

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude samostojnih podjetnikov Janeza Kakerja, s.p., Mozirje, Mirana Igerca, s.p., Ravne na Koroškem, Francija Žeraka, s.p., Rogatec, Slavice Kobalej Gajser, s.p., Zgornje Hoče, Jožefa Grabarja, s.p., Prosenjakovci, Franca Barberja, s.p., Gornji Petrovci, Matjaža Oblaka, s.p., Žiri, Stanka Novaka, s.p., Medvode, Nade Drašler, s.p., Borovnica, Ignaca Rajha, s.p., Murska Sobota, Kristine Turk, s.p., Vrhnika, Olge Kalan, s.p., Zgornja Polskava, Jurija Zupanca, s.p., Selca, in Janeza Jurce, s.p., Vrhnika, ki jih zastopa Vesna Podržaj iz Ljubljane, na seji dne 22. januarja 2004 odločilo: Določbe 68., 69., 70. in 72. člena Zakona o kmetijstvu (Uradni list RS, št. 54/2000) niso v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki navajajo, da kot samostojni podjetniki opravljajo pridobitno gospodarsko dejavnost na obrtni oziroma obrti podoben način. Izpodbijajo 68. člen Zakona o kmetijstvu (v nadaljevanju ZKme), ker menijo, da jih postavlja v neenakopraven položaj s kmeti oziroma z družinskimi člani kmetije, ki opravljajo dopolnilne oziroma obrtne dejavnosti na kmetiji. Menijo, da je, glede na to, da bodo tudi proizvodi in storitve dopolnilnih kmetijskih dejavnosti namenjeni trgu, te dejavnosti mogoče enačiti s katerokoli drugo pridobitno gospodarsko dejavnostjo. Ob tem zatrjujejo, da sta določbi prvega in tretjega odstavka 68. člena ZKme v medsebojnem nasprotju, saj upošteva višino dohodka, ki ga je v skladu s tretjim odstavkom 68. člena ZKme dovoljeno doseči z opravljanjem dopolnilne dejavnosti na kmetiji, ni več mogoče govoriti o dopolnilnih dejavnostih. S tem naj bi bila kršena načela pravne države iz 2. člena Ustave. Izpodbijani ureditvi nasprotujejo tudi zato, ker dopušča opravljanje dopolnilnega dela samo kmetom in njihovim družinskim članom. S tem naj bi bilo kršeno načelo socialne države iz 2. člena Ustave, 49. člen Ustave ter 74. člen Ustave v povezavi z načelom enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave. Glede na višino dohodka, ki ga je dovoljeno doseči z opravljanjem dopolnilne dejavnosti na kmetiji, in ob upoštevanju določb 69., 70. in 72. člena ZKme je po mnenju pobudnikov jasno, da so za opravljanje dopolnilne dejavnosti na kmetiji določeni milejši pogoji, kot so sicer določeni za opravljanje pridobitnih gospodarskih dejavnosti.

Oseba, ki opravlja dopolnilno dejavnost na kmetiji, je zato po njihovem mnenju v ugodnejšem položaju na trgu kot obrtniki, kar pa naj bi predstavljalo nelojalno konkurenco in s tem kršitev tretjega odstavka 74. člena Ustave. Še posebej sporna je po mnenju pobudnikov določba šestega odstavka 68. člena ZKme, ki omogoča, da se za osebe iz drugega odstavka 68. člena ZKme predpišejo milejši pogoji za opravljanje obrtne dejavnosti kot za osebe, ki tega statusa nimajo, čeprav opravljajo obrtno dejavnost na istem območju. Takšna ureditev naj bi bila v neskladju s 14., z 49. in s 74. členom Ustave. Pobudniki menijo tudi, da je 68. člen ZKme v nasprotju s pravnim načelom evropskega prava o prepovedi diskriminacije, saj kršitev ustavnega načela enakosti pred zakonom predstavlja tudi kršitev evropskega načela prepovedi diskriminacije.

