

U-I-402/98 - 17
13. 9. 2001

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo družbe Yulon, d.d., Ljubljana, ki jo zastopa mag. Mitja Jelenič Novak, odvetnik v Ljubljani, na seji dne 13. septembra 2001

o d l o č i l o:

Člen 23 Odloka o prostorskih in ureditvenih pogojih za območje urejanja MP 4/1 Letališče Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 70/95) se razveljavi.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnica izpodbija 23. člen Odloka o prostorskih in ureditvenih pogojih za območje urejanja MP 4/1 Letališče (v nadaljevanju Odlok) Mestne občine Ljubljana. Izpodbijana določba ureja območje, na katerem ima pobudnica svoj sedež. Določa, da preko območja poteka vročevodno in parovodno omrežje in da je treba objekte priključiti na to omrežje za potrebe ogrevanja, pripravo tople potrošne vode in potrebe po tehnološki pari.

Parovodno omrežje je po izpodbijanih določbah napajano iz Termoelektrarne-Toplarne Ljubljana (v nadaljevanju TE-TO).

Izpodbijana ureditev naj bi predstavljala omejevanje svobodne konkurence v nasprotju s 74. členom Ustave. Pobudnica želi postaviti in izkoriščati lastno proizvodnjo vroče vode in tehnološke pare tako, da bi zgradila tehnološko varno in okolju prijazno energetska postajo, ki bi omogočala proizvodnjo električne energije in toplotne energije (kogeneracija). V ta namen ima pripravljeno študijo izvedljivosti kombinirane proizvodnje električne energije in toplote. Zaradi izpodbijane določbe naj bi ne mogla pridobiti lokacijskega dovoljenja za gradnjo energetskega objekta. Pobudnica navaja, da je TE-TO kot proizvajalko toplotne energije ustanovila država v obliki družbe z omejeno odgovornostjo. Za distribucijo toplotne energije pa naj bi Mestna občina ustanovila javno podjetje Energetika. Izpodbijana določba naj bi bila v nasprotju z drugim odstavkom 17. člena Zakona o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93 in nasl. - v nadaljevanju ZVK), po katerem je prepovedano omejevanje proste konkurence z oblastvenimi akti, to je z akti državnih organov in organov lokalnih skupnosti. Izpodbijana določba naj bi predstavljala tudi oblastno dejanje, prepovedano po tretjem odstavku 17. člena ZVK, ker se pobudnici onemogoča lastna proizvodnja pare in vroče vode. Pobudnica naj bi bila v neenakopravnem položaju v primerjavi s podjetji, ki imajo sedež zunaj obravnavanega območja. Energetika naj bi imela monopolni položaj in zato postavlja nesorazmerno visoke cene odjema toplotne energije industrijskim porabnikom, zato je izpodbijana določba odloka v nasprotju tudi z 10. členom ZVK. Tudi TE-TO naj bi ne imela konkurence, kar povzroča visoko ceno toplotne energije.

Toplotna energija naj bi bila pri proizvodnji električne energije le odpadna energija. Pobudnica z izračuni dokazuje, da naj bi predvidena investicija občutno zmanjšala njene stroške za energijo. Energijo naj bi pridobivala z izkoriščanjem okolju prijaznega zemeljskega plina. Kot odjemalec naj bi razbremenila toplovodno in parovodno omrežje, kar bi zmanjšalo porabo premoga v TE-TO in izboljšalo zrak v Mestni občini. Z izpodbijanym aktom naj bi ne bilo dovoljeno omejevati alternativne izrabe virov energije.

