

**Opravična št.:**

U-I-257/09

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2011:U.I.257.09

Akt:

Energetski zakon (Uradni list RS, št. 27/07 – uradno prečiščeno besedilo in 70/08) (EZ), 4. al. 4. čl., 44. al. 4. čl., 8. odst. in 9. odst. 15. čl., 4. odst. 23.b čl., 1. st. in 2. st. 2. odst. 27. čl., 1. al. 1. odst. 64.p čl., 5. odst. in 6. odst. 64.s čl., 2. odst. in 6. odst. 67. čl., 3. al. 3. odst. 71. čl., 4. odst. 71. čl., 82. čl., 1. al. in 2. al. tč. a) 87. čl.

Splošni pogoji za dobavo in odjem električne energije iz distribucijskega omrežja električne energije (Uradni list RS, št. 126/07), 3. odst. 20. čl., 21. čl., 25. čl. in 34. čl.

Akt o določitvi metodologije za obračunavanje omrežnine in metodologije za določitev omrežnine in kriterijih za ugotavljanje upravičenih stroškov za elektroenergetska omrežja (Uradni list RS, št. 121/05 in 126/08), 4. al. in 6. al. 1. odst. 9. čl., 14. čl., 1. odst. in 2. odst. 17. čl., 31. čl., 81. čl. in 90. čl.

Uredba o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije (Uradni list RS, št. 117/02 in 21/03 – popr.), 2. odst. 22. čl., 23. čl., 1. al. 1. odst. 25. čl., 3. odst. 28. čl., 1. odst. 32. čl., 33. čl., 34. čl., 35. čl. in 36. čl.

Sistemska obratovalna navodila (Uradni list RS, št. 49/07), 10. čl.

Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost sistemskega operaterja prenosnega omrežja električne energije (Uradni list RS, št. 114/04, 52/06 in 31/07), 1. odst., 3. odst. in 4. odst. 22. čl., 23. čl., 3. odst. 25. čl. in 29. čl.

Izrek:

Štiriinštirideseta alineja 4. člena in prvi stavek drugega odstavka 27. člena Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 27/07 – uradno prečiščeno besedilo in 70/08) sta bila v neskladju z Ustavo. Četrta alineja 4. člena, drugi stavek drugega odstavka 27. člena ter prva in druga alineja točke a) 87. člena Energetskega zakona so v neskladju z Ustavo. Ugotovljeno protiustavnost iz prejšnje točke izreka mora Državni zbor Republike Slovenije odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Osmi in deveti odstavek 15. člena, četrti odstavek 23.b člena, prva alineja prvega odstavka 64.p člena, peti in šesti odstavek 64.s člena, drugi in šesti odstavek 67. člena, tretja alineja tretjega odstavka in četrti odstavek 71. člena ter 82. člen v delu, ki se nanaša na delež cene za uporabo omrežja, Energetskega zakona niso bili oziroma niso v neskladju z Ustavo. Tretji odstavek 20. člena, 21. člen in 34. člen v delu, ki se nanaša na povprečni strošek priključevanja, Splošnih pogojev za dobavo in odjem električne energije iz distribucijskega omrežja električne energije (Uradni list RS, št. 126/07) se razveljavijo. Razveljavitev iz prejšnje točke začne učinkovati 1. 1. 2012. Četrta in šesta alineja prvega odstavka 9. člena, 14. člen, prvi in drugi odstavek 17. člena ter 31. člen Akta o določitvi metodologije za obračunavanje omrežnine in metodologije za določitev omrežnine in kriterijih za ugotavljanje upravičenih stroškov za elektroenergetska omrežja (Uradni list RS, št. 121/05 in 126/08), drugi odstavek 22. člena v delu, ki se nanaša na povprečni strošek priključevanja, in 23. člen Uredbe o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije (Uradni list RS, št. 117/02 in 21/03 – popr.) so

bili v neskladju z Ustavo. Ta ugotovitev ima učinek razveljavitve. Člena 90 in 81 Akta o določitvi metodologije za obračunavanje omrežnine in metodologije za določitev omrežnine in kriterijih za ugotavljanje upravičenih stroškov za elektroenergetska omrežja sta bila v neskladju z Ustavo in zakonom. Ta ugotovitev ima učinek razveljavitve. Prva alineja prvega odstavka 25. člena, tretji odstavek 28. člena, prvi odstavek 32. člena ter 33., 34., 35. in 36. člen Uredbe o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije niso bili v neskladju z Ustavo. Člen 10 Sistemskih obratovalnih navodil (Uradni list RS, št. 49/07), prvi, tretji in četrti odstavek 22. člena, 23. člen, tretji odstavek 25. člena in 29. člen Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost sistemskega operaterja prenosnega omrežja električne energije (Uradni list RS, št. 114/04, 52/06 in 31/07) ter 25. člen Splošnih pogojev za dobavo in odjem električne energije iz distribucijskega omrežja električne energije niso v neskladju z Ustavo.

Evidenčni stavek:

Ker je omrežnina javna dajatev, mora biti glede na 147. člen Ustave določena z zakonom. Takšna dajatev mora torej biti uvedena že z zakonom in ne šele s podzakonskim predpisom. Za urejanje te materije v podzakonskem predpisu pa mora zakon določati temeljne vsebinske okvire. Splošne smernice za sprejem metodologije za obračunavanje in določitev omrežnine so sicer v izpodbijanih določbah določene, vendar pa navedenega kriterija ne izpolnjujejo. Zato so v neskladju s 147. členom Ustave. Zakon ne ureja niti omrežnine za posebno sistemsko storitev niti povprečnega stroška priključevanja, ki sta tudi javni dajatvi. Zato je v neskladju s 147. členom Ustave, da je te vsebine urejal podzakonski akt. Prvi odstavek 148. člena Ustave določa, da morajo biti prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih. Zgolj to, da je neka dajatev javna dajatev, še ne pomeni, da gre za prihodek države oziroma da mora biti prihodek proračuna. Prihodki iz naslova plačil uporabnikov za opravljanje dejavnosti v javnem interesu so lahko prihodek pravne osebe, ki te naloge opravlja, ne da bi bil ta vir prej zajet v proračunu. Tako tudi sporni prispevki niso prihodek proračuna oziroma države, pač pa prihodek Centra za podpore. To namreč omogoča izpolnjevanje zahteve po učinkovitosti, strokovnosti in ekonomičnosti izvajanja dejavnosti Centra za podpore, kar je bil tudi namen prenosa te dejavnosti nanj, in prispeva k nemotenemu opravljanju te dejavnosti, kar pomembno prispeva k zagotavljanju zanesljive oskrbe z električno energijo kot primarne naloge držav članic, na področju energetike, ki jim jo nalaga Evropska unija. Pojma "nesorazmeren strošek" in "nesorazmerno visok strošek" sta nedoločena pravna pojma. Vendar pa uporaba teh pojmov sama po sebi ne pomeni kršitve načela določnosti predpisov. Bistvo nedoločnih pravnih pojmov namreč je, da jih zakonodajalec v opisu abstraktnega dejanskega stanja uporabi tedaj, kadar želi s takšnim pojmom zajeti različne dejanske dogodke in stanja, ki imajo skupno pomensko vsebino. Naloga pristojnega organa pa je, da vsebino nedoločnega pravnega pojma določi glede na cilj urejanja zakonske materije v vsakem konkretnem primeru posebej, ta razlaga pa mora biti skladna z Ustavo. Uredba je po svoji pravni naravi podzakonski predpis, ki ga lahko izda Vlada za izvrševanje zakonov in drugih predpisov, kar predpostavlja njeno vsebinsko vezanost na zakon. Zato ne sme v vsebinskem smislu določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi (drugi odstavek 120. člena Ustave). Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti na podlagi tretjega odstavka 153. člena Ustave v skladu z Ustavo in zakoni. Skladnost pomeni, da se mora nižji pravni akt gibati v mejah, ki mu jih vsebinsko zarisuje višji pravni akt. Nižji pravni akt tako ne more urejati pravnih razmerij v nasprotju z zakonskimi določbami, v primeru, ko pa zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa ne sme preseči tega pooblastila.

Geslo:

1.5.51.1.15.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis v neskladju - Z ustavo.

1.5.51.1.18.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne

presoje - Razveljavitev z odložnim rokom - Zakona.

1.5.51.1.21.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je bil predpis - V neskladju z Ustavo/mednarodno pogodbo/zakonom.

1.5.51.1.21.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je bil predpis - V skladu z Ustavo/mednarodno pogodbo/zakonom.

1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.

1.5.51.1.21.2.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je bil predpis - V neskladju z Ustavo/mednarodno pogodbo/zakonom - Učinek razveljavitve.

4.8.7.1 - Ustanove - Federalizem, regionalizem in lokalna samouprava - Proračunski in finančni vidiki - Finance.

5.3.39 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Pravice v zvezi z davki (147).

Pravna podlaga:

Člen 2, 14.2, 33, 120.2, 147, 148, 153, Ustava [URS]

Člen 21, 45.3, 48, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

⌘

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-257-09.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-257/09-22

14. 4. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Računskega sodišča Republike Slovenije, na seji 14. aprila 2011

odločilo:

1. Štiriinštirideseta alineja 4. člena in prvi stavek drugega odstavka 27. člena Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 27/07 - uradno prečiščeno besedilo in 70/08) sta bila v neskladju z Ustavo.

2. Četrta alineja 4. člena, drugi stavek drugega odstavka 27. člena ter prva in druga alineja točke a) 87. člena Energetskega zakona so v neskladju z Ustavo.

3. Ugotovljeno protiustavnost iz prejšnje točke izreka mora Državni zbor Republike Slovenije odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

4. Osmi in deveti odstavek 15. člena, četrti odstavek 23.b člena, prva alineja prvega odstavka 64.p člena, peti in šesti odstavek 64.s člena, drugi in šesti odstavek 67. člena, tretja alineja tretjega odstavka in četrti odstavek 71. člena ter 82. člen v delu, ki se

nanaša na delež cene za uporabo omrežja, Energetskega zakona niso bili oziroma niso v neskladju z Ustavo.

5. Tretji odstavek 20. člena, 21. člen in 34. člen v delu, ki se nanaša na povprečni strošek priključevanja, Splošnih pogojev za dobavo in odjem električne energije iz distribucijskega omrežja električne energije (Uradni list RS, št. 126/07) se razveljavijo.

6. Razveljavitev iz prejšnje točke začne učinkovati 1. 1. 2012.

7. Četrta in šesta alineja prvega odstavka 9. člena, 14. člen, prvi in drugi odstavek 17. člena ter 31. člen Akta o določitvi metodologije za obračunavanje omrežnine in metodologije za določitev omrežnine in kriterijih za ugotavljanje upravičenih stroškov za elektroenergetska omrežja (Uradni list RS, št. 121/05 in 126/08), drugi odstavek 22. člena v delu, ki se nanaša na povprečni strošek priključevanja, in 23. člen Uredbe o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije (Uradni list RS, št. 117/02 in 21/03 - popr.) so bili v neskladju z Ustavo. Ta ugotovitev ima učinek razveljavitve.

8. Člena 90 in 81 Akta o določitvi metodologije za obračunavanje omrežnine in metodologije za določitev omrežnine in kriterijih za ugotavljanje upravičenih stroškov za elektroenergetska omrežja sta bila v neskladju z Ustavo in zakonom. Ta ugotovitev ima učinek razveljavitve.

9. Prva alineja prvega odstavka 25. člena, tretji odstavek 28. člena, prvi odstavek 32. člena ter 33., 34., 35. in 36. člen Uredbe o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije niso bili v neskladju z Ustavo.

10. Člen 10 Sistemskih obratovalnih navodil (Uradni list RS, št. 49/07), prvi, tretji in četrti odstavek 22. člena, 23. člen, tretji odstavek 25. člena in 29. člen Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost systemskega operaterja prenosnega omrežja električne energije (Uradni list RS, št. 114/04, 52/06 in 31/07) ter 25. člen Splošnih pogojev za dobavo in odjem električne energije iz distribucijskega omrežja električne energije niso v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelj navaja, da izpodbija četrto in sedeminštirideseto alinejo 4. člena, drugi odstavek 27. člena ter prvo in drugo alinejo točke a) 87. člena Energetskega zakona (v nadaljevanju EZ), ker naj bi bili v neskladju z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave, saj naj bi ureditev cene za uporabo omrežja omogočala nejasen in nepregleden obračun cene. Ta naj bi se namreč neupravičeno zaračunavala enotno oziroma skupaj (povprečni strošek priključevanja, dodatki k omrežnini in omrežnina) in ne ločeno. K temu pa naj bi prispevalo tudi to, da v EZ niso dovolj jasno in določno predpisani način ter postopki za oblikovanje in določanje cen storitev sistemskih operaterjev. Predlagatelj se ob tem sklicuje na sodbo Sodišča Evropskih skupnosti z dne 24. julija 2003 v zadevi *Altmark*, C-280/00. Iz enakega razloga naj bi bile izpodbijane določbe tudi v neskladju z Direktivo 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL L 176, 15. 7. 2003 - v nadaljevanju

Direktiva 2003/54), ki naj bi vsebovala zahtevo po razumnih, lahko in jasno primerljivih ter preglednih cenah (drugi in tretji odstavek 3. člena Direktive 2003/54). Predlagatelj še meni, da so izpodbijane določbe v neskladju z načelom zakonitosti iz tretjega odstavka 153. člena Ustave, ker ne določajo načina ter postopka oblikovanja in določanja cen gospodarske javne službe sistemskih operaterjev kakor tudi ne spremembe teh cen. Pri tem pa naj ne bi dajale niti vsebinskega okvira in usmeritev določanja ter obračunavanja posamezne cene za podzakonski akt o metodologiji, ki ga sprejema Javna agencija Republike Slovenije za energijo (v nadaljevanju Agencija).

