



**Številka:** P-1/19-6

**Datum:** 16. 5. 2019

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za rešitev spora glede pristojnosti, začetem z zahtevo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, na seji 16. maja 2019

odločilo:

**Za odločanje o predlogu župana Mestne občine Gradec za priznanje in izvršitev sodbe Deželnega upravnega sodišča avstrijske Štajerske št. LVwG 33.15-1047/2016-10 z dne 13. 6. 2016 v zvezi z odločbo Župana Mestne občine Gradec št. 1310642015/0012 z dne 8. 2. 2016 je pristojno Okrajno sodišče v Celju.**

### OBRAZLOŽITEV

#### A.

1. Župan Mestne občine Gradec je z odločbo št. 1310642015/0012 z dne 8. 2. 2016 kršiteljico spoznal za odgovorno kršitve drugega odstavka 7.i člena v zvezi s prvim odstavkom 7.d člena avstrijskega Zakona o prilagoditvi prava delovnih pogodb, ker je zaposleni pri gospodarski družbi, katere direktorica je bila kršiteljica, opravljal delo na delovišču v Gradcu, pa zanj ni bila pripravljena dokumentacija o plači v nemškem jeziku. Kršiteljici je bila izrečena globa v višini 500 EUR. Deželno upravno sodišče avstrijske Štajerske je s sodbo št. LVwG 33.15-1047/2016-10 z dne 13. 6. 2016 kršiteljici pritožbo zoper navedeno odločbo zavrnilo. Župan Mestne občine Gradec je nato 8. 11. 2017 s potrdilom iz 4. člena Okvirnega sklepa Sveta 2005/214/PNZ z dne 24. februarja 2005 o uporabi načela vzajemnega priznavanja denarnih kazni (UL L 76, 22. 3. 2005, str. 16–30), spremenjenim z Okvirnim sklepom Sveta 2009/299/PNZ z dne 26. 2. 2009 o spremembi okvirnih sklepov Sveta 2002/584/PNZ, 2005/214/PNZ, 2006/783/PNZ, 2008/909/PNZ in 2008/947/PNZ zaradi krepitve procesnih pravic oseb ter spodbujanja uporabe načela vzajemnega priznavanja odločb, izdanih na sojenju v odsotnosti zadevne osebe (UL L 81, 27. 3. 2009, str. 24–36) (v nadaljevanju Okvirni sklep 2005/214/PNZ), Republiko Slovenijo zaprosil za priznanje in izvršitev navedene odločbe.

2. Okrajno sodišče v Celju se je s sklepom št. Pom PR-i 1013/2017 z dne 16. 10. 2018 izreklo za nepristojno za odločanje o priznanju in izvršitvi odločbe in je zadevo odstopilo

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju ministrstvo). V obrazložitvi sklepa je navedlo, da se od 1. 1. 2018 uporablja Zakon o čezmejnem izvajanju storitev (Uradni list RS, št. 10/17 – v nadaljevanju ZČmIS), s katerim je prišlo do prenosa stvarne pristojnosti glede priznavanja in izvrševanja odločb, v zadevah, ki se nanašajo na kršitve predpisov na področju napotitve delavcev. Sodišče pojasnjuje, da ZČmIS v prvem odstavku 19. člena določa, da je ministrstvo, pristojno za delo, pristojni organ za sodelovanje z drugimi članicami Evropske unije na področju izvrševanja sankcij (glob, taks, dodatnih dajatev in drugega), ki jih zaradi kršitev predpisov na področju napotitve delavcev naložijo pristojni organi ali potrdijo upravni ali pravosodni organi, kar vključuje sodelovanje pri vročanju odločb, ki nalagajo sankcije, in sodelovanje pri izterjavi sankcij. Po drugi alineji drugega odstavka 19. člena ZČmIS izvrševanje sankcij med drugim vključuje pomoč pri izterjavi sankcij na podlagi pravnomočnih odločb, ki nalagajo sankcije, izdanih s strani pristojnih organov države napotitve, če sankcije ni bilo mogoče izterjati v skladu s predpisi države napotitve. Sodišče navaja, da ZČmIS v 19. členu določa postopek za priznanje in izvršitev denarne sankcije. Po mnenju sodišča je ZČmIS v razmerju do Zakona o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije (Uradni list RS, št. 48/13, 37/15 in 22/18 – v nadaljevanju ZSKZDČEU-1) specialni predpis. Ker v obravnavani zadevi predlagatelj predlaga priznanje in izvršitev denarne sankcije v zvezi s prekrškom, ki pomeni kršitev predpisov na področju napotitve delavcev, je po oceni sodišča za odločanje stvarno pristojno ministrstvo, pristojno za delo.

