



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-194/2023-7

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Jelene Rajić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti G. d.o.o. Z., kojeg zastupa opunomoćenica B. Č., odvjetnica u Odvjetničkom društvu Č. & P., Z., na sjednici vijeća održanoj 27. ožujka 2024.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. G. d.o.o. Z. podnio je ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Izmjena i dopuna Metodologije utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom i zajamčenu opskrbu („Narodne novine“, 38/23.; u daljnjem tekstu: Metodologija/23.), podredno obavijest o nezakonitosti općeg akta na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS).
2. Budući da zahtjevu za ocjenu zakonitosti općeg akta nije priložena pojedinačna odluka javnopravnog tijela donesena na temelju osporenog općeg akta, Sud je razmotrio prijedlog u smislu članka 83. stavka 2. ZUS-a.
3. Podnositelj u bitnom ističe da je Metodologija utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom i zajamčenu opskrbu („Narodne novine“, 108/20. i 20/22.; u daljnjem tekstu: Metodologija) opći akt Hrvatske energetske regulatorne agencije (u daljnjem tekstu: HERA) koji Upravnom vijeću HERA-e služi kao podloga za izračun i donošenje odluke o iznosu tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom za pojedinu regulacijsku godinu. Odlukom o iznosu tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom HERA određuje krajnju cijenu opskrbe plinom za pojedinog opskrbljivača u obvezi javne usluge koju će taj opskrbljivač naplaćivati kupcima (kućanstvima) na svom distribucijskom području (za koje je izabran na temelju javnog natječaja) u sljedećoj regulacijskoj godini. Sukladno članku 6. stavku 2. Metodologije, odluku o iznosu tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom za novu regulacijsku

godinu HERA je dužna objaviti u „Narodnim novinama“ i na svojim mrežnim stranicama najmanje deset dana prije početka regulacijske godine.

4. Kao ključne nezakonitosti osporenog općeg akta podnositelj navodi sljedeće:

- zadiranje (isključivo) u prijelazne i završne odredbe Metodologije te retroaktivna izmjena prijelaznog pravnog režima Metodologije iz 2020.;
- zakašnjela objava izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću;
- nepostojanje plana savjetovanja s javnošću;
- donošenje osporavanog akta nakon proteka razdoblja za izračun troška nabave plina i nakon početka nove regulacijske godine;
- referentno razdoblje za izračun troška nabave plina nije reprezentativno;
- nezakonita retroaktivna promjena uvjeta ugovornih odnosa zasnovanih na javnom natječaju koji je provela HERA;
- nepostojanje obeštećenja za opskrbljivače plinom.

5. Obrazlažući stav o nezakonitosti osporenog općeg akta, podnositelj prije svega ističe da su osporenim Metodologijom/23. izmijenjeni članci 16., 17. i 20. Metodologije te uvedeni novi članci 20.a i 20.b, koji se svi nalaze u glavi VII. Metodologije – Prijelazne i završne odredbe. Navodi da prijelazne i završne odredbe Metodologije uređuju prijelazni pravni režim koji je bio propisan zarazdoblje nakon donošenja Metodologije iz 2020. Stoga odredbe osporavanog akta predstavljaju „eklatantnu nezakonitost“ jer se njima retroaktivno mijenja prijelazni pravni režim Metodologije iz 2020. Pravno je nedopustivo da prijelazne odredbe podliježu kasnijim promjenama, a što je u svojoj praksi potvrdio i Ustavni sud Republike Hrvatske (primjerice, odluka Ustavnog suda, broj: U-I-4113/2008 od 12. kolovoza 2014., odluka, broj: U-I-2796/2016 od 20. listopada 2020.).

6. U prijedlogu se nadalje ističe da je prije stupanja na snagu Metodologije/23. bilo propisano da regulacijska godina 2021./2022. traje od 1. travnja 2021. do 31. ožujka 2022., regulacijska godina 2022./2023. traje od 1. travnja 2022. do 31. ožujka 2023., regulacijska godina 2023./2024. traje od 1. travnja 2023. do 30. rujna 2024. godine.

7. Metodologija/23. regulacijsku godinu 2023./2024., koja ja trebala trajati od 1. travnja 2023. do 30. rujna 2024., dijeli na dva razdoblja: regulacijska godina 2023./2024. u trajanju od 1. travnja 2023. do 31. ožujka 2024. te regulacijska godina 2024. u trajanju od 1. travnja 2024. do 30. rujna 2024. Osim navedenog, ključna promjena koja se uvodi Metodologijom/23. odnosi se na promjenu formule za izračun troška nabave plina za predloženu regulacijsku godinu 2023./2024. i regulacijsku godinu 2024. (koje obuhvaćaju cijelu ranije predviđenu regulacijsku godinu 2023./2024.). Navedena promjena sastoji se u tome da se umjesto ranije propisanog razdoblja od 1. travnja 2022. do 28. veljače 2023., koje obuhvaća ukupno 334 dana, odnosno punih 11 mjeseci, za izračun troška nabave plina uzima u obzir razdoblje u trajanju od 15 dana i to: za regulacijsku godinu 2023./2024. (1. travnja 2023. - 31. ožujka 2024.) razdoblje od 15 dana koje započinje stupanjem na snagu osporene Metodologije/23., a za regulacijsku godinu 2024. (1. travnja 2024. - 30. rujna 2024.) razdoblje od sedam dana koje započinje 1. ožujka 2024.

8. Sljedeći prigovor odnosi se na zakašnju objavu izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću osporenog općeg akta. Podnositelj smatra da je izvješće moralo biti objavljeno na internetskim stranicama HERA-e prije upućivanja osporavanog akta u daljnju proceduru donošenja, a u svakom slučaju prije njegova usvajanja. Izvješće je objavljeno tek 17. travnja 2023., dakle nakon usvajanja osporavanog akta i nakon njegove objave u „Narodnim novinama“ (5. travnja 2023.).

