



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Šinkovca

Vrhovno sodišče je v zahtevi za oceno ustavnosti drugega odstavka 31. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija uveljavljalo kršitev 2. in 155. člena Ustave, ker naj bi bila napadena določba nejasna in nedorečena in ker posega v že pridobljene pravice.

Po mojem mnenju izpodbijana določba zakona ni v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave). Po ustaljeni praksi evropskih Ustavnih sodišč obstoje enotne zahteve, da so norme opredeljene tako, da jih je mogoče izvajati; da je možno z gramatikalno in teleološko razlago posredovati vsebino predpisa brez pravnih praznin in je s tem ravnanje organov ali subjektov determinirano. Pojmi so sprejemljivi, če se jim da po objektivnih merilih določiti njihov smisel in če se upoštevajo predstave, ki veljajo v življenju. Načelo vladavine prava in pravne varnosti terjata, da pravna odločitev v konkretnem primeru temelji na zakonu, dejansko življenje in dejanski interesi pa narekujejo, da je treba pravno urediti tudi primere, za katere ne najdemo ustrezne opore v zakonu. Pravna praznina je tako le tista nepopolnost pravne ureditve, ki pomeni vrzel v izvedbi pravne zasnove: ne gre za pravno neurejeno področje, ki je kot celota ostalo neurejeno in se zakonodajalec do njega sploh ni opredelil, ampak gre za vrzel, ki se napolni z zakonodajalčevo zasnovo in se zato v skladu s to zasnovo ugotovi, kje in v kolikšnem obsegu je nepopolna in zato pristojni organ nepopolnost vsebinsko napolni na temelju pravnih pravil in načel, kot jih je izoblikoval zakonodajalec. Gre za načela, ki prevevajo posamezne enote prava, pravne panoge, pravna področja in sistem prava kot celote - argumentum a simile ad simile - (Pavčnik: Čemu razprava o prazninah v pravu, Podjetje in delo 6/1992).

V izpodbijani določbi je določeno, da Svet RTV potrdi imenovanje dosedanjega glavnega direktorja, če ga pa ne potrdi, to delovno mesto razpiše. Že povsem enostavna gramatikalna interpretacija teh določb omogoča razlago, da gre v danem primeru za nadaljevanje mandata ali razrešitev in če pride do razrešitve, se delovno mesto razpiše. Norma torej ni v nasprotju z načeli pravne države, saj je njen smisel več kot očiten.

Med Svetom Zavoda in generalnim direktorjem mora obstajati zaupanje, saj je to pogoj za delovanje pravne osebe (načelo lojalnosti med organi). Zaupanje je narušeno, če poslovodni organ ne izvaja del in nalog skladno s cilji pravne osebe, ni nujno, da gre za protipravno ravnanje. Namen zakona je torej bil, da se ugotovi, ali obstaja zaupanje med Svetom in generalnim direktorjem. Causa legis je legitimna.

Ne soglašam s stališčem, izraženim v odločbi, da za direktorje javnih zavodov ni mogoče niti smiselno uporabljati določb o poslovodstvu gospodarskih družb. Poslovodske funkcije so v vrsti stvari identične za javne in druge pravne osebe (zastopanje, obveznosti glede premoženja pravne osebe, skrb za zakonitost, prepoved konkurenčne dejavnosti in drugih pravil, ki jih narekuje načelo zvestobe pravni osebi, koordinacija med posameznimi deli pravne osebe) in posebnosti, ki jih morda narekuje narava pravne osebe. Relativna samostojnost poslovodnih organov je značilnost vseh pravnih oseb, kar je npr. še posebno izraženo v delniških družbah in je to splošna lastnost poslovodnih struktur. Sodišča ne morejo zavračati zahtevkov, če obstaja pravna praznina, poseči morajo po pravilih o napolnjevanju pravnih praznin. Isto veja tudi za druge organe in sploh subjekte. Dejstvo, da je Vrhovno sodišče sprožilo ustavni spor, ne more biti dokaz, da gre za nejasno normo in za nasprotje pravni državi. Ustavno sodišče pa ima dolžnost, da presodi ustavnost določbe po vsebini, ne oziraje se na lastnosti predlagatejev ali pobudnikov, pa tudi ne glede na njihovo posebno pravno usposobljenost. Isto velja tudi za druge organe, ki morajo v odločanju spoštovati pravila o interpretaciji prava in napolnjevanju pravnih praznin.

Ni nujno, da zakonodajalec pri opredeljevanju posebnih dejavnosti ureja prav vsa področja. V konkretnem primeru je določanje pogojev za imenovanje in razrešitev generalnega direktorja, direktorjev programov, vodij organizacijskih enot in odgovornih urednikov prepuščeno statutu (26. člen Zakona). Pri tem bo moral statut slediti temeljnemu pravilu, ki veljajo za vse pravne osebe in posebej za javne zavode. Generalni direktor je funkcija, hkrati pa ima vse elemente delovnega razmerja, saj to

predstavlja za izvajalca funkcije eksistenčno podlago in je temelj pravic iz socialnega zavarovanja. Svet Zavoda bi torej moral odločati skladno s temeljnimi pravili o odgovornosti in ob spoštovanju varstva pravic iz delovnega razmerja, Vrhovno sodišče pa bi moralo sklep preizkusiti z uporabo pravil o napolnjevanju pravnih praznin in temeljnimi opredelitvami o odgovornosti, ki so v pravu že kar tradicionalna.

Izpodbijano določbo zakona bi Ustavno sodišče lahko presojalo še v primeru, če bi šlo za suspektno legislativno motivacijo, torej če bi šlo za diskriminatorne ali drugače ustavno nesprejemljive motive. Vrhovno sodišče ni zatrjevalo obstoja suspektne legislativne motivacije. Za tak zaključek tudi ni podlage v zakonu, pa tudi ne v razpravi v Državnem zboru.

Ustavno sodišče je pristojno za presojo splošnih in abstraktnih norm in se v uresničevanje le teh spušča le ob ustavnih pritožbah.

Sodnik
dr. Janez Šinkovec