



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-242/96

Datum: 16.9.1999

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevama Župana Mestne občine Ljubljana in Vlade Republike Slovenije, na seji dne 16. septembra 1999

o d l o č i l o :

1. Drugi odstavek 4. člena, drugi stavek drugega odstavka 5. člena in drugi odstavek 6. člena Odloka o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/96 in 76/97) se razveljavijo.

Razveljavitev začne učinkovati tri mesece po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

2. Člen 10 Odloka o gospodarskih javnih službah ni v neskladju z zakonom.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Župan Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: Župan) je na podlagi petega odstavka 33. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - obv. razlaga, 9/96 - odl. US, 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97 in 74/98 - v nadaljevanju: ZLS) vložil zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti drugega odstavka 4. člena, drugega odstavka 5. člena, drugega odstavka 6. člena in 10. člena Odloka o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: Odlok).

2. Župan poudarja, da Odlok ureja predvsem področje javnih služb varstva okolja, ki so ena od pomembnih lokalnih zadev pri uresničevanju lokalne samouprave, vendar pa pri tem ne sledi ciljem zagotavljanja javnega interesa. Drugi odstavek 4. člena Odloka je po njegovem mnenju v nasprotju z Zakonom o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 - v nadaljevanju: ZGJS), ker določa, da se javna podjetja, ki opravljajo gospodarske javne službe, združijo v javni holding, ZGJS pa te oblike izvajanja gospodarskih javnih služb ne pozna. Navaja, da ZGJS sicer predvideva možnost ustanovitve javnega holdinga, vendar le za izvajanje strokovno tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog za posamezno področje ali za več gospodarskih javnih služb, če to narekujejo razlogi racionalnosti in ekonomičnosti. V neskladju z ZGJS naj bi bila tudi določba drugega odstavka 5. člena, ki določa, da naj bi javni holding izvajal tudi ustanoviteljske pravice do javnih podjetij. Župan meni, da pravic ustanovitelja ni možno prenesti na javni holding, ker za to v zakonih ni pravne podlage. Glede zakonitosti drugega odstavka 6. člena Odloka pa navaja, da ta v nasprotju s 67. členom ZLS določa pristojnost Mestnega sveta, da o izbiri koncesionarja odloči s sklepom, na podlagi katerega izda mestna uprava upravno odločbo. Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi nezakonitost izpodbijanih določb in jih razveljavi.

3. Vlada je vložila zahtevo za oceno zakonitosti drugega odstavka 4. člena, drugega odstavka 5. člena, 6. člena, kolikor se nanaša na izdajo upravne odločbe (drugi odstavek), in 10. člena Odloka. Navaja, da je Ministrstvo za okolje in prostor v okviru izvrševanja nadzora nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti, Mestni svet Mestne občine Ljubljana opozorilo na nezakonitost Sklepa o ustanovitvi javnega holdinga mestnih javnih podjetij (Uradni list RS, št. 37/94 in 64/94) in Odloka v delu, ki se nanaša na javni holding. Ker organ lokalne skupnosti ni uskladal svojega predpisa z ZGJS, je Vlada vložila zahtevo za

oceno zakonitosti po določbi tretjega odstavka 57. člena Zakona o upravi (Uradni list RS, št. 67/94 s spremembami - v nadaljevanju: ZUpr).

4. Vlada izpodbija določbo drugega odstavka 4. člena in drugega odstavka 5. člena Odloka iz vsebinsko istih razlogov kot Župan, zahteve za oceno zakonitosti 6. in 10. člena pa ni obrazložila.

5. Mestni svet Mestne občine Ljubljana je na obe zahtevi odgovoril. Meni, da sta neutemeljeni.

B. - I.

6. Ustavno sodišče je na seji dne 21. 5. 1998 združilo zadevi zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

7. Mestna občina Ljubljana je z Odlokom določila obvezne in izbirne gospodarske javne službe ter način njihovega zagotavljanja. Podrobnejša določitev pogojev za opravljanje posameznih gospodarskih javnih služb je prepuščena predpisom o ureditvi teh gospodarskih javnih služb. Predmet presoje je ureditev, ki določa, da se javna podjetja, ki opravljajo gospodarske javne službe, združijo v javnem holdingu, prenos ustanoviteljskih pravic do javnih podjetij z Mestnega sveta nanj, ter ureditev, po kateri javni holding opravlja strokovno tehnične, organizacijske in razvojne naloge za gospodarske javne službe.

