



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-113/04-33

Datum: 7. 2. 2007

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude družb Jata Emona, d. d., Ljubljana, Perutnina Ptuj, d. d., Ptuj, Pivka Perutninarstvo, d. d., Košana, in Tovarna močnih krmil Črnci, d. d., Apače, ter zadruga Kmetijska zadruga Krka, z. o. o., Novo mesto, ki jih vse zastopa Anton Marolt, odvetnik v Ljubljani, na seji 7. februarja 2007

sklenilo:

1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti točke a) petega odstavka 14. člena Pravilnika o kakovosti, označevanju in pakiranju krme v prometu (Uradni list RS, št. 34/03, 110/05 in 80/06) se zavrne.
2. Postopek za preizkus pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti točke l) prvega odstavka 12. člena Pravilnika o kakovosti, označevanju in pakiranju krme v prometu se ustavi.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnice – gospodarske družbe, ki proizvajajo in prodajajo posamezna krmila in krmne mešanice, predlagajo oceno ustavnosti točke l) prvega odstavka 12. člena Pravilnika o kakovosti, označevanju in pakiranju krme (v nadaljevanju Pravilnik), ki določa, da morajo biti krmne mešanice, ki niso namenjene hišnim živalim, v prometu označene tako, da vsebujejo navedbo, kje je mogoče dobiti podatke o točnih utežnih odstotkih za vsako posamično krmilo v krmni mešanici (ime, naslov, telefonska številka in naslov elektronske pošte pravne ali fizične osebe), in točke a) petega odstavka 14. člena Pravilnika, ki določa, da mora biti vsebnost krmne mešanice, namenjene vsem vrstam živali, razen za hišne živali, označena tako, da so navedena posamezna krmila skupaj z njihovimi deleži po padajočem vrstnem redu, dovoljeno odstopanje pa lahko znaša največ +/- 15 odstotkov. Menijo, da so izpodbijane določbe v neskladju s 60., s 33., s 67., s 69., s 74. in s 87. členom Ustave.

2. Po navedbah pobudnic je sestava določene krmne mešanice (utežno razmerje med posameznimi krmili, ki takšno krmno mešanico sestavljajo) rezultat stalnega raziskovalnega dela in vlaganja večjih sredstev v razvoj, zato točna sestava krmnih mešanic pomeni njihov "know-how", obliko intelektualne lastnine in poslovno skrivnost. Stalno vlaganje v razvoj učinkovitosti krmnih mešanic naj bi pobudnicam zagotavljalo ohranjanje oziroma povečevanje tržnega deleža. Z izpodbijanimi določbami Pravilnika naj bi intelektualna lastnina izgubila vsak ekonomski smisel, ker naj bi vlaganje ne dajalo nobenih prednosti in koristi. Z objavo podatkov o točni odstotkovni vsebnosti posameznih sestavin v krmni mešanici bi konkurenca povsem izničila pomen in varstvo intelektualne lastnine, saj bi konkurenti brez stroškov vlaganj v raziskave in razvoj in brez nadomestila dajali na trg enake izdelke z nižjimi cenami, kar za pobudnice pomeni izgubo tržnih deležev. Pobudnice navajajo, da so izpodbijane določbe sicer v skladu s točko (d), (e) in (l) 5. člena in točko (a) drugega odstavka 5.c člena Direktive 2002/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. 1. 2002, ki spreminja Direktivo Sveta 79/373/EGS o prometu sestavin krme in razveljavlja Direktivo Komisije 91/357/EGS (UL L št. 63 z dne 6. 3. 2002 – v nadaljevanju Direktiva 2002/2). Ker naj bi bila sporna sama pravna veljavnost navedenih določb Direktive 2002/2, je več držav članic Evropske unije (v nadaljevanju EU) sprožilo postopke predhodnega odločanja pred Sodiščem Evropskih skupnosti (v nadaljevanju Sodišče ES). Pobudnice so predlagale, naj Ustavno sodišče do dokončne odločitve Sodišča ES o veljavnosti spornih določb Direktive 2002/2 zadrži izvrševanje izpodbijanih določb Pravilnika in po odločitvi Sodišča ES o zakonitosti navedenih določb Direktive 2002/2 izpodbijane določbe Pravilnika odpravi.

3. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju Ministrstvo) v odgovoru z dne 6. 5. 2004 zavrača navedbe pobudnic in navaja, da izpodbijane določbe Pravilnika v celoti povzemajo določbe točk d), e) in l) 5. člena ter točke a) drugega odstavka 5.c člena Direktive 2002/2. Pojasnjuje, da je področje krme tesno povezano z zagotavljanjem zdravstvene ustreznosti živil, saj naj bi krma povzročala ostanek škodljivih snovi v živilih, zaradi česar so ta neustrezna, ter opozarja, da je Slovenija glede na prevzete obveznosti v skladu s 3.a členom Ustave zavezana k polni uveljavitvi načel in določb predpisov EU. Nespoštovanje predpisov Skupnosti pa bi lahko povzročilo sankcijo prepovedi in omejitev trgovanja na trgu Skupnosti.

B. – I.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-113/04 z dne 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 83/04) na podlagi 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS) zadržalo izvrševanje točke l) prvega odstavka 12. člena in točke a) petega odstavka 14. člena Pravilnika do končne odločitve Sodišča Evropskih skupnosti o veljavnosti člena 1(1)(b) Direktive 2002/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002, ki spreminja Direktivo Sveta 79/373/EGS o prometu sestavin krme in razveljavlja Direktivo Komisije 91/357/EGS in člena 1(4) iste Direktive, v obsegu, ki spreminja člen 5c(2)(a) Direktive 79/373 Sveta o dajanju na trg sestavin krme (UL L št. 86 z dne 6. 4. 1979, str. 30).

5. Sodišče ES je s sodbo z dne 6. 12. 2005 v zadevi ABNA in drugi, C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04 (ZOdl., str. I-10423, v nadaljevanju sodba ABNA) med drugim odločilo, da je člen 1, točka 1(b) Direktive 2002/2, ki proizvajalcem krme nalaga

predložitev natančne sestave krme na zahtevo stranke, zaradi kršitve načela sorazmernosti neveljaven, ni pa neveljaven člen 1, točka 4 navedene direktive.

6. Pobudnice so predlagale postavitve izvedenca. Svoj predlog so utemeljevale z navedbo, da bi Ustavno sodišče s tem pridobilo mnenje strokovnjaka o trditvi, da za varstvo zdravja zadostuje navajanje sestavin posameznih krmil v krmnih mešanicah in da navajanje v odstotkih za doseg tega cilja ni potrebno. Ustavno sodišče ocenjuje, da je dejansko stanje, ki je podlaga za preizkus pobude, že na podlagi predložene dokumentacije dovolj pojasnjeno. Zato je odločilo, da izvedenca ne postavi.

B. – II.

7. S Pravilnikom o spremembi Pravilnika o kakovosti, označevanju in pakiranju krme v prometu (Uradni list RS, št. 80/06) je med postopkom za preizkus pobude izpodbijana določba točke I) prvega odstavka 12. člena Pravilnika prenehala veljati. Zato je Ustavno sodišče pobudnice v skladu s 47. členom ZUstS pozvalo, naj izjavijo, ali v tem delu vztrajajo pri vloženi pobudi, in kolikor pri njej vztrajajo, izkažejo svoj pravni interes.

8. Pobudnice so z dopisom z dne 30. 8. 2006 sporočile, da v tem delu ne vztrajajo pri pobudi. Ustavno sodišče je takšno izjavo štelo za umik pobude v navedenem delu, zato je v tem delu postopek ustavilo (2. točka izreka).

B. – III.

9. Pobudnice tako izpodbijajo le še točko a) petega odstavka 14. člena Pravilnika, ki določa, da mora biti vsebnost krmne mešanice, namenjene vsem vrstam živali, razen hišnim živalim, označena tako, da so navedena posamezna krmila skupaj z njihovimi deleži po padajočem vrstnem redu, dovoljeno odstopanje pa lahko znaša največ +/- 15 odstotkov.