2. Mestna občina v odgovoru navaja, da je komunalno in energetska urejanje območij temeljni pogoj za funkcioniranje in usklajen razvoj Mesta, saj zagotavlja nemoteno preskrbo, učinkovito rabo energije in načrtovano izrabo komunalne in energetske infrastrukture. Po planskih aktih Mestne občine naj bi bila predvidena oskrba Mesta s toplotno energijo in pri tem izraba že zgrajenega omrežja. To naj bi Mestna občina upoštevala pri pripravi prostorskih izvedbenih aktov. Po 26. členu Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list RS, št. 18/84 in nasl. - v nadaljevanju ZUN) se s prostorskimi ureditvenimi pogoji določijo tudi merila in pogoji za komunalno urejanje stavbnih zemljišč. Navodilo o vsebini posebnih strokovnih podlag in vsebini prostorskih izvedbenih aktov (Uradni list SRS, št. 14/85 - v nadaljevanju Navodilo) v 12. (pravilno v 17.) členu predvideva, da prostorski ureditveni pogoji prikažejo, na katere komunalne naprave se morajo objekti priključiti. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93 in nasl. - v nadaljevanju ZVO) v 6. členu določa, da lokalna skupnost zagotavlja kolektivne ukrepe, potrebne za doseg ciljev varstva okolja. Oskrba s toplotno energijo iz enotnega energetskega vira naj bi bil edini mogoč način za varovanje zraka oziroma okolja s strani lokalnih skupnosti. TE-TO naj bi po izrabi obstoječih kotlov v letu 2004 uporabljala za proizvodnjo zemeljski plin in s tem zmanjšala emisije žveplovih dioksidov. Posamezna podjetja, ki se želijo odpovedati obstoječi oskrbi z energijo, naj bi imela kratkoročne podjetniške interese, to je profit. Po 9. členu Zakona o energetskem gospodarstvu (Uradni list SRS, št. 33/81 in nasl. - v nadaljevanju ZEG) je dejavnost oskrbe s toplotno energijo izbirna gospodarska javna služba, ki obsega samostojno proizvodnjo toplotne energije, njen prenos in distribucijo, kar naj bi sodilo v dejavnosti posebnega družbenega pomena. Dejavnosti proizvodnje elektrike, pare in tople vode naj bi bile dejavnosti gospodarskih javnih služb, katerih cilj je zanesljiva, varna, trajna oskrba porabnikov in učinkovita raba energije ter varovanje okolja. Vlada je ustanovila TE-TO, ki ima tehnološki proces zasnovan kot tipičen kogeneracijski proces. Tudi Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 - v nadaljevanju ZGJS) določa, da uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z izbirnimi gospodarskimi javnimi službami, ni obvezna, če odlok lokalne skupnosti ne določi drugače. Mestna občina meni, da je zato pobuda neutemeljena. Uporaba vročevoda in paravoda sta dejavnosti posebnega družbenega pomena in določeni kot izbirni gospodarski javni službi na obravnavanem območju.

3. Ministrstvo za okolje in prostor v pojasnilih navaja, da je po 33. členu Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 79/99 - v nadaljevanju EZ) proizvodnja toplote tržna dejavnost, njena distribucija pa izbirna lokalna gospodarska javna služba. Po 36. členu EZ naj bi bilo mogoče določiti način ogrevanja na posameznem območju, da se zagotovi smotnejša izraba energije glede na ekološke, energetske in tehnološke razloge. Ministrstvo naj bi po citirani določbi določilo način ogrevanja na območjih, ki so v republiškem dolgoročnem planu razvrščena v III. oziroma IV. razred onesnaženosti zraka, saj je njihova sanacija obvezno izhodišče za pripravo planskih aktov lokalnih skupnosti. Med načini sanacije naj bi bilo predvideno uvajanje daljinskega ogrevanja in celovito čiščenje dimnih plinov (tudi objekta TE-TO). Način oskrbe s toplotno energijo naj bi bil v obravnavanem primeru v skladu z republiškimi planskimi akti. Obvezna priključitev objektov na obstoječe omrežje naj bi ne bilo nezakonito, alternativne rešitve pa ne ogrožajo obstoječe gospodarske javne službe. Določanje ponudnika toplotne energije v prostorskem izvedbenem aktu naj bi bilo v neskladju z ZUN, saj lahko ta določa le merila in pogoje po 26. členu citiranega zakona. Planske cilje lokalnih skupnosti naj bi bilo mogoče uresničevati na več načinov po načelih 8. in 19. člena ZUN ter 8. člena ZVO, zato je izpodbijani akt mogoče spremeniti, kar je v pristojnosti lokalne skupnosti.

B.