Sporen pa naj bi bil tudi v Odloku predpisani postopek za izbiro koncesionarja, po katerem mestna uprava izda izbranemu koncesionarju odločbo na podlagi sklepa o izboru, ki ga sprejme Mestni svet.

a) Presoja drugega odstavka 4. člena Odloka

8. Po določbi drugega odstavka 4. člena Odloka so javna podjetja, ki opravljajo gospodarske javne službe, združena v javnem holdingu. Temeljni očitke predlagateljev izhaja iz njihovega prepričanja, da Odlok v nasprotju s 6. členom ZGJS uvaja novo pravno organizacijsko obliko za izvajanje gospodarskih javnih služb ter da ne gre za javni holding v smislu 13. člena ZGJS, ki predvideva ustanovitev javnega holdinga le za izvajanje strokovno tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog za posamezno ali več gospodarskih javnih služb.

9. Javno podjetje je po ZGJS ena od možnih oblik zagotavljanja gospodarskih javnih služb. Po določbi tretje alineje prvega odstavka 6. člena ZGJS lahko država ali lokalna skupnost ustanovita javno podjetje za neposredno izvajanje dejavnosti, za katere je določeno, da so gospodarske javne službe. To je Mestna občina Ljubljana tudi storila s tem, ko je v 1. točki prvega odstavka 4. člena Odloka določila tiste izmed dejavnosti, določenih kot gospodarske javne službe, ki se opravljajo v javnih podjetjih, ki jih je ustanovila.

10. Določba drugega odstavka 4. člena Odloka, ki določa, da se javna podjetja, ki opravljajo gospodarske javne službe, določene v prvem odstavku istega člena, združijo v javni holding, ni v nasprotju z ZGJS zaradi tega, ker naj bi uvajala novo pravno organizacijsko obliko izvajanja javnih služb. Povezava javnih podjetij v javni holding sama po sebi še ne pomeni, da s tem ta, kot posebna pravno organizacijska oblika, ki skrbi za strokovno upravljanje oziroma koordiniranje v holding povezanih javnih podjetij, ter za opravljanje nekaterih strokovno tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb, postane izvajalec gospodarskih javnih služb. Izvajalci posameznih javnih služb kot dejavnosti (npr. oskrba s pitno vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda, idr.) so prav na podlagi prvega odstavka 4. člena Odloka lahko le posamezna javna podjetja, pa čeprav so združena oziroma povezana v javni holding.

11. Pač pa je določba drugega odstavka 4. člena Odloka v neskladju z ZGJS zato, ker ta sploh ne dopušča združevanja javnih podjetij v javni holding, poleg tega pa tudi ni mogoče ugotoviti, da bi bilo takšno združevanje zakonodajalčev namen ob sprejemanju Zakona. Zakonodajalec v postopku sprejemanja ZGJS sicer ni natančno opredelil pojma in položaja javnega holdinga, vendar je iz umestitve določb o javnem holdingu v Zakonu mogoče ugotoviti, da njegov namen ni bil na področju gospodarskih javnih služb na ta način uzakoniti možnost ustanavljanja pravno organizacijske oblike, ki

bi po statusnih lastnostih ustrezala kateri od vrst povezanih ali združenih družb po Zakonu o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93 s spremembami - v nadaljevanju: ZGD). Takšna ugotovitev izhaja iz dejstva, da je zakonodajalec določbe o javnem holdingu umestil v poglavje ZGJS, ki ureja vrste strokovno tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb ter način njihovega izvajanja. Gre za naloge, ki jih po 11. členu ZGJS opravlja direkcija, ki se ustanovi po zakonu, ki ureja upravo. Ta zakon je ZUpr, ki v svojem drugem poglavju med funkcijami uprave našteva tudi zagotavljanje opravljanja javnih služb (11. člen). V 22. členu ZUpr je kot posebna oblika upravne organizacije za opravljanje posameznih upravnih, strokovnih, organizacijskih ter nadzornih nalog, ki zadevajo dejavnosti javnih služb, predvidena direkcija. Že iz podnaslova 13. člena ZGJS pa tudi iz besedila njegovega drugega odstavka, ki govori o "prenosu nalog", izhaja, da se strokovno tehnične, organizacijske in razvojne naloge, ki jih v drugem odstavku 13. člena določa ZGJS in ki jih lahko opravlja javni holding, opravljajo ali v okviru uprave (direkcije) ali pa jih opravljajo izvajalci (zlasti javna podjetja in javni gospodarski zavodi, lahko pa tudi koncesionarji), če javni holding ni ustanovljen.