Iz navedenoga podnositelj zaključuje da je savjetovanje provedeno isključivo pro forme, bez prave namjere da se omogući zainteresiranoj javnosti sudjelovanje u donošenju Metodologije/23. Upućuje na odluku Ustavnog suda, broj: U-II-627/2022 od 7. veljače 2023. kojom je ukinuta Uredba o uslužnim područjima („Narodne novine“, 147/21.) upravo zbog činjenice da je izvješće o provedenom savjetovanju objavljeno sa zakašnjenjem.

9. Daljnju nezakonitost osporene Metodologije/23. podnositelj vidi u nepostojanju plana savjetovanja s javnošću. Ističe da su prema članku 11. stavcima 5. i 6. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13., 85/15. i 69/22.; u daljnjem tekstu: ZPPI) tijela javne vlasti dužna donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine te je o izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno istim putem izvijestiti javnost.

10. Podnositelj tvrdi da HERA za 2023. godinu nije objavila plan savjetovanja s javnošću u kojem bi se predvidjela javna rasprava glede Prijedloga Metodologije/23., a čime bi zainteresirana javnost pravodobno bila obaviještena o izmjenama Metodologije. Štoviše, na internetskoj stranici HERA-e vidljivo je da HERA niti za jednu od prethodnih godina nije donijela plan savjetovanja s javnošću, iako je to njena obveza sukladno članku 11. stavku 5. ZPPI-a.

11. Među nezakonitostima osporenog općeg akta u materijalnom smislu podnositelj vidi okolnost da referentno razdoblje za izračun troška nabave plina nije reprezentativno. Tvrdi da je ključan materijalni nedostatak osporavanog akta promjena koja se njime uvodi na tržištu plina, a odnosi se na skraćivanje vremenskog razdoblja koje se uzima u obzir prilikom izračuna troška nabave plina. Naime, osporanim aktom mijenja se prijelazna odredba članka 20. Metodologije te se referentno razdoblje za izračun troška nabave plina za raniju (jedinstvenu) regulacijsku godinu 2023./2024. skraćuje s razdoblja od 334 dana na razdoblje od 15 dana, što je vrlo kratko i vremenski nerepresentativno razdoblje koje je u suprotnosti s načinom izračuna troška nabave plina koji je do Metodologije/23. bio na snazi i prema kojem su opskrbljivači godinama organizirali i planirali svoje poslovanje. Uz to, unatoč primjedbama zainteresirane javnosti, HERA ni na koji način prilikom donošenja osporavanog akta nije obrazložila skraćivanje referentnog razdoblja za izračun na 15 dana. Podnositelj smatra da propisivanjem skraćenog obračunskog razdoblja, HERA u potpunosti zanemaruje cijenu plina na referentnom plinskom tržištu kroz svih 11 mjeseci ranije propisanog obračunskog razdoblja, a zbog čega opskrbljivačima plinom (i njihovim dobavljačima) prijete enormna šteta. Opskrbljivači plinom su u cijelom razdoblju kupovali plin na referentnom plinskom tržištu i imali legitimno pravo očekivati da će se cijena koju su plaćali za plin uzeti u obzir prilikom izračuna troška nabave plina kako je bilo propisano Metodologijom prije stupanja na snagu osporavanog akta. Podnositelj smatra da na ovaj način, osporavani akt, suprotno članku 4. Metodologije koji propisuje njene ciljeve, ruši preduvjete za optimalno funkcioniranje tržišta plina i ne stvara stabilne i predvidive uvjete poslovanja opskrbljivača u obvezi javne usluge kao i njihovih dobavljača te u potpunosti onemogućuje tržišno formiranje krajnje cijene opskrbe plinom.

12. Podnositelj nadalje prigovara nezakonitoj retroaktivnoj promjeni uvjeta ugovornih odnosa zasnovanih na javnom natječaju koji je provela HERA. Ističe da se izmjeni Metodologije pristupilo u tijeku trajanja ugovornog razdoblja opskrbe plinom u obvezi javne usluge koja se temelji na javnom natječaju pokrenutom u listopadu 2020. u svrhu odabira opskrbljivača u obvezi javne usluge za razdoblje od 1. travnja 2021.

do 30. rujna 2024. Prema uvjetima javnog natječaja koje je propisala HERA u dokumentu objavljenom 20. listopada 2020., ponuditelji odabrani na javnom natječaju dužni su obračunavati i naplaćivati isporučeni plin kupcima iz kategorije kućanstvo koji koriste javnu uslugu prema iznosima tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom određenima na temelju Metodologije. Dakle, uvjetima javnog natječaja HERA je za cijelo ugovorno razdoblje (1. travnja 2021. – 30. rujna 2024.) izrijekom propisala primjenu cijene koja se temeljila na tada važećoj Metodologiji. U tom smislu, odabrani ponuditelji su se na predmetni javni natječaj HERA-e prijavili imajući na umu upravo primjenu do tada važeće Metodologije kroz cijelo ugovorno razdoblje opskrbe plinom, a uzimajući u obzir da dokumentacijom i uvjetima javnog natječaja, kao ni odlukama o odabiru opskrbljivača ni na koji način nije predviđena iznimka od primjene važeće Metodologije. Slijedom navedenog, Metodologijom/23., koja se primjenjuje na postojeće ugovorne odnose utemeljene na provedenom javnom natječaju, nezakonito (retroaktivno) se zadire u ugovorne uvjete, što predstavlja opasnost za pravnu sigurnost pravnog poretka Republike Hrvatske. Ujedno, takva nezakonita primjena protivna je načelu razmjernosti i načelu legitimnih očekivanja stranaka koje su prijavom na javni natječaj HERA-e imale legitimno pravo očekivati da će se kroz cijelo ugovorno razdoblje primjenjivati uvjeti iz javnog natječaja i do tada važeća Metodologija.