2. Predlagatelj meni, da sta bila četrta alineja prvega odstavka 9. člena in 14. člen Akta o določitvi metodologije za obračunavanje omrežnine in metodologije za določitev omrežnine in kriterijih za ugotavljanje upravičenih stroškov za elektroenergetska omrežja (v nadaljevanju Akt) v neskladju s četrto in sedeminštirideseto alinejo 4. člena, drugim odstavkom 27. člena in 87. členom EZ oziroma z načelom zakonitosti iz tretjega odstavka 153. člena Ustave. Izpodbijani določbi naj bi namreč urejali omrežnino za posebne sistemske storitve zunaj zakonskega pooblastila, saj naj bi določali plačevanje obveznosti za povzročanje energetskega neravnotežja (poleg končnih odjemalcev električne energije, ki se jim čezmerno prevzeta jalova energija meri) tudi za proizvajalce električne energije in sistemskega operaterja distribucijskega omrežja.

3. Tudi šesta alineja prvega odstavka 9. člena, prvi in drugi odstavek 17. člena ter 31. člen Akta naj bi bili v neskladju z navedenimi zakonskimi določbami ter tretjim odstavkom 153. člena, 147. členom in prvim odstavkom 148. člena Ustave, ker naj bi prav tako urejali vprašanja, ki so zunaj zakonskega pooblastila, sporne vsebine pa naj bi se nanašale na obračunavanje obvezne dajatve, ki bi morale biti vključene v proračun države. Šlo naj bi namreč za pavšalno plačilo za širitev omrežja, ki nima podlage v EZ. Predlagatelj se pri tem sklicuje na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-13/04 z dne 23. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 35/06, in OdlUS XV, 21) in št. U-I-329/05 z dne 17. 5. 2007 (Uradni list RS, št. 46/07, in OdlUS XVI, 29). Če bi Ustavno sodišče ugotovilo zatrdljivo neskladje navedenih določb, predlagatelj iz enakih razlogov predlaga tudi presojo zakonitosti drugega odstavka 22. člena in 23. člena Uredbe o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije (v nadaljevanju Uredbe o splošnih pogojih) ter tretjega odstavka 20. člena, 21. člena in tretjega odstavka 34. člena Splošnih pogojev za dobavo in odjem električne energije iz distribucijskega omrežja električne energije (v nadaljevanju Splošni pogoji).

4. Četrty odstavek 23.b člena EZ naj bi bil v neskladju z 2., 14. in 33. členom Ustave. Izpodbijana določba naj bi v nasprotju s 14. in 33. členom Ustave arbitrarno posegala v lastninsko pravico uporabnikov oziroma urejala finančna razmerja z lastniki naprav. Sistemskemu operaterju naj bi namreč nalagala, naj vsa vprašanja uporabe omrežja, ki ni v lasti sistemskega operaterja, uredi v pogodbi, pri čemer pa naj ne bi določala nobenih pogojev. Sporna določba naj namreč ne bi jasno in pregledno določala, katere in čigave naprave mora sistemski operater najeti in kdaj jih mora najeti, odkupiti ali sofinancirati njihovo gradnjo ali obnovo ter kako bo določena vrednost najema, odkupa ali sofinanciranja naprave. Ker naj EZ ne bi jasno in pregledno razmejeval obveznosti sistemskih operaterjev, proizvajalcev in odjemalcev pri gradnji in financiranju energetskega naprav, naj ne bi bilo mogoče jasno in določno razmejiti med obveznostmi posameznega izvajalca energetske dejavnosti in odjemalca energije pri gradnji in financiranju posamezne infrastrukture ali objekta oziroma naprave. EZ pa naj tudi ne bi razmejil proizvodne, prenosne in distribucijske infrastrukture tako, da bi bilo mogoče na pregleden način razmejiti obveznost sistemskega operaterja (tj. SOPO) in uporabnikov prenosnega omrežja pri financiranju priključitve novih ali rekonstrukciji oziroma obnovi obstoječih energetskega objektov in naprav.

5. Predlagatelj meni, da bi iz enakih razlogov, kot so navedeni v prejšnji točki, morali presojati tudi zakonitost 10. člena Sistemskih obratovalnih navodil za prenosno omrežje električne energije (v

nadaljevanju Navodila), prvega, tretjega in četrtega odstavka 22. člena, tretjega odstavka 25. člena in 29. člena Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost sistemskega operaterja prenosnega omrežja električne energije (v nadaljevanju Uredba o načinu izvajanja GJS SOPO), 33., 34., 35. in 36. člena Uredbe o splošnih pogojih in 25. člena Splošnih pogojev. Navedene določbe naj bi bile v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in 33. členom Ustave iz enakih razlogov kot izpodbijani 23.b člen EZ, saj naj ne bi dajale možnosti enakega obravnavanja uporabnikov pri določanju pogojev za priključitev na omrežje ali pri sofinanciranju njihovih naprav. Posegale pa naj bi tudi v njihovo lastninsko pravico, ker naj bi sistemskemu operaterju omogočale, da brez jasnih in določnih pogojev in meril v zakonu odloča o vlaganjih v naprave v lasti uporabnikov ali o odkupu teh naprav. Navedeno naj bi bilo tudi v nasprotju z načeli preglednosti in nediskriminatornosti, ki bi ju morala zagotoviti državna ureditev financiranja energetskega področja glede na evropsko pravo (Direktiva 2003/54 in Direktiva Komisije 2006/89/ES z dne 3. novembra 2006 o šesti prilagoditvi Direktive Sveta 94/55/ES o približevanju zakonodaje držav članic glede prevoza nevarnega blaga po cesti tehničnemu napredku UL L 305, 4. 11. 2006 - v nadaljevanju Direktiva 2006/89).

6. Predlagatelj meni, da so osmi in deveti odstavek 15. člena, peti in šesti odstavek 64.s člena, prva alineja prvega odstavka 64.p člena ter drugi in šesti odstavek 67. člena EZ v neskladju z načelom popolnosti in enotnosti proračuna iz prvega odstavka 148. člena Ustave, ker ne določajo, da so prispevki, ki so obvezne dajatve, prihodek proračuna. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče če bi ugotovilo to neskladje, iz enakih razlogov opravi tudi presojo prve alineje 29. člena in 30. člena Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe organiziranja trga z električno energijo (Uradni list RS, št. 8/09 - v nadaljevanju Uredba o načinu izvajanja organiziranja trga), 8. in 9. člena Uredbe o načinu določanja in obračunavanja prispevka za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije v sproizvodnji z visokim izkoristkom in iz obnovljivih virov energije (Uradni list RS, št. 2/09 in 49/10) in tretjega odstavka 2. člena Uredbe o načinu določanja in obračunavanja prispevka za zagotavljanje zanesljive oskrbe z električno energijo z uporabo domačih virov primarne energije (Uradni list RS, št. 8/09).

7. Predlagatelj zatrjuje neskladje tretje alineje tretjega odstavka in četrtega odstavka 71. člena EZ z načelom jasnosti in določnosti (2. člen Ustave), ker vsebujeta nedoločene pravne pojme. Pojmov "nesorazmeren strošek" in "nesorazmerno visok strošek" naj namreč ne bi opredeljevali niti zakon niti podzakonski predpisi. Sistemski operaterji naj bi tako imeli možnost uporabnikom arbitrarno določati obseg njihove obveznosti za plačilo. Odjemalec naj zato ne bi mogel oceniti, kolikšna bo njegova obveznost za plačilo nesorazmernih stroškov in kakšna bo cena njegovega priključka. Predlagatelj se pri tem sklicuje na določbe Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 - v nadaljevanju ZGJS), po katerem naj bi način in postopki za oblikovanje ter določanje cen javnih dobrin morali biti določeni z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. V zvezi s stroški priključevanja predlagatelj zatrjuje še neskladje prve alineje prvega odstavka 25. člena, tretjega odstavka 28. člena in prvega odstavka 32. člena Uredbe o splošnih pogojih z EZ oziroma drugim odstavkom 120. člena Ustave, ker naj bi presegali zakonsko pooblastilo. Izpodbijana ureditev naj bi namreč določala različne oblike stroškov priključitve, čeprav naj EZ posebnih stroškov pri priključevanju na omrežje ne bi predvideval, predvideval pa naj ne bi njihove ureditve niti v podzakonskih predpisih. Predlagatelj navaja, da je treba v primeru ugotovitve zatrjevane protiustavnosti presoditi tudi skladnost drugega odstavka 33. člena, drugega odstavka 34. člena, 35., 43., 80. in 92. člena Splošnih pogojev ter 46. in 94. člena Sistemskih obratovalnih navodil za prenosno omrežje električne energije (v nadaljevanju Sistemska navodila).

8. V neskladju s 148. členom Ustave naj bi bil 82. člen EZ, ki naj bi onemogočal zbiranje sredstev iz deleža cene za uporabo omrežja v proračunu. Dodatek za delo Agencije naj namreč ne bi bilo plačilo za delo te Agencije. O dodatkih pa naj bi določene vsebine zunaj zakonskega pooblastila urejal 90.

člen Akta. Zato naj bi bil v neskladju s tretjim odstavkom 153. člena in 147. členom Ustave, poleg tega pa še s 87. členom EZ. Dodatki k omrežnini iz četrte in trinajste alineje 4. člena EZ naj bi namreč imeli naravo javne dajatve in naj tako ne bi bili namenjeni pokrivanju stroškov izvajanja gospodarske javne službe, temveč naj bi jih izvajalci javnih služb pobirali za druge, v predpisih določene namene, njihovemu plačilu pa naj se končni odjemalci električne energije ne bi mogli izogniti. EZ naj ne bi dajal pooblastila za njihovo urejanje s podzakonskimi predpisi. Izpodbijana ureditev naj bi bila tudi nepregledna in nejasna, ker naj bi glede pobiranja dodatkov zgolj napotovala na smiselno uporabo Pravilnika o določitvi cen za uporabo elektroenergetskih omrežij in kriterijih za upravičenost stroškov (Uradni list RS, št. 134/03 – v nadaljevanju Pravilnik). V neskladju s 87. členom EZ oziroma tretjim odstavkom 153. člena Ustave naj bi bil 81. člen Akta, ker naj bi urejal določanje nabavne cene zagotavljanja posameznih sistemskih storitev v nasprotju z zakonskim pooblastilom, ki ga sicer ima Agencija v 87. členu EZ.

9. Zahteva je bila na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) poslana v odgovor Državnemu zboru Republike Slovenije, Vladi Republike Slovenije, Agenciji, družbama Elektro-Slovenija, d. o. o. (v nadaljevanju ELES), in SODO, d. o. o. (v nadaljevanju SODO). Nanjo so odgovorili Agencija, ELES in Vlada, ki je poleg odgovora podala tudi mnenje o zatrjevani protiustavnosti izpodbijanih določb drugih izpodbijanih predpisov.

10. Vlada zatrjuje, da prva alineja prvega odstavka 25. člena, tretji odstavek 28. člena in prvi odstavek 32. člena Uredbe o splošnih pogojih niso v neskladju z EZ oziroma z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Pojasnjuje, da je izdelava priključka vedno strošek uporabnika omrežja, saj naj bi šlo za plačilo njegove investicije v napravo. Pri drugih plačilih pa naj ne bi šlo za cene javnih dobrin, ampak za plačilo določenih stroškov, ki naj bi jih s svojim ravnanjem povzročil sam uporabnik omrežja. Sicer pa naj bi bili sporni stroški eden od virov tega financiranja javnih gospodarskih služb, za določitev katerih ima Vlada pooblastilo v 7. členu ZGJS.

11. Vlada meni, da četrta in sedeminštirideseta alineja 4. člena, drugi odstavek 27. člena ter 1. in 2. alineja točke a) 87. člena EZ niso v neskladju z 2. členom in drugim odstavkom 153. člena Ustave, sklicujoč se pri tem na Direktivo 2003/54 in Direktivo 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (UL L 211, 14. 8. 2009 – v nadaljevanju Direktiva 2009/72), ki naj bi poudarjali neodvisnost regulatornega organa pri regulaciji omrežnine. Metodologije za določitev in obračun omrežnine naj ne bi bile primerne za zakonsko urejanje, ker naj bi vsebovale strokovna pravila, ki naj bi bila predmet nenehnega razvoja oziroma dograjevanja. Praviloma naj bi bila podlaga zanje v zakonu splošna, saj morajo imeti regulatorji pri opravljanju svoje dejavnosti zadostno mero diskrecije, ker so zavezani delovati po svoji strokovni presoji. Vsebinski okvir metodologij naj bi določali drugi odstavek 27. člena (ki določa metodo reguliranja s spodbudami) ter točke c), f), in g) 87. člena EZ, ki naj bi se jih Agencija v celoti držala. Vlada še meni, da morebitna nejasnost ali nepreglednost samega obračuna cene za uporabo omrežja ne more biti predmet ustavnopravne presoje, ker je to vprašanje tehnične narave.

12. Osmi in deveti odstavek 15. člena, peti in šesti odstavek 64.s člena, prva alineja prvega odstavka 64.p člena ter drugi in šesti odstavek 67. člena EZ po mnenju Vlade niso v neskladju s prvim odstavkom 148. člena Ustave, ker prispevki niso namenjeni financiranju javne porabe. Poleg tega naj bi šlo za sredstva v višini zagotavljanja pokritja zakonsko določenih namenov. To usklajenost naj bi bilo mogoče zagotoviti le tako, da se sredstva zbirajo ločeno od drugih proračunskih virov. V nasprotnem primeru naj se namreč sistem zagotavljanja podpor na podlagi obračuna proizvedene električne energije ne bi izvajal učinkovito in pregledno. Prišlo naj bi do zamud pri plačilih ter zaradi nihanja proizvodnje tudi do prevelikih odstopanj pri določanju višine potrebnih sredstev in dejansko

izčrpanih podpor za proizvedeno električno energijo.

