

Saša Zagorc¹

Ustavnopravna vprašanja kontrole cen naftnih derivatov

POVZETEK

Zaradi relativno opaznega dviga in nihanja cen nafte in plina v zadnjih letih je povečan tudi interes javnosti in politike do preskrbe s pogonskimi gorivi, saj vpliva tako na ravnanje potrošnikov kot na delovanje nacionalnih gospodarstev. V vrsti držav je cena pogonskih goriv za končne uporabnike prepuščena ravnanju deležnikov na trgu. Vendar se zdi, da tudi v državah, kjer spremembe cen niso povezane s konkurenčnostjo, širša javnost in s tem politika na splošno zavračata spremenljivost cen pogonskih goriv, kar je v nasprotju s splošno politiko regulatorjev konkurence, da avtoritativno vmešavanje v postopke določanja cen v večini primerov ni potrebno. Slovenija je ena tistih držav, ki je uveljavila sistem kontrole cen pogonskih goriv navkljub načelni naklonjenosti svobodni gospodarski pobudi. Pri tem avtorja zanima, kakšen je, glede na veljavno zakonodajo in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pravilen metodološki pristop k ocenjevanju ustavnosti in zakonitosti vladnih predpisov o oblikovanju cen naftnih derivatov. Avtor namerava proučiti tudi, ali so izvršilni organi pri sprejemanju predpisov zadostili načelu zakonitosti in načelu predvidljivosti predpisov ter izpolnili dolžnost preveritve, če obstajajo milejši ukrepi, kot so trenutno v veljavi v zvezi s cenami naftnih derivatov.

Ključne besede: kontrola cen, naftni derivati, sorazmernost, ustavnost, podjetništvo.

Constitutional aspects of the price control of petroleum products

ABSTRACT

Due to noticeable price increases and corresponding volatility of oil and gas in recent years, public and political interest as concerns a stable provision of propellants augmented substantially. Such price fluctuations affect not only national economies but also actions of consumers. Relevant stakeholders on the market freely determine retail price of petroleum products in many countries. Nevertheless, it is quite common that the public and, consequently, politicians reject an option for dynamic price changes. This is often in stark contrast with a general policy and

¹ Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, e-mail: sasa.zagorc@pf.uni-lj.si.

guidelines of national competition regulators that an authoritative intervention in process of price determination is not necessary. Slovenia belonged for a long time to the group of countries with price control of petroleum products for end users despite the principled stance on free enterprise and free economic initiative. In this regard, author would like to establish an appropriate methodological approach, in line with the case law of the ECtHR and the Constitutional Court, for a review of constitutionality and legality of executive measures. Author also assessed if the Government fully respected the principles of legality, foreseeability and strict proportionality of executive measures for price control of petroleum products.

Keyword: price control, petroleum products, proportionality, constitutionality, entrepreneurship.

1. Uvodno

Zaradi dviga cen nafte in plina v zadnjih letih je povečan tudi interes javnosti in politike do preskrbe s pogonskimi gorivi, saj vpliva tako na ravnanje potrošnikov kot na delovanje nacionalnih gospodarstev. V vrsti držav je cena pogonskih goriv za končne uporabnike prepuščena ravnanju deležnikov na trgu. Vendar se zdi, da tudi v državah, kjer spremembe cen niso povezane s konkurenčnostjo, širša javnost in s tem politika na splošno zavračata spremenljivost cen pogonskih goriv, kar je v nasprotju s splošno politiko regulatorjev konkurence, da avtoritativno vmešavanje v postopke določanja cen v večini primerov ni potrebno.² V slovenskem prostoru se je tradicionalno štelo, da morajo biti cene vseh naftnih derivatov določene na podlagi predpisov države in izvzete iz prostega določanja cenovne politike ponudnikov na trgu. Nekateri trgovci z naftnimi derivati zato menijo, da ni več razlogov, da bi se enaka regulatorna politika Vlade Republike Slovenije, ki v določenih časovnih intervalih sprejema uredbo o oblikovanju cen naftnih derivatov, veljala za vse vrste naftnih derivatov.

Slovenija je ena tistih držav, ki je uveljavila sistem kontrole cen pogonskih goriv navkljub načelni naklonjenosti svobodni gospodarski pobudi (74. člen Ustave Republike Slovenije).³ Izhodiščno normativno pristojnost kontroliranja cen ima Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor), saj je možno pravico iz 74. člena Ustave omejiti ali določiti način njene izvršitve le z zakonom. Kot bo razvidno v nadaljevanju, je zakonodajalec opredelil cilje in nekatera načela zakonske ureditve kontrole cen, pristojnost podrobnejšega urejanja pa prenesel na Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada). Zakon o kontroli cen (v nadaljevanju: ZKC)⁴ ureja kontrolo nad cenami blaga in storitev na območju Republike Slovenije, ki jo izvajajo državni organi (1. člen ZKC). Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhajajo, da

2 Competition in Road Fuel, Policy Roundtables, DAF/COMP(2013)18. OECD: Pariz, 2013, str. 5 in 7.

3 Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91 z nadaljnjimi spremembami (v nadaljevanju: Ustava).

4 Zakon o kontroli cen – uradno prečiščeno besedilo – ZKC-UPB1 (Uradni list RS, št. 51/06).

gre pri ukrepih kontrole cen načeloma za naloge iz državne pristojnosti.⁵ Kontrola cen obsega spremljanje in analiziranje gibanja cen, pripravo, predlaganje in predpisovanje ukrepov kontrole cen ter izvajanje teh ukrepov s strani državnih organov (prva alineja 2. člena ZKC).

Pri tem se po našem mnenju zastavljajo tri ključna vprašanja:

- Kakšen je, glede na veljavno zakonodajo in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pravičen metodološki pristop k ocenjevanju ustavnosti in zakonitosti uredb o oblikovanju cen naftnih derivatov?
- Ali je Vlada pri sprejemanju uredb o oblikovanju cen naftnih derivatov zadostila načelu zakonitosti in načelu predvidljivosti predpisov?
- Ali je Vlada izpolnila dolžnost preveritve, če obstajajo milejši ukrepi, kot so oziroma so bili v veljavi v zvezi s cenami naftnih derivatov?

2. Zakonska ureditev kontrole cen

Osnovno izhodišče ZKC je iz Ustave izpeljana vrednostna ocena, da udeleženci na trgu svobodno oblikujejo cene na podlagi ponudbe in povpraševanja ter drugih konkurenčnih dejavnikov. Cenovna politika udeležencev na trgu, zlasti določanje cen za proizvode ali storitve, je neločljivo povezana z bistvom podjetniškega udejstvovanja. Če vplivajo oblastni organi na oblikovanje cen preko prisilnih predpisov, govorimo o omejevanju podjetništva in poseganju v svobodno gospodarsko pobudo, ki ga mora oblastni organ upravičiti.

Zakon pooblašča državne organe, da lahko posežejo v svobodno določanje cen, vendar jih obenem z vrsto načelnih, procesnih in vsebinskih omejitev pri tem tudi bistveno omejuje. Na primer, ZKC nalaga državnim organom, da morajo pri določanju ukrepov kontrole cen upoštevati načelo svobodnega oblikovanja cen na trgu (prvi odstavek 3. člena ZKC). Svobodno določanje cen na trgu torej ni absolutno, zakonodajalec ima pristojnost to svoboščino omejiti, a spet ne v neomejenem obsegu in ne na kakršenkoli način.

Najpomembnejša je omejitev, da smejo državni organi uporabljati le z zakonom določene ukrepe kontrole cen in le zaradi razlogov, določenih z zakonom (drugi odstavek 3. člena ZKC). S tem je vzpostavljeno načelo zakonitosti glede vnaprej predpisanih ukrepov kontrole cen in tudi načelo vnaprejšnje opredelitve vzrokov (razlogov), ki lahko upravičijo poseg državnega organa. Na ta način je zagotovljeno varstvo posameznika pred posegi izvršilnih organov brez zakonske podlage in/ali brez zakonsko opredeljenega razloga v eno od osnovnih človekovih pravic v ekonomski sferi njegovega ravnanja.

Zakonodajalec je v pomembno omejil izvršilne organe glede kontrole cen tudi pri

⁵ Odločba Ustavnega sodišča U-I-10/00, z dne 14. 3. 2002; odločba Ustavnega sodišča U-I-88/10, z dne 22. 11. 2012.

izbiri posameznega ukrepa v konkretni situaciji. Državni organi smejo v posameznem primeru uporabiti le take ukrepe kontrole cen, ki so nujni glede na razlog ukrepa, v najmanjši možni meri omejujejo konkurenco in so najbližji normalnim tržnim razmeram ter najhitreje pripeljejo do odprave razlogov za ukrepe kontrole cen (tretji odstavek 3. člena ZKC). Vlada je torej pri svoji presoji vezana na strog test sorazmernosti v luči cilja minimalnega omejevanja konkurence in čimprejšnjega zagotavljanja prostih tržnih razmer.

