

Avtor tega pravnega mnenja ni ne uporabnik in ne lastnik stanovanja v večstanovanjski stavbi, niti za ogrevanje ne uporablja zemeljskega plina. Izdelavo pravnega mnenja je naročila družba Zarja d.o.o. Novo mesto.

PRAVNO MNENJE O PREDLOGU ZAKONA O NUJNIH UKREPIH ZA OMILITEV POSLEDIC ZARADI VPLIVA VISOKIH CEN ENERAGENTOV (ZUOPVCE)

1. DEJANSKO STANJE

Ministrstva za infrastrukturo je glede trga zemeljskega plina pojasnilo: »EU je postopoma vzpostavila enoten trg z zemeljskim plinom in od leta 2004 si vsi večji ter od leta 2007 tudi vsi manjši odjemalci plina lahko samostojno izberejo dobavitelja in z njim sklenejo pogodbo o dobavi. Enoten plinski trg je povzročil postopno izenačevanje cen zemeljskega plina na območju EU, kar je za naše okolje pomenilo postopno nižanje cen za končne odjemalce.«¹ Cena zemeljskega plina je od leta 2004 naprej sicer ves čas nihala, vendar pa kot pojasni Ministrstvo za infrastrukturo: »Ko pa se je povpraševanje po plinu v drugi polovici leta 2021 povečalo in ponudba iz različnih vzrokov temu ni uspela slediti, je cena plina v novembru 2021 poskočila kot še nikoli ter dosegla zgodovinske vrednosti.«² V času presežka zemeljskega plina na tržišču so slovenski dobavitelji večjim skupinam gospodinjskih odjemalcev ponujali dodatne popuste glede na svoje javno objavljene cenike, slednji pa so res sklepali drugačne pogodbe, kot so veljale za gospodinjski odjem ter se s tem sami prostovoljno odpovedali delu svojih pravic, vendar pa samo za čas veljavnosti tako sklenjenih pogodb (nikakor pa tega ni mogoče razlagati tako, da so se s tem za vedno odpovedali svojim pravicam op. a).

Kljub rasti cen zemeljskega plina na plinskih trgovalnih vozliščih v Evropi pa slovenski distributerji v letu 2021 niso povečevali cen zemeljskega plina na svojih cenikih za gospodinjske odjemalce³. Poleg tega so nekateri od njih še sredi jeseni 2021 javno objavljali, da cene zemeljskega plina za gospodinjske odjemalce v tej kurilni sezoni ostajajo enake³.

So pa slovenski dobavitelji v drugi polovici leta 2021 spremenili svojo poslovno politiko. Večjim skupinam gospodinjskih odjemalcev zemeljskega plina niso več prodajali po nižjih cenah (kar je njihova svobodna poslovna odločitev), še več, niso jim ga želeli prodajati niti po cenah iz javno objavljenih cenikov (čeprav so ves ta čas sklepali nove pogodbe s posameznimi gospodinjskimi odjemalci) in jim zemeljskega plina torej ni zmanjkalo. Tako večje skupine gospodinjskih odjemalcev zemeljskega plina v Sloveniji po javno objavljenih cenah za gospodinjski odjem zemeljskega plina sploh niso mogle več kupiti (čeprav so imeli do tega z veljavnimi predpisi varovano pravico op. a.), ostala jim je samo izbira, ali kupijo plin po cenah za velike poslovne odjemalce ali pa v večstanovanjskih stavbah izključijo ogrevanje (kar pomeni, da dejansko niso imeli svobodne izbire op. a.). V praksi je večina upravnikov v imenu etažnih lastnikov sklenila pogodbe z dobavitelji po cenah, kot so jih je pač uspela dobiti in z veljavnostjo do konca kurilne sezone, v primeru predčasne odpovedi pogodbe pa morajo upravniki dobaviteljem plačati enormne pogodbene kazni (standardna pogodbena določila v takih pogodbah, op. a.).

