



Številka: U-I-158/17-19

Datum: 13. 10. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo družbe Cadea, d. o. o., Planina, in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška družba Fabiani, Petrovič, Jeraj, Rejc, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 13. oktobra 2022

odločilo:

- 1. Člen 6, deveti in deseti odstavek 7. člena, tretja alineja 16. člena, tretji in peti odstavek 19. člena ter del sedmega odstavka 19. člena Zakona o dimnikarskih storitvah (Uradni list RS, št. 68/16), kolikor določa, da minister predpiše časovne normative za posamezne storitve in sklope storitev, niso v neskladju z Ustavo.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 15. člena in sedmega odstavka 33. člena Zakona o dimnikarskih storitvah se zavrne.**
- 3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 15. člena ter petega, devetega in desetega odstavka 33. člena Zakona o dimnikarskih storitvah se zavrže.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudniki navajajo, da vlagajo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 6. člena, devetega in desetega odstavka 7. člena, prvega in tretjega odstavka 15. člena, tretje alineje prvega odstavka 16. člena (pravilno: tretje alineje 16. člena), 19. člena ter petega, sedmega, devetega in desetega odstavka 33. člena Zakona o dimnikarskih storitvah (v nadaljevanju ZDimS). Pobudniki trdijo, da so dimnikarske

družbe, ki opravljajo dimnikarske storitve po izpodbijanem zakonu, in da so vpisani v evidenco subjektov, ki opravljajo dimnikarske storitve. Le dimnikarske družbe lahko izvajajo dimnikarske storitve, zato naj bi bilo očitno, da izpodbijane določbe ZDimS neposredno posegajo v njihove pravice, pravne interese ali pravni položaj. Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije (v nadaljevanju OZS) svoj pravni interes utemeljuje s tem, da je vanjo vključeno večje število oseb, ki opravljajo dimnikarsko dejavnost, in da v okviru OZS deluje sekcija dimnikarjev. OZS se sklicuje na tretji odstavek 49. člena Statuta OZS, ki med primarnimi nalogami sekcij izrecno navaja oblikovanje in uveljavljanje skupnih interesov članov v organih zbornice in drugih institucijah (točka g), torej tudi pred Ustavnim sodiščem.

2. Pobudniki navajajo, da je zakonodajalec namesto dosedanjega koncesijskega sistema z ZDimS uvedel licenčni sistem opravljanja dimnikarskih storitev, po katerem imajo uporabniki pravico do proste izbire dimnikarske družbe. Trdijo, da licenčni sistem temelji na pravilih prostega trga, zato zakonodajalec dejavnosti ne sme urejati na način, da določa ukrepe, ki so značilni za gospodarske javne službe. Pobudniki naj ne bi mogli uživati pozitivnih učinkov tržnega sistema, ker naj bi zakonodajalec z izpodbijanimi določbami ZDimS prekomerno posegel v pravico do svobodne gospodarske pobude pobudnikov, ki opravljajo dimnikarske storitve, pri čemer omejitve utemeljuje s splošno obrazložitvijo, da je to nujno za zagotavljanje zdravega življenjskega okolja, kar pa ne zadošča, zato gre za poseg v svobodno gospodarsko pobudo. Protiustavno naj bi bilo, da koristi zagotavljanja storitev, ki so v javnem interesu, uživajo država in državljani, medtem ko morajo izvajalci dimnikarskih storitev nositi stroške za izvedene storitve in opravljati številne druge aktivnosti, povezane z izvajanjem storitev, za katere niso plačani. Pobudniki menijo, da iz ciljev ZDimS izhaja, da je opravljanje dimnikarskih storitev v javno korist. Protiustavno naj bi bilo, da država ne poskrbi za opravljanje gospodarskih dejavnosti, ki so v javnem interesu, v okviru gospodarskih javnih služb in odgovornost preloži na trg, hkrati pa subjekte na trgu omeji z določbami, značilnimi za izvajanje gospodarskih javnih služb. Zatrjujejo, da ZDimS ne zasleduje ustavno dopustnega cilja, ukrepi pa naj ne bi bili primerni, nujni in sorazmerni v ožjem pomenu. Ureditev, ki izvajalcem dimnikarskih storitev nalaga obveznosti, hkrati pa jim onemogoča obračun storitev na trgu in jih sili v izvajanje storitev in ukrepov v javnem interesu brez ustreznega ali kakršnegakoli nadomestila, naj bi bila tudi v neskladju z 72. členom Ustave, ki državi nalaga, naj skrbi za zdravo življenjsko okolje in v ta namen poskrbi za opravljanje gospodarskih dejavnosti (v zvezi s 74. členom Ustave). Kadar je podan javni interes in storitev ni mogoče zagotavljati na trgu, naj bi bilo protiustavno uvesti ukrepe, ki so značilni za tržni sistem. Zakonodajalec naj bi se lahko prosto odločil, da določene storitve izvzame iz izvajanja javnih služb in jih preloži na trg, vendar mora biti poseg toliko manj intenziven, kot če bi se storitev izvajala v okviru javne službe. Pobudniki menijo, da je država tista, ki je dolžna poskrbeti za učinkovito izvajanje in ustrezno financiranje storitev, ki so v javnem interesu, saj nasprotno ravnanje posega v pravico iz 33. člena Ustave in v svobodno gospodarsko pobudo.

3. Pobudniki izpodbijajo 19. člen ZDimS, ki določa način oblikovanja cene za izvedene dimnikarske storitve. Določitev najvišje cene storitev, ki jo s sklepom določi Vlada, naj bi bila poseg v 74. člen Ustave, kar naj bi predlagatelj zakona utemeljeval s tem, da morajo vsi uporabniki obvezno omogočiti izvedbo dimnikarskih storitev. Predlagatelj zakona naj bi se skliceval na dobeseden prepis pogoja iz 3. točke prvega odstavka 8. člena Zakona o kontroli cen (Uradni list, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZKC), tj. možnost nastanka hudih motenj na trgu pri gibanju cen, pri čemer ne gre za redna sezonska nihanja. Pobudniki opozarjajo, da ZKC določa primere, ko so Vladni ukrepi kontrole cen dovoljeni, vendar jih ZKC omejuje na največ šest mesecev, medtem ko ZDimS najvišjo ceno določa trajno. Različno zaračunane zneske za dimnikarske storitve naj bi bilo mogoče pričakovati pri uporabnikih, ki so bolj oddaljeni od sedeža dimnikarske družbe, in v času uveljavljanja novega sistema, zato menijo, da je ukrep oblikovanja cene nepotreben. Poudarjajo, da drugi odstavek 19. člena ZDimS, ki normirani čas (povprečni čas) za storitev v zvezi s četrtem in petim odstavkom 19. člena ZDimS postavlja za maksimalno dopustnega, ne da bi bili znani in določeni kriteriji za normirane čase, Vladi omogoča popolno arbitrarnost pri določanju cene. Na arbitrarnost naj bi kazalo tudi to, da sta Sklep o določitvi najvišje cene izvajanja dimnikarskih storitev (Uradni list RS, št. 40/17 – v nadaljevanju Sklep) in Pravilnik o časovnih normativih za posamezne storitve in sklope dimnikarskih storitev in podrobnejši vsebini cenika ter višini potnih stroškov (Uradni list RS, št. 48/17 in 61/18 – v nadaljevanju Pravilnik) že sprejeta in že veljata, medtem ko uredba, ki bo določila vsebino dimnikarskih storitev, na dan vložitve pobude še ni bila sprejeta. Ukrep oblikovanja cene iz 19. člena ZDimS naj ne bi zasledoval ustavno dopustnega cilja, saj varstvo okolja in zdravje ljudi ne moreta pomeniti dopustnega cilja za določitev ukrepa oblikovanja cene. Pobudniki trdijo, da je cilj oblikovanja cene treba razumeti kot zagotavljanje približno enake cene za vse uporabnike in s tem preprečevanje hudih motenj na trgu, vendar menijo, da je ta cilj mogoče doseči brez posegov, ki so določeni v izpodbijanem 19. členu ZDimS. Cilj, da vsi uporabniki do storitev dostopajo po realni ceni, naj bi bil zagotovljen z možnostjo proste izbire med dimnikarskimi družbami, ki si medsebojno konkurirajo na trgu.

4. Nerazumno naj bi bilo, da so potni stroški za vse uporabnike, ki živijo v razdalji do 25 km, že vključeni v najvišjo ceno. Ukrep najvišje dovoljene cene storitve in potnih stroškov po izpodbijani določbi bi po mnenju pobudnikov lahko bil določen za nekaj mesecev, kar bi bil blažji ukrep, ne pa, da velja za nedoločen čas. Pobudniki opozarjajo, da so dimnikarske družbe dolžne zagotavljati storitve vsem svojim najbližjim uporabnikom, kar v nekaterih primerih pomeni zagotovitev storitev uporabnikom, ki so oddaljeni 30, 40 kilometrov ali celo več (kar je treba pomnožiti z dve – do uporabnika in nazaj), za kar porabijo veliko časa, breme pa z določitvijo najvišje cene nosi zgolj dimnikarska družba (npr. zagotovitev dimnikarske storitve v planinski koči, ki ni dostopna po cesti, ko je lahko dimnikarska družba izdala račun za zgolj 19,86 EUR z že vštetim DDV). Menijo, da ukrep oblikovanja cene iz 19. člena ZDimS očitno ne pripomore k zagotavljanju približno enake cene za vse uporabnike. Trdijo, da je ukrep tudi neprimeren, ker onemogoča kakovostno izvajanje storitev, saj

nihče ne bo zmožen tekrovati na trgu s ponujanjem boljših storitev, temveč le z nižanjem cene storitev. S tem naj bi prišlo do upada kakovosti storitev, kar naj bi onemogočalo doseganje ciljev ZDimS (varstva okolja, varovanja zdravja, premoženja ljudi, požarne varnosti in energetske učinkovitosti). V praksi naj bi prihajalo do tega, da uporabniki raje zamenjajo dimnikarsko družbo, ki od njih (v interesu zagotavljanja varstva okolja ter zdravja in premoženja ljudi) zahteva odpravo pomanjkljivosti na kurilni napravi, kot da bi ta dela dejansko izvedli. Uporabniki sicer imajo pravico prosto izbrati dimnikarsko družbo, vendar naj bi bilo protiustavno, da se zamenjava izvede z namenom, da se poišče dimnikar, ki je pripravljen spregledati nepravilnosti na kurilni napravi in ki izda zapisnik, ki ne bo vseboval opozoril na pomanjkljivosti kurilne naprave. S tem se omogoči delovanje kurilne naprave, ki ne ustreza predpisom, pravilom stroke in tehničnim standardom.

5. ZDimS naj v 19. členu ne bi predvideval možnosti obračunov stroškov, ki dimnikarski družbi niso nastali neposredno pri uporabniku, in sicer zlasti stroškov priprave zapisnikov, vodenja arhiva, odgovarjanja na pritožbe, dajanja pojasnil in razlage predpisov. Zato naj bi bilo očitno, da so dimnikarske družbe primorane delo opravljati na najhitrejši možen način, s tem pa naj bi se nižala kakovost opravljenega dela. Pravilnik, ki določa normative izvajanja storitev, sicer določa normativ 20 minut za aktivnosti, ki niso opravljene pri uporabniku, vendar naj bi pokrival le manjši del zahtevanih administrativnih nalog dimnikarske družbe. Pobudniki navajajo, da je dimnikarske storitve mogoče izvesti z manj kakovostno opremo (cena opreme za merjenje prašnih delcev iz kurilnih naprav na trdo gorivo znaša med 7.000 in 9.000 EUR, opremo je treba vzdrževati, potrebno pa je tudi šolanje kadra) in manj dosledno izvedbo, zato naj bi izvajalci dimnikarskih storitev v želji po obstoju na trgu ponujali manj drage storitve, ki pa naj bi bile tudi manj kakovostne in naj ne bi zagotavljale kakovosti zraka in s tem varstva okolja. Pravilnik naj bi za meritve emisij snovi na malih kurilnih napravah določal 60-minutni normativ, torej največ 33 EUR brez DDV, medtem ko naj bi bila cena storitev z enako opremo v Nemčiji 120 EUR (brez davka). Zato naj navedene storitve, ki je nova, praktično ne bi bilo mogoče izvajati pod pogoji, določenimi v 19. členu ZDimS.

6. Nadalje pobudniki menijo, da oblikovanje cene z najvišjo dovoljeno ceno po petem odstavku 19. člena ZDimS ne more zagotoviti, da bodo uporabniki plačevali približno enako ceno (saj bodo nekateri plačali nižjo ceno), zato naj ukrep ne bi bil primeren. Bolj logično naj bi bilo razmisliti o uvedbi minimalne cene, ker zagotavlja doseg vseh ciljev zakona, hkrati pa določa minimalni standard (vključno z zahtevanim obsegom storitve), ki ga dimnikarji, dimnikarske družbe in uporabniki morajo doseči. Pobudniki trdijo, da je oblikovanje cene z določitvijo najvišje cene določeno kot protiukrep, ker si nekateri uporabniki ne želijo obveznega izvajanja dimnikarskih storitev, zato naj bi država z maksimiranjem cene zasledovala cilj izravnavanja dolžnosti uporabnikov, ki se z izvajanjem teh storitev ne strinjajo. Takšen cilj po mnenju pobudnikov ni ustavno dopusten in ni primeren. Zagotovitev javnega interesa naj ne bi smela biti urejena na način, da se zasebnikom naložijo opravljanje storitev in določene obveznosti ter se

storitve omejijo z najvišjo ceno in se jim s tem naloži, da nosijo breme izgube za izvedeno storitev. Pobudniki menijo, da bi, kadar tržna cena za storitve v javnem interesu ni primerna za celotno plačilo storitve s strani uporabnika, morala vrednosti do polnega plačila poravnati država. Po mnenju pobudnikov je ukrep določitve najvišje cene tudi nesorazmeren v ožjem pomenu, saj omejevanje plačila za njihovo storitev neposredno vpliva na njihovo nastopanje na trgu (ker dimnikarske družbe ne bodo mogle pridobivati dobička, kot bi ga sicer lahko) ter negativno vpliva na njihov obstoj. Propadle naj bi tiste dimnikarske družbe, ki se bodo morale zaradi svoje obveznosti zagotavljanja storitev prevažati k bolj oddaljenim uporabnikom, ker so jim geografsko najbližje, in ki s plačilom za storitve ne bodo mogle pokriti stroškov. O sorazmernosti je mogoče govoriti zgolj glede določanja cene za potne stroške za bolj oddaljene uporabnike. Določanje najvišje cene za vse storitve in vse uporabnike naj bi bilo preveč invazivno, negativne posledice pa večje od pozitivnih rezultatov. Pobudniki zatrjujejo, da naj bi bil peti odstavek 19. člena ZDimS, ki določa, da najvišjo ceno izvajanja storitev iz drugega odstavka istega člena določa Vlada, tudi nejasen, ker naj ne bi bilo jasno, na kaj se najvišja cena nanaša.

7. ZDimS naj bi dopuščal možnost, da se določeno delo opravlja manj časa od normativa, delo, ki je daljše od normativa, pa preide v breme izvajalca dimnikarske službe, kar naj bi bilo neuravnoteženo in neargumentirano. Pravilnik naj bi izkoriščal nejasnost ZDimS, s tem ko določa, da so normativni časi hkrati maksimalni časi, čeprav naj tega ZDimS ne bi določal. Pobudniki opozarjajo, da je najvišja dopustna cena storitve v letu 2017 v večini primerov nižja kot leta 2006, ko je bil v okviru državne gospodarske javne službe določen prvi cenik, ali pa le dosega cene storitev iz leta 2006. Cenik kot priloga Pravilnika naj ne bi vseboval nekaterih storitev, ki jih je dimnikar dolžan izvesti v skladu z ZDimS in ki jih naj ne bi bilo mogoče vključevati v 20-minutni letni normativ za delo z evidencami in administrativnimi postopki.¹ Te stroške, ki nastanejo z administrativnim delom, naj bi Pravilnik samovoljno in brez pravne podlage preložil na dimnikarske družbe. To naj bi omogočala protiustavna določba ZDimS. Za pobudnike je sporno, da se delo po porabljenem času pri uporabniku za večino dimnikarskih storitev obračunava po 10-minutnih intervalih, v primerljivih dejavnostih pa po urah oziroma začetih urah. V porabljeni čas pa naj poleg tega ne bi bila vključena čas, porabljen za pot, in čas, porabljen za pripravo zapisnikov. Porabljeni čas naj bi se meril na tako omejevalen in tog način, da naj bi bilo to v nasprotju s tržnim delovanjem subjektov. Cenik naj ne bi določal posebnih postavk za kurilne naprave nad 50 kW, temveč naj bi se storitve obračunavale po času, porabljenem pri uporabniku. Tretji odstavek 19. člena ZDimS določa, da morajo biti potni stroški, med katere se šteje tudi čas zaposlenega na poti, že vključeni v končne zneske, vendar naj tega Pravilnik ne bi upošteval (pobudniki se sklicujejo na

¹ Pobudniki se sklicujejo na študijo Univerze v Mariboru, Fakultete za strojništvo (ki so jo priložili pobudi). Iz študije, ki je bila izvedena po naročilu Ministrstva za okolje in prostor, izhaja, da administrativna dela niso vrednotena oziroma so izvzeta, saj so normirane izključno aktivnosti pri uporabniku.