Ukrepi kontrole cen so načeloma časovno omejeni. Ukrep kontrole cen traja, dokler obstaja zanj razlog, vendar ne dalj kot šest mesecev. Vlada lahko v utemeljenih primerih po poteku tega časa na podlagi predhodne analize stanja ukrep obnovi, razen ukrepov iz razlogov prve in druge alinee 8. člena ZKC (nujni ukrepi za gospodarsko politiko, ukrepi zaradi monopolnega ali obvladujočega položaja), ki lahko trajajo najdlje eno leto in jih Vlada lahko obnovi, ter ukrepov iz razlogov iz pete do vključno osme alinee, ki smejo trajati dokler traja prodaja, odkup, obveznost Republike Slovenije oziroma državna pomoč ali dajatev (drugi in tretji odstavek 8. člena ZKC). Časovna omejitev pomeni, da se morata obstoj razlogov za kontrolo cen in sorazmernost ukrepov v zvezi s tem vnovič preveriti in utemeljiti.

Državni organi imajo tudi obveznost, da prilagajajo kontrolo cen glede na spremembo nekaterih faktorjev, ki opredeljujejo kontrolirano ceno. Če odpadejo ali se zmanjšajo denarne obveznosti, ki so določene s predpisi in se vračunajo v ceno ob prodaji blaga (davki, prispevki, carine in druge dajatve), se morajo cene, za katere je določen ukrep kontrole cen, ustrezno zmanjšati, če predpis ne določa drugače (četrti odstavek 3. člena ZKC). Namen te določbe je v zapovedi Vladi, da prilagaja ukrepe kontrole cen tudi navzdol, če se spremenijo postavke, ki pomembno vplivajo na višino kontrolirane cene in katerih višino določajo državni organi. Iz te določbe se da še sklepati z argumentom *ad minore a maius*, da ima Vlada dolžnost sproti preverjati, ali sploh še obstajajo razlogi za ukrepe kontrole cen.

Zakon pooblašča Vlado, da z uredbo določi listo blaga, za katero se smejo uporabiti ukrepi kontrole cen zaradi razloga iz 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC. Ko Vlada določi listo, se s tem pri nadaljnjem sprejemanju uredb omeji glede kontrole cen na konkretne proizvode ali storitve s tega seznama (četrti do šesti odstavek 8. člena ZKC). Namen tega seznama je predvsem v relativni pravni predvidljivosti za tretje osebe, ki pa ni absolutna, saj lahko Vlada listo z novelo uredbe načeloma kadarkoli dopolni ali spremeni.⁶ Za ustavnopravno presojno in presojno z načelom zakonitosti je tako bolj pomembna preverba skladnosti uredbe Vlade, s katero se uveljavljajo ukrepi kontrole cen za konkretni proizvod ali storitev.

3. Podzakonska ureditev kontrole cen naftnih derivatov

Ključna pristojnost kontrole cen je v rokah vlade, ki jo od aprila 2000 dalje

6 Sodišče je obrazložilo, da ne gre za zlorabo zakonskega pooblastila, saj Vlada ni vezana na Uredbo o listi cen, tako da se lahko ukrep kontrole cen, če so izpolnjeni pogoji, nanaša na kateri koli proizvod. Odločba Ustavnega sodišča U-I-265/00, z dne 15. 1. 2004.

uresničuje z uredbami o oblikovanju cen naftnih derivatov. V uredbah sta predpisana dva ukrepa kontrole cen iz ZKC, in sicer določitev najvišje cene, pri čemer podjetja ne smejo prodajati blaga nad to ceno, lahko pa pod njo (1. točka 9. člena ZKC), ter določitev mehanizma cen, pri čemer se določi način oblikovanja cen, sestavine, ki jih podjetje sme ali mora ali ne sme upoštevati, ter merila, po katerih se cene ali njihove sestavine morajo ali smejo oblikovati (5. točka 9. člena ZKC). Osnova za določitev prodajne cene pred davki v 14-dnevnem obdobju je dvotedensko povprečje objavljenih dnevnih podatkov borznih cen posameznih derivatov na kotaciji CIF Mediteran, preračunanih iz dolarjev v domačo valuto po povprečnem srednjem tečaju Banke Slovenije, veljavnem na dan objave cen. Tako izračunanim cenam se prištejejo še marže trgovcev (ki so fiksne), prispevek za obvezne rezerve⁷, trošarine⁸ in DDV.

Dosedanje prakso prevevata dva različna pristopa. Za prvega velja, da je vlada celovito in nepretrgoma kontrolirala cene. Do konca leta 2015 je uredba veljala za vse naftne derivate, tako osnovne, s katerimi se zagotavlja redna oskrba potrošnikov (NMB 95, Diesel in kurilno olje), kot tudi naftne derivate, katerim so dodani različni aditivi za izboljšanje njihovih lastnosti (tako imenovana aditivirana oziroma tudi »*Super Brand goriva*«). Uredba prav tako ni razlikovala med prodajnimi mesti na avtocestah in drugod. Za to več kot petnajstletno obdobje je značilno, da so bili ponudniki naftnih derivatov bolj kot ne odrinjeni od usklajevanja metodologije oblikovanja cen, niso imeli bistvenega vpliva na določanje marže.⁹ Iz uredb in spremljajočih dokumentov ni bilo razvidno, na podlagi katerega specifičnega razloga iz prvega odstavka 8. člena ZKC so bile uredbe sprejete; prav tako so bile občasno pojasnila vlade zelo pavšalna ali krožne narave (v nasprotnem primeru bi se »cene določale prosto« oziroma bi prišlo do liberalizacije in pritiska na inflacijo)¹⁰, kot tudi notranje nasprotujoča (ne bo učinkov na javnofinančna sredstva in gospodarstvo v tekočem in naslednjih treh letih; v zadnjem času ob predlaganih spremembah oblikovanih cen vpliv na inflacijo neznaten)¹¹. Vlada pri kontroli cen naftnih derivatov nikoli ni segmentirano določila kontroliranih cen posameznim med seboj zamenljivih vrst naftnih derivatov, kot tudi nikoli ni obravnavala, kaj šele sprejela, milejšega ukrepa od določitve najvišje cene izmed

7 Oblikovanje in zagotavljanje obveznih rezerv nafte in njenih derivatov se financira iz posebnega nadomestila za izvrševanje gospodarske javne službe, ki ga kot obvezno članarino plačujejo uporabniki. Zavezancu se mesečna članarina določi tako, da se mesečne količine prodane nafte in njenih derivatov pomnožijo s članarino. Članarina se doda prodajni ceni pred obdavčitvijo in tako ne vključuje DDV. Glej Gabrijelčič M., Evrosistem, gibanje cen naftnih derivatov za potrošnike, v: Prikazi in analize 1/2012, Banka Slovenije, str. 19.

8 Okoljska dajatev se obračunava v določenem znesku na enoto obremenitve okolja z emisijo CO². Znesek (na liter) obremenitve določi Vlada s sklepom.

9 Obrazložitev predloga Uredbe iz leta 2012, EVA: 2012-2130-0024; obrazložitev predloga Uredbe iz leta 2013, EVA: 2013-2130-0027.

10 Obrazložitev predloga Uredbe iz leta 2012, EVA: 2012-2130-0024; obrazložitev predloga Uredbe iz leta 2013, EVA: 2013-2130-0027; obrazložitev predloga Uredbe iz leta 2010, EVA: 2010-2111-0021.

11 Po analogiji iz načrta uravnavanja reguliranih cen za leti 2014 in 2015, št. 30100-1/2014/5, z dne 22. 5. 2014; podprto tudi s podatki iz obrazložitev predloga Uredbe iz leta 2010, EVA: 2010-2111-0021 in obrazložitve Uredbe iz leta 2011, EVA: 2011-2111-0012.

nabora možnih ukrepov kontrole, določenih v 9. členu ZKC, pri čemer je po mnenju ustavnega sodišča določitev najvišje cene eden najstrožjih ukrepov in terja vsakokratno iskanje milejšega ukrepa.¹²

V prelomnem letu 2016 je prišlo do vrste sprememb pri pripravi in sprejemu uredb. Najprej se je skrajšala veljavnost posamezne uredbe, iz nekdanjih enega leta ali pol leta na 4 mesece in celo 2 meseca. V februarju 2016 je bilo v predlogu uredbe zapisana odločitev, da se bo izvajala postopna liberalizacija cen naftnih derivatov in se bo poskušalo vzpostaviti selektivnost pri določanju cen naftnih derivatov, upošteva zamenljivost. V uredbi iz junija 2016 pride do liberalizacije cen za neosvinčene bencine višjih oktanskih vrednosti in ekstra lahkega kurilnega olja. Naroči se analiza o javno finančnih učinkih postopne liberalizacije cen naftnih derivatov, ki se prodajajo na bencinskih servisih na servisnih prometnih površinah avtocest in hitrih cest. Z uredbo iz novembra 2016 do pomembnega preskoka, namreč kontrola cen se ne uporablja za oblikovanje cen naftnih derivatov, ki se prodajajo na bencinskih servisih na servisnih prometnih površinah avtocest in hitrih cest. Z drugimi besedami, liberalizacija kontrole cen naftnih derivatov je dvosmerna, in sicer se opušča kontrola cen določenih derivatov in na določenih prodajnih mestih.