13. Pored toga, podnositelj tvrdi da se donošenju Metodologije/23. pristupilo nakon što je proteklo razdoblje za izračun troška nabave plina za regulacijsku godinu 2023/2024., a što predstavlja daljnju nezakonitost osporavanog akta jer je riječ o retroaktivnom zahvatu u tržišnu cijenu izračunatu i već formiranu sukladno važećoj Metodologiji. Naglašava da Metodologija/23. ni na koji način nije prethodno bila najavljena opskrbljivačima plinom.

14. Prigovara i nepostojanju obeštećenja za opskrbljivače plinom, ističući da je Metodologija/23. usmjerena isključivo na (eventualnu) zaštitu krajnjih kupaca, bez da je na bilo koji način predviđena pomoć ili obeštećenje opskrbljivača u obvezi javne usluge i njihovih dobavljača, čime HERA u cijelosti zaobilazi svoju obvezu zaštite opskrbljivača u obvezi javne usluge i njihovih dobavljača, kao sudionika na plinskom tržištu Republike Hrvatske koje su poremećaji na plinskom tržištu najviše pogodili. Navodi primjer tržišta električne energije ističući da je Vlada Republike Hrvatske Uredbom o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije („Narodne novine“, 31/23.) predvidjela ograničenje cijene po kojoj su opskrbljivači dužni isporučivati električnu energiju kućanstvima. Međutim, izrijekom je propisano da ako je prije stupanja na snagu Uredbe sklopljen ugovor po kojem je između opskrbljivača i krajnjeg kupca ugovorena cijena viša od cijene koju su po Uredbi opskrbljivači dužni naplaćivati, opskrbljivač ima pravo od Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja zahtijevati razliku između propisane i ugovorene cijene. U konkretnom slučaju, za opskrbljivače plinom u obvezi javne usluge, kao i njihove dobavljače, takva mogućnost nije predviđena, zbog čega su oni neosnovano stavljeni u bitno nepovoljniji položaj na tržištu u koji ih dovodi primjena osporavanog akta.

15. Slijedom navedenog, podnositelj zaključuje da osporavani akt sadrži brojne procesne i materijalne nedostatke i nezakonitosti zbog kojih je nužno njegovo stavljanje izvan snage. U suprotnom, provedbom Metodologije/23. opskrbljivači plinom u obvezi javne usluge kao i njihovi dobavljači bit će dovedeni u bezizlaznu situaciju koja će u potpunosti onemogućiti njihov opstanak na tržištu Republike Hrvatske. Poduzimanje ovakvih mjera kojima se opskrbljivači i njihovi dobavljači direktno istiskuju

s tržišta nije zabilježeno niti u jednoj drugoj članici Europske unije, već je u njima formiranje cijene i dalje pretežito ostavljeno tržištu.

16. Predlaže da Sud ukine osporavanu Metodologiju/23., a do donošenja presude, obustavi izvršenje osporavanog akta na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a.

17. U očitovanju o prijedlogu za ocjenu zakonitosti općeg akta, donositelj osporenog akta prije svega predlaže Sudu da odbaci zahtjev kao nepravodoban.

18. Osvrćući se na prigovore podnositelja koji se odnose na formalnu i materijalnu nezakonitost osporenog općeg akta, donositelj akta navodi da iz odluke Ustavnog suda, broj: U-I-4113/08 na koju se podnositelj poziva, proizlazi stajalište Ustavnog suda da ne postoji apsolutna zabrana mijenjanja prijelaznih odredaba propisa. Naglašava da je Ustavni sud u konkretnom slučaju uzeo u obzir sve okolnosti specifične situacije u kontekstu preispitivanja postojanja retroaktivne primjene pojedinih odredaba, o čemu se ne može govoriti u ovom slučaju. Nadalje, u vezi s odlukom Ustavnog suda, broj: U-I-2796/16, koju podnositelj dostavlja, donositelj osporenog akta ističe da se navedena odluka Ustavnog suda odnosi na situaciju koja nema sličnosti s osporenom Metodologijom/23. Naime, u tom je predmetu bila riječ o situaciji u kojoj se prijelaznim i završnim odredbama brišu materijalne odredbe iz osnovnog teksta propisa, što ovdje nije slučaj.

19. U prilog svome stavu kako nije nedopustiva izmjena prijelaznih i završnih odredaba na način kao što je to učinjeno Metodologijom/23., donositelj općeg akta upućuje na odluke Ustavnog suda, broj: U-I-7415/10 od 4. studenoga 2014., U-I-4412/2007 od 28. studenoga 2017.

20. U odnosu na navode podnositelja o zakašnjoj objavi izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, donositelj općeg akta ističe da članak 11. stavak 4. ZPPI-a ne propisuje obvezu objavljivanja izvješća o savjetovanju s javnošću u točno utvrđenom roku, pa se ne bi moglo govoriti o neispunjavanju obveze HERA-e u propisanom roku. Vezano za odluku Ustavnog suda, broj: U-II-627/2022, na koju se podnositelj poziva, donositelj ističe da se tom odlukom upravo dokazuje pravilnost postupanja HERA-e kod provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Naime, u toj odluci Ustavnog suda navodi se da je nespojivo s vladavinom prava i standardima dobre uprave da se izvješća o provedenom e-savjetovanju objave nakon stupanja propisa na snagu. Objava izvješća o provedenom e-savjetovanju nakon stupanja propisa na snagu protivna je svrsi zbog koje se provodi e-savjetovanje. Metodologija/23. stupila je na snagu 21. travnja 2023., a HERA je rezultate savjetovanja sa zainteresiranom javnošću objavila 17. travnja 2023., odnosno prije stupanja propisa na snagu, čime je postupljeno u skladu sa stajalištem Ustavnog suda iz navedene odluke te u skladu s obvezama iz ZPPI-a.

