



REPUBLIKA SLOVENIJA

**DRŽAVNI ZBOR**

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 320-05/25-3/15

Datum: 3. 2. 2025

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

## **M N E N J E**

### **o Predlogu zakona o nujnih ukrepih za omilitev posledic obračuna visoke omrežnine za gospodinjske odjemalce (ZNUOVO), druga obravnava, EPA 1924-IX.**

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je Predlog zakona o nujnih ukrepih za omilitev posledic obračuna visoke omrežnine za gospodinjske odjemalce (v nadaljevanju Predlog zakona) preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava), pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika in daje naslednje pripombe.

#### I.

Predlog zakona je bil 22. 1. 2025 vložen v Državni zbor po rednem zakonodajnem postopku. Dan kasneje, 23. 1. 2025, je bila vložena zahteva, da se o Predlogu zakona opravi splošna razprava. Istega dne je bilo objavljeno obvestilo o širitvi dnevnega reda seje Kolegija predsednice Državnega zbora (v nadaljevanju Kolegij), ki je bila sklicana za naslednji dan, 24. 1. 2025, s točko o dogovoru o sklicu izredne seje Državnega zbora, na kateri bi poslanke in poslanci med drugim opravili splošno razpravo o Predlogu zakona. Kolegij je 24. 1. 2025 sprejel dogovor o sklicu izredne seje Državnega zbora in prva obravnava Predloga zakona je potekala v skladu s časovnico 30. 1. 2025. Naslednjega dne po opravljeni prvi obravnavi Predloga zakona, 31. 1. 2025, je bila vložena zahteva za sklic nujne seje Odbora Državnega zbora za infrastrukturo, okolje in prostor zaradi obravnave Predloga zakona z obrazložitvijo, da obstaja tveganje poglobitve energetske revščine pri socialno najbolj ranljivih gospodinjstvih, če zakon ne bo pravočasno sprejet, in da se bo nadaljevalo zmanjševanje zanimanja za investicije v tehnologije zelenega prehoda, pravočasno odločanje o Predlogu zakona pa je ključno tudi iz operativnih in finančnih razlogov. Matično delovno telo je še istega dne sklicalo nujno sejo za 4. 2. 2025.

ZPS je nazadnje pri obravnavi Predloga zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, EPA 1726-IX, opozorila, da je Državni zbor večkrat pospeševal posamezne faze rednega zakonodajnega postopka z izjemno hitrimi zaporednimi sklici izrednih sej, na katerih se predlog zakona obravnava v rokih, ki so krajši, kot so določeni s Poslovníkom državnega zbora (v nadaljevanju PoDZ-1) za redni

zakonodajni postopek.<sup>1</sup> Če se pri rednem zakonodajnem postopku zaobidejo postopkovna pravila (glede rokov, pogojev za sprejetje predloga zakona po nujnem postopku ipd.), ni več bistvene razlike med rednim in nujnim zakonodajnim postopkom, zato pride do izvotlitve rednega zakonodajnega postopka. V zvezi s tem je ZPS poudarila, da Ustava v 89. členu določa večfaznost zakonodajnega postopka in pri tem tudi izjemo, ki se lahko uredi s PoDZ-1.<sup>2</sup> Večfazni zakonodajni postopek v rednem zakonodajnem postopku v teoriji omogoča večjo pretehtanost, domišljenost in dodelanost sprejete zakonske ureditve kot krajši postopki.<sup>3</sup> Z večfaznostjo se uveljavlja tudi načelo stopnjevitosti v zakonodajnem postopku.<sup>4</sup> Namen ustavodajalca ob sprejemanju 89. člena Ustave, ki ureja večfazni zakonodajni postopek, je bil, da se predlogi zakonov zaradi preprečevanja zlorab v zakonodajnem postopku sprejemajo po rednem zakonodajnem postopku.<sup>5</sup>

