



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-10/00-25

Datum: 14. 3. 2002

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana, ki ga zastopata Miro Senica in Anton Nosan, odvetnika v Ljubljani, na seji dne 14. marca 2002

odločilo:

1. Točki 1 in 2 prvega odstavka 8. člena ter deveti odstavka 13. člena Zakona o kontroli cen (Uradni list RS, št. 63/99) niso v neskladju z Ustavo.

2. Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o pridobitvi predhodnega soglasja k cenam zbiranja, čiščenja in distribucije vode (Uradni list RS, št. 82/99), Uredbe o določitvi mehanizma za oblikovanje cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 11/2000) in Uredbe o določitvi mehanizma za oblikovanje cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 29/2000) se zavrže.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelj zatrjuje, da so izpodbijane določbe Zakona o kontroli cen (v nadaljevanju ZKC) v nasprotju s prvim odstavkom 140. člena Ustave, če se razlagajo tako, da lahko Vlada na njihovi podlagi z uredbo določa ukrepe kontrole cen tudi v primeru, ko gre za cene storitev javnih služb iz pristojnosti lokalne skupnosti. ZKC naj bi namreč omogočal različno tolmačenje glede pristojnosti za predpisovanje ukrepov kontrole cen, zaradi česar naj bi bilo kršeno tudi načelo pravne države (2. člen Ustave). Vlada naj bi ZKC uporabljala v nasprotju z Ustavo, kar izhaja iz izpodbijanih uredb, ki naj bi bile zaradi tega protiustavne in nezakonite. Šlo naj bi za kršitev pravic in odgovornosti Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju MOL) iz 140. člena Ustave, 13. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. - ZLS) ter 21. in 26. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 - ZGJS).

Ob pravilni razlagi izpodbijanih določb, predvsem devetega odstavka 13. člena ZKC, bi po mnenju predlagatelja morale biti pristojne za predpisovanje ukrepov kontrole cen storitev javnih služb lokalne skupnosti in ne Vlada. Predlaga, naj Ustavno sodišče odloči, da sta 1. in 2. točka prvega odstavka 8. člena ZKC v neskladju z Ustavo, če se razlagata tako, da na njuni podlagi Vlada določa ukrepe kontrole cen tudi v primeru, ko gre za cene storitev javnih služb iz pristojnosti lokalne skupnosti.

2. Predlagatelj je predlagal zadržanje izvrševanja Uredbe o pridobitvi predhodnega soglasja k cenam zbiranja, čiščenja in distribucije vode (v nadaljevanju Uredba o pridobitvi predhodnega soglasja), ki jo je izpodbijal hkrati z ZKC. Ker je izpodbijana uredba prenehala veljati še pred odločitvijo Ustavnega sodišča o predlogu za zadržanje, je predlagatelj umaknil predlog, zahtevo pa razširil na Uredbo o določitvi mehanizma za oblikovanje cen komunalnih storitev (v nadaljevanju Uredba o določitvi mehanizma/1) in Uredbo o določitvi mehanizma za oblikovanje cen komunalnih storitev (v nadaljevanju Uredba o določitvi mehanizma/2) ter predlagal, naj Ustavno sodišče zadrži izvrševanje tiste Uredbe, ki bo v času odločanja v veljavi.

3. V zvezi z izpodbijanimi uredbami predlagatelj v vlogi z dne 25. 2. 2000, s katero je razširil zahtevo na takrat veljavno Uredbo o določitvi mehanizma/1, predlaga, naj Ustavno sodišče na podlagi 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS), kljub prenehanju veljavnosti, ugotovi nezakonitost izpodbijanih uredb. Navaja, da je zaradi izpodbijanih uredb MOL utrpela škodljive posledice in bo zaradi nezakonito izdanih uredb uveljavljala odškodnino za povzročeno škodo.

4. Vlada v odgovoru z dne 3. 4. 2000 navaja, da ukrepi kontrole cen pomenijo omejitve svobodne gospodarske pobude, vendar so po njenem mnenju omejitve dovoljene, če to zahteva javni interes.

Kontrola cen, ki jo ureja ZKC, naj bi bila državna funkcija, katere namen je preprečevanje inflacijskih gibanj, motenj na trgu in monopolnega obnašanja. Poudarja, da se cene komunalnih storitev oblikujejo v skladu z 21. členom ZGJS in da državni organi opravljajo le kontrolo teh cen v skladu z ZKC. Glede izpodbijanih uredb Vlada meni, da so izdane v skladu s pooblastili. Poudarja, da se je Republika Slovenija v okviru Državnega programa za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002 in v dokumentu Partnerstva za pristop v Evropsko unijo zavzela za postopno liberalizacijo cen proizvodov in storitev, ki so na podlagi ZKC pod nadzorom Vlade. Na podlagi izpodbijanih uredb naj bi bila javna podjetja zavezana, da oblikujejo cene komunalnih storitev v skladu z navodilom, ki določa metodologijo za oblikovanje cen obveznih lokalnih javnih služb, ki ga je izdalo Ministrstvo za okolje in prostor za vsako dejavnost, in predloge tako oblikovanih cen posredujejo na pristojno ministrstvo. To na podlagi predhodnega mnenja medresorske strokovne komisije posreduje mnenje k predlagani ceni občini in zavezancu. Vlada v odgovoru prilaga dokumentacijo v zvezi z delom medresorske komisije in analizo zbranih podatkov za ceno vode.

