



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-189/04-8

Datum: 11. 10. 2006

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija, ki ga zastopa Damijan Pavlin, odvetnik v Kranju, na seji 11. oktobra 2006

sklenilo:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 32/06 – ur. p. b. in 68/06) se zavrne.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnik Javni zavod Radiotelevizija Slovenija (v nadaljevanju RTVS) izpodbija Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS), ker naj bi veljal tudi zanj, čeprav je njegova temeljna dejavnost javna služba na področju informiranja, zaradi katere bi moral biti čimbolj avtonomen in neodvisen. Ta dejavnost naj bi bila namenjena uresničevanju pravice do svobode izražanja in do obveščenosti iz 39. člena Ustave in naj bi bila v nacionalnem in narodnostnem interesu. Pobudnik navaja, da mu potrebno finančno in drugo neodvisnost od države in politike zagotavlja RTV prispevek, ki ga uporablja v skladu z zakonom in avtonomno. ZSPJS naj bi v to avtonomnost in neodvisnost posegel z določitvijo načina porabe pobudnikovih lastnih sredstev. Z umestitvijo zaposlenih na RTVS med javne uslužbence, ki jim določa plačilo država, naj bi ZSPJS omejil tudi novinarsko neodvisnost. Povzročil naj bi zvišanje plač na RTVS, kar naj bi predvidoma privedlo do zmanjšanja razpoložljivih sredstev za izvrševanje temeljne dejavnosti. Pri vključitvi RTVS v sistem ZSPJS naj ne bi bila opravljena skrbna ocena možnih posledic, zato naj bi bila ta odločitev zakonodajalca arbitrarna. Pomenila naj bi nedopusten poseg v pobudnikov položaj in pravice iz 39. člena Ustave. Pobudnik meni, da bi bilo treba RTVS glede na status osebe javnega prava s funkcijo uresničevanja ustavnih pravic v ZSPJS obravnavati podobno kot javna podjetja in gospodarske družbe z večinskim deležem oziroma s prevladujočim vplivom države. Ti so iz veljavnosti ZSPJS izločeni. Zadostovalo naj bi, da bi bila država udeležena v odločanju Sveta RTVS, zato naj ne bi bilo potrebe po širjenju njenih pristojnosti in nadzora prek ZSPJS.

2. Državni zbor na navedbe v pobudi ni odgovoril. Vlada pa meni, da z izpodbijanim zakonom pobudniku ni kršena pravica iz 39. člena Ustave. Navaja, da je pobudnik javni zavod, ki ga je ustanovila država, in je v službi javnosti, zato naj bi bili tudi zaposleni v tem zavodu v službi javnosti. Pojasnjuje, da pobudnik dobi večino sredstev za delovanje iz prispevka RTV oziroma iz naročnine, nekaj sredstev pridobi na trgu in le en odstotek iz državnega proračuna. S tako nizkim odstotkom proračunskih sredstev država ne more

vplivati na novinarsko samostojnost, kar tudi sicer ni njen cilj. Po oceni Vlade tudi uvrstitvev novinarjev med javne uslužbence ne bo vplivala na neodvisnost pri novinarskem delu. Z uvrstitvijo RTVS v plačni sistem javnega sektorja se namreč ne posega v določitev individualnih plač zaposlenih. Poudarja, da zakonodajalec z ZSPJS ureja plačni sistem, katerega namen naj bi bili transparentnost in primerljivost plač v celotnem javnem sektorju. Za zaposlene na RTVS ZSPJS določa izjemo od sicer predvidenega sistema podrobnejšega urejanje plač s kolektivnimi pogodbami. V 13. členu tako predvideva sklenitev posebne kolektivne pogodbe na ravni javnega zavoda za uvrščanje delovnih mest javnih uslužbencev na RTVS v plačne razrede. Na podlagi te zakonske določbe naj bi se zaposleni prek svojih reprezentativnih sindikatov pogajali o dejanski višini svojih plač z vodstvom javnega zavoda, ne pa s predstavniki države. Pojasni, da je bila taka rešitev v času sprejemanja zakona usklajena tako s predstavniki reprezentativnih sindikatov na RTVS kot z vodstvom zavoda. Ta kolektivna pogodba naj bi po svoji vsebini omogočala najvišjo stopnjo možne avtonomije na področju določanja plač, zato po mnenju Vlade s tem ni prizadeta neodvisnost novinarskega poklica. Po navedbah Vlade naj bi bil način pogajanj novinarjev za svoje plače v večini evropskih držav identičen z slovenskim modelom.