2. Državni zbor v odgovoru na pobudo navaja, da dopolnilna dejavnost le dopolnjuje primarno kmetijsko oziroma gozdarsko dejavnost in jo lahko zato opravljajo le subjekti, ki lahko kot primarno opravljajo kmetijsko dejavnost. Četudi bi dopolnilno dejavnost na kmetiji enačili s pridobitno gospodarsko dejavnostjo, določitev posebnih pogojev za opravljanje teh dejavnosti ni v nasprotju z načelom svobodne gospodarske pobude. Namenu zakonodajalca, da zaradi ohranitve kmetij, podeželja in s tem tudi naravnih značilnosti omogoči opravljanje dopolnilne kmetijske dejavnosti pod posebnimi pogoji, namreč ni mogoče očitati nerazumnosti. Državni zbor nadalje navaja, da iz tretjega odstavka ZKme jasno izhaja, da se določba nanaša na dohodek in ne na dobiček. To pomeni, da med prvim in tretjim odstavkom 68. člena ZKme ni podano neskladje, zlasti pa ne takšno, ki bi bilo v nasprotju z načeli pravne države in bi lahko o njem odločalo Ustavno sodišče. Tudi izpodbijani šesti odstavek 68. člena ZKme, ki omogoča, da člani družine, ki prebivajo in delajo na kmetiji in niso najeta delovna sila, opravljajo obrtno dejavnost pod milejšimi pogoji, kot so določeni v obrtnih predpisih, če gre za opravljanje te dejavnosti na hribovskih in gorskih območjih, po mnenju Državnega zbora ni v neskladju z Ustavo. V zvezi z zatrjevano kršitvijo načela socialne države pa Državni zbor meni, da gre ob upoštevanju naravnih danosti kmetovanja kvečjemu za uresničevanje in ne za kršitev načela socialne države.

Zagotovitev določenih socialnih upravičenj samo določenim subjektom namreč ni v neskladju z Ustavo, če se s tem zagotovi dejanska enakost.

3. Vlada meni, da pobudniki nimajo pravnega interesa za pobudo, ker se izpodbijane določbe ne nanašajo neposredno na njihove pravice, obveznosti ali pravne koristi. Dopolnilne kmetijske dejavnosti se namreč bistveno razlikujejo od obrtne, obrti podobne, trgovinske in gostinske dejavnosti, saj ne izpolnjujejo niti (vseh) z zakonom predpisanih značilnosti teh dejavnosti, različni pa so tudi pogoji za opravljanje dejavnosti (npr. različni izobrazbeni pogoji, razlike glede določitve pogojev za nosilca dejavnosti, vpis dejavnosti v različne evidence, omejitve glede dopustnega obsega opravljanja dopolnilnih kmetijskih dejavnosti). Podrejeno Vlada meni, da je pobuda neutemeljena.

4. Vsebinsko enako mnenje kot Vlada je Ustavnemu sodišču poslalo tudi Ministrstvo za kmetijstvo. Ministrstvo za gospodarstvo se na poziv Ustavnega sodišča, naj poda svoje mnenje o pobudi, ni odzvalo.

B. - I.

5. Pobudo za presojo ustavnosti 68. člena ZKme je dne 1. 8. 2000 na Ustavno sodišče najprej vložila Obrtna zbornica Slovenije v imenu svojih članov. Ustavno sodišče jo je z dopisom obvestilo, da Obrtna zbornica ne more vlagati pobud v imenu svojih članov, prav tako pa ne more nastopati kot pooblaščenka. Dne 2. 10. 2000 je Ustavno sodišče prejelo pobudo enake vsebine, podpisano s strani Vesne Podržaj, vodje pravne službe pri Obrtni zbornici Slovenije, ki so jo člani te zbornice pooblastili za zastopanje v tej zadevi. Veljavno pooblastilo so predložili v izreku navedeni samostojni podjetniki, ne pa tudi družba Mesec in Co, d.o.o., Vrhnika. Pooblastilo za njo je namreč podpisal družbenik Gregor Mesec, ne da bi izkazal, da je pooblaščen za zastopanje te družbe, kar pomeni, da te družbe v tej zadevi ni mogoče obravnavati kot pobudnice.

6. Pobudniki izrecno izpodbijajo 68. člen ZKme. Glede na to, da zatrjujejo, da ugodnejši pogoji za opravljanje dopolnilnih dejavnosti na kmetiji izhajajo tudi iz 69., 70. in 72. člena ZKme, je treba šteti, da izpodbijajo tudi te določbe.