Iz javnih objav dobaviteljev⁴ po vložitvi predloga ZUOPVCE je sklepati, da so slednji pred začetkom kurilne sezone zakupili premalo plina za vse gospodinjske odjemalce in so zato s sklicevanjem na povsem napačno

¹ <https://www.gov.si/novice/2022-01-21-plinski-trg-in-skupne-kurilnice/>

² Objave na spletni strani Agencije za energijo: <http://primerjalnik.agencija.si/index.php?/kalkulatorplin/kalkulator/action/korak2/PodstranPlin/PrimerjavaPonudb>

³ Objava GEN-I z dne 21. oktober 2021 Naše cene za gospodinjske odjemalce ostajajo enake (<https://www.poceniplin.si/za-dom/poceni-plin/obvestila/na%C5%A1e-cene-za-gospodinjske-odjemalce-ostajajo-enake/>)

⁴ 24ur dne 31.01.2022: Petrolovim gospodinjskim odjemalcem zemeljskega plina se z aprilom obeta podražitev »Poleg tega pomeni, da mora Petrol po aktualnih tržnih pogojih zakupiti nove, pred tem nepredvidene količine plina za novo pridobljene gospodinjske odjemalce, glede na trenutne razmere pa bo ta nakup opravljen po relativno visokih cenah, so opozorili.«

pravno podlago⁵ razdelili gospodinjske odjemalce na male in velike gospodinjske odjemalce ter na takšen način rešili svojo stisko zaradi premalo in nepravočasno zakupljenega zemeljskega plina.

2. DO SEDAJ VELJAVNE PRAVNE PODLAGE NA TRGU ZEMELJSKEGA PLINA⁶

Notranji trg zemeljskega plina je na skupnem evropskem trgu urejen z Direktivo 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom (in spremembami z dne 17. aprila 2019 DIREKTIVA (EU) 2019/692), v Sloveniji pa je bil do 12.01.2022 z Energetski zakonom (EZ-1), po tem datumu pa z Zakonom o oskrbi s plini (ZOP).

Vsi citirani predpisi jasno in nedvoumno najprej razdelijo uporabnike zemeljskega plina glede na namen rabe in ne glede na povprečno letno porabo (na kar se sklicujejo dobavitelji, op. a.):

prvi odstavek 2. člena Direktiva 2009/73/ES

25. »gospodinjski odjemalec« pomeni odjemalca, ki kupuje zemeljski plin za svojo lastno rabo v gospodinjstvu;

26. »negogospodinjski odjemalec« pomeni odjemalca, ki kupuje zemeljski plin, ki ni namenjen za rabo v lastnem gospodinjstvu;

prvi odstavek 159. člena EZ-1

13. »gospodinjski odjemalec« pomeni odjemalca, ki kupuje zemeljski plin za svojo lastno rabo v gospodinjstvu, kar izključuje rabo za opravljanje trgovskih ali poklicnih dejavnosti;

16. »mali poslovni odjemalec« je negogospodinjski odjemalec zemeljskega plina, katerega predvidena povprečna letna poraba ne presega 100.000 kWh;

prvi odstavek 3. člena ZOP

12. »gospodinjski odjemalec« pomeni odjemalca, ki kupuje plin za lastno rabo v gospodinjstvu, kar izključuje rabo za opravljanje trgovskih ali poklicnih dejavnosti;

20. »mali poslovni odjemalec« je negogospodinjski odjemalec plina, katerega predvidena povprečna letna poraba ne presega 100.000 kWh;

23. »negogospodinjski odjemalec« pomeni odjemalca, ki kupuje plin, ki ni namenjen za rabo v lastnem gospodinjstvu;

Že iz bežnega pogleda na citirane določbe je jasno, da so že dosednji predpisi jasno določili, da etažni lastniki (v kolikor so lastniki kotlovnice in zemeljski plin uporabljajo samo za proizvodnjo toplotne energije za lastna gospodinjstva) spadajo med gospodinjske odjemalce, ne glede na njihovo povprečno letno porabo.

