



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-93/00-24

Datum: 24. 10. 2002

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobude samostojnega podjetnika Zvonka Morda, Ključavničarstvo, s.p., Noršinci, samostojne podjetnice Anice Rudolf, Frizerstvo kozmetika pedikura, s.p., Ljutomer, samostojnega podjetnika Silva Senčarja, SENPO salon pohištva, s.p., Babinci, in samostojne podjetnice Marije Lovrec, Računovodsko-knjigovodske storitve in svetovanje, s.p., Ljutomer, ki jih zastopa Ciril Logar, odvetnik v Ljutomeru, samostojnega podjetnika Slavka Mohariča, BAR MODRA LAGUNA, Zastopanje in organiziranje prireditelj, s.p., Kamnica, samostojne podjetnice Vere Slavič, Cvetličarstvo, vrtnarstvo, urejanje okolice, s.p., Ljutomer, samostojne podjetnice Anice Rudolf, Mitra, s.p., Ljutomer, in samostojnega podjetnika Milana Kovačiča, BAR OBRTNIK, s.p., Ljutomer, ki jih zastopa Emil Svetec, odvetnik v Mariboru, na seji dne 24. oktobra 2002

odločilo:

1. Določbe tretjega, četrtega in osmega odstavka 3. člena, prvega odstavka 11. člena, 12. do 20. člena in 46. člena Zakona o pospeševanju turizma (Uradni list RS, št. 57/98 in 21/02) se razveljavijo.
2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti sedmega odstavka 3. člena Zakona o pospeševanju turizma se zavrne.
3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prvega odstavka 2. člena, 8. člena, 12. člena in prvega, drugega, tretjega in četrtega odstavka 13. člena Odloka o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za turizem Maribor (Medobčinski uradni vestnik, št. 5/2000) se zavrže.
4. Določbi 10. in 11. člena Odloka o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za turizem Maribor se razveljavita.
5. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za turizem Ljutomer (Uradni list RS, št. 88/99, 26/2000 in 1/01) se zavrže, razen v delu, ki se nanaša na določbi 8. in 9. člena Odloka.
6. Določbi 8. in 9. člena Odloka o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za turizem Ljutomer se razveljavita.
7. Odlok o določitvi turistične članarine za Lokalno turistično organizacijo Prlekija Ljutomer (Uradni list RS, št. 109/99, 30/2000 in 1/01) se razveljavi.
8. Odredba o opredelitvi s turizmom neposredno povezanih dejavnosti in njihovi razvrstitvi v skupine (Uradni list RS, št. 65/98 in 28/99) je bila v neskladju z Ustavo. Ta ugotovitev ima učinek razveljavitve.
9. Odredba o opredelitvi s turizmom neposredno povezanih dejavnosti in njihovi razvrstitvi v skupine (Uradni list RS, št. 22/02) se razveljavi.
10. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 3. člena Zakona o pospeševanju turizma se zavrže.

## Obrazložitev

## A.

1. Prvi štirje pobudniki izpodbijajo ustavnost določb 3., 12., 14., 15., 16. in 17. člena Zakona o pospeševanju turizma (v nadaljevanju ZPT). Pri tem izpodbijajo zlasti ustavnost četrtega odstavka 3. člena ZPT, ki predvideva obvezno članstvo v lokalni turistični organizaciji, pa tudi z njim povezan tretji odstavek. Pobudniki ob tem poudarjajo, da obvezno članstvo v lokalni turistični organizaciji ne more biti utemeljevano z reprezentativnim predstavljanjem gospodarstva, kot je to primer s članstvom v Gospodarski zbornici. Ob tem tudi navajajo, da so večinoma obvezno včlanjeni v Gospodarsko zbornico Slovenije in Obrtno zbornico, tako da nekateri plačujejo članarino vsem trem združenjem. Država po mnenju pobudnikov ne more predpisati članstva posameznim gospodarskim subjektom v več združenjih, ne da bi jim pri tem pustila svobodo odločanja, kam se bodo včlanili. Pobudniki menijo, da je dosedanje prostovoljno združevanje povsem zadoščalo za potrebe turizma in da ni pogojev za to, da bi lokalna turistična organizacija opravljala dejavnost pospeševanja turizma v javnem interesu. Ustavnost določb 14. do 17. člena ZPT izpodbijajo, ker menijo, da lahko zaradi širokih pooblastil občinam pri določanju članarine pride do različno določene članarine za gospodarske subjekte, ki opravljajo istovrstno dejavnost v neposredni bližini. Pobudniki - ne da bi pri tem posebej navajali prvi odstavek 11. člena ZPT, ki občine pooblašča, da predpisujejo članarino članom lokalnih turističnih organizacij - poudarjajo, da ima članarina značaj javnopravne dajatve, ki je vezana na prisilno članstvo v lokalni turistični organizaciji. Obveznosti take narave se po pobudnikih lahko določajo samo z zakonom. V zvezi s tem izpodbijajo tudi določbo 12. člena ZPT, ki določa, da se kriterij neposredne povezanosti s turizmom (kar je eden od dveh kriterijev za obvezno članstvo v lokalni turistični organizaciji) opredeli s podzakonskim aktom.

