



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

Številka: U-I-189/99

Datum: 6. 7. 2000

**S K L E P**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud Lilijane Primc Petrovič s Pivke in Irene Petrovič z Vrhnike na seji dne 6. julija 2000

**s k l e n i l o :**

1. Pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti 53. člena Zakona o pospeševanju turizma (Uradni list RS, št. 57/98) se sprejmeta.
2. Pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 34. člena Zakona o pospeševanju turizma se zavrmeta.
3. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje 53. člena Zakona o pospeševanju turizma v delu, ki določa rok za pridobitev licence.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnici izpodbijata določbi drugega odstavka 34. člena in 53. člena Zakona o pospeševanju turizma (Uradni list RS, št. 57/98 - v nadaljevanju: ZPT). Prva pobudnica izkazuje, da je lastnica in direktorica družbe - turistične agencije. Navaja, da ima srednješolsko izobrazbo in da se že sedem let ukvarja s turistično dejavnostjo, pri čemer ne organizira potovanj, temveč le prodaja turistične aranžmaje drugih agencij. Meni, da bo zaradi izpodbijanih zakonskih določb ZPT morala zapreti svoje podjetje in ostati "na cesti" v breme državi, čeprav je do sedaj pošteno in z delom preživljala sebe in svoje štiri otroke. Ne vidi namreč, kako naj pridobi sedaj z ZPT predpisano izobrazbo v roku, ki ga določa ZPT. Zakonsko določen rok dveh let po uveljavitvi ZPT je po njeni oceni prekratek za pridobitev višje izobrazbe. Po njenem mnenju pridobitev predpisane izobrazbe za redne študente traja najmanj tri leta, za tiste z družino, ki hkrati delajo za njeno preživetje, pa traja študij ob delu še dlje. Ker je ZPT stopil v veljavo avgusta 1998, naj bi bilo za šolanje v tem šolskem letu tudi prepozno. Ob tem je zanj problem tudi plačilo šolnine. Za pridobitev predpisane izobrazbe naj bi bil tako dejansko dan na razpolago le rok enega leta.

2. Druga pobudnica pojasnjuje, da je že tri leta zaposlena kot vodja poslovalnice v turistični agenciji, skupno pa ima 15 let delovne dobe v turističnih agencijah. S svojim delom preživlja tudi dva otroke. Ker ima dokončano samo srednjo šolo in to le z enim tujim jezikom, meni, da jo bo zaradi izpodbijanih določb delodajalec prisiljen odpustiti, sicer bo kaznovan z denarno kaznijo. Pobudnica ocenjuje, da do z ZPT predpisanega roka ne more izpolniti zahtevanega pogoja niti glede višje strokovne izobrazbe niti glede drugega jezika, četudi se je po uveljavitvi ZPT že pričela učiti italijansko.

3. Obe pobudnici menita, da izpodbijani določbi ZPT posegata v njune pridobljene pravice, saj sta doslej isto delo lahko opravljali z dosedanjo izobrazbo in znanji. Zato menita, da izpodbijani določbi kršita 155. člen Ustave (prepoved povratne veljave pravnih aktov). Menita, da je v danem primeru kršeno tudi načelo enakosti pred zakonom, pri čemer svoj položaj primerjata s položajem inšpektorjev po Zakonu o tržni inšpekciji (Uradni list RS, št. 20/97 - v nadaljevanju: ZTI). Slednji morajo sicer imeti visoko strokovno izobrazbo, kar pa ne velja za inšpektorje, ki so ob uveljavitvi ZTI opravljali inšpekcijско nadzorstvo v inšpektoratu. Zato menita, da bi moralo biti vprašanje zahtevane izobrazbe

za osebe na vodstvenih položajih v turističnih agencijah rešeno na takšen način kot v ZTI. Če to ni mogoče, bi zakonodajalec moral predvideti vsaj razumen rok (najmanj pet let), vendar naj bi v tem primeru takšna ureditev veljala tudi za druge poklice.