4. Splošno o svobodni gospodarski pobudi

Splošna gospodarska pobuda iz 74. člena Ustave je ena tistih človekovih pravic – ne glede na to, da je urejena v poglavju Gospodarska in socialna razmerja –, ki je ni mogoče uresničiti neposredno na podlagi Ustave,¹³ temveč zahteva zakonsko urejanje.¹⁴ Po vsebini, Ustava zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo vsem gospodarskim subjektom pri njihovem gospodarskem poslovanju, kar pomeni predvsem svobodno ustanovitev gospodarskega subjekta (pod zakonskimi pogoji), njegovo vodenje v skladu z ekonomskimi načeli (upoštevaje prisilne predpise), svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekti uresničujejo svoje pridobitne interese v konkurenci na trgu, izbiro poslovnih partnerjev in podobno, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti.¹⁵ Zakonodajalec je celo dolžan normativno urediti pogoje in način opravljanja gospodarske dejavnosti, kadar to zahteva javna korist. Opustitev bi predstavljala protiustavno pravno praznino.¹⁶

Svobodna gospodarska pobuda izhaja iz istega temelja kot splošna svoboda ravnanja, po kateri je posamezniku načeloma dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano ali zapovedano.¹⁷ S svobodno gospodarsko pobudo je Ustava omogočila vsem posameznikom ne glede na to, ali so pravne ali fizične osebe, da uresničujejo svoj

12 Odločba Ustavnega sodišča U-I-10/00, z dne 14. 3. 2002.

13 Odločba Ustavnega sodišča U-I-218/04, z dne 20. 4. 2006.

14 Zagradišnik R., komentar k 74. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev komentarja-A (ur. Šturm L.). FDEŠ: Ljubljana, 2011, str. 1040.

15 Odločba Ustavnega sodišča U-I-59/03, z dne 13. 5. 2004.

16 Odločba Ustavnega sodišča U-I-16/98, z dne 5. 7. 2001.

17 Sklep Ustavnega sodišča U-I-234/97, z dne 27. 11. 1997.

ekonomski interes, ki je predvsem v pridobivanju dohodkov in ustvarjanju dobička.¹⁸

5. »Fair balance« presoja po ESČP

1. člen Protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic opredeljuje varstvo premoženja, tako da ima vsaka fizična ali pravna oseba pravico do mirnega uživanja svojega premoženja. Premoženje ne sme biti nikomur odvzeto, razen če je to v javnem interesu, v skladu s pogoji, ki jih določa zakon ter ob spoštovanju splošnih načel mednarodnega prava. Ta določba pa nikakor ne omejuje pravice držav, da uveljavijo zakone, za katere menijo, da so potrebni za nadzor nad uporabo premoženja v skladu s splošnimi interesi ali za zagotovitev plačila davkov, drugih prispevkov ali denarnih kazni.

ESČP v svoji sodni praksi niha glede pravne kvalifikacije mirnega uživanja premoženja in dopustnosti posegov vanjo in nenatančno opredeljuje, ali gre za poseg v pravico ali ukrep odvzema premoženja ali kontrole uporabe premoženja, kar pa niti ni tako važno, saj velja načeloma za vsa tri pravila isti kriterij presoje, tj. »fair balance« test.¹⁹ Država mora izkazati legitimen interes za poseg v mirno uživanje lastnine, da ga opraviči, mora biti poseg zakonit in ne sme prekomerno posegati v lastnikovo pravico do lastnine (»fair balance«). Glede legitimnega interesa se ESČP redko spušča v podrobno presojo, zadostuje, da je interes ustrežno ugotovljen s strani nacionalnih organov (ne sme pa biti arbitraren ali brez vsake legitimne podlage). V tem oziru imajo države široko polje presoje urejanja (wide margin of appreciation), ki je praviloma nesporno.

Sodišče nato preide na preverbo zakonitosti posega, pri čemer več ne presoja »fair balance« kriterija, če že ugotovi nezakonitost posega.²⁰ Vendar tudi tu praksa niha, sodišče se presoji zakonitosti občasno izogne oziroma je ne izpostavi posebej, še zlasti če je iz primera očitno razvidno, da kriterij »fair balance« ni bil spoštovan. Posegi v pravico po nacionalnem pravu morajo biti dostopni, natančni in predvidljivi.²¹ Sodišče se praviloma ne bo spustilo v presojo razlage ali uporabe nacionalnega prava, razen če je bilo to uporabljeno očitno napačno ali s ciljem doseči arbitrarne rezultate.²² Načeloma je zakonska delegacija širokih pooblastil na izvršne organe v državi, da sprejemajo izjemne ukrepe, v skladu s Konvencijo, vendar se ta pooblastila ne smejo izvrševati na podlagi nepojasnljive politike (kršitev načela predvidljivosti), posamezniku pa morajo biti dostopna procesna sredstva, s katerimi bi lahko preprečil

18 Zabel B., Svobodna gospodarska pobuda v praksi Ustavnega sodišča, v: Podjetje in delo 3-4 (2009) XXXV, str. 535.

19 Sodba ESČP Sporrang and Lönnroth v Sweden, št. 7151/75, z dne 23. 9. 1982. Glej več Harris, O'Boyle, Warbrick. Law of European Convention on Human Rights, druga izdaja. Oxford University Press: Oxford, 2009, str. 666-668; van Dijk, van Hoof, van Rijn, Zwaak (ur.). Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, četrta izdaja. Intersentia: Antwerpen, 2006, str. 864.

20 Sodba ESČP Iatridis v. Greece, št. 31107/96, z dne 25. 3. 1999.

21 Sodba ESČP Carbonara and Ventura v Italy, št. 24638/94, z dne 30. 5. 2000.

22 Sodba ESČP Beyeler v Italy, št. 33202/96, z dne 5. 1. 2000.

nepošteno uporabo oblasti.²³

Na podlagi predstavljenih okoliščin v Sloveniji do leta 2015 bi lahko bilo takšno oblikovanje kontroliranih cen naftnih derivatov v nasprotju s konvencijsko pravico do mirnega uživanja premoženja, saj trgovci z naftnimi derivati v Sloveniji nimajo vpliva na določanje marže in nimajo učinkovitega pravnega sredstva, če bi bila marža določena arbitrarno ali brez razumne osnove ali če bi bila glede na vse zakonske zahteve postavljena tako, da bi imela učinke enakovredne razlastitvi (t.i. indirect expropriation).²⁴ Vendar moramo upoštevati, da prepušča ESČP državam članicam široko polje presoje pri zasledovanju legitimnih ciljev, da je pred ESČP oblikovana predvsem sodna praksa na področju formalnih in dejanskih razlastitev in da prakse, podobne našemu primeru še ni, zato konkretnjših sklepov zgolj na podlagi prakse ESČP ne moremo narediti. Po spremembi paradigme kontrole cen letu 2016 je tveganje kršitve konvencijskih pravic še manjše.

6. Dopustnost omejevanja svobodne gospodarske pobude v sodni praksi Ustavnega sodišča

Svobodna gospodarska pobuda, kot že pojasnjeno, ni absolutna pravica in ni neomejena. Omejitve (v najširšem pomenu besede) so opredeljene neposredno s samim 74. členom Ustave tako z vidika načina uresničevanja pravice kot tudi z ustavnimi omejitvami ter zakonskimi pridržki. Kar se tiče slednjih, je v drugem odstavku 74. člena Ustave določeno, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Tretji odstavek istega člena pa prepoveduje neloyalno konkurenco in omejevanje konkurence (v nasprotju z zakonom). Poleg tega je dopustno omejiti svobodno gospodarsko pobudo tudi na podlagi splošnih ustavnih pravil o omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin po tretjem odstavku 15. člena Ustave. V skladu z ustaljeno ustavnosodno prakso so omejitve dopustne na podlagi legitimnega in stvarno upravičenega ustavno pravnega cilja. Obenem mora biti poseg v svobodno gospodarsko pobudo v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave, zlasti v skladu z načeli predvidljivosti, jasnosti in nedvoumnosti predpisov), predvsem pa se mora uresničevati načelo, da posegi oblastnih organov ne posegajo pretirano v pravni položaj posameznikov tudi, kadar se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti iz 2. člena v povezavi s tretjim odstavkom 15. člena Ustave). Ustavno sodišče je vzpostavilo tristopenjski test za oceno dopustnosti omejevanja človekovih

23 Sodba ESČP Hentrich v France, št. 1316/88, z dne 22. 9. 2004. Na tem mestu opozarjamo, da je šlo v tej zadevi za davčni postopek v Franciji, a vseeno ni mogoče zanemariti dejstva, da sodišče ocenjuje predvidljivost ravnanja države in pri presoji upošteva tudi okoliščino, ali lahko posameznik s pravnimi sredstvi izpodbija po njegovem mnenju arbitrarno odločitev oblastnih organov.