že omenjeno študijo); s tem naj bi potne stroške in čas na poti brez nadomestila preložil na dimnikarske družbe. Omenjena študija se do stroškov z evidencami in administrativnimi postopki ne opredeli, zato ni znano, na kakšen način je Ministrstvo za okolje in prostor določilo letni pavšal 20 minut na uporabnika.

8. Deveti odstavek 7. člena ZDimS, ki dimnikarske družbe obvezuje, da opravljajo dimnikarske storitve tudi ob nepredvidenih okoliščinah, nastalih zaradi višje sile, je po zatrjevanju pobudnikov v neskladju s svobodno gospodarsko pobudo (74. členom Ustave) in 67. členom Ustave. Določba naj bi bila prepis prvega odstavka 50. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in 57/11 – v nadaljevanju ZGJS), vendar pobudniki menijo, da so te obveznosti pripisljive le koncesijskemu sistemu, ne pa tržnemu licenčnemu, v katerem si vsak uporabnik sam izbere svojega izvajalca. Predlagatelj zakona naj ne bi izkazal in obrazložil razlogov za naložitev te obveznosti (ki naj bi bila značilna za koncesijski sistem), ki posega v pravice dimnikarskih družb. Položaj naj bi bil neuravnotežen v škodo dimnikarskih družb, saj morajo obvezno zagotavljati storitve oddaljenim uporabnikom (če so jim geografsko najbližje) in v primeru višje sile. Izpodbijana določba naj bi bila tudi nejasna, saj ni jasno, kakšen je okvir objektivnih možnosti, ki preko razumne meje onemogoča opravljanje dimnikarskih storitev v primeru višje sile. V koncesijskem sistemu bi bila opredelitev te obveznosti stvar natančnejše ureditve v koncesijski pogodbi. Poleg tega je obveznost zagotavljanja storitev v primeru višje sile pri gospodarskih javnih službah vključena v plačilo izvajalcu na podlagi koncesije, kar pa naj bi ZDimS zaradi omejitve najvišje višine plačila onemogočal. Izpodbijana obveznost naj bi bila nedopustna, ker naj ukrep ne bi bil primeren in sorazmeren za tržni sistem. Obveznost izvajanja storitev v primeru višje sile brez možnosti zaračunavanja takšnih storitev naj ne bi bil primeren ukrep. Zagotovitev dežurstva pomeni dodatne stroške za dimnikarsko družbo (višje plačilo po kolektivni pogodbi za komunalne dejavnosti), kar pa naj v Pravilniku ali v drugem predpisu ne bi bilo predvideno. Tudi deseti odstavek 7. člena ZDimS, ki dimnikarski družbi nalaga dolžnost opraviti dimnikarske storitve, če je uporabniku najbližja in jo je uporabnik izbral, naj bi bil v neskladju s 74. in 67. členom Ustave. Ta določba naj bi dimnikarske družbe silila v dodatno zaposlovanje in v poslovanje s strankami, s katerimi ne želijo poslovati in od katerih ni mogoče pričakovati plačila za opravljene storitve. Ukrep naj ne bi bil dopusten, saj naj ne bi bil jasen cilj, ki ga ukrep zasleduje. Pobudniki menijo, da niti varstvo okolja ni ustrezen cilj, saj naj bi bili vsi izvajalci dimnikarskih storitev ustrezno usposobljeni za izvajanje storitev. Ukrep naj ne bi bil nujen, primeren in sorazmeren.

9. Pobudniki zatrjujejo tudi neskladnost devetega in desetega odstavka 33. člena ZDimS, ki določata višino cene dimnikarskih storitev v prehodnem obdobju, s 74. členom Ustave, pri čemer se smiselno sklicujejo na navedbe glede protiustavnosti 19. člena ZDimS. Opozarjajo, da je bila najvišja cena storitev v prehodnem obdobju še nižja. Čeprav navedeni določbi nista več v veljavi, naj bi se učinki in vplivi tako določene cene v prehodnem obdobju pri dimnikarskih družbah še vedno poznali.

10. Pobudniki navajajo še, da naj bi bila prvi in tretji odstavek 15. člena ZDimS neskladna z drugimi določbami ZDimS in nalogami inšpekcijskih organov. Navedeni določbi naj bi imeli negativne posledice na ohranjanje zdravega življenjskega okolja, ki ga zagotavlja 72. člen Ustave. Po tretjem odstavku 15. člena ZDimS naj bi pristojna inšpekcija ugotavljala, ali so ugotovljene nepravilnosti in predlagani ukrepi dimnikarske družbe sploh utemeljeni, česar naj inšpekcijske službe ne bi mogle ugotavljati, ker naj ne bi imele (zadosti) strokovno usposobljenih oseb. Obveznost iz tretjega odstavka 15. člena ZDimS naj bi bila neskladna s prvim odstavkom istega člena, po katerem dimnikarska družba uporabniku zgolj predlaga izvedbo določenih ukrepov. Če ugotovljene nepravilnosti po preteku roka niso izvedene, dimnikar o tem obvesti inšpekcijo, ki nato odloči o pravilnosti predlaganega ukrepa in naloži odpravo ugotovljenih nepravilnosti (na podlagi 7. točke prvega odstavka 18. člena ZDimS). Tako naj bi bilo očitno, da dimnikarska družba ne more naložiti obvezne odprave ugotovljenih nepravilnosti. Glede na to, da ukrepi dimnikarske družbe za uporabnike niso obvezujoči, naj bi šlo za nesorazmeren poseg v delovanje dimnikarskih družb. Pobudniki hkrati opozarjajo, da so celotni stroški v zvezi z obvestili inšpekcijski službi zaradi neupoštevanja predlogov dimnikarske družbe prevajeni na dimnikarske družbe, kar je v nasprotju s svobodno gospodarsko pobudo. To pa je tudi v nasprotju z načelom onesnaževalec plača iz 110.a člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16 in 158/20 – v nadaljevanju ZVO-1). Pobudniki hkrati očitajo, da navedeni določbi neenako obravnavata enaka dejanska stanja, in sicer kadar dimnikar ob pregledu kurilne naprave izda pozitivno ali negativno mnenje. Členu 27 ZDimS, ki določa inšpekcijski nadzor, očitajo, da je nedoločen in ne zagotavlja pravne varnosti v postopku nadzora. Trdijo, da ZDimS pozna le običajni inšpekcijski postopek, ne pa postopka strokovnega nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev.

11. Pobudniki nadalje izražajo nestrinjanje s tretjo alinejo 16. člena ZDimS, ker naj bi onemogočala izkoriščanje znanja (strokovnosti) dimnikarja in dimnikarske družbe za pridobivanje poslovne koristi. Določba naj bi bila v nasprotju z naravo njihovega dela, ki vključuje tudi svetovanje (primerjaj peti odstavek 13. člena ZDimS), zato naj bi bili primorani svetovanje opravljati brezplačno. Pobudniki opozarjajo, da je po Pravilniku normiran čas svetovanja le 7 minut. Kljub nizkemu plačilu (za 7 minut dela znaša cena 3,85 EUR brez DDV) pa naj bi se dimnikar izpostavil morebitni odgovornosti za napako, zato naj bi določba omejevala in kršila 74. člen Ustave. Nejasno naj bi bilo, kakšen cilj naj bi zasledovala navedena določba. Prav tako naj ukrep ne bi bil nujen, primeren in sorazmeren. Izpodbijanima petemu in sedmemu odstavku 33. člena ZDimS, ki uporabniku nalagata, naj izbere dimnikarsko družbo do 30. 6. 2017, sicer se šteje, da je izbral izvajalca, ki je na dan 31. 12. 2016 opravljal obvezno gospodarsko javno službo na območju, na katerem je dimnikarska naprava, očitajo, da dimnikarskim družbam ne zagotavljata pravne varnosti, saj ne omogočata, da bi spoznale, kolikšen bo njihov obseg dela po 30. 6. 2017 (sklicujejo se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-285/94 z dne 30. 3. 1995, Uradni list RS, št. 20/95, in

OdiUS IV, 30), in jim ne omogočata, da bi se nanj ustrezno pripravile. Uporabniku naj bi dajala pravico do izbire, vendar naj mu ne bi nalagala obveznosti, da o tem obvesti dosedanjega izvajalca dimnikarskih storitev. Takšen postopek izbire in menjave dimnikarske družbe brez obveznosti obveščanja naj bi bil neprimeren in nesorazmeren poseg v 67. in 74. člen Ustave. Izpodbijani 6. člen ZDimS, ki zahteva, da so dimnikarske storitve uporabnikom dostopne vse leto, naj bi posegal v pravico do dopusta in bolniškega staleža izvajalcev dimnikarskih storitev, ker naj bi jih silil, da najdejo nadomestne izvajalce za ta čas. Prav tako naj bi navedena določba posegala v svobodno gospodarsko pobudo dimnikarskih družb, ker naj bi morali vse dimnikarske storitve zagotavljati vse leto, tudi ob praznikih in dela prostih dnevih.

12. Pobudniki se prav tako ne strinjajo še z nekaterimi drugimi določbami ZDimS, opozarjajo na pomanjkljivosti posameznih določb in podajajo predloge, kako bi morala biti posamezna vprašanja v zakonu urejena, vendar jih s pobudo ne izpodbijajo. Pobudniki Ustavnemu sodišču predlagajo, naj razveljavi celoten ZDimS, podrejeno pa predlagajo razveljavitev izpodbijanih določb.

13. Državni zbor v odgovoru opozarja, da ima pobudnica OZS statusno obliko zbornice, pri čemer naj ne bi izkazala, da izpodbijane določbe neposredno posegajo v njene pravice in pravni položaj. Pravni interes za pobudo, ki jo vlaga v imenu svojih članov, naj prav tako ne bi bil izkazan.

14. Državni zbor zavrača trditve pobudnikov, da izpodbijane določbe kršijo 74. člen Ustave. Pojasnjuje, da Ustava v 74. členu zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo, vendar to ne pomeni, da je uveljavljeno povsem svobodno ravnanje tako pri ustanavljanju gospodarskih subjektov kot pri opravljanju gospodarske dejavnosti. Poudarja, da ima kot zakonodajalec pooblastilo, da uredi način izvrševanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave tudi, ko gre za opravljanje gospodarske dejavnosti, hkrati pa lahko določene oblike podjetništva tudi omeji skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave, saj Ustava izrecno prepoveduje opravljanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Meni, da javna korist zakonodajalcu nalaga, da oblikuje gospodarsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, in ga pooblašča za sprejetje ukrepov, s katerimi lahko zagotovi uresničitev te politike. Prav s tem pa naj bi bilo zakonodajalcu prepuščeno široko polje presoje pri vrsti ukrepov ekonomske politike. Poleg tega naj bi bila z Ustavo zagotovljena podjetniška svoboda gospodarskih subjektov omejena tudi s socialnimi načeli. Navedena izhodišča naj bi narekovala zadržanost Ustavnega sodišča pri presoji zakonskih ukrepov, s katerimi zakonodajalec udejanja ekonomsko in socialno politiko, ne le ko gre za način uresničevanja, temveč tudi ko gre za presojo dopustnosti njenih omejitev. Državni zbor poudarja, da ko Ustavno sodišče ocenjuje skladnost posega v pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave, presoja le, ali je ob izkazani javni koristi poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Navaja, da Ustavno sodišče pri presoji, ali posamezna ureditev pomeni način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude ali pa gre že za njeno omejitev, upošteva, kako močno predpis oži polje

podjetniškega udejstvovanja. Navaja, da gre pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti za določanje načina uresničevanja pravice lahko le tedaj, ko ima pogoj oziroma ukrep realno vsebinsko zvezo s konkretno regulirano dejavnostjo, zlasti ko odvrta ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja konkretne dejavnosti; kadar pa omeji podjetniško svobodo ravnanja zaradi doseganja splošnih javnih ciljev, gre za poseg v svobodno gospodarsko pobudo.

15. Državni zbor pojasnjuje, da je bilo po prejšnji ureditvi izvajanje dimnikarskih storitev predmet obvezne državne gospodarske javne službe, a je bila ta konec leta 2013 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 92/13 – v nadaljevanju ZVO-1F) ukinjena; z ZDimS pa je bil uveden licenčni sistem izvajanja dimnikarskih storitev. Poudarja, da nobena gospodarska dejavnost ni javna služba sama po sebi, temveč to postane s trenutkom njene vzpostavitve. Meni, da je v presoji zakonodajalca, ali stanje na posameznem področju zahteva za izvajanje določene dejavnosti javnopravni režim javne službe ali pa za zasledovanje javne koristi zadošča tržni sistem z dopustnimi omejitvami izvrševanja dejavnosti. Pri tem se sklicuje na dolžnost zakonodajalca, da zakonodajo spremeni, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja. Veljavna ureditev opravljanja dimnikarskih storitev naj bi temeljila na oceni Vlade, da zaradi cilja varstva okolja, varovanja zdravja in premoženja ljudi, požarne varnosti in energetske učinkovitosti malih kurilnih naprav opravljanje dimnikarskih storitev ne more biti v celoti prepuščeno trgu, temveč je potrebna regulacija tega trga. Pri tem naj bi bilo navedene cilje, ki pomenijo javno korist, mogoče doseči z uvedbo licenčnega sistema, ki uvaja možnost proste izbire izvajalca dimnikarskih storitev in možnost vstopa novih subjektov na trg dimnikarskih storitev. Državni zbor se sklicuje na mnenje Vlade, da je stopnja ozaveščenosti uporabnikov na relativno nizki ravni, zato je potrebna regulacija teh storitev, ki bo zagotovila učinkovito in redno izvajanje dimnikarskih storitev na vseh malih kurilnih napravah. Šlo naj bi za relativno majhne omejitve z vidika prostega delovanja trga nasproti pomembnemu omejevanju nepopravljive škode, ki bi v nasprotnem primeru lahko nastala. Državni zbor navaja, da se licenčni sistem od preteklega koncesijskega sistema razlikuje na več načinov, predvsem z možnostjo proste izbire dimnikarske družbe in konkurence med izvajalci, kar pripomore k cenovni konkurenčnosti storitev, saj cene ne bodo vnaprej določene, temveč jih bodo izvajalci v okviru maksimiranih cen tudi zniževali. Izpostavlja, da licenčni sistem prinaša prednosti tudi za dimnikarske družbe, ki niso več omejene na koncesijska območja.