Pobudniki navajajo, da mora biti že iz zakona samega razvidno, kaj se zahteva od davkoplačevalcev oziroma članov lokalnih turističnih organizacij. Pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče odloči, da je Zakon v neskladju z Ustavo, pri čemer posebej utemeljujejo neskladnost z Ustavo samo pri izpodbijanih določbah ZPT. Glede teh zatrjujejo, da so v neskladju z določbami 30., 35., 42., 49., 74. in 147. člena Ustave. Predlagajo, naj Ustavno sodišče odloči, da je ZPT v neskladju z Ustavo.

2. Pobudnik Slavko Moharič izpodbija ustavnost določbe tretjega odstavka 3. člena, ki določa, kdo so člani lokalnih turističnih organizacij, in četrtega odstavka istega člena ZPT, ki določa za te subjekte obvezno članstvo v teh organizacijah. Za pobudnika ni sporno, da država z zakonom predpiše, da se gospodarski subjekti zaradi poslovnih, poklicnih in drugih interesov združujejo v interesna združenja in da so obvezni člani zbornic, ni pa sprejemljivo, če le za posamezne gospodarske organizacije poleg zborničnega članstva z zakonom predpiše še drugo obvezno članstvo, torej članstvo v lokalni turistični organizaciji (smiselno torej izpodbija tudi četrti odstavek 3. člena ZPT).

Poudarja tudi, da naloge lokalnih turističnih organizacij ne ustrezajo interesnemu združevanju prizadetih gospodarskih subjektov. Pobudnik zatrjuje, da lokalne skupnosti niso dolžne ustanoviti lokalne turistične organizacije, kar v posledici pomeni neenakopraven položaj prizadetih gospodarskih organizacij s sedežem v občini, ki je tako turistično organizacijo ustanovila, s tistimi gospodarskimi organizacijami, ki delujejo in imajo sedež v občinah, ki niso ustanovile lokalne turistične organizacije. Pobudnik tudi navaja, da dejstvo, da lokalna skupnost ni dolžna ustanoviti lokalne turistične organizacije, pomeni, da njena dejavnost ne spada med dejavnosti obvezne lokalne javne službe, ki bi jo lokalna skupnost morala organizirati in zagotoviti njeno opravljanje. Pobudnik izpodbija tudi določbo sedmega odstavka 3. člena ZPT. Ta določa, da se v organu upravljanja lokalne turistične organizacije zagotovi sorazmerna zastopanost članov posameznih dejavnosti, kar pa po pobudniku ni dovolj in so zato člani lokalnih turističnih organizacij prikrajšani za sodelovanje pri upravljanju in imenovanju organov lokalnih turističnih organizacij. To določbo Zakona pobudnik izpodbija predvsem v povezavi z nekaterimi določbami Odloka Mestne občine Maribor (v nadaljevanju Odlok MOM). Pobudnik izpodbija tudi določbo prvega odstavka 11. člena ZPT, ki daje občinam podlago za predpisovanje članarine, pri čemer posebej konkretno ne obrazlaga, v čem naj bi bilo neskladje z Ustavo. Smiselno pa se da razumeti, da naj bi bila ta določba v neskladju z 42. in s 74. členom Ustave. Pobudnik tudi izpodbija zakonsko rešitev za primer neplačila članarine, pri čemer še posebej navaja kazenski pribitek po drugem odstavku 20. člena ZPT, ki naj ne bi bil primerljiv z drugimi ureditvami in naj bi bil v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom. Ustavno sporna se mu zdi tudi kazenska določba 46. člena ZPT, ki

določa le najmanjši znesek denarne sankcije, kar naj bi bilo v neskladju z ustavnim načelom določenosti kazenskih sankcij. Pri vseh izpodbijanih zakonskih določbah pobudnik zatrjuje neskladnost z določbami 14., 15. in 42. člena Ustave. Pobudnik zatrjuje tudi neskladnost Odloka MOM z določbami 14., 15. in 42. člena Ustave in 3. člena ZPT. Med uvodnimi navedbami, končnim predlogom za razveljavitev in med obrazložitvijo so sicer določene razlike, vendar je glede na vsebino pobude možno ugotoviti, katere določbe Odloka MOM naj bi bilo treba razveljaviti. Tako naj bi prvi odstavek 2. člena Odloka MOM v nasprotju z drugim odstavkom 3. člena ZPT dopuščal, da so soustanoviteljice lokalne turistične organizacije poleg občine tudi druge fizične in pravne osebe.