12. Če bi torej zakonodajalec želel, da je javni holding ne le organizacijska oblika, ki naj opravlja posamezne strokovno tehnične, organizacijske in razvojne naloge namesto direkcije kot upravne organizacije oziroma namesto posameznih izvajalcev javnih služb, temveč tudi organizacijska oblika z elementi povezanih ali celo združenih družb (javnih podjetij), bi to v ZGJS moral izrecno določiti, tako kot je uporabo statusnih in drugih določb drugih zakonov določil pri posameznih oblikah izvajanja gospodarskih javnih služb (npr. v 24. členu uporabo predpisov o zavodih za javni gospodarski zavod in v 28. členu uporabo predpisov o družbah za javna podjetja). Ker tega ni storil, je javni holding glede na določbe ZGJS ostal na ravni organizacijske oblike, ki se ustanovi za opravljanje nalog, ki so "skupnega pomena" za javna podjetja (pa tudi druge izvajalce javnih služb), ki na območju države ali lokalne skupnosti opravljajo gospodarske javne službe, teh nalog "skupnega pomena" pa ne opravljajo državna oziroma občinska uprava ali posamezni izvajalci sami, temveč jih iz razlogov racionalnosti in ekonomičnosti opravlja namesto njih holding. Samo v tem smislu je mogoče razlagati tudi pojem povezanosti, ki ga ZGJS uporablja v tretji alineji drugega odstavka 13. člena. K takšni razlagi navaja tudi dejstvo, da se v javni holding lahko povezujejo tudi javni gospodarski zavodi. Iz razlogov, navedenih v tej in v enajsti točki obrazložitve, je Ustavno sodišče določbo drugega odstavka 4. člena Odloka razveljavilo.

b) Presoja drugega odstavka 5. člena Odloka

13. Člen 5 Odloka ureja pravice Mestne občine Ljubljana kot ustanoviteljice v razmerju do javnih podjetij in javnega holdinga. V drugem stavku drugega odstavka 5. člen določa, da so ustanoviteljske pravice do javnih podjetij, vključenih v javni holding, prenesene na javni holding skladno z aktom o njegovi ustanovitvi. Predlagatelj menita, da je ureditev, po kateri javni holding izvaja tudi ustanoviteljske pravice do javnih podjetij, v neskladju z ZGJS, saj javni holding teh pristojnosti po Zakonu nima.

14. Pravice ustanovitelja javnega podjetja določata 26. in 27. člen ZGJS, ki kot "ustanoviteljske pravice" opredeljujeta določanje posebnih pogojev za izvajanje gospodarskih javnih služb ter za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin; odločanje o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin; sprejem poslovnega poročila, obračunov in zaključnega računa podjetja ter imenovanje in razrešitev direktorja javnega podjetja.

15. Vsebina in obseg dejavnosti javnega holdinga sta opredeljena v drugem odstavku 13. člena ZGJS. Na podlagi te določbe opravlja javni holding strokovno tehnične, organizacijske in razvojne naloge, ki so povezane s financiranjem in investiranjem na področju gospodarskih javnih služb, z ustanoviteljstvom javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, z upravljanjem javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, povezanih v holding, in s strokovnim povezovanjem izvajalcev gospodarskih javnih služb.

