega zakonika, Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo). Smisel sankcije ničnosti je prav v preprečevanju učinkov (med drugim) tistih pogodb oziroma pogodbenih določb, ki nasprotujejo prisilnim predpisom. Menim zato, da po sili izpodbijane zakonske določbe same pogodbeno dogovorjena višja cena od predpisane ne učinkuje. Na njeno mesto stopa regulirana cena, ker je prav to namen izpodbijane zakonske določbe. Vendar pogodba s takim pogodbenim določilom kljub temu obstoja in nobene potrebe ne vidim, da bi jo bilo treba šele skleniti, da bi imel pobudnik možnost sprožiti sodni spor. Obstoječa pogodba mu omogoča izpolnitveni (dajatveni) zahtevek, sklicujoč se na neustavnost izpodbijane zakonske določbe. Tudi ugotovitvena tožba, v kateri bi pobudnik uveljavljal ugotovitev veljavnosti sporne pogodbene določbe, se mi ne zdi izključena.<sup>[9]</sup> Težko si zamislim, da se sopogodbenu, zatrjevanu dolžnik, ne bi skliceval na zanj ugodno prisilno zakonsko določbo in ne bi oporekal veljavnosti drugačnega pogodbenega določila, s katerim se je sicer pred uveljavitvijo izpodbijane ureditve strinjal. Iz tega lahko izpeljem, da za sprožitev sodnega spora ni treba skleniti nove pogodbe, ki bi bila glede bistvene sestavine (cene) v nasprotju s prisilnimi predpisi. Uvodoma povzeti razlog za spremembo stališča se na te primere, menim, ne nanaša. Prepričana sem tudi, da pravica do sodnega varstva ovrže tezo o nujnosti ukrepanja ATVP.

Toda to sodno varstvo se mi v obravnavanem primeru ne zdi smiselno. Vztrajati pri izčrpanju sodnega varstva v teh primerih bi namreč pomenilo naslavljanje pristojnost za odločanje o ustavnopravnem vprašanju na sodišča in obenem sprejemati pristojnost za avtoritativno odločanje o identičnem ustavnopravnem vprašanju v primerih, ko gre za učinek na nova pogodbeno razmerja.

dr. Dunja Jadek Pensa  
Sodnica

---

[1] Prim. Odklonilno ločeno mnenje sodnice mag. Marije Krisper Kramberger k sklepu Ustavnega sodišča U-I-54/06, ki se mu je pridružil sodnik mag. Miroslav Mozetič.

[2] Prim. 5. točko obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št., U-I-78/11.

[3] Prav tam.

[4] Prav tam.

[5] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-37/12 z dne 8. 5. 2014, Uradni list RS, št. 36/14.



[6] Drugače je bilo, če se je posameznik s kršitvijo izpostavil /e inšpekcijskemu nadzoru. Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-272/10 z dne 5. 4. 2012. In spet drugače je Ustavno sodišče ovrednotilo položaj pobudnice – zdravnice, ki bi se s kršitvijo zakonske zapovedi opravljanja dežurstva, izpostavila možnosti odpovedi delovnega razmerja, kar bi ji šele omogočilo izčrpanje pravnih sredstev. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-270/08 z dne 3. 6. 2010, Uradni list RS, št. 49/10.

[7] Prim. s tem v zvezi sklep prvega senata nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 1 BvR 351/91 z dne 22. 11. 1994.

[8] Prim., na primer, J. Zobec, Pravni interes kot procesna predpostavka (drugi odstavek 162. člena Ustave), Podjetje in delo, 7/2002, str. 1088 in nasl.

[9] Prim. A. Galič v: L. Ude, A. Galič (ur.), Pravdni postopek, Zakon s komentarjem, 2. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in GV Založba, Ljubljana 2009, str. 151.

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

zakon

**Vlagatelj:**

ALTA INVEST d. d. in drugi, Ljubljana

**Datum vloge:**

24. 10. 2016

**Datum odločitve:**

7. 2. 2018

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

razveljavitev ali odprava  
zavrženje

**Objava:**

Uradni list RS, št. 15/2018

**Dokument:**

US31333