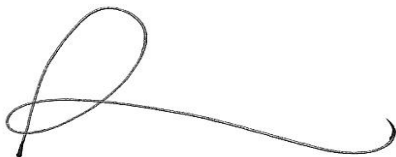


PRAVNO MNENJE

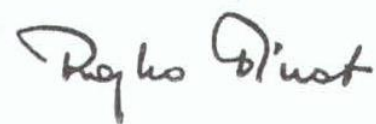
ZA

NOGOMETNO ZVEZO SLOVENIJE

O RAZLAGI 34. ČLENA ZŠPo-1



prof. dr. Matej Avbelj (LL.M NYU)



prof. dr. Rajko Pirnat

To pravno mnenje, katerega naročnik je Nogometna zveza Slovenije (NZS), odgovarja na vprašanje, ali je v skladu s slovenskimi kogentnimi predpisi (ustavo, zakoni, zlasti s 34. členom ZŠpo-1), da se z avtonomnimi pravnimi akti športnih zvez določi, da se med športnimi organizacijami zaračunavajo nadomestila za prestop amaterskih igralcev, starejših od 15 let.

Pravno mnenje je sestavljeno iz treh delov. V prvem delu predstavimo pravno podlago, ki se nanaša na vprašanje zaračunavanja nadomestila za prestop amaterskih igralcev, starejših od 15 let (v nadaljevanju: nadomestilo). V drugem delu opravimo analizo skladnosti avtonomnih pravnih aktov NZS, ki se nanašata na zaračunavanje nadomestila (Pravilnik o registraciji in statusu igralcev-PRSI; ter Disciplinski pravilnik NZS), z upoštevnimi kogentnimi pravnimi akti. V tretjem delu pa predstavimo zaključne ugotovitve pravnega mnenja.

I. Predstavitev upoštevene pravne podlage

Ustavno podlago za športno udejstvovanje posameznikov, ustanavljanje in delovanje športnih društev in zvez ter položaj posameznikov (športnikov) znotraj njih predstavljata 35. in 42. člen ustave. 35. člen, ki sicer zagotavlja varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic, je v kontekstu športa upošteven zaradi varovanja splošne svobode ravnanja,¹ katere bistvo se odraža skozi načelo, da je v pravni državi človeku dovoljeno vse, kar ni prepovedano, in ne obratno.² 42. člen pa izrecno zagotavlja splošno pravico do združevanja, v skladu s katero ima vsakdo pravico, da se svobodno združuje z drugimi,³ seveda tudi v športne namene.

Krovni zakon na področju športa je Zakon o športu (ZŠpo-1),⁴ v okviru katerega je za to pravno mnenje neposredno upošteven 34. člen, ki ureja prestop v drugo športno organizacijo. Ta v 1. odst. določa, da športnik lahko prestopi iz športne organizacije v drugo športno organizacijo. Pri tem pa v 2. odst. doda, da športna organizacija lahko od športnika, starejšega od 15 let, zahteva plačilo nadomestila za prestop, če ima z njim sklenjeno pisno pogodbo, v kateri je to določeno in na podlagi katere prejema plačilo v višini najmanj bruto minimalne plače v Republiki Sloveniji. Pri čemer pa 3. odst. sklene, da ne glede na prejšnji odstavek športna organizacija ne sme zahtevati plačila nadomestila, če so dejanski stroški, ki jih krije športnik za pripravo in tekmovanja, v uradnih tekmovalnih sistemih višji od plačila iz prejšnjega odstavka.

Podrobneje pa je ureditev prestopanja igralcev ter zaračunavanja nadomestil določena v PRSI. V kontekstu tega pravnega mnenja so glede na zastavljeno vprašanje uporabne le določbe 43. do 49. člena PRSI.

43. člen določa pravico do uveljavljanja nadomestila ob prestopu amaterja, in sicer tako:

¹ P. Farmany, Komentar 35. člena ustave, v M. Avbelj (ur.), KURS 2019.

² U-I-290/96, tč. 18, podrobneje glej tudi M. Orehar Ivanc, Komentar 25. člena ustave, v L. Šturm (ur.), KURS 2010.

³ 42. člen (pravica do zbiranja in združevanja): Zagotovljena je pravica do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj. Vsakdo ima pravico, da se svobodno združuje z drugimi. Zakonske omejitve teh pravic so dopustne, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank.

⁴ Zakon o športu [ZPŠPo-1] (Uradni list RS, št. 29/17, 21/18 – ZNOrg in 82/20).