3. PRAVNE MOŽNOST IZVRŠILNE IN ZAKONODAJNE OBLASTI ZA POSEGANJE V TRENUTNE RAZMERE

Na podlagi prvega odstavka 155. člena Ustave, zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Do 28. 06. 2021 je Državni zbor sicer imel možnost sprejema avtentične razlage zakonov (s katero je podrobneje razložil, kako je potrebo razlagati posamezna zakonska določila), vendar pa je z odločbo U-I-462/18-45 Ustavno sodišče možnost Državnega zbora, da sprejema avtentične razlage zakonov, razveljavilo.

⁵ Tako EZ-1 kot tudi ZOP izrecno določata, da velja meja 100.000 kWh letne porabe samo za poslovne odjemalce, ki se glede na to mejo delijo na male in večje poslovne odjemalce.

⁶ Podrobneje o tem sem pisal v pravnem mnenju: Pravno mnenje o dopustnosti zaračunavanja cene zemeljskega plina za negogospodinjske odjemna mesta za ogrevanje v večstanovanjskih stavbah.

Izvršilna oblast (Ministrstvo za infrastrukturo in Vlada) sicer lahko podaja svoje razlage vsebine veljavnih predpisov, vendar pa sodišča na takšne razlage nista vezana. Nadalje lahko izvršilna oblast predlaga zakonodajni oblasti sprejem novih zakonov, vendar pa ti ne veljajo za nazaj, ampak najhitreje naslednji dan od objave v Uradnem listu.

Vendar pa morata tako predlagatelj kot tudi zakonodajna veja oblasti pri sprejemu novih predpisov paziti tako na zapise v obrazložitvi predloga kot tudi na samo besedilo sprejetih zakonov, ker se v sodnih postopkih lahko oba elementa uporabljata tudi za razlago pravnih aktov za nazaj.

4. VSEBINA PREDLOGA ZAKONA O NUJNIH UKREPIH ZA OMILITEV POSLEDIC ZARADI VPLIVA VISOKIH CEN ENERAGENTOV (ZUOPVCE)

Predlagatelj je v obrazložitvi predloga ZUOPVCE zapisal, da » Zaradi naraščanja socialnih stisk prebivalstva zaradi vpliva visokih cen energentov je treba sprejeti nov zakon z nujnimi ukrepi, ki bodo omilili posledice na področju energetike. Glavni cilj predloga zakona je omiliti posledice, ki so nastale zaradi podražitve cen energentov.«⁷ Nadalje je predlagatelj zapisal »S predlogom zakona se sprejemajo ukrepi, ki bodo omilili posledice in vpliv zaradi visokih cen energentov na področju energetike, socialnega varstva in pravic iz javnih sredstev:

– izenačuje pravice v zvezi s ceno in razmerje med gospodinjskimi odjemalci zemeljskega plina in etažnimi lastniki posamičnih stanovanj v večstanovanjskih stavbah, ki svojo stanovanja ogrevajo iz skupnih kotlovnih na zemeljski plin.«

Besedilo predloga ZUOPVCE:

5. člen

(izenačitev pravic vseh gospodinjskih odjemalcev zemeljskega plina)

(1) Etažni lastniki posameznih stanovanj v večstanovanjskih stavbah, ki svoja stanovanja ogrevajo s toploto iz skupnih kurilnic na zemeljski plin za eno ali več večstanovanjskih stavb, pri čemer so gospodinjski odjemalci solastniki skupnih kotlovnih za eno ali več večstanovanjskih stavb, imajo pri nakupu plina za te skupne kurilnice vse pravice v zvezi z nakupnimi pogoji zemeljskega plina, kot jih imajo gospodinjski odjemalci zemeljskega plina, ki kupujejo zemeljski plin za svojo lastno rabo.

(2) Etažni lastniki iz prejšnjega odstavka pravic ne morejo uveljavljati individualno, temveč skupaj na skupnem odjemnem mestu.

