Uradni vestnik

občin Ormož in Ptuj

Leto: XXX | Ptuj, 3. februar 1994 | Številka: 3

VSEBINA

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

4. Odločba o ugotovitvi, da 8. člen odloka Skupščine občine Ormož o oskrbi naselij s plinom iz javnega plinovodnega omrežja v občini Ormož ni v neskladju z ustavo in zakonom in o razveljavitvi določb 12. člena v točki I. izreka navedenega odloka, razen v delu, ki se nanaša na obveznost plačila stroškov hišnega priključka

4.

ODLOČBA

Ustavno sodišče je na pobudo Alojza - Slavka Kečka iz Ormoža v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti na seji dne 16/12-1993

I. ugotovilo:

8. člen odloka Skupščine občine Ormož o oskrbi naselij s plinom iz javnega plinovodnega omrežja v občini Ormož (Uradni vestnik občin Ormož in Ptuj, št. 37/92) ni v neskladju z ustavo in zakonom.

II. odločilo:

1. Razveljavijo se določbe 12. člena v točki I. izreka navedenega odloka, razen v delu, ki se nanaša na obveznost plačila stroškov hišnega priključka.
2. Odločitev iz prejšnje točke ima pravne učinke po prvem in drugem odstavku 414. člena ustave iz leta 1974.

Obrazložitev

Ustavno sodišče je s sklepom z dne 20/5-1993 pobudo sprejelo in začelo postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti 8. člena v izreku te odločbe navedenega odloka, po katerem je na območju, kjer zgrajeno javno plinovodno omrežje omogoča priključevanje stavb, priključitev obvezna za stavbe, v katerih je potrebna vgraditev oziroma obratovanje toplotnih energetskih naprav skupne moči preko 20 kW in ki podrobneje določa tudi roke, ko naj obveznost priključitve na javno plinovodno omrežje v posameznih primerih dejansko tudi nastopi. Takšne določbe postavljajo po mnenju pobudnika občane občine Ormož v neenakopraven položaj, saj ima toplotne energetske naprave skupne moči preko 20 kW praktično že vsaka stanovanjska hiša, z izpodbijano določbo pa so k priključitvi prisiljeni le lastniki stavb, ki so postavljene ob plinovodu. Zatrjuje, da to hkrati zanje pomeni izdatek cca 4200 DEM, kolikor naj bi znašala cena plinovodnega priključka do hiše, ter še nadaljnjih 2000 do 3000 DEM do dokončne priključitve na plinovodno omrežje. Meni, da je izpodbijana določba odloka, ki to prisilo določa, v nasprotju tudi s 15. členom ustave, ki določa, da je mogoče človekove pravice in temeljne svoboščine omejevati le v primerih, ki jih določa ustava. Po navedbah Sekretariata za urejanje prostora in varstvo okolja Skupščine občine Ormož izpodbijane določbe niso v neskladju z ustavo in zakonom, ker da se obveznost priključitve ne nanaša na stavbe, za katere je urejena oziroma s projekti predvidena uporaba virov energije, ki po veljavnih standardih in normativih ne povzročajo onesnaževanja okolja preko dovoljenih meja. Ministrstvo za okolje in prostor je mnenja, da je občina pri urejanju zadev oskrbe s plinom sledila določbam zakona o komunalnih dejavnostih in zadevo uredila krajevnim razmeram primerno.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da izpodbijani 8. člen odloka ni v neskladju z ustavo in zakonom, ter je ob uporabi 6. člena zakona o postopku pred ustavnim sodiščem, po katerem lahko oceni tudi ustavnost in zakonitost drugih določb predpisa, katerih ustavnost ali zakonitost pobudnik ne izpodbija, odpravilo v izreku navedene določbe 12. člena odloka.

