



Številka: U-I-125/15-11
U-I-149/15-10
Datum: 10. 3. 2016

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Občinskih svetov Občine Ilirska Bistrica, Občine Litija in Občine Idrija, ter z zahtevo Občinskega sveta Občine Tolmin in v postopku za preizkus pobude Vojka Tomšiča, Ilirska Bistrica, ki jih vse zastopa Odvetniška pisarna Mužina, Žvipelj in partnerji, d. o. o., Ljubljana, na seji 10. marca 2016

sklenilo:

- 1. Zahtevi za oceno ustavnosti 4. člena Pravilnika o izpitnih centrih za opravljanje vozniškega izpita za voznike motornih vozil (Uradni list RS, št. 60/15) se zavržeta.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 4. člena Pravilnika o izpitnih centrih za opravljanje vozniškega izpita za voznike motornih vozil (Uradni list RS, št. 64/14) se zavrže.**
- 3. Predlagateljice in pobudnik sami nosijo svoje stroške postopka z zahtevama oziroma s pobudo.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Občinski sveti Občine Ilirska Bistrica, Občine Litija in Občine Idrija ter Občine Tolmin z zahtevama izpodbijajo 4. člen Pravilnika o izpitnih centrih za opravljanje vozniškega izpita za voznike motornih vozil, izdanega leta 2015 (v nadaljevanju Pravilnik/15). Ta predpis kraje na območju njihovih občin uvršča med kraje, kjer se opravlja praktični del vozniških izpitov za voznike motornih vozil (v nadaljevanju vozniški izpit), le pod pogojem, če je omogočeno preverjanje kandidatov skladno z zahtevami pravilnika, ki ureja opravljanje vozniškega izpita. Izpodbijana ureditev naj bi nedopustno posegala v ustavnopravni

položaj in ustavne oziroma zakonske pravice predlagateljic kot lokalnih skupnosti. Predlagateljice menijo, da pogojev, ki so s Pravilnikom/15 zanje postavljeni, drugim občinam ni treba izpolnjevati. Tako naj bi bilo v primerljivih krajih (npr. Kočevju ali Črnomlju) ne glede na podobno cestno infrastrukturo mogoče opravljati voziški izpit brez dodatno postavljenih pogojev. Izpodbijana ureditev naj bi zato povzročala kršitev načela enakosti lokalnih skupnosti oziroma njihovih prebivalcev.

2. Predlagateljice navajajo, da država posega v svoj upravni ustroj tako, da negativne posledice nosi lokalna samouprava kot sistem. Izpodbijana ureditev naj ne bi pomenila le upravne reorganizacije na državni ravni, temveč tudi očiten prostorski preustroj lokalne samouprave. Menijo, da izpodbijana določba Pravilnika/15 zato v nasprotju s 140. členom Ustave posega v izvirne naloge predlagateljic, določene v 21. členu Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10 – v nadaljevanju ZLS). Ogrožala naj bi namreč lasten gospodarski razvoj predlagateljic, onemogočala njihovo pospeševalno funkcijo in zniževala raven kvalitete življenja njihovih prebivalcev. Zaradi navedenega naj bi povzročala odseljevanje prebivalstva, zato naj bi bila v neskladju z načelom socialne države iz 2. člena Ustave. Poseg v ustavno zagotovljeni položaj lokalnih skupnosti naj bi bil izveden arbitrarno in naj bi v nasprotju s 14. členom Ustave povzročal nove neenakosti med lokalnimi skupnostmi samimi. Posredno določanje dodatnih pogojev le za predlagateljice s sklicevanjem na drugi predpis naj bi kršilo načela pravne države iz 2. člena Ustave.

3. Pobudnik izpodbija 4. člen Pravilnika o izpitnih centrih za opravljanje voziškega izpita za voznike motornih vozil, izdanega leta 2014 (v nadaljevanju Pravilnik/14), ki je v času vložitve pobude že prenehal veljati, ker ga je v celoti nadomestil Pravilnik/15. Navaja, da je izpodbijana določba Pravilnika/14 neposredno posegla v njegove pravice, ker je utrpel njene negativne posledice v obliki stroškov in časovnih obremenitev. Voziški izpit je moral opravljati v Postojni, čeprav živi v Ilirski Bistrici. Na tej podlagi zatrjuje pravni interes za vložitev pobude. Meni, da je na podlagi osebne okoliščine stalnega prebivanja manj ugodno obravnavan kot mnogi drugi državljani, in očita poseg v pravico do enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave).

4. Predlagateljice in pobudnik na podlagi gornjih navedb tudi menijo, da je izpodbijana določba Pravilnika/15 in Pravilnika/14 v neskladju z načelom usklajenosti pravnih aktov iz 153. člena Ustave. Predlagajo, naj Ustavno sodišče ugotovi, da je bil 4. člen Pravilnika/14 v neskladju z Ustavo in zakonom ter da se 4. člen Pravilnika/15 odpravi, podredno pa razveljavi oziroma ugotovi njegovo neskladnost z Ustavo in določi šestmesečni rok za njegovo uskladitev.

5. Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju Ministrstvo) je odgovorilo na navedbe v zahtevah in pobudi. Prereka procesno legitimacijo predlagateljic, ker naj bi bilo zagotavljanje ustrezne usposobljenosti voznikov v prometu naloga države. Zato je v pristojnosti države tudi ureditev načina in kraja opravljanja voziških izpitov. Dostopnost do opravljanja voziških izpitov naj bi bila stvar teritorialne organizacije izpitnih centrov.

Ena od ustavnih in zakonskih dolžnosti uprave naj bi bila v tem, da se organizira in deluje ekonomično. Ministrstvo je poudarilo, da naloga ureditve opravljanja vozniškega izpita ne pomeni izvrševanja lokalne samouprave. Ministrstvo prereka tudi obstoj procesnih predpostavk za obravnavo pobude. Meni, da pobudnik s pavšalnimi navedbami o višjih stroških ni izkazal pravnega interesa.

6. Predlagateljice naj tudi sicer ne bi izkazale, da izpodbijani predpis posega v njihov ustavni položaj in ustavne pravice. Razloge, ki naj bi izkazovali ogroženost njihovega položaja, naj bi opirale le na predvidevanja, ne pa na izkazana dejstva, ki bi kazala na tak poseg. Pavšalne navedbe o večji oddaljenosti izpitnih centrov in s tem večjih stroških za občane in za opravljanje dejavnosti naj takega posega ne bi mogle izkazati. Ministrstvo je pojasnilo, da je glavni cilj izpodbijanega predpisa v tem, da skupaj s hierarhično višjimi akti zagotavlja varnost vseh udeležencev v prometu. Zato naj bi bil glavni razlog za izbor izpitnih centrov v zagotovitvi primerne prometnega okolja, v katerem se kandidati usposabljujejo in opravljajo vozniški izpit. Tako naj bi bili mladi vozniki usposobljeni in preverjeni na dovolj zahtevni ravni, da jim drugi udeleženci v prometu lahko zaupajo. Ministrstvo poudarja, da je pravica do varne udeležbe v prometu močnejša od morebitnih drugih pravic. Predlaga, naj Ustavno sodišče zahtevi in pobudo zavrže, podredno pa zavrne.

7. O odgovoru Ministrstva so se izjavile predlagateljice. Ne prerekajo dejstva, da je zagotovitev opravljanja vozniškega izpita upravna naloga iz državne pristojnosti, poudarjajo pa, da je prav teritorialna organizacija izvajanja praktičnega dela vozniškega izpita posegla v ustavni in zakonski koncept lokalne samouprave in v naloge in pristojnosti občin. Menijo, da opravljanje vozniškega izpita v okoliščinah, kot jih zahtevata Pravilnik/15 in Pravilnik/14, v ničemer ne izboljšuje varnosti cestnega prometa ter usposobljenosti voznikov. Zavračajo navedbe Ministrstva v zvezi z zahtevano primerno prometno infrastrukturo kot pogojem za usposabljanje in opravljanje vozniškega izpita. Prav tako zavračajo njegove navedbe v zvezi s primerljivo prometno infrastrukturo po posameznih krajih v drugih občinah, saj naj mnogi od teh krajev ne bi izpolnjevali pogojev iz 10. člena Pravilnika o vozniškem izpitu (Uradni list RS, št. 38/13 in 104/13), pa se praktični del vozniškega izpita tam vseeno lahko opravlja. V nadaljevanju dodatno utemeljujejo zatrjevano protiustavnost izpodbijanega predpisa. Ponavljajo, da naj bi šlo pri izpodbijani ureditvi za diskriminacijo med lokalnimi skupnostmi. Navajajo, da primeri razlikovanja pri dostopnosti do opravljanja vozniškega izpita niso primerljivi s področjem šolstva ali zdravstva, saj naj bi pri slednjih šlo za razlikovanje na podlagi objektivnih danosti.

8. O odgovoru Ministrstva se je izjavil tudi pobudnik. Strinja se z navedbo, da so pri opravljanju vozniških izpitov pomembni stroški, nato pa navedbe o stroških uperi na dejstva, ki se ne nanašajo na izpodbijani predpis, in navede, da bi vlogo izpitnih centrov lahko uspešno prevzele upravne enote. Prav tako se strinja, da mora biti na prvem mestu varnost vseh udeležencev v prometu, a navaja, da naj izpodbijana ureditev ne bi slonela

na analizi o številu nesreč, ki so jih povzročili vozniki, ki so opravili vozniški izpit v krajih, kjer to zdaj ni več mogoče. Očita diskriminacijsko določitev izpitnih centrov.

B. – I.

9. Deveta alineja prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) določa, da predstavniški organi lokalnih skupnosti lahko vložijo zahtevo, če predpis posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti. Na podlagi navedene določbe mora predlagatelj takšen poseg izkazati. Če navedeni procesni pogoj ni izpolnjen, Ustavno sodišče ne more nadaljevati postopka za oceno ustavnosti, temveč mora zahtevo na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS zavreči.

