



**REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-134/96

Datum: 23.9.1999

**O D L O Č B A**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude Javnega zavoda Žalske lekarne, Žalec, in Javnega zavoda Lekarna Slovenska Bistrica, ki ju zastopa Marjetica Nosan, odvetnica v Celju, Gorenjske lekarne, Kranj, in Lekarne Ljubljana, ki ju zastopa Bojana Ozimek, odvetnica v Ljubljani, ter Obalne lekarne Koper, ki jo zastopa mag. Gregor Velkavrh, odvetnik v Kopru, na seji dne 23. septembra 1999

**o d l o č i l o :**

1. Določba prvega odstavka 17. člena Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94) se razveljavi, kolikor se nanaša na javne zavode, ki opravljajo gospodarsko dejavnost v skladu z zakonom.
2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 1., 2., 3. in 18. člena v prvi točki navedenega zakona se zavrne.
3. Sklep Vlade št. 113-02/93-4/20-8 z dne 15. 12. 1994, kolikor zajema subjekte, pri katerih Vlada ne izvršuje pristojnosti delodajalca oziroma ustanoviteljskih pravic v skladu z aktom o ustanovitvi, ni začel veljati in se ni smel uporabljati, ker ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnik Javni zavod Žalske lekarne je vložil pobudo za oceno ustavnosti 17. in 18. člena Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZRPJZ) in 30. in 31. člena Pravilnika o napredovanju delavcev, zaposlenih v zdravstvu (Uradni list RS, št. 41/94).

Pobudnica Gorenjska lekarna je vložila pobudo za oceno ustavnosti 3., 17. in 18. člena ZRPJZ ter Sklepa Vlade št. 113-02/93-4/20-8 z dne 15. 12. 1994 (v nadaljevanju: Sklep Vlade). Lekarna Ljubljana in Lekarniška zbornica Slovenije izpodbijata 1., 3., 17. in 18. člen ZRPJZ, Obalne lekarne Koper pa poleg navedenih določb še 2. člen ZRPJZ. Javni zavod Lekarna Slovenska Bistrica izpodbija 1., 17. in 18. člen ZRPJZ ter 30. in 31. člen Pravilnika o napredovanju delavcev, zaposlenih v zdravstvu.

2. Pobudniki menijo, da so izpodbijane določbe v neskladju s 14. členom Ustave, saj naj bi v primeru, če veljajo tudi za določanje in izplačevanje plač iz sredstev, ki niso zagotovljena in pridobljena iz proračunov in drugih javnih sredstev, postavljale v lekarnah zaposlene delavce v neenakopraven položaj v primerjavi z drugimi delavci, ki lahko s sredstvi, pridobljenimi s prodajo na trgu, razpolagajo za plače brez takšnih omejitev. Pobudniki menijo, da izpodbijano omejevanje ni niti potrebno niti smiselno. Izpodbijana ureditev pa naj bi bila v neskladju tudi s prvim odstavkom 74. člena Ustave, po katerem je gospodarska pobuda svobodna. Upoštevanje izpodbijanih določb ZRPJZ tudi v zvezi s sredstvi, ki niso pridobljena iz proračunov in drugih javnih sredstev, naj bi delavcem odvzelo pravico do svobodne gospodarske pobude, saj jim onemogoča, da bi o rezultatih dela odločali tako kot drugi delavci, ki sredstva pridobivajo z udeležbo na trgu in jih za plače razporejajo brez omejitev v smislu izpodbijanih določb.