13. Po mnenju Vlade tretja alineja tretjega odstavka in četrtega odstavka 71. člena EZ prenašata v slovenski pravni red zahtevo iz drugega odstavka 20. člena Direktive 2003/54, ki je praktično identična drugemu odstavku 32. člena Direktive 2009/72. Določbi naj ne bi bili nejasni in nedoločni (2. člen Ustave), saj naj pojem "nesorazmerni stroški" ne bi bil nedoločen. Sistemski operater naj bi te stroške določil tako, da ustrezajo stroškom potrebne širitve omrežja zaradi priključitve nanj, o čemer z investitorjem sklene pogodbo. Če se investitor ne strinja s temi stroški, naj bi imel na razpolago pritožbo na Agencijo, ki lahko z odločbo naloži sistemskemu operaterju sprejetje ustreznih ukrepov ter sklenitev ustreznih pogodb za odpravo nezakonitosti oziroma neskladnosti s predpisi, tj. določitev nesorazmernih stroškov skladno z zakonom ali drugimi predpisi v konkretnem primeru.

14. Vlada tudi meni, da četrta alineja prvega odstavka 9. člena in 14. člen Akta nista v neskladju z določbami EZ in 153. členom Ustave, ker mora Agencija pri reguliranju omrežnine imeti potrebno neodvisnost oziroma določeno polje strokovne diskrecije. Sicer pa naj tudi ne bi bilo res, da omrežnina za posebno sistemsko storitev ne bi bila predvidena v EZ, saj naj bi izhajala iz njegovega drugega odstavka 27. člena. Navedena storitev naj bi namreč spadala med sistemske storitve. Sporna omrežnina pa naj bi se upravičeno zaračunavala tudi proizvajalcem električne energije ter sistemskemu operaterju distribucijskega omrežja v delu prevzete jalove energije iz prenosnega omrežja, ki naj bi bila po naravi stvari tudi odjemalca električne energije.

15. V neskladju s četrto in sedeminštirideseto alinejo 4. člena, drugim odstavkom 27. člena in 87. členom EZ ter tretjim odstavkom 153. člena oziroma prvim odstavkom 148. člena Ustave naj ne bi bili šesta alineja prvega odstavka 9. člena, prvi in drugi odstavek 17. člena in 31. člen Akta, saj naj bi bila omrežnina za povprečni strošek priključevanja namenjena pokrivanju stroškov razvoja in vzdrževanja omrežja, tj. pokrivanju stroškov izvajanja gospodarske javne službe sistemskega operaterja distribucijskih in prenosnih omrežij. Ta strošek naj ne bi bil določen pavšalno, ampak naj bi šlo za dejanske stroške, ki naj bi bili določeni glede na razvrstitev odjemalca odjemne skupine, dodatno pa naj bi se upoštevala količina (nove ali povečane) priključne moči odjemalca. Zato naj ta strošek ne bi bil obvezna dajatev. Konkretni uporabnik naj bi s priključitvijo na omrežje ali s povečanjem priključne moči povečeval potrebo po razvoju omrežja. Zato naj bi upravičeno nosil povečano ceno za uporabo omrežja, ki se mu zaradi takšne spremembe zaračuna v obliki povprečnega stroška priključevanja. Stroški priključevanja naj bi bili odvisni od priključne moči, javna dajatev pa naj bi bila neodvisna od obsega porabe storitve.

16. Tudi 90. člen Akta naj ne bi bil v neskladju s 87. členom EZ oziroma z načelom zakonitosti iz tretjega odstavka 153. člena Ustave in 147. členom Ustave, saj naj dodatkov ne bi določal, ampak naj bi zgolj napotoval na smiselno uporabo Pravilnika. Vlada meni, da 82. člen EZ ni v neskladju s prvim odstavkom 148. člena Ustave. Pri dodatku za pokrivanje stroškov delovanja Agencije in pri dodatku za pokrivanje stroškov delovanja organizatorja trga iz trinajste alineje 4. člena EZ naj bi šlo namreč za dajatvi, ki sta vezani na poseben namen. Pri prvem naj bi šlo za zagotavljanje neodvisnega financiranja Agencije, pri drugem pa za zagotavljanje financiranja delovanja organizatorja trga ne glede na obseg uporabe njegovih storitev vseh uporabnikov omrežja. Vlada meni, da takšna ureditev, po kateri je javna dajatev prihodek druge pravne osebe in ne prihodek proračuna, ni v neskladju s 148. členom Ustave. Pri tem se sklicuje na nekatere odločitve Ustavnega sodišča.

17. V neskladju s 87. členom EZ oziroma tretjim odstavkom 153. člena Ustave naj po mnenju Vlade ne bi bil niti 81. člen Akta. Odločba iz izpodbijane določbe naj bi bila namreč zavezujoča le za sistemskega operaterja v smislu opredelitve višine upravičenih stroškov, ki naj bi bili temu operaterju priznani v okviru določitve omrežnine za posamezne sistemske storitve. To naj bi pomenilo, da

Agencija ne posega v pogodbeno razmerja med ponudniki sistemskih storitev in sistemskim operaterjem. Cena iz navedene določbe naj bi bila vrednost tarifne postavke za omrežnino za sistemske storitve oziroma določitev upravičenih stroškov sistemskih operaterjev pri zagotavljanju sistemskih storitev. Zato naj bi bilo treba pod pojmom "določitev cene" razumeti določitev upravičenih stroškov kot elementa omrežnine za sistemske storitve v smislu točk c) in f) 87. člena EZ. Poleg tega naj skladno s trenutno veljavno zakonodajo ponudnikov sistemskih storitev ne bi bilo mogoče zavezati k sklepanju pogodb skladno z višino priznanih upravičenih stroškov, kot jih določi Agencija.

18. ELES je podal odgovor glede izpodbijanih določb Navodil. Meni, da 46. in 94. člen teh navodil nista v neskladju s 120. členom Ustave. Pojasnjuje, da EZ predvideva plačilo stroškov priključitve v tretjem odstavku 40. člena, izpodbijani 46. člen Navodil pa naj bi glede na svoj tehnični značaj to tematiko le skopo obravnaval. Podrobneje naj bi plačilo stroškov urejala Uredba o splošnih pogojih, ki določa pristojnost Agencije za določanje povprečnih stroškov priključevanja na omrežje. Sicer pa naj bi bila sklenitev pogodbe tako v interesu sistemskega operaterja kot investitorja, saj naj bi se z njo uredila vsa medsebojna razmerja, ki se nanašajo na čas po izgradnji priključka. Izpodbijani 94. člen Navodil naj bi s sankcioniranjem neodzivanja proizvajalcev na zahteve sistemskega operaterja zagotavljal zanesljivost oskrbe z električno energijo in preprečeval razpad sistema.

19. Po zatrjevanjih ELES-a naj ne bi bila protiustavna niti 23.b člen EZ niti 10. člen Navodil. ELES poudarja, da navedena zakonska določba ne daje sistemskemu operaterju možnosti arbitrarnega posega v lastninsko pravico lastnikov naprav, saj naj v EZ ne bi bila določena obveznost teh lastnikov, da pogodbo sklenejo. Šlo naj bi torej za običajno pravno poslovno razmerje, v katerem so stranke enakovredne. Glede na navedeno naj tudi 10. člen Navodil ne bi mogel biti v neskladju z Ustavo, saj se na sporno zakonsko določbo zgolj sklicuje. ELES se strinja z navedbami predlagatelja o nejasnosti določb EZ, ki govorijo o dolžnosti sistemskega operaterja najeti in odkupiti naprave, saj naj EZ ne bi postavljaj natančne meje prenosnega omrežja glede na druga omrežja ter proizvodne in porabniške enote. Vendar meni, da to ne krši pravic lastnikov naprav, ampak povzroča težave sistemskemu operaterju pri izvajanju dejavnosti.

20. Agencija je podala odgovor glede izpodbijanih določb Akta. Njene navedbe so identične mnenju Vlade.

21. Odgovori nasprotnih udeležencev so bili poslani predlagatelju v odgovor. Predlagatelj v odgovoru vztraja pri navedbah v zahtevi.

B. - I.

22. Nekatero določbe EZ so bile med postopkom pred Ustavnim sodiščem spremenjene ali dopolnjene z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 22/10 - v nadaljevanju EZ-D). S tem zakonom sta bila spremenjena štiriinštirideseta alineja 4. člena EZ[1] in prvi stavek drugega odstavka 27. člena EZ, zato ne veljata več, prav tako tudi ne šesti odstavek 64.s člena EZ, ki je bil z EZ-D črtan. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem so prenehali veljati tudi izpodbijani četrta in šesta alineja prvega odstavka 9. člena, 14. člen, prvi in drugi odstavek 17. člena, 31., 81. in 90. člen Akta. Akt Agencije je namreč v celoti prenehal veljati z uveljavitvijo Akta o metodologiji za določitev omrežnine in kriterijih za ugotavljanje upravičenih stroškov za elektroenergetska omrežja in metodologiji za obračunavanje omrežnine (Uradni list RS, št. 59/10 - v nadaljevanju akt). Že ob vložitvi zahteve ni veljala Uredba o splošnih pogojih, s tem pa izpodbijani drugi odstavek 22. člena, 23. člen, prva alineja prvega odstavka 25. člena, tretji odstavek 28. člena, prvi odstavek 32. člena, 33., 34., 35. in 36. člen te uredbe. Predlagatelj lahko z zahtevo začne

postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodi. Ustavno sodišče praviloma presoja veljavne predpise. Na podlagi 47. člena ZUstS lahko presoja tudi neveljavne predpise, če niso bile odpravljene posledice njihove protiuustavnosti oziroma zakonitosti. V tem primeru je pravovarstvena potreba izkazana. Predlagatelj ima namreč odprt revizijski postopek, v katerem izvaja revizijo smotrnosti reguliranja in izvajanja gospodarske javne službe dejavnosti systemskega operaterja prenosnega omrežja v letih 2004 do 2008.

B. - II.

Omrežnina

a) Splošno

Presoja četrte in štiriinštiridesete alineje 4. člena, drugega odstavka 27. člena ter prve in druge alineje točke a) 87. člena EZ

23. Izpodbijana četrta alineja 4. člena EZ določa, da je cena za uporabo omrežja cena, ki jo odjemalec električne energije oziroma zemeljskega plina plača za dostop do omrežij in je sestavljena iz omrežnine ter dodatkov k omrežnini iz desete alineje,[2] katerih višino določi Vlada. Izpodbijana štiriinštirideseta alineja istega člena, ki je prenehala veljati z uveljavitvijo EZ-D, pa je določala, da je omrežnina del cene za uporabo omrežij, ki je namenjen plačevanju izvajanja gospodarske javne službe dejavnosti systemskih operaterjev distribucijskih in prenosnih omrežij in pokrivanje stroškov systemskih storitev. Prvi stavek drugega odstavka 27. člena EZ, ki je tudi prenehal veljati z uveljavitvijo EZ-D, je Agenciji nalagal določitev metodologije za obračunavanje in določitev omrežnine ter določal način, ki ga mora pri tem uporabiti. Drugi stavek drugega odstavka tega člena zahteva, naj se pri cenah za uporabo omrežij za električno energijo od kvalificiranega proizvajalca nazivne moči do 1 MW ne upoštevajo postavke, ki niso utemeljene kot minimalni stroški. V prvi in drugi alineji točke a) prvega odstavka 87. člena EZ je določeno, da ima Agencija nalogo izdati splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil o metodologiji obračunavanja omrežnine in o metodologiji za določitev omrežnine in kriterijih za ugotavljanje upravičenih stroškov in sistema obračunavanja teh cen.

24. Predlagatelj zatrjuje, da sta četrta in štiriinštirideseta alineja 4. člena EZ v neskladju z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave, ker neustrezna opredelitev cene za uporabo omrežja, nejasno in nedoločno predpisani način ter postopki za oblikovanje in določanje cen storitev systemskih operaterjev omogočajo nejasen in nepregleden obračun cene. Četrta alineja 4. člena EZ naj bi namreč določala, da se končnim odjemalcem električne energije omrežnina zaračunava skupaj z dodatki k omrežnini kot enotna cena za uporabo omrežja in ne ločeno. Sestavine enotne cene za uporabo omrežja naj bi bile sicer razvidne iz trinajste in štiriinštiridesete alineje 4. člena EZ, vendar pa naj bi bilo mogoče iz opredelitve te enotne cene zmotno sklepati, da je to za odjemalce skupna cena storitev javnih služb, ki jih opravljata systemska operaterja prenosnega in distribucijskega omrežja, in javnih dajatev. Predlagatelj se pri tem sklicuje na sodbo Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi *Altmark*. Iz navedenega razloga naj bi bile izpodbijane določbe tudi v neskladju z Direktivo 2003/54, ki naj bi vsebovala zahtevo po razumnih, lahko in jasno primerljivih ter preglednih cenah (drugi in tretji odstavek 3. člena te Direktive).

25. Norma je nejasna, kadar se z ustaljenimi metodami razlage pravnih norm ne da ugotoviti njene vsebine, ne pa zgolj zato, ker ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti pri njenem izvrševanju v praksi (primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006, Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15). Predlagateljev očitok o tem je neutemeljen, saj izpodbijanima

določbama ni mogoče očitati nejasnosti in nedoločnosti. Kot ugotavlja že sam predlagatelj, so sestavine cene za uporabo omrežja v četrti alineji 4. člena EZ opredeljene. Pri tem pa ne drži predlagateljeva trditev, da četrta alineja 4. člena EZ določa enotno zaračunavanje omrežnine in dodatkov k omrežnini, ampak določa zgolj sestavine cene za uporabo omrežja. Če se na računih odjemalcev prikazujejo enotne cene za uporabo omrežja, ne da bi bile na njem prikazane njene posamezne sestavine, je to stvar pravilne uporabe zakonskih določb v praksi in ne stvar ustavnosti zakonske ureditve.