21. Što se tiče podnositeljeve tvrdnje o nepostojanju plana savjetovanja s javnošću, donositelj općeg akta navodi da nije mogao prethodno predvidjeti niti planirati donošenje Metodologije/23. s obzirom na poremećaje na tržištu energije te izvanredne mjere Vlade Republike Hrvatske u pogledu otklanjanja poremećaja na tržištu energije. Naime, u konkretnom je slučaju bila riječ o neplaniranoj normativnoj aktivnosti donositelja akta koja nije mogla biti predviđena planom savjetovanja. U prilog ovakvom postupku upire na odluku Ustavnog suda, broj: U-II-3334/19. Polazeći od navedenoga, donositelj smatra da nepostojanje plana savjetovanja ne može utjecati na zakonitost Metodologije/23., posebice uzevši u obzir činjenicu da se radilo o specifičnoj situaciji poremećaja na tržištu energije koja je zahtijevala poduzimanje odgovarajućih radnji

HERA-e kao regulatora, a što je učinjeno upravo donošenjem predmetne Metodologije/23.

22. U odnosu na podnositeljev prigovor da je referentno razdoblje za izračun troška vrlo kratko i vremenski nereprezentativno, donositelj općeg akta ističe da se u prethodno važećem tekstu Metodologije, kao referentno razdoblje za izračun troška nabave plina, uzimao dulji vremenski period koji se u nepredvidivoj izvanrednoj situaciji na tržištu pokazao kao prerizičan za daljnju primjenu, posebice kod izračuna konačne cijene za kupce iz kategorije kućanstvo, pa je donositelj osporenog akta odlučio, s ciljem zaštite kućanstava, kao najosjetljivije kategorije kupaca na tržištu, u najvećoj mogućoj mjeri smanjiti taj rizik. Stoga je kao referentno razdoblje uzeto kraće razdoblje (15 dana), počevši od 21. travnja 2023., odnosno od 1. ožujka 2024., a kako bi ono odražavalo aktualno stanje na tržištu plina u relevantnim razdobljima. Naime, zbog zabilježenih visokih cijena terminskih ugovora na europskom plinskom tržištu (u daljnjem tekstu: TTF tržište) u razdoblju koje je prije osporene Metodologije/23. bilo određeno kao relevantno za određivanje troška nabave plina, trošak nabave plina ne bi odražavao aktualne cijene terminskih ugovora na TTF tržištu i na temelju toga bi krajnja cijena za kupce iz kategorije kućanstvo od 1. travnja 2023. značajno porasla te bi bila neusporedivo viša od trenutnih cijena plina na tržištu. Trošak nabave plina za razdoblje od 1. travnja 2023. do 30. rujna 2024. prema propisanoj formuli iz prethodno važeće Metodologije iznosio bi 105,6 EUR/MWh, što bi predstavljalo značajno povećanje krajnje cijene plina za kućanstva. Imajući na umu činjenicu da bi primjena troška nabave plina u iznosu od 105,6 EUR/MWh značila višestruko povećanje krajnje cijene plina za kućanstva, kao i činjenicu da je istovremeno zabilježeno značajno smanjenje cijena plina na europskim tržištima te da su cijene terminskih ugovora na TTF tržištu od kraja prosinca 2022. smanjene na razinu od oko 50 EUR/MWh, HERA je pristupila izmjenama i dopunama Metodologije, i to u dijelu načina određivanja troška nabave plina, kao komponente krajnje cijene plina. U slučaju donošenja odluke o krajnjoj cijeni plina bez Metodologije/23., opskrbljivači u obvezi javne usluge opskrbe plinom bili bi suočeni sa značajnim odljevom svojih kupaca te s neizvjesnošću oko realizacije ugovorenih količina po postojećim ugovorima o nabavi plina, čime bi, vrlo vjerojatno, bilo narušeno njihovo funkcioniranje na tržištu. Ujedno, moglo bi doći do značajnih tehničkih poteškoća uslijed velikog broja istovremenih postupaka promjene opskrbljivača i nemogućnosti pravovremenog rješavanja zahtjeva krajnjih kupaca od strane opskrbljivača plinom. Stoga je Metodologija/23., osim osiguranja zaštite krajnjih kupaca, imala za cilj i stvaranje preduvjeta za optimalno funkcioniranje tržišta u postojećim tržišnim okolnostima. Metodologijom/23. utvrdio se realniji trošak nabave plina koji odražava aktualne cijene terminskih ugovora na TTF tržištu za isporuku plina u ljetnoj i zimskoj sezoni u regulacijskoj godini 2023./2024., kao i cijene terminskih ugovora koje će u trenutku donošenja odluke o krajnjoj cijeni opskrbe plinom za regulacijsku godinu 2024. biti aktualne neposredno prije početka regulacijske godine 2024. Metodologija/23. rezultirala je prihvatljivijom krajnjom cijenom plina za kućanstva za regulacijsku godinu 2023./2024. koja ne bi bila pod utjecajem značajnih oscilacija cijena plina tijekom 2022. uzrokovanih poremećajima na europskim tržištima plina. Budući da je razdoblje trgovanja proizvodima na TTF tržištu, koji su bili predviđeni Metodologijom kao relevantni za utvrđivanje troška nabave plina za regulacijsku godinu 2023./2024., završilo s danom 28. veljače 2023., HERA je tek po isteku navedenog razdoblja bila u mogućnosti sa sigurnošću utvrditi novi trošak nabave plina za regulacijsku godinu 2023./2024.