3. Pobuda Javnega zavoda Žalske lekarne je bila poslana Državnemu zboru, ki nanjo ni odgovoril.

4. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je ob pobudi Javnega zavoda Žalske lekarne pojasnilo, da se glede na Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 - v nadaljevanju: ZZ) javni zavod ustanovi z namenom, da opravlja javno službo. ZZ sicer dopušča, da javni zavod opravlja tudi druge dejavnosti, torej tudi gospodarske dejavnosti, vendar pa ne na škodo javne službe, zaradi katere je bil javni zavod ustanovljen. To je razvidno iz 18. člena navedenega zakona, ki dopušča opravljanje gospodarske dejavnosti le v primeru, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. Javni zavodi imajo po ZZ povsem drugačen status kot gospodarske organizacije. Med drugim je za ta poseben status značilna poudarjena vloga ustanovitelja pri urejanju številnih pomembnih vprašanj. Določbe, ki urejanje določenih vprašanj vežejo na soglasje ustanovitelja, vsebujejo tako ZZ kakor tudi zakoni, ki urejajo posamezna področja dejavnosti, na katerih običajno delujejo javni zavodi (n.pr. šolstvo, zdravstvo, kultura itd.). Zato opravljanja gospodarske dejavnosti v okviru javnega zavoda ni mogoče enačiti z opravljanjem te dejavnosti v gospodarskih organizacijah. Ministrstvo posebej opozarja, da javni zavod ne more samostojno razpolagati s presežki prihodkov nad odhodki. Po 48. členu ZZ sme zavod presežek uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Po navedbah tega ministrstva akti o ustanovitvi javnih zavodov in njihovi statuti, ki so bili sprejeti s soglasjem ustanovitelja, večinoma vsebujejo posebne določbe o omejevanju razpolaganja s presežki. Zato naj ne bi bila točna trditev Javnega zavoda Žalske lekarne, da je ZRPJZ odvzel delavcem pravico, da samostojno razpolagajo z ustvarjenim dohodkom. Upošteva je navedene posebnosti statusa javnih zavodov je ZRPJZ v izpodbijanih določbah delavcem dal možnost, da del ustvarjenega prihodka na trgu namenijo v soglasju z ustanoviteljem za delovno uspešnost. Prav tako naj ne bi bila točna trditev, da je zavod glede na 2. člen ZRPJZ dolžan upoštevati določbe o količnikih, napredovanju, delovni uspešnosti in dodatkih le pri plačah, ki se financirajo iz sredstev, ki jih prejema zavod za opravljanje lekarniške dejavnosti kot javne službe. Glede na določbe prvega člena ZRPJZ se namreč plače določajo in izplačujejo na podlagi tega zakona zaposlenim v državnih organih in v organih lokalnih skupnosti ter v javnih zavodih s področij, ki so navedena v tem členu. Pri tem ni pomemben vir financiranja. Glede na to, da je pobudnik javni zavod s področja zdravstva, veljajo zanj vse določbe ZRPJZ - tako za določanje kakor tudi za izplačevanje plač vseh zaposlenih (torej tudi 17. in 18. člen), pa čeprav del sredstev pridobiva tudi s prodajo blaga in storitev na trgu. Če bi bilo sprejeto stališče, ki ga zagovarja pobudnik, bi imeli v istem zavodu dva različna plačilna sistema, kar pa ne bi bilo sprejemljivo.

5. V zvezi s pobudo, ki je bila vložena zoper Sklep Vlade, po katerem znašajo sredstva za delovno uspešnost po ZRPJZ za mesec januar 1998 1% sredstev za plače (zadeva je vpisana pod št. U-I-36/98), je Vlada pojasnila, da se v skladu z določbami zakonov, ki urejajo financiranje dejavnosti in nalog, ki jih opravljajo državni organi in javni zavodi, sredstva za plače zaposlenih, ki opravljajo naloge iz državne pristojnosti ali javno službo, večinoma zagotavljajo iz javnih sredstev. Financer je pri zagotavljanju sredstev za plače dolžan spoštovati določbe zakonov in kolektivnih pogodb. S predpisom je določena le zgornja meja sredstev za uspešnost, niti zakon niti kolektivne pogodbe pa ne določajo spodnje meje. Zato obseg teh sredstev lahko določi organ, ki je pristojen za financiranje dejavnosti oziroma zagotavljanje sredstev za plače. V primeru, ko gre za javne zavode, državne organe in organe lokalnih skupnosti, naj bi bilo treba izhajati iz dejstva, da se obseg sredstev javne porabe določi v Državnem zboru Republike Slovenije ob obravnavi proračunskega memoranduma, državnega proračuna in usklajenih bilanc sredstev pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstvenega zavarovanja in bilanc občinskih proračunov. V vseh navedenih primerih gre za javna sredstva, zato ne bi bilo sprejemljivo, da bi bil možni obseg mase sredstev, namenjenih za delovno uspešnost zaposlenih, pri posameznih porabnikih določen različno, saj bi to zaposlene na tem področju postavljalo v neenak položaj. Izpodbijani sklep naj bi po mnenju Vlade ne bil podzakonski predpis, za katerega bi bilo potrebno izrecno pooblastilo v zakonu in zato tudi ni bil objavljen, ampak je bil neposredno vročen javnim zavodom in državnim organom.