B.– I.

3. Ustavno sodišče je že zavzelo stališče, da je temeljna funkcija RTVS zagotoviti posameznikom uresničevanje njihovih ustavnih pravic iz 39. člena Ustave. Zato ima RTVS kot pravna oseba v tem obsegu pravni interes za vložitev pobude za oceno ustavnosti zakonskih določb, ki bi posegle v njen ustavni položaj (tako v odločbi št. U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004, Uradni list RS, št. 16/04 in OdIUS XIII, 7, točka 6 obrazložitve). Glede na navedbe v tej pobudi je treba pobudniku tudi v obravnavani zadevi priznati pravni interes.

B. – II.

4. ZSPJS ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače (prvi odstavek 1. člena). Določa tudi skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač (drugi odstavek 1. člena). Temeljna načela ZSPJS so: preglednost, notranja in zunanja primerljivost sistema plač v javnem sektorju ter obvladljivost z vidika javnih financ.¹ V javni sektor uvršča neposredne in posredne uporabnike državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (2. člen),² kar je širše od prej veljavnega zakona, ki je urejal to področje.³ Prej veljavni zakon se ni nanašal na plače poklicnih novinarjev, za katere od 28. 12. 1991 velja Kolektivna pogodbe za

¹ Poročevalec DZ, št. 9/02, str. 7 do 10.

² V skladu s 3. členom Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99 in nasl. – v nadaljevanju ZJF) so neposredni uporabniki državnega proračuna državni organi ali organizacije, posredni uporabniki pa so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država.

³ Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94) je, poleg državnih organov in organov lokalnih skupnosti, veljal za javne zavode s področja izrecno naštetih negospodarskih dejavnosti, med katerimi ni bilo področja informiranja.

poklicne novinarje (Uradni list RS, št. 31/91 in 100/05).⁴ Javni zavod RTV Slovenija ima od 31. 7. 1992 dalje uveljavljeno kolektivno pogodbo na ravni zavoda, ki velja za vse delavce javnega zavoda. Zakon o kolektivnih pogodbah (Uradni list RS, št. 43/06 – v nadaljevanju ZKoliP) je podaljšal uporabo kolektivnih pogodb, ki veljajo na dan njegove uveljavitve, za plače v javnem sektorju pa je določil veljavnost sistema kolektivnih pogodb po ZSPJS (33. in 34. člen ZKoliP).

5. ZSPJS za RTVS v petem odstavku 13. člena določa izjemo od siceršnjega sistema kolektivnih pogodb po tem zakonu. Za uvrščanje delovnih mest javnih uslužbencev v tem zavodu v plačne razrede je predvidena posebna kolektivna pogodba, ki jo sklenejo generalni direktor javnega zavoda v imenu delodajalca in reprezentativni sindikati v javnem zavodu v imenu delojemalcev.⁵ V prehodnih določbah izpodbijani zakon določa pravila za prevedbo osnovne plače ter njeno uvrstitev v plačni razred po novi ureditvi.⁶ Tako v 49. b členu za posamezne plačne skupine določa upoštevanje dodatkov, določenih z zakoni in drugimi predpisi ter s kolektivnimi pogodbami. Za področje informiranja določa uporabo izrecno naštetih določb Kolektivne pogodbe Javnega zavoda RTV Slovenija.⁷

6. Pobudnik izpodbijani ureditvi v ZSPJS očita, da država določa plače na RTVS, kar naj bi ogrozilo neodvisen položaj javnega zavoda in novinarjev kot izvajalcev javne službe. To pa naj bi naj bi pomenilo nedopusten poseg v ustavni položaj pobudnika glede na njegove pravice iz 39. člena Ustave.

7. Iz presoje Ustavnega sodišča izhaja stališče, da "svoboda izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave zahteva od države sprejem ustreznih predpisov, ki naj zagotovijo, da bodo lahko javni mediji (zlasti radio in televizija) samostojno izvrševali svoje funkcije (naloge) pri svobodnem oblikovanju javnega mnenja. Zato mora zakonodajalec z ustrežno zakonodajo zagotoviti programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev. To še posebej velja za tiste javne medije (konkretno RTVS), ki jih ustanovi država in katerih glavni namen je zagotavljati uresničevanje ustavne pravice (državljanov) do javnega obveščanja in obveščeniosti. Odvisnost (od morebitnega pretežnega financiranja) se pokaže predvsem kot okrnitev programske in/ali organizacijske svobode javnega medija. To pa lahko privede do neizvrševanja funkcij, ki izhajajo iz 39. člena Ustave. Podobno velja tudi glede določanja višine sredstev. Če ta za izvrševanje naloženih nalog niso zadostna, jih RTVS ne bo mogla izvrševati v celoti. Vendar to ne pomeni, da zakonodajalec ne sme določati in spreminjati načina in virov financiranja RTVS".⁸