3. Ministrstvo je pred Ustavnim sodiščem sprožilo spor glede pristojnosti. Ministrstvo pojasnjuje, da obstaja na ravni Evropske unije več pravnih podlag za čezmejno izvrševanje odločb, ki nalagajo denarne kazni, med drugim Okvirni sklep 2005/214/PNZ in Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (besedilo velja za EGP) (UL L 159, 28. 5. 2014, str. 11–31 – v nadaljevanju Direktiva 2014/67/EU). Medtem ko izvajanje Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ na državni ravni ureja ZSKZDČEU-1, pristojni organ pa je na podlagi šestega odstavka 214. člena Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13 in 32/16 – v nadaljevanju ZP-1) sodišče, so določbe Direktive 2014/67/EU, ki se nanašajo na čezmejno izvrševanje upravnih denarnih kazni in glob, v slovenski pravni red prenesene z ZČmIS, organ, pristojen za izvrševanje, pa je na podlagi prvega odstavka 19. člena ZČmIS ministrstvo. S tem, ko je v obravnavani zadevi avstrijski organ prošnja za priznanje in izvršitev podal s potrdilom iz 4. člena Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ in jo naslovil na Okrajno sodišče v Celju, je po mnenju ministrstva izključil uporabo VI. poglavja Direktive 2014/67/EU in posledično mehanizmov po ZČmIS. Direktiva 2014/67/EU namreč v drugem pododstavku drugega odstavka 13. člena določa, da so iz postopkov za čezmejno izvrševanje kazni na podlagi te direktive izrecno izvzete kazni, ki spadajo v področje uporabe Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ. Po oceni ministrstva bi bila uporaba ZČmIS dopustna, če bi sodišče presodilo, da odločba ne ustreza opredelitvi, kot jo določa točka (a) 1. člena Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ, in da

je torej tuji organ izbral neustrezno pravno podlago za izvršitev. V takem primeru bi morale sodišče v skladu s 7. členom Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ ter po predhodnem posvetovanju s tujimi pristojnimi organi, ki so zaprosili za izvršitev, predlog zavrniti, tuji pristojni organ pa bi posledično lahko zaprosil za izvršitvi na podlagi Direktive 2014/67/EU oziroma ZČmIS. Glede na to, da sodišče ni presojalo in ugotovilo, da obravnavana zadeva ne sodi na področje uporabe Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ, pa ministrstvo meni, da bi izvršitev zadeve po postopkih ZČmIS pomenila kršitev predpisov Evropske unije. Ministrstvo dodaja, da je Okrajno sodišče v Celju ministrstvu odstopilo še 93 drugih zadev, v katerih so pristojni organi drugih držav članic Evropske unije na podlagi Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ zaprosili Okrajno sodišče v Celju za priznanje in izvršitev odločb o globah zaradi kršitve njihove zakonodaje, povezane z napotitvijo delavcev na delo, zato je rešitev tega spora ključna tudi za izvršitev teh odločb.