B. - I.

6. Ustavno sodišče je pobude iz 1. točke obrazložitve te odločbe zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo, del pobude, ki se nanaša na Pravilnik o napredovanju delavcev, zaposlenih v zdravstvu, pa je izločilo in jo bo obravnavalo posebej.

7. Pobudnica Lekarniška zbornica utemeljuje svoj pravni interes z določbama 38. in 39. člena Zakona o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92 - v nadaljevanju: ZLD), po katerih je kot pravna oseba ustanovljena za učinkovito opravljanje lekarniške dejavnosti in za zagotavljanje njene strokovnosti ter za izpolnjevanje drugih skupnih nalog. Lekarniška zbornica varuje gospodarske interese članov in daje pristojnim organom in zavodom poročila, mnenja in predloge tudi glede drugih problemov, ki se nanašajo na lekarniško dejavnost.

8. Politične stranke, društva, zbornice in združenja imajo pravni interes le za izpodbijanje predpisov, ki neposredno posegajo v njihove pravice, pravne interese ali pravni položaj. Za pobude, ki jih ti subjekti vlagajo v imenu in zaradi interesov svojih članov, njihov pravni interes v smislu 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) ni izkazan (ustaljena praksa Ustavnega sodišča, glej npr. odločba št. U-I- 9/98 z dne 16. 4. 1998 - Uradni list RS, št. 39/98 in OdlUS VII, 74). Pobudnica ne trdi, da bi izpodbijane določbe ZRPJZ posegale v njen pravni položaj, ampak svoj pravni interes utemeljuje s tem, da ji Zakon nalaga varovanje gospodarskih interesov njenih članov. S tem pa pravnega interesa ni izkazala. Če bi vložila pobudo za oceno ustavnosti izpodbijanih določb le Lekarniška zbornica, bi jo bilo treba zavreči. Ustavno sodišče zato njenih navedb v vlogi z dne 21. 4. 1997 pri presoji ni upoštevalo kot navedb udeleženca v postopku. Pojasnila, poslana po telefaksu dne 16. 7. 1998, pa so bila upoštevana kot pojasnila, pridobljena po prvem odstavku 26. člena ZUstS.

9. Predlogov za razpis javne obravnave Ustavno sodišče ni sprejelo, ker je dejansko stanje dovolj pojasnjeno in dodatno pojasnjevanje udeležencev ni potrebno. Ustavno sodišče je sprejelo pobude za oceno prvega odstavka 17. člena in Sklepa Vlade. Nasprotnemu udeležencu je bila poslana pobuda Javnega zavoda Žalske lekarne. Ker tudi vse kasnejše pobude iz vsebinsko enakih razlogov izpodbijajo določbo 17. člena ZRPJZ, je bilo mogoče šteti, da so izpolnjeni pogoji za odločanje po četrtem odstavku 26. člena ZUstS.

10. Prav tako pa so izpolnjeni ti pogoji za odločanje o ustavnosti oziroma zakonitosti Sklepa Vlade. Pobuda Gorenjske lekarne sicer ni bila izrecno poslana Vladi v odgovor, pač pa se je Vlada izjavila o pobudi Sindikata vzgoje, izobraževanja in znanosti Slovenije, ki izpodbija sklep Vlade št. 113-01/98-1 z dne 8. 1. 1998 (točka 5 obrazložitve) in o kateri bo Ustavno sodišče odločalo posebej v zadevi št. U-I-36/98. Ker gre za vsebinsko enaka sklepa Vlade, ki se razlikujeta le po času veljavnosti in ker so razlogi, zaradi katerih Sindikat izpodbija sklep Vlade, bistveno enaki razlogom, zaradi katerih je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost izpodbijanega sklepa, je bilo glede na naravo ustavnosodne presoje mogoče šteti, da so izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS. Zato je Ustavno sodišče takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

