

Centar za ekonomsko obrazovanje
Palmotićeve 34
10000 Zagreb
OIB: 88985159608

USTAVNI SUD
REPUBLIKE HRVATSKE
ZAGREB, Trg Svetog Marka 4

05-07-2023

J. Krizan

Zagreb, 5. srpnja 2023.

Ustavni sud Republike Hrvatske
Trg svetog Marka 4
10000 Zagreb

Na temelju članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/1999., 29/2002. i 49/2002. - pročišćeni tekst), Centar za ekonomsko obrazovanje sa sjedištem u Zagrebu na adresi Palmotićeve 34, OIB: 88985159608 (dalje: podnositelj) podnosi

PRIJEDLOG

za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Uredbe o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije ("Narodne novine" broj 31/2023) s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/1990., 135/1997., 113/2000., 28/2001., 76/2010. i 5/2014., dalje: Ustav).

OBRAZLOŽENJE

Na temelju članka 26. Zakona o energiji ("Narodne novine", br. 120/12., 14/14., 102/15. i 68/18., dalje: ZoE) i članka 30. stavka 1. Zakona o Vladi Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18. i 80/22.), a u vezi s člankom 120. Zakon o tržištu električne energije ("Narodne novine", broj 111/21.) i članka 5. Zakona o tržištu plina ("Narodne novine", br. 18/18. i 23/20.), Vlada Republike Hrvatske (dalje: Vlada) je na svojoj 201. Sjednici, održanoj 16. ožujka 2023., donijela Uredbu o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije ("Narodne novine" broj 31/2023, dalje: Uredba).

Uredbom se, zbog poremećaja na domaćem tržištu energije, uređuju posebne mjere za trgovinu električnom energijom, način i uvjeti formiranja cijena za određene kategorije kupaca električne energije i toplinske energije, nadzor nad primjenom cijena određenih Uredbom, te posebni uvjeti obavljanja energetske djelatnosti. Uredbom se, također zbog poremećaja na domaćem tržištu energije, uređuju posebne mjere za trgovinu plinom, način i

uvjeti formiranja cijena plina, osiguravanja uvjeta za sigurnost opskrbe plinom za određene kategorije kupaca plina, te posebni uvjeti obavljanja energetske djelatnosti plinom. Sve navedene posebne mjere su privremene i propisuju se za razdoblje od 1. travnja 2023. do 31. ožujka 2024.

Donošenjem Uredbe je povrijeđena odredba članka 5. stavka 1. Ustava u vezi s člankom 26. stavkom 1. ZoE-a.

Članak 5. stavak 1. Ustava glasi:

“Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.”

Članak 26. ZoE-a glasi:

“Članak 26.

(1) Vlada Republike Hrvatske, u slučaju poremećaja na domaćem tržištu zbog neočekivanog ili neprekidnog manjka energije, neposredne ugroženosti, neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih prirodnih nepogoda ili tehnoloških katastrofa (krizne situacije), može propisati:

- mjere ograničenja trgovine pojedinim energentima i/ili energijom,
- posebne uvjete trgovine,
- mjere ograničenja izvoza ili uvoza energije,
- posebne uvjete za izvoz ili uvoz energije
- mjere obvezne proizvodnje energije,
- obvezu isporuke energije samo određenim kupcima,
- način i uvjete za formiranje cijena i nadzor nad cijenama,
- posebne uvjete obavljanja energetske djelatnosti.

(2) Mjere iz stavka 1. ovoga članka su privremene i mogu trajati dok traju okolnosti zbog kojih su propisane, odnosno dok traju posljedice nastale zbog tih okolnosti. O poduzetim mjerama Ministarstvo je obvezno izvještavati nadležna tijela u skladu s obvezama koje proizlaze iz ratificiranih međunarodnih ugovora.”

Odredbom članka 1. stavka 1. Uredbe propisano je da se uvedu posebne mjere “zbog poremećaja na domaćem tržištu energije”. Članak 26. stavak 1. ZoE-a propisuje da Vlada može propisati posebne mjere “zbog poremećaja na domaćem tržištu”, ali ne paušalno, nego isključivo u slučaju poremećaja na domaćem tržištu zbog:

- neočekivanog ili neprekidnog manjka energije,
- neposredne ugroženosti, neovisnosti i jedinstvenosti države ili
- velikih prirodnih nepogoda ili tehnoloških katastrofa (krizne situacije).

Uredbom nije istaknuta okolnost zbog koje je došlo do poremećaja na domaćem tržištu te zbog koje su propisane posebne mjere, a koja okolnost mora biti među prethodno navedenim

iz članka 26. stavka 1. ZoE-a, nego se tek paušalno poziva na dotičnu odredbu. Podnositelj smatra da je već tom činjenicom ispunjena pretpostavka za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Uredbe radi ukidanja iste, budući da je Uredba propis koji nije donesen u skladu sa Zakonom o energiji.

U obrazloženju prijedloga Uredbe, koju je predložilo Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, navodi se da je ničim izazvana i neopravdana agresija Rusije na Ukrajinu uvelike poremetila svjetski energetske sustav, da je prouzročila teškoće zbog visokih cijena energije i povećala zabrinutost u pogledu energetske sigurnosti te da je prekomjerna ovisnost EU-a o uvozu plina, nafte i ugljena iz Rusije došla u prvi plan.