## II.

ZPS z vidika jasnosti in določnosti zakonskega besedila opozarja, da bi bilo treba v Predlogu zakona opredeliti pomen izrazov, ki se v njem uporabljajo, in sicer: »višja sezona«, »obračunska moč«, »časovni blok 1«, »časovni blok 2«, »presežna (obračunska) moč«, »dogovorjena (obračunska) moč«, ki so opredeljeni v Aktu o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje ter »gospodinjski odjemalec« in »tarifna postavka«, ki sta opredeljena v Zakonu o oskrbi z električno energijo (v nadaljevanju ZOEE). Preveriti je treba ustreznost izraza »odjemna skupina«, saj je v podzakonskih predpisih s področja energetike uporabljen izraz »uporabniška skupina«.

### **K 1. členu:**

V drugem odstavku 2. člena Predloga zakona je določeno, da sistemski in distribucijski operater nosi breme nižje omrežnine, kot je določena z Aktom o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje, kar je posledica začasnega ukrepa znižanja tarifnih postavk elektrooperaterjev za obračunsko moč iz prvega odstavka 2. člena Predloga zakona, medtem ko začasni ukrep znižanja priznane stopnje donosnosti elektrooperaterjev v 2. členu Predloga zakona ni določen, kot bi bilo mogoče sklepati iz naslova člena. Poleg tega poračun stroškov omrežnine ni ukrep (več o tem v pripombi k 3. členu Predloga zakona), ampak posledica povratnega učinkovanja začasnega ukrepa znižanja tarifnih postavk elektrooperaterjev za obračunsko moč iz prvega odstavka 2. člena Predloga zakona. Glede na navedeno bi bilo treba besedilo 1. člena Predloga zakona dodatno pretehtati.

### **K 2. členu:**

S predlaganim členom se zaradi vpliva visokih stroškov omrežnine v višji sezoni na ceno električne energije za januar in februar 2025 določa znižanje tarifnih postavk elektrooperaterjev za obračunsko moč za gospodinjske odjemalce v časovnem bloku 1 ter neobračunavanje omrežnine za presežno obračunsko moč za časovni blok 1 za

<sup>1</sup> Glej tudi obravnave Predloga zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti (ZSDV-B, EPA 1319-IX), Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2AC, EPA 1681-IX), Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2O, EPA 1684-IX), Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN-1C, EPA 1682-IX), Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1O, EPA 1683-IX), Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2U, EPA 1685-IX) in Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR-C, EPA 1686-IX).

<sup>2</sup> PoDZ-1 ne ureja zakonodajnega postopka, ki ne bi bil večfazen, saj sta tudi nujni in skrajšani zakonodajni postopek, ki ju poleg rednega zakonodajnega postopka ureja PoDZ-1, večfazna postopka.

<sup>3</sup> Grad, F.: Parlamentarno pravo, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 234.

<sup>4</sup> Igličar, A.: Zakonodajno odločanje, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994, str. 51.

<sup>5</sup> Glej Kurent, A.: Ustavnopravni vidiki nujnega zakonodajnega postopka v Državnem zboru Republike Slovenije, Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2022, str. 189-190.

gospodinjске odjemalce. V zvezi s tem ZPS opozarja, da je obračunavanje omrežnin urejeno v 124. do 130. členu ZOEE. Skladno s petim odstavkom 124. člena ZOEE metodologijo obračunavanja omrežnine podrobneje predpiše Agencija za energijo s splošnim aktom, skladno s 130. členom ZOEE pa Agencija za energijo določi in objavi tarifne postavke za omrežnine. Določanje omrežnine in način določanja tarifnih postavk elektrooperaterjev je vsebina Akta o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterjev.<sup>6</sup> Ne glede na to se omrežnina in tarifne postavke s predlaganim členom za določen čas v določenem delu urejajo drugače (odstop od splošnega akta Agencije za energijo). To pomeni, da se ista vsebina ureja na normativno hierarhično različnih ravneh, kar odpira vprašanje skladnosti z načeli pravne države iz 2. člena Ustave in načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave.