5. Državni zbor na zahtevo za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZKC ni odgovoril.

6. Predlagatelj se z mnenjem Vlade ne strinja in v svojem odgovoru z dne 18. 4. 2000 vztraja pri svojih navedbah in predlogih.

B - I.

7. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-10/2000 z dne 18. 5. 2000 zadržalo izvrševanje Uredbe o določitvi mehanizma/2.

8. Predlagatelj izpodbija pristojnost Vlade, da določa ustrezne ukrepe kontrole cen v primerih, ko gre za cene storitev javnih služb, ki jih samostojno določajo lokalne skupnosti. Meni, da je to pooblastilo Vlade v primeru ukrepov za kontrolo cen javnih služb iz pristojnosti lokalne skupnosti izključeno na podlagi devetega odstavka 13. člena ZKC in da je drugačna razlaga navedenih določb ZKC v nasprotju z 2. členom in s prvim odstavkom 140. člena, Ustave.

9. Ustavno sodišče je prej veljavni Zakon o cenah (Uradni list RS, št. 1/91-I - v nadaljevanju ZC), ki je tako kot ZKC za ukrepe kontrole cen določal izključno pristojnost državnih organov, že presojalo z vidika njegove skladnosti s prvim odstavkom 140. člena Ustave. Z odločbo št. U-I-145/93 z dne 17. 3. 1994 (Uradni list RS, št. 18/94 in OdlUS III, 24) je ugotovilo, da je kontrola cen izrazito državna pristojnost in da se z ukrepi kontrole cen zasledujejo cilji, ki so v korist vsem prebivalcem Slovenije.

10. Člen 1 ZKC določa, da ta zakon ureja kontrolo nad cenami blaga in storitev na območju Republike Slovenije, ki jo izvajajo državni organi. Kot je razvidno iz navedene določbe, je kontrola cen tudi po novem ZKC izključno državna funkcija, ki se opravlja za celotno državo in zajema vse cene blaga in storitev, torej tudi cene storitev, ki jih opravljajo javna podjetja (četrta alineja 2. člena ZKC), ustanovljena na državni ali občinski ravni. Z ukrepi kontrole cen lahko Vlada posega le z ukrepi, ki so vnaprej določeni in opredeljeni (9. člen), ter samo iz razlogov, določenih z zakonom (8. člen). Kontrola cen, katere namen je opredeljen v razlogih za določitev posameznih ukrepov (doseganje ciljev gospodarske politike, določenih z akti Državnega zbora, preprečevanje motenj na trgu in monopolnega obnašanja), zadeva vso državo, vse njene državljane in je upravičena v skupnem (državnem) interesu in ne zgolj v interesu posamezne lokalne skupnosti. Zato izpodbijana razloga iz 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena, na podlagi katerih lahko Vlada določi ustrezen ukrep kontrole cen tudi v primeru, ko gre za cene storitev javnih služb iz pristojnosti lokalne skupnosti, ne pomeni

posega v pravico do lokalne samouprave in s tem kršitve prvega odstavka 140. člena Ustave. Ta določa, da spadajo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. ZKC ne posega v pristojnost lokalnih skupnosti, da samostojno določijo cene storitev javnih služb iz občinske pristojnosti (21. člen ZGS), temveč le dopušča, da država za določen čas določi ustrezen ukrep kontrole cen, ki lahko bolj ali manj poseže v to pravico ustanovitelja javnega podjetja. Glede na namen, ki ga Vlada želi doseči, so ukrepi kontrole cen, določeni v 9. členu, zelo različni (od najstrožjih, npr. določitev najvišje cene, do najmilejših, npr. rednega ali občasnega pošiljanja podatkov o cenah). Pri določanju ukrepov mora Vlada upoštevati, da lahko določi le tiste ukrepe, ki so nujni glede na razlog ukrepa, ki v najmanjši meri omejujejo konkurenco, so najbližji normalnim tržnim razmeram in najhitreje pripeljejo do odprave razlogov za ukrepe kontrole cen (tretji odstavek 3. člena ZKC).