Navodi se da proglašavanjem sankcija Europskoj uniji na uvoz ugljena i nafte, EU ostaje bez velikog dijela opskrbe koju u kratkom roku treba nadoknaditi. Međutim, EU nije ostala bez ugljena i nafte odlukom Rusije u kratkom roku, nego još 2022. godine kada je Vijeće Europske Unije, a ne Rusija, proglasila sankcije kojima se zabranio uvoz ugljena i nafte iz Rusije i to Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/884 od 3. lipnja 2022., Uredbom Vijeća (EU) 2022/879 od 3. lipnja 2022.. Uredbom Vijeća (EU) 2022/576 od 8. travnja 2022. te Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/578 od 8. travnja 2022.

Navode se podaci o povijesnim cijenama energije, električne energije i plina, da su kupci energije postali izloženi "ne samo opasnosti da energije neće biti u dostatnim količinama već i da će ista biti uzrok naglom siromaštvu i stvaranju socijalnih pukotina u europskom društvu".

U bitnome, u obrazloženju se navodi da se Uredbom, zbog poremećaja na domaćem tržištu energije, **osiguravaju stabilne cijene električne i toplinske energije** za kategoriju kupaca kućanstvo te kupce iz kategorije poduzetništvo, i to kao privremenu mjeru za razdoblje od šest mjeseci, odnosno do 31. ožujka 2024. godine. Također se navodi da se radi o produljenju mjera koje su donesene temeljem Uredbe o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije („Narodne novine“, broj 104/22, 106/22, 121/22 i 156/22.).

Iz Uredbe je očito da Vlada smatra da se poremećaj na domaćem tržištu sastoji od povećane cijene električne i toplinske energije za navedene kategorije krajnjih kupaca. Podnositelj ističe da je samorazumljivo da se ne može svako povećanje cijene nekog proizvoda ili usluge smatrati poremećajem na tržištu istog. U svakom slučaju, **Vlada je pri donošenju Uredbe bila dužna utvrditi je li poremećaj na domaćem tržištu energije prisutan zbog nekog od taksativno navedenih razloga iz citirane odredbe ZoE-a** te isto navesti u Uredbi kako bi se osigurala njezina zakonitost, što Vlada nije učinila.

Osvrćući se na moguće razloge zbog kojih može doći do poremećaja na domaćem tržištu i kada Vlada može donijeti posebne mjere radi uklanjanja istog, podnositelj navodi:

1. Velike prirodne nepogode ili tehnološke katastrofe (krizne situacije)

Očito je da do navodnog poremećaja na domaćem tržištu (povećanje cijena energije) nije došlo zbog velike prirodne nepogode niti tehnološke katastrofe (krizne situacije),

budući da istih nije bilo. U prvom slučaju bi se moglo raditi o potresima i poplavama koje bi uništile infrastrukturu i slično, a u drugom slučaju je očito da je zakonodavac mislio na situacije poput pucanja brane hidroelektrane, nuklearne havarije i drugih tehnoloških katastrofa u postrojenjima za proizvodnju ili infrastrukturi za prijenos energije.

2. Neposredna ugroženost, neovisnost i jedinstvenost države

Očito je da do navodnog poremećaja na domaćem tržištu (povećanje cijena energije) nije došlo zbog neposredne ugroženosti, neovisnosti i jedinstvenosti države. Između ostalog, Hrvatski sabor utvrđuje “stanje neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti Republike Hrvatske” na prijedlog Vlade Republike Hrvatske na temelju članka 5. stavka 2. točke 5. Zakona o obrani (“Narodne novine” broj 73/2013., 75/2015., 27/2016., 110/2017., 30/2018. i 70/2019.) (u vezi s člankom 3. stavkom 1. točke 5. Zakona o obrani). Agresija Rusije na Ukrajinu nije dovela do neposredne ugroženosti, neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske.

3. Neočekivani ili neprekidni manjak energije

Ne postoje podaci da je u Hrvatskoj još došlo do manjka energije. Štoviše, upravo administrativno ograničavanje cijena u odnosu na burzovne cijene, kao što se to radi Uredbom, može biti **uzrokom** manjka energije na tržištu, budući da kupci u uvjetima povećanih cijena racionalnije koriste energiju nego što to čine kada su cijene niže, a opskrbljivači neće energiju prodavati po gubitku osim ako im se taj gubitak ne nadoknađuje (kao što se Vlada Uredbom obvezala prema opskrbljivačima koji nisu HEP) ili ako se ne radi o političkoj naredbi prema državnoj kompaniji iz socijalnih razloga, kao što je u slučaju s HEP-om (koja je, zbog mjera koje se, kako je vidljivo iz obrazloženja prijedlog Uredbe, nastavljaju Uredbom, izgubila milijarde kuna prihoda).