5. OCENA PREDLAGANE UREDITVE

OBRAZLOŽITEV ZAKONA

Obrazložitev predloga zakona ne ustreza dejanskemu stanju. Sprejem zakona ni potreben zaradi dviga cene zemeljskega plina, ampak zaradi »zlomamerne« razlage do sedaj veljavnih predpisov s strani dobaviteljev. Obrazložitev, kot je zapisana, namreč ustvarja napačen vtis, da po do sedaj veljavnih predpisih (EZ-1 in ZOP) etažni lastniki niso spadali med gospodinjske odjemalce, s sprejemom zakona pa jih bo zakonodajalec začasno (zaradi trenutno naraščanja socialnih stisk v povezavi z visokimi cenami energentov) v delu pravic izenačil z njimi (kar pa ni res, saj etažni lastniki takšne pravice že imajo op. a.).

Sprejem zakona na podlagi takšne obrazložitve bi lahko dobavitelji »zlorabili« v morebitnih sodnih postopkih glede ugotavljanja ničnosti določitve cene, pri pogodbah, v katerih je bila »etažnim lastnikom vsiljena višja cena« od tiste, do katere so bili na podlagi veljavnih predpisov upravičeni. In prav sedaj zapisana

⁷ Besedilo Predloga zakona o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov

(<https://www.dz->

[rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAffjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/?uid=BF84A0C7E300F1D7C12587DB00411648&db=pre_zak&mandat=VIII&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAffjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/?uid=BF84A0C7E300F1D7C12587DB00411648&db=pre_zak&mandat=VIII&tip=doc))

obrazložitev predlagatelja bi bila njihov edini pravno relevanten argument, da so bila njihova ravnanja za nazaj zakonita.

BESEDILO ZAKONA

Besedilo zakona sicer na prvi pogled rešuje dosedanjo stisko etažnih lastnikov, vendar pa ima dve pomanjkljivosti: (1) dobavitelji bi ga lahko »zlorabili« pri razlagi do sedaj veljavnih predpisov in (2) ne ureja možnosti predčasnih prekinitev sedaj veljavnih pogodb.

Predlagatelj ni izkoristil nomotehnične možnosti, da bi za v naprej (tako kot je v času možnih avtentičnih razlag zakona za nazaj) ugotovil, da tudi etažni lastniki spadajo med gospodinjske odjemalce, ampak je etažnim lastnikom od dneva uveljavite zakona naprej njihove pravice⁸ izenačil z gospodinjskimi odjemalci zemeljskega plina, ki kupujejo zemeljski plin za svojo lastno rabo.

Če bo zakon v predlaganem besedilu sprejet, bo zakonodajalec dejansko potrdil dosedanjo razlago dobaviteljev (ki je v nasprotju z mnenjem Agencije za energijo in mnenjem pravne stroke), da etažni lastniki po veljavnih predpisih ne spadajo med gospodinjske odjemalce.

Glede na to, da so se sedaj dobavitelji oklepali vsake možnosti drugačne razlage, bo po sprejetju zakona verjetno nastala nova težava na odjemnih mestih, kjer so končni uporabniki tako gospodinjstva kot tudi poslovni uporabniki. Predlog zakona rešitve za to težavo ne ponudi.

Ker pa predlog zakona ne vsebuje možnosti etažnih lastnikov za predčasen odstop od sklenjenih pogodb brez plačila pogodbene kazni, od njega v tej kurilni sezoni ne bo imel koristi skoraj noben etažni lastnik. Pogodbene kazni za odstop od pogodbe so namreč običajno višje od razlike v ceni med gospodinjskim in poslovnim odjemom. Res je sicer, da je eden od dobaviteljev podal javno zavezo⁹, da bo pogodbe z dnem veljavnosti novega zakona iz poslovnega prekvalificiral v gospodinjski odjem (ni pa podal zaveze, da bo to naredil brezplačno), a ni nujno, da bodo takšnemu ravnanju sledili tudi vsi ostali dobavitelji. Predvsem pa etažni lastniki ne bodo mogli svobodno izbirati najugodnejšega dobavitelja (kot bi to lahko naredili jeseni, če ne bi prišlo do sedanjih zapletov), ampak bodo ostali vezani pri sedanjem dobavitelju.