26. Predlagatelj meni, da so izpodbijane določbe tudi v neskladju z načelom zakonitosti iz tretjega odstavka 153. člena Ustave, ker ne določajo načina ter postopka oblikovanja in določanja cen gospodarske javne službe sistemskih operaterjev kakor tudi ne spremembe teh cen, pri čemer naj ne bi dajale niti vsebinskega okvira in usmeritev določanja ter obračunavanja posamezne cene za podzakonski akt o metodologiji, ki ga sprejema Agencija. Iz navedenega izhaja, da je za predlagatelja sporno določanje omrežnine, ki je bila opredeljena v izpodbijani štiriinštirideseti alineji 4. člena EZ, in v tem delu tudi cene za uporabo omrežja iz četrte alineje 4. člena EZ. Pri omrežnini gre za javno dajatev, zato pride v tem primeru v poštev 147. člen Ustave in ne tretji odstavek 153. člena Ustave. Obvezne (ali javne) dajatve so namreč vsa javna bremena, ki se plačujejo v denarju. Gre torej za vse vrste denarnih plačil, ki jih morajo državljani na podlagi javnega prava odvesti državi ali drugim pravnim osebam javnega prava. Te javnopravno urejene denarne dajatve so uvedene z zakonsko prisilo in naložene tistim, ki izpolnijo predpostavke zakonskega opisa dejanskega stanja.[3] Prispevki imajo sicer naravo davčnih obveznosti, saj gre za prisilno in nepovratno dajatev, ki pa se od davkov razlikujejo v povezanosti med storitvijo in nasprotno storitvijo. Gre namreč za vezanost dajatve zavezanca za tako dajatev na individualno določeno javno porabo.[4] Krijejo stroške državnih (javnih) ustanov, objektov in naprav, ki so dani zavezancu za prispevek na voljo. Prispevek se torej plača že za možnost uporabe navedenih predmetov in objektov.[5] Omrežnino je tako mogoče šteti za vrsto prispevka, ki se plačuje za uporabo omrežij in je namenjena izvajanju gospodarske javne službe dejavnosti sistemskih operaterjev, ki se opravlja v javnem interesu (prim. izpodbijano štiriinštirideseto alinejo 4. člena EZ).[6]

27. Ker je omrežnina javna dajatev, mora biti glede na 147. člen Ustave določena z zakonom. Takšna dajatev mora torej biti uvedena že z zakonom in ne šele z podzakonskim predpisom. Že iz zakona pa mora biti razvidno in predvidljivo, kaj država zahteva od zavezanca za plačilo (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-181/01 z dne 6. 11. 2003, Uradni list RS, št. 113/03, in OdlUS XII, 88). V konkretnem primeru je bila omrežnina uvedena z zakonom, in sicer s štiriinštirideseto alinejo 4. člena EZ. Iz EZ tudi izhaja, da so njeni plačniki odjemalci električne energije, ki jo plačujejo sistemskim operaterjem (prim. četrto alinejo 4. člena in šesto alinejo prvega odstavka 76. člena EZ), pri čemer imajo ti pravico neodvisno in učinkovito odločati o teh sredstvih in premoženju, potrebnem za upravljanje, vzdrževanje in razvoj omrežja (tretja alineja prvega odstavka 23.b člena EZ). Res je, da EZ ne določa same cene gospodarske javne službe sistema operaterja, ampak z izpodbijanima določbama 87. člena EZ pooblašča Agencijo, da izda splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil o metodologiji za obračunavanje omrežnine in metodologiji za določitev omrežnine ter kriterijih za ugotavljanje upravičenih stroškov in sistema obračunavanja teh cen, za katerega je morala na podlagi prvega stavka drugega odstavka 27. člena EZ pridobiti soglasje Vlade. Okviri oziroma usmeritve, ki so bili Agenciji dani za izdajo tega Akta, so določeni oziroma so bili določeni (glede na to, da prvi stavek te določbe ne velja več) v drugem odstavku 27. člena EZ in so precej splošni. V prvem stavku te določbe je bilo namreč določeno, da mora Agencija določiti metodologijo za obračunavanje in določitev omrežnine na način, ki spodbuja učinkovitost izvajalcev in uporabnikov, ločeno za prenosno omrežje, distribucijska omrežja, povezovalne vode in posamezne sistemske storitve, razen za tiste storitve, za katere se organizira konkurenčni trg. Drugi stavek iste določbe pa določa, v katerih cenah za uporabo omrežja za električno energijo ne smejo biti upoštevane postavke, ki niso utemeljene kot minimalni

stroški. Res je, da gre pri Aktu za strokovna tehnična pravila, kot zatrjuje Vlada v svojem mnenju, vendar pa morajo kljub temu biti glede na 147. člen Ustave temeljni vsebinski okviri določeni že v zakonu, podrobnejše urejanje materije pa se lahko prepusti podzakonskim predpisom. Ker izpodbijane določbe tega kriterija ne izpolnjujejo, so v neskladju s 147. členom Ustave (1. in 2. točka izreka).

28. Ustavno sodišče je zgolj ugotovilo navedeno protiustavnost izpodbijanih določb, saj bi njihova razveljavitev povzročila pravno negotovost glede na to, da na njih temelji akt Agencije, ki služi za obračunavanje in določitev omrežnine.

b) Omrežnina za posebno sistemsko storitev

Presoja četrte alineje prvega odstavka 9. člena in 14. člena Akta

29. Izpodbijani Akt je bil splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, ki ga je izdala Agencija na podlagi drugega odstavka 27. člena in 87. člena Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 26/05 – uradno prečiščeno besedilo – EZ-UPB1). Drugi stavek drugega odstavka 27. člena je prenehal veljati z uveljavitvijo EZ-C, ki je drugi odstavek 27. člena v tem delu spremenil. Prvi stavek iste določbe pa je prenehal veljati z uveljavitvijo EZ-D. Vendar pa Akt s tem ni prenehal veljati, saj je bil izdan tudi na podlagi 87. člena EZ, ki je sicer doživel manjšo spremembo ob uveljavitvi EZ-C (ta sprememba je Agenciji naložila le dodatno nalogo). Z uveljavitvijo EZ-D je 87. člen EZ doživel še nekaj sprememb, vendar pa EZ-D Akta ni razveljavil, ampak je v prehodni določbi četrtega odstavka 50. člena zgolj določil, da mora Agencija v roku šestih mesecev od uveljavitve zakona Akt uskladiti s tem zakonom. To je bilo uresničeno med postopkom pred Ustavnim sodiščem z uveljavitvijo akta, s katerim je bil Akt sicer v celoti razveljavljen, uporabljal pa se je do 31. 12. 2010, razen določbe 84. člena Akta in Priloge 1, ki se uporabljata do 31. 10. 2011 (prvi odstavek 123. člena).

30. Četrta alineja prvega odstavka 9. člena Akta je določala, da so tarifne postavke za omrežnino določene za posebno sistemsko storitev. Prvi odstavek 14. člena Akta je določal, da je posebna sistemska storitev po tem aktu zagotavljanje čezmerno prevzete jalove energije, druge določbe 14. člena Akta pa so urejale način ugotavljanja čezmerno prevzete jalove energije, opredelitev te energije, način obračuna čezmerno prevzete jalove energije in možnost kompenzacije te energije.[7] Ker naj bi izpodbijani določbi urejali posebne sistemske storitve zunaj zakonskega pooblastila, predlagatelj meni, da sta bili v neskladju s četrto in štiriinštirideseto alinejo 4. člena, z drugim odstavkom 27. člena in 87. členom EZ ter načelom zakonitosti iz tretjega odstavka 153. člena Ustave.

31. Omrežnina za posebno sistemsko storitev je bila na podlagi izpodbijanega prvega odstavka 14. člena Akta namenjena zagotavljanju čezmerno prevzete jalove energije. Kot izhaja iz 26. in 27. točke te obrazložitve, ta omrežnina pomeni javno dajatev. Izpodbijane določbe Akta je zato treba presojati z vidika 147. člena Ustave, ki je specialna določba glede na tretji odstavek 153. člena Ustave. Že v 27. točki te obrazložitve je bilo pojasnjeno, da 147. člen Ustave zahteva, naj takšne dajatve predpiše država z zakonom. Agencija sicer v svojem odgovoru trdi, da je bila podlaga za določitev te tarifne postavke v Aktu podana v drugem odstavku 27. člena EZ, ki je v prvem stavku določal, da Agencija metodologiji za določitev in obračun omrežnine določi na način, ki spodbuja učinkovitost izvajalcev in uporabnikov, ločeno za prenosno omrežje, distribucijska omrežja, povezovalne vode in za posamezne sistemske storitve. Med slednje naj bi namreč spadala tudi regulacija napetosti oziroma zagotavljanje zadostnega obsega proizvodnje jalove energije. Vendar pa to ne zadosti zahtevi iz 147. člena Ustave, saj je bila navedena določba EZ presplošna. Govori namreč samo o omrežninah za posamezne sistemske storitve, uvedba sporne omrežnine pa iz nje ne izhaja. Tudi štiriinštirideseta alineja 4. člena EZ je omenjala le omrežnino za sistemske storitve, ne pa tudi za posebne sistemske storitve.

Sistemske storitve so bile sicer opredeljene v petinpetdeseti alineji 4. člena EZ, vendar je tudi ta opredelitev splošna in posebne sistemske storitve posebej ne omenja.[8] Obveznost plačevanja sporne omrežnine z EZ torej ni (bila) uvedena. Šele iz izpodbijanih določb Akta je bilo razvidno, kakšno dajatev so morali končni odjemalci, ki uporabljajo električno energijo za lastno porabo, plačevati (poleg tistih, ki sta jih določala štiriinštirideseta alineja 4. člena in prvi stavek drugega odstavka 27. člena EZ). Ustavno sodišče zato ocenjuje, da sta bili izpodbijani določbi v neskladju s 147. členom Ustave (7. točka izreka).

32. V primeru, ko Ustavno sodišče presodi, da je bil v izpodbijanem delu podzakonski akt v neskladju z Ustavo, da svoji odločitvi učinek odprave ali razveljavitve. Ustavno sodišče je ugotovljeni neskladnosti dalo učinek razveljavitve, saj predlagatelj ni predlagal odprave izpodbijanih določb, niti ni zatrjeval nastanka škodljivih posledic, ki bi jih bilo treba odpraviti.

c) Povprečni strošek priključevanja

Presoja šeste alineje prvega odstavka 9. člena, prvega in drugega odstavka 17. člena in 31. člena Akta

33. Šesta alineja prvega odstavka 9. člena Akta je določala, da so tarifne postavke za omrežnino določene za povprečni strošek priključevanja. Prvi odstavek 17. člena Akta je določal, da povprečni strošek priključevanja plača sistemskemu operaterju vsak nov končni odjemalec za priključitev na omrežje ali obstoječi končni odjemalec za povečanje priključne moči. Drugi odstavek istega člena pa je določal, da je povprečni strošek priključevanja iz prvega odstavka tega člena namenski vir za financiranje naložb v širitev omrežja.

34. Predlagatelj zatrjuje, da so bile izpodbijane določbe v neskladju s 147. členom Ustave. Pri tem ima prav, ko zatrjuje, da je bilo treba povprečni strošek priključevanja, ki je bil v šesti alineji 9. člena Akta opredeljen kot ena od tarifnih postavk omrežnine, šteti za obvezno (javno) dajatev. Pri navedenem strošku je namreč šlo za plačilo v enkratnem znesku za priključitev novega končnega odjemalca na električno omrežje ali za povečanje priključne moči obstoječega končnega odjemalca (tako 3. člen in izpodbijani prvi odstavek 17. člena Akta).[9] V nasprotnem primeru končni odjemalec ni mogel pridobiti pravice do priključitve oziroma do povečanja priključne moči. Namenjena je bila za financiranje naložb v širitev omrežja (tako izpodbijani drugi odstavek 17. člena Akta), kar je dejavnost gospodarske javne službe sistemskega operaterja, ki se izvaja v javnem interesu. Pri tem ne držijo trditve Vlade in Agencije, da povprečni strošek priključevanja ni bil javna dajatev, ker je odražal dejanski strošek razvoja in vzdrževanja posameznega odjemnega mesta.[10] Višina povprečnega stroška priključevanja je bila sicer res odvisna od uvrstitve končnega odjemalca v odjemno skupino in od priključne moči, vendar je še vedno pomenila pavšalno dajatev (kar navaja tudi Vlada v mnenju), saj ni bila vezana na strošek porabljene energije ali na kakšen drug dejanski strošek. Kot javna dajatev pa bi ta strošek moral biti glede na 147. člen Ustave določen z zakonom. To pomeni, da bi morala biti ta dajatev uvedena že z zakonom in ne šele s podzakonskim predpisom.

35. Omrežnina je bila v izpodbijani štiriinštirideseti alineji 4. člena EZ opredeljena kot del cene za uporabo omrežij, ki je namenjen plačevanju izvajanja gospodarske javne službe dejavnosti sistemskih operaterjev distribucijskih in prenosnih omrežij ter pokrivanju stroškov sistemskih storitev.[11] Cena za uporabo omrežja je v četrti alineji 4. člena EZ opredeljena kot cena, ki se plača za dostop do omrežij in ki je sestavljena iz omrežnine in dodatkov. Iz teh določb EZ uvedba sporne omrežnine ne izhaja. EZ je v oseminpetdeseti alineji 4. člena sicer opredeljeval pojem priključitve na omrežje, v 70. do 72. členu pa ureja pogoje priključitve na električno omrežje, povprečnega stroška priključevanja pa

te določbe ne urejajo. Tega pa ne določa niti katera od drugih zakonskih določb. Ker je povprečni strošek priključevanja torej javna dajatev, ki bi morala biti predpisana z zakonom, so bile izpodbijane določbe v neskladju s 147. členom Ustave (7. točka izreka).

36. Tudi v tem primeru je Ustavno sodišče ugotovljenemu neskladju dalo učinek razveljavitve iz razlogov, navedenih v 32. točki te obrazložitve. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje izpodbijanih določb Akta že s 147. členom Ustave, ni presojalo drugih očitkov predlagatelja.