7. Ugovor Vlade, da pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za vložitev pobude, ni utemeljen. Iz k pobudi priloženih obrtnih dovoljenj pobudnikov namreč izhaja, da se pobudniki med drugim ukvarjajo tudi z dejavnostmi, kot so: priprava in prodaja raznovrstnih

jedi ter k njim naročenih pijač, ki so postrežene za gostinsko mizo, točenje pijač in napitkov v restavracijah, gostilnah, kavarnah in okrepevalnicah, dejavnost penzionov.

Proizvodi oziroma storitve, ki se zagotavljajo v okviru takšnih dejavnosti, so podobni oziroma enaki tistim, ki se zagotavljajo v okviru opravljanja turistične dejavnosti na kmetiji kot ene izmed dopolnilnih kmetijskih dejavnosti (4. točka prvega odstavka 2. člena Uredbe o vrsti, obsegu in pogojih za opravljanje dopolnilnih dejavnosti na kmetiji, Uradni list RS, št. 46/01). To pa pomeni, da pobudnikom, ki se ukvarjajo s takšnimi dejavnostmi, ni mogoče odreči pravnega interesa za izpodbijanje ureditve, ki naj bi kmetom oziroma njihovim družinskim članom omogočala opravljanje njim konkurenčnih dejavnosti pod ugodnejšimi pogoji. Ker ti pobudniki nedvomno izkazujejo pravni interes za izpodbijanje določb o dopolnilnih kmetijskih dejavnostih, se Ustavnemu sodišču ni bilo treba posebej ukvarjati še z vprašanjem, ali pravni interes izkazujejo tudi drugi pobudniki.

Pobudniki kot obrtniki pa izkazujejo tudi pravni interes za izpodbijanje določbe šestega odstavka 68. člena ZKme, ki omogoča določitev nekaterih milejših pogojev za opravljanje obrtnih dejavnosti družinskih članov kmetij s hribovskih in gorskih območij. Tudi takšna ureditev lahko namreč vpliva na konkurenčni položaj pobudnikov na trgu.

8. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 68., 69. 70. in 72. člena ZKme sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS), je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B. - II.

9. Izpodbijani 68. člen ZKme se v pretežnem delu nanaša na ureditev dopolnilnih kmetijskih dejavnosti. S prvim odstavkom 68. člena ZKme je najprej podana definicija dopolnilne dejavnosti na kmetiji. Gre za s kmetijstvom oziroma gozdarstvom povezano dejavnost, ki se opravlja na kmetiji in omogoča kmetiji boljši izkoristek njenih proizvodnih zmogljivosti ter delovne sile družinskih članov. Drugi odstavek določa, da se za družinske člane štejejo vsi člani družine, ki prebivajo in delajo na kmetiji in niso najeta delovna sila. S tretjim odstavkom je določen maksimalni dohodek, ki ga je dovoljeno doseči iz dopolnilne kmetijske dejavnosti, iz četrtega odstavka tega člena pa izhaja, da lahko ne glede na prejšnji odstavek tega člena Vlada za posamezne dejavnosti določi največji dovoljeni fizični obseg dopolnilne dejavnosti na kmetiji. Peti odstavek omenjenega člena določa, da Vlada predpiše vrste dejavnosti, ki se lahko opravljajo kot dopolnilne dejavnosti na kmetiji, njihov obseg in pogoje, pri čemer se lahko pri določitvi obsega upošteva tudi specifične pogoje in značilnosti posamezne vrste dopolnilnih dejavnosti.

10. Dopolnilne kmetijske dejavnosti so urejene tudi z izpodbijanimi 69., 70. in 72. členom ZKme. Z 69. členom ZKme so določeni pogoji za nosilca dopolnilne dejavnosti na kmetiji.

Določba 70. člena ZKme ureja pridobitev in odvzem dovoljenja za opravljanje dopolnilne dejavnosti na kmetiji. Člen 72 ZKme določa, da veterinarsko-sanitarne pogoje za predelavo živil živalskega izvora kot dopolnilne dejavnosti oziroma sanitarno- zdravstvene pogoje za predelavo živil rastlinskega izvora kot dopolnilne dejavnosti predpiše minister, pristojen za kmetijstvo, v soglasju z ministrom, pristojnim za zdravstvo.