In predvsem, povsem enaka težava kot na trgu zemeljskega plina vlada tudi na trgu električne energije, samo da je manj medijsko izpostavljena. Predlagatelj je to težavo povsem prezrl.

6. PREDLOG POPRAVLJENE NOVE UREDITVE

OBRAZLOŽITEV ZAKONA

Predlagatelj naj sledi javno izrečenim besedam Ministra za infrastrukturo: »Končno bodo odpravljene te malverzacije, ki smo jim bili priča v preteklosti, in v bodoče se to ne bo več dogajalo.¹⁰« in naj v obrazložitev predloga zapiše, da se slednji sprejema, ker so se v praksi pojavile nepravilne razlage veljavnih predpisov, ki niso skladne z njihovim namenom, niti temeljnimi načeli evropskega prava varstva potrošnikov.

BESEDILO ZAKONA

Predlagatelj naj popravi besedilo tako, da bo samo za naprej ugotovil, da tudi skupina gospodinjskih odjemalcev (kot npr. etažni lastniki posameznih stanovanj v večstanovanjskih stavbah, ki svoja stanovanja ogrevajo s toploto iz skupnih kurilnic na zemeljski plin za eno ali več večstanovanjskih stavb, pri čemer so etažni lastniki oz. solastniki skupnih kotlovnice za eno ali več večstanovanjskih stavb) spada med gospodinjske odjemalce, to pa velja tako tako nakup zemeljskega plina kot tudi električne energije. Ustavno sodišče je namreč razveljavilo avtentično razlago zakonov, ker je veljala za nazaj. Zakonodajalec pa ima še vedno možnost sprejemati razlago veljavnih predpisov samo tako, da jo sprejme v obliki zakona in da velja

⁸ Op. a.: in to samo pri nakupu zemeljskega plina, ne pa tudi elektrike, kjer se pojavljajo enaki, samo medijsko ne ta izpostavljeni zapleti

⁹ Sporočilo za javnost družbe Petrol z dne 01.02.2022

¹⁰ 24ur dne 01.02.2022: Vrtovec: Upravičenci bodo dobili vavčer na svoje transakcijske račune do 15. aprila

za naprej. Kakšna pa je bila veljavnost predpisov za nazaj, pa bo v konkretnih postopkih presojala sodna veja oblasti, z novo sprejetim zakonom pa ne sme zakonodajalec poslabšati položaja etažnih lastnikov.

5. člen

(razlaga do sedaj veljavnih predpisov glede gospodinjskega odjema)

- (1) Ugotovi se, da »gospodinjski odjemalec« pomeni odjemalca, ki kupuje plin ali električno energijo za lastno rabo v gospodinjstvu, kar izključuje rabo za opravljanje trgovskih ali poklicnih dejavnosti, sam ali združen skupaj z ostalimi gospodinjskimi odjemalci (kot npr. etažni lastniki posameznih stanovanj v večstanovanjskih stavbah, ki svoja stanovanja ogrevajo s toploto iz skupnih kurilnic na zemeljski plin za eno ali več večstanovanjskih stavb, pri čemer so gospodinjski odjemalci solastniki skupnih kotlovnice za eno ali več večstanovanjskih stavb).
- (2) Če so lastniki odjemnega mesta tako gospodinjski odjemalci kot tudi poslovni odjemalci, ki ne spadajo med male poslovne odjemalce, morajo lastniki odjemnega mesta dobavitelju zagotoviti podatke o povprečni letni porabi posameznega odjemalca, da v pogodbi o dobavi pogodbeni stranki določita ločene cene glede na letni povprečen odjem gospodinjskih in poslovnih odjemalcev.
- (3) Končni odjemalci, ki so sklenili pogodbe z dobavitelji po 01.06.2021, lahko ne glede na pogodbeno določila pogodbe o dobavi od nje odstopijo brez odpovednega roka in brez plačila pogodbenih kazni ali kakršnihkoli drugih nadomestil zaradi predčasne prekinitve pogodbe o dobavi.

V Ljubljani, 01. 02. 2022

mag. Rok Hudovornik