## B. - II.

11. Pravica do plače (osebnega dohodka) ni izrecno navedena kot ustavna pravica. Kot splošno človekovo pravico jo navaja Splošna deklaracija o človekovih pravicah (23. člen)[1], posebej pa tudi Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (7. člen)<sup>2</sup>. Zakon zagotavlja delavcem za delo osebni dohodek (plačo) v skladu s splošnim aktom, usklajenim s kolektivno pogodbo in zakonom (prvi odstavek 49. člena Zakona o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja, Uradni list SFRJ, št. 60/89 in 42/90 - v nadaljevanju: ZTPDR) ter pravico do zjamčenega osebnega dohodka (plače) v skladu z zakonom in splošnim aktom oziroma kolektivno pogodbo (51. člen ZTPDR). To velja tudi za zaposlene v zavodih (5. člen ZZ). Iz navedenih aktov in predpisov izhaja, da sta zaposlenim iz delovnega razmerja zakonsko zagotovljeni pravica do plače za opravljeno delo in zjamčena plača. Ni pa mogoče šteti kot pridobljene pravice plače v določeni višini, ker se ta lahko spreminja v skladu z zakonom, kolektivno pogodbo in splošnim aktom delodajalca (tako tudi v odločbi št. U-I-12/95 z dne 20. 11. 1997 - Uradni list RS, št. 76/97 in OdlUS VI, 152).

12. Po ZZ so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje v zakonu navedenih dejavnosti, med njimi tudi dejavnosti zdravstva, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Kljub načelni opredelitvi zavodov kot nepridobitnih organizacij pa ZZ v drugem odstavku 18. člena zavodom dopušča tudi opravljanje gospodarske (torej pridobitne) dejavnosti, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. V tem primeru je zavod tudi davčni zavezanec za plačilo davka od dobička pravnih oseb. Po peti alineji 6. člena Zakona o davku od dobička pravnih oseb

(Uradni list RS, št. 72/93, 20/95, 18/96 in 34/96 - ZDDPO) ne plačujejo davka na dobiček pravnih oseb javni zavodi, razen za pridobitno dejavnost. Po 22. in 23. členu ZZ se določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika, občina ali mesto, opravljajo kot javne službe. Opravljajo jih javni zavodi.

13. ZLD opredeljuje lekarniško dejavnost kot javno službo, ki jo opravljajo javni zavodi in na podlagi koncesije zasebniki - lekarnarji. Lekarniška dejavnost je po navedenem zakonu del zdravstvene dejavnosti, ki zagotavlja preskrbo prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in drugih organizacij z zdravili. Preskrba z zdravili obsega izdajo zdravil na recept in brez recepta ter magistralno pripravo zdravil. Po tretjem odstavku 2. člena ZLD lahko lekarne poleg lekarniške dejavnosti opravljajo še naslednje dejavnosti: preskrbo s pomožnimi zdravilnimi sredstvi, ortopedskimi pripomočki, sredstvi za nego in drugimi sredstvi za varovanje zdravja; izdajanje veterinarskih zdravil; izdelovanje in preverjanje kakovosti zdravil in pomožnih zdravilnih sredstev; ter svetovanje pri predpisovanju in uporabi zdravil. V tem delu pridobivajo lekarne sredstva na način, ki je značilen za trgovinsko dejavnost. To izhaja tudi iz Uredbe o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije dejavnosti (Uradni list RS, št. 34/94, 3/95, 33/95, 15/96 in 89/98), ki lekarniško dejavnost uvršča v skupino G 52 - trgovina na drobno.

#### B. - III.

14. Pobudniki izpodbijajo določbe 1., 2., 3., 17. in 18. člena ZRPJZ. Po mnenju pobudnikov je izpodbijana ureditev v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena (načelo enakosti) in 74. členom (načelo svobodne gospodarske pobude) Ustave, kolikor velja tudi za izplačevanje plač iz sredstev, pridobljenih na trgu.

15. Po 1. členu ZRPJ se na njegovi podlagi določajo in izplačujejo plače funkcionarjev in drugih zaposlenih v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, po 2. členu pa se po merilih, določenih s tem zakonom, zagotavljajo sredstva za plače iz proračunov in drugih javnih sredstev. Po 3. členu Zakona je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Pobudniki izpodbijajo tudi 17. in 18. člen ZRPJZ, ki se nanašata na nagrajevanje delovne uspešnosti zaposlenih v javnih zavodih. Po prvem odstavku 17. člena Zakona lahko del plače za delovno uspešnost znaša največ 20% osnovne plače zaposlenega, vendar po drugem odstavku tega člena ta omejitev ne velja za direktorje javnih zavodov. Višino dela plače za direktorja javnega zavoda določi za imenovanje pristojni organ na podlagi meril, ki jih določi pristojni minister, merila za ugotavljanje delovne uspešnosti drugih zaposlenih pa se določijo v aktu javnega zavoda oziroma državnega organa (tretji odstavek 17. člena). Po prvem odstavku 18. člena lahko skupen obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti znaša največ 3% sredstev za plače. Vendar pa lahko po tretjem odstavku tega člena javni zavodi, ki pridobivajo del sredstev s prodajo blaga in storitev na trgu ali na podlagi javnih razpisov, s soglasjem ustanovitelja povečajo obseg sredstev za nagrajevanje delovne uspešnosti nad 3%.