## B.

4. Ustavno sodišče je na podlagi osme alineje prvega odstavka 160. člena Ustave in osme alineje prvega odstavka 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) pristojno, da odloča o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi. Če pride do spora glede pristojnosti, ker več organov zavrača pristojnost v posamezni zadevi (t. i. negativni kompetenčni spor), lahko organ, ki mu je bila zadeva odstopljena, pa meni, da zanj ni pristojen, zahteva rešitev spora glede pristojnosti po drugem odstavku 61. člena ZUstS.

5. Izvor obravnavanega spora o pristojnosti je nestrinjanje sodišča in ministrstva glede pravne podlage za priznanje in izvršitev odločbe avstrijskih organov, navedene pod 1. točko obrazložitve tega sklepa. Sodišče meni, da je pravna podlaga za izvršitev te odločbe 19. člen ZČmIS, ministrstvo pa meni, da je odločbo treba izvršiti na podlagi Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ, razen če bi sodišče presodilo, da odločba ne ustreza opredelitvi iz točke (a) 1. člena tega okvirnega sklepa.

6. Iz točke (a) 1. člena Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ izhaja, da se okvirni sklep nanaša na med državami članicami Evropske unije vzajemno priznavanje dokončnih odločb, s katerimi je fizični ali pravni osebi naloženo plačilo denarne kazni, pri čemer gre za odločbe: (i) sodišča države izdajateljice v zvezi s kaznivim dejanjem po pravu države izdajateljice; (ii) organa države izdajateljice, razen sodišča, v zvezi s kaznivim dejanjem po pravu države izdajateljice, pod pogojem, da je zadevna oseba imela možnost zadevo predložiti v razsojanje sodišču, ki je pristojno zlasti za kazenske zadeve; (iii) organa države izdajateljice, razen sodišča, za dejanja, ki se po pravu države izdajateljice kaznujejo, ker pomenijo kršitev pravnih predpisov, pod pogojem, da je zadevna oseba imela možnost zadevo predložiti v razsojanje sodišču, ki je pristojno zlasti za kazenske zadeve; (iv) sodišča, pristojnega zlasti za kazenske zadeve, ki je odločalo v zvezi z odločbo iz točke (iii). Določbe Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ so implementirane v

18. poglavju ZSKZDČEU-1. Drugi odstavek 185. člena ZSKZDČEU-1 odločbe, ki se izvršujejo po določbah tega poglavja, opredeljuje na smiselno enak način kot citirana točka (a) 1. člena Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ. V prvem odstavku 185. člena ZSKZDČEU-1 je dodatno pojasnjeno, da se po 18. poglavju tega zakona izvršujejo pravnomočne odločbe pristojnih organov države izdaje, s katerimi je bila fizični ali pravni osebi za kršitve predpisov izrečena denarna sankcija v kazenskem ali prekrškovnem postopku. Iz obeh aktov torej izhaja, da urejata priznavanje in izvršitev odločb s področja kaznovalnega prava (kar so v našem pravnem redu kazniva dejanja in prekrški). Po prvem odstavku 189. člena ZSKZDČEU-1 je za priznanje in izvršitev odločb o denarnih sankcijah za kazniva dejanja pristojen preiskovalni sodnik, za priznanje in izvršitev odločb o denarnih sankcijah za prekrške in druge kršitve predpisov pa sodnik okrajnega sodišča. Šesti odstavek 214. člena ZP-1 določa, da je za odločanje v zadevah priznavanja in izvrševanja odločb sodišč in drugih pristojnih organov v državah članicah Evropske unije, s katerimi so izrečene denarne sankcije za prekrške ali za druge kršitve predpisov, izključno pristojno Okrajno sodišče v Celju.