24 Glede dejanske razlastitve je nosilni primer sodba ESČP Spornong and Lönnroth v Sweden, št. 7151/75, z dne 23. 9. 1982. Več Schreuer C., *The Concept of indirect Expropriation under the ETC and other Investment Protection Treaties*. 20. 5. 2005, dostopno na: http://www.univie.ac.at/intlaw/pdf/csunpubpaper_3.pdf.

pravic glede prekomernosti oblastnega ukrepa, in sicer s strogim testom sorazmernosti presoja: ali je poseg nujen za doseg zasedovanega cilja; ali je poseg primeren za doseg zasedovanega cilja oziroma ali je ta cilj s posegom dejansko mogoče doseči; ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasedovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti).²⁵

Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva ne bi bilo v skladu z Ustavo.²⁶ Pri njegovem omejevanju ima zakonodajalec široko polje proste presoje za vzpostavitev ekonomske politike na posameznih področjih družbenega življenja, ki jo šteje kot najprimernejšo za doseganje splošne družbene blaginje, zato je po mnenju Ustavnega sodišča skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave dopustno omejiti določene oblike podjetništva. V primeru izkazane javne koristi lahko zakonodajalec določi posebne subjektivne ali objektivne pogoje za podjetniško delovanje, ki pomenijo omejitve svobodne gospodarske pobude. Ali pomeni posamezen zakonodajni ukrep na področju gospodarske dejavnosti način uresničevanja svobodne gospodarske pobude ali že njeno omejevanje, je stvar vsakokratne presoje konkretne ureditve.²⁷ Meja presoje je gibljiva, je pa 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, da oblikuje gospodarsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, in ga pooblašča za sprejetje ukrepov, s katerimi bo lahko zagotovil uresničitev ciljev te politike.²⁸ Zakonodajalcu je 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.²⁹

Vsebina in meje javne koristi so razvidne iz zakonske ureditve posameznega področja.³⁰ Vsebinsko gledano jo je zakonodajalec opredelil v okviru širokega polja proste presoje v prvem odstavku 8. člena ZKC. Gre za razloge, ki so v svojem bistvu netržni, a so zaradi izjemne dejanske in trenutne situacije – po mnenju vladne politike – (začasno) pomembnejši od nevmešavanja vlade v poslovanje subjektov na trgu v tržnem gospodarstvu. Iz tega lahko sklepamo, da je normalno delovanje tržnega gospodarstva, kar naj bi Slovenija bila, v svoji osnovi pomembnejša in trajnejša vrednota kot zakonsko dopuščeni posegi oblastnih organov v tržne odločitve na

25 Odločba Ustavnega sodišča U-I-77/93, z dne 6. 7. 1995; Šturm L., komentar k 2. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Šturm L.). FDPEŠ, Ljubljana, 2002, str. 55-56.

26 Odločba Ustavnega sodišča U-I-218/04, z dne 20. 4. 2006; Odločba Ustavnega sodišča U-I-16/98, z dne 5. 7. 2001.

27 Meja med načinom uresničevanjem in omejevanjem pravic iz 74. člena URS je bila v sodni praksi dolgo zabrisana. Več Renata Zagradišnik, komentar k 74. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev komentarja-A (ur. Lovro Šturm). FDEŠ, Ljubljana, 2011, str. 1039-1040.

28 Odločba Ustavnega sodišča U-I-311/11, z dne 25. 4. 2013.

29 Odločba Ustavnega sodišča U-I-145/95, z dne 9. 11. 1995.

30 Odločba Ustavnega sodišča U-I-76/91, z dne 10. 3. 1994.

področju oblikovanja cen. Dolgoročno je torej treba javno korist iz drugega odstavka 74. člena opredeliti kot vzpostavitev oziroma ohranjanje normalnih tržnih razmer, drugi kriteriji, kot je npr. interes gospodarske politike, pa lahko prevladajo zgolj začasno (1. alineja prvega odstavka 8. člena ZKC). Dodatno, javna korist je dolgoročno opredeljena tudi s ciljem zagotavljanja konkurence. Z umestitvijo varstva konkurence v ustavno ureditev podjetništva je poudarjeno, da izraz svobode podjetništva ni samo v pravici do svobodne gospodarske pobude, ampak tudi v enakih možnostih opravljanja pridobitne dejavnosti za vse subjekte na trgu.³¹

Iz obrazložitve predloga zakona o kontroli cen³² je razvidno, da so bila splošno sprejeta načelna izhodišča z naslednjimi načeli: da so ukrepi kontrole cen le izjemni ukrepi (načelo minimalnega posega), da so ukrepi dopustni le zaradi razlogov, ki so dovolj določno navedeni v zakonu (načelo legalitete), da ima glavno pristojnost Vlada ter da mora biti zakon primerljiv s pravnimi redi držav s tržnim gospodarstvom in prilagojen pravnemu redu Evropske unije. Javna korist je, v manjši meri, opredeljena tudi z omenjenimi razlagalnimi načeli, ki jih je treba upoštevati pri presoji ustavnosti predpisov s področja kontrole cen. Pri presoji javne koristi je treba ločiti dve situaciji, in sicer presojo le-te pred uvedbo kontroliranih cen in po njej. Pri premisleku o uvedbi kontroliranih cen mora Vlada izbrati takšne ukrepe, ki najhitreje pripeljejo do odprave razlogov za ukrepe kontrole cen. Za čas po uvedbi kontroliranih cen pa je zakonodajalec s tem zavezal Vlado k ravnanjem, ki naj čimprej pripeljejo do odprave razlogov za ukrepe kontrole cen, v nasprotnem postane začasni ukrep po svojih učinkih *de facto* trajni ukrep. Vlada nima odgovornosti rezultata, vendar pa morajo njena aktivna ravnanja izkazovati razumno prizadevanje, da odpravi razloge, ki so sploh privedli do uvedbe kontrole cen. Pasivnost Vlade oziroma opuščanje razumnih dejanj v tej smeri samo po sebi še ne pomeni, da so ukrepi kontrole cen nezakoniti že iz tega razloga, vendar lahko skupaj z ostalimi dejavniki, kot so manjši pomen ali celo neobstoj javnega interesa oziroma obstoj milejših ukrepov, pomembno prispeva k takšni ugotovitvi. Z drugimi besedami, po zakoniti uveljavitvi ukrepa kontrole cen je pri vnovični presoji javnega interesa, npr. pri obnovitvi ukrepov po izteku predhodnega ukrepa, treba upoštevati še interes podjetij in tudi države, da se odpravijo razlogi za ukrepe kontrole cen.

Zaradi širokega polja proste presoje za vzpostavitev ekonomske politike Ustavno sodišče zakonodajalcu posledično dopušča več manevrskega prostora in bolj ohlapno presoja skladnost oblastnih ukrepov po kriteriju sorazmernosti. To je ilustrativno razvidno iz enega starejših primerov v zvezi s kontrolo cen, ki ga je obravnavalo Ustavno sodišče. V tedaj veljavnem zakonu o cenah ni bilo izrecno navedeno, da mora biti ukrep kontrole cene nujen za doseg enega od legitimnih ciljev, ki jih je zakon o cenah predpisal.³³ Zato je Ustavno sodišče v zadevi U-I-128/95, z dne 7. 11. 1996

31 Bojan Zabel, v: Peter Grilc in ostali: Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence s komentarjem (ZPomK-1). GV Založba: Ljubljana, 2009, str. 40.

32 Predlog zakona o kontroli cen, EPA1058 – II – druga obravnava, Poročevalec Državnega zbora, št. 47, letnik XXV, z dne 22. junija 1999.

obrazložilo, da z vidika sorazmernosti zadošča, da ukrep »ni v nerazumnem nesorazmerju«. Ustavno sodišče se namreč pri presoji ustavnosti in zakonitosti ukrepa kontrole cen omeji na vprašanja: ali ukrep ni v nasprotju z namenom zakonskega pooblastila, ali pooblastilo ni zlorabljeno, ali breme ukrepa ni v nerazumnem nesorazmerju z učinki, ki naj jih doseže, ali ukrep ni sprejet na nezakonit način in ali z njim ni kršen kakšen drug zakon. Ustavno sodišče je že večkrat odločilo, da se utemeljenost uporabe ukrepov v posameznem primeru izmika pravni presoji, saj so argumenti zanjo v makroekonomski in mikroekonomski politiki, ki uravnava celotno družbeno gospodarstvo in vključuje elemente predvidevanja; posamičnega ukrepa tako ni mogoče presojati iztrgano, temveč le kot del organske celote položaja in razvojnih teženj gospodarstva.³⁴ Večjih ali manjših upravičenosti in primernosti izpodbijanih uredb z ekonomskega stališča, glede na ekonomske učinke, ki naj jih dosežeta, Ustavno sodišče ni pristojno ocenjevati.³⁵ Kot bomo videli, omenjeni odločbi Ustavnega sodišča nista neposredno relevantni glede kontrole cen naftnih derivatov zaradi bistveno drugačnih zakonskih podlag tedaj in danes.