Skupščina občine Ormož je z odlokom o spremembah in dopolnitvah odloka o komunalnih dejavnostih v občini Ormož (Uradni vestnik občin Ormož in Ptuj, št. 37/92) na podlagi še veljavne določbe 3. člena zakona o komunalnih dejavnostih (Uradni list SRS, št. 8/82) kot komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena na območju občine določila tudi "oskrbo naselij s plinom iz lokalnih omrežij" ter "objekte in naprave, ki služijo za oskrbo naselij s plinom iz lokalnih omrežij" skladno z določbo tretjega odstavka 6. člena zakona uvrstila med komunalne objekte in naprave. Hkrati je skupščina občine sprejela na podlagi 41. člena zakona o komunalnih dejavnostih izpodbijani odlok o oskrbi naselij s plinom iz javnega plinovodnega omrežja v občini Ormož. Po določbi tega člena je lahko občinska skupščina s svojim odlokom predpisala obvezno uporabo in obvezno plačilo posameznih komunalnih storitev in proizvodov za celotno območje občine ali za njegov del, določila pogoje in način opravljanja komunalnih dejavnosti v krajevnih skupnostih glede na krajevne razmere oziroma predpisala komunalni red.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da z izpodbijano določbo 8. člena odloka občinska skupščina tega zakonskega pooblastila ni prekoračila. Ustavno sodišče tudi meni, da kljub temu, da je 41. člen zakona o komunalnih dejavnostih z uveljavitvijo zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93) dne 2/7-1993 prenehal veljati (3. točka 81. člena in 83. člen zakona), pooblastilo občine za predpisovanje obvezne uporabe komunalnih storitev ni prenehalo. Zakon o gospodarskih javnih službah namreč v 68. členu določa, da se do določitve gospodarskih javnih služb s področnimi zakoni za gospodarske javne službe štejejo med drugim tudi dejavnosti, ki so (na dan uveljavitve zakona) z odlokom skupščine občine določene kot dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju materialne infrastrukture. Sem pa se uvrščajo tudi komunalne dejavnosti, kar pomeni, da se v obravnavanem primeru z odlokom Skupščine občine Ormož določena dejavnost oskrbe naselij s plinom iz lokalnih omrežij za komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena šteje za gospodarsko javno službo. Zato občina na podlagi določb 5. člena zakona o gospodarskih javnih službah lahko z odlokom predpiše obvezno uporabo javnih dobrin (komunalnih storitev) oziroma v konkretnem primeru obvezno priključitev na javno plinovodno omrežje. Iz določb navedenega člena namreč v povezavi z določbami 3. člena zakona o gospodarskih javnih službah izhaja, da je uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami, obvezna, če gre za javne službe, ki so določene z zakonom kot obvezne republiške ali obvezne lokalne javne službe. Če ne gre za obvezne javne službe, pa je uporaba javnih dobrin, ki se nudijo z njimi, obvezna samo, če tako določa zakon ali odlok občine oziroma druge lokalne skupnosti.

Ustava v 67. členu predvideva, da zakon lahko določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Zakon o varstvu zraka je v 34. členu določal, da skupščina občine lahko z odlokom o varstvu zraka predpiše za območje občine ali za posamezna naselja ali posamezna območja, če to narekuje stanje onesnaženosti zraka, med primeroma navedenimi ukrepi, kot so npr. prepoved uporabe virov onesnaževanja, prepoved uporabe goriv, ki močno onesnažujejo zrak, itd., tudi "pospeševanje daljinskega ogrevanja ipd." Ta člen je torej občino pooblaščal za sprejemanje ukrepov pospeševanja daljinskega ogrevanja, kar smiselno velja tudi za način ogrevanja s plinom. Zakon o varstvu zraka, ki je bil v veljavi v času sprejetja izpodbijanega odloka, je sicer prenehal veljati dne 2/7-1993 z uveljavitvijo zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93 - 1. točka prvega odstavka 105. člena), vendar slednji ohranja v veljavi vse predpise, izdane na podlagi zakona o varstvu zraka (četrti odstavek 105. člena), v prvem odstavku 17. člena pa ohranja tudi obveznost občine, da skrbi za varstvo zraka. Ker je po isti določbi za varstvo zraka dolžna skrbeti tudi država, jo je potrebno razlagati v povezavi z drugim odstavkom 2. člena zakona, ki določa kriterije za opredelitev zadev lokalnega značaja. Po 140. členu ustave pa te zadeve spadajo v pristojnost občine, ki obsega tudi izdajanje predpisov, kakršen je tudi odlok iz tretjega odstavka 5. člena zakona o gospodarskih javnih službah - to je odlok občine, ki lahko predpiše obvezno uporabo javnih dobrin oziroma v konkretnem primeru obvezno priključitev na plinovodno omrežje.