16. Iz zakonske ureditve izhaja, da je zakonodajalec oblikoval javni holding kot subjekt, ki naj občini, mestu ali državi zagotovi strokovno tehnično, organizacijsko in razvojno podporo pri upravljanju oziroma koordiniranju izvajanja gospodarskih javnih služb. Racionalizacija državne ali občinske oziroma mestne uprave in racionalizacija opravljanja istovrstnih nalog pri različnih izvajalcih javnih

služb je bila osnovni namen zakonodajalca pri uzakonitvi javnega holdinga. Tudi v primeru, ko gre za lokalne gospodarske javne službe, 13. člen ZGJS v četrtem odstavku lokalno skupnost pooblašča le za ustanovitev holdinga. Ne vsebuje pa pooblastila, na podlagi katerega bi občina lahko predpisala, da holding poleg posameznih strokovno tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog, ki se nanašajo na ustanoviteljstvo, izvršuje tudi same ustanoviteljske pravice namesto nje.

17. V 13. členu ZGJS torej ni podlage za prenos izvrševanja ustanoviteljskih pravic, ki jih ima občina kot ustanovitelj javnega podjetja, na javni holding. Tudi iz 26. člena ZGJS ne izhaja, da bi pravice ustanovitelja lahko izvrševal kdo drug, razen organov občine. To je tudi logično, saj izvrševanje nekaterih ustanoviteljskih pravic (npr. določanje pogojev za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, določanje načina oblikovanja cen in tarif) po samem ZGJS pomeni izdajo predpisa lokalne skupnosti.

Izdajanja predpisov lokalnih skupnosti pa ni mogoče prenesti z občinskega (mestnega) sveta na kak drug organ ali organizacijo.

18. Glede na navedeno je določba drugega odstavka 5. člena Odloka v delu, ki določa, da so ustanoviteljske pravice do javnih podjetij, vključenih v javni holding, prenesene na javni holding skladno z aktom o njegovi ustanovitvi, v nasprotju z ZGJS, zato jo je Ustavno sodišče razveljavilo.

c) Presoja drugega odstavka 6. člena Odloka

19. Drugi odstavek 6. člena Odloka določa, da o izboru koncesionarja odloči Mestni svet na predlog posebne komisije, ki jo sam imenuje, in da na podlagi sklepa Mestnega sveta o izboru koncesionarja izda mestna uprava izbranemu koncesionarju ustrezno odločbo.

20. Župan meni, da je navedena določba Odloka v neskladju s 67. členom ZLS, saj ta določa, da o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti na prvi stopnji odloča občinska uprava, na drugi pa župan. Odlok sicer določa, da Mestna uprava izda koncesionarju upravno odločbo, vendar na podlagi predhodnega sklepa o izboru Mestnega sveta in gre zato le za izdajo formalnega akta.

21. ZLS je v drugem odstavku 67. člena določil, da o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti odloča na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, če ni z zakonom drugače določeno. Iz 37. člena ZGJS izhaja, da je odločitev o izbiri koncesionarja upravna zadeva, ki jo lahko opravi samo upravni organ z upravno odločbo. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I- 303/97 z dne 4. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 46/98 in OdlUS VII, 199) sprejelo stališče, da v upravnih stvareh iz izvirne pristojnosti odloča v skladu z drugim odstavkom 67. člena ZLS na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, ter da je določitev pristojnosti občinskega sveta za izbor koncesionarja za opravljanje lokalne gospodarske javne službe v nasprotju z določbo drugega odstavka 67. člena ZLS. V tej zadevi je tudi pojasnilo, da določbe dvanajste alineje 33. člena ZGJS, po kateri koncesijski akt vsebuje tudi organ, ki opravi izbor koncesionarja, ni mogoče razumeti kot izvedbe pooblastila iz 67. člena ZLS, po katerem lahko zakon določi, da o posameznih upravnih stvareh iz občinske pristojnosti odloča tudi kdo drug namesto občinske uprave. Zato tudi v obravnavanem primeru za izbor koncesionarja ne more biti pristojen Mestni svet, saj sodi odločanje o izboru koncesionarja, kakor tudi izdaja odločbe na prvi stopnji, v pristojnost mestne uprave. Ustavno sodišče je sicer v kasnejši odločbi št. U-I-313/96 z dne 8. 4. 1999 (Uradni list RS, št. 36/99), katere predmet je bila tudi ocena ustavnosti 67. člena ZLS, ugotovilo, da je mogoče besedilo drugega odstavka 67. člena ZLS razlagati samo tako, da občina s svojim splošnim aktom, s katerim samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, lahko določi izjemo, da na prvi stopnji ne odloča občinska uprava, ampak drug organ občine. Vendar pa tega ne more storiti, če v določeni upravni stvari, ki je sicer lokalna zadeva, že iz zakona izhaja, da o njej na prvi stopnji odloča občinska uprava. Da to izhaja iz določbe 37. člena ZGJS, pa je Ustavno sodišče odločilo že v zadevi št. U-I-303/97.