7. Načelo legalitete

Ustava v 120. členu določa, da so izvršilni organi, vključno z Vlado, pri svojem delovanju tako formalno kot vsebinsko vezani na zakon. Vlada lahko izdaja podzakonske akte, s katerimi podrobneje opredeli vsebino zakona, pri čemer pa ne sme prekoračiti njegove vsebine. Posegi v pravice in svoboščine posameznikov so na podlagi 3. člena Ustave (delitev oblasti) in 15. člena Ustave (omejevanje pravic) dovoljeni le z zakonom. ZKC z omogočanjem nadzora cen posega v svobodno podjetniško pobudo, kar izhaja tudi iz več odločb Ustavnega sodišča (npr. U-I-145/93). Vlada posega v cene z uredbo, za katero ima izrecno zakonsko pooblastilo v prvem odstavku 8. člena ZKC. Ni sporno, da je pooblastilo v zakonu za sprejem podzakonskega predpisa ustrezno urejeno in ni v nasprotju z Ustavo in EKČP.³⁶ Prav tako ni sporno, da ZKC močno omejuje Vlado pri njenih posegih v oblikovanje cen, s čimer se krepi vezanost izvršilnih organov na zakon. Tako taksativno in načeloma dovolj določno našteva razloge, zaradi katerih je poseg v svobodno oblikovanje cen dopusten. Zakon zahteva, da Vlada natančno opredeli in obrazloži, zakaj so pogoji za kontrolo cen izpolnjeni (»le zaradi razlogov, določenih z zakonom«, prvi odstavek 3. člena ZKC). Poleg tega pa posege omejuje tudi časovno, saj je poseg dopusten, dokler trajajo razlogi oziroma za največ šest mesecev (izjemoma eno leto v primeru 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC). Vlada se v uredbi o listi blaga in storitev izrecno sklicuje na ti dve točki. A iz preambule uredbe ni mogoče neposredno razbrati, na kateri razlog iz prvega odstavka 8. člena ZKC se opira Vlada. Dodatna težava v zvezi z

34 Odločba Ustavnega sodišča U-I-128/95, z dne 7. 11. 1996.

35 Odločba Ustavnega sodišča U-I-265/00, z dne 15. 1. 2004.

36 Izrecno pooblastilo v zakonu sploh ni ustavno zahtevano. Odločba Ustavnega sodišča U-I-285/99, z dne 10. 7. 2002.

načelom zakonitosti bi lahko bila tudi v tem, da so ukrepi kontrole cen nujni le zaradi doseganja ciljev in ukrepov gospodarske politike, ki so določeni z akti državnega zbora (1. točka prvega odstavka 8. člena ZKC). Takšnih aktov državnega zbora, ki bi celovito opredelili omenjene cilje in ukrepe, po našem vedenju ni. Dopuščamo, da se ti dajo razbrati posredno iz obstoječe zakonodaje, kar pa je vseeno dokaj nenavadno in odstopa od razumnega spoštovanja načela predvidljivosti predpisov. Dodaten indic, da Vlada nima ustreznega vodila za gospodarsko politiko v aktih državnega zbora, je v tem, da pri sprejemanju uredb sklicuje na akte, ki orisujejo gospodarsko politiko, a jih je sprejela sama (Načrtu uravnavanja reguliranih cen).

Ustavno sodišče torej presodi, ali je Vlada pri izdajanju podzakonskih aktov izbrala pravi temelj, ali je pri sprejemu ukrepov oziroma aktov ravnala v skladu z zakonskim pooblastilom ter ali je z izdajo aktov zadostila legalitetnemu načelu tudi v vsebinskem pogledu.³⁷ Ob presoji ukrepov, sprejetih s podzakonskimi akti na podlagi zakona, se upošteva tudi namen zakonskega pooblastila, dejanski razlogi za sprejem ukrepa, razmerje med bremenom ukrepa in učinki, ki naj se z njim dosežejo, ter način sprejema ukrepa. A ti stališči ne dajeta odgovora na situacijo, ko se Vlada po vsebini ni izjasnila o izpolnjevanju pogojev za izdajo podzakonskega predpisa.

Načelo legalitete je tesno povezano tudi s kvaliteto zakonskega in podzakonskega urejanja, kar v skladu z ustaljeno sodno prakso sodi v okvir načela pravne države (2. člen Ustave), še zlasti jasnost, razumnost, nedvoumnost in predvidljivost predpisov. Čeprav je zakonodajalec v zadostni meri in dovolj natančno zarisal meje zakonskega omejevanja svobodne gospodarske pobude, pa iz ravnanj oziroma opustitev Vlade – zlasti v pomanjkljivih obrazložitvah predlogov uredb – izhaja, da ni mogoče preveriti, ali so bile njene odločitve sprejete arbitrarno ali pa vendarle temeljijo na opravičljivih in dejanskih razlogih. Vlada, kot rečeno, nima zakonskega pooblastila, da bi lahko popolnoma neomejeno sprejemala ukrepe kontrole cen na podlagi proste presoje pri urejanju gospodarske politike.³⁸ V to smer, po analogiji z zakonodajalcem, se nagiba tudi stališče nemškega zveznega ustavnega sodišča, saj »mora [normodajalec] proučiti prognozo lastnih normativnih odločitev, sprejeti kompleksno *ex ante* opravljeno oceno. Ustavnemu sodišču mora biti omogočen vpogled v prognoziranje preko zapisnikov sej, predlogov itd. Ker je ves potek sprejemanja izpodbijanega [predpisa] pokazal, da se prognoza posledic pri sprejemanju tega predpisa ni upoštevala, tudi strog preizkus izpodbijanega zakona z vidika argumentacije rešitev niti ni bil možen.«³⁹ Iz tega stališča je razvidno, da načelo predvidljivosti predpisa in njegovih učinkov ni namenjeno le naslovníkom predpisa, temveč tudi za morebitno kasnejše sodno odločanje in zagotavljanje spoštovanja načel pravne države. Če navedemo zgolj enega

37 Odločba Ustavnega sodišča U-I-118/95, z dne 11. 3. 1999; odločba Ustavnega sodišča U-I-145/95, z dne 9. 11. 1995.

38 Določena mera vladnega manevrskega prostora je razvidna iz ustavnosodne prakse, ki se izogiba presoji usklajenosti z gospodarsko politiko države. Odločba Ustavnega sodišča U-I-145/95, z dne 9. 11. 1995; odločba Ustavnega sodišča U-I-128/95, z dne 7. 11. 1996.

39 Povzeto po Šinkovec J., Konkurenca: O ustavnosti zakona o kontroli cen, v: Pravna praksa 27-28 (1999), str. 13.

izmed mnogih primerov: Vlada je v Načrtu uravnavanja reguliranih cen za leti 2012 in 2013 predvidela 2% povečanje višine marže za leto 2014, v postopku sprejemanja naslednje uredbe pa je na predlog ministrstva za finance ravnala v nasprotju s tem načrtom. S tem je posegla tudi v načelo predvidljivosti pravnega urejanja. Dopusten in tehten je ugovor, da načrt ni zavezujoč pravni akt. Vendar pa je prišlo tudi do neobrazloženega odstopa od predvidenega ravnanja Vlade, kar povzroča negotovost pri planiranju gospodarskih subjektov v bodoče, saj se ne morejo zanesti na odločitve Vlade glede višine marž v prihodnji uredbi. Skupaj z ostalimi razlogi, ki kažejo na znatno pomanjkanje dolžne skrbnosti in brezbriznost Vlade, je tako naslovnikom kot sodnim organom onemogočena razumna seznanitev z namenom in razlogi uredbe.

Pomemben indic, da gre za arbitrarno ravnanje Vlade pri sprejemanju uredb vse do konca leta 2015, se kaže v njihovih skopih obrazložitvah. Prvič, obrazložitev predloga uredbe je bila šablonska in bolj kot ne identična obrazložitvam prejšnjih uredb, zlasti pa tisti, ki je začela veljati leto poprej. Drugič, kot edini razlog za sprejem uredb se je navajal, da bi v nasprotnem prišlo do liberalizacije določanja cen naftnih derivatov. Takšno stališče je zgrešeno, saj je liberalizacija določanja cen ne samo legitimen, ampak tudi končni cilj slovenske ustavne in zakonske ureditve svobodne gospodarske pobude in konkurenčnega trga. Povrhu se v obrazložitvi predloga uredb iz leta 2012 in 2013 skriva krožni in ničvreden argument, češ Vlada se zavzema za ukrep, ki bo omejil svobodno odločanje o cenah naftnih derivatov, sicer bo določanje cen le-teh svobodno.

8. Načelo sorazmenosti

8.1. Splošno o načelu sorazmernosti

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 legitimen 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 dosego zasledovanega cilja v tem smislu, da je zasledovani cilj s posegom dejansko mogoče doseči; če ga ni mogoče doseči, poseg ni primeren; (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).⁴⁰ Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten. Čeprav tako EKČP kot Ustava dopuščata široko polje zakonodajnega urejanja

40 Odločba Ustavnega sodišča U-I-18/02, z dne 24. 10. 2003.

gospodarske aktivnosti, se je zakonodajalec odločil za omejitev pooblastil Vladi. Iz določb ZKC izhaja, da je naložil Vladi sprejem takšnih odločitev, ki v najmanjši možni meri omejujejo svobodno gospodarsko pobudo. Vlada mora pri svojih odločitvah ravnati v skladu s strogim testom sorazmernosti, ki ob izkazovanju legitimnega cilja, obsega še test primernosti, test nujnosti in test sorazmernosti v ožjem pomenu besede (neprekomernost).

Test sorazmernosti je uporaben predvsem v situacijah, ko se preverja ustavna skladnost zakonske ureditve ali enkratnega ravnanja izvršilnih organov. Vprašanje je, če ga je treba dopolniti v tistih primerih, ko gre za serijo istovrstnih ali vsebinsko zelo podobnih oblastnih ravnanj v daljšem obdobju. Izhajamo iz tega, da naj bi zakon ali drugi predpis, ki posega v izvrševanje človekove pravice, skozi dalj časa trajajoče obdobje dosegel svoj namen (oziroma bi ga vsaj moral ob normalnem toku dogodkov) in da družbene razmere oziroma druge nujnosti, ki so narekovale njihov sprejem in izvrševanje, ne bi več obstajale. Zakon o kontroli cen je tak pravni predpis, saj ga je že po volji zakonodajalca dovoljeno izvrševati le v časovno omejenem obdobju. Samo če bi zakonodajalec ali Vlada izkazala, da navkljub vsem naporom in iskanju drugih rešitev ni in ne bo mogoče odpraviti razlogov za ukrepe kontrole cen, bi lahko sklepali, da gre za *de facto* časovno neomejen ukrep, ki bi bil lahko izjemoma dopusten.