4. Pobuda prve pobudnice je bila v pripravljalnem postopku poslana v izjavo nasprotnemu udeležencu Državnemu zboru in v mnenje resornemu ministrstvu. Odzvala se je Vlada z mnenjem.

Navaja, da se je pri določanju pogojev za opravljanje dejavnosti organiziranja in prodaje turističnih potovanj izhajalo iz ocene stanja na tem področju. S to dejavnostjo naj bi se na zelo netransparenten način ukvarjalo približno 700 pravnih in fizičnih oseb, posledice tega pa so se kazale v nelojalni konkurenci, ki je ogrožala varstvo potrošnikov in kakovost storitev. Vlada meni, da je bila zato potrebna zaostritev izobrazbenih pogojev, saj se lahko le tako dosežejo naslednji cilji:

- ustreznjša delitev dela glede na zahtevnost poslov;
- zagotavljanje večje kakovosti storitev;
- višja stopnja varstva potrošnikov.

5. Vlada v zvezi z izpolnjevanjem pogojev iz drugega odstavka 34. člena ZPT, pojasnjuje, da se določba nanaša le na osebe, ki vodijo opravljanje dejavnosti organiziranja ali prodajanja turističnih potovanj (36. člen ZPT), saj gre v tem primeru za zelo zahtevne in odgovorne posle, od katerih je odvisno varstvo potrošnikov in kakovost storitev. Navedene določbe ZPT, ki ločijo potovanja po zahtevnosti del in odgovornosti do potrošnika, omogočajo, da osebe iz drugega odstavka 34. člena ZPT, ki ne izpolnjujejo pogojev o izobrazbi, ne opustijo dejavnosti, temveč lahko z njo nadaljujejo tako, da v predpisanem prehodnem obdobju ustrezno uredijo način poslovanja, ali pa si same pridobijo manjkajočo izobrazbo. ZPT ne zahteva, da je oseba, ki vodi dejavnost in zastopa organizatorja potovanj tudi zaposlena v gospodarski družbi ali pri podjetniku posamezniku, ki opravlja dejavnost organiziranja in prodaje turističnih potovanj. S takšno ureditvijo naj bi bila upoštevana obstoječa raven izobrazbe oseb iz drugega odstavka 34. člena ZPT, ki lahko z izrabo možnosti poslovnega sodelovanja izpolni pogoj zahtevane izobrazbe, brez prekinitve opravljanja dejavnosti. Manjkajočo izobrazbo si te osebe lahko pridobijo tudi same, ne da bi zaradi tega morale prekiniti dejavnost. Zato po mnenju Vlade dvoletno prehodno obdobje (53. člena ZPT) zadošča, da se uredijo razmerja in se izpolnijo zakonski pogoji. Pri presoji izpodbijanih določb bi bilo treba poleg interesov posameznih pravnih in fizičnih oseb upoštevati predvsem javni interes za varstvo potrošnikov. Vlada meni, da je pobuda neutemeljena, saj ZPT ni v neskladju s 155. členom Ustave.

6. Stališče do prve pobude je podal tudi Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve Državnega zbora. Po njegovi oceni ZPT ne učinkuje za nazaj, ker za osebe, ki že opravljajo dejavnost z nižjo izobrazbo od zahtevane, določa primeren prilagoditveni rok. Pri tem se višješolska izobrazba zahteva le za najbolj odgovorno osebo potovalne oziroma turistične agencije. Za opravljanje poslov teh dejavnosti pa zadošča že srednješolska izobrazba (prvi odstavek 34. člena ZPT). Dvoletni prehodni rok naj bi zadoščal za pridobitev višješolske izobrazbe na podlagi že dosežene srednje strokovne izobrazbe. DZ meni, da določanje zahtevnejših izobrazbenih pogojev za najbolj odgovorno in zahtevno delo ne more pomeniti posega v pridobljene pravice.

Takšno ureditev zahteva razvoj z zahtevami po bolj kakovostnih turističnih storitvah ter boljše varstvo potrošnikov.

