



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-9/09-15

Datum: 14. 4. 2011

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude družbe Javno komunalno podjetje Prodnik, d. o. o., Domžale, ki jo zastopa Odvetniška družba Ošabnik, Klofutar in partnerji, o. p., d. o. o., Kranj, na seji 14. aprila 2011

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka in prve alineje tretjega odstavka 8. člena Zakona o kontroli cen (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo) se zavrne.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 12/11) se zavrne.**
- 3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti druge alineje tretjega odstavka 8. člena Zakona o kontroli cen se zavrže.**
- 4. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 41/08), Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 32/09) in Uredbe o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 69/10) se zavrže.**
- 5. Postopek za preizkus pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 38/07 in 85/07), Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 45/06), Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 45/05), Uredbe o predhodni prijavi cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 52/04), Uredbe o predhodni prijavi cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 43/03 in 18/04), Uredbe o predhodni prijavi cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 41/02 in 106/02), Uredbe o predhodni prijavi cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 46/01, 60/01 in 109/01), Uredbe o predhodni prijavi cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 111/2000) in Uredbe o predhodni prijavi cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 54/2000) se ustavi.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudnica zatrjuje, da sta drugi in tretji odstavek 8. člena Zakona o kontroli cen (v nadaljevanju ZKC) v neskladju z 2. členom Ustave, ker naj bi bila njuna vsebina nejasna in nedoločna. Meni namreč, da ne dajeta odgovora na vprašanje, koliko časa lahko traja določen ukrep za kontrolo cen ter kolikokrat zaporedoma sme Vlada Republike Slovenije ta ukrep obnoviti in za koliko časa, pač pa naj bi zgolj določali, da Vlada lahko ukrep za kontrolo cen ponovi. To pa naj bi bil razlog za arbitrarno in samovoljno ravnanje države, ki pri pravnih subjektih povzroča pravno negotovost. Pri tem se sklicuje na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-107/96 z dne 5. 12. 1996 (Uradni list RS, št. 41/97 in OdlUS VI, 104) in št. U-I-296/02 z dne 20. 11. 2003 (Uradni list RS, št. 68/04 in OdlUS XIII, 41) ter podaja svojo "ustavnoskladno" razlago 8. člena ZKC, Ustavnemu sodišču pa predlaga, naj v primeru pritrditve njenim argumentom glede razlage navedene določbe "avtoritativno določi ustavno sprejemljivo razlago".

2. Pobudnica izpodbija tudi Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev iz leta 2008 (v nadaljevanju Uredba/08) in vse njene predhodne uredbe, navedene v 5. točki izreka tega sklepa, ker naj bi bile v neskladju z 2. in 3. členom ter drugim in tretjim odstavkom 8. člena ZKC. V nasprotju z določbami ZKC naj bi pri njihovi izdaji ne bila upoštevana časovna omejitev njihovega trajanja in omejitev možnosti njihovega zaporednega sprejemanja. Poleg tega naj uredbe ne bi bile sprejete na podlagi natančnih analiz stanja in okoliščin, ki vladajo na trgu in v okviru posameznih storitev, kot zahteva zakon. Uredbe naj ne bi navajale razlogov za njihov sprejem in naj ne bi sledile zakonskemu namenu sprejetja tovrstnih ukrepov. V neskladju naj bi bile tudi z 2. členom Ustave, ker naj avtomatično in neomejeno podaljševanje ukrepa kontrole cen ne bi bilo v skladu z načelom sorazmernosti. Poleg tega naj bi bilo z njimi poseženo v pravico do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave), saj naj utemeljenih razlogov za njihov sprejem oziroma nujnost takšnega ukrepanja ne bi bilo, čeprav bi moral biti poseg v navedeno pravico utemeljen z javno koristjo in nujnostjo takšnega ukrepa. Navedeno pa naj bi kazalo tudi na neskladje izpodbijanih uredb s 153. členom Ustave.