16. Pobudniki podrobneje ne utemeljujejo, zakaj naj bi bile posamezne izpodbijane določbe v nasprotju z Ustavo. Iz njihovih navedb pa izhaja, da se jim zdi sporna ureditev, po kateri se po ZRPJZ oblikujejo plače zaposlenih tudi v tistih javnih zavodih, ki pridobivajo del sredstev s prodajo blaga in storitev na trgu. V tem smislu je zato Ustavno sodišče tudi presojalo njihove navedbe o kršitvi drugega odstavka 14. člena in 74. člena Ustave.

17. Pobudniki se pri zatrjevanju neskladnosti izpodbijanih določb s pravico enakosti pred zakonom in pravico do svobodne gospodarske pobude sklicujejo na to, da so v neenakem položaju v primerjavi z drugimi subjekti, ki nastopajo na trgu, pri tem pa mislijo predvsem na zasebne lekarne. Lekarne, ustanovljene kot javni zavodi, niso gospodarski subjekti, za katere bi načela svobodne gospodarske pobude veljala kot izhodiščna načela njihovega poslovanja. Lekarne - javni zavodi lahko le zaradi že navedenih določb 18. do 21. člena ZZ opravljajo tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero so ustanovljene. Načelo svobodne gospodarske pobude samo po sebi zaradi tega ni prizadeto.

18. ZRPJZ je uredil sistem plač v javnih zavodih tako kot plače v državnih organih in organih lokalnih skupnostih ter omejil njihovo višino. S tem je postavil zaposlene v javnih zavodih v drugačen položaj

kot zaposlene v drugih dejavnostih, kjer se plače oblikujejo prosto oziroma v skladu s kolektivnimi pogodbami.

Ustavno sodišče je moralo zato presoditi, ali zakonodajalec s tem ni kršil načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

19. Načelo enakosti pred zakonom zakonodajalcu ne prepoveduje, da bi položaje pravnih subjektov urejal različno, pač pa da bi to počel brez razumnega in stvarnega razloga. Zakonodajalec pri tem tudi ne sme ravnati samovoljno, tako da bi neko okoliščino v nekaterih primerih upošteval kot razlog za razlikovanje, v drugih pa ne. ZRPJZ 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 smotno in usklajeno uporabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

Zakonodajalcu je treba nedvomno priznati pravico, da (tudi zelo natančno in zavezujoče) uredi plače zaposlenih v javnih zavodih, kolikor se njihova dejavnost financira neposredno iz proračuna. Z ZRPJZ pa je zakonodajalec omejil plače zaposlenih v javnih zavodih tudi v primeru, ko javni zavodi v skladu z ZZ pridobivajo s soglasjem ustanovitelja dodatna sredstva z opravljanjem gospodarske dejavnosti. Ker ne gre za razpolaganje z javnimi sredstvi, ampak s sredstvi, pridobljenimi na trgu, se postavlja vprašanje, ali je imel zakonodajalec za takšno omejevanje razumen in stvaren razlog.