10. Ustava v prvem odstavku 3.a člena določa, da lahko Slovenija z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot. Primer take mednarodne pogodbe je Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo in Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji (UL L št. 236 z dne 23. 9. 2003 in Uradni list RS, št. 12/04, MP, št. 3/04 – MPPEU), s katero je Slovenija del svojih suverenih pravic prenesla na EU. To pa hkrati pomeni, da je tudi normativno urejanje na nekaterih področjih prenesla na EU. Države

članice so se namreč vzajemno sporazumele, da bodo odslej štejele določene svoje pristojnosti za zadeve skupnega interesa, v katerih bo delovanje v okviru organizacije ali po njej bolj učinkovito in koristno, kakor bi bilo, če bi jih izvrševale posamezno (tako že v mnenju Rm 1/97 z dne 5. 6. 1997, Uradni list RS, št. 40/97 in OdlUS VI, 86).

11. Pravna podlaga za sprejem Direktive 2002/2 je v členu 152(4)(b) Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti (prečiščeno besedilo, UL C 321E/06 z dne 29. 12. 2006 in Uradni list RS, št. 27/04, MP, št. 7/04 – v nadaljevanju ES), ki določa, da Svet v skladu s postopkom iz člena 251 ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij prispeva k doseganju ciljev iz tega člena s sprejetjem ukrepov, z odstopanjem od člena 37, na veterinarskem in fitosanitarnem področju, katerih neposredni cilj je varovanje javnega zdravja. Sodišče ES je v sodbi ABNA za člen 152(4)(b) ES ugotovilo, da je pravilna in primerna pravna podlaga za sprejem ukrepov, potrebnih za varovanje javnega zdravja.¹ Direktiva je v skladu s členom 249(3) ES za vsako državo članico, na katero je naslovljena,² zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Direktiva torej zmeraj zahteva, da jo države članice prenesejo v svoj pravni red. Navedena Direktiva 2002/2 v 3. členu od držav članic zahteva, da do 6. 3. 2003 sprejmejo in objavijo predpise, ki so potrebni za implementacijo Direktive 2002/2, in jih začno uporabljati s 6. 11. 2003. Za nove države članice ta obveznost glede na že v opombi št. 2 citiran 53. člen Akta o pogojih pristopa obstaja od 1. 5. 2004. V konkretni zadevi je tako treba upoštevati, da je bil Pravilnik izdan zaradi prenosa direktive EU v slovenski pravni red in je torej t. i. implementacijski predpis.

12. Niti 3.a člen Ustave niti člen 249(3) ES ne določata, s katerim pravnim aktom je treba prenesti pravo EU v slovenski pravni red. Zato dejstvo, da je Pravilnik implementacijski predpis, pristojnosti Ustavnega sodišča ne izključuje, niti je ne omejuje. To v obravnavanem primeru pomeni, da je treba upoštevati Ustavo in v njej urejeno načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast (drugi odstavek 3. člena). To načelo namreč izključuje možnost, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo. Ustavnopravno relevantno vprašanje, ki ga je Ustavno sodišče obravnavalo, se torej nanaša na vprašanje obstoja zakonske podlage za ureditev v izpodbijanem Pravilniku in posledično na vprašanje njegove skladnosti z drugim odstavkom 120. člena Ustave (in ne s 87. členom Ustave, kot to napačno zatrjujejo pobudnice).

13. Po drugem odstavku 120. člena Ustave morajo upravni organi opravljati svoje delo v okviru in na podlagi Ustave in zakona. Načelo vezanosti delovanja državnih organov na Ustavo in zakon ter v tem okviru legalitetno načelo pri izdaji podzakonskih predpisov sta kot temeljni ustavni načeli v tesni povezanosti z načeli demokratične in pravne države (1. in 2. člen Ustave). Kar zadeva normativno dejavnost državne uprave, pomenita, da je ta pri izdajanju podzakonskih predpisov vsebinsko vezana na Ustavo in zakon. Upravni organi torej nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu – vendar

¹ Glej sodbo v zgoraj navedeni zadevi ABNA in drugi, 52. – 61. točka obrazložitve.