11. Šesti odstavek 68. člena ZKme se nanaša na opravljanje obrtnih dejavnosti na kmetiji. Pri tem določa, da lahko, ne glede na določbe predpisov, ki urejajo obrtno dejavnost, pristojni ministri za osebe iz drugega odstavka 68. člena ZKme (družinski člani na kmetiji), ki opravljajo obrtno dejavnost na območjih iz 1. točke tretjega odstavka 29. člena ZKme, predpišejo milejše minimalne tehnične in druge pogoje, ki se nanašajo na poslovni prostor,

funkcionalno zemljišče in druge zunanje površine, opreme in naprave; milejše minimalne sanitarno-zdravstvene pogoje, ki se nanašajo na poslovni prostor, funkcionalno zemljišče in druge zunanje površine, opremo, naprave in osebe, ki neposredno delajo v obratovalnici; in milejše minimalne pogoje glede zunanjih površin (funkcionalno zemljišče in druge zunanje površine). Prva točka tretjega odstavka 29. člena ZKme se nanaša na hribovska in gorska območja - območja z znatno omejeno možnostjo rabe zemljišč in znatno višjimi pridelovalnimi stroški zaradi težjih naravnih razmer (nagib, nadmorska višina).

B. - III.

12. Pobudniki očitajo neustavnost ureditvi, ki omogoča opravljanje dopolnilnih dejavnosti samo kmetom oziroma družinskim članom kmetij. Takšna ureditev naj bi bila v neskladju z 49. in s 74. členom Ustave. Z vidika teh dveh ustavnih določb (tretji odstavek 49. člena in prvi odstavek 74. člena) bi lahko bilo relevantno, če pobudnikom katere izmed dejavnosti, ki se lahko opravlja (tudi) kot dopolnilna kmetijska dejavnost, sploh ne bi bilo dovoljeno opravljati. Tega pa pobudniki ne zatrjujejo. Prav tako ne zatrjujejo, da bi bili kakorkoli omejeni v obsegu opravljanja svojih dejavnosti. S trditvami, da jim ni dovoljeno opravljanje pridobitnih gospodarskih dejavnosti v obliki dopolnilnih dejavnosti, pa očitka o kršitvi omenjenih ustavnih pravic ne morejo utemeljiti. Opravljanja dela oziroma gospodarske dejavnosti v točno določeni obliki namreč omenjeni ustavni določbi ne zagotavljata. Glede na to, da pobudniki ne zatrjujejo, da bi bili na podlagi izpodbijane ureditve omejeni v možnosti oziroma obsegu izvajanja katere izmed gospodarskih dejavnosti, je neutemeljen tudi njihov očitek, da je z izpodbijano ureditvijo pridobivanje dohodka in s tem socialna varnost zagotovljena le kmetom oziroma njihovim družinskim članom, kar naj bi predstavljalo kršitev načela socialne države iz 2. člena Ustave. B. - IV.