Osim toga, u vremenu podnošenja ovog prijedloga se u medijima intenzivno raspravlja o tome da HEP otkupljuje plin kojeg nema gdje skladištiti budući da je skladište plina puno, zbog čega se plin prodaje u distribucijskom sustavu po bagatelnoj cijeni i čime HEP-u nastaje ogromna financijska šteta.

Niti u obrazloženju prijedloga Uredbe se ne navodi da je došlo do manjka energije, a to je i samorazumljivo s obzirom da je administrativno određena najviša dozvoljena cijena. Naime, ponuda energije na tržištu ne bi bila ništa manja da je opskrbljivačima dopušteno naplaćivanje viših cijena krajnjim kupcima. Tek se navodi da su (nekome) prozročene teškoće “zbog visokih cijena energije” što, samo po sebi, nije zakonom dopušten razlog zbog donošenja posebnih mjera te da se “povećala zabrinutost u pogledu energetske sigurnosti, a prekomjerna ovisnost EU-a o uvozu plina, nafte i ugljena iz Rusije došla je u prvi plan”. Iz navedenog je jasno da u trenutku donošenja

Uredbe **nije postojao manjak energije**, nego se tek “povećala zabrinutost u pogledu energetske sigurnosti”.

Nadalje, u odnosu na činjenicu da je EU proglašavanjem sankcija zabranila uvoz značajnog dijela energenata iz Rusije koje je do tada koristila, od iznimne je važnosti istaknuti da sankcije EU nisu proglasili proroci nekog eteričnog bića, nego Vijeće Europske unije u sklopu zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP). Vijeće Europske unije se sastoji od predsjednika odnosno predstavnika vlade svake države članice, a odluke u sklopu ZVSP-a se donose **jednoglasno**. Dakle, upravo je Vlada, odnosno nadležni ministar, kao član Vijeća Europske unije, donijela odluku kojom “EU ostaje bez velikog dijela opskrbe” energijom. Stoga, **eventualni manjak energije na tržištu Europske unije (ako je postojao kada je donesena Uredba) nije neočekivan**, a nastanku eventualnog manjka je pridonijela upravo odluka Vlade Republike Hrvatske da se zabrani uvoz energenata iz Rusije u Europsku uniju.

Činjenica da je zakonodavac kvalificirao manjak u ovoj odredbi riječima “neočekivani ili neprekidni” nedvojbeno upućuje na zaključak da bi morao postojati manjak u trenutku donošenja uredbe i da bi taj manjak morao biti neočekivani ili neprekidni. Eventualni manjak, ukoliko je i postojao u trenutku donošenja Uredbe, nije neočekivan jer je prouzročen odlukom Vlade o prekidu uvoza energenata iz Rusije, a nije niti neprekidan budući da su u međuvremenu osigurani drugi izvori energije i ogrjevna sezona 2022/2023 je prošla bez obustave zbog nekakvog manjka, a osim toga opisana situacija s HEP-om o kojemu se trenutno raspravlja u javnosti dokazuje da ne postoji manjak plina. Jedini razlog zbog kojeg bi mogao postojati manjak energije u ovom trenutku je odluka Vlade o administrativnom određivanju cijena (kada ne bi opskrbljivačima nadoknadila financijsku štetu).

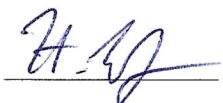
Zaključno, podnositelj predlaže pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Uredbe s Ustavom budući da je Uredba propis koji nije u skladu sa člankom 26. stavkom 1. Zakona o energiji jer nije naveden razlog zbog kojeg je došlo do poremećaja na domaćem tržištu, pa time ni okolnost ili posljedica istog čiji bi prestanak bio razlogom za prestanak (zakonito uvedenih) posebnih mjera. Ovakvom neodređenošću ne može se utvrditi bi li ikada moglo doći vrijeme za prestanak važenja mjera u skladu s člankom 26. stavkom 2. ZoE.

Od zakonski mogućih, ali **u Uredbi ne navedenih okolnosti**, očigledno ne postoji poremećaj na domaćem tržištu koji je nastao zbog neočekivanog ili neprekidnog manjka energije, neposredne ugroženosti, neovisnosti i jedinstvenosti države ili velikih prirodnih nepogoda ili tehnoloških katastrofa (krizne situacije), zbog čega je Uredba protivna odredbi članku 5. stavka 1. Ustava te je potrebno ukinuti Uredbu.

Podnositelj traži od Ustavnog suda da, na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi izvršnost Uredbe, budući da njezinom provedbom nastupaju teške i nepopravljive posljedice, prije svega Hrvatskoj elektroprivredi d.d. koja je već ostvarila gubitak od 5,7 milijardi kuna samo u 2022. godine, u

značajnom dijelu i zbog mjera iz Uredbe o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije ("Narodne novine", br. 104/22., 106/22., 121/22. i 156/22.) koje se nastavljaju Uredbom čiju ustavnost predlagatelj osporava, ali i državnom proračunu zbog potrebe dodatnog financiranja HEP-a i plaćanja ostalim opskrbljivačima razliku od cijene naplaćene krajnjem korisniku do tržišne cijene sukladno odredbama Uredbe.

Za predlagatelja:



Hrvoje Marković
Izvršni direktor
Centar za ekonomsko obrazovanje