Razveljavitev 8. člena Odloka MOM predlaga, ker je med viri za delo zavoda (lokalne turistične organizacije) določil članarine, ki so sicer obvezne. Določbi 12. in 13. člena Odloka MOM pa po mnenju pobudnika članom zavoda preprečujeta, da bi neposredno in aktivno sodelovali pri imenovanju članov v organe zavoda, zaradi česar naj bi bili v neskladju z določbama 43. in 44. člena Ustave. Pobudnik tudi zatrjuje, da obstaja neskladje med določbo drugega odstavka 3. člena ZPT in 18. členom Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in nasl. - v nadaljevanju ZGJS). Po členu 18 ZGJS so ustanoviteljice javnega gospodarskega zavoda lahko tudi fizične in pravne osebe, po drugem odstavku 3. člena ZPT pa so ustanoviteljice lokalne turistične organizacije lahko le občine. Pobudnik predlaga Ustavnemu sodišču, naj to zakonsko neuskkljenost presodi z vidika usklajenosti pravnega reda Republike Slovenije. Ob tem dodaja, da je ZPT uvedel novo obliko gospodarskega javnega zavoda, to je lokalno turistično organizacijo z obveznim članstvom, česar ZGJS ne pozna. Pravni interes utemeljuje pobudnik z obveznim članstvom v lokalni turistični organizaciji in z obveznostjo plačevanja članarine, s čimer so neposredno prizadete njegove pravice.

3. Pobudniki Vera Slavič in drugi izpodbijajo določbe tretjega in četrtega odstavka 3. člena ter določbe členov 11 do 20 ZPT, Odlok o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za turizem Ljutomer (v nadaljevanju Odlok1), Odlok o določitvi turistične članarine za Lokalno turistično organizacijo Prlekija Ljutomer (v nadaljevanju Odlok2) in Odredbo o opredelitvi s turizmom neposredno povezanih dejavnosti in njihovi razvrstitvi v skupine (v nadaljevanju Odredba). Pri vseh izpodbijanih aktih zatrjujejo neskladnost z določbami 14., 22., 25., 35., 42., 74. in 147. člena Ustave.

Pobudniki izpodbijajo ZPT predvsem zaradi obveznega članstva v lokalni turistični organizaciji (tretji in četrti odstavek 3. člena ZPT), ki naj bi imelo za posledico obvezno plačevanje članarine (prvi odstavek 11. člena ZPT). Ta članarina ima po mnenju pobudnikov značaj javnopravne dajatve samo za določen krog zavezancev, kriteriji za uvrstitev med obvezne člane lokalne turistične organizacije pa naj bi bili tudi sicer nezadostno opredeljeni oziroma je sama opredelitev obveznega članstva prepuščena podzakonskemu predpisu in odločitvi občine, ki naj bi imela pri tem preširoko diskrecijsko pravico. Taka ureditev naj bi bila toliko bolj sporna, ker ZPT v drugem odstavku 12. člena le pavšalno določa, da se posamezne dejavnosti razporedijo v skupine glede na prihodek, ki je odvisen od turizma. Pobudniki glede členov 11 do 20 ZPT navajajo, da Zakon pavšalno in v velikem razponu opredeljuje način določanja članarine. Posebej izpodbijajo določbo 15. člena ZPT, ki v drugem odstavku določa, da občina predpiše obseg prihodka, od katerega se določa članarina, pri čemer upošteva bruto prihodke, ne glede na siceršnje rezultate poslovanja. Pobudniki zatrjujejo, da je prihodek le eden od pokazateljev dejavnosti zavezanca, ki ne more biti relevanten za javnopravno dajatev take vrste. Izpodbijane določbe pomenijo v praksi to, da morajo članarino plačevati tudi tisti zavezanci, ki imajo pri svoji dejavnosti izgubo in so oproščeni plačila dohodnine. Glede Odloka1 pobudniki posebej izpodbijajo 23. člen, ki naj ne bi zagotavljal sorazmernosti pri zastopanju v organih upravljanja, pri čemer naj predstavniki "obveznih članov" ne bi imeli nobene možnosti soodločanja. Glede Odloka2 pobudniki posebej izpodbijajo določbo 2. člena, ki opredeljuje višino članarine, in 3. člena Odloka2, ki določa obseg prihodka, ki se pri tem upošteva. Po mnenju pobudnikov občina kot ustanoviteljica lokalne turistične organizacije teh kriterijev ne bi smela določiti, saj bi bilo to lahko določeno le v zakonu. Pobudniki zatrjujejo, da v izpodbijanem Odloku ni nikakršnih varnostnih mehanizmov, ki bi preprečevali, da bi bili kot obvezni člani lokalne turistične organizacije in s tem plačniki obvezne članarine določeni subjekti, ki sicer nimajo nobene povezave s turizmom. V zvezi z obsegom prihodka kot enim od kriterijev za plačevanje obvezne članarine pobudniki zatrjujejo, da bruto prihodek ne more biti relevantno merilo za razvrščanje v posamezne razrede. Pri Odloku2 posebej izpodbijajo tudi določbo drugega odstavka 10. člena, ki v primeru neplačila predvideva članarino s 50 % pribitkom. V zvezi z izpodbijano Odredbo pobudniki navajajo, da bi morebitno opredelitev dejavnosti oziroma kriterijev, na podlagi katerih se določi obvezno članstvo v lokalni turistični organizaciji, moral določiti