Poleg tega je treba opozoriti, da je na podlagi prvega odstavka 32. člena Energetskega zakona Agencija za energijo nacionalni regulativni organ Republike Slovenije na področju trga z energijo. Skladno z 59. členom Direktive (EU) št. 2019/944 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije (v nadaljevanju Direktiva 2019/944)<sup>7</sup> je nacionalni regulativni organ pristojen za določanje ali potrjevanje nacionalne metodologije in tarif. Iz 57. člena Direktive 2019/944 izhaja, da je treba zagotoviti pravno in funkcionalno neodvisnost ter samostojnost nacionalnega regulativnega organa. Glede na navedeno je predlagani člen, s katerim se določa vsebina, ki spada v izključno pristojnost Agencije za energijo, v nasprotju s predpisom Evropske unije. V zvezi s tem je treba opozoriti na sodbo Sodišča Evropske unije št. C-718/18 v zadevi Komisija proti Zvezni republiki Nemčiji,<sup>8</sup> iz katere izhaja, da ne vlada ne zakonodajalec ne smeta posegati v pristojnosti nacionalnega regulativnega organa.<sup>9, 10</sup>

V uvodu Predloga zakona so navedeni razlogi za predlagano ureditev, in sicer: socialne stiske prebivalstva zaradi vpliva visokih stroškov električne energije, zlasti iz naslova omrežnine za višjo sezono, zapletena metodologija izračuna višine omrežnine, ki onemogoča ali vsaj v bistvenem otežuje načrtovanje porabe in hkrati odvrča posameznike od bodočih investicij v optimizacijo porabe električne energije, pretirano visok učinek uporabe metodologije za končne uporabnike z lastno porabo sončne energije. ZPS opozarja, da lahko zaradi obstoja notranjega trga električne energije, ki je vzpostavljen v Evropski uniji, države članice uvajajo le ukrepe, ki ne posegajo v dinamiko trga. V zvezi s tem je treba opozoriti na primer na 5. člen Direktive 2019/944, iz katerega izhaja, da lahko posamezne države članice izvajajo javne posege v določanje cen za dobavo električne energije energetsko revnim ali ranljivim gospodinjiskim odjemalcem, medtem ko so razlogi za Predlog zakona širši in naj bi se predlagana ureditev nanašala na vse gospodinjске odjemalce. Podredno se z vidika splošnega načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) postavlja vprašanje, ali se s predlaganim členom zagotavlja enaka obravnava vseh gospodinjških odjemalcev, tudi tistih, za katere velja enotna tarifna postavka.

Ukrep začasnega znižanja tarifnih postavk elektrooperaterjev za obračunsko moč za gospodinjске odjemalce v časovnem bloku 1 in neobračunavanja omrežnine za

<sup>6</sup> Tarifne postavke so določene v Aktu o določitvi tarifnih postavk za omrežnine elektrooperaterjev.

<sup>7</sup> Direktiva (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU.

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0718>

<sup>9</sup> V 130. točki sodbe Sodišča Evropske unije št. C-718/18, Komisija proti Zvezni republiki Nemčiji, je poudarjeno, da morata biti pristojnost, ki je z Direktivama 2009/72 in 2009/73 podeljena izključno nacionalnim regulativnim organom, ter njihova neodvisnost zagotovljeni v razmerju do vseh političnih organov, in torej ne le v razmerju do vlade, temveč tudi v razmerju do nacionalnega zakonodajalca, ki nacionalnim regulativnim organom ne more odvzeti nekaterih izmed teh pristojnosti in jih podeliti drugim javnim organom. ZPS pojasnjuje, da je Direktivo 2009/72 razveljavila Direktiva 2019/944, ki v zvezi z obravnavanimi vprašanji ureja enako vsebino kot jo je Direktiva 2009/72, Direktiva 2009/73 pa ureja skupna pravila notranjega trga z zemeljskim plinom.