8. ZSPJS se ne nanaša na vire ali način financiranja RTVS, pač pa se nanaša na določanje plačnega sistema, ki je z vidika RTVS pogoj poslovanja. Zato ne drži pobudnikova trditev, da je ZSPJS posegel v financiranje RTV Slovenija. Vendar pa mora

⁴ Izhodiščna plača po tej kolektivni pogodbi je vezana na splošno kolektivno pogodbo za gospodarstvo.

⁵ Določba je bila v zakon vključena z amandmajem v tretji obravnavi predloga zakona. V obrazložitvi je navedeno, da bo predlagana rešitev pomenila poenotenje, hkrati pa bo upoštevana tudi posebnost in zahtevnost novinarskega poklica.

⁶ Ta ureditev je bila v ZSPJS vključena z novelo ZSPJS-C, ki je bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 70/04 z dne 28. 6. 2004 in se je pričela uporabljati 1. 7. 2004.

⁷ Določbe se nanašajo na določanje plač, razvrščanje v plačne razrede, dodatke in delovno uspešnost ter na regres za letni dopust in na del plače iz naslova uspešnosti poslovanja.

⁸ Tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-106/01, točka 8, 13 in 14 obrazložitve.

glede na gornje stališče zakonodajalec poskrbeti za take pogoje poslovanja, ki omogočajo izvrševanje funkcij RTVS, kot izhajajo iz 39. člena Ustave.

9. Pobudnik zatrjuje, da naj bi ta poseg povzročila že sama vezanost njegove plačne ureditve na javni sektor, ker naj bi z določitvijo načina porabe lastnih sredstev pomenila poseg v njegovo finančno in drugo neodvisnost. Ustavno sodišče je že zavzelo stališče, da je zakonodajalcu treba nedvomno priznati pravico, da (tudi zelo natančno in zavezujoče) uredi plače zaposlenih v javnih zavodih, kolikor se njihova dejavnost financira neposredno iz proračuna oziroma kolikor gre za razpolaganje z javnimi sredstvi (tako v odločbi št. U-I-134/96 z dne 23. 9. 1999, Uradni list RS, št. 86/99 in OdlUS VIII, 212, točka 19 obrazložitve). Pobudnik se, sledeč konceptu neodvisne javne RTV, pretežno financira iz RTV prispevka, ki ga pobira neposredno, v manjšem deležu pa tudi iz državnega proračuna. V skladu s 33. členom Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 96/05 – v nadaljevanju ZRTVS-1) zanj veljajo določbe ZJF enako kot za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in za Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.⁹ Pobudnik kot javni zavod opravlja dejavnost javne službe na področju informiranja, katere cilj ni pridobivanje dobička, zato tudi vir njegovega financiranja v pretežni meri ni prodaja proizvodov in storitev na trgu¹⁰. Glede na to je nedvomno, da RTVS zaradi svoje dejavnosti in statusa sodi v javni sektor ter da je v sistemu javnih financ uporabnik javnih sredstev. Zato ne drži pobudnikova trditev, da gre pri sredstvih, pridobljenih iz prispevka RTV, za pobudnikova "lastna sredstva". Zakonodajalec pa ima pravico, da porabo javnih sredstev učinkovito uredi. Ker je ZSPJS ob vključitvi RTVS v sistem plač v javnem sektorju s posebno ureditvijo poskrbel za upoštevanje pobudnikovega posebnega položaja, ni utemeljen očitok, da je s tem že posegel v njegov ustavno varovani položaj.