zakon in ne podzakonski akt. Menijo tudi, da je napadena Odredba tudi sicer šla precej preko okvirov zakona. Ker daje izpodbijana Odredba, skupaj z določbami Zakona in odlokov, podlago za obvezno plačevanje članarine kot obvezne dajatve, je tudi ta v neskladju z Ustavo iz razlogov, ki so bili že navedeni pri izpodbijanih določbah Zakona. Izpodbijana določba pa spravlja zavezance za plačilo, v primerjavi s tistimi, ki niso zavezanci, ker imajo sedež v občini, ki ni ustanovila lokalne turistične organizacije, v neenak položaj na trgu. Pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče Zakon v celoti razveljavi oziroma naj podrejeno razveljavi le izpodbijane določbe Zakona, druge izpodbijane akte pa naj v celoti odpravi. Svoj pravni interes izkazujejo z obveznim članstvom v lokalni turistični organizaciji in obveznostjo plačevanja članarine, kar je posledica izpodbijanih aktov in pomeni neposreden poseg v njihove pravice. Dva od treh pobudnikov izkazujeta tudi, da sta za zavarovanje svojih pravic sprožila upravni spor.

4. Na poslano pobudo sta Ustavnemu sodišču posredovala svoja stališča Ministrstvo za gospodarstvo in Mestna uprava Mestne občine Maribor. Ministrstvo v svojem odgovoru zavrača trditve pobudnikov o neustavnosti in nezakonnosti izpodbijanih predpisov. V zvezi z obveznim članstvom fizičnih in pravnih oseb v lokalnih turističnih organizacijah navaja, da je uvedeno z namenom večjega in tesnejšega sodelovanja, saj je delovanje teh oseb v tesni povezavi in prepleteno z delovanjem lokalne turistične organizacije; od uspešne promocije in razvoja turizma v posameznem kraju je odvisno tudi uspešno poslovanje teh subjektov. Nadalje Ministrstvo opozarja, da je izpodbijana Odredba prenehala veljati z uveljavitvijo nove Odredbe (Uradni list RS, št. 22/02). Ministrstvo v svojem odgovoru tudi navaja, da se v letošnjem letu predvideva temeljita novelacija ZPT, ki bo med drugim bistveno spremenila organiziranost v turizmu na lokalni ravni; po predlogu Ministrstva naj bi bilo uvedeno prostovoljno vključevanje subjektov v lokalne turistične organizacije. Mestna uprava mestne občine Maribor v svojem odgovoru navaja, da je po njeni oceni Odlok MOM v celoti v skladu z določbami ZPT. Meni, da občina sicer mora sodelovati v postopku ustanovitve lokalne turistične organizacije, da pa to ne pomeni, da kot ustanoviteljice ne bi mogle nastopati tudi druge osebe.

Prav zaradi vzpostavitve povezave med javnim in zasebnim sektorjem je potrebno, da kot soustanovitelji nastopijo tudi gospodarski subjekti s področja turizma.

5. Pobudniki Vera Slavič in drugi so se z vlogo z dne 12. 9. 2002 opredelili do stališč, ki jih je v zvezi s tem ustavnim sporom posredovalo Ministrstvo za gospodarstvo. Pojasnili so, da so s pobudo za oceno ustavnosti in skladnosti z Zakonom v izreku navedenih predpisov izpodbijali Odredbo kot tako, torej kot podzakonski akt, ki temelji na 12. členu ZPT. Zato izpodbijajo tudi novo Odredbo (Odredba z istim nazivom, Uradni list RS, št. 22/02 - v nadaljevanju Odredba2). Pobudniki se pri tem sklicujejo na razloge in utemeljitve iz svojih pobud.