16. Državni zbor meni, da izpodbijana ureditev oblikovanja cene dimnikarskih storitev v 19. členu ZDimS temelji na drugem odstavku 74. členu Ustave, iz katerega izhaja dolžnost zakonodajalca, da normativno uredi pogoje in način opravljanja gospodarske dejavnosti, če to zahteva javna korist, ki naj bi bila nedvomno izkazana. Iz razlogov javne koristi naj bi bila določena tudi obvezna izvedba dimnikarskih storitev na malih kurilnih napravah. Navedeno naj bi po oceni, ki temelji na dosedanjih izkušnjah, lahko privedlo do velikih odstopanj pri zaračunanih cenah glede na lokacijo uporabnika. Zaradi zakonske obveznosti izvedbe dimnikarskih storitev naj bi bilo ustrezno, da se

tudi cena ureja na način najvišje dovoljene cene na urno postavko, pri čemer naj bi izhajali iz načela varstva potrošnika, ki kot šibkejša stranka potrebuje posebno varstvo. Nujna naj bi bila dostopnost cene, da se omogoči izpolnitev zakonske obveznosti, ki je določena zaradi varstva uporabnikov kot tudi zdravja in premoženja drugih ljudi, požarne varnosti, varstva okolja ter energetske učinkovitosti. Zakonska ureditev oblikovanja cene in ureditev najvišje dovoljene cene naj bi bili nedvomno v javno korist. Državni zbor meni, da iz utemeljitve pobudnikov ne izhaja, da bi izpodbijana ureditev pomenila tako intenzivno zožitev podjetniške svobode, da bi šlo za nesorazmeren poseg. Ureditev naj bi določala le zakonski okvir oblikovanja cene, zato naj bi dopuščala dovolj prostora za prilagajanje cene konkretnim pogodbenim razmerjem. Z določitvijo obvezne izvedbe dimnikarskih storitev pa naj bi se zagotavljalo povpraševanje po teh storitvah. Poudarjena javna korist naj bi utemeljevala tudi ureditev nekaterih drugih vidikov načina izvajanja dimnikarskih dejavnosti: celoletne dostopnosti storitev po 6. členu ZDimS, dostopnosti storitev ob nepredvidenih okoliščinah, nastalih zaradi višje sile, po devetem odstavku 7. člena ZDimS (pri čemer se upošteva sorazmernost) in obveznosti opraviti dimnikarske storitve uporabniku, če je dimnikarska družba geografsko najbližja in jo je uporabnik k temu pozval po desetem odstavku 7. člena ZDimS. Tudi pri obveznostih dimnikarja po prvem odstavku 15. člena ZDimS naj bi šlo za obveznosti, ki sodijo v okvir določanja načina izvrševanja dimnikarskih storitev, ki ga utemeljuje javna korist. Tretji odstavek 15. člena ZDimS po mnenju Državnega zbora ne učinkuje neposredno, saj je obveznost povrnitve stroškov stvar konkretnega inšpekcijskega postopka, zato pravni interes za pobudo še ni izkazan. Iz navedb pobudnikov naj ne bi bilo mogoče izpeljati neskladja tretje alineje 16. člena ZDimS z Ustavo, ki po vsebini pomeni le izpeljavo načela skrbnosti dobrega strokovnjaka ter načela vestnosti in poštenja. Pobudniki naj bi petemu in sedmemu odstavku 33. člena ZDimS, ki predstavljata prehodno ureditev, le pavšalno očitali neskladje z načelom varstva zaupanja v pravo. Državni zbor opozarja, da načelo pravne varnosti ne zagotavlja nespremenljivosti pravne ureditve ter da mora biti čas ustrezno dolg, da se naslovljenci pravnih norm lahko prilagodijo na spremenjene razmere. Sprememba zakonske ureditve na področju dimnikarskih storitev naj bi bila predvidljiva in začrtana s sprejetjem odločitve o ukinitvi javnopravnega režima javne službe z ZVO-1F v letu 2013. Nato naj bi bila zaradi zagotovitve dovolj dolgega prehodnega obdobja prejšnja ureditev podaljšana do konca leta 2015 in kasneje do konca leta 2016. Zato naj bi bilo z izpodbijanimi določbami ZDimS zagotovljeno dovolj dolgo prehodno obdobje za prilagoditev novi normativni ureditvi. V javnem interesu pa naj bi bilo, da se ob spremembi veljavnega sistema nov sistem čim bolj celovito in čim bolj popolno uveljavi. Nasprotna udeleženka meni, da je pobuda tudi glede izpodbijanih devetega in desetega odstavka 33. člena ZDimS, ki urejata oblikovanje cene za dimnikarske storitve in najvišje dovoljene cene v prehodnem obdobju, neutemeljena, kar naj bi izhajalo že iz neutemeljenosti pobude glede izpodbijanega 19. člena ZDimS.

17. Državni zbor ocenjuje, da izpodbijana ureditev ostaja v mejah načina uresničevanja svobodne podjetniške pobude oziroma ne posega nesorazmerno v

svobodno gospodarsko pobudo. Zato meni, da so očitki pobudnikov neutemeljeni in da izpodbijane določbe niso v neskladju z Ustavo.

18. Mnenje je podala Vlada, ki pojasnjuje, da ZDimS dimnikarsko dejavnost ureja kot regulirano dejavnost, ker ne more biti prepuščena prostemu trgu. Vlada navaja, da je tudi v več državah članicah Evropske unije (nadaljevanju EU) izvajanje dimnikarskih storitev regulirana dejavnost. Po mnenju Vlade potreba po regulaciji izhaja iz ciljev ZDimS na področju varstva okolja, življenja, zdravja in premoženja. Eden od ciljev naj bi bil uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave, saj je izvajanje ZDimS pomembno za zagotavljanje kakovosti zraka. Vlada opozarja, da je delovanje malih kurilnih naprav povezano z znatnimi vplivi na okolje, pri čemer izstopajo visoke emisije delcev. Kar dvotretjinski delež v skupnih izpušnih delcev naj bi bil posledica močno razširjene uporabe lesa v zastarelih kurilnih napravah gospodinjstev, zato naj bi bil potreben nadzor nad malimi kurilnimi napravami. Kadar so male kurilne naprave nameščene v bivalnih prostorih, pa lahko njihovo neustrezno delovanje pomeni tudi grožnjo za zdravje in življenje ljudi. Vlada meni, da je ureditev ustrezna tudi z vidika načela sorazmernosti in da je cilje mogoče doseči z izvedbo ukrepov v obliki in obsegu, ki ju določa ZDimS. Če dimnikarske storitve ne bi bile regulirane, bi to lahko znatno vplivalo na zagotovitev varnosti in zdravja ljudi, varnosti premoženja, energetske učinkovitosti in kakovosti zraka. Vlada zatrjuje, da licenčni sistem prek sistema dodeljevanja licenc in dovoljenj regulira dimnikarsko dejavnost v minimalnem obsegu, kolikor je to utemeljeno zaradi zagotovitev ciljev ZDimS. Po mnenju Vlade se z ZDimS predpisuje le način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave in torej ne gre za poseg. Mnenja je, da ZGJS ureja sistem gospodarskih javnih služb, vendar pa se je zakonodajalec odločil za reguliranje dejavnosti tudi na nekaterih drugih področjih (odvetništvo, revidiranje, tehnični pregledi motornih vozil). V zvezi z naloženimi obveznostmi, za katere pobudniki trdijo, da jih izvajalec v tržnem sistemu ni dolžan izvajati, Vlada poudarja, da gre za regulirano tržno dejavnost. Meni, da izvajalci dimnikarskih storitev niso dolžni izvajati, saj k opravljanju te dejavnosti niso prisiljeni. Če se za izvajanje te dejavnosti odločijo, pa naj bi zanje veljali določeni pogoji in pravila. Vlada navaja, da so v obrazložitvi predloga ZDimS podrobno utemeljeni razlogi za poseg pri določitvi cene dimnikarskih storitev in s tem omejitvi svobodne gospodarske pobude. Sklicuje se na podobno ureditev določitve cene storitev za tehnične preglede vozil. Po mnenju Vlade je pomembno, da so dimnikarske storitve za uporabnike obvezne, kar za večino storitev, ki so dejansko tržne, ne velja. Navaja, da sta ozaveščenost in odgovornost uporabnikov dimnikarskih storitev na relativno nizki ravni in da ti še niso ozavestili, da so dimnikarske storitve nujne in neobhodno potrebne za njihovo in splošno varnost. Veljaven sistem dimnikarskih storitev naj bi se preko določitve najvišje cene dimnikarskih storitev osredotočal na vprašanje cenovne dostopnosti teh storitev. Pri regulaciji cen naj bi imeli v uvidu, da je bila stopnja tveganja revščine leta 2004 v Republiki Sloveniji visoka (14,5-odstotna), pri čemer ravno revnejši prebivalci pretežno uporabljajo kurilne naprave na trdo gorivo, ki povzročajo največ požarov, zato naj bi bila maksimizacija cen nujno potrebna zaradi dostopnosti storitev. Najvišja

cena naj bi bila uvedena predvsem zato, ker so dimnikarske storitve za uporabnike obvezne. Po mnenju Vlade naj bi obveznost storitve lahko privedla do večjih odstopanj v zaračunanih zneskih za opravljene dimnikarske storitve v prehodnem obdobju, ko ponudnikov storitev še ne bi bilo dovolj, in med kurilno sezono, ko se izvaja večji del teh storitev. Zato naj bi navedeni ukrep ščitil predvsem socialno šibke uporabnike, ki bi jih morebitno večje nihanje cen med letom in ob uveljavitvi zakona najbolj prizadelo. Uporabnik naj bi imel možnost vnaprej primerjati cene med različnimi dimnikarskimi družbami in izbrati dimnikarsko družbo, ki ne zaračunava najvišje cene. S tem naj bi uporabniki izvajalce silili v cenovno konkurenco, kar potiska cene navzdol. Vlada zatrjuje, da ukrepi ZDimS (oblika cenika, prosta izbira in časovni normativi) vplivajo na večjo cenovno konkurenco. Zato po mnenju Vlade ukrep določanja najvišje cene ne pomeni pretiranega posega v svobodno gospodarsko pobudo. Pojasnjuje, da je bila izpodbijana najvišja dovoljena cena 33,00 EUR/uro določena ob upoštevanju povprečne cene informativnih in priporočenih cen OZS v sorodnih panogah (30,03 EUR/uro), povečane za skoraj 10 % (kot dodatek zaradi obveznosti po devetem in desetem odstavku 7. člena ZDimS in ker se določa najvišja cena). Vlada trdi, da so najvišje določene cene nad stroškovnimi cenami, saj bi v nasprotnem primeru število dimnikarskih družb upadalo. Sklicuje se na stališče Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-243/96 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 70/98, in OdlUS VII, 159), po katerem načelo svobodne gospodarske pobude zagotavlja subjektom veliko svobode, da pa hkrati nalaga državi skrb za spremljanje tržne igre in dolžnost zagotavljanja ravnovesja med svobodo in socialnimi načeli. Vlada pojasnjuje, da so razlogi za prehod dimnikarskih storitev iz sistema obvezne državne gospodarske javne službe v okviru koncesijskega sistema v licenčni sistem v predlogu ZDimS jasno navedeni, zato se ne strinja s pobudniki, da naj bi bili razlogi nejasni in nerazumljivi.

19. Vlada se ne strinja s pobudniki, da tretja alineja 16. člena ZDimS pomeni poseg v svobodno gospodarsko pobudo. Iz njihovih navedb naj bi izhajalo, da so nezadovoljni, ker svetovanja ne morejo posebej zaračunavati. Po 13. členu ZDimS dimnikar informira uporabnika dimnikarskih storitev in mu svetuje glede izbire, vzdrževanja in uporabe malih kurilnih naprav. Navedena naloga naj bi bila po Pravilniku tudi cenovno ovrednotena in časovno omejena. Izpodbijana določba naj tako ne bi izključevala možnosti, da dimnikarska družba sklepa svetovalne pogodbe na trgu, ki se nanašajo na projektiranje in vgradnjo novih kurilnic, dimovodov, prezračevalnih in kurilnih naprav in podobno. Po mnenju Vlade so navedbe pobudnikov glede 6. člena ZDimS, ki zagotavlja dostopnost dimnikarskih storitev skozi vse leto, same s seboj v nasprotju. Pobudniki naj bi izhajali iz zmotne predpostavke, da gre za neregulirano tržno dejavnost. Pobudniki naj bi priznavali, da so tudi v prejšnjem sistemu dimnikarske storitve izvajali skozi vse leto, z izjemo dveh mesecev, ko so se opravljala le najnujnejša dela na terenu. Navedena določba naj bi uporabnikom zagotavljala dostopnost dimnikarskih storitev skozi vse leto, vendar pa naj ne bi določala, da morajo biti dimnikarske storitve enakomerno razporejene skozi vse leto. Termin opravljanja storitve naj bi bila stvar dogovora med uporabnikom in

dimnikarsko družbo, zato ta določba dimnikarskim družbam naj ne bi onemogočala spoštovanja pravic po delovnopravni zakonodaji. Tudi pri izpodbijanih devetem in desetem odstavku 7. člena ZDimS naj bi pobudniki izhajali iz zmotne predpostavke, da gre za neregulirano tržno dejavnost. Vlada pojasnjuje namen devetega odstavka 7. člena ZDimS (o opravljanju dimnikarskih storitev v nepredvidenih okoliščinah zaradi višje sile), to je zagotoviti izvajanje dimnikarskih storitev za uporabnike, kadar bi nemožnost varne uporabe male kurilne naprave zanje lahko pomenila oteženo ali ogroženo bivanje. Izpodbijani deseti odstavek 7. člena ZDimS naj bi preprečil, da si uporabnik zaradi oddaljenosti ali težje dostopnosti ne bi mogel zagotoviti dimnikarskih storitev. Vlada se ne strinja z očitki pobudnikov glede prvega in tretjega odstavka 15. člena ZDimS, da bo celoten strošek za izvedbo obvestil inšpekcijski službi zaradi neupoštevanja danih predlogov v celoti prevaljen na dimnikarsko družbo. Navaja, da mora dimnikar v okviru rednega pregleda uporabniku nuditi strokovno svetovanje in pomoč, kar je v Pravilniku tudi cenovno ovrednoteno na način najvišje cene. Podobno naj bi veljalo za preverjanje izvedbe ukrepov, ki so uporabniku naloženi, kar naj bi sodilo v okviru izvedbe izrednega pregleda, ki je v Pravilniku ovrednoten na enak način. Vlada se ne strinja s pobudniki, da naj bi bil tretji odstavek 15. člena ZDimS, ki določa povrnitev nastalih stroškov, če bi se ukrepi dimnikarja izkazali za neutemeljene, neprimeren. Meni, da gre za pomembno varovalko, ki uporabnike dimnikarskih storitev ščiti pred nerazumnimi in pretiranimi predlogi dimnikarja, saj so stroški odprave nepravilnosti na malih kurilnih napravah lahko veliki, zato mora biti predlog dimnikarja tehten, skrbno premišljen, ustrezen, sorazmeren in strokoven. Vlada tudi meni, da je ureditev, da dimnikarji uporabnikom dimnikarskih storitev le predlagajo ukrepe za odpravo pomanjkljivosti, smotrna in pravilna in da ukrepe uporabniku naloži le inšpekcija. Za to naj bi bila inšpekcija strokovno usposobljena in ima za izdajo odločb potrebna znanja in pristojnost. Vlada meni, da pripombe pobudnikov na peti in sedmi odstavki 33. člena ZDimS glede nepotrebne rezervacije terminov pri uporabnikih v prehodnem obdobju (s čimer naj bi pobudniki izgubljali čas in si povzročali nepovrnjene potne stroške) kažejo na nerazumevanje sistema, da se storitve opravijo v času, kot se dogovorita uporabnik in dimnikarska družba. Vlada pojasnjuje, da obličnost izbire ni bila umaknjena iz neznanih razlogov (s tem naj bi bili pobudniki seznanjeni na srečanjih in predstavitev), temveč zato, ker bi pomenila dodatno administrativno breme in nevarnost, da bi uporabniki zaradi nerazumevanja tematike in posledic podpis izbire zavrnil. Vlada poudarja, da načrtovanje poslovnega vedenja dimnikarskih družb v prehodnem obdobju gotovo ni obveznost države. Glede devetega in desetega odstavka 33. člena ZDimS Vlada navaja, da je bila najvišja cena uvedena zato, ker so za uporabnike storitve obvezne, kar bi lahko privedlo do večjih odstopanj pri zaračunanih zneskih v prehodnem obdobju, ko ponudnikov storitev še ni bilo dovolj. S tem naj bi bili uporabniki zaščiteni pred morebitnim dvigom cen v prehodnem obdobju. Najvišja cena naj bi bila določena na ravni cene, ki je veljala v koncesijskem sistemu. Glede na to, da se je število dimnikarskih družb močno povečalo, Vlada meni, da ukrep dejansko ni pomenil prekomernega posega v načelo svobodne gospodarske pobude. Glede na navedeno Vlada zaključuje, da izpodbijane določbe ZDimS niso v neskladju z Ustavo.

20. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo pobudnikom. Ti v obsežnem odgovoru na mnenje Vlade trdijo, da slednja ne odgovarja na konkretne in natančno opisane posege v njihove pravice. Prav tako naj odgovorov na navedbe pobudnikov ne bi bilo mogoče najti v uvodu k predlogu ZDimS. Zato naj mnenje Vlade ne bi omajalo utemeljitve, da posegi v pravico do svobodne gospodarske pobudo niso utemeljeni in da ne prestanejo strogega testa sorazmernosti. Mnenje Vlade naj bi se predvsem ukvarjalo z dejstvi, da utemeljitve pobudnikov ne držijo, manj pa z ustavnopravnim utemeljevanjem. Pobudniki pravijo, da navedbe Vlade o nujnosti omejevanja zgolj zato, ker so dimnikarske storitve obvezne, v ničemer ne podkrepijo razloga za določitev najvišje cene. Argumentov za omejevanje cene v vzpostavljenem tržnem sistemu opravljanja dimnikarskih storitev naj Vlada ne bi navajala, kaj šele, da bi izkazala, da poseg prestane test sorazmernosti. Pobudniki poudarjajo, da so za doseganje ciljev v javnem interesu ključne kakovostne dimnikarske storitve, z omejevanjem cene navzgor pa se izrazito omejuje kakovost storitev, saj so storitve lahko samo toliko kakovostne, kolikor to dopušča najvišja cena. Menijo, da cenejše storitve brez izjeme in po logiki stvari pomenijo slabšo kakovost storitev. Glede navajanja Vlade, da je najvišjo ceno storitev treba določiti zaradi zagotavljanja dimnikarskih storitev pri socialno najšibkejših uporabnikih, opozarjajo, da se z omejevanjem cene ne sme prenašati bremen socialne države na zasebne družbe, razen če se jim na drug način zagotovi ustrezno nadomestilo. Država naj bi vzpostavila stanje, v katerem ni pomembna kakovost, pač pa samo čim nižja cena, vse na račun neizpolnjevanja ciljev iz 2. člena ZDimS ter uničevanja dimnikarske stroke. Pobudniki v odgovoru na odgovor Državnega zbora navajajo, da Državni zbor argumente ustavnosti vzpostavljenega sistema gradi na obstoju javne koristi po izvedbi dimnikarskih storitev, zaradi česar naj bi bili dopustni vsakršni posegi v svobodno gospodarsko pobudo. Pobudniki navajajo, da Državni zbor zavaja, ko trdi, da pobudniki niso navedli razlogov, ki izkazujejo intenzivno zožitev podjetniške svobode in nesorazmernost posega v svobodno gospodarsko pobudo. Pravijo, da so v pobudi in v odgovoru na mnenje Vlade jasno navedli posledice, ki jih uvedba novega sistema na trgu povzroča dimnikarskim družbam, ki želijo delo opravljati kakovostno, in posledice, ki jih takšen poseg in tekmovanje s cenami navzdol imata za varstvo okolja, požarno varnost, kakovost zraka, zdravje in premoženje ljudi ter energetska učinkovitost. Pobudniki navajajo, da Državni zbor ni predstavil nobenega pravnega argumenta, ki bi utemeljeval, da je v vzpostavljenem tržnem sistemu potrebno še dodatno omejevanje dimnikarskih družb pri njihovem načinu nastopanja na trgu in da se z vzpostavitvijo sistema, ki sili cene navzdol, lahko zagotavlja uspešno, kakovostno in strokovno varstvo premoženja, okolja, zdravja in življenja ljudi ter ostalih ciljev ZDimS, zaradi česar naj bi bil uveljavljeni sistem neustrezen in naj bi prekomerno posegal v pravice pobudnikov.

B. – I.

O pravnem interesu

21. Vsi pobudniki (razen pobudnice OZS,² dveh samostojnih podjetnikov, ki sta medtem prenehala opravljati dejavnost,³ ter pobudnice družbe Dimnikarstvo Dovrtel, d. o. o., Kranj, ki ni več vpisana v evidenco dimnikarskih družb⁴) so dimnikarske družbe, torej gospodarske družbe in samostojni podjetniki, ki na podlagi dovoljenja opravljajo dimnikarske storitve po ZDimS kot gospodarsko dejavnost in so vpisani v evidenco dimnikarskih družb⁵ (primerjaj 2. točko 3. člena ZDimS).

22. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Če predpis ne učinkuje neposredno, se po ustaljeni ustavnosodni presoji pobuda lahko vложи šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Ker pobudo vlaga več pobudnikov skupaj, za izpolnjenost pogoja pravnega interesa za vsebinsko presajo posamične določbe ZDimS zadošča, da pravni interes za presajo posamezne izpodbijane določbe izkaže (vsaj) en pobudnik.

23. Kot izhaja iz poslovnega registra, sta pobudnika samostojna podjetnika Samo Pavlič, s. p., in Slavko Pirih, s. p. (ki sta kot dimnikarski družbi opravljala dimnikarske storitve), prenehala opravljati dejavnost. Ker omenjeni osebi ne opravljata več pridobitne dejavnosti kot samostojna podjetnika,⁶ nimata več pravnega interesa za izpodbijanje določb ZDimS, ki se nanašajo na opravljanje dimnikarskih storitev. Prav tako pravnega interesa za obravnavano pobudo nima družba Dimnikarstvo Dovrtel, d.

² Glej 24. točko obrazložitve te odločbe.

³ Glej 23. točko obrazložitve te odločbe.

⁴ Glej 23. točko obrazložitve te odločbe.

⁵ Ustavno sodišče je vpogledalo v evidenco dimnikarskih družb, ki je objavljena na spletni strani: <https://www.gov.si/teme/dimnikarske-storitve/>. Zadnja objavljena evidenca dimnikarskih družb je z dne 3. 5. 2021.

⁶ Podjetnik je fizična oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost v okviru organiziranega podjetja (glej šesti odstavek 3. člena Zakona o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17 in 18/21 – ZGD-1).

o. o., ki ni več dimnikarska družba, saj ni več vpisana v evidenco dimnikarskih družb.⁷

24. Pobudnica OZS, ki ima statusno obliko zbornice, ne opravlja dimnikarskih storitev. Po ustaljenem stališču Ustavnega sodišča imajo politične stranke, društva, zbornice in združenja pravni interes le za izpodbijanje predpisov, ki neposredno posegajo v njihove pravice, pravne interese ali v njihov pravni položaj. Zato za pobude, ki jih ti subjekti vlagajo v imenu svojih članov ali zaradi njihovih interesov ali ker menijo, da uveljavljajo splošni družbeni interes, njihov pravni interes ni izkazan.⁸ Pobudnica OZS, ki je zbornica, z navedbami o posegu izpodbijane ureditve v pravice svojih članov svojega pravnega interesa torej ne more izkazati. Neposrednega posega v njene pravice, pravne interese oziroma v njen pravni položaj navedena pobudnica ne utemeljuje. Ustavno sodišče je sicer izjemoma priznalo pravni interes za vložitev pobude tistim združenjem, ki so bila ustanovljena prav z namenom zagotavljanja pravic in interesov tistih skupin oseb, ki se v njih povezujejo, izpodbijani predpis pa naj bi jim te pravice kratil.⁹ Vendar iz določbe Statuta OZS, na katerega se pobudnica sklicuje, ne izhaja, da bi bila navedena pobudnica ustanovljena prav z namenom, da bi v konkretnih postopkih pred državnimi organi zastopala pravice in interese svojih članov. Zato pobudnica OZS pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZDimS ni izkazala.

O pravovarstveni potrebi glede izpodbijanih določb ZDimS, ki so prenehale veljati

25. Z izpodbijanima devetim in desetim odstavkom 33. člena ZDimS so bili v prehodnem obdobju urejeni način določanja cene za izvedene dimnikarske storitve in njihova najvišja cena na uro storitve ter upravičenost do potnih stroškov do uporabnika dimnikarskih storitev in njihova najvišja višina. Izpodbijani deveti odstavek 33. člena ZDimS se je prenehal uporabljati oziroma je prenehal veljati 8. 9. 2017 s sprejetjem predpisa iz sedmega odstavka 19. člena ZDimS, tj. Pravilnika o časovnih normativih za posamezne storitve in sklope dimnikarskih storitev in podrobnejši vsebini cenika ter višini potnih stroškov (Uradni list RS, št. 48/17). Izpodbijani deseti odstavek 33. člena ZDimS pa se je prenehal uporabljati oziroma je prenehal veljati 21. 7. 2017 s sprejetjem Sklepa. Obe omenjeni izpodbijani določbi sta torej prenehali veljati že pred vložitvijo te pobude. Če v času vložitve pobude na Ustavno sodišče

⁷ Glej opombo 5.

⁸ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-195/16 z dne 17. 9. 2020 (Uradni list RS, 134/20, in OdlUS XXV, 20), sklep Ustavnega sodišča št. U-I-292/12 z dne 10. 1. 2013, odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-297/08 z dne 7. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 30/11, in OdlUS XIX, 20) in sklep Ustavnega sodišča št. U-I-202/09 z dne 4. 2. 2010.

⁹ Glej na primer odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-86/94 z dne 14. 11. 1996 (Uradni list RS, št. 68/96, in OdlUS V, 153) in št. U-I-127/01 z dne 12. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 25/04, in OdlUS XIII, 10).

predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, v izpodbijanem delu ne velja več, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti oziroma zakonitosti le, če pobudnik izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiuštavnosti oziroma nezakonitosti (prvi odstavek 47. člena ZUstS). Če so bile namreč posledice protiuštavnosti oziroma nezakonitosti predpisa, ki ne velja več, že odpravljene, morebitna ugoditev pobudi ne bi imela vpliva na pobudnikov pravni položaj. V takem primeru pobudnik nima pravovarstvene potrebe za presojo ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa in je treba pobudo na podlagi tretjega odstavka 25. člena v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS zavreči.

26. Pravovarstvena potreba skladno s prvim odstavkom 47. člena ZUstS obstaja, če pobudnik izkaže posledice, ki še niso bile odpravljene. Za obstoj navedenega pogoja bi morali pobudniki izkazati, da posledice, do katerih je prišlo zaradi neposrednega učinkovanja izpodbijanega predpisa, še trajajo ali pa da je bil na podlagi izpodbijanega predpisa izdan posamični akt, s katerim je bilo odločeno o njihovi pravici, obveznosti ali pravni koristi.¹⁰ Pobudniki v zvezi s posledicami protiuštavnosti devetega in desetega odstavka 33. člena ZDimS navajajo zgolj to, da se učinki in vplivi tako določene cene pri dimnikarskih družbah še vedno poznajo. S temi navedbami le na splošno zatrjujejo nastanek posledic, ki pa jih ne opredelijo in ne konkretizirajo. Obstoja posamičnega akta, s katerim bi bilo odločeno o njihovi pravici, obveznosti ali pravni koristi, ne zatrjujejo. Iz navedenega izhaja, da pobudniki niso izkazali obstoja pogoja iz prvega odstavka 47. člena ZUstS. Zato je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti devetega in desetega odstavka 33. člena ZDimS zavrglo (3. točka izreka).

O obsegu izpodbijanja in neposrednem učinkovanju izpodbijanih določb

27. Pred odločitvijo o neposrednosti učinkovanja izpodbijanih določb je treba ugotoviti, ali posamezne izpodbijane določbe na pobudnike (oziroma vsaj enega od njih) sploh učinkujejo.

28. Pobudniki med drugim izpodbijajo peti odstavek 33. člena ZDimS, ki uporabniku dimnikarskih storitev nalaga, naj s seznama dimnikarskih družb najkasneje do 30. 6. 2017 izbere dimnikarsko družbo za opravljanje dimnikarskih storitev na svoji mali kurilni napravi za obdobje najmanj 12 mesecev. Navedena določba obveznost nalaga uporabnikom dimnikarskih storitev, zato izpodbijana določba na pobudnike, ki so dimnikarske družbe, učinkuje le posredno in pobudniki torej ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti petega odstavka 33. člena ZDimS. Zato je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (3. točka izreka).

¹⁰ V drugem primeru bi morali pobudniki skupaj s pobudo vložiti tudi ustavno pritožbo zoper ta akt, in sicer po izčrpanju vseh pravnih sredstev (tako sklep Ustavnega sodišča št. U-I-174/05 z dne 13. 12. 2007, Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 87).

29. Pobudniki navajajo tudi, da izpodbijajo 19. člen ZDimS. Navedena določba ureja način oblikovanja cene dimnikarskih storitev. Iz vsebine pobude izhaja, da pobudniki dejansko izpodbijajo tretji in peti odstavek ter del sedmega odstavka 19. člena ZDimS (in sicer določbo, da minister predpiše časovne normative za posamezne storitve in sklope dimnikarskih storitev iz drugega odstavka 19. člena ZDimS). Sankcija prekrška je izrecno določena (v 3. točki prvega odstavka 28. člena ZDimS) le za kršitev petega odstavka 19. člena ZDimS, če pri zaračunavanju dimnikarskih storitev dimnikarska družba ne upošteva sklepa Vlade glede cene dimnikarskih storitev. Pobudniki ne trdijo, da so bili zaradi kršitve (petega odstavka) 19. člena ZDimS obsojeni za prekršek, in hkrati s pobudo tudi ne vlagajo ustavne pritožbe zoper odločbo, izdano v prekrškovnem postopku, ki bi se opirala na 19. člen ZDimS. Vendar pa od pobudnikov ni mogoče zahtevati, da za utemeljitev pravnega interesa s kršitvijo domnevno protiustavne določbe ZDimS izpolnijo dejanski stan prekrška. Iz ustaljene presoje Ustavnega sodišča izhaja, da je pravni interes za vložitev pobude izkazan, četudi pobudnik pobude ne vloži skupaj z ustavno pritožbo zoper posamični pravni akt, ki se opira na zanj ustavno sporne določbe splošnega akta, če bi pobudnik izdajo takega posamičnega akta lahko izzval zgolj tako, da bi ravnal v nasprotju s prisilnimi predpisi,¹¹ oziroma tako, da bi se izpostavil nesprejemljivemu pravnemu tveganju.¹² Iz tega razloga Ustavno sodišče tudi v primerih, ko bi pobudniki izdajo posamičnega akta lahko dosegli le tako, da bi izpolnili znake prekrška, šteje, da je pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti splošnega akta podan.¹³ Za tak primer gre tudi pri izpodbijanem petem odstavku 19. člena ZDimS. Z izpodbijanim petim odstavkom 19. člena ZDimS sta tesno in neločljivo povezana tretji odstavek in izpodbijani del sedmega odstavka 19. člena ZDimS, ki prav tako določata način oblikovanja cene dimnikarskih storitev, zato bo Ustavno sodišče navedene določbe presojalo kot celoto, saj je le tako mogoče zagotoviti učinkovito varstvo in presojo določb, ki so za pobudnike ustavno sporne.

30. Tretji odstavek 15. člena ZDimS pa na pobudnike, ki so dimnikarske družbe, ne učinkuje neposredno, saj določa, da dimnikarska družba uporabniku dimnikarskih storitev povrne stroške izvedbe naloženih ukrepov za odpravo pomanjkljivosti in stroške, ki jih je uporabnik plačal dimnikarski družbi za preverjanje odprave pomanjkljivosti, le v primeru, če pristojna inšpekcija ugotovi, da so s strani dimnikarja ugotovljene pomanjkljivosti na mali kurilni napravi ali predlagani ukrepi neutemeljeni. Izpodbijana določba torej predvideva izdajo oblastnega posamičnega akta, tj. odločbe pristojne inšpekcije. Kot je bilo že pojasnjeno v 22. točki obrazložitve, se v takih primerih pobuda lahko vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt,

¹¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 z dne 7. 2. 2018 (Uradni list RS, št. 15/18, in OdlUS XXIII, 2), 19. točka obrazložitve.

¹² Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-194/17 z dne 22. 3. 2018, 13. točka obrazložitve.

¹³ Sklepi Ustavnega sodišča št. U-I-107/15 z dne 7. 2. 2019, 17. točka obrazložitve, št. U-I-40/17 z dne 18. 12. 2019, 21. točka obrazložitve, št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020, 18. točka obrazložitve.

izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. Iz razlogov, navedenih v citiranem sklepu iz 22. točke obrazložitve, pobudniki, ki so dimnikarske družbe, ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 15. člena ZDimS. Zato je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (3. točka izreka).

