



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-27/10-12

Datum: 10. 6. 2010

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Trgovinske zbornice Slovenije, Ljubljana, ki jo zastopa dr. Andrej Berden, Ljubljana, na seji 10. junija 2010

odločilo:

- 1. Drugi stavek šestega odstavka 29. člena in drugi stavek drugega odstavka 30. člena Zakona o gospodarskih zbornicah (Uradni list RS, št. 60/06 in 110/09) sta v neskladju z Ustavo.**
- 2. Državni zbor Republike Slovenije mora neskladje z Ustavo iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Do odprave neskladja z Ustavo se zadrži izvrševanje drugega in tretjega odstavka 30. člena Zakona o gospodarskih zbornicah.**
- 4. Pobuda za oceno ustavnosti drugega stavka četrtega odstavka 29. člena Zakona o gospodarskih zbornicah se zavrže.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudnica, s statusom reprezentativne gospodarske zbornice, s čimer utemeljuje svoj pravni interes, zatrjuje, da so četrti odstavek 29. člena in drugi odstavek 30. člena Zakona o gospodarskih zbornicah (v nadaljevanju ZGZ) ter 2. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih zbornicah (Uradni list RS, št. 110/09 – v nadaljevanju ZGZ-A) v neskladju s 14. členom Ustave. Slednji je spremenil drugi stavek šestega odstavka 29. člena ZGZ, za katerega je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-120/08 z dne 9. 4. 2009 (Uradni list RS, št. 32/09) ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo, Državnemu zboru Republike Slovenije pa naložilo, da ugotovljeno neskladje odpravi v roku šestih mesecev od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Pobudnica meni, da z ZGZ-A ugotovljeno neskladje šestega odstavka 29. člena ZGZ ni bilo odpravljeno, saj naj zakonodajalec ne bi v zadostni meri upošteval odločbe št. U-I-120/08. Navaja, da bi morali biti skupaj z novo Gospodarsko zbornico Slovenije (v nadaljevanju GZS/2) v povsem enakopravnem položaju glede delitve premoženja Gospodarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju GZS), vendar pa naj bi novi drugi

stavek šestega odstavka 29. člena ZGZ skupaj z drugim odstavkom 30. člena ZGZ ohranjal neenakost med obema reprezentativnima zbornicama. Po konstituiranju reprezentativnih zbornic naj bi se vloga pravnega naslednika GZS "zreducirala le na skrbnika premoženja in naj ne bi bila upravičena do delitve premoženja GZS". Zato se po mnenju pobudnice kriterij za delitev premoženja iz drugega stavka šestega odstavka 29. člena ZGZ ne more uporabiti za delitev premoženja med reprezentativnima zbornicama, saj naj bi ta določal pravice pravnega naslednika GZS kot prehodnega in začasnega upravljavca premoženja GZS. To naj bi pomenilo tudi, da mu ne morejo pripadati deleži upravičenj iz četrtega odstavka 29. člena ZGZ. Prav zato naj bi bila četrti odstavek in drugi stavek šestega odstavka 29. člena ZGZ v neskladju s 14. členom Ustave. Tako naj bi bilo treba bodisi črtati drugi stavek šestega odstavka 29. člena ZGZ bodisi ustrezno spremeniti drugi odstavek 30. člena ZGZ. Ker naj bi se vloga pravnega naslednika GZS s konstituiranjem novih reprezentativnih zbornic izčrpala, bi bila edina mogoča delitev premoženja delitev na deleže, ki so proporcionalni deležem upravičenj posamezne reprezentativne zbornice.

2. Državni zbor na pobudo ni odgovoril, mnenje pa je podala Vlada Republike Slovenije. V njem navaja, da ZGZ-A v celoti upošteva odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-120/08, saj je zmanjšal delež GZS/2 za propadle deleže, kot jih opredeljuje navedena odločba. Poleg tega je določil, da morajo reprezentativne zbornice v štirinajstih dneh po njegovi uveljavitvi GZS/2 posredovati podatke o deležu upravičenj, ki so bila nanje prenesena do vključno 8. 6. 2009, kar naj bi bilo v skladu s 5. točko izreka odločbe št. U-I-120/08. Glede na to Vlada predlaga, naj Ustavno sodišče pobudo zavrne kot očitno neutemeljeno.