#### B. - I.

6. Ustavno sodišče je ugotovilo, da sta Odlok MOM (razen 10. in 11. člena) in Odlok1 (razen 8. in 9. člena), ustanovitvena akta zavodov, ki po svoji naravi pomenita posamičen akt. Ustavno sodišče je že večkrat sprejelo stališče, da za presojo takih aktov ni pristojno (npr. v odločbi št. U-I-84/99 z dne 6. 7. 2000, Uradni list RS, št. 66/2000 in OdlUS IX,190). Zato je Ustavno sodišče pobudo Slavka Mohariča za presojo ustavnosti in zakonitosti izpodbijanih določb Odloka MOM zavrglo v obsegu, ki je razviden iz točke 3 izreka, ter pobudo Vere Slavič in drugih za presojo ustavnosti in zakonitosti Odloka1 v obsegu, ki je razviden iz točke 5 izreka.

7. Ustavno sodišče je zavrglo tudi pobudo pobudnika Slavka Mohariča, naj presodi skladnost ZPT in ZGSJ (točka 10 izreka).

Po 160. členu Ustave in po 21. členu Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) Ustavno sodišče ni pristojno odločati o medsebojni skladnosti zakonov, razen če bi bila neskladnost taka, da bi pomenila kršitev ustavnih načel pravne države (2. člen Ustave). Takšnih kršitev pobudnik ne zatrjuje (10. točka izreka).

#### B. - II.

8. Ustavno sodišče je pobude v preostalem delu sprejelo in glede na izpolnjene pogoje, določene v četrtem odstavku 26. člena ZUstS, takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Tako je ravnalo tudi glede Odredbe<sup>2</sup>, saj pobudniki ne navajajo novih razlogov ali razlogov, glede katerih bi se moralo Ministrstvo za gospodarstvo ponovno in posebej opredeliti. Glede na to te vloge ni bilo treba posredovati Ministrstvu za gospodarstvo. Nova odredba v primerjavi z razveljavljeno odredbo tudi nima za ta ustavni spor relevantnih sprememb.

9. Pri odločanju o pobudi Slavka Mohariča za oceno ustavnosti določb ZPT je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS začelo postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti 10. in 11. člena Odloka MOM. Navedeni določbi sta po naravi predpis in v medsebojni zvezi z določbami ZPT, ki določajo obvezno članstvo in obveznost plačevanja članarine lokalnim turističnim organizacijam.

#### B. - III.

##### Presoja 3. člena ZPT

10. Vsi pobudniki zatrjujejo, da sta tretji in četrti odstavek 3. člena ZPT v neskladju z Ustavo. Tretji odstavek 3. člena določa, da so člani lokalne turistične organizacije pravne osebe in podjetniki posamezniki, katerih dejavnost je neposredno povezana s turizmom, sobodajalci in kmetje, ki opravljajo gostinsko dejavnost. V četrtem odstavku tega člena pa je določeno, da so te osebe obvezno članice lokalnih turističnih organizacij, če imajo v občini svoj sedež, poslovno enoto ali drugo obliko registrirane dejavnosti in opravljajo s turizmom neposredno povezano dejavnost. Preostale izpodbijane določbe ZPT in podzakonskih aktov naj bi bile le nadaljnja izpeljava teh dveh, po zatrjevanju pobudnikov, neustavnih določb ZPT. Vsem pobudnikom je skupno tudi to, da vsi zatrjujejo, da sta določbi tretjega in četrtega odstavka 3. člena ZPT v neskladju z 42. členom Ustave. Zato se je Ustavno sodišče najprej opredelilo do te zatrjevane neskladnosti z Ustavo.

11. Po določbi drugega odstavka 42. člena Ustave je vsakomur zagotovljeno, da se zaradi izražanja in uresničevanja skupnih interesov povezuje s podobno mislečimi v obliko (združenje), ki naj predstavlja to povezano skupino ljudi. Ustavno sodišče je že presojalo, ali zakonsko predpisano obvezno članstvo v določeni obliki združevanja pomeni poseganje v svobodo združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave (odločba št. U-I-290/96, Uradni list RS, št. 49/98 in OdlUS, VII,124, odločba št. U-I-305/94, Uradni list RS, št. 23/97 in OdlUS VI, 44, odločba št. U-I-137/93, Uradni list RS, št. 42/94 in OdlUS III, 62 ter sklep št. U-I-48/92 z dne 11. 2.1993, Uradni list RS, št. 12/93 in OdlUS II,15). Sprejelo je stališče, da zbornice oziroma druge oblike združevanja, ki so ustanovljene z zakonom za izvrševanje javnih pooblastil in predvsem zaradi izvrševanja določenih nalog v javnem interesu, ne sodijo med združenja, ki jih varuje 42. člen Ustave. Zato predpisovanje obveznega članstva v take oblike združevanja ni poseg v navedeno ustavno pravico. Glede na to je bilo treba v obravnavanem primeru najprej ugotoviti ali je lokalna turistična organizacija takšna oblika združenja.