Presoja drugega odstavka 22. člena v delu, ki se nanaša na povprečni strošek priključevanja, in 23. člena Uredbe o splošnih pogojih ter tretjega odstavka 20. člena, 21. člena ter 34. člena v delu, ki se nanaša na povprečni strošek priključevanja, Splošnih pogojev

37. Uredba o splošnih pogojih je prenehala veljati pred vložitvijo zahteve, in sicer z uveljavitvijo Splošnih pogojev, ki v 140. členu določajo, da z njihovo uveljavitvijo preneha veljati navedena uredba, sklicujoč se pri tem na prehodno določbo 85. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 51/04 – v nadaljevanju EZ-A). Ta določba je namreč določala, da navedena uredba preneha veljati za posameznega systemskega operaterja ob uveljavitvi splošnega akta, ki ureja splošne pogoje za dobavo in odjem električne energije tega systemskega operaterja. Na podlagi 141. člena Splošnih pogojev so ti začeli veljati 1. 1. 2008 in so splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, ki ga je na podlagi 40. in 70. člena EZ izdal systemski operater distribucijskega omrežja (SODO). Urejajo razmerja oziroma odnose med systemskim operaterjem distribucijskega omrežja ter odjemalci in dobavitelji električne energije, s tem pa njihove pravice in obveznosti.

38. Izpodbijani drugi odstavek 22. člena Uredbe o splošnih pogojih je določal, da mora uporabnik izvajalcu prenosa oziroma izvajalcu distribucije plačati ceno priključka, ki poleg neposrednih stroškov v zvezi s priključkom, ki jih nosi ta izvajalec, obsega tudi povprečne stroške priključevanja na omrežje, ki se upoštevajo pri določitvi cene za uporabo omrežij in jih določa Agencija v skladu s Prilogo I, ki je sestavni del te uredbe. V 23. členu te uredbe pa je bilo določeno, da tarifni odjemalec, ki zahteva spremembo obračunske moči ali odjemne skupine več kot enkrat v koledarskem letu, plača za tako spremembo povprečne stroške priključevanja, povečane za 20 %. Tretji odstavek 20. člena Splošnih pogojev določa, da povprečne stroške priključevanja, ki so del stroškov priključevanja na omrežje, določi Agencija in da je uporabnik dolžan te stroške plačati v roku, določenem v pogodbi o priključitvi. V 21. členu teh pogojev je določeno, da se povprečni stroški priključevanja ne plačajo, ko gre za priključitev začasnih objektov, za katere je izdano soglasje za priključitev. V 34. členu navedenih pogojev pa so urejeni možnost odklopa od omrežja za določen čas in možnosti nove priključitve ter plačilo stroškov ob ponovni priključitvi.

39. Predlagatelj zatrjuje neskladje izpodbijanih določb s tretjim odstavkom 153. člena, 147. členom in prvim odstavkom 148. člena Ustave iz enakih razlogov kot za šesto alinejo prvega odstavka 9. člena, prvi in drugi odstavek 17. člena in 31. člen Akta (presojanih v točkah 33 do 35 te obrazložitve). Iz vsebine zahteve izhaja, da predlagatelja motijo izpodbijane določbe v delu, ki se nanaša (je nanašal) na povprečni strošek priključevanja na omrežje. Zato je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj poleg 23. člena Uredbe o splošnih pogojih izpodbija drugi odstavek 22. člena v delu, ki se je nanašal na povprečni strošek priključevanja, poleg tretjega odstavka 20. člena in 21. člena Splošnih pogojev pa izpodbija tudi 34. člen v delu, ki se nanaša na povprečni strošek priključevanja, in ne zgolj njegov tretji odstavek.

40. Vlada je Uredbo o splošnih pogojih izdala na podlagi 70. člena Energetskega zakona (Uradni list

RS, št. 79/99 in 8/2000 – popr. – v nadaljevanju EnZ), ki je v prvem odstavku določal, da imajo odjemalci energije pravico priključiti svoje porabniške energetske objekte in naprave (električne, toplotne energije in plina) na omrežje izvajalcev gospodarske javne službe in se iz njega oskrbovati pod splošnimi pogoji, v drugem odstavku pa, da te splošne pogoje za dobavo in odjem električne energije iz omrežja za prenos in distribucijo električne energije in plina iz transportnega plinovodnega omrežja predpiše Vlada. V tem predpisu pa je Vlada morala določiti tudi pogoje in merila za soglasje za priključitev, ki ga je moral pridobiti odjemalec za vsako posamezno priključitev na energetske omrežje (tako prvi odstavek 71. člena navedenega zakona). EnZ tako kot njegove poznejše spremembe oziroma EZ obveznosti povprečnega stroška priključevanja niso določali. Ustavno sodišče ocenjuje, da so bile izpodbijane določbe Uredbe o splošnih pogojih v neskladju s 147. členom Ustave iz razlogov, navedenih v 34. in 35. točki te obrazložitve. Iz enakih razlogov pa so v neskladju s to določbo Ustave tudi izpodbijane določbe Splošnih pogojev.

41. Ker je torej Ustavno sodišče presodilo, da sta bili izpodbijani določbi Uredbe o splošnih pogojih v neskladju z Ustavo, mora, tako kot je bilo pojasnjeno že v 32. točki te obrazložitve, tej svoji odločitvi dati učinek odprave ali razveljavitve (7. točka izreka). Tudi v tem primeru je Ustavno sodišče svoji odločitvi dalo učinek razveljavitve iz razlogov, pojasnenih že v navedeni točki obrazložitve.

42. Zaradi neskladnosti s 147. členom Ustave je Ustavno sodišče razveljavilo 34. člen v delu, ki se nanaša na povprečni strošek priključevanja, tretji odstavek 20. člena in 21. člen Splošnih pogojev (5. točka izreka). Pri teh določbah gre torej za ureditev vsebin v zvezi s povprečnim stroškom priključevanja, ki z zakonom ni urejen, čeprav bi glede na 147. člen Ustave določene vsebine zakon moral urejati, za urejanje drugih vsebin s podzakonskimi predpisi v zvezi s tem pa mora biti podana ustrezna zakonska podlaga. Ker povprečni strošek priključevanja sam po sebi ne bi bil ustavnopravno sporen, če bi bili navedeni pogoji izpolnjeni, se je Ustavno sodišče na podlagi tretjega odstavka 45. člena ZUstS odločilo za razveljavitev teh določb z odložnim rokom (6. točka izreka). Če bo z ustreznimi zakonskimi spremembami pravočasno ustvarjena sedaj manjkajoča zakonska podlaga, bodo na tej podlagi sedaj protiustavne določbe Splošnih pogojev lahko z njegovo dopolnitvijo ponovno vnesene vanj (razen prvega stavka tretjega odstavka 20. člena, katerega vsebino mora urejati zakon), preden bodo s to odločbo razveljavljene določbe prenehale veljati.

43. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje izpodbijanih določb Uredbe o splošnih pogojih in Splošnih pogojev že s 147. členom Ustave, ni presojalo drugih očitkov predlagatelja.

B. – III.

Energetska infrastruktura

Presoja četrtega odstavka 23.b člena EZ

44. Četrty odstavek 23.b člena EZ določa, da mora sistemski operater v primeru, ko ni lastnik omrežja ali njegovega dela, z lastnikom skleniti pogodbo, s katero uredi vsa vprašanja uporabe omrežja za opravljanje nalog sistemskega operaterja po tem zakonu. Izpodbijana določba tudi določa, da se v tej pogodbi uredijo obseg in namen uporabe omrežja, višina najemnine oziroma drugega plačila sistemskega operaterja, pogoji in način tekočega in investicijskega vzdrževanja omrežja in druga vprašanja, ki sistemskemu operaterju omogočajo, da učinkovito opravlja svoje naloge po tem zakonu. Ta določba pa še določa, da vsebino pogodbe in način njenega izvrševanja z vidika skladnosti z metodologijami s področja omrežnin nadzira v okviru pooblastil po tem zakonu Agencija, ministrstvo, pristojno za energijo, pa nadzira skladnost pogodb z zahtevami rednega, učinkovitega in kvalitetnega

delovanja obveznih republiških gospodarskih javnih služb.

45. Izpodbijana določba naj bi bila v neskladju z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave, ker naj ne bi jasno in pregledno določala, kdaj ter katere in čigave naprave mora sistemski operater najeti ali odkupiti oziroma sofinancirati njihovo gradnjo ali obnovo ter kako bo določena vrednost najema odkupa ali sofinanciranja naprave. Očitek je neutemeljen, saj izpodbijana določba določa, kaj mora biti predmet pogodbe. Sicer pa je njeno vsebino mogoče ugotoviti z ustaljenimi metodami razlage. Zgolj to, da ne ureja določenih vsebin, pa ne pomeni, da je izpodbijana določba v neskladju z navedenim načelom.

46. Prav tako ne drži očitek, da bi bila izpodbijana določba v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in s 33. členom Ustave, ker naj bi omogočala neenako obravnavanje lastnikov in poseganje v njihovo lastninsko pravico. Nalagala naj bi namreč, da se vsa vprašanja uporabe omrežja, ki ni v lasti systemskega operaterja, uredijo s pogodbo. Ker naj ne bi določala nobenih pogojev in omejitev, naj bi systemskemu operaterju omogočala arbitrarno poseganje v lastninsko pravico uporabnikov oziroma naj bi arbitrarno urejala finančna razmerja z lastniki naprav. Ti očitki so neutemeljeni, saj izpodbijana določba ne more posegati v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Lastnikom omrežja ali njegovega dela namreč ne nalaga obveznosti sklenitve pogodbe z ureditvijo določenih vsebin (ampak to nalaga systemskemu operaterju) in tudi sicer ne omejuje njihove lastninske pravice ali kakor koli posega vanjo. Za sklepanje pogodb se uporabljajo določbe Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 - uradno prečiščeno besedilo - v nadaljevanju OZ), kjer je uveljavljena pogodbeno svoboda. Za sklenitev pogodbe je namreč potrebna volja obeh pogodbenih strank, izjava te volje pa mora biti svobodna in resna (drugi odstavek 18. člena OZ). Pogodba je sklenjena, ko se pogodbeni stranki sporazumeta o njenih bistvenih sestavinah (15. člen OZ). Zgolj predvidevanja, da bo sistemski operater pri sklepanju teh pogodb ravnal arbitrarno, pa za utemeljitev navedenega neskladja ne zadoščajo. S tem pa tudi ni mogoče utemeljiti zatrjevanega neenakega obravnavanja lastnikov omrežij ali njihovih delov ter neskladja izpodbijane določbe z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Iz navedenega izhaja, da izpodbijana zakonska določba ni v neskladju z Ustavo (4. točka izreka).

47. Predlagatelj očitke o nejasnosti in nedoločnosti EZ, ker naj bi nejasno razmejeval proizvodno, prenosno in distribucijsko infrastrukturo ter obveznosti systemskih operaterjev, proizvajalcev in odjemalcev pri gradnji energetskega naprav, je neutemeljen, saj je presplošen in kot tak ne vsebuje argumentacije, da bi ga Ustavno sodišče lahko preizkusilo. Trditveno breme je namreč v tem primeru na predlagatelju, ki mu ZUstS podeljuje privilegirani dostop do Ustavnega sodišča. Zato je toliko bolj utemeljeno pričakovanje, da bodo njegove zahteve strokovno in kvalitetno obrazložene.

Presoja 10. člena Navodil, prvega, tretjega in četrtega odstavka 22. člena, 23. člena, tretjega odstavka 25. člena in 29. člena Uredbe o načinu izvajanja GJS SOPO, 33., 34., 35. in 36. člena Uredbe o splošnih pogojih ter 25. člena Splošnih pogojev

48. Člen 10 Navodil določa, kdaj je treba upoštevati tehnične pogoje za priključitev na prenosno omrežje po teh navodilih. Prvi odstavek 22. člena Uredbe o načinu izvajanja GJS SOPO ureja dolžnost sklenitve pogodbe systemskega operaterja prenosnega omrežja v primeru, ko ni lastnik omrežja. Tretji odstavek istega člena te uredbe ureja njegovo dolžnost v primeru, ko pogodbe z lastnikom ni mogoče skleniti, prenosno omrežje pa je nujno potrebno za izvajanje njegove dejavnosti, četrti odstavek istega člena pa določa, na katere osebe se sicer ta člen še nanaša. V 23. členu navedene uredbe je določen predmet urejanja pogodbe iz prvega odstavka 22. člena te uredbe. Tretji odstavek 25. člena te uredbe ureja dolžnosti systemskega operaterja glede vzdrževanja omrežja, njen 29. člen pa določa dolžnosti systemskega operaterja glede ukrepov, ki jih predvideva načrt razvoja prenosnega omrežja. Uredba o

splošnih pogojih je v 33. členu izvajalcu prenosa ali izvajalcu distribucijske električne energije in uporabniku omogočala, da sta se v pogodbi o priključitvi lahko dogovorila o lastništvu izvajalca na investitorjevem zunanjem priključku in na opremi merilnega mesta kot delu notranjega priključka uporabnikovega objekta, če so bile priključek in naprave tehnično ustrezne. V 34. členu je ta uredba določala vsebino pogodbe o priključitvi med uporabnikom in izvajalcem prenosa ali izvajalcem distribucije električne energije glede priključevanja novih uporabnikov na zunanji priključek uporabnika in o posledici, če uporabnik tega priključevanja ni dovolil. V 35. členu je bila določena obveznost sklenitve pogodbe o priključitvi med uporabnikom in izvajalcem, registriranim za vzdrževanje zunanjega priključka, v primeru, če zunanji priključek ni postal last izvajalca prenosa ali izvajalca distribucije električne energije. V 36. členu pa je navedena uredba določala, da je v primeru, ko pogodba med uporabnikom in izvajalcem prenosa ali izvajalcem distribucije električne energije ni določala drugače, lastnik priključka nosil stroške vzdrževanja notranjega in zunanjega priključka. Prvi odstavek 25. člena Splošnih pogojev določa, da mora v primeru, če priključek ne postane del distribucijskega omrežja, uporabnik pred sklenitvijo pogodbe o priključitvi z izvajalcem, registriranim za dejavnost, s katero se izvaja vzdrževanje omrežij, skleniti pogodbo, s katero se dogovorita o vzdrževanju priključka.

49. Tako kot Splošni pogoji so tudi Navodila splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ki je lahko predmet presoje pred Ustavnim sodiščem (peta alineja prvega odstavka 21. člena ZUstS). Izdal jih je sistemski operater prenosnega omrežja (ELES) na podlagi javnega pooblastila iz četrtega odstavka 40. člena EZ. Sicer pa, kot je bilo pojasnjeno že v 37. točki te obrazložitve, je Uredba o splošnih pogojih, ki jo je izdala Vlada na podlagi takrat veljavnega drugega odstavka 70. člena EZ, prenehala veljati pred vložitvijo zahteve.