31. Druge izpodbijane določbe ZDimS (skupaj z drugimi določbami ZDimS) tvorijo bistveni okvir pravnega režima opravljanja dimnikarskih storitev na podlagi ZDimS, ki se, kot je pojasnjeno v nadaljevanju, opravlja v okviru licenčnega sistema. V vsakem trenutku preostale izpodbijane določbe ZDimS (6. člen, deveti in deseti odstavek 7. člena, prvi odstavek 15. člena, tretja alineja 16. člena in sedmi odstavek 33. člena ZDimS) učinkujejo, tako da zavezujejo k določenemu ravnanju in k upoštevanju strokovnih standardov ter nalagajo obveznosti vsaki dimnikarski družbi, ki je imetnik dovoljenja za opravljanje dimnikarskih storitev (torej učinkujejo tudi na pretežni del pobudnikov¹⁴).¹⁵ Zato te določbe v pravni položaj navedenih pobudnikov posegajo neposredno. Ni namreč potrebe po izdaji izvedbenega predpisa ali oblastvenega posamičnega akta.¹⁶ Ne glede na to, da za nespoštovanje navedenih izpodbijanih določb ni predpisana nobena sankcija (glej prekrške, določene v prvem odstavku 28. člena ZDimS) in ni predviden postopek odvzema dovoljenja za opravljanje te dejavnosti (ki je predviden le za primere iz prvega odstavka 8. člena ZDimS), ni dvoma, da pobudniki morajo spoštovati izpodbijane določbe in se jim podrediti.

32. Ustavno sodišče je pobudo pobudnikov, ki so dimnikarske družbe, za začetek postopka za oceno ustavnosti delno sprejelo, in sicer glede 6. člena, devetega in desetega odstavka 7. člena, tretje alineje 16. člena, tretjega in petega odstavka 19. člena ter izpodbijanega dela sedmega odstavka 19. člena ZDimS. Glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B. – II.

Splošno o prehodu iz koncesijskega sistema v licenčni sistem opravljanja dimnikarskih storitev z vidika svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave

¹⁴ Kot je Ustavno sodišče že navedlo v 22. točki obrazložitve te odločbe, za izpolnjenost pogoja pravnega interesa za vsebinsko presojo posamične izpodbijane določbe ni treba, da bi pravni interes izkazovali prav vsi pobudniki. Zato je Ustavno sodišče v nadaljevanju pravni interes za izpodbijanje določb ZDimS, navedenih v 31. točki obrazložitve, obravnavalo, kot da je podan za vse pobudnike.

¹⁵ Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-194/17, 13. točka obrazložitve.

¹⁶ Prav tam.

33. Pobudniki zatrjujejo nedopusten poseg v svobodno gospodarsko pobudo, ker naj bi bili z ZDimS nesorazmerno obremenjeni z obveznostmi, značilnimi za izvajanje gospodarskih javnih služb, medtem ko naj prednosti sedanjega tržnega sistema zaradi izpodbijanih zakonskih določb ne bi mogli koristiti.

34. Ustava zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo (prvi odstavek 74. člena). Vendar to ne pomeni, da je lahko ravnanje tako pri ustanavljanju gospodarskih subjektov kot pri opravljanju gospodarske dejavnosti povsem svobodno. V prvem stavku drugega odstavka 74. člena Ustava pooblašča zakonodajalca, da opredeli pogoje za ustanavljanje gospodarskih subjektov, s čimer se glede na ustaljeno ustavnosodno presojo¹⁷ določa način uresničevanja te človekove pravice v smislu drugega odstavka 15. člena Ustave. Zakonodajalec ima prav na podlagi slednje ustavne določbe pooblastilo, da uredi način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave tudi tedaj, ko gre za opravljanje gospodarske dejavnosti. Ker tako vzpostavlja ekonomsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, ki jo šteje kot najprimernejšo za doseganje splošne družbene blaginje, ima pri tem široko polje proste presoje. Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo (npr. v odločbi št. U-I-16/98 z dne 5. 7. 2001, Uradni list RS, št. 62/01, in OdlUS X, 144), skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva ni v skladu z Ustavo. Zakonodajalec lahko ne le predpiše način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude v skladu z drugim odstavkom 15. člena Ustave, ampak lahko določene oblike podjetništva tudi omeji skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave. Če je za to izkazana javna korist (varstvo zdravja ali življenja ljudi, varstvo narave, varstvo potrošnikov, zaposlenih ipd.), lahko določi posebne subjektivne ali objektivne pogoje za podjetniško delovanje, ki pomenijo omejitve svobodne gospodarske pobude. Temelj za to mu daje Ustava v drugem stavku drugega odstavka 74. člena, ki izrecno prepoveduje opravljanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Na tej podlagi lahko zakonodajalec s posamičnimi ukrepi omeji to človekovo pravico, da se doseže spoštovanje navedene ustavne prepovedi. Ali pomeni posamezen zakonodajni ukrep na področju gospodarske dejavnosti način uresničevanja svobodne gospodarske pobude ali pa že njeno omejevanje, torej poseg v to človekovo pravico, je prepuščeno vsakokratni presoji konkretne ureditve. Meja med njima je, kot je že večkrat poudarilo Ustavno sodišče, gibljiva.¹⁸ Vendar je treba v vsakem primeru upoštevati, da Ustava v drugem stavku drugega odstavka 74. člena ne dopušča le možnosti zakonskega urejanja, ampak s prepovedjo opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo zakonodajalcu nalaga, naj oblikuje gospodarsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, in ga pooblašča za sprejetje ukrepov, s katerimi bo lahko zagotovil uresničitev ciljev te politike (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-

¹⁷ Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-137/97 z dne 15. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01, in OdlUS X, 43) in št. U-I-306/98 z dne 11. 4. 2002 (Uradni list RS, št. 37/02, in OdlUS XI, 60).

¹⁸ Tako Ustavno sodišče v odločbah št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73) in št. U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10).

145/95 z dne 9. 11. 1995, Uradni list RS, št. 68/95, in OdlUS IV, 113). Prav s tem je zakonodajalcu prepuščeno široko polje proste presoje pri vrsti ukrepov ekonomske politike, ki jih šteje za potrebne, pri čemer je tudi sam zavezan z ustavno prepovedjo, da ne sme dopustiti opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo.

35. Navedena izhodišča narekujejo zadržanost Ustavnega sodišča pri presoji posameznih zakonskih ukrepov, s katerimi zakonodajalec udejanja ekonomsko politiko, in to ne le, ko gre za predpisovanje načina uresničevanja svobodne gospodarske pobude, ampak tudi tedaj, ko gre za presojo dopustnosti njenih omejitev.¹⁹ Vendar pa, kot je že večkrat poudarilo Ustavno sodišče,²⁰ zakonodajalčeva pooblastila pri omejevanju te pravice niso absolutna in neomejena. Zakonodajalca namreč tudi pri urejanju gospodarske dejavnosti veže splošno načelo sorazmernosti (2. člen Ustave), ki mu dovoljuje, da človekovo pravico omeji le toliko, kolikor je to potrebno zaradi varovanja javne koristi.²¹ Ko Ustavno sodišče ocenjuje ustavno skladnost posega v človekovo pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave, zato presoja, ali je ob izkazani javni koristi poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Pri tem se omeji na presojo, ali je teža posledic omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja – prepovedi opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo – oziroma koristim, ki bodo zaradi te omejitve nastale.²²

36. Ko Ustavno sodišče presoja, ali posamezna ureditev pomeni način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude ali pa gre že za njeno omejitev, upošteva, kako močno predpis oži polje podjetniškega udejstvovanja. Nedvomno gre za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude, če predpis neobičajno intenzivno oži polje podjetniške svobode.²³ Relativno manj omejujoči pogoji za opravljanje

¹⁹ Dimnikarske storitve sicer sodijo na področje uporabe Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27. 12. 2006 – v nadaljevanju Direktiva) (primerjaj 2. člen Direktive). Po navedeni direktivi lahko država članica v zakonodaji sicer določi najnižje in/ali najvišje tarife, ki jih mora ponudnik upoštevati (glej (g) točko drugega odstavka 15. člena Direktive), če gre za storitev splošnega gospodarskega pomena, vendar mora izpolnjevati obveznosti iz prvega in drugega odstavka 15. člena ter pogoje iz tretjega odstavka 15. člena Direktive (primerjaj sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji, C-377/17, z dne 4. 7. 2019 glede obveznih najvišjih in najnižjih tarif za storitve načrtovanja arhitektov in inženirjev v Zvezni republiki Nemčiji).

²⁰ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-16/98, št. U-I-163/05 z dne 27. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 97/05, in OdlUS XIV, 76), št. U-I-212/03 z dne 24. 11. 2005 (Uradni list RS, št. 111/05, in OdlUS XIV, 84) ter št. U-I-66/08.

²¹ Tako odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08, 82. točka obrazložitve.

²² Prav tam, 86. točka obrazložitve.

²³ Kot npr. pri splošni prepovedi reklamiranja odvetniške dejavnosti, ki jo je Ustavno sodišče obravnavalo v odločbi št. U-I-212/03.

gospodarske dejavnosti lahko pomenijo izvrševanje pooblastila iz drugega odstavka 15. člena Ustave. Vendar pa gre pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti za določanje načina uresničevanja pravice lahko le tedaj, ko ima pogoj oziroma ukrep stvarno vsebinsko zvezo s konkretno regulirano gospodarsko dejavnostjo. To bo podano zlasti v primerih, ko zakonodajalec odvrta nevarnosti ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (npr. na področju varstva pri delu, varstva zdravega življenjskega okolja). Če pa zakonodajalec omeji podjetniško svobodo ravnanja zaradi doseganja splošnih javnih ciljev ali ciljev na nekem ločenem področju družbenega življenja, gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave (primerjaj odločbo št. U-I-66/08, 83. točka obrazložitve).

37. V nadaljevanju je zato Ustavno sodišče najprej obravnavalo splošni očitke, da naj bi se pobudnikom s prehodom iz koncesijskega sistema v licenčni sistem opravljanja dimnikarskih storitev nesorazmerno omejila pravica do svobodne gospodarske pobude.

38. Po prejšnji ureditvi je bilo izvajanje meritev, pregledovanja in čiščenja kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja in učinkovite rabe energije, varstva človekovega zdravja in varstva pred požarom (tj. opravljanje dimnikarskih storitev) predmet obvezne državne gospodarske javne službe (glej 5. točko prvega odstavka 148. člena Zakona o varstvu okolja, Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12). Z gospodarskimi javnimi službami se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.²⁴ Navedena obvezna državna gospodarska javna služba se je izvajala v obliki koncesijskega sistema.²⁵ Prvi odstavek 92. člena ZVO-1F pa je določil, da se navedena obvezna državna gospodarska javna služba izvaja le še do 31. 12. 2015. Navedeni rok je bil s prvim odstavkom 1. člena Zakona o spremembah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 102/15 – ZVO-1H) podaljšan do 31. 12. 2016. To pomeni, da se je navedena dejavnost opravljalna kot obvezna državna gospodarska javna služba v okviru koncesijskega sistema do 31. 12. 2016. Zakonodajalec je torej odločil, da se po navedenem datumu dimnikarske storitve ne opravljajo več kot obvezna gospodarska javna služba.

²⁴ Glej drugi odstavek 1. člena ZGJS.

²⁵ Glej prvo alinejo 7. člena v zvezi s četrto alinejo prvega odstavka 6. člena ZGJS ter 4. člen Uredbe o načinu, predmetu in pogojih izvajanja obvezne državne gospodarske javne službe izvajanja meritev, pregledovanja in čiščenja kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja in učinkovite rabe energije, varstva človekovega zdravja in varstva pred požarom (Uradni list RS, št. 129/04, 57/06, 105/07, 102/08, 94/13 in 106/15 – v nadaljevanju Uredba/04).

39. Od 1. 1. 2017 se na podlagi ZDimS dimnikarske storitve opravljajo po tržnem sistemu v okviru licenčnega sistema.²⁶ V licenčnem sistemu opravljajo dimnikarske storitve le dimnikarske družbe, ki so pridobile dovoljenje za opravljanje dimnikarskih storitev (primerjaj prvi odstavek 7. člena ZDimS). Za pridobitev dovoljenja mora dimnikarska družba med drugim izkazati, da zanjo na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali na drugi pravni podlagi izvaja dimnikarske storitve eden ali več dimnikarjev (prva alineja drugega odstavka 7. člena ZDimS), ki ima(jo) licenco za izvajanje dimnikarskih storitev (prvi odstavek 9. člena ZDimS). Po šestem odstavku 7. člena ZDimS vsaka dimnikarska družba lahko opravlja dimnikarske storitve na celotnem območju Republike Slovenije. ZDimS temelji na obveznosti uporabnika dimnikarskih storitev, da si izmed dimnikarskih družb, ki imajo dovoljenje za opravljanje dimnikarskih storitev, prosto izbere dimnikarsko družbo, ki zanj opravlja dimnikarske storitve za posamezno malo kurilno napravo,²⁷ in da dovoli izvajanje dimnikarskih storitev na način in v obsegu, ki ju določa ZDimS.²⁸

40. V presoji zakonodajalca je, ali stanje na posameznem področju opravljanja določene gospodarske dejavnosti zahteva javnopravni režim javne službe ali pa za zasledovanje javne koristi zadošča (regulirani) tržni sistem, vendar pa pri tej presoji ni povsem prost, saj mora upoštevati tako nacionalno pravo kot pravo EU. Pri tem je zakonodajalcu prepuščeno široko polje proste presoje pri izbiri vrste ukrepov ekonomske politike, ki jih šteje za potrebne, pri čemer je tudi sam zavezan z ustavno prepovedjo, da ne sme dopustiti opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Odločitev zakonodajalca, ki je z ZDimS določil, da se dimnikarske storitve opravljajo na reguliranem trgu v okviru licenčnega sistema, temelji na oceni Ministrstva za okolje in prostor (ki ji, kot izhaja iz Predloga ZDimS²⁹ in mnenja o pobudi, sledi tudi Vlada), da zaradi ciljev varstva okolja, varovanja zdravja in premoženja ljudi, požarne varnosti ter energetske učinkovitosti malih kurilnih naprav opravljanje dimnikarskih storitev ne more biti v celoti prepuščeno trgu, temveč je tudi v prihodnje potrebna regulacija tega področja, pri čemer je navedene cilje mogoče doseči tudi v okviru licenčnega sistema. Zato zgolj sprememba sistema opravljanja dimnikarskih storitev iz koncesijskega v licenčnega očitno ni v neskladju s pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave. S to spremembo samo po sebi tudi še ni moglo priti do neskladja s pravom EU, zato se Ustavno sodišče pri presoji tega vprašanja osredotoča na oceno skladnosti izpodbijanih določb s prvim odstavkom 74. člena Ustave.

²⁶ Vlada v mnenju poudarja, da se dimnikarske storitve opravljajo na reguliranem trgu (o tem v nadaljevanju obrazložitev).

²⁷ Primerjaj 1. točko prvega odstavka 18. člena in 5. člen ZDimS.

²⁸ Primerjaj 4. točko prvega odstavka 18. člena ZDimS.

²⁹ Glej Predlog zakona o dimnikarskih storitvah, Poročevalec DZ z dne 26. 5. 2016, EPA 1279-VII, str. 2 (v nadaljevanju Predlog ZDimS).

41. Očitek pobudnikov, da zakonska ureditev dimnikarskim družbam nalaga obveznosti, hkrati pa jim onemogoča obračun storitev ter jih sili v izvajanje storitev in ukrepov v javnem interesu brez ustreznega nadomestila, kar naj bi bilo v neskladju z 72. členom Ustave, je pavšalen in splošen, zato ga Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti.

Presoja 6. člena, devetega in desetega odstavka 7. člena, tretje alineje 16. člena ter tretjega, petega in dela sedmega odstavka 19. člena ZDimS s prvim odstavkom 74. člena Ustave

42. V nadaljevanju je treba presoditi utemeljenost navedb pobudnikov, da ZDimS z nalaganjem posameznih obveznosti dimnikarskim družbam v licenčnem sistemu nesorazmerno posega v pravico dimnikarskih družb do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Zato je treba najprej presoditi, katere izpodbijane določbe ZDimS pomenijo način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude in katere pomenijo njeno omejitev.