4. Pobudnica ima sedež na območju, ki ga ureja 23. člen Odloka, zato izkazuje pravni interes. Ustavno sodišče je pobudo za oceno ustavnosti 23. člena Odloka sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

5. Po prvem odstavku 23. člena Odloka poteka preko območja MP 4/1 Letališče obstoječe vročevodno omrežje. Objekte je treba za potrebe ogrevanja in pripravo tople potrošne vode priključiti na vročevodno omrežje daljinske oskrbe s toplotno energijo. Po drugem odstavku 23. člena Odloka poteka preko območja obstoječe parovodno omrežje. Objekte je treba za potrebe po tehnološki pari priključiti na parovodno omrežje, napajano preko TE-TO Ljubljana.

6. Izpodbijani Odlok je bil sprejet v letu 1995. ZEG, ki je veljal v tem času, je v 9. členu opredeljeval dejavnost daljinskega oskrbovanja s toploto kot zadevo posebnega družbenega pomena.

Občina je lahko z odlokom določila kot komunalno dejavnost oskrbo naselij s toplotno energijo in plinom iz lokalnih omrežij. ZGJS je ukinil dotedanji sistem dejavnosti posebnega družbenega pomena materialne infrastrukture in v 68. členu določil, da se do sprejema novih zakonov s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva ter drugih področnih zakonov, zadeve posebnega družbenega pomena štejejo za gospodarske javne službe, ki se zagotavljajo v skladu z navedenim zakonom. ZGJS je poleg načina in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb opredelil tudi vprašanje obvezne uporabe javnih dobrin. V tretjem odstavku 5. člena je ZGJS določil, da uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z izbirnimi gospodarskimi javnimi službami (republiškimi ali lokalnimi) ni obvezna, če zakon ali odlok lokalne skupnosti za posamezne primere ne določa drugače. V obravnavanem primeru je bila torej v času sprejema izpodbijane določbe odloka na območju Mestne občine zakonito določena gospodarska javna služba, kot tudi obvezna oskrba s toplotno energijo, torej tudi obvezna priključitev na javno toplovodno omrežje na posameznih območjih lokalnih skupnosti (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-226/97 z dne 3. 12. 1998 - Uradni list RS, št. 89/98 in OdlUS VII, 213).

7. ZVK, ki je v tem obdobju urejal varstvo konkurence, je v tretjem odstavku 2. člena določal, da se njegove določbe uporabljajo za posle javnih podjetij, če njihovo ravnanje ni določeno z zakonom ali aktom pristojnega državnega organa. Ker je ravnanje v zvezi z oskrbo toplotne energije v času veljavnosti ZVK zakonito urejala izpodbijana določba Odloka, se ZVK za posle javnih podjetij za oskrbo s toplotno energijo ni uporabljal, kot to očitno zmotno meni pobudnica.

8. Po prvem odstavku 127. člena EZ je prenehal veljati ZEG. EZ v 4. členu opredeljuje pojem oskrbe z energijo tako, da ta zajema proces pridobivanja in predelave, proizvodnje, prenosa, distribucije in dobave energije. Pri tem v 33. členu EZ ureja oskrbo s toplotno energijo in določa, da je distribucija toplote izbirna lokalna gospodarska javna služba, proizvodnja toplote za daljinsko ogrevanje pa se opravlja na podlagi licence. Ker za proizvodnjo toplote za daljinsko ogrevanje Zakon ne določa drugače, se ta po 5. členu EZ opravlja na trgu. V prehodnih določbah EZ ureja tudi uskladitev obstoječih izvajalcev energetskih dejavnosti. EZ torej oskrbo s toplotno energijo ureja na novo in pri tem proizvodnjo toplotne energije za daljinsko ogrevanje opredeljuje kot tržno dejavnost, za opravljanje katere je treba pridobiti licenco in izpolnjevati pogoje, ki jih določa Zakon.

9. Izpodbijani 23. člen Odloka v nasprotju z EZ na obravnavanem območju ureja oskrbo s toplotno energijo in določa izključnega proizvajalca toplotne energije, zato ga je Ustavno sodišče razveljavilo.

10. Ker je Ustavno sodišče izpodbijano določbo razveljavilo že zaradi neskladnosti z EZ, ni ugotavljalo še njene neskladnosti s 74. členom Ustave.

C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer,

Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno.

Namestnik predsednika
Dr. Lojze Ude