- kadar amater prestopi v drug domači klub, ima stari klub pravico do nadomestila;
- pravica do uveljavljanja nadomestila ob prestopu amaterja traja do igralčevega 21. leta starosti. Upošteva se tekmovalno leto, v katerem igralec dopolni 21 let;
- nadomestilo se ne uveljavlja ob prestopu amaterja, mlajšega od 15 let;
- v primeru prestopa amaterja, ki nima več pravice igrati za mladince v 1. SML, klub ni upravičen do nadomestila po tem pravilniku, če mu ne ponudi sklenitev profesionalne pogodbe; ali se z njim ne dogovori o posoji; ali se z njim ne dogovori o kakršnikoli drugi obliki njegovega nadaljnjega igranja;
- pri prestopu amaterja v tujino in če v tujini igralec nadaljuje kariero kot amater, nadomestila ni, razen če igralec kasneje ne sklene prve profesionalne pogodbe;
- če se tak amater vrne iz tujine v obdobju, krajšem od dveh let, in to ne v klub, za katerega je nastopal pred odhodom v tujino, ima klub, za katerega je igral pred odhodom v tujino, pravico do nadomestila, ki ga je dolžan plačati klub, v katerega je igralec prestopil.⁵

44. člen opredeljuje višino nadomestila ob prestopu amaterja. 45. člen ureja primer sklenitve profesionalne pogodbe po prestopu amaterja. 46. člen določa nadomestilo ob prestopu reprezentanta. 47. člen opredeljuje matični klub. 48. člen ureja plačilo nadomestila na podlagi izdanega računa v roku 8 dni po registraciji igralca v novem klubu. 49. člen pa določa še postopek in vsebino pravnega varstva v primeru neplačila nadomestila. Za to pravno mnenje je še posebej pomemben njegov 3. odst., ki izrecno opredeljuje, da neplačilo nadomestila pri prestopu igralca ne izključuje njegove pravice, da nastopa za novi klub.

Nazadnje je za to pravno mnenje upošteven še 20. člen Disciplinskega pravilnika NZS, ki neplačilo nadomestila, potrjenega z dokončno odločbo organa Arbitraže NZS, opredeljuje kot prekršek, na podlagi katerega, če klub tudi v 30 dneh po izdaji sklepa disciplinskega organa ne poravna nadomestila, praviloma pride do avtomatičnega suspenza kluba.⁶

II. Analiza skladnosti avtonomnih pravnih aktov NZS s slovenskimi kogentnimi predpisi

Analizo skladnosti PRSI ter Disciplinskega pravilnika NZS začinjamo s 34. členom ZŠpo-1, ki je nosilna kogentna določba, ki ureja vprašanje zaračunavanja nadomestila ob prestopu športnika v drugo športno organizacijo.

Iz besedila 34. člena ZŠpo-1 izhaja, da športna organizacija lahko zahteva plačilo nadomestila za prestop neposredno od športnika, samo če je ta starejši od 15 let, če ima z njim sklenjeno pisno pogodbo, v kateri je to določeno, in na podlagi katere prejema plačilo v višini najmanj bruto minimalne plače v Republiki Sloveniji, če to plačilo presega dejanske stroške, ki jih krije

⁵ 43. člen PRSI.

⁶ Če nogometni klub ne plača nadomestila, ki je določen z dokončno odločbo pristojnega organa Arbitraže NZS, v roku 15 dni od vročitve sklepa, disciplinski organ na podlagi prijave nogometnega kluba upnika določi dodatni 15-dnevni rok za plačilo. Po tem roku je nogometni klub dolžnik avtomatično suspendiran. V izjemnih primerih lahko disciplinski organ začetek suspenza odloži, pri čemer predvsem upošteva dejstvo, ali nogometni klub dolžnik ravna v smeri celotnega in čim prejšnjega poplačila dolga.

športnik za pripravo in tekmovanja v uradnih tekmovalnih sistemih. Druge zakonske podlage za zaračunavanje nadomestila neposredno športnikom ZŠPo-1 ne vsebuje.