43. Pobudniki menijo, da navedene izpodbijane določbe ZDimS prekomerno posegajo v njihovo pravico do svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave). S 6. členom, devetim in desetim odstavkom 7. člena, tretjo alinejo 16. člena, tretjim in petim odstavkom ter izpodbijanem delom sedmega odstavka 19. člena ZDimS so določeni pogoji za opravljanje dejavnosti dimnikarskih storitev. Kot izhaja iz 36. točke obrazložitve te odločbe, mora Ustavno sodišče v nadaljevanju presoditi, ali gre pri posamezni izpodbijani določbi za določanje načina uresničevanja pravice ali za poseg oziroma za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave.

Presoja določb ZDimS, pri katerih gre za način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave

44. Člen 6 ZDimS določa:

"Dimnikarske storitve morajo biti uporabnikom dostopne čez celo leto."

Obveznost dimnikarskih družb, da morajo biti njihove storitve uporabnikom dostopne čez vse leto, je tesno povezana z obveznostjo uporabnikov, da morajo dovoliti izvajanje dimnikarskih storitev na način in v obsegu, ki ju določa ZDimS. Za uporabnike je torej izvajanje dimnikarskih storitev obvezno. To pa pomeni, da morajo dimnikarske družbe zagotoviti opravljanje dimnikarskih storitev zelo velikemu številu uporabnikov, zato je mogoče navedeno storitev vsem uporabnikom zagotoviti le tako, da so na razpolago vse leto. Glede na to je navedeni pogoj za opravljanje dimnikarske dejavnosti v takšni stvarni vsebinski zvezi z dejavnostjo opravljanja dimnikarskih storitev, da dejansko pomeni določitev načina uresničevanja navedene pravice (drugi odstavek 15. člena Ustave). Ustavno sodišče v takem primeru

praviloma preizkuša le, ali je zakonodajalec za ta ukrep imel razumen razlog. Pri tem je treba razumnost razumeti kot zvezo med ukrepom in ciljem, torej kot zahtevo po stvarni povezanosti ukrepa s predmetom urejanja.³⁰ Z navedenim ukrepom, da morajo biti dimnikarske storitve dostopne čez vse leto, se zagotavljajo cilji ZDimS (zagotavljanje kakovosti zraka, varovanje zdravja in premoženja, požarna varnost, večja energetska učinkovitost), tako da je podana očitna in logična vsebinska zveza med izpodbijano dolžnostjo dimnikarskih družb ter navedenimi cilji ZDimS. Nujno je, da so dimnikarske storitve dostopne čez vse leto, saj je le tako mogoče zagotoviti, da se z izvajanjem dimnikarskih storitev zagotavljajo čim boljša kakovost zraka, varovanje zdravja in premoženja, požarna varnost in večja energetska učinkovitost in s tem uresničijo nameni oziroma cilji ZDimS. Ukrep, da morajo biti dimnikarske storitve uporabnikom dostopne čez vse leto, je razumen, zato da se dimnikarske storitve zagotovijo vsem uporabnikom, za katere je izvajanje navedenih storitev obvezno. Poleg tega je konkreten čas izvedbe dimnikarskih storitev stvar dogovora med dimnikarsko družbo in uporabnikom, kar dimnikarskim družbam omogoča, da organizirajo svoje poslovanje tako, da zagotovijo dimnikarjem vse pravice, ki jim pripadajo po delovnopравни zakonodaji (pravica do dopusta itd.). Izpodbijana določba namreč ne določa, da morajo biti dimnikarske storitve enakomerno porazdeljene čez vse leto. Glede na navedeno gre v 6. členu ZDimS za način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave, za določitev katerega je imel zakonodajalec razumen razlog.

45. Deveti odstavek 7. člena ZDimS določa:

"Dimnikarska družba v okviru objektivnih možnosti opravlja dimnikarske storitve tudi ob nepredvidenih okoliščinah, nastalih zaradi višje sile."

Namen te določbe je zagotoviti izvajanje storitev tudi ob nepredvidenih okoliščinah, nastalih zaradi višje sile. Tudi pri tej določbi gre za pogoj za opravljanje dimnikarske dejavnosti, ki je v stvarni vsebinski zvezi z opravljanjem te dejavnosti, saj je nujno uporabnikom zagotoviti izvajanje določenih dimnikarskih storitev tudi ob okoliščinah, ki nastanejo zaradi višje sile. Po obsegu gre za relativno manj omejujoč pogoj za opravljanje gospodarske dejavnosti. Po presoji Ustavnega sodišča ta določba pomeni določanje načina uresničevanja pravice. Zato je treba preizkusiti le, ali je imel zakonodajalec za določitev načina uresničevanja pravice razumen razlog.³¹ Tudi z navedenim ukrepom se zagotavljajo cilji ZDimS (zagotavljanje kakovosti zraka, varovanje zdravja in premoženja, požarna varnost, večja energetska učinkovitost),

³⁰ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-189/10 z dne 15. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 27/12), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-27/17 z dne 18. 2. 2021 (Uradni list RS, št. 29/21), 19. točka obrazložitve, ter R. Zagradišnik v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1046.

³¹ Prim. s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-280/05 z dne 18. 1. 2007 (Uradni list RS, št. 10/07, in OdlUS XVI, 7).

tako da je podana očitna in logična vsebinska zveza med izpodbijano dolžnostjo dimnikarskih družb, da opravljajo dimnikarske storitve tudi ob nepredvidenih okoliščinah, nastalih zaradi višje sile, ter navedenimi cilji ZDimS. Razumno je, da morajo dimnikarske družbe opraviti dimnikarske storitve tudi ob nepredvidenih okoliščinah zaradi višje sile, pri čemer je že zakonodajalec upošteval, da je dimnikarska družba zavezana te storitve opraviti v okviru svojih objektivnih možnosti. Zakonodajalec je torej za sprejetje devetega odstavka 7. člena ZDimS imel razumen razlog. Izpodbijana določba pa ne more biti ustavnopravno sporna zgolj zato, ker v njej ni hkrati določeno višje plačilo za dimnikarske storitve v okoliščinah višje sile. Glede na navedeno gre tudi pri devetem odstavku 7. člena ZDimS za način uresničevanja pravice iz 74. člena Ustave, za določitev katerega je imel zakonodajalec razumen razlog.

46. Deseti odstavek 7. člena ZDimS določa:

"Dimnikarske storitve opravi dimnikarska družba, ki je geografsko najbližja mali kurilni napravi, če jo je uporabnik dimnikarskih storitev k temu pozval, pri čemer se upošteva najkrajša cestna povezava med sedežem dimnikarske družbe in malo kurilno napravo po kategoriziranih cestah, po katerih je dovoljen osebni prevoz z avtomobilom."

Glede na to, da je izvajanje dimnikarskih storitev za uporabnike obvezno, je nujno, da je zakonodajalec uredil tudi to, katera dimnikarska družba je dolžna zagotoviti dimnikarske storitve. S tem je v ZDimS (torej v zakonu) določena kontrahirna dolžnost³² na strani dimnikarske družbe, če je uporabniku geografsko najbližja in jo je uporabnik k temu pozval. Z določitvijo te dolžnosti je onemogočeno, da bi kateri od uporabnikov, za katere so dimnikarske storitve obvezne, ostal brez dimnikarske storitve. Tudi s tem je zakonodajalec določil pogoj za opravljanje dimnikarske dejavnosti, ki je v stvarni vsebinski zvezi z dejavnostjo opravljanja dimnikarskih storitev. Navedeni pogoj za opravljanje gospodarske dejavnosti je prav tako relativno manj omejujoč, zato pomeni določanje načina uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude. Tudi z izpodbijanim ukrepom se zagotavljajo že navedeni cilji ZDimS, tako da je tudi v tem primeru podana očitna in logična vsebinska zveza med izpodbijano dolžnostjo, da opravi dimnikarske storitve dimnikarska družba, ki je geografsko najbližja mali kurilni napravi, če jo je uporabnik k temu pozval, ter navedenimi cilji ZDimS, saj je z določitvijo kriterija geografske bližine onemogočeno, da bi kateri od uporabnikov ostal brez dimnikarske storitve. Po naravi stvari je treba dimnikarske storitve opraviti pri uporabniku, kar terja, da izvajalec storitve pride k uporabniku. Zato je po oceni Ustavnega sodišča razumno, da je dolžna opraviti

³² Kontrahirno dolžnost ureja prvi odstavek 17. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo in 20/18 – v nadaljevanju OZ), ki določa, da če mora nekdo po zakonu skleniti pogodbo, lahko zainteresirana oseba zahteva, da se takšna pogodba nemudoma sklene.

dimnikarske storitve dimnikarska družba, ki je geografsko najbližja mali kurilni napravi, če jo je uporabnik k temu pozval, pri čemer se upošteva najkrajša cestna povezava po kategoriziranih cestah. Z določitvijo kriterija geografske bližine so ustrezno varovani tako interesi uporabnika (npr. nižji potni stroški) kot tudi interesi dimnikarske družbe (npr. manjša izguba časa zaradi poti do uporabnika). Pobudniki se ne morejo izogniti kontrahirni dolžnosti zgolj z zatrjevanjem, da z nekaterimi uporabniki ne želijo poslovati. Kolikor nasprotujejo določbi zato, ker predvidevajo, da morebiti nekateri uporabniki ne bodo plačali izvedenih storitev, pa je pobudnikom v primeru neplačila zagotovljeno sodno varstvo v izvršilnem postopku. Glede na navedeno gre tudi pri obveznosti iz desetega odstavka 7. člena ZDimS za način uresničevanja pravice iz 74. člena Ustave, za določitev katerega je imel zakonodajalec razumen razlog.

47. Tretja alineja 16. člena ZDimS določa:

"Dimnikar mora: [...]"

- ščititi interese uporabnikov dimnikarskih storitev in ne izrabljati morebitnega neznanja in nestrokovnosti uporabnika dimnikarskih storitev za pridobivanje svojih poslovnih koristi. [...]"

Navedena določba zgolj natančneje izpeljuje načelo skrbnosti dobrega strokovnjaka ter načelo vestnosti in poštenja, kot sta opredeljena že v OZ (glej drugi odstavek 6. člena in 5. člen OZ). Takšna natančnejša izpeljava načela skrbnosti dobrega strokovnjaka ter načela vestnosti in poštenja v izpodbijani določbi je pogoj za opravljanje dimnikarske dejavnosti, ki je v stvarni vsebinski zvezi z dejavnostjo opravljanja dimnikarskih storitev. Ta pogoj za opravljanje gospodarske dejavnosti je relativno manj omejujoč, zato gre za določanje načina uresničevanja pravice. Z izpodbijanem ukrepom se zagotavlja cilj zaščite uporabnika kot laika nasproti dimnikarski družbi kot strokovnjaku, tako da je podana logična in očitna vsebinska zveza med izpodbijano natančnejšo določitvijo obveznosti dimnikarja v smislu navedenih načel in dejavnostjo opravljanja dimnikarskih storitev. Natančnejša določitev obveznosti dimnikarja v smislu navedenih načel je razumna, ker blaži tveganja, ki za uporabnika kot laika nasproti dimnikarja kot strokovnjaka izhajajo iz opravljanja dimnikarske dejavnosti. Glede na navedeno gre tudi pri tretji alineji 16. člena ZDimS za način uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave, za določitev katerega je imel zakonodajalec razumen razlog.

48. Ker 6. člen, deveti in deseti odstavek 7. člena ter tretja alineja 16. člena ZDimS pomenijo določitev načina uresničevanja pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave, za določitev katerega je imel zakonodajalec razumen razlog, navedene določbe ZDimS niso v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave (1. točka izreka).

Presoja določb ZDimS, pri katerih gre za poseg v pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave

49. Kot je bilo že pojasnjeno, pobudniki po vsebini izpodbijajo le tretji in peti odstavek ter del sedmega odstavka 19. člena ZDimS (ki določa, da minister predpiše časovne normative za posamezne storitve in sklope dimnikarskih storitev). Celotno besedilo 19. člena ZDimS sicer določa:

"(1) Znesek za izvedene dimnikarske storitve plača uporabnik dimnikarskih storitev v skladu s tem zakonom.

(2) Znesek se oblikuje kot zmnožek cene izvajanja dimnikarskih storitev in normativnega števila časovnih enot dela dimnikarskih storitev.

(3) Znesek iz prejšnjega odstavka vključuje tudi potne stroške, kadar je uporabnik dimnikarskih storitev od sedeža dimnikarske družbe oddaljen 25 kilometrov ali manj. Kadar je uporabnik dimnikarskih storitev oddaljen več kot 25 kilometrov od sedeža dimnikarske družbe, se znesku iz prejšnjega odstavka lahko prištejejo potni stroški za vsak kilometer nad 25 kilometrov, ki niso vključeni v ceno storitve iz prvega stavka tega odstavka.

(4) Cena iz drugega odstavka tega člena se določi v eurih na časovno enoto dela.

(5) Najvišjo dovoljeno ceno izvajanja dimnikarskih storitev iz drugega odstavka tega člena določi vlada s sklepom. Višino cene vlada določi ob upoštevanju cen storitev dejavnosti, za katere je predpisana podobna raven strokovne izobrazbe.

(6) Dimnikarska družba mora imeti cenik, ki je javno objavljen, z vsebino, določeno v predpisu iz sedmega odstavka tega člena.

(7) Minister predpiše časovne normative za posamezne storitve in sklope dimnikarskih storitev iz drugega odstavka tega člena in podrobnejšo vsebino cenika ter višino potnih stroškov."

50. Kot izhaja iz drugega odstavka 19. člena ZDimS, se znesek za izvedene dimnikarske storitve oblikuje kot zmnožek (a) cene izvajanja dimnikarskih storitev (določene v EUR na časovno enoto dela, glej četrti odstavek 19. člena ZDimS) in (b) normativnega števila časovnih enot dela dimnikarskih storitev. Pobudniki samega drugega odstavka 19. člena ZDimS, kolikor določa, da se znesek za izvedene dimnikarske storitve oblikuje kot zmnožek faktorjev (a) in (b), ne izpodbijajo. Nasprotujejo pa temu, kdo in na kakšen način določa oba faktorja. Najvišjo ceno izvajanja dimnikarskih storitev, določeno v EUR na časovno enoto dela (maksimalni faktor (a)), na podlagi petega odstavka 19. člena ZDimS določi Vlada s sklepom ob upoštevanju cen storitev dejavnosti, za katere je predpisana podobna raven

strokovne izobrazbe,³³ medtem ko časovne normative dela za posamezne dimnikarske storitve ali sklope storitev (torej faktor (*b*)) predpiše minister (glej del sedmega odstavka 19. člena ZDimS) v že omenjenem Pravilniku. Iz navedenega izhaja, da je znesek izvedene dimnikarske storitve zmnožek dveh faktorjev ($a \times b$), pri čemer prvi faktor (*a*) kot najvišjo dovoljeno ceno na časovno enoto dela dimnikarskih storitev določi Vlada, drugi faktor (*b*) kot (najdaljše) časovne normative za posamezne dimnikarske storitve pa minister. Očitek, da naj ne bi bilo jasno, na kaj se najvišja cena nanaša (očitek o kršitvi 2. člena Ustave), je neutemeljen, saj zakon jasno določa, da se najvišja cena storitev določa v EUR na časovno enoto (glej drugi v zvezi s četrtem in petim odstavkom 19. člena ZDimS). Poleg tega pobudniki nasprotujejo temu, da znesek za izvedene dimnikarske storitve vključuje tudi potne stroške, kadar je uporabnik dimnikarskih storitev od sedeža dimnikarske družbe oddaljen 25 kilometrov ali manj (glej prvi stavek tretjega odstavka 19. člena ZDimS). Slednje pomeni, da pobudniki ne smejo uporabniku zaračunati potnih stroškov, kadar je uporabnik od sedeža družbe oddaljen 25 kilometrov ali manj, ker je to na podlagi prvega stavka tretjega odstavka 19. člena ZDimS že vključeno v znesek za izvedene dimnikarske storitve. Višini potnih stroškov, ki jo po sedmem odstavku 19. člena ZDimS predpiše pristojni minister, pobudniki ne nasprotujejo. Nasprotujejo pa temu, da niti tretji odstavek 19. člena ZDimS niti kateri drug odstavek istega člena ne omogočajo dimnikarski družbi, da bi zaračunavala stroške porabe časa na poti.