² V skladu s 53. členom Akta o pogojih pristopa Češke Republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške Republike in o prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL L 236 z dne 23. 9. 2003 in Uradni list RS, št. 12/04, MP, št. 3/04 – v nadaljevanju Akt o pogojih pristopa), se od pristopa šteje, da so direktive iz 249. člena Pogodbe ES naslovljene na nove države članice, pod pogojem, da so bile omenjene direktive naslovljene na vse sedanje države članice, pri čemer velja domneva, da so bile nove države članice o direktivah uradno obveščene ob pristopu.

izrecno pooblastilo v zakonu, za izvrševanje katerega se predpis izdaja, ni potrebno. Tako imenovana izvršilna klavzula (zakonska določba, da je treba izdati izvršilni predpis v določenem roku) pomeni le, da zakonodajalec izdaje izvršilnih predpisov ni prepustil (v celoti) presoji izvršilne oblasti, temveč ji je z zakonom naložil, da določena vprašanja mora urediti, in ji za to določil tudi rok (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-305/96 z dne 22. 4. 1999, Uradni list RS, št. 36/99 in OdlUS VIII, 82 in v odločbi št. U-I-264/99 z dne 28. 9. 2000, Uradni list RS, št. 97/2000 in OdlUS IX, 226). Izvršilne klavzule so lahko pri nalaganju oziroma pooblaščenju za izdajo izvršilnih predpisov splošnejše (npr. ne določajo natančno, kaj je treba urediti z izvršilnim predpisom) ali povsem precizne (natančno določajo materijo, ki jo sme izvršilni predpis urejati). Kakšno vrsto izvršilne klavzule bo zakonodajalec v posameznem primeru izbral, sodi v polje njegove proste presoje. Pri tem je omejen le z ustavno opredeljenimi razmerji med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Ker že načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) izključuje možnost, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo, izvršilna klavzula ne sme vsebovati pooblastil, na podlagi katerih bi izvršilni predpisi lahko vsebovali določbe, za katere ni podlage že v zakonu, zlasti pa ne smejo prepustiti izvršilnemu predpisu samostojnega odrejanja pravic in obveznosti.

14. Izpodbijani Pravilnik je imel izrecno zakonsko podlago v 4. členu Zakona o krmi (Uradni list RS, št. 13/02 in nasl. – v nadaljevanju ZKrm), ki je v 4. točki četrtega odstavka določal, da mora biti krma označena z označbo, ki vsebuje podatke o surovinski sestavi, hranilnih snoveh oziroma o dodatkih. Glede na navedeno je mogoče zaključiti, da je že ZKrm urejal obveznost označbe krme. V šestem odstavku 4. člena ZKrm pa je zakonodajalec tudi pooblastil ministra, da podrobneje predpiše način označevanje krme. Med postopkom preizkusa pobude je bil sprejet novi Zakon o krmi (Uradni list RS, št. 127/06 – v nadaljevanju ZKrm-1), ki je razveljavil ZKrm, za podzakonske predpise sprejete na njegovi podlagi pa v drugem odstavku 31. člena določil, da veljajo do uveljavitve predpisov na podlagi tega zakona. Vendar pa tudi novi ZKrm-1 ureja obveznost označevanja krme, saj v prvem odstavku 6. člena določa, da mora biti krma, ki je v prometu, označena na predpisan način. Poleg tega je v šestem odstavku 6. člena ZKrm-1 določeno, da minister predpiše podrobnejši način označevanja krme, če predpisi EU ne določajo drugače. V novem zakonu je torej izvršilna klavzula splošnejša, kot je bila določena v ZKrm. Vendar po oceni Ustavnega sodišča izpodbijana določba Pravilnika ne spreminja ali samostojno ureja obveznosti pravnih ali fizičnih oseb, ki dajejo krmo v promet. Zato so očitki pobudnic neutemeljeni.

15. Izpodbijani določbi Pravilnika pobudnice očitajo tudi kršitev 33., 60., 67., 69. in 74. člena Ustave. Kot je že bilo povedano, praviloma daje direktiva državam članicam določeno polje proste presoje (diskrecije) pri izbiri sredstev za doseg obvezujočega rezultata. Vendar v obravnavnem primeru ni mogoče mimo ugotovitve, da je Direktiva 2002/2 v delu, na katerega opozarjajo tudi pobudnice, za državo članico tako zavezujoča, da državi članici omenjene svobode pri doseg ciljev Direktive 2002/2 ne daje. Pravilnik v skladu z Direktivo 2002/2 v izpodbijani določbi vsebinsko povzema to, kar določa že Direktiva 2002/2. To pomeni, da pobudnice s tem ko formalno zahtevajo odpravo izpodbijane določbe Pravilnika, po vsebini dejansko izpodbijajo določbo Direktive 2002/2, ki predpisuje obveznosti označevanja krme. Za določbo člena 1, točke 4 Direktive 2002/2 pa je že Sodišče ES s sodbo v zadevi ABNA ugotovilo, da z vidika načela sorazmernosti ni nobenega elementa, ki bi vplival na njeno veljavnost³ in da ne