Če so predpisi kontrole cen po svoji vsebini in namenu časovno omejeni, se ni mogoče izogniti vprašanju, ali se strogost presoje načela sorazmernosti s potekom časa oziroma po večkratnih obnovitvah veljavnosti ukrepa kontrole cen stopnjuje. Iz tretjega vidika načela sorazmernosti (sorazmernost *stricto sensu*) je mogoče izpeljati test, ki ga Alexy in Rivers pojmujeta kot drugi zakon tehtanja (*ang.* second law of balancing), ki dopolnjuje znani Alexyjev »balancing test«. ⁴¹ Drugi zakon tehtanja pravi, da bolj kot je izrazit poseg v ustavno pravico, bolj gotove morajo biti premise, na katerih poseg temelji. ⁴² Če prenesemo to formulo glede intenzivnosti v okvir (ustavno)sodnega nadzora, se formula preoblikuje: bolj kot je intenzivna omejitev pravice, bolj intenziven mora biti (ustavno)sodni nadzor omejitve. Rivers doda še dva vidika omenjene formule, in sicer bolj kot je pomembna pravica, manjši je obseg strukturne diskrecije oblastnih organov in več procesnih garancij mora biti na voljo, da se lahko ugotovi dejansko stanje, na podlagi katerega se oblikuje oblastna politika. ⁴³ Če prenesemo omenjene ugotovitve na konkretno situacijo ukrepov kontrole cen, lahko izpostavimo naslednje: v kontekstu nenehnega podaljševanja veljavnosti ukrepov kontrole cen, pride že na podlagi poteka časa do premika pri vrednostnem tehtanju med pomenom javnega interesa za kontrolo cen in svobodne gospodarske pobude, in sicer v korist slednje. Z

41 Kritično do slednjega Habermas J., *Between Facts and Norms*. Trans. W. Rehg. Cambridge: Polity, 1996, str. 256, ter z opozorili na slabosti testa tudi sodnik Jan Zobec v pritrtilnem ločenem mnenju k odločbi Ustavnega sodišča U-II-1/10, z dne 10. 6. 2010, op. 1.

42 Rivers J., *Proportionality, Discretion and the Second Law of Balancing*. v: G. Pavlakos (ur.). *Law, Rights and Discourse: The Legal Philosophy of Robert Alexy*. Hart: Oxford, 2007, str. 185. Za pregled poskusa dopolnitve drugega zakona tehtanja glej Klatt M., Meister M., *The Constitutional Structure of Proportionality*. Oxford University Press: Oxford, 2012, str. 122-123.

43 Primerjaj Rivers J., *Proportionality and Variable Intensity of Review*, v: *The Cambridge Law Journal* 65 (2006) 1, 2006, str. 202.

drugimi besedami, dlje časa je omejena svobodna gospodarska pobuda s ponavljajočimi se posegi, bolj strog mora biti (ustavno)sodni nadzor ustavnosti in zakonitosti ukrepov kontrole cen.

8.2. Nujnost in začasnost ukrepov po Zakonu o kontroli cen: zakonodajalčeva samo-omejitev polja široke politične presoje ekonomske politike

Državni organi smejo v posameznem primeru uporabiti le take ukrepe kontrole cen, ki so:

- nujni glede na razlog ukrepa,
- v najmanjši meri omejujejo konkurenco in so najbližji normalnim tržnim razmeram ter
- najhitreje pripeljejo do odprave razlogov za ukrepe kontrole cen (tretji odstavek 3. člena ZKC).

Vsa tri merila so neločljivo povezana z načelom sorazmernosti, in sicer glede nujnosti, intenzitete in omejenosti trajanja ukrepa. Zakonodajalec z zahtevo po nujnosti ukrepa glede na razlog ukrepanja preprečuje izvršilnim organom, da bi poljubno izbirali ukrepe, s katerimi želijo doseči zakonodajno opredeljene legitimne cilje, in jim zapoveduje, da pri sprejemanju ukrepov razmišljajo racionalno in odločajo argumentirano.⁴⁴ Nujni so tako samo tisti ukrepi, brez katerih bi bilo tako rekoč neverjetno, da bi bil cilj v polni meri dosežen.⁴⁵ Ker morajo ukrepi v najmanjši meri omejevati konkurenco, je v konkretnem primeru dopusten le tisti, ki ob zagotovitvi javne koristi v največji možni meri ohranja svobodno gospodarsko pobudo in s tem tudi konkurenco ter čim bolj normalne tržne razmere.

Zakon je s časovno omejitvijo trajanja ukrepov kontrole cen, opredeljenih v specifični uredbi prepovedal uveljavitev trajnih ukrepov kontrole cen. Če bi bili ti ukrepi dopuščeni trajno, bi dejansko *contra constitutionem* prišlo do bistvene konceptualne spremembe vrednostne podstatii slovenske ustavnosti, ki temelji na odmiku od nekoč dominantnega državnega kontroliranja gospodarskih subjektov in posledičnemu prevzemu načel in pravil tržnega gospodarstva. Čeprav je veljavnost posamezne uredbe časovno omejena, zakon dopušča sprejem nove uredbe, ki – ob izpolnjevanju ustavnih in zakonskih pogojev – lahko ponovno uveljavi iste ukrepe, ki so veljali po prejšnji uredbi. Poleg prepovedi trajnih ukrepov, časovna razsežnost načela sorazmernosti od izvršilnih organov zahteva ponovno preučitev obstoja javne koristi ali drugih razlogov, ki dopuščajo uveljavitev ukrepov kontrole cen, ter njihovo ponovno obrazložitev. Izvršilni organ bi načeloma moral, ob hkratnem upoštevanju načel nujnosti in minimalne invazivnosti ukrepa, ves čas veljavnosti ukrepa preverjati, ali še obstojijo razlogi za veljavnost ukrepov, ali so ukrepi še primerni in nujni ter ali

44 Šinkovec J., Konkurenca: O ustavnosti zakona o kontroli cen, v: Pravna praksa 18 (1999) 27-28, str. 12.

45 Podobno Šturm L., komentar k 2. členu, v: Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev komentarja-A (ur. Šturm L.). FDEŠ, Ljubljana 2011, str. 19.

niso prekomerni glede na cilje. Pomembno je torej poudariti, da zakonitost in ustavna skladnost ene uredbe o kontroli cen nimata nobenega *spill-over* učinka na zakonitost in ustavno skladnost njeje sledeče uredbe. Kot poudarja Teršek, za vsako novo podaljšanje je ponovno potrebna analiza stanja.⁴⁶ Ustavno sodišče je že pojasnilo, »[k]er gre za interventne ukrepe države, je treba ob vsakem sprejemu ukrepa določitve cen posebej oceniti, ali obstajajo pogoji za predpisovanje posameznega ukrepa. To je treba oceniti tudi v vsakem primeru, kadar predpiše Vlada podaljšanje določenega ukrepa oziroma kadar ob izteku veljavnosti prejšnjega uveljavi nov vsebinsko enak ukrep. Nikakor pa ne bi bilo v skladu z načelom svobodnega oblikovanja cen, če bi država spremenila začasne ukrepe določitve cen v trajen sistem.«⁴⁷

Bistveno sporočilo tretjega odstavka 3. člena ZKC ni zgolj v opredelitvi testa sorazmernosti, prilagojenega specifikam državnega urejanja kontrole cen, temveč v zakonodajalčevi samo-omejitvi polja široke politične presoje pri določitvi in izvrševanju ekonomske politike. Z uveljavitvijo najstrožjega testa sorazmernosti je zakonodajalec v bistveni meri omejil polje proste presoje Vlade oziroma, kot pravi Rivers, strukturno diskrecijo pri izvajanju ukrepov kontrole cen. Takšno samo-omejevanje zakonodajalca ni odsev ustavne nujnosti, temveč gre za politično odločitev. Čeprav sodna praksa ESČP in sodna praksa Ustavnega sodišča tako zakonodajalcu kot tudi izvršnim organom načeloma dopuščata zelo svobodno urejanje gospodarskih in ekonomskih zadev, sta zaradi strogih zakonskih načel o nujnosti in začasnosti ukrepov za konkretni primer v veliki meri nepomembni.

8.3. *Prenehanje obstoja javnega interesa*

Če zakonodajalec nima več legitimnega cilja omejevati cenovno politiko ponudnikov na trgu *in abstracto* ali Vlada nima več tega cilja *in concreto*, je ukrep kontrole cen neustaven oziroma nezakonit. Kaj točno je legitimen cilj, je razvidno in odvisno od družbenih, ekonomskih in političnih razmer, pri oceni katerih imajo oblastni organi široko polje presoje. V domeni zakonodajnih in izvršilnih organov je, kateri cilj in v kolikšni meri bo upošteven. Med legitimne cilje lahko uvrstimo varstvo konkurence, zagotovljeno preskrbo z življenjskimi potrebščinami,⁴⁸ odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč, makroekonomsko politiko, itd. Podobno pojasnjuje tudi Ustavno sodišče v eni od starejših zadev, kjer je presojalo ustavnost ukrepov kontrole cen po starem zakonu o cenah: »[...] pogoje za ukrepe določitve cen je treba razlagati v skladu z gospodarskimi in socialnimi razmerami, v katerih so bili ti ukrepi sprejeti. Gospodarska in socialna nestabilnost, bistveno manj ugodne tržne razmere, lastninsko preoblikovanje podjetij in neugoden materialni in socialni položaj znatnega

46 Teršek A., Zakonodajna politika glede cen komunalnih storitev je ustavno sporna, v: Pravna praksa 27 (2008) 47, str. 9-10.