23. Metodologijom/23. regulacijska godina 2023./2024. dijeli se na dvije regulacijske godine u trajanju od 12 i od 6 mjeseci, čime se skraćuje razdoblje za koje se donosi odluka o iznosu tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom, odnosno omogućava se utvrđivanje troška nabave plina kao komponente krajnje cijene plina zasebno za svako od navedenih razdoblja. Takvim pristupom krajnja cijena opskrbe plinom za krajnje kupce iz kategorije kućanstvo bit će odraz aktualnog stanja na tržištu, što konkretno za regulacijsku godinu 2023./2024. znači opskrbu plinom krajnjih kupaca iz kategorije kućanstvo po razumnim cijenama. Za regulacijsku godinu 2024., primjenom istog pristupa, HERA je propisala određivanje troška nabave plina i to primjenom formule koja će odražavati cijene terminskih ugovora na TTF tržištu aktualne neposredno prije donošenja odluke o krajnjoj cijeni opskrbe plinom za regulacijsku godinu 2024. Vezano za navode podnositelja o njegovim legitimnim očekivanjima da će se cijena po kojoj je nabavljalo plin barem približno kompenzirati s troškom nabave plina koji je za regulacijsku godinu 2023./2024. trebao biti izračunat u skladu s Metodologijom, donositelj osporenog akta navodi da u konkretnom slučaju ne može biti riječ o legitimnim očekivanjima podnositelja. Metodologija propisuje strukturu i način formiranja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom odnosno strukturu i način formiranja krajnje cijene opskrbe plinom koju plaćaju krajnji kupci. Dakle, Metodologijom se uređuje odnos između opskrbljivača u obvezi javne usluge i krajnjih kupaca, dok je ugovaranje nabave plina predmet pregovora i tržišnih odnosa između opskrbljivača u obvezi javne usluge i opskrbljivača, odnosno trgovaca plinom. Uzevši u obzir ovlasti HERA-e kao i legitimni cilj kojim se vodi prilikom donošenja općenormativnih akata odnosno njihovih izmjena i dopuna, nije za očekivati da se u postupku donošenja općih akata rukovodi pojedinačnim ugovornim klauzulama za koje su ugovorne strane u trenutku sklapanja ugovora utvrdile da odgovaraju njihovim interesima. Podredno, kad bi Sud smatrao da se radi, u bilo kojem dijelu, o postojanju legitimnih očekivanja, čemu se HERA oštro protivi iz navedenih razloga, navodi da se u stručnim člancima iz područja upravne znanosti naglašava ovlast zakonodavca da u slučaju ako smatra da je razlog za izmjenu zakona ili drugog propisa toliko bitan da se legitimna očekivanja temeljena na prijašnjem zakonu ili drugom propisu ne mogu štiti niti još samo neko ograničeno vrijeme, on pravim pravilom zaštitu legitimnih očekivanja može ograničiti ili čak u potpunosti isključiti. Ovome ide u prilog odluka Ustavnog suda, broj: U-I-2938/11 u kojoj se navodi: „Navedena ustavna ovlast daje mogućnost zakonodavcu oblikovati, mijenjati, dopunjavati i ukidati postojeća zakonska uređenja pojedinih odnosa, to jest odnose uređivati na različite načine, ovisno o različitim okolnostima. Određenim oblikom uređenja pravnih odnosa zakonodavac treba postići određeni legitimni cilj, no postojanje legitimnog cilja, samo po sebi, ne opravdava svaku mjeru primijenjenu radi njegova ostvarenja. Stoga je na zakonodavcu da postigne pravednu ravnotežu i razuman odnos razmjernosti između vrste ili opsega poduzetih zakonodavnih mjera i ciljeva koji se s time žele postići u javnom interesu.“

24. Donositelj upire na legitimni cilj kojim se vodio prilikom donošenja predmetne Metodologije/23., u dijelu koji se odnosi na referentno razdoblje za izračun troška nabave plina, a to je zaštita javnog interesa odnosno stvaranje preduvjeta za optimalno funkcioniranje tržišta u postojećim tržišnim okolnostima te zaštita kupaca iz kategorije kućanstvo kao najosjetljivije skupine kupaca koji se opskrbljuju plinom po reguliranoj cijeni, kojima je prijetilo višestruko povećanje cijene osnovnog energenta koje bi drastično odstupalo od aktualnih tržišnih cijena.

25. U vezi s tvrdnjom podnositelja o navodnoj nezakonitoj retroaktivnoj promjeni ugovornih odnosa zasnovanih na javnom natječaju, donositelj ističe da je krajem 2020. godine proveo postupak odabira opskrbljivača u obvezi javne usluge opskrbe plinom, ovisno o distribucijskim područjima na teritoriju Republike Hrvatske u skladu s člankom 61. i člankom 112. stavkom 2. Zakona o tržištu plina („Narodne novine“, 18/18.) i člankom 20. stavkom 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tržištu plina („Narodne novine“, 23/20.). HERA je, kao pravna osoba s javnim ovlastima, provela postupak za izbor opskrbljivača u obvezi javne usluge opskrbe plinom u skladu sa svojim obvezama utvrđenim odgovarajućim odredbama zakonodavnog okvira, međutim u tom postupku nije propisala ugovorne uvjete između opskrbljivača u obvezi javne usluge i njegovog opskrbljivača i/ili trgovca plinom, u kojem bi se slučaju moglo govoriti o utjecaju odnosno retroaktivnoj promjeni ugovornih uvjeta kao što smatra podnositelj. Metodologijom te Metodologijom/23. ne uređuju se ugovorni odnosi između opskrbljivača u obvezi javne usluge opskrbe plinom i njegovog opskrbljivača i/ili trgovca plinom. Također naglašava da se Metodologijom ne propisuje nabavna cijena plina koja je predmet ugovornog odnosa opskrbljivača u obvezi javne usluge i njegovog opskrbljivača i/ili trgovca plinom, već se propisuje struktura i način formiranja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom, odnosno struktura i način formiranja krajnje cijene opskrbe plinom koju plaćaju krajnji kupci te se na taj način regulira odnos između opskrbljivača u obvezi javne usluge i krajnjih kupaca. Nabavna cijena plina opskrbljivača u obvezi javne usluge i njegovog opskrbljivača i/ili trgovca plinom rezultat je usuglašene volje ugovornih strana, pri čemu je izračun cijene nabave plina prema Metodologiji samo jedna od mogućih opcija, a ne obvezujuća metoda. Ugovorne strane su u mogućnosti izmijeniti nabavnu cijenu plina u skladu s ugovorenim uvjetima ili ugovor raskinuti na način koji je njime ugovoren, odnosno u skladu s pravilima obveznog prava.