3. Z vlogo z dne 6. 12. 2010 je pobudnica pobudo razširila na Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev iz leta 2009 (v nadaljevanju Uredba/09) in Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev iz leta 2010 (v nadaljevanju Uredba/10), z vlogo z dne 8. 3. 2011 pa še na Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev iz leta 2011 (v nadaljevanju Uredba/11). Pri zatrjevanju neskladja teh uredb z Ustavo in zakonom se sklicuje na razloge, ki jih je pred tem navajala v pobudi glede drugih uredb. Dodatno pa še zatrjuje njihovo neskladje s 25. členom Ustave, ker naj ne bi imela na voljo učinkovitih pravnih sredstev zoper oblastno poseganje v njeno svobodo gospodarskega ravnanja.

B. – I.

4. Pobudnica izpodbija drugi in tretji odstavek 8. člena ZKC. Ti določbi na pravni položaj pobudnice ne učinkujeta neposredno, saj določata čas trajanja ukrepov kontrole cen ter možnost obnove teh ukrepov, ki jih Vlada določi z uredbo, če za to obstaja kateri od razlogov iz prvega odstavka 8. člena ZKC. Vlada je te ukrepe kontrole cen sprejela z izpodbijanimi uredbami, od katerih trenutno velja le Uredba/11, ki učinkuje neposredno, takò, kot so pred njo neposreden učinek imele

prejšnje uredbe. Pobudnica je poleg navedenih določb ZKC najprej izpodbijala uredbo, navedene v 3. točki izreka tega sklepa, ki so prenehale veljati že pred vložitvijo pobude, in Uredbo/08, naknadno pa je izpodbijala, kot je bilo pojasnjeno v 3. točki te obrazložitve, tudi Uredbo/09, Uredbo/10 in Uredbo/11. V vlogi z dne 6. 12. 2010, s katero je odgovarjala na poziv Ustavnega sodišča, je pobudnica navajala, da s pobudo ni izpodbijala predpisov iz 5. točke izreka tega sklepa. Ustavno sodišče je zato štelo, da je pobudnica pobudo za presojo teh predpisov umaknila. Glede na to je Ustavno sodišče postopek za preizkus pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti navedenih predpisov ustavilo (5. točka izreka).

5. Kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika, lahko pobudnik na podlagi tretjega odstavka 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) vložijo pobudo v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic. Pobudo za presojo Uredbe/08, ki je bila uveljavljena dne 26. 4. 2008, je pobudnica vložila 9. 1. 2009, pobudo za presojo Uredbe/09, ki je pričela veljati dne 25. 4. 2009, in Uredbe/10, ki je bila uveljavljena dne 28. 8. 2010, je pobudnica vložila 6. 12. 2010, pobudo za presojo Uredbe/11, ki je bila uveljavljena dne 28. 2. 2011, pa je vložila 8. 3. 2011. Pobuda v delu, ki se nanaša na Uredbo/09, ni dopustna, saj je od uveljavitve te uredbe pa do vložitve pobude preteklo več kot eno leto. Da vlaga pobudo v roku enega leta od dneva, ko je izvedela za nastanek škodljivih posledic, pa pobudnica ne zadržuje. Ker pobuda v tem delu ni dopustna, jo je Ustavno sodišče zavrglo (4. točka izreka). Pobuda za presojo Uredbe/08, Uredbe/10 in Uredbe/11 pa je bila vložena pravočasno.

6. Kot izhaja iz prejšnje točke obrazložitve, Uredba/11 velja, Uredba/08 in Uredba/10 pa sta med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehali veljati. Ustavno sodišče praviloma presoja veljavne predpise. Na podlagi 47. člena ZUstS lahko presoja neveljavne predpise, če niso bile odpravljene posledice protiustavnosti in nezakonitosti. Pravovarstvena potreba za presojo predpisa, ki ne velja več, pa obstaja, če bi se z ugotovitvijo morebitne protiustavnosti oziroma nezakonitosti izpodbijanih določb pravni položaj pobudnice izboljšal. V odgovorih na poziva Ustavnega sodišča, naj izkaže okoliščine, iz katerih bo razvidno, katere konkretne posledice protiustavnosti oziroma nezakonitosti niso bile odpravljene, je pobudnica odgovorila, da ima za presojo obeh neveljavnih uredb pravni in ekonomski interes ter da zato vztraja pri pobudi. S tem pravovarstvene potrebe ni izkazala. Zato je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti teh uredb zavrglo (4. točka izreka).