13. Iz pobude izhaja, da je bistveni očitek pobudnikov izpodbijani ureditvi ta, da naj bi kmetom oziroma družinskim članom kmetij omogočala opravljanje dopolnilnih kmetijskih dejavnosti oziroma obrtnih dejavnosti na kmetijah z gorskih in hribovskih območij pod ugodnejšimi pogoji, kot naj bi veljali za pobudnike pri opravljanju konkurenčnih dejavnosti. Ureditev, ki bi za posamezne subjekte določila ugodnejše pogoje za opravljanje določene gospodarske dejavnosti, bi bila lahko po oceni Ustavnega sodišča vprašljiva z vidika več ustavnih pravic. V poštev prihaja drugi odstavek 14. člena Ustave, ki zakonodajalcu prepoveduje različno urejanje enakih položajev pravnih subjektov, razen če obstajajo za to razumni in stvarni razlogi. V tem okviru je treba obravnavati tudi očitek pobudnikov o kršitvi načela diskriminacije kot načela evropskega prava, s katerim smiselno uveljavljajo kršitev te ustavne pravice. Razlikovanje pri določanju pogojev za opravljanje določenega dela oziroma dejavnosti je mogoče obravnavati tudi kot poseg v tretji odstavek 49. člena Ustave, v skladu s katerim je vsakomur dostopno vsako delo pod enakimi pogoji.^[1] Ureditev, ki bi za posamezne subjekte določila ugodnejše pogoje za opravljanje gospodarske dejavnosti, pa bi predstavljala tudi poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Privilegiranje določenega kroga gospodarskih subjektov namreč omejuje gospodarske možnosti in s tem svobodo gospodarske pobude drugih. V tej zvezi je neutemeljen očitek pobudnikov o kršitvi tretjega odstavka 74. člena Ustave. Tretji odstavek 74. člena Ustave se glasi: "(1) Prepovedana so dejanja nelojalne konkurence in (2) dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco." Prvi del tega odstavka zavezuje udeležence na trgu. Ustava namreč pojma nelojalne konkurence ne opredeljuje, Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93 in nasl. - ZVK) pa v prvem odstavku 13. člena določa, da predstavljajo nelojalno konkurenco dejanja podjetja pri nastopanju na trgu. Drugi del tretjega odstavka 74. člena Ustave se sicer lahko nanaša tudi na oblastne akte in oblastna dejanja, vendar ne na zakon. Zakonodajalec je na podlagi te določbe dolžan sprejeti zakon, ki določa pravila konkurenčnega dejanja na trgu, drugi subjekti pa konkurence ne smejo omejevati v nasprotju s tem zakonom. Iz tretjega odstavka 74. člena Ustave izhaja torej pravica do takšnih pogojev konkurenčnega delovanja na trgu, kot jih določi zakon. Ureditev, ki bi pomenila prekomerno omejitev konkurence - takšna bi lahko bila tudi ureditev,

ki bi posameznikom omogočala opravljanje določenih dejavnosti pod ugodnejšimi pogoji kot drugim, pa lahko, kot navedeno, pomeni poseg v prvi odstavek 74. člena Ustave.

14. V nadaljevanju bo Ustavno sodišče presodilo skladnost izpodbijane ureditve z navedenimi določbami Ustave. Ob tem poudarja, da se je, glede na zgolj pavšalne navedbe pobudnikov o ugodnejših pogojih za opravljanje dejavnosti, pri presoji osredotočilo zgolj na vprašanje, ali je sama po sebi skladna z Ustavo ureditev, ki kmetom oziroma družinskim članom kmetij omogoča opravljanje dopolnilnih dejavnosti pod ugodnejšimi pogoji, kot veljajo za druge subjekte, ki opravljajo konkurenčne dejavnosti. Ob tem se Ustavno sodišče ni spuščalo v podrobnejše preučevanje obstoja dejanskih razlik. Te svoje očitke so namreč pobudniki utemeljevali zgolj s splošnim sklicevanjem na zakone, v skladu s katerimi so sami dolžni opravljati takšne dejavnosti, konkretnih razlik, ki naj bi iz njih izhajale, pa niso navedli.

15. Ureditev, ki kmetom oziroma družinskim članom kmetij omogoča opravljanje dopolnilnih kmetijskih dejavnosti oziroma obrtnih dejavnosti na kmetiji pod drugačnimi pogoji, kot so sicer predpisani za opravljanje teh dejavnosti, ni v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Iz zakonodajnega gradiva (Poročevalec DZ, št. 27/2000) namreč izhaja, da so dopolnilne dejavnosti za večino kmetij nujno potrebne za zagotavljanje socialne varnosti kmečki družini in za polno zaposlenost njenih družinskih članov. Zato je v interesu države omogočiti razvoj različnih gospodarskih dejavnosti, da bo prebivalstvo ruralnih območij imelo takšne ekonomske in socialne pogoje, da bodo ostali na teh območjih in ohranjali kulturno krajino. Prav tako je iz omenjenega zakonodajnega gradiva mogoče razbrati, da je bila pred sprejemom izpodbijane ureditve registracija dopolnilnih dejavnosti na kmetiji, kljub začasnim rešitvam v zakonih, zelo otežena. Izpolnjevanje vseh pogojev za opravljanje dopolnilne dejavnosti, ki so sicer predpisani za opravljanje teh dejavnosti, pa zahteva bistveno večja vlaganja v razvoj dopolnilnih dejavnosti, kot jih dejavnost praviloma prenese in kot jih zmorejo njeni nosilci. Iz navedenega izhaja, da je želel zakonodajalec s sprejemom posebne ureditve o dopolnilnih kmetijskih dejavnostih ustvariti takšne pogoje za opravljanje teh dejavnosti, ki bodo kmete oziroma družinske člane kmetij spodbujali k njihovemu opravljanju in s tem k (nadaljnjemu) opravljanju osnovne kmetijske dejavnosti. Takšnemu namenu zakonodajalca ni mogoče očitati pomanjkanja razumnosti.