50. Po predlagateljevem mnenju naj bi bile izpodbijane določbe v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in 33. členom Ustave (iz enakih razlogov kot četrti odstavek 23.a člena EZ), saj naj ne bi dajale možnosti enakega obravnavanja uporabnikov pri določanju pogojev za priključitev na omrežje ali pri sofinanciranju njihovih naprav. Posegale pa naj bi tudi v njihovo lastninsko pravico, ker naj bi sistemskemu operaterju omogočale, da brez jasnih in določnih pogojev in meril v zakonu odloča o vlaganjih v naprave v lasti uporabnikov ali o odkupu teh naprav. To naj bi bilo tudi v nasprotju z načeli preglednosti in nediskriminacije financiranja energetskega področja glede na Direktivo 2003/54 in Direktivo 2006/89. Ti očitki so neutemeljeni, saj zgolj s predvidevanji, da bo sistemski operater pri sklepanju pogodb z lastniki omrežja ali delov omrežja ravnal arbitrarno in s tem neenako obravnaval uporabnike oziroma posegal v njihovo lastninsko pravico, predlagatelj ne more utemeljiti zatrjevanega neskladja. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da izpodbijane določbe niso (bile) v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in 33. členom Ustave (9. in 10. točka izreka). Očitek, da je izpodbijana ureditev v nasprotju z načelom preglednosti in nediskriminacije, ki bi ju morala državna ureditev financiranja energetskega področja zagotoviti glede na Direktivo 2003/54 in Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2005/89/ES z dne 18. januarja 2006 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo in naložb v infrastrukturo (UL L 33, 4. 2. 2006 – v nadaljevanju Direktiva 2005/89),[12] pa je v tej ustavni presoji nepomemben. Tudi sicer ta očitek ne drži. Direktiva 2003/54 namreč o tem sploh ni govorila,[13] Direktiva 2005/89 pa v 6. členu določa, da države članice vzpostavijo regulativni okvir za dajanje signalov za naložbe tako za upravljavce prenosnega omrežja kakor tudi za upravljavce distribucijskega omrežja, za razvoj svojih omrežij, da zadovoljijo predvidene potrebe trga, in za lajšanje vzdrževanja, in kjer je to potrebno, za obnovo njihovih omrežij. Zakonodajalec pa je te okvire vzpostavil s sprejetjem EZ.

Prispevki (Center za podpore)

Presoja osmega in devetega odstavka 15. člena, prve alineje prvega odstavka 64.p člena, petega in šestega odstavka 64.s člena ter drugega in šestega odstavka 67. člena EZ

51. Osmi odstavek 15. člena EZ določa, da pokritje upravičenih stroškov izplačuje izbranim proizvajalcem električne energije Center iz 64.p člena EZ glede na dejansko porabljeno količino primarne energije iz domačih virov za proizvodnjo električne energije. Deveti odstavek istega člena EZ pa določa, da so vsi odjemalci električne energije za vsako prevzemno prodajno mesto dolžni plačevati prispevek za zagotavljanje zanesljive oskrbe z električno energijo z uporabo domačih virov primarne energije. V nadaljevanju pa še določa, da te prispevke zbira Center, ki naj bi jih namenjal za pokritje upravičenih stroškov izbranim ali določenim proizvajalcem električne energije iz osmega odstavka tega člena. Prva alineja 64.p člena EZ določa, da dejavnost Centra obsega upravljanje sredstev prispevkov iz 64.s člena EZ. Peti odstavek 64.s člena EZ določa, da mora oseba, ki prejme prispevek skupaj s plačilom računa, ta prispevek nemudoma in brezplačno prenesti v korist Centra. Šesti odstavek istega člena, ki ne velja več, saj je bil z uveljavitvijo EZ-D črtan, pa je določal, da so ti prispevki prihodek Centra. Drugi odstavek 67. člena EZ določa, da prispevek za povečanje učinkovitosti rabe električne energije, ki so ga dolžni zagotavljati vsi končni odjemalci električne energije, dobavitelji nakazujejo Centru, ki mora ta sredstva nakazovati zavezancem za izvajanje programov za povečanje energetske učinkovitosti rabe električne energije iz prvega odstavka 66.b člena EZ, sredstva dobaviteljev, ki so mali zavezanci, pa Ekološkemu skladu Republike Slovenije za izvajanje programov za povečanje energetske učinkovitosti rabe električne energije iz drugega odstavka 66.b člena EZ. Šesti odstavek 67. člena EZ Centru nalaga, da sredstva, ki so zbrana na podlagi drugega odstavka 67. člena EZ in ki niso bila porabljena za namene iz navedene določbe, nakaže Ekološkemu skladu.

52. Izpodbijane določbe so po predlagateljevem mnenju v neskladju z načelom popolnosti in enotnosti proračuna iz prvega odstavka 148. člena Ustave, ker ne določajo, da se prispevki, ki so obvezne dajatve, vplačajo v državni proračun, iz katerega bi se financirali nameni, zaradi katerih so bili uveljavljeni. Glede na to osmi odstavek 15. člena EZ ne more biti v neskladju z navedeno določbo Ustave, saj se na obvezno zbiranje prispevka za zagotavljanje zanesljive oskrbe v Centru ne nanaša. Zato je Ustavno sodišče presojalo z vidika prvega odstavka 148. člena Ustave zgolj deveti odstavek 15. člena, prvo alinejo prvega odstavka 64.p člena, peti in šesti odstavek 64.s člena ter drugi in šesti odstavek 67. člena EZ.

53. Prvi odstavek 148. člena Ustave določa, da morajo biti prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih. Ta določba obsega dve temeljni proračunski načeli: načelo enotnosti proračuna in načelo popolnosti proračuna. Načelo enotnosti proračuna zahteva, naj so prejemki in izdatki države oziroma lokalne skupnosti zajeti v enem proračunu in ne v različnih proračunih oziroma finančnih načrtih države, tako da Državni zbor oziroma občinski svet samo enkrat letno odločata o porabi države oziroma občine v prihodnjem letu. Načelo popolnosti pa pomeni, da morajo biti v proračunu prikazani vsi prejemki in vsi izdatki države oziroma občine. Navedeni prejemki se tako ne smejo zbirati na posebnih računih ali biti prihodek druge pravne osebe, ne da bi bili pred tem vplačani v proračun. Namen, ki mu ti načeli sledita, je namreč omogočiti Državnemu zboru oziroma občinskemu svetu boljši nadzor nad porabo teh sredstev oziroma jim omogočiti, da dobijo celovit pregled o proračunskih prejemkih in izdatkih države oziroma občine, predvsem pa, da lahko razpolagajo z vsemi zbranimi prejemki in določajo namene njihove porabe ter da o tem odločajo le enkrat. Poleg tega ti načeli omogočata izvajanje uspešnega nadzora, Vladi oziroma županu pa je omogočeno tudi učinkovito upravljanje javnih izdatkov kot celote.[14]

54. Izpodbijane določbe (razen osmi odstavek 15. člena EZ) uvajajo in obravnavajo tri vrste prispevkov, ki so prihodek Centra,[15] in sicer prispevek za zagotavljanje zanesljive oskrbe z električno energijo z uporabo domačih virov primarne energije (deveti odstavek 15. člena EZ, v nadaljevanju prispevek za zagotavljanje zanesljive oskrbe), prispevek za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije v soproizvodnji z visokim izkoristkom in iz obnovljivih virov energije (64.r člen EZ, v nadaljevanju prispevek za zagotavljanje podpor) in prispevek za povečanje učinkovitosti rabe električne energije (prvi odstavek 66.b člena in prvi odstavek 67. člena EZ, v nadaljevanju prispevek za povečanje učinkovitosti rabe). Ti prispevki se plačajo distributerjem, ki so jih dolžni nato odvesti Centru. Pobirajo se za namene, določene z zakonom, ki so v javnem interesu. Iz izpodbijanih določb tako izhaja, da je prispevek za zagotavljanje zanesljive oskrbe namenjen pokritju upravičenih stroškov izbranim ali določenim proizvajalcem električne energije glede na dejansko porabljeno količino primarne energije iz domačih virov za proizvodnjo električne energije (deveti odstavek 15. člena EZ). Dolžni so ga plačevati vsi odjemalci električne energije za vsako prevzemno prodajno mesto. Prispevek za zagotavljanje podpor in prispevek za povečanje učinkovitosti rabe plačujejo vsi končni odjemalci električne energije za posamezno prevzemno prodajno mesto. Sredstva prispevka za zagotavljanje podpor se uporabljajo za delovanje Centra, zagotavljanje podpor, odkup proizvedene električne energije iz prve alineje četrtega odstavka 64.n člena EZ,[16] ureditev izravnave razlik med napovedano in realizirano proizvodnjo električne energije ter za druge zakonsko določene namene (sedmi odstavek 64.s člena EZ). Sredstva prispevka za povečanje učinkovitosti rabe električne energije pa so namenjena za izvajanje programov za povečanje energetske učinkovitosti rabe električne energije (za prihranek energije pri končnih odjemalcih), ki jih Center nakazuje zavezancem za izvajanje programov za povečanje energetske učinkovitosti rabe električne energije in Eko skladu, ki izvaja programe za izboljšanje energetske učinkovitosti za male zavezance (drugi odstavek 66.b člena EZ). Vse te prispevke je treba prenesti na Center oziroma nakazati Centru (deveti odstavek 15. člena, peti odstavek 64.s člena in drugi odstavek 67. člena EZ).

55. Predlagatelj ima prav, ko zatrjuje, da so ti prispevki javna dajatev, namenjeni za financiranje javne porabe. Kaj so javne dajatve, je bilo pojasnjeno že v 26. točki te obrazložitve.[17] Ti prispevki se od davkov razlikujejo po tem, da je njihova namembnost zakonsko določena ter da se nakazujejo Centru (kar je za predlagatelja sporno), ki z njimi te zakonsko določene namene uresničuje.[18] Tako zbrana sredstva Center lahko torej uporablja samo za te namene oziroma za dejavnosti, ki jih opravlja, in za stroške svojega delovanja (sedmi odstavek 64.s člena EZ). Bistvo teh dejavnosti pa je zagotavljanje zanesljive oskrbe z električno energijo, ki naj bi bilo čim manj obremenjujoče za okolje in trajnostni razvoj. Torej gre za dejavnosti v javnem interesu, saj se z njimi zagotavljajo javne dobrine, kar je sicer izvirna funkcija in pristojnost države. [19] Že iz narave teh dejavnosti izhaja, da je za njihovo izvajanje potrebna ustrezna strokovna usposobljenost. Da bi se te dejavnosti opravljale učinkovito, strokovno in ekonomsko učinkovito, jih je država zaupala v izvajanje družbi Borzen, d. o. o., oziroma njeni notranji enoti Centru, ki s takšnimi znanji razpolaga. Dejavnost Centra je tako opredeljena kot gospodarska javna služba (četrta alineja drugega odstavka 24. člena in šesti odstavek 64.p člena EZ). V takem primeru država vzpostavi poseben pravni režim oziroma regulativni okvir za izvajanje takšne službe in opredeli cilje, organizacijsko strukturo, obveznosti oziroma naloge, načine njihovega zagotavljanja, kamor spada tudi financiranje teh nalog. Financiranje zaradi učinkovitosti in ekonomičnosti velikokrat prevladi na uporabnike, kar je tudi konkreten primer. Prispevke plačujejo namreč odjemalci električne energije.[20] Vendar pa zgolj to, da je neka dajatev javna, še ne pomeni, da gre za prihodek države oziroma da mora biti prihodek proračuna. Prihodki iz naslova plačil uporabnikov za opravljanje dejavnosti v javnem interesu so lahko prihodek pravne osebe, ki te naloge opravlja, ne da bi bil ta vir prej zajet v proračunu.[21] Tako tudi sporni prispevki niso prihodek proračuna oziroma države, ampak prihodek Centra. To namreč omogoča izpolnjevanje zahteve po učinkovitosti, strokovnosti in ekonomičnosti izvajanja dejavnosti Centra, kar je bil tudi namen prenosa te dejavnosti nanj,[22] in prispeva k nemotenemu opravljanju te dejavnosti, kar pomembno prispeva k zagotavljanju zanesljive

oskrbe z električno energijo kot primarne naloge držav članic na področju energetike, ki jim jo nalaga Evropska unija, kakor izhaja iz Direktive 2003/54, Direktive 2001/77/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. septembra 2001 o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo (UL L 283, 27. 10. 2001 - v nadaljevanju Direktiva 2001/77) in Direktive 2006/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o učinkovitosti rabe končne energije in o energetskih storitvah ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/76/EGS (UL L 114, 27. 4. 2006 - v nadaljevanju Direktiva 2006/32). To pojasnjuje tudi Vlada v svojem mnenju, ko navaja, da se v nasprotnem primeru sistem zagotavljanja podpor ne bi izvajal učinkovito in pregledno, da bi prihajalo do zamud v plačilih, do nihanja proizvodnje in prevelikih odstopanj v določanju višine potrebnih sredstev in dejansko izplačanih podpor za proizvedeno električno energijo. Pri tem pojasnjuje, da je višino prispevkov in namenov njihove porabe mogoče zagotoviti le tako, da se sredstva zbirajo ločeno od drugih proračunskih virov.

56. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da izpodbijane določbe niso bile oziroma niso v neskladju s 148. členom Ustave (4. točka izreka).

B. - V.

Stroški priključitve na omrežje

Presoja tretje alineje tretjega odstavka in četrtega odstavka 71. člena EZ

57. Tretja alineja tretjega odstavka 71. člena EZ določa, da uporabnik omrežja nima pravice do priključitve, če bi priključitev operaterju omrežja povzročila nastanek nesorazmernih stroškov. Četrty odstavek 71. člena EZ pa določa, da ima uporabnik omrežja v primeru iz navedene alineje pravico do priključitve v skladu s splošnimi pogoji iz tretjega člena 71. člena EZ, če se odloči, da bo sam kril nesorazmerno visoke stroške.