26. Donositelj osporava navode podnositelja da je postupkom izbora opskrbljivača u obvezi javne usluge propisana primjena cijene za razdoblje od početka travnja 2021. do kraja rujna 2024. koja bi proizlazila iz Metodologije koja je bila na snazi u trenutku pokretanja postupka. Naime, društvo G. d.o.o. nikako nije moglo očekivati nepromjenjivost normativnog akta niti mu je to bilo zajamčeno bilo kojim dijelom dokumentacije koja je objavljena u tom postupku. Činjenica da se HERA referira na predmetnu Metodologiju nomotehničko je upućivanje na važeći broj „Narodnih novina“ u trenutku pisanja i objave dokumentacije.

27. Osporava u cijelosti navode podnositelja da je donošenjem osporenog općeg akta u travnju 2023. izvršen retroaktivan zahvat u tržišnu cijenu. Naime, Metodologija/23., odnosno određivanje troška nabave plina i izračun krajnje cijene plina za regulacijsku godinu 2023./2024. odnosi se na razdoblje od 1. lipnja 2023. te novi izračun troška nabave plina nikako ne može predstavljati retroaktivan zahvat u tržišnu cijenu plina.

28. U slučaju da ne odbaci zahtjev, donositelj osporenog akta predlaže da Sud odbije zahtjev odnosno prijedlog, kao neosnovan.

29. Prijedlog nije osnovan.

30. Metodologiju kao i osporene Izmjene i dopune Metodologije (Metodologiju/23.) donijelo je Upravno vijeće HERA-e na temelju članka 11. stavka 1. točke 9. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti („Narodne novine“, 120/12. i 68/18.; u daljnjem tekstu: ZoRED) i članka 94. stavka 1. podstavka 5. Zakona o tržištu plina („Narodne novine“, 18/18. i 23/20.; u daljnjem tekstu: ZoTP).

31. Osporenim je općim aktom izmijenjena odnosno dopunjena Metodologija na način da je propisano:

Članak 1.

U Metodologiji utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom i zajamčenu opskrbu („Narodne novine“, broj 108/20 i 20/22) (dalje: Metodologija), u članku 16. riječi: „podstavka 3.“ zamjenjuju se riječima: „podstavka 4.“

U podstavku 3. riječi: „30. rujna 2024.“ zamjenjuju se riječima: „31. ožujka 2024.“.

Iza podstavka 3. dodaje se novi podstavak 4. koji glasi:

„ – regulacijska godina 2024. počinje 1. travnja 2024., a završava 30. rujna 2024.“.

Članak 2.

U članku 17. stavku 1. podstavak 3. mijenja se i glasi:

„ – za regulacijsku godinu 2023./2024., za razdoblje koje počinje stupanjem na snagu odluke o iznosu tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom donesene na temelju ovih Izmjena i dopuna Metodologije pa do 31. prosinca 2023. te za razdoblje od 1. siječnja 2024. do 31. ožujka 2024.“

Iza podstavka 3. dodaje se novi podstavak 4. koji glasi:

„ – za regulacijsku godinu 2024., za razdoblje od 1. travnja 2024. do 30. rujna 2024.“.

Članak 3.

Članak 20. mijenja se i glasi:

„Članak 20.

Iznimno od odredbi članka 10. ove Metodologije, za regulacijsku godinu 2023./2024. trošak nabave plina utvrđuje se prema formuli:

$$T_{nab,23/24} = \frac{\sum_{i=1}^n TTF_{Q3,23/W23,i}}{1000 \times n_{23/24}}$$

gdje je:

...

Članak 4.

Iza članka 20. dodaje se novi članak 20.a koji glasi:

„Članak 20.a

Iznimno od odredbi članka 10. ove Metodologije, za regulacijsku godinu 2024. trošak nabave plina utvrđuje se prema formuli:

$$T_{nab,24} = \frac{\sum_{i=1}^n TTF_{S24,i}}{1000 \times n_{24}}$$

gdje je:

...

Članak 5.

Iza članka 20.a dodaje se novi članak 20.b koji glasi:

„Članak 20.b

Iznimno od odredbi članka 10., članka 20. i članka 20.a ove Metodologije, trošak nabave plina za razdoblje za koje je Vlada Republike Hrvatske donijela posebne propise s ciljem otklanjanja poremećaja na domaćem tržištu energije, određuje se sukladno odredbama tih propisa.“

Članak 6.

Ove Izmjene i dopune Metodologije utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom i zajamčenu opskrbu objavit će se u „Narodnim novinama“, a stupaju na snagu 21. travnja 2023.

32. Odredbe članka 11. stavka 1. točke 9. ZoRED-a i članka 94. stavka 1. podstavka 5. ZoTP-a, na temelju kojih je donesen osporeni opći akt, propisuju:

„Članak 11.

1) Osnovni poslovi Agencije su:

...

9. donošenje metodologija, odnosno tarifnih sustava u skladu s ovim Zakonom, zakonom kojim se uređuje energetska sektor i drugim zakonima kojima se uređuju pojedina tržišta energije,“

„Članak 94.

(1) Način utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za pojedine energetske djelatnosti propisuju se sljedećim metodologijama koje donosi Agencija:

...

- metodologija utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom i zajamčenu opskrbu.“

33. Sud smatra, prije svega, potrebnim istaknuti da su posebne mjere za trgovinu plinom, način i uvjeti formiranja cijena plina, osiguravanje uvjeta za sigurnost opskrbe plinom za određene kategorije kupaca plina te posebni uvjeti obavljanja energetske djelatnosti plinom bili predmetom ocjene u postupku pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske u predmetu, broj: U-II-3321/2023. U tom predmetu Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Uredbe o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije ("Narodne novine", 31/23.,

74/23. i 107/23.; u daljnjem tekstu: Uredba/23.) koju je donijela Vlada Republike Hrvatske.