Predpisovanje obvezne priključitve na plinovodno omrežje, kar je bilo storjeno z 8. členom izpodbi-

Uradni vestnik občin Ormož in Ptuj izhaja praviloma enkrat mesečno, in to v četrtek. Naročniki Tednika ga prejmejo brezplačno, naročniki posameznih številk pa le skupaj s Tednikom. Izdajatelj: Zavod Radio-Tednik Ptuj, Raičeva 6. Ureja uredniški odbor - odgovorni urednik Franc Potočnik. Sedež uredništva: Ptuj, Mestni trg 1. Tiska GZP Mariborski tisk, Tržaška 14, Maribor.

janega odloka, torej ni v neskladju z ustavo in tudi ne z veljavno zakonodajo, ki ureja gospodarske javne službe in varstvo okolja, ni pa bilo v neskladju niti z zakonoma o komunalnih dejavnostih in o varstvu zraka, veljavnima v času sprejemanja odloka. To velja ne glede na dejstvo, da je občina zavezala k obvezni priključitvi in plačilu posamezne komunalne storitve (dobavljenega plina) samo tiste lastnike, upravljalce in investitorje stavb, ki nimajo urejene oziroma s projekti predvidene uporabe virov energije, ki po veljavnih standardih in normativih ne povzročajo onesnaževanja okolja preko dovoljenih meja. Prav tako ne spravlja v neenakopraven položaj zavezancev za priključitev z ostalimi, s tem ko določa kot zaveznace samo tiste lastnike, upravljalce in investitorje stavb, katerih stavbe se nahajajo na območju, kjer zgrajeno plinovodno omrežje priključitev dejansko omogoča. Enako namreč velja tudi v drugih primerih komunalne infrastrukutre, ki zaradi javnega interesa narekujejo obvezno priključitev (npr. kanalizacijsko omrežje). Ta mora namreč najprej s tehnične in drugih plati omogočati priključitev, šele potem se lahko naloži obveznost priključitve nanjo v obsegu in na območju, kjer je to mogoče.

V neskladju z ustavo in zakonom pa je 12. člen odloka, razen v delu, ki se nanaša na obveznost plačila stroškov hišnega priključka.

Zakon o komunalnih dejavnostih je v 33. členu določal, da za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov za vzdrževanje, rekonstrukcijo in graditev komunalnih objektov in naprav zagotavljajo uporabniki in izvajalci sredstva s samoupravnim združevanjem sredstev za rekonstrukcijo in graditev komunalnih objektov in naprav, s ceno posameznih komunalnih proizvodov in storitev, s povračili za gospodarjenje s komunalnimi objekti in napravami skupne rabe, s sredstvi za urejanje stavbnih zemljišč v skladu s posebnim zakonom in z delom nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v skladu s posebnim zakonom ter z drugimi viri. Medsebojne pravice v zvezi z zagotavljanjem sredstev ter način in kriterije njihove delitve so uporabniki in izvajalci po 34. členu istega zakona določali s planskimi akti komunalne skupnosti za posamezno srednjeročno obdobje v skladu z družbenimi plani družbenopolitičnih skupnosti. Zakon je vseboval tudi izrecno določbo (v 35. členu), po kateri so sredstva za rekonstrukcijo in graditev komunalnih objektov in naprav združevale organizacije združenega dela in druge samoupravne organizacije in skupnosti, svoje pravice glede združenih sredstev pa so uporabniki uveljavljali v skladu z določbami zakona o združenem delu in določbami samoupravnega sporazuma o temeljih plana komunalne skupnosti.