11. Devetega odstavka 13. člena ZKC, ki naj bi po predlagateljevi razlagi določal pristojnost lokalnih skupnosti za sprejemanje ukrepov kontrole cen za cene storitev javnih služb iz pristojnosti lokalne skupnosti, ni mogoče povezovati z ukrepi kontrole cen, za katere je pristojna Vlada, kot tudi ne z razlogi, ki opravičujejo določitev ustreznih ukrepov kontrole cen (8. in 9. člen ZKC). Določbe 13. člena, katerega del je tudi določba devetega odstavka, so namenjene varstvu potrošnikov. Na podlagi prvega odstavka 13. člena lahko določeni subjekti (eno ali več podjetij ali velikih potrošnikov, ki so redni kupci blaga, ena ali več organizacij potrošnikov ali Urad Republike Slovenije za varstvo potrošnikov) predlagajo Vladi, naj določi primeren ukrep kontrole cen, če ugotovi, da je dosedanja cena blaga enega ali več podjetij previsoka ali da je zvišanje nesorazmerno glede na mednarodni razvoj cen, splošni indeks cen gospodarske panoge ali splošno zvišanje cen v tej gospodarski panogi. Kot je razvidno iz navedene določbe, so razlogi, na podlagi katerih lahko Vlada ugotovi predlogom upravičenih predlagateljev, povsem drugačni od tistih, ki jih mora upoštevati na podlagi prvega odstavka 8. člena ZKC. Določba 13. člena govori o primernem ukrepu kontrole cen in se pri tem ne sklicuje na ustrezen ukrep kontrole cen iz 9. člena ZKC. Iz nadaljnjih določb 13. člena je razvidno, da kot primeren ukrep kontrole cen prihaja v poštev predvsem znižanje cene (četrti in peti odstavek 13. člena ZKC). Da je določba 13. člena namenjena varstvu potrošnikov, potrjuje tudi zakonodajno gradivo (Poročevalec DZ, št. 47/99 - predlog ZKC - EPA 1058 - II - druga obravnava, Amandmaji Vlade, stran 62), iz katerega je razvidno, da naj bi ta določba služila "kot dopolnilni instrument varstva potrošnikov, pa tudi drugih rednih kupcev." Določba devetega odstavka 13. člena je bila predlagana šele v tretji obravnavi predloga ZKC (Amandma k ZKC z dne 22. 7. 1999, EPA 1058). Iz obrazložitve predlaganega amandmaja je razvidno, da je bil njen namen v zagotovitvi večjega vpliva občinskih svetov na oblikovanje cen javnih služb iz pristojnosti lokalnih skupnosti. Iz navedenega je torej razvidno, da je mogoče določbo devetega odstavka 13. člena razlagati (jezikovna, sistematična in zgodovinska razlaga) le v kontekstu z določbami 13. člena.

Pomeni, da lahko pristojni organ lokalne skupnosti zaradi varstva potrošnikov določi primeren ukrep kontrole cen za cene storitev javnih služb iz pristojnosti lokalne skupnosti, če ugotovi, da so podani razlogi, določeni v prvem odstavku 13. člena ZKC. Izpodbijana določba devetega odstavka 13. člena ZKC zato ni v nasprotju z načeli pravne države iz 2. člena Ustave.

B. - II.

12. Izpodbijane uredbe so med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehale veljati (Uredba o pridobitvi predhodnega soglasja je prenehala veljati dne 11. 2. 2000, Uredba o določitvi mehanizma/1 dne 1. 4. 2000 in Uredba o določitvi mehanizma/2 pa dne 1. 10. 2000). Ustavno sodišče praviloma presoja le predpise, ki veljajo. Na podlagi 47. člena ZUstS pa lahko presoja predpise, ki so po vloženi pobudi ali zahtevi prenehali veljati, če niso bile odpravljene posledice neustavnosti ali nezakonitosti. V takšnem primeru lahko Ustavno sodišče ugotovi, da je bil predpis neustaven ali nezakonit, svoji odločitvi pa da učinek razveljavitve ali, če gre za podzakonski akt, tudi odprave. S tem da svoji odločitvi učinke, ki so določeni v členih 43 do 46 ZUstS. Od tega je tudi odvisen obstoj pravovarstvene potrebe pobudnika oziroma predlagatelja, ki je poleg škodljivih posledic pogoj za nadaljevanje postopka po 47. členu ZUstS. Vendar se Ustavnemu sodišču z vprašanjem pravovarstvene potrebe ni bilo treba ukvarjati. Navedbe, s katerim je predlagatelj utemeljeval nezakonitost pravne podlage za izdajo izpodbijanih uredb, so se že v postopku presoje izpodbijanih določb ZKC izkazale za neutemeljene (1. točka izreka te odločbe). Glede na to, da sta določbi 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC pravna podlaga, na podlagi katere Vlada ob izpolnjevanju vseh drugih pogojev lahko

določi ustrezne ukrepe kontrole cen za vse cene (tudi za cene javnih služb iz pristojnosti lokalne skupnosti), Ustavno sodišče ne bi moglo ugotoviti neustavnosti ali nezakonitosti izpodbijanih uredb.

Zato na podlagi uredb niso mogle nastati takšne škodljive posledice, ki jih 47. člen ZUstS določa kot pogoj za nadaljevanje postopka. Zato je Ustavno sodišče zahtevo v tem delu zavrglo (2. točka izreka).

C.

13. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 25. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam-Lukić ter sodnici in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Franc Testen in dr. Lojze Ude. Odločbo je sprejelo soglasno. Pritrdilno ločeno mnenje je dal sodnik Ude.

P r e d s e d n i c a
dr. Dragica Wedam-Lukić