12. Po izpodbijanih določbah 3. člena ZPT lokalne turistične organizacije ustanovijo občine oziroma več občin na zaokroženem območju (drugi odstavek 3. člena ZPT) in niso ustanovljene z zakonom. Po 2. členu ZPT lokalne turistične organizacije opravljajo dejavnost pospeševanja turizma na lokalni ravni, pri čemer je dejavnost opredeljena v Zakonu kot dejavnost v javnem interesu. Med nalogami oziroma dejavnostjo lokalnih turističnih organizacij ni nalog, katerih izvajanje bi se lahko štelo za javno pooblastilo, kot je to opredeljeno v drugem odstavku 121. člena Ustave. Na dejstvo, da pri lokalnih turističnih organizacijah ne gre za ustanovitev združenja (organizacije) z zakonom, in na dejstvo, da lokalne turistične organizacije ne izvajajo nikakršnih javnih pooblastil, je bilo opozorjeno v zakonodajnem postopku tudi s strani Sekretariata Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve ob obravnavi amandmaja k predlogu zakona, ki je na novo opredelil vsebino 3. člena ZPT. Obvezno vključevanje fizičnih in pravnih oseb v lokalne turistične organizacije je bilo v ZPT vneseno šele z amandmajem v okviru druge obravnave Zakona. Do tedaj predlog ZPT take obveznosti ni predvidel, še več, med načeli ZPT (Poročevalec, št. 18/96, str. 68) je bilo poudarjeno prostovoljno povezovanje gospodarskih in drugih subjektov na podlagi interesa pri pospeševanju turizma.

Prostovoljnost je bila tudi dosledno izpeljana v besedilih predlogov ZPT, ki jih je Vlada kot predlagateljica posredovala Državnemu zboru za prvo in drugo obravnavo. V ustanovitev lokalne turistične organizacije so se po predloženih besedilih zainteresirane fizične in pravne osebe lahko

vklučile prostovoljno. Da je zastavljene cilje možno doseči tudi brez obveznega vključevanja prizadetih v lokalne turistične organizacije, pa izhaja tudi iz odgovora Ministrstva za gospodarstvo, ki za letošnje leto napoveduje novelacijo ZPT in bistvene spremembe sistema organiziranosti turizma na lokalni ravni, vključno z uvedbo prostovoljnega vključevanja subjektov v lokalne turistične organizacije.

13. Glede na navedeno pri lokalnih turističnih organizacijah ne gre za obliko združevanja, kjer zakonodajalec zaradi razlogov, navedenih v točki 11 obrazložitve te odločbe, lahko predpiše obvezno združevanje, ne da bi to pomenilo poseg v pravico do svobodnega združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave. Zato predpisano obvezno članstvo v lokalni turistični organizaciji pomeni poseg v pravico iz drugega odstavka 42. člena Ustave.

Posegi v človekove pravice so v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave dopustni samo, če tako določa Ustava, oziroma kadar to zahteva varstvo človekovih pravic drugih. Ustava v tretjem odstavku 42. člena določa, da je možno pravico do svobodnega združevanja omejiti le, če to zahtevajo varnost države ali javna varnost ter varstvo pred nalezljivimi boleznimi. To pa pomeni, da že Ustava sama določa ustavno dopustne cilje, zaradi katerih je sploh mogoče poseči v pravico do svobodnega združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave. V primeru izpodbijane določbe četrtega odstavka 3. člena ZPT očitno ne gre za tak primer in je zato določitev obveznega združevanja v te organizacije nedopusten poseg v navedeno človekovo pravico. Ker je določba četrtega odstavka 3. člena ZPT v neskladju z 42. členom Ustave, jo je Ustavno sodišče razveljavilo. Iz enakih razlogov je bilo treba razveljaviti tudi določbo tretjega odstavka 3. člena ZPT (točka 1 izreka).