B. – I.

Odločitve Ustavnega sodišča v pripravljalnem postopku in obseg presoje

3. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-27/10 z dne 18. 2. 2010 sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega stavka četrtega odstavka in drugega stavka šestega odstavka 29. člena ter drugega stavka drugega odstavka 30. člena ZGZ. Z istim sklepom je na podlagi prvega odstavka 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) do končne odločitve zadržalo izvrševanje tretjega odstavka 30. člena ZGZ.

4. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v sklepu št. U-I-27/10, pobudnica navaja, da izpodbija četrti odstavek 29. člena in drugi odstavek 30. člena ZGZ v celoti. Vendar iz navedb izhaja, da izpodbija le drugi stavek četrtega odstavka 29. člena in drugi stavek drugega odstavka 30. člena ZGZ. Zato je Ustavno sodišče štelo, da izpodbija le ta dva stavka.

Presoja drugega stavka šestega odstavka 29. člena in drugega stavka drugega odstavka 30. člena ZGZ

5. Vprašanje ureditve delitve premoženja GZS po ZGZ je Ustavno sodišče že presojalo. Z odločbo št. U-I-120/08 je odločilo, da je šesti odstavek 29. člena ZGZ v neskladju z Ustavo in da mora zakonodajalec ugotovljeno neskladje odpraviti v roku šestih mesecev po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Presodilo je namreč, da ni razumnega razloga za ureditev, po kateri GZS/2 ne obdrži le deležev tistih gospodarskih subjektov, ki so ostali njeni člani, temveč tudi propadle deleže nekdanjih članov GZS, ki so izstopili iz GZS/2, pa svojega deleža niso prenesli na zbornico ali pa so ga prenesli na zbornico, ki do trenutka delitve ni pridobila statusa reprezentativnosti.

6. Z ZGZ-A je bil drugi stavek šestega odstavka 29. člena ZGZ spremenjen tako, da sedaj določa, da je delež upravičenj pravnega naslednika GZS enak vsoti deležev upravičenj vseh članov GZS na dan uveljavitve tega zakona, zmanjšan za deleže upravičenj članov, ki so izstopili iz pravnega naslednika GZS v skladu s četrnim odstavkom tega člena. To pomeni, da se delež GZS/2 izračuna tako, da se od skupne vsote deležev vseh članov odštejejo deleži članov, ki so iz nje izstopili.

7. Pobudnica v obravnavani pobudi zatrjuje, da je ureditev delitve premoženja GZS po 30. členu ZGZ, po kateri se za končno delitev upošteva ključ določitve deležev upravičenj za prehodno obdobje po 29. členu ZGZ, v neskladju z Ustavo, ker naj ne bi obstajal razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog, ki bi upravičeval, da se ključ iz prehodnega režima (tj. načina uporabe prostorov in infrastrukture GZS v času do razdelitve premoženja GZS) uporabi za dokončno delitev, saj naj bi zakonodajalec s tem privilegiral GZS/2 in kršil načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

8. Splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Načelo enakosti torej zakonodajalcu ne preprečuje, da v mejah svoje pristojnosti določa kriterije, po katerih bo določena podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in nanje vezal različne pravne posledice. Tovrstno razločevanje, s katerim zakonodajalec zasleduje dopustne cilje, je bistvena sestavina zakonodajne pristojnosti (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-36/06 z dne 5. 2. 2009, Uradni list RS, št. 14/09).