10. Za pobudnika je v petem odstavku 13. člena ZSPJS predvidena posebna ureditev, ki mu, kljub umestitvi v plačni sistem javnega sektorja, zagotavlja visoko stopnjo samostojnosti in avtonomnosti pri urejanju plač. Tudi pri prevedbi plač v novo ureditev in njihovi uvrstitvi v plačne razrede se v skladu z 49.b členom ZSPJS upoštevajo plačne določbe dosedanje kolektivne pogodbe na RTVS. Glede na tako ureditev niso utemeljeni očitki pobudnika o omejevanju njegove neodvisnosti zaradi zakonsko-administrativnega določanja plač, saj je določanje plač na ravni zavoda v rokah vodstva in zaposlenih na RTVS, prevedba v novi sistem pa upošteva dosedanjo Kolektivno pogodbo Javnega zavoda RTV Slovenija. S tem je pobudniku zagotovljena možnost upoštevanja in ureditve posebnosti glede na temeljno dejavnost, ki jo opravlja (javna služba na področju informiranja) in katere sestavni del sta tudi neodvisnost medija in novinarjev ter drugih zaposlenih. Pobudnik ne pojasni, zakaj naj bi tudi opisana posebna ureditev v neskladju z Ustavo posegala v njegov položaj iz 39. člena Ustave. V bistvenem elementu, to je v avtonomnosti kolektivnega dogovarjanja na RTVS, je ZSPJS podoben dosedanji ureditvi. Glede na navedbe v pobudi je zato očitok o ogrožanju neodvisnega in avtonomnega položaja RTVS v ZSPJS neutemeljen.

11. Očitok pobudnika, da se ZSPJS sploh ne bi smel nanašati nanj, in primerjava z javnimi podjetji in gospodarskimi družbami, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, za katere ZSPJS ne velja, bi lahko bil

⁹ To pomeni, da mora v skladu z 26. členom ZJF tudi RTVS pripraviti svoj finančni načrt ob pripravah in na podlagi izhodišč, ki veljajo za državni proračun; skupaj s predlogom državnega proračuna se finančni načrti teh zavodov predložijo Vladi in nato Državnemu zboru.

¹⁰ Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 in nasl. – ZZ), 1. in 3. člen.

očitek o neskladnosti izpodbijanega zakona z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Vendar pa zaradi opisane narave dejavnosti položaja pobudnika ni mogoče primerjati s položajem teh pravnih oseb. Te poslujejo kot gospodarski subjekti, pri katerih je ustvarjanje dobička, kljub poudarjenemu javnemu interesu, sestavni del ali celo namen opravljanja dejavnosti.¹¹ Ker gre za očitno različne položaje, primerjava teh subjektov ni argument, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti morebitno neskladje z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, niti očitano neskladje s položajem pobudnika, kot izhaja iz 39. člena Ustave.

12. V zvezi z pobudnikovim očitkom o povečanju obsega sredstev za plače zaradi ZSPJS, kar naj bi zmanjšalo razpoložljiva sredstva za izvrševanje njegove temeljne dejavnosti, pa je treba upoštevati tudi ureditev v ZRTVS-1. Ta v prvem odstavku 2. člena izrecno določa dolžnost ustanovitelja zagotoviti institucionalno avtonomijo in uredniško neodvisnost RTV Slovenija ter zagotoviti primerno financiranje za izvajanje javne službe. Zakon določa tudi načine za uresničevanje te finančne obveznosti ustanovitelja.¹² Povečanje višine sredstev, potrebnih za plače, ni povezano samo z izpodbijanim zakonom. Najpogosteje je posledica mehanizma prilagajanja plač po kolektivni pogodbi. V takem položaju javni zavod skupaj z ustanoviteljem v skladu z ZRTVS-1 sprejme rešitve, ki omogočijo nemoteno opravljanje javne službe. Očitki pobudnika o nezadostnih sredstvih za opravljanje temeljne dejavnosti zaradi zvišanja plač po ZSPJS so glede na to neutemeljeni.

13. Glede na navedeno, je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ZSDPJS zavrnilo kot očitno neutemeljeno.

C.

14. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – ZUstS) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnica Krisper Kramberger in sodnik Ribičič.

Predsednik
dr. Janez Čebulj

¹¹ V skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in nasl. – ZGJS) se materialne javne dobrine zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami (na področju energetike, komunale itd.) tako, da je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb (1. in 2. člen). Gospodarske družbe v večinski lasti ali s prevladujočim vplivom države ali lokalne skupnosti, ki ne zagotavljajo javnih dobrin, poslujejo kot gospodarski subjekti zasebnega sektorja po predpisih o gospodarskih družbah.

¹² ZRTVS-1 v tretjem odstavku 31. člena daje Vladi pooblastilo, da glede na utemeljene ekonomske razloge do 10 % spremeni višino RTV prispevka, ki je sicer določen z zakonom. Del javne službe, ki jo izvaja RTVS, se v skladu z drugim in tretjim odstavkom 30. člena ZRTVS-1 financira iz državnega proračuna. V skladu s prvim odstavkom 26. člena ZRTVS-1 Vlada imenuje svoje predstavnike v nadzorni odbor RTVS, ki je, med drugim, pristojen sprejeti finančni načrt RTVS.

