



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-134/96

Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Wedam-Lukić

Ustavno sodišče je v drugi točki izreka zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 1. 2., 3. in 18. člena Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94 - v nadaljevanju:

ZRPJZ), ker je presodilo, da navedene določbe niso v neskladju z Ustavo. Ob obravnavanju te zadeve pa se je postavilo vprašanje, ali ni morda v neskladju z Ustavo celotna ureditev plač v javnih zavodih.

Po Zakonu o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 - v nadaljevanju: ZZ) se javni zavodi ustanovijo za opravljanje javnih služb s področja vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja. V času samoupravnega družbenoekonomskega sistema so se te - tako imenovane "družbene" dejavnosti izvajale v okviru organizacij združenega dela, ki so pridobivale sredstva za svoje delo v sistemu svobodne menjave dela v samoupravnih interesnih skupnosti ter z neposredno menjavo dela in sredstev z neposrednimi uporabniki. S tako pridobljenimi sredstvi so samostojno razpolagale, veljale pa so nekatere omejitve glede delitve sredstev za osebne dohodke (predvsem v obliki "zamrznitev"). Odpravljanje samoupravnega družbenoekonomskega sistema in družbene lastnine je povzročilo spremembe tudi na področju izvajanja družbenih dejavnosti. Z ustavnimi amandmaji iz leta 1989 je bilo odpravljeno samoupravno sporazumevanje in dogovarjanje ter svobodna menjava dela, sistem financiranja pa prenešen na proračun.

Podlago za statusno preoblikovanje nekdanjih organizacij združenega dela s področja družbenih dejavnosti v zavode je dal ZZ, ki so mu sledile spremembe področne zakonodaje: najprej na področju raziskovanja (1991), nato zdravstva, socialnega varstva, kulture in na koncu še vzgoje in izobraževanja (1996). Vendar so ostala nekatera temeljna vprašanja glede lastninskih razmerij in upravljanja nedorečena. Ker naj bi se obseg dejavnosti, ki naj bi se opravljal kot javna služba, določil z nacionalnimi programi, pa so v večini primerov ostala nedefinirana tudi vprašanja vrste in obsega javne službe.

Z ZRPJZ je regulativno in kontrolno vlogo nad plačami zaposlenih v javnih zavodih v celoti prevzela država. Zavodi imajo določeno svobodo samo pri oblikovanju dela plače za delovno uspešnost, vendar so tudi pri tem omejeni. Ta del plače lahko znaša največ 20% osnovne plače zaposlenega (člen 17/1), v globalu pa lahko sredstva za plačilo delovne uspešnosti znašajo največ 3% sredstev za plače v javnem zavodu oziroma v državnem organu (člen 18/1). S soglasjem ustanovitelja lahko ta znesek presežejo javni zavodi, ki pridobivajo del sredstev na trgu (člen 18/3).

Po 48. členu ZZ pridobiva zavod sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu ter iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom. Na posameznih področjih pa so uveljavljeni različni sistemi financiranja. Nekateri javni zavodi se financirajo iz državnega proračuna in iz občinskih proračunov, vendar niti glede teh ne velja enoten sistem. Na področju šolstva velja sistem financiranja izvajalskih organizacij, tako da so v proračunu posebej določena sredstva za plače, za prispevke delodajalca, za druge osebne prejemke ter za materialne stroške in amortizacijo. Sredstva za plače pridobiva zavod na podlagi sistemiziranih in zasedenih delovnih mest in na tej podlagi se mu izplačujejo akontacije na dan izplačila plač, za druge namene pa dobiva sredstva iz proračuna enkrat ali večkrat mesečno. Na področju raziskovanja se financiranje izvaja na temelju pogodbe, ki določa vrsto in obseg javne službe ter ceno in dinamiko plačil. Cena vsebuje plače oziroma osebne prejemke zaposlenih (po zakonu, kolektivni pogodbi in normativih), materialne stroške in amortizacijo. Povsem drugače je urejeno financiranje javnih zavodov na področju zdravstvene dejavnosti, kamor spadajo tudi lekarne. Zdravstveni zavodi pridobivajo

sredstva na podlagi pogodb med izvajalci in zavarovalnico iz prispevkov iz naslova obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, iz doplačil uporabnikov, iz plačil zasebnih zavarovalnic ter le izjemoma neposredno iz proračuna (na račun nekaterih programov javne zdravstvene službe in za investicije).