S sprejetjem ustavnih amandmajev in ustavnega zakona za izvedbo ustavnih amandmajev IX do LXXXIX k ustavi Socialistične republike Slovenije (Uradni list SRS, št. 32/89) so po določbi njegovega 11. člena prenehale veljati določbe zakona o komunalnih dejavnostih, ki so določale obveznost ustanovitve komunalnih samoupravnih interesnih skupnosti ter določbe o planiranju. V četrtem odstavku 12. člena ustavnega zakona je bilo določeno, da se s 1. januarjem 1990 začasno, do uveljavitve z ustavo usklajene zakonske ureditve, prenese opravljanje nalog samoupravnih interesnih skupnosti gospodarske infrastrukture (torej tudi komunalnih skupnosti) na ravni občin na njihove izvršne svete. Z istim dnem so pristojni občinski upravni organi prevzeli kadre, sredstva za delo in financiranje delovnih skupnosti bivših interesnih skupnosti. V prvem odstavku istega člena pa je bilo določeno, da se lahko do 1. januarja 1990 z zakonom, lahko pa tudi z odlokom, ki temelji na zakonu, določi način zagotavljanja sredstev za skupne družbene potrebe v obsegu, ki je nujen za uresničevanje z ustavo in zakonom določenih pravic delovnih ljudi in občanov ter za doseganje drugih ciljev družbenega razvoja, določenih z družbenimi plani družbenopolitičnih skupnosti. V ta namen je bil 22. decembra 1989 sprejet zakon o zagotavljanju sredstev za skupne družbene potrebe v letu 1990 in o poračunu določenih obveznosti iz dohodka za skupne in splošne družbene potrebe za leto 1989 (Uradni list SRS, št. 41/89). S tem zakonom so se zagotavljala sredstva za družbene dejavnosti, socialno varnost in za določena področja gospodarske infrastrukture (2. člen). Sredstva so se zagotavljala s prispevki, ki so se plačevali iz dobička oziroma dohodka pravnih oseb, dohodka delovnih ljudi, iz osebnega dohodka delovnih ljudi, iz nematerialnih stroškov in iz drugih virov (4. in 5. člen). V poglavju o prispevkih na področju gospodarske infrastrukture je zakon določal, da pravne osebe in delovni ljudje plačujejo prispevek iz dobička oziroma dohodka tudi za gospodarjenje s komunalnimi objekti in napravami (38. in 44. člen). V 52. členu je zakon pooblaščal občinske skupščine, da določijo stopnje prispevkov na področju gospodarske infrastrukture za skupne potrebe, ki se zadovoljujejo na ravni občin. Z dnem, ko se je pričel uporabljati zakon, to je 1. januarja 1990, so prenehale veljati tudi določbe vseh zakonov, ki so urejali plačevanje prispevkov za skupne družbene potrebe drugače, kot je določal ta zakon.

Obravnavani zakon je veljal do 31. decembra 1990. S 1. januarjem 1991 je pričel veljati zakon o financiranju javne porabe (Uradni list RS, št. 48/90, 34/91 in 30/92). Ta v 3. členu določa, da se v proračunu republike oziroma občine zagotavljajo med drugim tudi sredstva za izvajanje nalog na področju gospodarske infrastrukture. To pomeni, da se gospodarska infrastruktura po tem zakonu lahko financira samo iz prihodkov, ki jih za financiranje javne porabe zakon določa v 5. in 6. členu, iz dobička javnih podjetij (9. člen) in iz sredstev, pridobljenih na podlagi zadolževanja (36. in 37. člena). Pri tem 8. člen zakona o financiranju javne porabe dovoljuje občini samo uvajanje komunalnih taks in nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, prav nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč pa je po določbah posebnega zakona vir financiranja komunalne infrastrukture. Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84) namreč v 41. členu določa, da se sredstva za urejanje stavbnega zemljišča na območju naselij zagotavljajo tudi z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča, s ceno za oddano stavbno zemljišče in s prispevkom posameznih investitorjev k stroškom za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča. Urejanje stavbnih zemljišč obsega njihovo pripravo in opremljanje, opremljanje pa obsega tudi graditev ali rekonstrukcijo naprav in omrežja za oskrbo naselij s plinom (druga alinea tretjega odstavka 34. člena). Vsi komunalni in drugi objekti in naprave se po 35. členu razvrščajo na sekundarno, primarno in magistralno omrežje. Na področju oskrbe s plinom to razvrstitev določa navodilo o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistralno omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav (Uradni list SRS, št. 27/85; točka I/č).

Vir financiranja komunalnih objektov in naprav so tudi cene. Že navedeni 33. člen zakona o komunalnih dejavnostih je določal, da se za vzdrževanje, rekonstrukcijo in graditev komunalnih objektov in naprav zagotavljajo sredstva tudi s ceno posameznih komunalnih proizvodov in storitev. Enako določa tudi 59. člen zakona o gospodarskih javnih službah. Določa sicer, da ima cena lahko tudi obliko tarife, takse, nadomestila ali povračila, vendar se ne glede na obliko vedno plačuje za uporabo določljive in izmerljive javne dobrine. Enako je določal tudi 41. člen zakona o komunalnih dejavnostih: občinska skupščina je lahko predpisala obvezno plačilo posameznih komunalnih proizvodov in storitev.

Ustavno sodišče je na podlagi navedenega ugotovilo, da je skupščina občine prekoračila pooblastilo iz 41. člena zakona o komunalnih dejavnostih. Ta je namreč določal, da lahko občina ob obvezni uporabi predpiše samo obvezno plačilo posameznih komunalnih proizvodov iz storitev. V 12. členu odloka pa je skupščina občine zavezancem za priključitev naložila ne plačevanje cene dobavljenega plina, temveč plačilo stroškov izgradnje hišnega priključka in še plačilo prispevka za priključitev na javno plinovodno omrežje. Ta prispevek pa pomeni financiranje izgradnje javnega plinovodnega omrežja mimo virov, ki so bili za te namene, torej za namene financiranja izgradnje komunalne infrastrukture, predpisani v času sprejemanja odloka in ki so za te namene predpisani danes.