34. S obzirom na povezanost predmeta uređenja Uredbe/23. i Metodologije, valja uputiti na ključna stajališta Ustavnog suda izražena u navedenom rješenju:

„Energetska sigurnost, posebno u suvremenom svijetu, predstavlja jednu od ključnih komponentni opće nacionalne sigurnosti. Djelomični izraz te nepobitno općenito važeće činjenice sadržan je u odredbama članka 5. stavaka 1. i 2. Zakona o tržištu plina. Prema njima se sigurna opskrba plinom smatra ključnim elementom javne sigurnosti, pri čemu sigurnu opskrbu plinom predstavlja ne samo tehnička sigurnost pri opskrbi nego i osiguravanje isporuke plina, što je, među ostalim, djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku.

U takvom bi se kontekstu bilo kakvo pretjerano suženo tumačenje ovlasti Vlade pri procjeni je li energetska kriza aktualno nastupila ili neposredno prijeti moglo izvrnuti u onemogućavanje Vlade da svojim operativnim izborima reagira na vrijeme i time dovesti do neučinkovite primjene razmatranih pravnih odredaba. Naime, kad bi se čekala egzaktna procjena o tome je li kriza nastupila ili izravno predstoji, moglo bi doći do zakašnjele reakcije uslijed toga što energenata na tržištu možda više ne bi bilo (u dovoljnoj mjeri ili barem u mjeri u kojoj ih je bilo moguće pribaviti pravovremenom reakcijom).“.

35. Uredbom/23., koja je stupila na snagu 1. travnja 2023., zbog poremećaja na domaćem tržištu energije, uređuju se posebne mjere za trgovinu plinom, način i uvjeti formiranja cijena plina, osiguravanje uvjeta za sigurnost opskrbe plinom za određene kategorije kupaca plina te posebni uvjeti obavljanja energetske djelatnosti plinom. Prema članku 1. stavku 4. Uredbe/23., navedene posebne mjere su privremene i propisuju se za razdoblje od 1. travnja 2023. do 31. ožujka 2024.

36. Iz navedenoga proizlazi zaključak da su zbog poremećaja na tržištu energije koji se nisu mogli predvidjeti niti otkloniti nadležna tijela Republike Hrvatske, u okviru svojih zakonom propisanih ovlasti, donosila i, ovisno o situaciji na tržištu, mijenjala propise odnosno opće akte kojima su uspostavljene posebne mjere za trgovinu plinom, uređeno formiranje cijena plina, osiguravanje uvjeta za sigurnost opskrbe plinom za određene kategorije kupaca plina te posebni uvjeti obavljanja energetske djelatnosti plinom. Među tim je pravnim aktima i osporena Metodologija/23. Dakle, riječ je o „paketu“ mjera različitih javnopravnih tijela (svakoga od njih u okviru njegove nadležnosti) usmjerenih na ublažavanje negativnih posljedica energetske krize uzrokovane ratom u U.

37. Iz zakonskih odredaba na temelju kojih je donesen osporeni opći akt (članak 11. stavak 1. točka 9. ZoRED-a i članak 94. stavak 1. podstavak 5. ZoTP-a) razvidno je da donositelj osporenog općeg akta ima zakonsku ovlast za donošenje metodologije utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom i zajamčenu opskrbu, u koju ovlast, po prirodi stvari, ulazi i ovlast izmjena i/ili dopuna metodologije.

38. Metodologijom, čije su izmjene i dopune osporene u ovom postupku, određeni su ciljevi i značajke Metodologije, tarifne stavke i tarifni modeli, struktura i način formiranja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom, način, elementi i kriteriji za izračun pojedinih komponenti u strukturi krajnje cijene opskrbe plinom, struktura i način formiranja iznosa tarifnih stavki za zajamčenu opskrbu plinom.

39. Prema tvrdnji donositelja osporene Metodologije/23., a koju tvrdnju podnositelj ne osporava, donošenje osporenog općeg akta težilo je zaštiti javnog interesa odnosno stvaranju preduvjeta za optimalno funkcioniranje tržišta plinom u postojećim tržišnim okolnostima i zaštiti kupaca iz kategorije kućanstvo, kao najosjetljivije skupine kupaca koji se opskrbljuju plinom po reguliranoj cijeni, kojima je prijetilo višestruko povećanje cijene tog osnovnog energenta koje bi drastično odstupalo od aktualnih tržišnih cijena.

40. Podnositelj upire na dvije skupine propusta donositelja osporenog općeg akta koji propusti su, prema njegovu mišljenju, rezultirali formalnom i materijalnom nezakonitošću osporenog općeg akta.

41. Nakon razmatranja svakog prigovora pojedinačno i u njihovoj ukupnosti, ovaj Sud ne nalazi nezakonitosti osporenog općeg akta ni u formalnom ni u materijalnom smislu.

42. Prije svega, Sud smatra potrebnim istaknuti da su razlozi kojima podnositelj obrazlaže prijedlog za ocjenu osporenog općeg akta izraz njegova nezadovoljstva načinom utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom odnosno ekonomskim posljedicama primjene osporenog općeg akta na njegovo poslovanje.

43. Ključni (pravni) razlog osporavanja Metodologije/23. odnosi se na izmjenu prijelaznog pravnog režima Metodologije, učinjenu osporenom Metodologijom/23.