14. Izhajajoč iz stališča, da je obvezno članstvo v lokalnih turističnih organizacijah neskladno z Ustavo, pobudniki izpodbijajo tudi določbe členov 11 (dejansko izpodbijajo le prvi odstavek tega člena) in 12 do 20 ZPT, ki se nanašajo na članarino, ter 46. člen Zakona, ki sankcionira neplačevanje članarine. Izpodbijana določba 11. člena ZPT v prvem odstavku občinam nalaga, da predpišejo članarino za lokalne turistične organizacije. V 12. členu ZPT je dana podlaga pristojnemu ministru, da s podzakonskim aktom določi dejavnosti, ki so neposredno povezane s turizmom, nosilci take dejavnosti pa so glede na tretji in četrti odstavek 3. člena ZPT obvezni člani v lokalni turistični organizaciji. Členi 13 do 17 Zakona opredeljujejo način določitve članarine, 18. člen določa odmero in način plačevanja članarine, 19. člen dolžnost posredovanja podatkov o opravljanju dejavnosti in o obsegu prihodka ter pooblastilo občini, da te podatke sporoči davčnemu organu, ter 20. člen način izterjave neplačane članarine. Lokalna skupnost lahko po 147. členu Ustave predpisuje davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon. Z drugimi besedami to pomeni, da morajo dajatve, ki jih uvaja lokalna skupnost, temeljiti na zakonu. Obvezno članstvo v lokalnih turističnih organizacijah, kot ga je predvideval razveljavljeni četrti odstavek 3. člena ZPT, ni v skladu z Ustavo. To članstvo je lahko samo prostovoljno. To pa pomeni, da o članarini lahko odločajo samo tisti, ki se svobodno odločijo postati člani te organizacije. Izpodbijane določbe, ki se nanašajo na članarino in članstvo v lokalnih turističnih organizacijah, so neposredno povezane z razveljavljenim tretjim in četrtim odstavkom 3. člena ZPT in brez njega tudi nimajo podlage. Zato je Ustavno sodišče, upoštevajoč to povezanost in navedene razloge za razveljavitev tretjega in četrtega odstavka 3. člena ZPT, razveljavilo določbe prvega odstavka 11. člena, 12. do 20. člena in 46. člena ZPT (točka 1 izreka). Iz istega razloga pa je razveljavilo tudi določbo osmega odstavka 3. člena Zakona ZPT, ki članom lokalnih turističnih organizacij (iz razveljavljenega tretjega odstavka 3. člena ZPT) predpisuje plačevanje članarine (točka 1 izreka). Ta določba je povezana z določbo razveljavljenega tretjega odstavka 3. člena ZPT. Zato jo je bilo treba razveljaviti.

15. Ker je Ustavno sodišče razveljavilo izpodbijane določbe ZPT zaradi ugotovljene neskladnosti z drugim odstavkom 42. člena Ustave, ni bilo treba presojeti skladnosti izpodbijanih določb Zakona z drugimi členi Ustave, ki jih navajajo pobudniki.

16. Ker je Ustavno sodišče razveljavilo določbe ZPT, ki so podlaga za obvezno članstvo v lokalni turistični organizaciji, tudi ne more biti več ustavnopravno sporna določba sedmega odstavka 3. člena ZPT, saj je odločitev o članstvu lahko le prostovoljna, s tem pa tudi sprejemanje ali nesprejemanje aktov, ki konkretno opredeljujejo pravice članov. Pobudo za oceno ustavnosti sedmega odstavka 3. člena je zato Ustavno sodišče zavrnilo kot očitno neutemeljeno (točka 2 izreka).

#### Presoja 10. in 11. člena Odloka MOM

17. Določbi 10. in 11. člena Odloka MOM sta neposredno povezani z razveljavljenima določbama 3. in 11. člena ZPT. Iz enakih razlogov, zaradi katerih sta bili v neskladju z Ustavo razveljavljeni določbi ZPT, ki določata obvezno članstvo v lokalni turistični organizaciji in plačevanje članarine, sta v neskladju z Ustavo tudi določbi 10. in 11. člena Odloka MOM. Zato ju je Ustavno sodišče razveljavilo (točka 4 izreka).

B. - V.

#### Presoja 8. in 9. člena Odloka1

18. Tudi določbi 8. in 9. člena Odloka1 sta povezani z razveljavljenima določbama 3. in 11. člena ZPT. Tako določa 8. člen Odloka1 (obvezno) članstvo v zavodu (lokalni turistični organizaciji) in 9. člen obvezno plačevanje članarine. Iz istih razlogov, zaradi katerih sta razveljavljeni določbi 3. in 11. člena ZPT v neskladju z Ustavo, sta tudi navedeni določbi Odloka1 v neskladju z drugim odstavkom 42. člena Ustave. Zaradi tega in ker temeljita na razveljavljenih določbah Zakona, ju je Ustavno sodišče razveljavilo (točka 6 izreka). Za razveljavitev in ne za odpravo, kot so predlagali pobudniki, se je Ustavno odločilo, ker je ocenilo, da bodo pobudniki glede na svoje navedbe lahko sami dosegli odpravo škodljivih posledic v okviru upravnih in sodnih postopkov, ki so jih sprožili.