58. Predlagatelj zatrjuje neskladje navedenih določb z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave, ker vsebujeta nedoločene pravne pojme. Sistemska operaterja naj bi namreč imela možnost arbitrarnega odločanja o uporabnikovem obsegu obveznosti plačila nesorazmernih stroškov pri priključevanju na omrežje, saj naj pojmov "nesorazmeren strošek" in "nesorazmerno visok strošek" ne bi opredeljevali niti zakon niti podzakonski predpisi. Glede na določbe ZGJS naj bi bili pogoji za dostop do javnih dobrin določeni v zakonu, v tem primeru pa naj bi bil pogoj prepuščen pogajalskim spretnostim sistemskih operaterjev, iz ZGJS pa naj bi izhajala tudi zahteva za zakonsko določitev cen javnih dobrin in postopkov za njeno določitev. Odjemalec naj tako ne bi mogel oceniti, kolikšna bo njegova obveznost za plačilo nesorazmernih stroškov in kakšna bo cena njegovega priključka.

59. Pojma "nesorazmeren strošek" in "nesorazmerno visok strošek", ki ju vsebujeta izpodbijani določbi, sta nedoločena pravna pojma. Vendar pa uporaba teh pojmov sama po sebi ne pomeni kršitve načela določnosti predpisov. Bistvo nedoločnih pravnih pojmov namreč je, da jih zakonodajalec v opisu abstraktnega dejanskega stanja uporabi tedaj, kadar želi s takšnim pojmom zajeti različne dejanske dogodke in stanja, ki imajo skupno pomensko vsebino. Naloga pristojnega organa pa je, da vsebino nedoločnega pravnega pojma določi glede na cilj urejanja zakonske materije v vsakem konkretnem primeru posebej, ta razlaga pa mora biti skladna z Ustavo (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-136/07 z dne 10. 9. 2009, Uradni list RS, št. 74/09). To pomeni, da bo sistemski operater po javnem pooblastilu v upravnem postopku za izdajo ali zavrnitev soglasja za priključitev v vsakem posameznem primeru posebej glede na okoliščine primera ugotavljal, ali bo priključitev operaterju omrežja povzročila nastanek nesorazmernih stroškov oziroma nesorazmerno visokih stroškov. Ta

ocena bo torej odvisna od konkretnih okoliščin oziroma dejavnikov tako na strani uporabnika, ki se želi priključiti na določeno omrežje, kakor tudi na strani systemskega operaterja (priključnega mesta in omrežja, na katero se želi priključiti). Ni pa mogoče vnaprej predvidevati, da bo pristojni organ nedoločene pravne pojme razlagal na način, ki ne bo skladen z Ustavo, oziroma da bo pri tem ravnal arbitrarno. Na takšen način tudi ni mogoče utemeljiti neskladja z 2. členom Ustave. Tretja alineja tretjega odstavka in četrti odstavek 71. člena EZ glede na navedeno nista v neskladju z 2. členom Ustave (4. točka izreka).

60. Predlagatelj se pri utemeljevanju zatrjevanega neskladja sklicuje tudi na določbe ZGJS. Kolikor s tem zatrjuje neskladje izpodbijanih določb s tem zakonom, pa Ustavno sodišče pojasnjuje, da ni pristojno ocenjevati medsebojne skladnosti zakonov ali zakonskih norm, zato teh očitkov ne more preizkusiti.

Presoja prve alineje prvega odstavka 25. člena, tretjega odstavka 28. člena in prvega odstavka 32. člena Uredbe o splošnih pogojih

61. Prva alineja prvega odstavka 25. člena Uredbe o splošnih pogojih je določala, da mora uporabnik poleg notranjega priključka nositi tudi stroške izvedbe priključka na omrežje, če v pogodbi o priključitvi ni drugače določeno. V tretjem odstavku 28. člena je določala, da upravljalec omrežja zaračuna pregled izvedenih dodatnih ukrepov iz drugega odstavka istega člena po objavljenem ceniku na podlagi dejanskih stroškov.[23] V tretjem odstavku 32. člena navedene uredbe pa je bilo določeno, da lahko uporabnik zahteva od upravjalca omrežja, naj njegov priključek odklopi od omrežja za določen čas, ki ni daljši od treh let, in naj stroške ponovne priključitve na omrežje plača uporabnik omrežja.

62. Predlagatelj meni, da so bile izpodbijane določbe v neskladju z EZ in z drugim odstavkom 120. člena Ustave, ker naj ne bi bile izdane v okviru zakonskega pooblastila. Oblike plačil izvajanja oziroma storitev gospodarske javne službe systemskih operaterjev pri priključevanju odjemalcev na omrežje naj namreč EZ ne bi določal in naj tudi ne bi predvideval njihove ureditve v podzakonskem predpisu. Drugi odstavek 120. člena Ustave določa, da morajo upravni organi svoje delo opravljati samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Na podlagi te določbe so upravni organi pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu – medtem ko izrecno pooblastilo v zakonu, za izvrševanje katerega se predpis izdaja, ni potrebno. Izvršilne klavzule so lahko pri nalaganju oziroma pooblašcanju za izdajo izvršilnih predpisov splošnejše (npr. ne določajo natančno, kaj je treba urediti z izvršilnim predpisom) ali povsem precizne (natančno določajo materijo, ki jo sme izvršilni predpis urejati). Kakšno vrsto izvršilne klavzule bo zakonodajalec v posameznem primeru izbral, sodi v polje njegove proste presoje (tako sklep št. U-I-113/04 z dne 7. 2. 2007, Uradni list RS, št. 16/07, in OdlUS XVI, 16). Načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon tako izključuje možnost, da bi izvršilna veja oblasti brez zakonskih okvirov samostojno urejala tudi vprašanja, ki sodijo v polje zakonodajalca. Uredba je po svoji pravni naravi podzakonski predpis, ki ga lahko izda Vlada za izvrševanje zakonov in drugih predpisov, kar predpostavlja njeno vsebinsko vezanost na zakon. Uredba ne sme v vsebinskem smislu določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi.

63. Že iz 37. točke te obrazložitve izhaja, da navedena uredba ob vložitvi pobude ni veljala več. Izpodbijane določbe so urejale vrste plačil upravjalcu omrežja v primeru opravljanja njegovih storitev za uporabnika, in sicer je šlo za stroške izvedbe priključka na omrežje, za dejanske stroške pri pregledu izvedenih dodatnih ukrepov, ki jih je moral izvesti uporabnik po nalogu upravjalca omrežja,

ker priključek ob pregledu ni izpolnjeval tehničnih pogojev za priključitev ali ker je šlo za odstopanje od pogojev, določenih v soglasju za priključitev, in za stroške ponovne priključitve na omrežje. V vseh primerih je šlo za plačilo stroškov upravljalcu omrežja za opravljene storitve, ki jih je moral plačati uporabnik, za katerega so bile storitve opravljene.

64. Kot izhaja iz 40. točke obrazložitve, že 70. člen EnZ, na podlagi katerega je bila izdana izpodbijana uredba, ni dajal Vladi pooblastila za ureditev spornih vsebin glede plačevanja stroškov storitev. Vendar pa izpodbijane določbe kljub temu niso bile v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. V EnZ je bilo namreč določeno, da gre pri upravljanju z omrežji za obvezno (republiško) gospodarsko javno službo (drugi in tretji odstavek 20. člena). Tega pa niso drugače uredile niti poznejše spremembe navedenega zakona, tako da dejavnost sistemskih operaterjev kot obvezno gospodarsko javno službo opredeljuje tudi prvi odstavek 20. člena EZ. Tako je tudi Uredba o splošnih pogojih v sedmi in osmi alineji 2. člena upravljalca prenosnega in distribucijskega omrežja opredeljevala kot izvajalca javne gospodarske službe.[24] Zato je treba pri tem upoštevati tudi določbe ZGJS. Drugi odstavek 1. člena ZGJS določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjanje v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Predlagatelj ima prav, ko zatrjuje, da so tako proizvodi kot storitve takšne službe javne dobrine.[25] Res je tudi, da drugi odstavek 59. člena ZGJS določa, da se cene (javnih dobrin) oblikujejo in določajo na način in po postopkih, ki jih določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom. Vendar pa je Vlada tako, kot zatrjuje v odgovoru, s sporno uredbo lahko določila vire financiranja gospodarskih javnih služb in način njihovega oblikovanja, saj to izhaja iz pete alineje 7. člena ZGJS. V 26. členu ZGJS je Vladi celo omogočeno, da poleg določitve posebnih pogojev za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin odloča tudi o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin, ker je Republika Slovenija ustanovitelj javnih podjetij, ki so opravljala naloge upravljalca omrežij (danes sistemskih operaterjev).[26] Pri tem pa ni pomembno, ali je vsebina urejena z uredbo, ki ureja način opravljanja gospodarske javne službe, ali pa gre za uredbo, s katero se določijo pogoji za izvajanje dejavnosti, kot v konkretnem primeru. V obeh primerih gre za istovrsten podzakonski predpis (uredbo), katerega izdajatelj je Vlada. Pri tem tudi ne drži predlagateljeva trditev, da bi morale biti javne dobrine in s tem tudi storitve, za katere se zaračunavajo sporni stroški, opredeljene v zakonu, ki ureja področje, ker naj bi tako izhajalo iz 2. člena ZGJS. Te zahteve ta določba ne vsebuje, ampak določa, da morajo biti z zakoni, ki urejajo področje, določene zgolj gospodarske javne službe (s katerimi se zagotavljajo javne dobrine), kar pa EZ ureja. Iz navedenega izhaja, da izpodbijane določbe uredbe niso bile v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave (9. točka izreka).

B. - VI.

Dodatki k omrežnini

Presoja 82. člena EZ v delu, ki se nanaša na delež cene za uporabo omrežja

65. Izpodbijani člen določa, da se sredstva za ustanovitev in poslovanje Agencije zagotavljajo iz proračuna in lastnih virov ter iz deleža cene za uporabo omrežja, ki ga vsako leto določi Vlada.

66. Predlagatelj navaja, da izpodbija celoten člen, vendar pa iz vsebine zahteve izhaja, da ga izpodbija zgolj v delu, ki se nanaša na delež cene za uporabo omrežja, ki ga vsako leto določi Vlada. Zato je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj izpodbijano določbo izpodbija zgolj v tem delu. Po njegovem mnenju naj bi bila ta določba namreč v neskladju s 148. členom Ustave, ker omogoča, da se

dodatek,[27] ki je obvezna dajatev, ne vplačuje v državni proračun za financiranje nalog, ki bi jih morala financirati država iz proračuna. Ta očitek je neutemeljen. Izpodbijana določba zgolj določa, kako se zagotavljajo sredstva za ustanovitev in poslovanje Agencije. Tako med drugim določa, da se sredstva zagotavljajo tudi iz deleža cene za uporabo omrežja, kar je bilo predvideno že v točki a) trinajste alineje 4. člena EZ, pri tem pa ni določeno, na kakšen način se ta sredstva zagotavljajo. Izpodbijana določba torej ne onemogoča oziroma prepoveduje, da bi bil ta dodatek prihodek proračuna. V prid temu govori tudi izpodbijana določba 90. člena Akta, ki je glede dodatkov napotovala na smiselno uporabo Pravilnika o določitvi cen za uporabo elektroenergetskih omrežij in kriterijih za upravičenost stroškov (Uradni list RS, št. 134/03 – v nadaljevanju Pravilnik) tudi glede dodatka k omrežnini, namenjenega za pokrivanje stroškov delovanja Agencije. To pomeni, da se je smiselno uporabljala tudi 38. člen Pravilnika, ki je določal, da Agencija pridobiva prihodek iz cene za uporabo elektroenergetskih omrežij na način, da izstavlja račune upravljavcem distribucijskih omrežij in upravljavcu prenosnega omrežja mesečno na podlagi količinskih letnih planov posameznih upravljavcev distribucijskega omrežja oziroma upravljavca prenosnega omrežja (prvi in drugi odstavek). Predmet predlagateljevega izpodbijanja bi torej bil lahko kvečjemu 90. člen Akta. Predlagatelj sicer tudi to določbo izpodbija, vendar pa iz povsem drugih razlogov (ki so razvidni iz obrazložitve presoje navedene določbe Akta). Iz navedenega torej izhaja, da 82. člen EZ v izpodbijanem delu ne more biti v neskladju s 148. členom EZ (4. točka izreka).

Presoja 90. člena Akta

67. Izpodbijana določba je bila prehodna določba Akta in je določala, da se do uveljavitve ustreznega akta, ki bo urejal dodatke k omrežnini, kot so stroški dobaviteljev zaradi neustavitve dobave energije, evidentiranje sklenjenih pogodb za oskrbo z električno energijo in pokrivanje stroškov delovanja Agencije, smiselno uporabljajo določbe Pravilnika,[28] ki urejajo dodatek za prednostno dispečiranje in dodatek za evidentiranje pogodb na organiziranem trgu z električno energijo ter sredstva, namenjena delovanju Agencije.[29]

68. Po predlagateljevem mnenju je bila izpodbijana določba nepregledna in nejasna (2. člen Ustave), saj naj bi glede pobiranja dodatkov napotovala zgolj na smiselno uporabo Pravilnika. Bila pa naj bi tudi v neskladju s 87. členom EZ, tretjim odstavkom 153. člena in 147. členom Ustave, ker naj EZ ne bi obračunavanja dodatkov kot obveznih dajatev podrobneje urejal in naj tudi ne bi dajal pooblastila za njihovo ureditev s podzakonskimi predpisi.

69. Izpodbijana določba ni bila v neskladju z načelom jasnosti in določnosti pravnih norm (2. člen Ustave). Določbe predpisa, ki se sklicujejo na smiselno uporabo določb drugega predpisa ali drugih določb predpisa, namreč niso same po sebi v neskladju z Ustavo. V neskladju z Ustavo bi bile le v primeru (tako kot tudi vse druge določbe predpisov), če z ustaljenimi metodami razlage ne bi bilo mogoče ugotoviti njihove vsebine. Tega pa predlagatelj za primer te izpodbijane določbe ne zatrjuje.