<sup>10</sup> Vprašanje neodvisnosti nacionalnega regulativnega organa je Sodišče Evropske unije obravnavalo tudi v zadevi št. C-378/19, Prezident Slovenske republike.

presežno obračunsko moč za časovni blok 1 za gospodinjske odjemalce velja od 1. januarja 2025 do 28. februarja 2025, torej bo učinkoval za nazaj. Prvi odstavek 155. člena Ustave določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Izjema je določena za posamezne zakonske določbe, ki lahko veljajo za nazaj, če to zahteva javna korist in se s tem ne posega v pridobljene pravice. Po ustaljeni ustavnosodni presoji lahko povratno učinkovanje upraviči le posebna, prav povratno učinkovanje predpisa utemeljuječa javna korist, brez katere ne bi bilo mogoče doseči zasledovanega cilja ureditve. Taka javna korist mora biti v zakonodajnem postopku posebej ugotovljena (gl. npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-397/20 z dne 18. 9. 2020), vendar v zakonodajnem gradivu Predloga zakona ni obrazložena.

Po drugem odstavku 2. člena Predloga zakona se ugotovljeni manko omrežnine za leto 2025 poravna iz omrežninskih presežkov systemskega in distribucijskega operaterja (gospodarske družbe ELES, d. o. o.). V uvodu Predloga zakona je med finančnimi posledicami Predloga zakona naveden znesek, za katerega se bo zaradi predlaganega ukrepa predvidoma znižala omrežnina, vendar podatki, na podlagi katerih je manko omrežnine ugotovljen, niso navedeni. V zakonodajnem gradivu ni pojasnjeno, kolikšni naj bi bili omrežninski presežki systemskega in distribucijskega operaterja, navedeno je le, da naj bi šlo za omrežninske presežke preteklih let.

Glede na to, da člen ne ureja začasnega znižanja priznane stopnje donosnosti elektrooperaterjev, bi bilo treba temu prilagoditi naslov člena.

### **K 3. členu:**

Omrežnina in tarifne postavke so za januar in februar 2025 za gospodinjske odjemalce v časovnem bloku 1 urejene s tem zakonom (2. člen Predloga zakona), torej za to obdobje za gospodinjske odjemalce v tem delu ne velja Akt o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje. To pomeni, da bosta morala systemski in distribucijski operater ali tretja oseba za njegov račun zaračunati omrežnino za januar in februar 2025 za gospodinjske odjemalce za časovni blok 1 na podlagi tega zakona, ne pa na podlagi Akta o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje. Obveznost ravnanja v skladu zakonom izhaja že iz zakonske norme kot njene pravne lastnosti, zato ni jasen namen 3. člena Predloga zakona, ki določa poračun preveč zaračunane omrežnine, ki bi bila zaračunana v nasprotju s tem zakonom. Pravne posledice ravnanja v nasprotju s predpisom, ki nalaga dolžno ravnanje, so lahko sankcije za prekršek ali kaznivo dejanje, če je protipravno ravnanje opredeljeno kot prekršek ali kaznivo dejanje, protipravno ravnanje je lahko predpostavka za odškodninsko odgovornost, lahko pa pomeni kršitev pogodbene obveznosti.

Če je namen predlagane določbe urediti primere, ko bi bila omrežnina za januar in februar 2025 zaračunana pred uveljavitvijo Predloga zakona, ki učinkuje za nazaj (retroaktivno) in zato za nazaj določa drugačno omrežnino, kot je bila zaračunana, ko zakon še ni veljal, gre za urejanje vprašanj glede uveljavitve sprememb, ki jih določa 2. člen Predloga zakona. Urejanje teh vprašanj spada v prehodne in končne določbe, zato bi bilo treba besedilo člena ustrezno spremeniti in ga umestiti kot prehodno določbo Predloga zakona.

Valentina Marolt, l.r.  
sekretarka

Nataša Voršič  
vodja

Poslano:

– Odboru za infrastrukturo, okolje in prostor