10. Pravila in pogoje za udeležbo voznikov v cestnem prometu, program vozniškega izpita in vozniški izpit ureja Zakon o voznikih (Uradni list RS, št. 109/10 in 25/14 – v nadaljevanju ZVoz). Ta zakon v 3. členu določa, da je varnost cestnega prometa v pristojnosti Republike Slovenije, v 14. členu pa določa pooblastila ministra, pristojnega za promet. Ta je na podlagi 21. točke tega člena pristojen določiti izpitne centre in njihova območja ter kraj, kjer se opravlja vozniški izpit. Izpitni centri so po tej določbi teritorialne izpostave Javne agencije za varnost prometa.¹ Navedeno izkazuje, da je določitev izpitnih centrov za opravljanje vozniškega izpita upravna naloga iz pristojnosti države. Teritorialna razporeditev teh centrov mora biti zato v skladu z načeli, ki veljajo za organizacijo državne uprave.² Predlagateljice sicer ne prerekajo dejstva, da je ureditev opravljanja vozniškega izpita naloga iz državne pristojnosti. Zatrjujejo pa, da naj bi negativne posledice spremenjenega upravnega ustroja države za izvajanje te naloge nosila lokalna samouprava. Spremenjena teritorialna organizacija izpitnih centrov naj bi ogrožala izvrševanje nekaterih nalog občin, zato naj bi posegala v njihov ustavno zagotovljen položaj in ustavne pravice. Vendar se izpodbija ureditev ustavnega položaja in nalog občin ne dotika.³ Določa le, kje so dostopne storitve, ki jih opravlja državna uprava. Iz dokaj pavšalnih navedb predlagateljic je mogoče razbrati le predvidevanja, da bo imela nova teritorialna organizacija izpitnih centrov (morda) vpliv na izvajanje nekaterih občinskih nalog. To pa po dosedanji ustavnosodni presoji ne zadostuje za izkaz dejstva,

¹ Javna agencija za varnost prometa izvaja regulatorne, razvojne, strokovne in druge naloge s področja voznikov, vozil, prevoza nevarnega blaga, analitsko-raziskovalne naloge v zvezi z varnostjo cestnega prometa, preventive, vzgoje in usposabljanja v cestnem prometu in druge naloge (prvi odstavek 4. člena ZVoz).

² Drugi in tretji odstavek 43. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14 – ZDU-1) določata, da mora biti pri oblikovanju teritorialnih enot državne uprave zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog.

³ Primerjaj npr. s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-96/11 z dne 13. 6. 2013; tudi s sklepom št. U-I-269/06 z dne 14. 2. 2008.

da bi izpodbijana ureditev posegala v ustavni položaj ali v ustavne pravice predlagateljic.⁴ Takšnega posega predlagateljice tudi ne morejo uspešno utemeljiti s sklicevanjem na položaj posameznikov, ki so prebivalci njihovih občin, ali na poslabšanje pogojev za opravljanje pridobitne dejavnosti na njihovem območju.⁵ Ker predlagateljice posega v svoj ustavni položaj in ustavne pravice niso izkazale, je Ustavno sodišče njihovi zahtevi zavrglo (1. točka izreka).

B. – II.

11. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

12. Pobudnik navaja, da naj bi ga izpodbijana ureditev finančno in časovno prizadela. Zatrjuje tudi, da ga izpodbijana ureditev obravnava manj ugodno kot mnoge druge državljanke. Takšna trditev je vsebinsko povezana z navedbami o večjih stroških. Po ustaljeni ustavnosodni presoji pobudnik s takšnimi trditvami ne izkazuje pravnega, temveč ekonomski interes, ki pa ne zadostuje za izkazovanje procesne predpostavke iz 24. člena ZUstS.⁶ Zato je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 4. člena Pravilnika/14 zavrglo (2. točka izreka).

B. – III.

13. Predlagateljice in pobudnik uveljavljajo povrnitev stroškov tega postopka od nasprotnega udeleženca. V postopku pred Ustavnim sodiščem nosi vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače (prvi odstavek 34. člena ZUstS). Ustavno sodišče je odločilo, kot izhaja iz 3. točke izreka.

C.

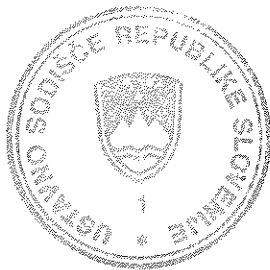
14. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega in tretjega odstavka 25. člena ter prvega odstavka 34. člena ZUstS v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat,

⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-97/05 z dne 7. 7. 2005, Uradni list RS, št. 69/05, in OdlUS XIV, 69, 27. točka obrazložitve; glej tudi sklep št. U-I-271/96 z dne 19. 2. 1998 (OdlUS VII, 33).

⁵ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-198/01 z dne 16. 5. 2002 (OdlUS XI, 77).

⁶ Glej npr. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-294/13 z dne 2. 10. 2014; glej tudi sklep št. U-I-3/14 z dne 8. 10. 2014.

dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Korpič – Horvat.



M. Mozetič
mag. Miroslav Mozetič
Predsednik