47 Odločba Ustavnega sodišča U-I-145/93, z dne 17. 3. 1994.

48 Primeroma, pri posegu v svobodno gospodarsko pobudo mora avstrijski zakonodajalec izkazati nujnost prav tega ukrepa na način, da bi bila sicer ogrožena preskrba z življenjsko pomembnimi dobrinami. Povzeto po Šinkovec J., Konkurenca: O ustavnosti zakona o kontroli cen, v: Pravna praksa 27-28 (1999), str. 12.

dela prebivalcev Slovenije vplivajo na razlago izrazov zakona o cenah, kot je "hude motnje na trgu in pri gibanju cen". Nevarnost povečevanja inflacije zlasti v dejavnostih, v katerih je tržna konkurenčnost omejena ali je sploh ni, opravičuje posege tudi pri proizvodih in storitvah komunalnih dejavnosti, ki imajo lahko v stabilnih tržnih gospodarstvih sicer le omejen inflatorni učinek, v naših trenutnih razmerah pa se zaradi nevarnosti povečevanja inflacije in socialnih učinkov povečevanja cen proizvodov in storitev vsakodnevno potrebnih dobrin izkazujejo kot tržno, cenovno in socialno resno moteče in zaradi tega opravičujejo razlago, da gre za pomembnejše proizvode in storitve.«⁴⁹

Nesporno je, da je zakonodajalec izkazal legitimen cilj urejanja cenovne politike za določeno blago in storitve *in abstracto*. Težava je drugje, saj ga Vlada ne izkazuje več *in concreto*. Navkljub že pojasnjenim formalnim pomanjkljivostim vladnih predlogov uredb, je smiselno oceniti morebitne razloge za ukrepe kontrole cen še po vsebini (inflacija, varstvo potrošnikov).

Javni interes za ukrepe kontrole cen, ki ga je Vlada izkazala in obrazložila ob začetku tega tisočletja, ni več izrazit in ni posebej pojasnjen, zato je možno, da javnega interesa za kontrolo cen naftnih derivatov ni več. Ne glede na oceno o obstoju javnega interesa pa se mora tehtanje med javnim interesom in svobodne gospodarske pobude, glede na vse okoliščine in ravnanja, nedvomno prevesiti v korist človekove pravice.

8.4. Dolžnost periodičnega preverjanja obstoja javnega interesa in sorazmernosti ukrepov (pozitivna obveznost) in njihova obrazložitev

Dolžnost periodičnega preverjanja obstoja javnega interesa in sorazmernosti ukrepov kontrole cen je posledica načela sorazmernosti, a je obenem tudi neločljivo povezana z načelom zakonitosti.⁵⁰ Normodajalec, bodisi Državni zbor bodisi Vlada, mora proučiti prognozo lastnih normativnih odločitev in že zavoljo pravne varnosti naslovnikov in morebitnega ustavnosodnega nadzora predpisov sprejeti kompleksno *ex ante* opravljeno oceno. Ustavnemu sodišču mora biti omogočen vpogled v prognoziranje preko zapisnikov sej, predlogov itd. Ves potek sprejemanja izpodbijanega zakona pa pokaže, da se prognoza posledic pri sprejemanju tega zakona ni upoštevala. Zato strog preizkus izpodbijanega zakona z vidika argumentacije rešitev niti ni možen.⁵¹ Da obstaja dolžnost države, izhaja iz ustavnosodne prakse: »Ker pa gre za interventne ukrepe države, je potrebno seveda ob vsakem sprejemu ukrepa določitve cen posebej oceniti, ali so podani pogoji za predpisovanje posameznega ukrepa. To je treba oceniti tudi v vsakem primeru, kadar predpiše Vlada podaljšanje določenega ukrepa oziroma kadar ob izteku veljavnosti prejšnjega uveljavi nov vsebinsko enak ukrep«.⁵²

49 Odločba Ustavnega sodišča U-I-145/93, z dne 17. 3. 1994.

50 Ob vsakem sprejemu ukrepa določitve cen je treba posebej oceniti, ali so izkazani razlogi za predpisovanje posameznega ukrepa. Odločba Ustavnega sodišča U-I-118/95, z dne 11. 3. 1999.

51 Povzeto po Šinkovec J., Konkurenca: O ustavnosti zakona o kontroli cen, v: Pravna praksa 27-28 (1999), str. 13-14.

Iz gradiv Vlade izhaja, da Vlada v letih 2010 do 2013 pri pripravi uredb ni nikdar opravila presoje posledic na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja, ter na konkurenčnost podjetij, kljub temu da jo k temu zavezuje 3. alineja četrtega odstavka 8.b člena v zvezi z 8.c členom Poslovnika Vlade, upoštevaje da oblastno določanje cen vpliva na konkurenčnost prodajalcev tako na domačem kot na trgu Evropske unije. Prav tako iz preambule večine uredb ni razvidno, na podlagi katerega specifičnega razloga iz prvega odstavka 8. člena ZKC je bila sprejeta, obrazložitev sprejema nekaterih uredb pa je dejansko ničvredna zaradi krožnega argumentiranja in pomanjkanje kakršnegakoli drugega razloga za sprejem Uredbe.

8.5. Milejši ukrepi in neprekomernost posega

Ena od posledic spoštovanja kriterija nujnosti v okviru načela sorazmernosti kaže, da je uveljavitev in izvršitev strožjega ukrepa prepovedana, če je legitimni cilj mogoče doseči z milejšim sredstvom. Kakršenkoli ukrep, ki v manjši meri poseže v človekovo pravico na način, da je razlog za njeno omejitev dosežen, ima torej prednost pred tistimi, ki posežejo vanjo z večjo intenzivnostjo. Gre za stališče, ki je potrjeno z ustavnosodno prakso: »V okviru preizkusa nujnosti posega Ustavno sodišče presoja, ali je poseg sploh nujen 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.«⁵³ Še bolj konkretno stališče je zapisano v odločbi Ustavnega sodišča U-I-10/00, saj je po njegovem mnenju določitev najvišje cene eden najstrožjih ukrepov in posledično terja vsakokratno iskanje milejšega ukrepa.⁵⁴

V 9. členu ZKC določeni ukrepi kontrole cen so po svoji intenzivnosti posega zelo različni, od najstrožjih, npr. določitve najvišje cene, do najmilejših, npr. rednega ali občasnega pošiljanja podatkov o cenah. Uredba, kot tudi njene predhodnice, je uveljavila dva ukrepa kontrole cen naftnih derivatov, ki zelo intenzivno posegata v svobodno gospodarsko pobudo trgovcev z naftnimi derivati na trgu, saj se morajo dejansko odreči cenovni politiki svojega poslovanja.

Takšna ureditev je ustavnopravno sporna zaradi:

- neobrazloženih razlogov za uvedbo ukrepov;
- neselektivnosti pri določanju, za katere naftne derivate se ukrepi uporabljajo;
- neopravljene analize učinkov zamenljivosti naftnih derivatov z vidika potrošnikov;
- prekomernega poseganja v svobodno gospodarsko pobudo, še zlasti zaradi prevelikega bremena na račun zagotavljanja domnevne javne koristi in neobstoja povračil ali kompenzacij ter
- neobstoja procesnih varovalk za trgovce z naftnimi derivati pri določanju

52 Odločba Ustavnega sodišča U-I-145/93, z dne 17. 3. 1994.

53 Odločba Ustavnega sodišča U-I-297/08, z dne 7. 4. 2011.

54 Odločba Ustavnega sodišča U-I-10/00, z dne 14. 3. 2002.

ukrepov kontrole cen.

Kot že pojasnjeno, testa nujnosti ni mogoče opraviti že iz formalnih razlogov, saj Vlada ni pojasnila niti pravnih podlag za opredelitev legitimnega cilja niti ni obrazložila izbire posameznih ukrepov, kar kaže na arbitrarno določitev ukrepa kontrole cen.