22. Določba drugega odstavka 6. člena Odloka je glede na navedeno v neskladju z določbami 37. člena ZGJS in drugega odstavka 67. člena ZLS, zato jo je Ustavno sodišče razveljavilo.

23. Za razveljavitev določb drugega odstavka 4. člena, drugega stavka drugega odstavka 5. člena in drugega odstavka 6. člena Odloka in ne za njihovo odpravo se je Ustavno sodišče odločilo na podlagi 45. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS).

Predlagatelja namreč ne navajata škodljivih posledic, ki bi jih bilo treba odpraviti, Ustavno sodišče pa jih iz podatkov v spisu samo tudi ni ugotovilo.

24. Po 43. členu ZUstS začne razveljavitev učinkovati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi, oziroma po poteku roka, ki ga določi Ustavno sodišče. Ustavno sodišče je odločilo, da razveljavitev izpodbijanih določb Odloka prične učinkovati tri mesece po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Za odložitev pričetka učinkovanja razveljavitve se je odločilo zaradi tega, ker razveljavitev izpodbijanih določb zahteva spremembo aktov o ustanovitvi javnih podjetij in javnega holdinga. Da trije meseci za to zadostujejo, izhaja iz 18. člena Odloka, ki je določil enak rok za uskladitev navedenih aktov z njegovimi določbami.

B. - II.

d) Presoja 10. člena Odloka o gospodarskih javnih službah

25. Člen 10 Odloka določa, da strokovno tehnične, organizacijske in razvojne naloge za gospodarske javne službe iz prvega odstavka 4. člena Odloka opravlja javni holding.

26. Glede na že navedeno (zlasti v točkah 11, 12, 15 in 16 te obrazložitve) Ustavno sodišče ugotavlja, da izpodbijana določba ni v nasprotju z ZGJS, saj lahko javni holding opravlja strokovno tehnične, organizacijske in razvojne naloge za gospodarske javne službe že na podlagi drugega odstavka 13. člena ZGJS. Poleg tega tudi drugi odstavek 12. člena ZGJS dopušča prenos opravljanja nekaterih strokovno tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog (izrecno tistih, ki se nanašajo na razvoj, načrtovanje in pospeševanje gospodarskih javnih služb ter investicijsko načrtovanje in gospodarjenje z objekti in napravami, potrebnimi za izvajanje gospodarskih javnih služb) na za takšne naloge usposobljeno organizacijo ali podjetje. To pomeni, da se lahko prenesejo v opravljanje tudi javnemu holdingu. Pri tem Ustavno sodišče poudarja, da se lahko prenesejo le tiste strokovno tehnične, organizacijske in razvojne naloge, ki niso takšne narave, da se lahko opravljajo le v okviru občinske uprave, ker gre za funkcije uprave, ki jih je mogoče prenesti v opravljanje drugim subjektom le z zakonom. To so zlasti tiste, za katere 12. člen ZGJS ne dopušča njihovega prenosa (npr. naloge, ki se nanašajo na postopke podeljevanja koncesij in izbire koncesionarja ter na strokovni nadzor nad izvajalci gospodarskih javnih služb). Takšne naloge ne morejo biti v pristojnosti javnega holdinga in jih mora opravljati mestna uprava. Z odlokom jih tudi ni mogoče prenesti na javni holding, ker bi bila takšna določba v nasprotju z 11. in 12. členom ZGJS. V Odloku je opravljanje takšnih nalog v okviru mestne uprave zagotovljeno z določbo njegovega 9. člena. C.

27. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 21. člena in tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam - Lukič. Odločbo je sprejelo s sedmim glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Testen, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :
Franc Testen