B. - VI.

#### Presoja Odloka2

19. Pobudnica Vera Slavič in drugi izpodbijajo ustavnost 2., 3. in 10. člena Odloka2, predlagajo pa odpravo celotnega Odloka2.

Izpodbijani Odlok2 je bil sprejet na podlagi 3., 11. in 13. do 19. člena ZPT. Gre za člene ZPT, ki jih je Ustavno sodišče s to odločbo razveljavilo. Glede na to Odlok2 nima več zakonske podlage. Odlok2 temelji na obveznem članstvu v lokalni turistični organizaciji in obvezni članarini. Iz istih razlogov, zaradi katerih so razveljavljene določbe ZPT v neskladju z Ustavo, je tudi Odlok2 v neskladju z drugim odstavkom 42. člena Ustave.

Glede na navedeno in upoštevaje povezanost določb izpodbijanega Odloka2 z razveljavljenimi določbami ZPT, je Ustavno sodišče izpodbijani Odlok2 v celoti razveljavilo (točka 7 izreka).

Ustavno sodišče se ni odločilo za odpravo Odloka2, kakor so predlagali pobudniki, saj je tudi v tem primeru ocenilo, da bodo pobudniki lahko dosegli odpravo škodljivih posledic v okviru upravnih in sodnih postopkov, ki so jih sprožili.

B. - VII.

#### Presoja Odredbe

20. Pobudniki izpodbijajo Odredbo, ker menijo, da bi kriterije, na podlagi katerih bi se določalo obvezno članstvo v lokalni turistični organizaciji, moral določati Zakon, kolikor tudi to ne bi bilo ustavno sporno. Odredbo je izdal pristojni minister na podlagi 12. člena ZPT (in 99. člena Zakona o upravi, Uradni list RS, št. 67/94 - ZUpr), ki ga je Ustavno sodišče s to odločbo razveljavilo. Izpodbijana Odredba je prenehala veljati 14. 3. 2002, ko je začela veljati nova Odredba o opredelitvi s turizmom neposredno povezanih dejavnosti in njihovi razvrstitvi v skupine (Odredba2), ki je izpodbijano odredbo razveljavila. Po 47. členu ZUstS presoja Ustavno sodišče predpise in splošne akte, ki so prenehali veljati, če so izpolnjeni določeni pogoji. Pobudniki imajo interes za ugotovitev neskladnosti izpodbijane Odredbe z Ustavo in Zakonom, saj so sprožili ustrezne postopke pred upravnimi organi oziroma Upravnim sodiščem, katerih rezultat je povezan z vprašanjem skladnosti Odredbe z Ustavo in Zakonom.

Odredba, ki je sicer prenehala veljati, torej še učinkuje na njihov položaj. Zato jo je Ustavno sodišče presojalo.

21. Izpodbijana Odredba je imela materialno podlago v razveljavljenem 12. členu ZPT. Glede na to, da je Ustavno sodišče s to odločbo razveljavilo vse tiste določbe ZPT, ki so opredeljevale obvezno članstvo v lokalni turistični organizaciji in plačevanje obvezne članarine, je bilo treba glede izpodbijane Odredbe ugotoviti, da je bila v neskladju z Ustavo. V neskladju z Ustavo je bila iz istih razlogov, zaradi katerih sta bili v neskladju z Ustavo določbi 3. in 11. člena ZPT. Ta ugotovitev ima učinek razveljavitve, saj bodo pobudniki škodljive posledice protiustavnosti in nezakonnosti te Odredbe lahko odpravili v okviru upravnih in sodnih postopkov, ki so jih sprožili. Ker tudi nova Odredba<sup>2</sup> temelji na razveljavljenem 12. členu ZPT, jo je Ustavno sodišče razveljavilo iz istih razlogov. Ustavno sodišče se je za razveljavitve in ne za odpravo Odredbe<sup>2</sup> odločilo iz razlogov, kot jih je navedlo ob razveljavitvi prvotne Odredbe.

#### B. - VIII.

22. Ker je Ustavno sodišče izpodbijane podzakonske akte iz razlogov, navedenih v obrazložitvi, v celoti ali deloma razveljavilo (točke 4, 6, 7 in 9 izreka) oziroma je ugotovilo, da so bili v neskladju z Ustavo (točka 8 izreka), ni presojalo skladnosti teh aktov še z drugimi členi Ustave in Zakona, na katere se sklicujejo pobudniki.

#### C.

23. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 25. člena, drugega odstavka 26. člena, 30. člena, 43. člena ter tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: namestnik predsednice dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, mag. Marija Krisper Kramberger, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Namestnik predsednice  
dr. Janez Čebulj