Prav tako je bilo sporno do začetka leta 2016, da je Vlada uveljavila ukrepe kontrole cen neselektivno za vse naftne derivate enako. Vlada je tako opustila dolžnost, da preveri, ali obstojijo razlogi za uvedbo ukrepov za posamezne vrste naftnih derivatov in je vse obravnavala neselektivno kot skupno množico naftnih derivatov, neupoštevaje posebnosti in značilnosti posameznih vrst le-teh. Iz obstoječe ustavnosodne prakse bi se dalo sklepati, da mora oblastni organ selektivno ocenjevati in uveljavljati ukrepe glede na posamezno vrsto blaga ali storitev.⁵⁵

Z očitkom neselektivnosti ukrepov je tesno povezana zamenljivost posameznih naftnih derivatov z drugimi vrstami naftnih derivatov, ki se pojavljajo na svetovnem in slovenskem trgu. Nesporno je, da trgovci z naftnimi derivati zagotavljajo na trgu osnovne in izboljšane različice naftnih derivatov, ki so med seboj zamenljive. Če je namen ukrepov kontrole cen enovita in nemotena oskrba potrošnikov z naftnimi derivati, po naravi stvari zadošča, da se ukrep nanaša le na osnovno različico naftnega derivata na trgu, saj so na ta način cilji oblastnega ukrepanja zagotovljeni v polni meri. Ker je empirično dokazljivo, da že tako zanemarljivi inflacijski učinki spremembe cen naftnih derivatov izvirajo v pretežni meri iz sprememb cen osnovnih različic le-teh, oblastni organi sploh nimajo pravnih in dejanskih podlag za ukrepe kontrole cen izboljšanih različic naftnih derivatov. Varstvo potrošnikov v primeru previsokih cen izboljšanih različic naftnih derivatov, pri čemer so te malo verjetne zaradi konkurenčnega boja med ponudniki, je zagotovljeno v zadostni meri že z možnostjo substitucije z osnovno različico. Neselektivna določitev ukrepov kontrole cen naftnih derivatov ne glede na njihovo zamenljivost pa vodi do pretiranega omejevanja konkurence na trgu izboljšanih različic naftnih derivatov, in s tem posledično tudi svobodne gospodarske pobude.⁵⁶

Ukrepi kontrole cen ne bi smeli voditi v določanje nesorazmernih in neupravičenih bremen subjektov na trgu, še toliko manj, če so posledica neuspešne vladne politike.⁵⁷ Pri nekaterih uredbah je bil prevzem bremen s strani trgovcev z naftnimi derivati zaradi mehanizma določitve cen neuravnotežen že v izhodišču. Marža trgovcev se ne spreminja eno leto, medtem ko se cena naftnih derivatov določa (in spreminja) na dva tedna.

Ukrep prav tako ne bi bil prekomeren, če bi omogočal nosilcem omejene svobodne gospodarske pobude ustrezno, a ne nujno omejitvi popolnoma ekvivalentno, povračilo

55 V odločbi Ustavnega sodišča U-I-145/95, z dne 9. 11. 1995 je obrazloženo, da se »[u]krep nanaša le na medicinsko blago, ki se je izdajalo na zdravniški recept, za vse druge vrste blaga pa je ostal režim oblikovanja cen in veletrgovinskih rabatov oziroma marž nespremenjen«.

56 »Ureditev, ki bi pomenila prekomerno omejitev konkurence, [...] pa lahko [...] pomeni poseg v prvi odstavek 74. člena Ustave.« Odločba Ustavnega sodišča U-I-211/00, z dne 22. 1. 2004.

57 Povzeto po Teršek A., Zakonodajna politika glede cen komunalnih storitev je ustavno sporna, v: Pravna praksa 27 (2008) 47, str. 9-10.

oziroma kompenzacijo.⁵⁸ Veljavni zakon o kontroli cen omenjenih določb več ne vsebuje, zato ostaja breme trgovcev z naftnimi derivati pretirano v primerjavi z javno koristjo, kar je treba upoštevati pri končni oceni sorazmernosti v ožjem pomenu.

Iz dosedanje prakse Ustavnega sodišča je tudi razvidno, da golo sklicevanje na kršitev 25. člena Ustave ni uspešno. Pobudnica je izpodbijala določbe uredbe o določitvi najvišje cene za določene produkte in storitve s sklicevanjem na 25. člen Ustave, »ker nima učinkovitih pravnih sredstev zoper časovno trajanje poseganja države v njeno svobodno gospodarsko ravnanje. S tem naj bi bila v pravni negotovosti tako glede trajanja omejevalnih posegov v njene pravice in interese kot tudi glede ponavljanja teh ukrepov«. Ustavno sodišče zavrača takšno razlogovanje in pravi, da: »[i]zpodbijana uredba ni odločba oziroma posamični akt državnega organa, pač pa gre za podzakonski predpis, ki ga je na podlagi določb ZKC izdala Vlada. Zato je očitok o kršitvi 25. člena Ustave očitno neutemeljen.«⁵⁹ A to še ne pomeni, da neobstoj procesnih varovalk, ki bi jih zakonodajalec ali Vlada morala zagotoviti zaradi prevzetih bremen tistih, v čigar svobodno gospodarsko pobudo se posega, nima nikakršnega učinka pri presoji skladnosti zakonske in podzakonske ureditve ukrepov kontrole cen z Ustavo. Kot smo že omenili, neobstoj procesnih varovalk zmanjšuje pravno varnost in slabi učinke načela sorazmernosti (2. člen Ustave), kar se upošteva kot eden izmed dejavnikov pri tehtanju med javnim interesom in svobodno gospodarsko pobudo. S procesnimi varovalkami ne mislimo na uveljavljanje pravnih sredstev, temveč predvsem *ex ante* in dejansko možnost vplivanja prizadetih tržnih subjektov na odločitve o uvedbi, vrsti in intenzivnosti ukrepov kontrole cen.

Če povzamemo, eden od načinov odprave kršitve načel zakonitosti in sorazmernosti bi lahko bila omejitev ukrepov kontrole cen naftnih derivatov zgolj na osnovno različico posameznega naftnega derivata, medtem ko bi cenovna politika za izboljšane različice bila stvar tržne presoje trgovcev z naftnimi derivati. Odločitev, s čim in na kakšen način bo odpravila kršitve, je v pristojnosti Vlade.

9. Sklep

Šele dokaj korenita in postopna liberalizacija kontrole cen naftnih derivatov v letu 2016 je odpravila nekaj sistemskih težav z omenjeno kontrolo, zlasti glede neupoštevanja načela sorazmernosti. Čeprav evropski in ustavni standardi ne terjajo od zakonodajalca, da določi strogi test sorazmernosti pri določanju cen, je bil zakonsko uveljavljen prav ta test, ki pa v mnogih vidikih ni bil docela upoštevan. Dotedanje ravnanje vlade je zato treba grajati kot nepremišljeno. Zadnji ukrep iz novembra 2016, ki razmejuje določanje cen naftnih derivatov na avtocestah in drugod, je sicer bolj v skladu z liberalističnim pogledom, a vseeno odpira vprašanje, če tisti ponudniki storitev

58 Prvi odstavek 6. člena zakona o cenah (Uradni list RS, št. 1/91) je določal, da če se zaradi sprejema ukrepov določitve cen [...] bistveno poslabšajo pogoji poslovanja, ki onemogočajo normalno poslovanje, se podjetjem in drugim pravnim osebam ter nosilecem samostojnega osebnega dela zagotovijo nadomestila do ravni cene, ki pokriva stroške enostavne reprodukcije.

59 Sklep Ustavnega sodišča U-I-9/09, z dne 14. 4. 2011.

zgolj izven avtocest niso neupravičeno diskriminirani v primerjavi z drugimi. Saga v zvezi s kontrolo cen torej še ni povsem končana.

Literatura

- Gabrijelčič M., Evrosistem, gibanje cen naftnih derivatov za potrošnike, v: Prikazi in analize 1/2012, Banka Slovenije, str. 19.
- Grile P. *et al.* Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence s komentarjem (ZPOmK-1). GV Založba: Ljubljana, 2009.
- Habermas J., *Between Facts and Norms*. Trans. W. Rehg. Cambridge: Polity, 1996.
- Harris, O'Boyle, Warbrick. *Law of European Convention on Human Rights*, druga izdaja. Oxford University Press: Oxford, 2009.
- Klatt M., Meister M. *The Constitutional Structure of Proportionality*. Oxford University Press: Oxford, 2012.
- Rivers J., *Proportionality and Variable Intensity of Review*, v: *The Cambridge Law Journal* 65 (2006) 1, 2006.
- Rivers J., *Proportionality, Discretion and the Second Law of Balancing*. v: G. Pavlakos (ur.). *Law, Rights and Discourse: The Legal Philosophy of Robert Alexy*. Hart: Oxford, 2007.
- Schreuer C., *The Concept of indirect Expropriation under the ETC and other Investment Protection Treaties*. 20. 5. 2005, dostopno na: http://www.univie.ac.at/intlaw/pdf/csunpublpaper_3.pdf
- Šinkovec J., *Konkurenca: O ustavnosti zakona o kontroli cen*, v: *Pravna praksa* 27-28 (1999), str. 12-14.
- Šturm L., komentar k 2. členu, v: *Komentar Ustave Republike Slovenije* (ur. Lovro Šturm). FDPEŠ, Ljubljana, 2002.
- Teršek A., *Zakonodajna politika glede cen komunalnih storitev je ustavno sporna*, v: *Pravna praksa* 27 (2008) 47, str. 9-10.
- van Dijk, van Hoof, van Rijn, Zwaak (ur.). *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, četrta izdaja. Intersentia: Antwerpen, 2006.
- Zabel B., *Svobodna gospodarska pobuda v praksi Ustavnega sodišča*, v: *Podjetje in delo* 3-4 (2009) XXXV, str. 533-544.
- Zagradišnik R., komentar k 74. členu, v: *Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev komentarja-A* (ur. Lovro Šturm). FDEŠ: Ljubljana, 2011.