Prav tako pa določba 34. člena ZŠPo-1 ne ureja vprašanja dopustnosti zaračunavanja nadomestil za prestop amaterskih športnikov, starejših od 15 let, od športne organizacije, v katero športnik prestopa. Iz zgodovine nastajanja tega predpisa (*travaux preparatoires*) sicer sledi, da je predlog zakona v prvotni obliki vseboval določbo, ki je športni organizaciji, iz katere športnik izstopa, izrecno dovoljevala, da lahko, če tako določajo pravila nacionalne panožne športne zveze, zaračuna nadomestilo za vzgojo športnika športni organizaciji, v katero športnik prestopa.⁷

Kot smo pojasnili v prvem delu, v pravni državi, v kateri je v skladu s 35. členom ustave zagotovljena splošna svoboda ravnanja, odsotnost pravne prepovedi nekega ravnanja, nujno pomeni, da je tako ravnanje dopustno, in ne obratno. Da bi fizične ali pravne osebe zasebnega prava smele opravljati neko ravnanje, za to ne potrebujejo izrecnega zakonskega dovolila. S tega vidika je bila zato določba 4. odst. predloga ZŠPo-1 izrazito nomotehnično neustrezna in je bila zato v sprejetem zakonu pravilno opuščena. Njene opustitve pa, seveda, nikakor ni mogoče razlagati, češ, ker zakon, v nasprotju z zakonskim predlogom, zaračunavanja nadomestila za prestop amaterskih igralcev, starejših od 15 let, med športnimi organizacijami izrecno ne dopušča, to nadomestilo zato ni dopustno. Nasprotno, ker zaračunavanje takega nadomestila z zakonom ni prepovedano, je v pravni državi, kakršna je v skladu z 2. členom ustave tudi Republika Slovenija, tako nadomestilo dopustno, razen če nasprotuje kakšnemu drugemu kogentnemu pravilu.

Nobenega dvoma torej ni, da je v skladu s 34. členom ZŠPo-1 pravno dopustno, da se z avtonomnimi pravnimi akti športnih zvez določi, da se med športnimi organizacijami zaračunavajo nadomestila za prestop amaterskih igralcev, starejših od 15 let. Pri čemer pa mora biti zaračunavanje teh nadomestil organizirano tako, da ne krši drugih zakonskih ali ustavnih določb.

V prvi vrsti mora zaračunavanje nadomestil za amaterske športnike med športnimi organizacijami spoštovati načelo svobodnega prestopa iz 1. odst. 34. člen ZŠPo-1,⁸ ki je po svoji vsebini konkretizacija pravice do svobode združevanja iz 42. člena ustave. Temu načelu, kakor tudi pravici iz 42. člena ustave, obstoječi način zaračunavanja nadomestil za amaterske športnike med športnimi organizacijami zadosti v celoti. Zaračunavanje nadomestil za amaterske športnike med športnimi organizacijami je namreč v skladu s PRSI urejeno tako, da nima nikakršnega vpliva na prestop amaterskega športnika. To je, kot smo že predstavili uvodoma zgoraj, izrecno opredeljeno v 3. odst. 49. člena PRSI, ki določa, »da neplačilo nadomestila pri prestopu igralca ne izključuje njegove pravice, da nastopa za novi klub.« Amaterski igralec lahko torej znotraj prestopnih rokov, opredeljenih s PRSI,⁹ povsem svobodno in povsem neodvisno od sistema zaračunavanja nadomestil med športnimi organizacijami prestopi k drugi športni organizaciji.

⁷ (4) Če tako določajo pravila NPŠZ, lahko športna organizacija, iz katere športnik izstopa, zaračuna nadomestilo za vzgojo športnika športni organizaciji, v katero športnik prestopa; dostopno na: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/ef143ae2a5c3fdd2c125808e004b9d90/\\$FILE/ZSpO-1_19_12.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/ef143ae2a5c3fdd2c125808e004b9d90/$FILE/ZSpO-1_19_12.pdf)

⁸ 1. odst. 34. člena ZŠpo-1: Športnik lahko prestopi iz športne organizacije v drugo športno organizacijo.

⁹ 7. člen PRSI.

Sistem zaračunavanja nadomestil med športnimi organizacijami, kot je urejen v PRSI, in še posebej v 3. odst. 49. člena PRSI, nima nikakršnega vpliva na načelo svobodnega prestopa športnikov ter svobodo združevanja posameznikov in je zato povsem v skladu z 34. členom ZŠpo-1 ter 42. členom ustave.

Ker je sistem zaračunavanja nadomestil med športnimi organizacijami za prestop amaterskih športnikov z vidika pravic športnikov skladen s kogentnimi predpisi pravnega reda Republike Slovenije, je treba samo še preučiti, ali je to tako tudi z vidika pravic športnih organizacij.