70. Izpodbijana določba se je torej nanašala na dodatke k omrežnini, kot so stroški dobaviteljev zaradi neustavitve dobave energije, evidentiranje sklenjenih pogodb za oskrbo z električno energijo[30] in pokrivanje stroškov delovanja Agencije, ki jih EZ sicer opredeljuje v trinajsti alineji 4. člena EZ, nanašala pa se je tudi na stroške obveznega odkupa električne energije, ki, kot izhaja že iz opombe 29, z uveljavitvijo EZ-C kot dodatek ni prišel več v poštev. Iz njihove opredelitve izhaja namen njihovega pobiranja, iz četrte alineje 4. člena EZ pa zavezanec za njihovo plačilo in pooblastilo Vladi za določanje njihove višine. Agencija je z izpodbijano določbo za navedene dodatke uvajala torej smiselno uporabo Pravilnika, ki urejajo dodatek za evidentiranje pogodb na organiziranem trgu z električno energijo in sredstva, namenjena delovanju Agencije. Zato vsebine, ki jih ureja že EZ

(značilnost, višina, zavezanec, namen dodatkov), ne morejo biti predmet smiselne uporabe navedenih določb Pravilnika. Ker pa so ti dodatki javne dajatve in ker se z izpodbijano določbo ne urejajo vsebine, ki jih mora sicer na podlagi 147. člena Ustave urejati zakon (EZ pa jih tudi dejansko ureja), je treba predlagateljev očitok presoјati z vidika tretjega odstavka 153. člena Ustave. Ta določba pomeni, da nižji pravni akt v primeru, ko zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, ne sme preseči tega pooblastila. Pooblastilo za izdajo Akta, ki vsebuje izpodbijano določbo, je Agencija imela v 87. členu EZ, iz katerega pa ne izhaja možnost urejanja vsebine v zvezi s spornimi dodatki. Izpodbijana določba je tako v neskladju s 87. členom EZ, zato pa tudi s tretjim odstavkom 153. člena Ustave (8. točka izreka).

71. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost izpodbijane določbe. Iz razlogov, navedenih v 32. točki obrazložitve, je tej odločitvi dalo učinek razveljavitve.

B. – VII.

Sistemske storitve

Presoja 81. člena Akta

72. Ta določba je določala, da sistemski operater prenosnega omrežja sklene pogodbo o zagotavljanju sistemskih storitev, pri čemer cena zagotavljanja posameznih sistemskih storitev določi Agencija, če ponujena cena zagotavljanja posameznih sistemskih storitev, za katere ni konkurenčnega trga, presega vrednosti, ki omogočajo celovito zagotavljanje sistemskih storitev v skladu z določili akta.

73. Predlagatelj zatrjuje neskladje izpodbijane določbe s 87. členom EZ in 153. členom Ustave, saj naj bi za določanje navedenih cen sistemskih storitev Agencija ne imela zakonskega pooblastila. Kot je bilo pojasnjeno v 70. točki te obrazložitve, tretji odstavek 153. člena Ustave zahteva, da nižji pravni akt v primeru, ko zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, tega pooblastila ne sme preseči. V 87. členu EZ je Agenciji dano javno pooblastilo za izdajanje splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil glede metodologij za obračunavanje omrežnine in drugih metodologij, naložene pa so ji še nekatere druge naloge. Vendar pa iz navedenega člena EZ ne izhaja možnost urejanja vsebine, kot jo je Agencija določila v izpodbijani določbi Akta. Zato je Agencija z izpodbijano določbo presegla pooblastila, ki izhajajo iz navedene določbe EZ. To pomeni, da je bil 81. člen Akta v neskladju s 87. členom EZ, zato pa tudi s tretjim odstavkom 153. člena Ustave (8. točka izreka).

74. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost izpodbijane določbe. Iz razlogov, navedenih v 32. točki obrazložitve, je Ustavno sodišče tej odločitvi dalo učinek razveljavitve.

C.

75. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Ernest Petrič
Predsednik

zanj

mag. Miroslav Mozetič
Podpredsednik

Opombe:

[1] Iz vsebine predlagateljevih navedb izhaja, da predlagatelj med izpodbijanimi določbami EZ ves čas napačno navaja sedeminštirideseto alinejo namesto štiriinštirideseto alinejo 4. člena EZ. Zato je Ustavno sodišče štelo, da izpodbija slednjo določbo.

[2] Ta alineja, ki je z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 70/08 - v nadaljevanju EZ-C) postala trinajsta alineja, opredeljuje dodatke k omrežnini kot dodatke, namenjene za pokrivanje stroškov:

a) delovanja Agencije,

b) sprostitev dolgoročnih prenosnih zmogljivosti za prenos zemeljskega plina,

c) dobaviteljev zaradi neustavljive dobave električne energije,

d) delovanja organizatorja trga, razen stroškov za izvajanje dejavnosti Centra za podpore iz 64.p člena tega zakona (v nadaljevanju Centra).

[3] A. Kobal, Pravna narava RTV naročnine (prispevka), Podjetje in delo, št. 1 (2003), str. 136. Avtor v članku še pojasnjuje, da so to poleg davkov in carin še takse in prispevki ter izredne dajatve, da davki ne pomenijo nasprotnih storitev države in da je taksa nadomestilo za dejansko storitev države ali pa pomeni prealitev stroškov na zavezanca, ki jih je sam povzročil državi (str. 138-139).

[4] M. Kranjec (v Davki in proračun, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2003, str. 55) ugotavlja, da se od (nenamenskih) davkov prispevki razlikujejo po tem, da je zveza med koristjo in prispevkom lažje ugotovljiva, čeprav tudi tukaj ni mogoče v celoti ugotoviti njegove protivrednosti.

[5] A. Kobal, nav. delo, str. 138-139.

[6] Gre torej za dejavnosti sistemskih operaterjev distribucijskih in prenosnih omrežij ter za sistemske storitve.

[7] V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (DZS, Ljubljana 1994, str. 355) je električna jalova energija opredeljena kot energija, ki je potrebna za tvorbo električnih ali magnetnih polj pri izmeničnem toku in ne opravlja nobenega dela.

[8] Z uvedbo EZ-D je ta določba postala 66. alineja 4. člena EZ. V navedeni določbi so sistemske storitve opredeljene kot storitve, ki omogočajo nemoteno, zanesljivo in kvalitetno delovanje energetskega sistema.

[9] Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-13/04 z dne 23. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 35/06, in OdiUS XV, 21) priključno takso za priključitev na javno kanalizacijo označilo za javno dajatev. Javna dajatev so tudi priključnine na druga omrežja (denimo vodovodno in toplotno omrežje), z njihovim plačilom pa uporabnik pridobi pravico do priklopa na to omrežje (prim. S. Prelič, Oskrba s plinom - priključnina, Pravna praksa, št. 3 (1999), str. 21).

[10] Kot izhaja iz izpodbijanega drugega odstavka 17. člena Akta, je namen porabe zneskov povprečnega stroška priključevanja financiranje naložb v širitev omrežja.

[11] Kot je bilo že povedano, ta določba ne velja več, ker je bila v celoti spremenjena z uveljavitvijo EZ-D.

[12] Predlagatelj se sicer sklicuje na Direktivo 2006/89, vendar pa iz vsebine zahteve izhaja, da gre za očitno pomoto in da gre dejansko za Direktivo 2005/89.

[13] Ta direktiva ne velja več, saj jo je nadomestila Direktiva 2009/72, ki se je začela uporabljati s 3. 3. 2011, razen njenega 11. člena.

[14] Tako M. M. Cviki, E. Korpič - Horvat, Proračunsko pravo, Priprava, izvrševanje in nadzor proračuna, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 61 in 62, in M. Cviki, P. Zemljič, Zakon o javnih financah s komentarjem, Bonex Založba, Ljubljana 2005, str. 81.

[15] Center je na podlagi 50. člena EZ-C moral organizirati organizator trga z električno energijo (tj. Borzen, d. o. o.) kot svojo notranjo organizacijsko enoto do 31. 12. 2008. Z vzpostavitvijo Centra so se vsi podatki o kvalificiranih proizvajalcih prenesli nanj, prav tako so morali sistemska operaterja prenosnega in distribucijskega omrežja ter distributerji nanj prenesti vse podatkovne baze in pogodbe. Sistemska operaterja sta morala na podlagi navedene določbe nanj prenesti tudi vsa prejeta finančna sredstva iz omrežnine za podpore kvalificiranim proizvajalcem.

[16] Prva alineja četrtega odstavka 64.n člena EZ določa, da se podpora izvaja kot zagotovljen odkup proizvedene električne energije, dobavljene v javno omrežje električne energije po ceni, ki jo določi Vlada, in sicer za mikro in male proizvodne naprave s soproizvodnjo z visokim izkoristkom in za proizvodne naprave na obnovljive vire energije z nazivno električno močjo manjšo od 5 MW.

[17] M. Kranjec (nav. delo, str. 55) javne prihodke razvršča na davčne in nedavčne prihodke. Prispevke uvršča med davčne prihodke, za katere je osnovno merilo za razlikovanje zmožnost prisoje protivrednosti za plačano dajatev. Avtor ugotavlja, da te protivrednosti pri davkih oziroma kaj bodo davkoplačevalci zanje dobili, ni mogoče določiti, da pa je pri prispevkih ta zveza lažje ugotovljiva, čeprav tudi tukaj ni mogoče protivrednosti v celoti ugotoviti (npr. prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje).

[18] B. Škof in drugi (Davčno pravo, Univerza v Mariboru in Davčno-finančni raziskovalni inštitut, Maribor 2007, str. 115) davek opredeljujejo kot enkratno ali ponavljajočo se dajatev, ki jo država na podlagi pravne in dejanske oblasti pridobiva od fizičnih in pravnih oseb za pokrivanje lastnih odhodkov, ne da bi zanjo dajala neposredno protidajatev. Kot značilnosti davka navajajo enostranskost (davke določi država ali lokalna skupnost enostransko), prisilnost (so prisilna dajatev, za katere izvršitev skrbi država prek svojih organov oblasti), neregipročnost (davki niso vezani na neposredne ali posebne protidajatve, ki jih davčnim zavezancem zagotavlja država), nepovratnost (država postane lastnik sredstev), nedoločljivost porabe (javne potrebe) in denarna oblika (so denarni dohodki države, izjemoma so lahko v naravi).

[19] J. Čebulj, Oblike izvajanja javnih služb in koncesionirana javna služba, Pravna praksa, št. 19 (1991), str. 6.

[20] Dejavnost Centra se poleg spornih prispevkov financira tudi iz prispevka za zagotavljanje zadostnih proizvodnih zmogljivosti v državi (osmi odstavek 52.a člena EZ), ki so ga dolžni plačevati tudi vsi odjemalci električne energije.

[21] Tako M. M. Cviki, P. Zemljič, nav. delo, str. 83.

[22] Pri tem ne gre zgolj za podeljevanje denarnih sredstev (saj bi sicer to delo lahko opravljal kateri od organov v sestavi ministrstva), ampak za naloge strokovne narave, ki so razvidne predvsem iz prvega in drugega odstavka 64.p člena EZ, še bolj pa iz Uredbe o načinu izvajanja organiziranja trga, Pravil za delovanje Centra za podpore (Uradni list RS, št. 86/09 - v nadaljevanju Pravila za delovanje Centra) v zvezi s Pravili za delovanje organiziranega trga z električno energijo (Uradni list RS, št. 98/09) ter iz še nekaterih drugih podzakonskih predpisov, ki se nanašajo na podporno shemo.

[23] Drugi odstavek navedenega člena te uredbe je določal: "Če priključek ob pregledu ne izpolnjuje tehničnih pogojev za priključitev, ali če gre za odstopanje od pogojev, določenih v soglasju za priključitev, upravljalec omrežja pred priključitvijo naloži uporabniku izvedbo dodatnih ukrepov, ki jih mora utemeljiti."

[24] To sta sedaj sistemska operaterja prenosnega in distribucijskega omrežja. Kot izhaja iz 4.a člena EZ, sta bila namreč izraza "upravljalec" in "izvajalec" nadomeščena s pojmom "sistemski operater". To spremembo je prinesel EZ-A.

[25] Tako tudi J. Čebulj, nav. delo, str. 7.

[26] Pravno organizacijska oblika sistemskih operaterjev (ELES in SODO) je družba z omejeno odgovornostjo.

[27] Predlagatelj govori o dodatku, ker "delež cene za uporabo omrežja, ki ga vsako leto določi vlada", dejansko pomeni dodatek k omrežnini iz a) točke trinajste alineje 4. člena EZ, namenjenem za pokrivanje stroškov delovanja Agencije.

[28] Ta Pravilnik takrat sicer ni več veljal, saj je prenehal veljati z uveljavitvijo Akta o določitvi metodologije za obračunavanje omrežnine in metodologije za določitev omrežnine za elektroenergetska omrežja (Uradni list RS, št. 84/04).

[29] Izpodbijana določba je med temi dodatki naštevala tudi dodatek za obvezni odkup električne energije, vendar pa v tem delu ni več mogla veljati z uveljavitvijo EZ-C glede na to, da je bil ta dodatek v trinajsti alineji 4. člena EZ črtan, ker je EZ-C namesto tega uveljavil prispevek v podporni shemi (ki se plačuje Centru) in ga tudi natančno uredil. Zato njegova ureditev v Aktu po uveljavitvi EZ-C ni mogla biti več aktualna in tudi ne napotitev na smiselno uporabo Pravilnika v tem delu oziroma njegovih določb o dodatku za prednostno dispetchiranje.

[30] Ta dodatek pomeni dodatek za pokrivanje stroškov delovanja organizatorja trga.

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana

Datum vloge:

10. 11. 2009

Datum odločitve:

14. 4. 2011

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - je v neskladju z Ustavo/zakonom

ugotovitev - je v neskladju z Ustavo/zakonom

ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom

Objava:

Uradni list RS, št. 37/2011

Dokument:

US29422