Navedeno lahko utemelji tudi sprejem ureditve, v skladu s katero se lahko družinskim članom kmetij na hribovskih in gorskih območjih omogoči opravljanje obrtne dejavnosti pod določenimi milejšimi pogoji, kot so sicer predpisani za opravljanje takšnih dejavnosti (šesti odstavek 68. člena ZKme). Glede na to je imel zakonodajalec za takšno ureditev razumne razloge.

16. Določitev ugodnejših pogojev za opravljanje dopolnilnih kmetijskih dejavnosti oziroma obrtnih dejavnosti na kmetijah s hribovskih in gorskih območjih, kot so sicer predpisani za opravljanje takšnih dejavnosti, predstavlja poseg v pravico iz tretjega odstavka 49. člena Ustave, ki pa je dopusten. Cilj, ki se zasleduje s takšno ureditvijo, je zagotovitev dodatnega dohodka in s tem socialne varnosti kmečkim družinam, kar naj prispeva k povečanju interesa za opravljanje kmetijske dejavnosti in s tem k ohranitvi kmetij kot osnovnemu cilju zakonodajalca. To pa je legitimno, to je stvarno upravičeno, cilj posega v ustavno pravico, utemeljen že v sami Ustavi, ki v drugem odstavku 71. člena predpisuje, da zakon določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč. Navedeno ne pomeni, da obrtniki s hribovskih in gorskih območij ne uživajo posebnega varstva v skladu s tretjim odstavkom 71. člena Ustave, vendar določitev takšnih posebnih ugodnosti ni predmet izpodbijane ureditve.

17. Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje legitimni cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi

Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: (1) ali je poseg sploh nujen (potreben) v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji; (2) ali je ocenjevani poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je zasledovani cilj s posegom dejansko mogoče doseči; (3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Šele če poseg prestopi vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.

18. Določitev pogojev za opravljanje dopolnilnih kmetijskih dejavnosti oziroma obrtnih dejavnosti na kmetijah, ki kmete oziroma družinske člane kmetij spodbujajo k izvajanju takšnih dejavnosti, je nujen ukrep za doseg zastavljenega cilja. Ni si namreč mogoče predstavljati, kako bi bilo ta cilj mogoče doseči z ukrepi, ki sploh ne bi prizadeli pobudnikov oziroma bi jih prizadeli manj. Različne finančne spodbude, ki jih sicer zagotavlja država kmetom in ki lahko prav tako prispevajo k izboljšanju ekonomskega in socialnega položaja kmetov, ne da bi pri tem posegale v pravico pobudnikov iz tretjega odstavka 49. člena Ustave, namreč niso primerljivi ukrepi z izpodbijanim.

Takšni ukrepi namreč kmetom ne omogočajo, da z lastno aktivnostjo pripomorejo k ustvarjanju takšne minimalne ravni dohodka, ki jih ne sili v zapuščanje kmetij, kar pa je nasprotno mogoče doseči z izpodbijanim ukrepom. Izpodbijana ureditev pomeni tudi primeren ukrep za doseg zasledovanega cilja. Možnost opravljanja dopolnilnih kmetijskih dejavnosti oziroma obrtnih dejavnosti na kmetijah pod ugodnejšimi pogoji oziroma pod pogoji, ki ustrezajo naravi teh dejavnosti, lahko namreč res vzpodbudi interes kmetov oziroma družinskih članov kmetij za opravljanje teh dejavnosti.