Nadomestilo za prestop športnika amaterja, ki ga mora športna organizacija, v katero športnik prestopa, plačati tisti, iz katere je prestopil, za prvo športno organizacijo nedvomno predstavlja finančno breme. Športna organizacija, v katero amaterski športnik prestopa, mora to finančno breme, poleg številnih drugih organizacijskih pravil športne zveze, nositi kot pogoj za svoje sodelovanje v športnih tekmovanjih. Nadomestilo kot finančno breme z vidika športne organizacije torej nedvomno pomeni poseg v njeno ustavno pravico do svobode združevanja, ki pa dosega zgolj nivo določitve načina uresničevanja te pravice in nikakor ne preraste v njeno omejitev.

Slednje je pomembno z vidika strogosti testa, ki ga mora za ustavno dopustnost prestati presojeni ukrep, v našem primeru torej zaračunano nadomestilo. Kadar gre zgolj za določitev načina uresničevanja neke ustavne pravice, ima v skladu z ustaljeno sodno prakso slovenskega ustavnega sodišča predlagatelj ukrepa široko polje proste presoje, saj je tak ukrep podvržen zgolj testu razumnosti in ne strožjemu testu sorazmernosti.¹⁰ Tako je za ustavno dopustnost sistema zaračunavanja nadomestil za amaterske športnike med športnimi organizacijami treba izkazati, da je ukrep, katerega razumnost se načeloma domneva, stvarno povezan s predmetom svojega urejanja, tako da v bistvu ni arbitraren.

Predstavljana ustavnopravna doktrina, seveda, velja za primere, ko je predlagatelj ukrepa oblastveni organ. V kontekstu tega pravnega mnenja pa športne zveze ne nastopajo kot oblastveni organ, temveč kot subjekt zasebnega prava, ki s svojimi avtonomnimi pravnimi akti horizontalno urejajo zaračunavanje nadomestil za prestop amaterskih igralcev. Če imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso ustavnega sodišča že oblastveni organi, ko določajo način uresničevanja neke ustavne pravice, široko polje proste presoje, to *a fortiori* pomeni, da imajo zasebni subjekti, še posebej tisti s področja športa, ki jim gre po naravi stvari izjemno široka avtonomija, še toliko širše polje proste presoje. Da bi torej sistem zaračunavanja nadomestila za prestop amaterskega igralca med športnimi organizacijami pomenil kršitev 42. člena ustave, bi torej moral biti skrajno nerazumen in nadvse arbitraren.

Česa takega pa obstoječi ureditvi zaračunavanja nadomestila, kot izhaja iz PRSI, nikakor ni mogoče očitati. Nasprotno. Sistem zaračunavanja nadomestil ni le ustavnopravno povsem razumen, temveč je organiziran tako, da v bistvu zasleduje vrednostna merila ravnanja, kot ta izhajajo iz 2. člena ustave, ki Republiko Slovenijo opredeljuje tudi kot socialno državo. V skladu 44. členom PRSI obveznost nadomestila ob prestopu športnika amaterja nastopi samo, ko ta prestopi v športno organizacijo, ki nastopa v prvi ali drugi kakovostni državni ligi.¹¹ Sistem obveznih nadomestil torej ne obstaja na nivoju nižjeligaških tekmovanj, kjer gre za manjše, manj premožne športne organizacije, katerih športna dejavnost je praktično, ali celo

¹⁰ Glej, na primer, zadevo U-I-189/10, tč. 9-10.

¹¹ Glej Tabela 2-6 iz 44. člena PRSI.

izključno, dejansko povsem ljubiteljske narave. Po drugi strani pa sistem obveznih nadomestil ščiti prav tovrstne športne organizacije, saj jim omogoča, da je njihovo dobro, uspešno delo v smislu investiranja v vzgojo amaterskih igralcev, tudi ustrezno nagrajeno, če in ko ti športniki prestopijo v športne organizacije najvišje kakovosti športnih tekmovanj.

Sistem nadomestil znotraj avtonomnega športnega prava tako vzpostavlja pravično ravnotežje med višjeligaškimi in nižjeligaškimi športnimi organizacijami, tako da morajo prve tudi ob prestopu amaterskih športnikov ustrezno poplačati trud za uspešno vzgojo športnikov, ki so ga vanjo investirale druge. Tako ravnotežje je zato povsem v skladu z vrednostnimi pričakovanji 2. člena ustave Republike Slovenije in nikakor ne pomeni kršitev kogentnih pravil ustave, vključno z njenim 42. členom. Zaračunavanje nadomestila na način, kot ga opredeljuje 44. člen PRSI, in v višini, ki je primarno stvar sporazuma med športnima organizacijama, je namreč popolnoma stvarno povezano s predmetom svojega urejanja, saj služi uravnoteženemu razvoju vseh športnih organizacij, ki omogoča vključujoč in uspešen razvoj športnikov ter kar se da poštena in zanimiva ligaška športna tekmovanja.