Ta ugotovitev velja tudi z vidika relevantne zakonodaje s področja varstva okolja. Kot je bilo že navedeno, je zakon o varstvu zraka v 34. členu določal, da skupščina občine lahko z odlokom o varstvu zraka predpiše za območje občine ali za posamezna naselja ali posamezna območja, če to narekuje stanje onesnaženosti zraka, med primeroma navedenimi ukrepi, kot so npr. prepoved uporabe virov onesnaževanja, prepoved uporabe goriv, ki močno onesnažujejo zrak, itd., tudi "pospeševanja daljinskega ogrevanja ipd." Ta člen torej občino pooblašča za sprejemanje ukrepov pospeševanja daljinskega ogrevanja, kar smiselno velja tudi za način ogrevanja s plinom, pri čemer pospeševanje takega načina ogrevanja ne more pomeniti tudi obveznosti plačevanja investicijskih stroškov skupnih delov javnega plinovodnega omrežja. Takšna obveznost tudi ne izhaja iz določil zakona o varstvu okolja. Zakon o varstvu okolja sicer določa načelo plačila za obremenjevanje (10. člen), obveznost povzročitelja, da odpravi čezmerno obremenjevanje okolja (9. člen), obveznost izdelave in izvedbe sanacijskih programov (64. člen) in druge obveznosti povzročiteljev obremenitve okolja, vendar nikjer ne nalaga povzročitelju direktnega kritja investicijskih stroškov javnih objektov in naprav, temveč zgolj kritje investicijskih stroškov lastnih ukrepov (prvi odstavek 77. člena). Sicer pa naj bi po določbah zakona povzročitelj obremenitve okolja na podlagi predpisanih pogojev in meril plačeval odškodnine in nadomestila (78. člen), stroške odprave posledic poškodb in zlorabe okolja (79. člen), takse za obremenjevanje vode, tal, zraka in za ustvarjanje odpadkov ter povračila za izkoriščanje naravnih dobrin (80. člen).

Iz navedenih razlogov je ustavno sodišče razveljavilo določbe 12. člena odloka, razen tistega dela, ki zavezancu za priključitev nalaga nositi stroške izgradnje hišnega priključka. V postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti je namreč ugotovilo, da obveznosti za plačilo prispevka za priključitev na javno plinovodno omrežje, ki pomeni plačilo dela investicijskih stroškov plinifikacije, kar tudi pobudnik smiselno izpodbija v svoji pobudi, ne določa 8. člen, temveč 12. člen izpodbijanega odloka.

Dela prvega odstavka 12. člena, ki določa obveznost plačila stroškov izgradnje hišnega priključka, ustavno sodišče ni razveljavilo zaradi tega, ker navodilo o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistralno omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav, izrecno določa, da plinski priključek od priključnega mesta na primarni ali sekundarni plinovod do objekta, vključno z zapornim elementom na odcepu in požarno pipo, ne spada v sekundarno, primarno ali magistralno omrežje.

Z razveljavitvijo 12. člena v navedenem obsegu tudi ni poseženo v obveznost investitorjev objektov, da, kot to določa 41. člen zakona o stavbnih zemljiščih, prispevajo k stroškom za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča (ki obsega tudi graditev omrežja za oskrbo naselij s plinom) v skladu s tem zakonom in odlokom občinske skupščine, kakor tudi ne v druge, s predpisi predvidene možne vire financiranja izgradnje komunalnih objektov in naprav.

Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 160. člena, prvega odstavka 161. člena ustave in 7. člena ustavnega zakona za izvedbo ustave, ob uporabi 23. člena in 2. alinee tretjega odstavka 25. člena zakona o postopku pred ustavnim sodiščem SR Slovenije (Uradni list SRS, št. 39/74 in 28/76) na seji v naslednji sestavi: predsednik dr. Peter Jambrek in sodniki dr. Tone Jerovšek, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Ustavno sodišče je točki I in II/1 izreka sprejelo soglasno, točko II/2 izreka pa je sprejelo s petimi glasovi proti trem. K točki II/2 sta dala odklonilno ločeno mnenje sodnika Jambrek in Testen.

Številka: U-I-150/92-16
Datum: 16/12-1993

Predsednik
dr. Peter Jambrek, s. r.