³ Prav tam, 85. točka obrazložitve.

krši temeljnih pravic, predvsem ne lastninske pravice in pravice do svobodnega opravljanja poklica.⁴

16. Čeprav so bile prvotne ustanovitvene pogodbe EU omejene na cilje ekonomske integracije, tj. na oblikovanje carinske unije in skupnega trga, v kateri ni bilo govora o politični uniji, ki bi vključevala katalog človekovih pravic, je bila s pomočjo sodne prakse Sodišča ES postopno zgrajena pot do priznanja človekovih pravic kot sestavnega dela pravnega reda EU. S formalnim priznanjem in s spremembami ustanovitvenih pogodb je spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin eno izmed temeljnih načel, na katerih temelji EU. Tako iz člena 6 (1) in (2) Pogodbe o Evropski uniji (prečiščeno besedilo, UL C 321E/06 z dne 29. 12. 2006 in Uradni list RS, št. 27/04, MP, št. 7/04) izhaja, da EU temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam, in spoštuje temeljne pravice, kakršne zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950, in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic. Poleg tega je eden izmed ključnih ciljev EU, da se z vzpostavitvijo skupnega trga in ekonomske in monetarne unije ter z izvajanjem skupnih politik ali dejavnosti v vsej Skupnosti spodbuja skladen, uravnotežen in trajnosten razvoj gospodarskih dejavnosti, visoko stopnjo zaposlenosti in socialne zaščite, enakost med moškimi in ženskami, trajnostno in neinflatorno rast, visoko stopnjo konkurenčnosti in konvergence ekonomskih učinkov, visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, zvišanje ravni in kakovosti življenja ter ekonomsko in socialno kohezijo in solidarnost med državami članicami (člen 2 ES). Za doseg tega cilja je bil ustanovljen notranji trg, za katerega je značilna odprava ovir pri prostem pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala med državami članicami.

17. Pravo EU tako med drugimi varuje pravico do premoženja,⁵ ki vključuje tako lastninsko pravico kot tudi pravice intelektualne lastnine, pravico opravljati gospodarsko dejavnost,⁶ še posebej pa svobodno konkurenco in z njo povezane štiri temeljne svoboščine (prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala). Te pravice v obravnavanem primeru po vsebini ustrezajo pravicam iz 33., 60., 67., 69. in 74. člena Ustave. Ker navedene človekove pravice ne zagotavljajo več pravic, kot jih varuje pravo EU, je v obravnavanem primeru in ob upoštevanju specifičnih okoliščin tega primera, tj., da je izpodbijana določba Pravilnika popolnoma enaka določbi člena 1, točke 4 Direktive 2002/2, za katero pa je že Sodišče ES s sodbo v zadevi ABNA ugotovilo, da je veljavna, pobuda tudi v tem delu očitno neutemeljena.

18. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrnilo kot očitno neutemeljeno (1. točka izreka).

⁴ Prav tam, 86. – 88. točka obrazložitve.

⁵ Glej na primer sodbo Sodišča ES z dne 13. decembra 1979 v zadevi Liselotte Hauer proti Deželi Rheinland-Pfalz, 44/79, Recueil, str. 3727.

⁶ Glej na primer sodbo Sodišča ES z dne 27. septembra 1979 v zadevi SpA Eridania-Zuccherifici nazionali et SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri proti Ministre de l'agriculture et des forêts, Ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat in SpA Zuccherifici meridionali, 230/78, Recueil, str. 2749.

C.

19. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 6. člena in drugega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodnika dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam Lukić. Sklep je sprejelo soglasno.

Predsednik
dr. Janez Čebulj