9. Ureditev (dokončne) delitve premoženja GZS med zbornice, ustanovljene po ZGZ, ki so dosegle prag reprezentativnosti po tretjem odstavku 4. člena ZGZ (v nadaljevanju reprezentativne zbornice), je po drugem odstavku 30. člena ZGZ določena tako, da se ob dogovoru teh zbornic upoštevajo kriteriji iz 29. člena ZGZ. Ti kriteriji pa določajo na eni strani, da je delež upravičenj reprezentativnih zbornic enak vsoti upravičenj posameznih članov, ki so jih prenesli na reprezentativno zbornico (prvi stavek šestega odstavka 29. člena ZGZ); na drugi strani pa, da je delež upravičenj pravnega naslednika GZS, tj. GZS/2, enak vsoti upravičenj vseh članov GZS na dan uveljavitve tega zakona, zmanjšan za deleže upravičenj članov, ki so izstopili iz pravnega naslednika GZS v skladu s četrnim odstavkom 29. člena ZGZ (drugi stavek šestega odstavka 29. člena

ZGZ). To pomeni, da se delež GZS/2 izračuna tako, da se od skupne vsote deležev vseh članov odštejejo deleži članov, ki so iz nje izstopili. Delež upravičenj GZS/2 tako obsega tudi deleže tistih članov, ki v pravnem prometu ne obstajajo več, ker so prenehali obstajati na podlagi enega izmed načinov, ki jih slovenski pravni red določa za prenehanje subjektov (na primer likvidacija, stečaj, izbris iz sodnega registra brez likvidacije ali statusnopravne spremembe, kot na primer pripojitev, ki imajo za posledico prenehanje pravnega subjekta). Kljub načelno enakopravnemu pristopu do gospodarskih zbornic je torej zakonodajalec v zvezi z delitvijo premoženja GZS (30. člen ZGZ) pa tudi za uporabo prostorov in infrastrukture GZS v prehodnem obdobju (29. člen ZGZ) predvidel oziroma določil različna kriterija za določitev deleža upravičenj. Vprašanje, ki se zato zastavi, je, ali gre pri GZS/2 in pri reprezentativnih zbornicah za enake pravne položaje, ki praviloma zahtevajo, da jih zakonodajalec obravnava enako.

10. Očitno je, da je nastanek reprezentativnih zbornic drugačen od nastanka GZS/2. Prve se namreč ustanovijo na novo in pridobijo status pravne osebe z vpisom v register (drugi odstavek 3. člena ZGZ). Poleg tega potrebujejo odločbo, ki jo v skladu s tretjim odstavkom 4. člena ZGZ izda minister, pristojen za gospodarstvo, na podlagi vloge zainteresirane zbornice, s katero se določi njihova reprezentativnost. Za to morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja, in sicer da je vanjo združenih najmanj pet odstotkov (5 %) vseh gospodarskih subjektov, ki se lahko včlanijo v zbornico, pri čemer mora njihov skupen prihodek od prodaje znašati najmanj deset odstotkov (10 %) prihodkov od prodaje v gospodarstvu Republike Slovenije za preteklo obračunsko obdobje (drugi odstavek 4. člena ZGZ). Drugače je pri GZS/2, ki je po sili zakona nastala kot pravni naslednik GZS (prvi odstavek 26. člena ZGZ). Vendar pa Zakon določa tudi, da je postala zbornica po ZGZ in da mora v petih mesecih uskladiti svoj statut in delovanje z določbami ZGZ. Za reprezentativnost tudi GZS/2 potrebuje odločbo iz tretjega odstavka 4. člena ZGZ. To pomeni, da je zakonodajalec GZS/2 izenačil z novonastalimi (reprezentativnimi) zbornicami in da gre za enake pravne položaje. Zato bi moral zakonodajalec za različno obravnavanje za določitev deleža upravičenj zadostiti pogojem, ki jih nalaga drugi odstavek 14. člena Ustave, tj. da za razlikovanje obstaja razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.