7. Vlada je Uredbo/11 sprejela na podlagi 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena¹ in 1. točke 9. člena ZKC² za obdobje šest mesecev od njene uveljavitve. Ta uredba za

¹ V prvem odstavku 8. člena ZKC je taksativno naštetih osem razlogov, iz katerih lahko Vlada določi ustrezne ukrepe kontrole cen. V 1. točki prvega odstavka 8. člena ZKC je kot razlog podana zahteva, da so ukrepi nujni zaradi doseganja ciljev in ukrepov gospodarske politike, ki so določeni z akti Državnega zbora Republike Slovenije. V 2. točki iste določbe ZKC pa je predvideno sprejetje teh ukrepov, kadar gre za dejavnosti, v katerih ima posamezno podjetje ali enota, ki samostojno opravlja dejavnost, ali nekaj podjetij monopolni ali obvladujoč položaj, pa so te dejavnosti nujne za zadovoljevanje potreb ljudi in organizacij.

proizvode in storitve, razvrščene v Uredbi (ES) št. 451/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o novi statistični klasifikaciji proizvodov po dejavnosti (CPA) in razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3696/93 (UL L 145, 4. 6. 2008) v podrazredih 36.00 voda, 37.00 ravnanje z odpadki in 38.00 zbiranje in odvoz odpadkov ter ravnanje z njimi, določa najvišjo ceno. Pobudnica, ki opravlja navedeno dejavnost, zato izkazuje pravni interes za presojo Uredbe/11, ki učinkuje neposredno, s tem pa tudi drugega odstavka in prve alineje tretjega odstavka 8. člena ZKC, ne pa tudi za presojo druge alineje tretjega odstavka 8. člena ZKC, ki se uporablja v primerih, ko je ukrep kontrole cen, določen z uredbo Vlade iz razlogov iz 3. do 8. točke prvega odstavka 8. člena ZKC. Ta določba na pobudničine pravice oziroma v njen pravni položaj v tem primeru torej ne more vplivati. Zato je Ustavno sodišče v tem delu pobudo zavrglo (3. točka izreka).

B. – II.

Drugi odstavek in prva alineja tretjega odstavka 8. člena ZKC

8. Drugi odstavek 8. člena ZKC določa, da ukrep kontrole cen traja, dokler obstaja zanj razlog iz prvega odstavka 8. člena ZKC, vendar ne dalj kot šest mesecev, pri čemer lahko Vlada v utemeljenih primerih po tem času na podlagi predhodne analize stanja ukrep obnovi. V prvi alineji tretjega odstavka 8. člena ZKC pa je določeno, da sme ukrep zaradi razlogov iz 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC trajati najdalj eno leto, Vlada pa ga lahko obnovi v skladu s prejšnjim odstavkom. Pobudnica zatrjuje, da sta obe določbi v neskladju z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave, ker iz njiju ne izhaja, kolikokrat se sme ukrep kontrole cen obnoviti in za koliko časa. Predpisi so jasni in določni, kadar je mogoče ugotoviti vsebino in namen pravne norme. Vendar to ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisa namreč vedno pomeni njegovo razlago. Po ustaljeni ustavnosodni presoji je predpis ustavno sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ni mogoče določiti njegove jasne vsebine (tako v odločbah Ustavnega sodišča št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003, Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 71, ter št. U-I-227/06 z dne 16. 11. 2006, Uradni list RS, št. 131/06, ter OdlUS XV, 81). Očitek ni utemeljen, saj je z ustaljenimi metodami razlage mogoče ugotoviti vsebino izpodbijanih določb. Pri tej razlagi pa je seveda treba upoštevati njuno vsebinsko povezanost, kar pomeni, da pri razlagi vsake od njiju treba upoštevati vsebino druge (torej ju je treba razlagati skupaj in ne ločeno, kot je to storila pobudnica) ter v kontekstu z drugimi določbami ZKC (predvsem 3. in 4. člena ZKC). Obstoj zatrjevanega neskladja pa zanika že sama pobudnica z utemeljitvijo neskladnosti uredb iz 4. točke izreka in Uredbe/08 z ZKC, s katero izpodbijani določbi ZKC nedvoumno razlaga, kakor tudi s tem, ko podaja svoj predlog razlage izpodbijanih zakonskih določb. Glede pobudničinega poziva Ustavnemu sodišču, naj "avtoritativno sprejme ustavno sprejemljivo razlago", pa Ustavno sodišče (kot že tolikokrat) ponovno poudarja, da v postopku presoje ustavnosti in zakonitosti predpisa ni njegova naloga odločati, katera razlaga je pravilna in katera napačna, pač pa je pristojno le za presojo očitkov o njihovi protiustavnosti.