51. To pomeni, da izpodbijana ureditev omejuje znesek za izvedene dimnikarske storitve (v nadaljevanju: cena dimnikarskih storitev v širšem pomenu), ki jih pobudniki lahko zaračunavajo uporabnikom malih kurilnih naprav, s tem, ko določa oba faktorja, ki ceno izvedenih storitev opredeljujeta, ter s tem, da so v ta znesek vključeni tudi potni stroški (ob oddaljenosti do 25 kilometrov) in stroški porabe časa na poti. Predmet presoje je glede na obseg izpodbijanja s pobudo način določitve cene dimnikarskih storitev v širšem smislu v ZDimS, ne pa konkretna najvišja dovoljena cena na uro dela dimnikarskih storitev, kot je določena s Sklepom Vlade, ki je pobudniki s pobudo ne izpodbijajo. Ker pobudniki konkretnega Sklepa Vlade, ki je določil najvišjo ceno dimnikarskih storitev na časovno enoto na 33 EUR na uro (brez DDV), ne izpodbijajo, ni bilo treba odgovoriti na očitke, da naj cena ne bi vključevala plačila za izvedbo dimnikarskih storitev ob nepredvidenih dogodkih zaradi višje sile.³⁴ Zakonodajalec je torej na podlagi izpodbijane ureditve omejil ceno dimnikarskih storitev v širšem pomenu, ki so jo za izvedene storitve upravičeni zaračunati pobudniki, s čimer je neposredno posegel v bistveni element pogodbenih razmerij med dimnikarskimi družbami in uporabniki dimnikarskih storitev.

52. Dejanski obseg storitev pobudnikov zaradi zakonske obveznosti uporabnikov, da morajo omogočiti izvedbo dimnikarskih storitev po ZDimS, ki je uvedel licenčni

³³ S Sklepom je Vlada določila, da najvišja dovoljena cena izvajanja dimnikarskih storitev znaša 33 EUR na uro (brez davka na dodano vrednost).

³⁴ Tudi sicer očitek ni utemeljen (glej opombo 43).

sistem, ni večji, saj je že v času prejšnjega koncesijskega sistema obstajala obveznost uporabnikov, da omogočijo izvedbo teh storitev. Izpodbijana ureditev pobudnikom ne podeljuje posebnih (novih) pravic oziroma ne vzpostavlja nove vrste storitev, ki jih pobudniki pred uveljavitvijo ZDimS ne bi opravljali. Hkrati pa se je z ukinitvijo koncesijskega sistema in uvedbo licenčnega sistema postopoma povečevalo število dimnikarskih družb, ki na trgu opravljajo dimnikarske storitve³⁵ na celotnem območju Republike Slovenije.

53. Varstvo okolja, varovanje zdravja in premoženja, požarna varnost in energetska učinkovitost ter varstvo potrošnikov, ki jih ob opori na zakonodajno gradivo v odgovoru izpostavlja Državni zbor, pomenijo splošne cilje, pri čemer iz zakonodajnega gradiva ali odgovora Državnega zbora ni razvidna posebno tesna povezava navedenih splošnih ciljev z urejevano dejavnostjo pobudnikov. Prav tako iz omenjenih gradiv niso razvidna tveganja, specifična za dejavnost pobudnikov, ki bi jih izpodbijana ureditev blažila. Hkrati pomeni omejitev cene za izvedene dimnikarske storitve, ki so jih uporabnikom upravičeni zaračunati pobudniki, z določitvijo najvišje dovoljene cene na uro in normativnega števila časovnih enot dela posameznih dimnikarskih storitev ter vključitvijo potnih stroškov v ceno storitev, kadar je uporabnik oddaljen 25 kilometrov ali manj, in nemožnostjo zaračunavanja stroškov porabe časa na poti zakonodajno omejitev pogodbenne svobode glede bistvene sestavine pogodbenega razmerja, tj. cene dimnikarskih storitev v širšem smislu.³⁶ Potni stroški in stroški porabe časa so pri izvajanju dimnikarskih storitev, ki se po naravi stvari ne morejo opravljati drugače kot pri uporabniku, neločljivi sestavni del dimnikarske storitve in zato tudi del cene dimnikarskih storitev v širšem smislu. Zato izpodbijana ureditev pomeni poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave.

54. Ker izpodbijana ureditev pomeni poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave, je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali za takšno ureditev obstaja javna korist (drugi stavek drugega odstavka 74. člena Ustave).³⁷ Iz odgovora Državnega zbora izhaja, da naj bi Državni zbor s sprejetjem ZDimS zasledoval javno korist, in sicer varstvo okolja, varovanje zdravja in premoženja, požarno varnost in energetska učinkovitost. Po navedbah Državnega zbora je določena obvezna izvedba dimnikarskih storitev za vse uporabnike dimnikarskih storitev, kar bi lahko privedlo do velikih odstopanj v zaračunanih zneskih

³⁵ Pobudniki v pobudi navajajo, da je po podatkih, objavljenih na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor 2. 10. 2017, na seznamu že 115 dimnikarskih družb in 406 licenciranih dimnikarjev (str. 13–14). Po podatkih Vlade pa je 25. 2. 2019 bilo 126 dimnikarskih družb z dovoljenjem in 422 dimnikarjev z licenco (str. 5 mnenja). S spletne strani <https://www.gov.si/teme/dimnikarske-storitve/> izhaja, da je bilo na dan 3. 5. 2021 149 dimnikarskih družb z dovoljenjem in 458 dimnikarjev z licenco.

³⁶ Podobno odločba Ustavnega sodišča št. U-I-192/16, 25. točka obrazložitve.

³⁷ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-66/08.

za opravljene dimnikarske storitve uporabnikom glede na njihovo lokacijo in do hudih motenj na trgu pri gibanju cen (pri čemer ne gre za sezonska nihanja).³⁸ Do večjih odstopanj naj bi prišlo po navedbah Vlade predvsem v prehodnem obdobju, ko ponudnikov dimnikarskih storitev še ni bilo dovolj, in med kurilno sezono. Po navedbah Državnega zbora je namen izpodbijane ureditve tudi v varovanju potrošnikov. Potreba po posebnem varstvu potrošnikov se po navedbah Državnega zbora navezuje na zakonsko obveznost uporabnikov, da omogočijo izvedbo dimnikarskih storitev. Po trditvah Državnega zbora (podobno v mnenju trdi tudi Vlada) morajo biti dimnikarske storitve nujno cenovno dostopne, da se omogoči izpolnitev zakonske obveznosti, ki je določena tako zaradi varstva uporabnikov dimnikarskih storitev kot tudi zaradi varstva zdravja in premoženja drugih, požarne varnosti, varstva okolja ter energetske učinkovitosti malih kurilnih naprav. Vlada v mnenju cenovno dostopnost dimnikarskih storitev, ki so za uporabnike obvezne, utemeljuje tudi s stopnjo tveganja revščine.

55. Najprej je treba oceniti cilj, ki ga navajata Vlada in Državni zbor in ki izhaja tudi iz zakonodajnega gradiva ZDimS, preprečitev hudih motenj na trgu, zlasti ob uveljavitvi novega sistema oziroma v prehodnem obdobju, ko ponudnikov še ne bi bilo dovolj in bi zakonska obveznost izvedbe dimnikarskih storitev lahko privedla do večjih odstopanj v zaračunanih zneskih za opravljene dimnikarske storitve. Kot cilj izpodbijane ureditve omejitve cene dimnikarskih storitev očitno ne more utemeljevati preprečitev hudih motenj na trgu med kurilno sezono, saj ukrep omejitve cene velja ves čas in se ne omejuje le na čas kurilne sezone. Cilj preprečitve hudih motenj na trgu³⁹ v prehodnem obdobju sicer lahko pomeni javno korist v smislu drugega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave. Vendar je po naravi stvari navedeni cilj omejen na prehodno obdobje, ko dimnikarskih družb, ki bi imele dovoljenje za opravljanje dimnikarskih storitev, in dimnikarjev, ki bi imeli licence za izvajanje teh storitev, še ni dovolj, kar bi lahko privedlo do hudih motenj na trgu. Število dimnikarskih družb z dovoljenjem za opravljanje dimnikarskih storitev in število dimnikarjev z licenco za izvajanje teh storitev se od uveljavitve licenčnega sistema (1. 1. 2017) do odločanja o tej pobudi ves čas povečuje.⁴⁰ Hkrati Vlada v mnenju ne trdi, da dimnikarskih družb in

³⁸ Tako tudi Predlog ZDimS, str. 6 in 51, iz katerega izhaja, da do tega lahko pride zlasti v času uveljavljanja novega sistema.

³⁹ Ukrepi, s katerimi država lahko posega v prosto oblikovanje cen na trgu, so sistemsko urejeni v ZKC, ki predvideva več možnih ukrepov, ki različno intenzivno posegajo v prosto določanje cen na trgu. Vlada z uredbo določi ustrezne ukrepe kontrole cen, med drugim kadar nastanejo ali se utemeljeno pričakujejo hude motnje na trgu pri gibanju cen, pa pri tem ne gre za redna sezonska nihanja (tako 3. točka prvega odstavka 8. člena ZKC). Ukrep kontrole cen traja, dokler obstajajo razlogi zanj, vendar ne več kot šest mesecev (drugi odstavek 8. člena ZKC). Eden izmed ukrepov določitve cene je določitev najvišje cene, pri čemer podjetja ne smejo prodajati blaga nad to ceno, lahko pa ga pod njo (glej 1. točko 9. člena ZKC). Izjemnost uporabe ukrepov kontrole cen izhaja iz 3. člena ZKC.

⁴⁰ Glej opombo 35.

izvajalcev dimnikarskih storitev še vedno ne bi bilo dovolj. Glede na zadnje navedeno in glede na to, da je od uveljavitve licenčnega sistema minilo že pet let, Ustavno sodišče ocenjuje, da je prehodno obdobje, ko je bilo morebiti dimnikarskih družb in dimnikarjev premalo, že minilo. Ker je prehodno obdobje že preteklo, cilj preprečitve hudih motenj na trgu v prehodnem obdobju v času odločanja Ustavnega sodišča ni več aktualen, zato s tem ciljem ne more biti več izkazana javna korist za omejitev cene dimnikarskih storitev v širšem smislu.

56. Državni zbor javno korist za sprejetje ZDimS (torej tudi izpodbijanega 19. člena tega zakona, ki omejuje ceno dimnikarskih storitev) utemeljuje tudi s sklicevanjem na cilje varstva okolja, varovanja zdravja in premoženja ljudi, požarne varnosti in energetske učinkovitosti. Ustavno sodišče mora presoditi, ali med omejitvijo cene dimnikarskih storitev in navedenimi cilji obstaja upoštevana vez, ki lahko utemelji obstoj javne koristi za omejitev cene dimnikarskih storitev. Z navedenimi cilji je nedvomno izkazan obstoj javne koristi za določitev zakonske obveznosti uporabnikov, da zagotovijo izvedbo dimnikarskih storitev. Zagotovitev izvedbe dimnikarskih storitev je po ZDimS za uporabnike obvezna (glej obveznosti uporabnika iz prvega odstavka 18. člena ZDimS), za nekatere uporabnike tudi po štirikrat na kurilno sezono.⁴¹ Nespoštovanje obveznosti omogočiti izvajanje dimnikarskih storitev, predpisanih v rokih, pomeni tudi prekršek uporabnika (glej 29. člen ZDimS).⁴² Z opravljanjem dimnikarskih storitev se zagotavljajo varstvo zdravja in premoženja, požarna varnost samega uporabnika ter energetska učinkovitost njegove kurilne naprave. Ti zasledovani cilji niso pomembni le za lastnike zgradb in stanovanj, ampak tudi za druge posameznike (druge prebivalce teh in sosednjih zgradb), ki jim zagotavljajo varstvo zdravja in premoženja ter požarno varnost, pa tudi energetska učinkovitost nasploh in varstvo okolja. Kot taki pomenijo cilje v prevladujočem javnem interesu. Zakonodajalec s tem, ko je vzpostavil obveznost uporabnikov po periodični izvedbi dimnikarskih storitev, v nekaterih primerih tudi štirikrat v kurilni sezoni, ki ni le v korist uporabnika, temveč tudi drugih oseb ter v javnem interesu, lahko utemelji potrebo po posebnem varstvu v smislu javne koristi. Uporabnikom tako ni prepuščeno, da se svobodno odločijo, ali dimnikarske storitve potrebujejo, temveč morajo omogočiti izvedbo dimnikarske storitve, ki ima za posledico obveznost plačila te storitve. Prav zaradi obveznosti vseh uporabnikov malih kurilnih naprav, da v predpisanih časovnih okvirih periodično omogočijo izvedbo dimnikarskih storitev, pa je pomembno, da se

⁴¹ Glej drugi odstavek 10. člena Uredbe o pregledih, čiščenju in meritvah na malih kurilnih napravah (Uradni list RS, št. 77/17) v zvezi s prilogo 6 te uredbe (zlasti prilogo 6 pod naslovom Čiščenje za male kurilne naprave v občasnem in rednem obratovanju, in sicer prvi stolpec točk 2.4., 3.1. in 3.7.).

⁴² Zakonska obveznost uporabnikov po izvedbi dimnikarskih storitev je sicer obstajala že v prejšnjem koncesijskem sistemu (sprva je izhajala iz drugega odstavka 9. člena Zakona o dimnikarski službi (Uradni list SRS, št. 16/74, in Uradni list RS št. 14/90), kasneje pa iz drugega odstavka 6. člena Uredbe/04), obvezna pa je tudi v licenčnem sistemu, ki na podlagi ZDimS velja od 1. 1. 2017.

zagotovi tudi cenovna dostopnost dimnikarskih storitev, da se tako uporabnikom omogoči izpolnitev zakonske obveznosti po izvedbi dimnikarskih storitev. Glede na navedeno obstaja upoštevna vez med omejitvijo cene dimnikarskih storitev in navedenimi cilji ter s tem javna korist za omejitev cene dimnikarskih storitev. Navedeni cilji torej lahko upravičijo poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude.

57. Ustavno sodišče mora zato presoditi še, ali koristi izpodbijane ureditve za doseganje zasledovanih ciljev pretehtajo nad težo posledic posega v pravico do svobodne gospodarske pobude. Kot je navedeno v 50. in 51. točki obrazložitve te odločbe, izpodbijana ureditev določa najvišjo ceno dimnikarskih storitev v širšem pomenu, ki jo pobudniki lahko zaračunavajo uporabnikom malih kurilnih naprav, pri čemer Vlada in minister na podlagi ZDimS določata oba faktorja, ki opredeljujeta ceno izvedenih storitev, in so po ZDimS v ta znesek vključeni tudi potni stroški (ob oddaljenosti do 25 kilometrov) ter ni omogočeno zaračunavanje stroškov porabe časa na poti. Najvišjo ceno dimnikarskih storitev v EUR na enoto dela (*faktor (a)*) na podlagi petega odstavka 19. člena ZDimS določi Vlada ob upoštevanju cen storitev dejavnosti, za katere je predpisana podobna raven izobrazbe.⁴³ Poleg tega so na podlagi sedmega odstavka 19. člena ZDimS normirani časi opravljanja posameznih dimnikarskih storitev (*faktor (b)*), ki jih določi minister. Takšna ureditev oblikovanja cene pomeni, da dimnikarske družbe niso svobodne pri določitvi cene dimnikarskih storitev (v širšem pomenu), ki se pri storitvah, ki se zagotavljajo po tržnem načelu, načeloma oblikuje na podlagi ponudbe in povpraševanja. Dimnikarska družba ne sme sama svobodno določiti cene dimnikarskih storitev (v širšem pomenu), četudi ocenjuje, da omejena cena ne zagotavlja ustreznega plačila za opravljene dimnikarske storitve in v izjemnih primerih morda ne krije niti stroškov, ki jih ima dimnikarska družba pri posameznem uporabniku. Poleg tega je najvišja cena za dimnikarske storitve določena na podlagi informativnih cen (ta izraz uporablja spletna stran OZS) oziroma priporočenih cen v EUR na uro v nekaterih sorodnih dejavnostih, v katerih pa najvišje cene niso določene. Čeprav iz razpoložljivih podatkov in navedb Vlade ni jasno razvidno, kako je bila določena informativna oziroma priporočena cena v teh sorodnih dejavnostih, so v njih v vsakem primeru brez omejitev mogoča odstopanja navzgor in navzdol,⁴⁴ medtem ko so od tako določene najvišje cene dimnikarskih storitev dopustna le odstopanja navzdol. Poleg tega pri navedenih

⁴³ Iz mnenja Vlade izhaja, da je tako najvišja cena dimnikarskih storitev (v ožjem pomenu) v znesku 33 EUR na uro, določena na podlagi povprečja informativnih oziroma priporočenih cen OZS za storitve v dejavnostih, za katere je predpisana podobna raven izobrazbe (tako določena povprečna cena je 30,03 EUR), povečana še za dodatek, ki znaša nekaj manj kot 10 %. Iz mnenja Vlade izhaja, da je navedeni dodatek (v višini skoraj 10 %) dodan zaradi obveznosti dimnikarskih družb po devetem in desetem odstavku 7. člena ZDimS ter zato, ker se določa najvišja cena.