Tega zaključka ne spremeni niti 20. člen Disciplinskega pravilnika NZS, ki neplačilo nadomestila, potrjenega z dokončno odločbo organa Arbitraže NZS, opredeljuje kot prekršek, na podlagi katerega, če klub tudi v 30 dneh po izdaji sklepa disciplinskega organa ne poravnava nadomestila, praviloma pride do avtomatičnega suspenza kluba.¹² Ta določba je nujna za zagotavljanje dejanske učinkovitosti izvrševanja sistema zaračunavanja nadomestil. Športni organizaciji zagotavlja ustrezno pravno varstvo pred arbitražnim organom športne zveze, ki znotraj avtonomnega športnega prava predstavlja temeljni in ustaljeni način razreševanja sporov. V primeru nespoštovanja odločitev arbitražnega organa pa, seveda, mora biti predpisana tudi ustrezna sankcija. V tem primeru je to avtomatični suspenz športne organizacije, ki pa se ga sme tudi odložiti, če športna organizacija dolжник ravna v smeri celotnega in čim prejšnjega poplačila dolga.¹³ Popolnoma jasno je, da je predpisani način uveljavljanja disciplinske odgovornosti v primeru neplačila z dokončno arbitražno odločitvijo določenega nadomestila ne le razumen, temveč celo nujen ukrep, ki sodi v avtonomno polje športnega prava in ki je povsem v skladu s kogentnimi pravili slovenskega pravnega reda.

III. Zaključek

Na podlagi zgoraj opravljene analize je z zvezi z vprašanjem, ali je v skladu s slovenskimi kogentnimi predpisi (ustavo, zakoni, zlasti s 34. členom ZŠPo-1), da se z avtonomnimi pravnimi akti športnih zvez določi, da se med športnimi organizacijami zaračunavajo nadomestila za prestopne amaterskih igralcev, starejših od 15 let, treba odgovoriti naslednje.

Nobenega dvoma ni, da je v skladu s 34. členom ZŠPo-1 pravno dopustno, da se z avtonomnimi pravnimi akti športnih zvez določi, da se med športnimi organizacijami zaračunavajo

¹² Če nogometni klub ne plača nadomestila, ki je določen z dokončno odločbo pristojnega organa Arbitraže NZS, v roku 15 dni od vročitve sklepa, disciplinski organ na podlagi prijave nogometnega kluba upnika določi dodatni 15-dnevni rok za plačilo. Po tem roku je nogometni klub dolжник avtomatično suspendiran. V izjemnih primerih lahko disciplinski organ začetek suspenza odloži, pri čemer predvsem upošteva dejstvo, ali nogometni klub dolжник ravna v smeri celotnega in čim prejšnjega poplačila dolga.

¹³ 2. odst. 20. člena Disciplinskega pravilnika.

nadomestila za prestop amaterskih igralcev, starejših od 15 let. Pri čemer pa mora biti zaračunavanje teh nadomestil organizirano tako, da ne krši drugih zakonskih ali ustavnih določb.

Sistem zaračunavanja nadomestil med športnimi organizacijami, kot je urejen v PRSI, in še posebej v 3. odst. 49. člena PRSI, nima nikakršnega vpliva na načelo svobodnega prestopa športnikov ter svobodo združevanja posameznikov in je zato povsem v skladu s 34. členom ZŠpo-1 ter 42. členom ustave.

Sistem zaračunavanja nadomestil med športnimi organizacijami za prestop amaterskih športnikov je skladen s kogentnimi predpisi pravnega reda Republike Slovenije tako z vidika pravic športnikov kot z vidika pravic športnih organizacij. Nedvomno namreč predstavlja razumen ukrep, ki je v skladu z 42. členom ustave stvarno povezan s predmetom svojega urejanja. Sledeč 2. členu ustave, služi uravnoveženemu razvoju vseh športnih organizacij in omogoča vključujoč in uspešen razvoj športnikov ter kar se da poštena in zanimiva ligaška športna tekmovanja. Vzpostavljena disciplinska odgovornost za primer neplačila nadomestila za prestop amaterskega športnika, ki je bilo določeno z dokončno arbitražno odločitvijo, pa prav tako predstavlja ne le razumen, temveč celo nujen ukrep, ki sodi v avtonomno polje športnega prava in ki je povsem v skladu s kogentnimi pravili slovenskega pravnega reda.