² V 9. členu ZKC so določne vrste ukrepov, ki jih Vlada lahko določi na podlagi prvega odstavka 8. člena ZKC. V 1. točki navedene določbe ZKC je kot ukrep določena možnost določitve najvišje cene, pri čemer podjetja ne smejo prodajati blago nad to ceno, lahko pa pod njo.

9. Ker so pobudničini očitki očitno neutemeljeni, je Ustavno sodišče njeno pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZKC zavrnilo (1. točka izreka).

Uredba/11

10. Kot je bilo pojasnjeno že v 7. točki te obrazložitve, Uredba/11 določa najvišje cene za določene proizvode in storitve. Pobudnica zatrjuje neskladje Uredbe/11 s 25. členom Ustave, ker nima učinkovitih pravnih sredstev zoper časovno trajanje poseganja države v njeno svobodno gospodarsko ravnanje. S tem naj bi bila v pravni negotovosti tako glede trajanja omejevalnih posegov v njene pravice in interese kot tudi glede ponavljanja teh ukrepov. Iz 25. člena Ustave izhaja dolžnost zakonodajalca, da zoper vsako odločbo sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katero ti odločajo o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih, predvidi pritožbo ali drugo pravno sredstvo. Izpodbijana uredba ni odločba oziroma posamični akt državnega organa, pač pa gre za podzakonski predpis, ki ga je na podlagi določb ZKC izdala Vlada. Zato je očitek o kršitvi 25. člena Ustave očitno neutemeljen.

11. Pobudnica se pri utemeljevanju neskladja Uredbe/11 z Ustavo in zakonom sklicuje tudi na razloge, ki jih je uporabila pri izpodbijanju uredb v pobudi z dne 9. 1. 2009. Očitala jim je neskladje s 3. in 8. členom ZKC ter z 2., 74. in 153. členom Ustave. Ti očitki v primeru Uredbe/11 ne pridejo v poštev, saj jih pobudnica utemeljuje z dejstvi oziroma okoliščinami, ki jih pri izpodbijani uredbi ni. Uredba/11 je bila namreč v tem primeru izdana brez tistih "pomanjkljivosti", ki jih je pobudnica očitala prejšnjim uredbam. Ne gre namreč za uredbu v zaporedju drugih uredb, saj je Vlada z njeno izdajo sicer obnovila ukrepe iz Uredbe/10 (upoštevajoč pri tem prvo alinejo tretjega odstavka 8. člena ZKC), slednja pa je bila izdana več kot eno leto od prenehanja Uredbe/09. Uredba/11 je tudi časovno omejena, saj je izdana za obdobje šestih mesecev, in ne presega zakonsko določenih časovnih omejitev iz navedene določbe ZKC. Tudi ne drži trditev, da Uredba/11 ne vsebuje razlogov, iz katerih je sprejeta, saj je uvodoma navedeno, da se (med drugim) sprejema na podlagi 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC. V obrazložitvi k predlogu sklepa Vlade št. 007-53/2011-9 z dne 10. 2. 2011 o sprejemu izpodbijane uredbi pa je Ministrstvo za gospodarstvo natančneje obrazložilo razloge za njen sprejem oziroma zakaj je sprejem takšnega ukrepa nujen.³ Glede na navedeno je Ustavno sodišče zavrnilo pobudo za začetek ustavnosti in zakonitosti Uredbe/11 kot očitno neutemeljeno (2. točka izreka).

C.

12. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega in četrtega odstavka 25. člena ter drugega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Sklep je sprejelo soglasno.

³ Objavljeno na <http://www.vlada.si/si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi>.

dr. Ernest Petrič
Predsednik