## B.

7. Po določbi 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) mora tisti, ki vložijo pobudo za začetek postopka, izkazati svoj pravni interes. Ta je podan, če predpis, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Ustavno sodišče je ocenilo, da izpodbijani določbi neposredno posegata v pravni položaj obeh pobudnic in jima zato priznalo pravni interes za vložitev pobude za oceno ustavnosti izpodbijanih določb.

8. Izpodbijana določba drugega odstavka 34. člena ZPT določa, da mora oseba, ki vodi dejavnost in zastopa organizatorja potovanj oziroma turističnega agenta v pravnem prometu, imeti najmanj višjo strokovno izobrazbo, znanje dveh svetovnih jezikov na ravni srednje strokovne izobrazbe in tri leta delovnih izkušenj v tej dejavnosti. Izpodbijana določba 53. člena ZPT pa določa, da morajo organizatorji potovanj in turistični agenti, ki ob uveljavitvi tega zakona že opravljajo dejavnost organiziranja in prodaje oziroma posredovanja turističnih potovanj in letovanj, pridobiti licenco v skladu s 37. členom ZPT v dveh letih po uveljavitvi tega zakona. Po prvem odstavku 37. člena ZPT se pravica do opravljanja dejavnosti organiziranja in prodaje turističnih potovanj pridobi na podlagi licence. Za pridobitev licence pa je po drugem odstavku istega člena treba med drugim izpolnjevati tudi pogoje izpodbijane določbe 34. člena ZPT.

9. Načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) pomeni predvsem zahtevo po nearbitrarni uporabi prava do pravnih subjektov, zavezuje pa tudi zakonodajalca k zagotavljanju enakosti subjektov pri zakonodajnem normiranju. Načelo enakosti tako ne preprečuje zakonodajalcu, da bi različna razmerja urejal različno, temveč ga obvezuje, da mora enaka razmerja urejati enako ter različna različno. Pri tem mora v okviru namena zakona oziroma njegove posamezne norme izbrati ustrezna sredstva, sorazmerna objektivno ugotovljeni neenakosti med posameznimi subjekti. Razmerja na obeh področjih (tržna inšpekcija in turizem) niso enaka. Očitek pobudnic, da naj bi bili izpodbijani določbi ZPT v neskladju z načelom enakosti pred zakonom, ker bi ZPT moral urediti razmere na enak način kot ZTI, je zato neutemeljen.

10. Z določbo 155. člena, po kateri zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj, Ustava, razen pod pogoji iz drugega odstavka 155. člena Ustave, prepoveduje povratni učinek pravnih aktov. Predpis povratno učinkuje tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred njegovo uveljavitvijo. S tem predpis poseže v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bila zaključena v času veljavnosti prejšnje pravne norme (odločba št. U-I-112/95 z dne 8. 5. 1997, Uradni list RS, št. 34/97 in OdlUS VI, 57). V primeru ZPT in s tem tudi izpodbijanih določb pa ne gre za retroaktivnost, ker je ZPT stopil v veljavo in se pričel uporabljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu (62. člen). Tudi očitek pobudnic, da izpodbijana ureditev pomeni prepovedano retoraktivnost, je zato neutemeljen.

11. Varstvo pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej je zagotovljeno z določbo 2. člena Ustave, da je Slovenija pravna država. Med načela pravne države sodi tudi načelo varstva zaupanja v pravo. V skladu s tem načelom zakonodajalec sme spremeniti pogoje za opravljanje dela tudi za osebe, ki to delo v času spremembe pravne ureditve že opravljajo. Sprememba je v skladu z načelom zaupanja v pravo, če je v razumnem sorazmerju z zasledovanim ustavno dopustnim ciljem in če je prizadetim osebam dana možnost, da se na novo ureditev pripravijo (tako tudi v odločbi št. U-I-14/97 z dne 19. 11. 1998, Uradni list RS, št. 83/98 in OdlUS VII, 204; glej tudi sklep št. U-I-67/95 z dne 4. 4. 1996, OdlUS V, 38). Kriterij za presojo očitka pobudnic o posegu v pridobljene pravice je torej 2. člen Ustave.