7. Izvrševanje denarnih sankcij, ki so jih izrekli tuji organi držav članic Evropske unije, ureja tudi 19. člen ZČmIS. Pristojni organ za izvrševanje sankcij po tem členu je ministrstvo, pristojno za delo (prvi odstavek 19. člena ZČmIS). Drugače kot Okvirni sklep 2005/214/PNZ in 18. poglavje ZSKZDČEU-1 se 19. člen ZČmIS nanaša zgolj na denarne sankcije zaradi kršitev predpisov s področja napotitve delavcev, ne pa tudi na kršitve drugih predpisov (prvi odstavek 19. člena ZČmIS). Po drugi strani pa se 19. člen ZČmIS ne omejuje na izvrševanje odločb kaznovalne narave. V prvem odstavku 19. člena ZČmIS je namreč navedeno, da se po tem členu izvršujejo globe, takse, dodatne dajatve in druge sankcije, ki jih naložijo pristojni organi ali potrdijo upravni ali pravosodni organi. Člen 19 ZČmIS se od Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ in 18. poglavja ZSKZDČEU-1 razlikuje tudi glede razlogov za zavrnitev priznanja in izvršitve. Razlogi iz šestega odstavka 19. člena ZČmIS, zaradi katerih lahko ministrstvo zavrne prošnjo za izterjavo, so drugačni in bistveno ožji od razlogov za zavrnitev priznanja in izvršitve iz 7. člena Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ in 186. člena ZSKZDČEU-1. Tako na primer v 19. členu ZČmIS ni predvideno, da bi ministrstvo zavrnilo izvršitev, ker dejanje, za katero je bila izrečena denarna sankcija, po pravu Republike Slovenije ni kaznivo dejanje ali prekršek ali ker je dejanje storila oseba, ko še ni bila stara štirinajst let. Poleg tega je postopek izvršitve odločbe na podlagi 19. člena ZČmIS enostavnejši kot postopek priznanja in izvršitve, ki ga predvideva ZSKZDČEU-1; ZČmIS, drugače kot ZSKZDČEU-1, ne predvideva izvedbe naroka, izdaje posebnega sklepa o priznanju in posledično tudi ne pravnih sredstev zoper tak sklep.<sup>1</sup>

8. Glede na navedene razlike med 19. členom ZČmIS na eni strani ter Okvirnim sklepom 2005/214/PNZ in 186. členom ZSKZDČEU-1 na drugi strani je mogoče 19. člen ZČmIS smiselno razlagati samo tako, da izvrševanja odločb, ki so kaznovalne narave, ne ureja. Ni namreč najti razumnega razloga, da bi za izvršitev odločb kaznovalne narave, ki se

---

<sup>1</sup> Glej tretji odstavek 190. člena in 192. člen ZSKZDČEU-1.

nanašajo na kršitve predpisov s področja napotitve delavcev, veljali drugačni (za kršitelje strožji) pogoji, enostavnejši postopek in pristojnost drugega organa, kot velja za izvršitev vseh drugih odločb kaznovalne narave. Razlaga, da se 19. člen ZČmIS uporablja tudi za odločbe kaznovalne narave, bi utegnila biti celo v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave in ustavnimi jamstvi v kazenskem postopku.

9. Da se 19. člen ZČmIS ne nanaša na izvrševanje odločb s področja kaznovalnega prava, izhaja tudi iz Direktive 2014/67/EU. Kot je razbrati iz druge alineje prvega odstavka 2. člena ZČmIS, pa tudi iz predloga ZČmIS,<sup>2</sup> je 19. člen ZČmIS implementacija Direktive 2014/67/EU. Iz VI. poglavja Direktive 2014/67/EU, ki nosi naslov "čezmejno izvrševanje upravnih denarnih kazni in/ali glob", izhaja, da se direktiva nanaša zgolj na čezmejno izvrševanje denarnih sankcij upravne narave. V drugem pododstavku drugega odstavka 13. člena Direktive 2014/67/EU je izrecno navedeno, da se VI. poglavje direktive ne uporablja za izvrševanje kazni, ki spadajo v področje uporabe Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ, torej za izvrševanje odločb kaznovalne narave. Da je bil namen Direktive 2014/67/EU urediti vzajemno priznavanje kazni izključno upravne narave, potrjuje tudi predlog te direktive.<sup>3</sup> V predlogu je pojasnjeno, da so znotraj Evropske unije zagotovljeni ustrezni instrumenti za vzajemno izvrševanje denarnih kazni na podlagi Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ, pa tudi za izvrševanje sodb v zvezi s civilnimi zahtevki, niso pa vzpostavljeni instrumenti za izvrševanje upravnih glob in kazni, zoper katere se lahko vložijo pritožbe pri sodiščih, ki niso kazenska. Iz tega razloga je bil v VI. poglavju Direktive 2014/67/EU določen sistem čezmejnega izvrševanja upravnih glob in kazni.<sup>4</sup>