11. Vendar pa niti iz zakonodajnega gradiva niti iz odgovora Vlade ni razviden stvarno upravičen oziroma razumen razlog, zakaj je zakonodajalec za določitev deležev upravičenj za dokončno razdelitev premoženja uporabil različne kriterije za GZS/2 na eni strani in za druge reprezentativne zbornice na drugi strani. Prav tako ni mogoče razbrati razumnega razloga, ki bi upravičeval, da se pri začasni ureditvi po 29. členu ZGZ upoštevajo deleži upravičenj tako, da GZS/2 pripadajo tudi deleži danes neobstoječih subjektov, ki so bili nekoč člani GZS, pa so prenehali obstajati, oziroma zakaj se ti deleži nekoč članov GZS upoštevajo v vsoti deležev, ki omogočajo uporabo prostorov in infrastrukture GZS v prehodnem obdobju. Za obe razlikovanji oziroma dajanji prednosti GZS/2 Ustavno sodišče torej ni našlo razumnega razloga. Zato sta drugi stavek šestega odstavka 29. člena in drugi stavek drugega odstavka 30. člena ZGZ v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

B. – III.

Odločitev in način izvršitve

12. Ker ZGZ ureja tako končno razdelitev premoženja GZS kot tudi prehodni režim upravljanja s premoženjem GZS na način, ki ne omogoča razveljavitve, je Ustavno sodišče sprejelo odločbo, s katero je ugotovilo neskladje z Ustavo (1. točka izreka). Odločilo je še, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

13. Ustavno sodišče lahko na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določi način izvršitve svoje odločbe, kadar meni, da je to potrebno. Da ne bi v tem primeru prišlo do razdelitve premoženja GZS na način, ki bi bil v neskladju z Ustavo, oziroma da ne bi prišlo do vzpostavitve solastnine in soimetništva premoženja GZS po deležih, ki bi temeljili na ugotovljeni protiustavnosti določitve deležev upravičenj, je Ustavno sodišče do odprave ugotovljene neustavnosti zadržalo izvrševanje drugega in tretjega odstavka 30. člena ZGZ (3. točka izreka). To pomeni, da bodo lahko reprezentativne zbornice sklenile dogovor o delitvi premoženja šele, ko bo zakonodajalec na ustavno skladen način določil način izračuna deležev upravičenj, oziroma da bo vzpostavljena solastnina in soimetništvo premoženja glede na ustavno skladno določene deleže upravičenj po preteku ustreznega roka, ki ga mora določiti zakonodajalec.

B. – IV.

Pravni interes

14. Ustavno sodišče pazi na obstoj procesnih predpostavk po uradni dolžnosti ves čas postopka. Procesna predpostavka za oceno ustavnosti je med drugim tudi obstoj pravnega interesa. Po drugem odstavku 24. člena ZUstS je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

15. Ustavno sodišče je ob presoji izpodbijanih določb ZGZ ugotovilo, da pobudnica ne izkazuje pravnega interesa za izpodbijanje določbe drugega stavka četrtega odstavka 29. člena ZGZ, ki določa, da se za člane, ki v roku 22 mesecev po uveljavitvi tega zakona niso izstopili iz pravnega naslednika GZS, šteje, da je njihov delež upravičenj ostal pravnemu nasledniku GZS. Pobudnica namreč ni članica, za katero je ZGZ določil zakonsko domnevo, da je njen delež upravičenj ostal pravnemu nasledniku GZS. Ustavno sodišče je pobudnici že v odločbi št. U-I-120/08 (17. in 18. točka obrazložitve) pojasnilo v zvezi z neobstojem pravnega interesa za izpodbijanje prvega odstavka 26. člena ZGZ, da ni več mogoče vzpostaviti položaja, ko bi vse zbornice imele enak izhodiščni položaj glede pridobivanja članstva. Ker se na članstvo veže tudi delež upravičenj, velja povedano tudi zanje. Ker pobudnica nima pravnega interesa za izpodbijanje drugega stavka četrtega odstavka 29. člena ZGZ, je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (4. točka izreka).

C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 25. člena, drugega odstavka 40. člena in 48. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07) v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar in mag. Jadranka Sovdat. Odločbo je sprejelo soglasno.



Jože Tratnik
Predsednik