20. Po 3. členu ZZ se javni zavodi ustanavljajo za opravljanje javnih služb oziroma dejavnosti, katerih opravljanje se zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Ustanovitelj mora v skladu s 7. in 8. členom ZZ zavodu zagotoviti sredstva za ustanovitev in začetek dela, če z zakonom ali aktom o ustanovitvi ni drugače določeno, pa tudi odgovarja za njegove obveznosti (drugi odstavek 49. člena ZZ). Razlog za omejevanje izplačil tudi iz sredstev, ki jih javni zavod pridobiva na trgu, je zato varstvo interesov ustanovitelja in temeljne dejavnosti zavoda. Zakon dopušča, da lahko zavod opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je ustanovljen (18. člen ZZ); za to je potrebno soglasje ustanovitelja (20. člen ZZ). Ustanovitelj ima torej možnost, da prepreči opravljanje dejavnosti za trg, če oceni, da bi to škodovalo temeljni dejavnosti zavoda. Vendar bi bila lahko temeljna dejavnost zavoda prizadeta tudi v primeru, ko zavod opravlja gospodarsko dejavnost s soglasjem ustanovitelja, če bi zaposleni za nagrajevanje delovne uspešnosti porabili nesorazmeren del pridobljenih sredstev. Po drugem odstavku 48. člena ZZ sme zavod presežek prihodkov nad odhodki uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Zato je razumna tudi omejitev, ki izhaja iz tretjega odstavka 18. člena ZRPJZ, da mora zavod, tudi če ima soglasje ustanovitelja za izvajanje gospodarske dejavnosti, pridobiti še posebno soglasje za izplačilo sredstev za delovno uspešnost čez zakonsko mejo. Pogoje za izdajanje soglasja za "povečano delovno uspešnost" določa 85.c člen Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (novela, Uradni RS, št. 34/98). Ustavno sodišče je zato pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 1., 2., 3. in 18. člena ZRPJZ v celoti zavrnilo.

21. V prvem odstavku 17. člena pa ZRPJZ omejuje višino izplačila za povečano delovno uspešnost za posameznega zaposlenega. Ta omejitev velja tudi v primeru, ko ima zavod soglasje za povečanje sredstev za nagrajevanje povečane delovne uspešnosti po tretjem odstavku 18. člena ZRPJZ, enako kot to velja v primeru, ko zavod sredstva za plače v celoti pridobi iz proračuna. Za to omejitev Ustavno sodišče ni našlo razumnega razloga. Varstvo interesov ustanovitelja in temeljne dejavnosti zavoda je po presoji Ustavnega sodišča zagotovljeno že s tem, da lahko zavod opravlja gospodarsko dejavnost samo s soglasjem ustanovitelja, tudi če to soglasje ima, pa mora imeti za povečanje sredstev za nagrajevanje delovne uspešnosti še posebno soglasje. Za doseg navedenega cilja dodatne omejitve niso potrebne. Zato je določba prvega odstavka 17. člena ZRPJZ, kolikor se nanaša na javne zavode, ki s soglasjem ustanovitelja pridobivajo del sredstev s prodajo blaga in storitev na trgu, v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave in jo je Ustavno sodišče v tem obsegu razveljavilo.

#### B. - IV.

22. Gorenjska lekarna izpodbija tudi Sklep Vlade. V dopolnitvi pobude z dne 16. 1. 1997 navaja, da se sklep glede na določbe Zakona lahko uporablja le za ustanovitelje javnih zavodov v sekundarni zdravstveni mreži (bolnišnice, zavodi za zdravstvo, klinike), ne pa za zavode v primarni zdravstveni

mreži, kjer so o obsegu sredstev, ki jih zavod nameni za delovno uspešnost, pristojne odločati občine kot njihove ustanoviteljice. Izpodbijani sklep je za leto 1995 določal, da obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti, ki se izplačuje zaposlenim v javnih zavodih in državnih organih v skladu s 17. in 18. členom ZRPJZ, znaša 2,5%. Dne 28. 12. 1995 je bil sprejet Sklep, ki je določil, da se sredstva za navedeni namen od 1. 1. 1996 dalje obračunavajo v višini 2,90% sredstev za plače, razen za Ministrstvo za finance. Vlada je izpodbijani sklep iz decembra 1994 poslala ministrstvu, vladnim službam in predsednikom izvršnih svetov skupščin občin ter posebnih družbenopolitičnih skupnosti. Sklep iz decembra 1995 (in tudi temu sledeči sklep z dne 8. 1. 1998) je bil poslan vsem ministrstvom in vladnim službam, sklep z dne 12. 2. 1998 in kasnejši pa tudi upravnim enotam. Sklepi, sprejeti dne 12. 3. 1998, so bili ministrstvom poslani s pripisom, naj jih posredujejo javnim zavodom s svojega področja.