To pa lahko posledično vpliva tudi na interes za opravljanje osnovne kmetijske dejavnosti in torej prispeva k ohranitvi kmetij. Prav tako pa ni mogoče govoriti o nesorazmernosti posega v ožjem smislu. Da bi kateri izmed pogojev, predpisanih za opravljanje dopolnilnih kmetijskih dejavnosti oziroma obrtnih dejavnosti na kmetijah s hribovskih oziroma gorskih območij, omogočal opravljanje teh dejavnosti pod bistveno drugačnimi oziroma ugodnejšimi pogoji od pogojev, pod katerimi lahko konkurenčne dejavnosti opravljajo pobudniki, namreč pobudniki niso izkazali. Za sorazmernost posega v pravico pobudnikov opravljati dejavnosti pod enakimi pogoji, kot jih lahko opravljajo drugi subjekti, ki opravljajo njim konkurenčne dejavnosti, pa to zadostuje.

19. Kot je bilo pojasnjeno že v 13. točki obrazložitve, predstavlja določitev različnih pogojev za opravljanje konkurenčnih dejavnosti za različne subjekte tudi poseg v svobodno gospodarsko pobudo iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Poseg v to ustavno pravico je dopusten iz enakih razlogov kot poseg v pravico iz tretjega odstavka 49. člena Ustave. Ti razlogi so navedeni že v 16. , 17. in 18. točki obrazložitve odločbe in jih Ustavno sodišče na tem mestu ne ponavlja.

B. - V.

20. Pobudnikom ni mogoče priznati pravnega interesa za samostojno obravnavanje očitka o neskladnosti prvega in tretjega odstavka 68. člena ZKme, kar naj bi predstavljalo kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave. Določba tretjega odstavka 68. člena ZKme o višini dohodka, ki ga je dovoljeno doseči iz dopolnilnih kmetijskih dejavnosti, se namreč ne nanaša neposredno na pobudnike. Glede na to se Ustavno sodišče s tem očitkom pobudnikov ni posebej ukvarjalo. Očitek, da glede na višino dohodka, ki ga je dovoljeno doseči z opravljanjem dopolnilnih dejavnosti na kmetiji, te dejavnosti po obsegu daleč presegajo obseg dopolnilnih dejavnosti (tretji odstavek 68. člena ZKme), je lahko zato obravnavalo samo v okviru očitka o neenakih pogojih za opravljanje dejavnosti. Če bi bilo

namreč kmetom oziroma družinskim članom kmetij dovoljeno opravljanje pobudnikom konkurenčnih dejavnosti pod bistveno ugodnejšimi pogoji kot pobudnikom, omenjeni očitek z vidika presoje sorazmernosti posega v ožjem smislu ne bi bil nujno nerelevanten. V primeru obstoja manjših oziroma nebistvenih razlik v določitvi pogojev za opravljanje takšnih dejavnosti pa konkurenčni položaj pobudnikov na trgu, ne glede na dovoljen obseg opravljanja dejavnosti, ki jih je mogoče opravljati pod ugodnejšimi pogoji, ne more biti bistveno prizadet. Ker pobudniki obstoja bistvenih razlik, ki bi lahko pomembno prizadele njihov konkurenčni položaj na trgu, niso izkazali, se Ustavno sodišče v presojo tega vprašanja ni spuščalo.

C.

21. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi podpredsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki: Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik.

Odločbo je sprejelo soglasno.

Podpredsednik

dr. Janez Čebulj

Opomba:

[1]Ustavno sodišče je že zavzelo stališče, da se 49. člen Ustave nanaša tako na osebe, ki opravljajo delo v odvisnem delovnem razmerju, kot tudi na tiste, ki opravljajo svoj poklic samostojno. Iz obrazložitve odločbe št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002 (Uradni list RS, št. 32/02 in OdlUS XI, 44) namreč izhaja, da določba 49. člena Ustave zagotavlja svobodo dela ter v tem okviru tudi prosto izbiro zaposlitve (drugi odstavek) in enako dostopnost vsakega delovnega mesta vsakomur pod enakimi pogoji (tretji odstavek). Navedena ustavna določba se nanaša tako na delavce, ki opravljajo delo v delovnem razmerju, kot tudi na t. i. samozaposlene, torej na tiste osebe, ki samostojno opravljajo delo kot svoj poklic, kot gospodarsko dejavnost. Tudi njim mora biti zagotovljeno, da si lahko prosto izbirajo zaposlitev, torej svoje delo, in da jim je vsako delo dostopno pod enakimi pogoji.