⁴⁴ V tem oziru je mogoče sklepati, da se informativne cene pravzaprav približujejo povprečnim cenam posamezne dejavnosti, vsekakor pa niso določene kot najvišje cene.

sorodnih dejavnostih niso določeni časovni normativi za opravo storitev in tudi niso regulirani potni stroški.

58. Zdi se, da dodatno težo učinka omejitve cene dimnikarskih storitev (v širšem smislu) povzroča deseti odstavek 7. člena ZDimS, ki določa kontrahirno dolžnost na strani dimnikarske družbe, če je geografsko najbližja uporabniku in jo je uporabnik pozval k izvedbi storitev; dimnikarska družba v teh primerih dimnikarske storitve mora opraviti. Vendar je treba upoštevati, da je kontrahirna dolžnost dimnikarske družbe zgolj logična posledica obveznosti uporabnikov, da omogočijo izvedbo dimnikarskih storitev. V obravnavanem primeru kontrahirne dolžnosti gre za pogoj za opravljanje gospodarske dejavnosti, ki je po presoji Ustavnega sodišča relativno manj omejujoč ter pomeni določitev načina uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude (glej 46. točko obrazložitve te odločbe). Kot je pojasnjeno v omenjeni točki obrazložitve te odločbe, je pravilo geografske bližine do uporabnika, če je uporabnik dimnikarsko družbo pozval k izvedbi storitev, razumen. Navedeno določbo blaži, da je Vlada (kot izhaja iz njenega mnenja) med drugim tudi iz tega razloga izračun najvišje cene dimnikarskih storitev na uro dela povišala z dodatkom (za nekaj manj kot 10 %) na izračunano povprečje informativnih cen sorodnih dejavnosti (primerjaj opombo 43).

59. Na drugi strani tehtnice je treba ovrednotiti pozitivni učinek javne koristi, ki se z omejitvijo cene zasleduje. Z navedeno omejitvijo se hkrati doseže cenovna dostopnost storitev za vse uporabnike dimnikarskih storitev, za katere je storitev obvezna, v nekaterih primerih tudi do štirikrat v kurilni sezoni. Izpodbijana določba torej stremi k zagotavljanju široke dostopnosti dimnikarskih storitev po dostopnih cenah. Temu pozitivnemu učinku je treba pripisati pomembno težo, a ga je treba tudi ustrezno vsebinsko opredeliti v razmerju do položaja pobudnikov.

60. V tržnem sistemu se cena storitve res oblikuje prosto na podlagi delovanja tržnega mehanizma ponudbe in povpraševanja. Vendar je zakonodajalec, kot v mnenju poudarja tudi Vlada, z izpodbijanim zakonom pri dimnikarskih storitvah vzpostavil regulirani trg v okviru licenčnega sistema. Z vzpostavitvijo obveznosti uporabnikov, da morajo obvezno omogočiti izvedbo dimnikarskih storitev, je posegel v tržni mehanizem ponudbe in povpraševanja na način, da je bistveno povečal povpraševanje uporabnikov. Slednje je ključno, saj uporabnikom ni prepuščeno, da se svobodno odločijo, ali dimnikarske storitve potrebujejo, temveč jim je obvezno izvedbo dimnikarskih storitev za zagotovitev ciljev, ki so v javnem interesu, naložil zakonodajalec. Zaradi povečanega povpraševanja na strani uporabnikov, ki ne izvira iz njihove svobodne odločitve, ali želijo izvedbo teh storitev, pa je po presoji Ustavnega sodišča vsaj dopustno, če ne celo nujno, da je zakonodajalec tudi na strani ponudbe dimnikarskih družb posegel v svobodo teh družb pri določanju cene dimnikarskih storitev na način, da je omejil najvišjo ceno dimnikarskih storitev v širšem smislu. S tem je uporabnikom omogočil predvidljivost cen (saj so določeni (1) najvišja cena na uro dimnikarske storitve in (2) časovni normativi posameznih dimnikarskih storitev) in cenovno dostopnost dimnikarskih storitev, zato da se jim

omogoči izpolnitev njihove zakonske obveznosti zagotoviti izvajanje dimnikarskih storitev. Tudi učinek ureditve, po kateri cena dimnikarskih storitev (v širšem smislu) vključuje potne stroške, ko gre za opravljanje dimnikarskih storitev pri uporabnikih, ki so relativno bližje sedežu dimnikarske družbe (do 25 kilometrov in manj), in ni mogoče zaračunavati porabe časa na poti do uporabnika, ni prekomeren, saj si dimnikarska družba lahko organizira poslovanje tako, da zaporedoma opravi dimnikarske storitve pri več uporabnikih na istem območju.

61. Pobudniki sicer zatrjujejo, da ima izpodbijana omejitev cene dimnikarskih storitev v širšem smislu negativne učinke na dimnikarske družbe (manjši dobiček ali izguba, posledično manjše investicije) in na uporabnike dimnikarskih storitev (nižanje kakovosti storitev), vendar pa Ustavno sodišče presoje omejitve cene dimnikarskih storitev v širšem smislu ne more opreti na nedokazane trditve oziroma predvidevanja pobudnikov. Pobudniki tudi ne pojasnijo, kako na to oceno vpliva periodičnost oziroma pogostost izvrševanja dimnikarskih storitev. Prav tako za ugotovitev nesorazmerja ne zadošča zatrjevanje pobudnikov, da je ena konkretna storitev (meritev emisij) v drugi državi (Zvezni republiki Nemčiji) bistveno dražja. Četudi omejitev cene dimnikarskih storitev (tudi v povezavi s kontrahirno dolžnostjo dimnikarske družbe) lahko povzroči, da dimnikarska družba pri posameznem uporabniku ne ustvari dobička, ustvari nižji dobiček ali v izjemnih primerih morebiti celo ne pokrije stroškov izvedene dimnikarske storitve, pa je bistveno, da izpodbijana zakonska ureditev cene dimnikarskih storitev (v širšem smislu) na ravni vseh izvedenih storitev pri vseh uporabnikih še vedno omogoča, da dimnikarske družbe svoje poslovanje organizirajo tako, da lahko poslujejo z dobičkom. Glede na to, da se število dimnikarskih družb in število dimnikarjev z licenco od trenutka uveljavitve izpodbijanih določb, ki omejujejo cene dimnikarskih storitev, vseskozi povečuje (primerjaj opombo 35), pa je mogoče logično sklepati, da so najvišje določene cene dimnikarskih storitev (v širšem smislu) nad stroškovnimi cenami, saj bi v nasprotnem primeru število dimnikarskih družb (in dimnikarjev) gotovo upadalo. To prav tako kaže na to, da ureditev ne onemogoča vstopa novih ponudnikov na trg dimnikarskih storitev, kar je pomemben indikator pri presoji učinkov regulacije cen. Regulacija cen dimnikarskih storitev, kot izhaja iz 19. člena ZDimS, je po oceni Ustavnega sodišča opravljena ustrezno skrbno, ne pavšalno in tudi ne brez upoštevanja periodičnosti oziroma pogostosti obveznih pregledov in meritev. Ustavno sodišče zato ocenjuje, da je s tehtanjem med cilji v prevladujočem javnem interesu (glej 56. točko obrazložitve te odločbe) na eni strani in intenzivnostjo omejitve na drugi strani zadoščeno zahtevi po sorazmernosti posega. Poleg tega prav zaradi doseganja ciljev (varstva okolja, varovanja zdravja in premoženja, požarne varnosti in energetske učinkovitosti) ZDimS vsebuje več določb, ki skrbijo za doseganje ustrezne kakovosti dimnikarskih storitev uporabnikom, vključno z inšpekcijskim nadzorom nad kakovostjo opravljenih storitev dimnikarja (glej npr. drugo alinejo 16. člena v zvezi s prvim do petim odstavkom 13. člena ter tretji odstavek 30. člena). Zato zgolj nedokazano zatrjevanje pobudnikov o nevarnosti nižanja kakovosti storitev in s tem nedoseganja ciljev zakona ne zadošča za ugotovitev protiustavnosti izpodbijane ureditve.

62. Na podlagi zgoraj navedenega Ustavno sodišče ugotavlja, da vrednost javne koristi ukrepa omejitev cene dimnikarskih storitev v širšem smislu presega težo posega v pravico do svobodne gospodarske pobude. Tretji in peti odstavek ter del sedmega odstavka 19. člena ZDimS (kolikor določa, da minister predpiše časovne normative za posamezne storitve in sklope storitev) zato niso v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave (1. točka izreka).

Presoja devetega in desetega odstavka 7. člena ZDimS z vidika drugih določb Ustave

63. Pobudniki zatrjujejo, da sta deveti in deseti odstavek 7. člena ZDimS v neskladju s 67. členom Ustave. Ker očitkov o neskladju s 33. členom Ustave v zvezi s 67. členom Ustave konkretno ne utemeljijo, Ustavno sodišče tega očitka ni moglo preizkusiti.

64. Pobudniki devetemu odstavku 7. člena ZDimS očitajo tudi neskladje z 2. členom Ustave, ker naj ne bi bil jasen okvir objektivnih možnosti, ki dimnikarju (pravilno: dimnikarski družbi) preko razumne meje onemogoča opravo dimnikarskih storitev v primeru višje sile. Predpisi so jasni in pomensko določljivi, 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. Predpis je protiustavno nejasen, kadar se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti njegove vsebine, ne pa zgolj zato, ker ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti pri njegovem izvrševanju v praksi.⁴⁵ Tudi uporaba nedoločnih pravnih pojmov sama po sebi ne pomeni kršitve načela določnosti predpisov.⁴⁶

65. Očitek o neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti ni utemeljen, saj je z ustaljenimi metodami razlage mogoče ugotoviti vsebino izpodbijane določbe. Pri razlagi pa je treba upoštevati vsebinsko povezanost izpodbijane določbe z drugimi določbami ZDimS (npr. z drugim odstavkom 15. člena in z desetim odstavkom 7. člena ZDimS) ter razlago nedoločnih pravnih pojmov "v okviru objektivnih možnosti" in "višja sila" (razlaga zadnjega pojma je v sodni praksi ustaljena⁴⁷). Hkrati pa je treba

⁴⁵ Primerjaj s 45. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15).

⁴⁶ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 50/05, in OdlUS XIV, 24), 27. točka obrazložitve, št. U-I-145/03 z dne 23. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 69/05, in OdlUS XIV, 62), 25. točka obrazložitve, in št. U-I-98/04 z dne 9. 11. 2006 (Uradni list RS, št. 120/06, in OdlUS XV, 78), 84. točka obrazložitve.

⁴⁷ Pri višji sili, ki na zakonski abstraktni ravni ni konkretizirana, gre za t. i. pravni standard, ki ga je treba šele napolniti. V pravni teoriji in sodni praksi višja sila predstavlja okoliščine, ki niso

upoštevati namen izpodbijane določbe, da se zagotovi izvajanje dimnikarskih storitev tudi ob nepredvidenih okoliščinah, nastalih zaradi višje sile, zlasti kadar bi nemožnost varne uporabe male kurilne naprave za uporabnike lahko pomenila oteženo ali ogroženo bivanje, razen kadar objektivne možnosti dimnikarski družbi onemogočajo opravo dimnikarskih storitev.

66. Navedeno zadošča za sklep, da se z ustaljenimi metodami razlage pravnih norm da ugotoviti vsebina devetega odstavka 7. člena ZDimS, zato ta določba ni v neskladju z 2. členom Ustave (1. točka izreka).

B. – III.

Preizkus drugih očitkov

67. Pobudniki izpodbijajo tudi prvi odstavek 15. člena ZDimS, ki določa obveznosti dimnikarja: 1. da uporabnika, če ob izvajanju dimnikarskih storitev ugotovi pomanjkljivosti, obvesti o teh pomanjkljivostih in mu predlaga odpravo v določenem roku; 2. da po preteku roka preveri, ali so pomanjkljivosti odpravljene; ter 3. da obvesti inšpekcijo, če uporabnik ugotovljenih pomanjkljivosti ne odpravi. Pobudniki zatrjujejo neskladnost prvega odstavka 15. člena s tretjim odstavkom istega člena in z drugimi določbami ZDimS. Ustavno sodišče ni pristojno presojati medsebojne skladnosti zakonskih določb, če morebitna neskladnost med njimi ni taka, da pomeni kršitev katerega od ustavnih načel. Pobudniki sicer zatrjujejo nedoločnost navedene določbe in kršitev načela pravne varnosti, ki pa ju s pavšalnimi navedbami, da izpodbijana določba "pušča obilo prostora za prosto odločanje inšpekcijskih služb", ne izkažejo. Dejansko se pobudniki zgolj ne strinjajo z zakonsko ureditvijo, da dimnikarske družbe uporabniku le predlagajo ukrepe za odpravo nepravilnosti na mali kurilni napravi, le pristojna inšpekcija pa mu z odločbo naloži odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. V zvezi s tem zatrjujejo tudi kršitev načela enakosti. Zgolj dejstvo, da lahko dimnikarska družba sama ugotovi, da na mali kurilni napravi ni pomanjkljivosti, in če ugotovi, da pomanjkljivosti so, uporabnika dimnikarskih storitev le seznaniti s pomanjkljivostmi in mu predlaga ukrepe (ne more pa odrediti ukrepov), očitno ne pomeni kršitev načela enakosti. Z zatrjevanjem, da naj ne bi bilo urejeno plačilo za delo dimnikarjev v zvezi s to določbo in s tem povezane neskladnosti s 74. členom Ustave, pa pobudniki dejansko nasprotujejo Pravilniku, ki ga s pobudo konkretizirano ne izpodbijajo (ne navedejo, katero določbo oziroma kateri del Pravilnika izpodbijajo). Pobudniki zatrjujejo tudi neskladje te določbe z 72. členom Ustave, vendar je očitek pavšalen, zato ga ni mogoče preizkusiti.

odvisne od volje strank in jih ni mogoče preprečiti. Za elemente višje sile štejejo: zunanji vzrok, nepričakovanost, neizogibnost in nepredvidljivost.

68. Pobudniki izpodbijajo tudi sedmi odstavek 33. člena ZDimS. Ta prehodna določba vzpostavlja pravno fikcijo o izbiri dimnikarske družbe za tiste uporabnike, ki do roka (ki se je iztekel 30. 6. 2017) dimnikarske družbe niso izbrali. Izpodbijani določbi očitajo, da je v neskladju s 67. in 74. členom Ustave, vendar je njihov očitok pavšalen in nekonkretiziran, zato ga Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti. Očitka o tem, da izpodbijana določba ne zagotavlja pravne varnosti (2. člen Ustave), pa pobudniki ne morejo utemeljevati z zatrjevanjem, da je nejasno, kolikšen bo njihov obseg poslovanja po 30. 6. 2017.

69. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prvega odstavka 15. člena in sedmega odstavka 33. člena ZDimS zavrnilo (2. točka izreka).

70. Ustavno sodišče ni preizkusilo domnevne protiustavnosti drugih določb ZDimS, ki jih pobudniki s pobudo izrecno ne izpodbijajo. Kolikor pobudniki opozarjajo na pomanjkljivosti posameznih zakonskih določb in predlagajo drugačno zakonsko ureditev, pa Ustavno sodišče pojasnjuje, da ni pristojno za presojo primernosti zakonske ureditve. Očitkov o protiustavnosti in nezakonnosti Pravilnika ni bilo treba preizkusiti, saj očitki niso dovolj konkretizirani (pobudniki ne navedejo, katero določbo oziroma kateri del Pravilnika izpodbijajo).

C.

71. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, drugega odstavka 26. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnika Accetto in Knez sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Matej Accetto
Predsednik