23. Izpodbijani sklep je bil izdan na podlagi zakonske določbe, po kateri skupen obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti mesečno lahko znaša največ 3% sredstev za plače v javnem zavodu oziroma državnem organu. Z določitvijo nižjega odstotka, veljavnega za določeno obdobje, ureja vsebino, ki bi jo bilo glede na vrste aktov, ki jih na podlagi Zakona o Vladi (Uradni list RS, št. 4/93 in 23/96 - v nadaljevanju: ZVRS) sprejema Vlada, mogoče urediti le z uredbo. Zgolj dejstvo, da Sklep ni bil objavljen v uradnem glasilu, ne zadostuje za nesporno opredelitev pravne narave tega akta. To potrjuje zlasti okoliščina, da ga Računsko sodišče šteje za predpis. Vlada je izpodbijani sklep sprejela na seji dne 15. 12. 1994 na podlagi 26. člena ZVRS, po katerem Vlada med drugim podrobneje ureja in razčlenjuje z zakonom ali drugim aktom Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in kriteriji iz zakona z uredbo. S sklepom ali poslovnikom pa ureja svojo notranjo organizacijo in delo. Z obravnavanim sklepom je Vlada na splošno določila, da obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti, ki se izplačuje zaposlenim v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti v skladu s 17. in 18. členom ZRPJZ, v letu 1995 znaša 2,5%. Sklep se torej razteza tudi na organe lokalnih skupnosti in vse javne zavode in ne samo na državne organe in javne zavode, pri katerih je Vlada delodajalec ali izvršuje ustanoviteljske pravice v skladu z aktom o ustanovitvi. S tem obravnavani sklep učinkuje na nedoločeno število javnih zavodov in ga zato ni mogoče šteti za posamični akt delodajalca ali ustanovitelja subjektov. Po svoji pravni naravi je bil torej Sklep Vlade predpis.

24. Ustavno sodišče odloča praviloma o ustavnosti in zakonitosti veljavnih predpisov, kadar pa ti ne veljajo več, pa le v okviru pogojev iz 47. člena ZUstS. Sklep, ki ga pobudnica izpodbija, je višino sredstev določal le za leto 1995. Glede na to že ob vložitvi pobude izpodbijani akt ni bil več v veljavi. Vendar pobudnica izkazuje pravovarstveno potrebo za oceno njegove ustavnosti na podlagi 47. člena ZUstS s sklicevanjem na sklep Računskega sodišča, po katerem bi morala že razporejena in izplačana sredstva za plače iz naslova delovne uspešnosti ponovno oblikovati in zahtevati od delavcev vračilo domnevno preveč izplačanih plač.

25. Za izdajo izpodbijanega sklepa kot predpisa Vlada v prvem odstavku 18. člena ZRPJZ ni imela zakonske podlage. Zato bi ga Ustavno sodišče odpravilo, če bi bil kot predpis tudi objavljen. Ker pa ni bil objavljen, tako kot to za predpis zahteva drugi odstavek 154. člena Ustave, je bilo treba ugotoviti, da ni mogel začeti veljati ter se zato tudi ni smel in ne sme uporabljati.

### C.

26. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 26. člena, 43., 47. in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam - Lukič. Odločbo je sprejelo v prvi točki s petimi glasovi proti trem, proti so glasovali sodniki Fišer, Ude in Testen; v drugi točki soglasno in v tretji točki s sedmimi glasovi proti enemu, proti je glasoval sodnik Ude. Sodnik Ude je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnica Wedam - Lukič je dala pritrdilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :  
Franc Testen

Opomba:

[1] 23. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (OZN): "(1) ...

(2) Vsakdo ima, brez kakršnekoli diskriminacije, pravico do enakega plačila za enako delo.

(3) Vsakdo, kdor dela, ima pravico do pravične in zadovoljljive nagrade, ki zagotavlja njemu in njegovi družini človeka vreden obstoj ...

(4) ..." 27. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (OZN): "Države članice tega pakta priznavajo vsakomur pravico do pravičnih in ugodnih delovnih pogojev, ki zlasti zagotavljajo: a) nagrado, s katero sta vsem delavcem zagotovljena vsaj: i) pravičen zaslužek in enaka nagrada za delo enake vrednosti brez kakršnegakoli razločka, ... ;

ii) dostojno življenje zanje in njihove družine ...; b) ... c) za vse enako možnost napredovanja pri delu in ustrezno višjo kategorijo, upoštevajoč pri tem le službena leta in sposobnosti; d) ..."