Zakon o razmerjih plač v 2. členu določa, da se sredstva za plače, ki se zagotavljajo iz proračuna in drugih javnih sredstev, zagotavljajo po merilih, določenih s tem zakonom. Iz tega je mogoče sklepati, da je država uredila plače predvsem zato, da bi zagotovila smotrno in usklajeno uporabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

S tem v zvezi pa se zastavlja vprašanje, ali je prav, da je zakonodajalec plače vseh zaposlenih uredil enako, ne glede na vir financiranja. Vprašanje je tudi, ali je prav, da država določa plače zaposlenim v tistih izvajalskih organizacijah, ki se financirajo projektno oziroma po pogodbah. Smotrna uporaba proračunskih sredstev se v tem primeru zagotavlja že s tem, da se financiranje izvaja po uveljavljenih normativih, s stališča financerja pa je položaj povsem enak, kot če financira zasebnega izvajalca. Po 28. členu ZZ se namreč lahko da koncesija za opravljanje javne službe "tudi podjetju, društvu, drugi organizaciji ali zasebniku", če izpolnjuje z zakonom predpisane pogoje. Drugo vprašanje je, koliko lahko država ureja plače zaposlenih kot ustanovitelj javnega zavoda oziroma kot lastnik njegovega premoženja. Svoje ustanoviteljske pravice lahko namreč uveljavlja že prek svojih predstavnikov v organih zavoda, kot "lastnik" premoženja pa bi lahko uveljavljala svoja lastninska upravičenja z udeležbo na "dobičku", vendar tega ni storila. Po členu 48/2 ZZ se presežek dohodka ne izroči v proračun, ampak ga mora zavod uporabiti za "opravljanje in razvoj dejavnosti". Poleg tega je država tudi ustanovitelj in lastnik javnih podjetij in skladov, vendar njihovih plač ne ureja na enak način.

Nekonsistentnost ureditve pa se kaže tudi v tem, da so javni zavodi definirani kot neprofitne organizacije, po 6. členu Zakona o davku na dobiček pravnih oseb (Ur. l. RS št. 72/93 itd.) pa so oproščeni plačevanja davka na dobiček, "razen za pridobitno dejavnost".

Iz povedanega je razvidno, da je zakonodajalec uveljavil enak sistem plač kot za zaposlene v državnih organih in organih lokalnih skupnosti samo za zaposlene v javnih zavodih, ne pa tudi za zaposlene v javnih podjetjih in skladih, po drugi strani pa je za vse javne zavode uveljavil enoten sistem plač, ne da bi pri tem upošteval razlike v ustanoviteljstvu, lastništvu in v načinu financiranja. Zaradi tega prihaja do težav tudi pri izvajanju Zakona, ko včasih ni jasno, ali nastopa Vlada kot uredbodajalec, kot ustanovitelj oziroma delodajalec ali kot financer, kar se je pokazalo tudi ob presoji izpodbijanega sklepa Vlade iz tretje točke izreka.

Menim, da sedanja ureditev sistema plač v javnem sektorju ni ustrezna. Če je bila še nekako sprejemljiva v času sprejetja zakona, ki je skušal kot "začasen" na interventen način odpraviti nerazumne razlike med plačami, pa bi bil zdaj že čas za sprejem ustrežnejše ureditve. Vprašanje pa je, ali je sedanja ureditev zaradi navedenih pomanjkljivosti tudi že v neskladju z Ustavo, ali gre samo za vprašanje njene primernosti. V konkretnem primeru so pobudniki posamezne določbe ZRPJZ izpodbijali samo s stališča javnih zavodov, ki del sredstev pridobivajo na trgu, zato se je Ustavno sodišče omejilo na presojo navedenih vprašanj. S tega vidika pa ni bilo mogoče najti prepričljivih razlogov za stališče, da so izpodbijane določbe v neskladju z Ustavo, zato sem tudi sama glasovala za večinsko odločbo.

dr. Dragica Wedam-Lukić