10. Člen 19 ZČmIS sicer vsebuje nekatere določbe, ki omogočajo sklepanje, da se ta člen uporablja tudi za izvrševanje odločb kaznovalne narave oziroma vsaj za izvrševanje odločb o prekrških. Tako je v tretji alineji šestega odstavka 19. člena ZČmIS določeno, da ministrstvo zavrne izvršitev prošnje za izterjavo, če zoper odločitev o prekršku ni zagotovljeno pravno varstvo. V dvanajstem odstavku 19. člena ZČmIS pa je predvideno, da se tudi odločbe o prekrških po ZČmIS, ki so izdane v Republiki Sloveniji, v drugih državah članicah Evropske unije izvršujejo po določbah tega člena (kar bi bilo mogoče razumeti kot implicitno izključitev določb 19. poglavja ZSKZDČEU-1). Upošteva argumente iz 8. in 9. točke obrazložitve te odločbe, pa je 19. člen ZČmIS treba razlagati tako, da se nanaša zgolj na tiste odločbe o prekrških po pravu države izdajateljice, ki ne ustrezajo merilom iz točke (a) 1. člena Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ, oziroma za tiste domače odločbe o prekrških, ki jih na podlagi Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ ni bilo mogoče izvršiti.

---

<sup>2</sup> Predlog zakona o čezmejnim izvajanju storitev, Poročevalec Državnega zbora, 23. 12. 2016, str. 5.

<sup>3</sup> Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, COM(2012) 131 final, 2012/0061 (COD), Bruselj, 21. 3. 2012.

<sup>4</sup> Prav tam, str. 19–20.

11. Člen 19 ZČmIS je torej treba razlagati tako, da izvrševanja odločb, ki jih je mogoče izvršiti na podlagi Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ in 18. poglavja ZSKZDČEU-1, ne ureja. Taka razlaga pomeni, da se področji urejanja ZSKZDČEU-1 in ZČmIS ne prekrivata in da torej ZČmIS v odnosu do ZSKZDČEU-1 ni *lex specialis*. Stališče sodišča, da je z uveljavitvijo ZČmIS glede priznavanja in izvrševanja odločb v zadevah, ki se nanašajo na kršitve predpisov na področju napotenih delavcev, prišlo do prenosa stvarne pristojnosti, torej ne drži. Za odločanje o vseh predlogih za priznanje in izvršitev, ki so podani s potrdilom iz 4. člena Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ, je pristojno sodišče, ki je določeno v 189. členu ZSKZDČEU-1 in šestem odstavku 214. člena ZP-1. Če pa sodišče presodi, da odločba, ki naj bi jo priznalo in izvršilo, ne ustreza merilom iz točke (a) 1. člena Okvirnega sklepa 2005/214/PNZ oziroma da je potrdilo v očitnem nasprotju z odločbo, mora ravnati skladno s četrtem odstavkom 190. člena ZSKZDČEU-1.

12. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da je za odločanje o predlogu župana Mestne občine Gradec za izvršitev sodbe avstrijskega Deželnega upravnega sodišča avstrijske Štajerske št. LVwG 33.15-1047/2016-10 z dne 13. 6. 2016 v zvezi z odločbo Župana Mestne občine Gradec št. 1310642015/0012 z dne 8. 2. 2016 pristojno Okrajno sodišče v Celju.

### C.

13. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi četrtega odstavka 61. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez  
Predsednik