12. Položaj organizatorjev potovanj in turističnih agentov, ki so ob uveljavitvi ZPT že opravljali dejavnosti organiziranja in prodaje oziroma posredovanja turističnih potovanj in letovanj je posebej urejen z določbo 53. člena ZPT, pri čemer je predpisan dveletni rok za prilagoditev novi zakonski ureditvi. Ustavno sodišče je v tem delu pobudi sprejelo (1. točka izreka). V postopku odločanja o pobudi bo presodilo, ali je izpodbijana določba 53. člena ZPT v skladu z 2. členom Ustave, zlasti z načelom sorazmernosti kot načelom pravne države. Pri tem bo presodilo zlasti, ali tako predpisani zakonski rok dveh let prizadetim osebam razumno omogoča izpolnitev novih pogojev iz drugega odstavka 34. člena ZPT.

13. V preostalem pobudnici posebej ne pojasnita, v čem naj bi bila določba drugega odstavka 34. člena ZPT, ki predpisuje minimalno stopnjo izobrazbe, znanj in delovnih izkušenj za osebo, ki vodi dejavnost in zastopa organizatorja potovanj oziroma turističnega agenta v pravnem prometu, ustavno sporna že sama po sebi. Ker Ustavno sodišče tega tudi samo ni ugotovilo, je pobudi za oceno ustavnosti v tem delu kot neutemeljeni zavrnilo (točka 2 izreka).

14. Po določbi 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega

izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Na eni strani je treba presoditi, kakšne posledice bi nastale, če izvrševanja spornega predpisa ne bi zadržalo, pa bi kasneje ugotovilo njegovo neskladnost z Ustavo oziroma z zakonom; na drugi strani je treba upoštevati težo posledic, ki bi nastale, če bi izvrševanje spornega predpisa zadržalo, pa bi se izkazalo, da izpodbijanemu predpisu ni mogoče očitati neskladnosti z Ustavo oziroma z zakonom.

15. Rok, določen z izpodbijano določbo 53. člena ZPT, poteče 29. 8. 2000. Do tega datuma morajo tudi osebe iz tega člena pridobiti licenco iz 37. člena ZPT, iz katere izhaja pravica do opravljanja dejavnosti organiziranja in prodaje turističnih potovanj.

Pridobitev licence je povezana tudi s pogoji glede minimalne izobrazbe in znanj iz drugega odstavka 34. člena ZPT. Po 47. členu ZPT se z denarno kaznijo najmanj 1 000 000 SIT za prekršek kaznuje pravna oseba ali podjetnik posameznik, če med drugim posluje brez ustrezne licence v skladu s 37. členom, kot tudi, če oseba, ki vodi dejavnost, nima ustrezne izobrazbe v skladu z drugim odstavkom 34. člena ZPT. Nezadržanje teka roka iz 53. člena bi za prizadete osebe, ki ne bi uspele zadostiti pogojem iz drugega odstavka 34. člena, pomenilo prepoved vodenja dejavnosti in zastopanja organizatorja potovanj oziroma turističnega agenta v pravnem prometu. Vlada v svojem mnenju sicer opozarja na možnosti ureditve poslovanje preko tretje osebe, ki bi izpolnjevala izobrazbene pogoje, ne bi pa nujno bila v delovnem razmerju, vendar je lahko tudi takšna začasna rešitev za manjše podjetnike z omejenimi prihodki, ki so doslej živeli od svojega dela, finančno in sicer zelo obremenjujoča. V skrajnih primerih zato ni mogoče izključiti niti prenehanja dejavnosti in s tem izgube vira zaslužka za prizadete. Na drugi strani zadržanje izvrševanja in kasnejša ugotovitev skladnosti izpodbijanih določb z Ustavo pomeni le odložitev učinkovanja izpodbijane ureditve.

#### C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega in tretjega odstavka 26. člena ter 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam- Lukić. Prvo in tretjo točko izreka je sprejelo soglasno, drugo pa s sedmimi glasovi proti dvema (proti sta glasovala sodnika Fišer in Ude). Sodnika Fišer in Ude sta napovedala odklonilno ločeno mnenje.

Predsednik:  
Franc Testen