44. S obzirom na činjenicu da podnositelj prigovara da se osporavanim aktom mijenjaju isključivo prijelazne i završne odredbe Metodologije, čime se, prema njegovu mišljenju, retroaktivno mijenja prijelazni pravni režim Metodologije iz 2020., Sud smatra potrebnim uputiti na stajalište Ustavnog suda u vezi s prijelaznim i završnim odredbama zakona, a koje je na odgovarajući način primjenjivo i na prijelazne i završne odredbe općih akata. U tom smislu Ustavni sud navodi da „se na prijelazne i završne odredbe zakona po naravi stvari primjenjuju strogi zahtjevi vladavine prava i pravne sigurnosti jer se preko prijelaznih i završnih odredaba najbolje vidi odnos zakonodavca prema zaštićenim ustavnim dobrima i njegovo poštovanje ustavnih jamstava, kao i razina vjerodostojnosti samog objektivnog pravnog poretka“ (Izvešće Ustavnog suda, broj: U-X-3239/2014 od 3. srpnja 2014., "Narodne novine" broj 83/14.).

45. Primjenjujući navedeno stajalište na konkretan slučaj, potrebno je imati na umu činjenicu da je Metodologija donesena 6. listopada 2020. i na snazi je od 15. listopada 2020. Prve Izmjene i dopune Metodologije donesene su 14. veljače 2022., a stupile su na snagu 17. veljače 2022. Metodologija/23. koja je osporena u ovom postupku donesena je 4. travnja 2023., a stupila je na snagu 21. travnja 2023.

46. Osporenim Metodologijom/23. izmijenjene su odredbe članaka 16., 17. i 20. Metodologije (koje su dio prijelaznih i završnih odredaba Metodologije) te su dodani članci 20a. i 20b.

47. Iz navedenoga valja zaključiti da je točna podnositeljeva tvrdnja da su osporenim Metodologijom/23. mijenjane odnosno dopunjavane isključivo prijelazne i završne odredbe Metodologije. Međutim, navedena činjenica, sama po sebi, nije dostatna za utvrđenje da je predmetni opći akt nezakonit.

48. Ocjenjujući osnovanost prijedloga u tom dijelu valja poći od sadržaja osporenih odredaba Metodologije/23.

49. Metodologijom je bilo propisano da regulacijska godina 2023./2024. počinje 1. travnja 2023., a završava 30. rujna 2024., dok je Metodologijom/23. to razdoblje podijeljeno na dva tako što je propisano da regulacijska godina 2023./2024. počinje 1. travnja 2023., a završava 31. ožujka 2024. te da regulacijska godina 2024. počinje 1. travnja 2024., a završava 30. rujna 2024.

50. U odnosu na odredbu Metodologije/23. kojom je propisano da regulacijska godina 2023./2024. počinje 1. travnja 2023., a završava 31. ožujka 2024. Sud smatra potrebnim napomenuti da je navedeno uređenje u cijelosti sukladno uređenju koje je uvedeno Uredbom/23., čiju je usklađenost s Ustavom i zakonom potvrdio Ustavni sud.

51. Nadalje, odredba članka 20.a Metodologije propisuje način utvrđivanja troška nabave plina za regulacijsku godinu 2024., dok članak 20.b Metodologije upućuje na primjenu posebnih propisa koje je, s ciljem otklanjanja poremećaja na domaćem tržištu energije, donijela Vlada Republike Hrvatske.

52. Iz navedenoga proizlazi zaključak da se Metodologija/23., osporena u ovom postupku, ne odnosi na razdoblje koje je tim Izmjenama i dopunama prethodilo, već u cijelosti na buduće razdoblje, dakle, razdoblje koje slijedi nakon donošenja odnosno stupanja na snagu osporene Metodologije/23. U konkretnom se slučaju novo pravno pravilo ne primjenjuje na situaciju koja je dovršena. Slijedi zaključak da osporavana Metodologija/23. nema povratno djelovanje. Stoga Sud ne može prihvatiti tvrdnju podnositelja da je osporenom Metodologijom/23. retroaktivno izmijenjen prijelazni pravni režim Metodologije iz 2020.

53. Daljnji podnositeljevi prigovori koji se odnose na formalnu nezakonitost osporenog općeg akta odnose se na zakašnjelu objavu izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću i nepostojanje plana savjetovanja s javnošću.

54. Za ocjenu osnovanosti navedenih prigovora mjerodavne su odredbe članka 11. ZPPI-a i članka 17. stavka 1. ZoRED-a koje propisuju:

ZPPI

„Članak 11.

(1) Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

...

(4) Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacрта obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument.

(5) Tijela javne vlasti dužna su donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.“

ZoRED

“Članak 17.

(1) Agencija provodi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupku donošenja propisa i metodologija koje donosi Agencija.”

55. S obzirom na navedeno, u postupku donošenja, kako Metodologije, tako i njenih izmjena i dopuna, postoji (zakonska) obveza savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

56. Osporena Metodologija/23. donesena je 4. travnja 2023., objavljena u „Narodnim novinama“ 5. travnja 2023., a stupila na snagu 21. travnja 2023.

57. Podnositelj smatra da je izvješće o savjetovanju s javnošću moralo biti objavljeno na internetskim stranicama HERA-e prije upućivanja osporenog akta u daljnju proceduru donošenja, a u svakom slučaju prije njegova usvajanja.

58. Donositelj osporene Metodologije/23. u očitovanju o prijedlogu ističe, a što podnositelj prijedloga ne osporava, da su rezultati savjetovanja sa zainteresiranom javnošću objavljeni 17. travnja 2023., dakle, prije stupanja općeg akta na snagu. Donositelj smatra da to dokazuje kako u konkretnom slučaju nije postupljeno protivno obvezama propisanim ZPPI-em.

59. Ocjenjujući navedeni prigovor podnositelja, valja, prije svega, istaknuti da ZPPI ne propisuje obvezu tijela javne vlasti da izvješće o provedenom e-savjetovanju objavi prije stupanja propisa odnosno općeg akta na snagu niti da izvješće o provedenom e-savjetovanju ima obvezujući učinak za donositelja akta. Međutim, Sud smatra potrebnim uputiti na stajalište Ustavnog suda da je, s obzirom na svrhu e-savjetovanja, nespojivo s vladavinom prava i standardima dobre uprave da se izvješća o provedenom e-savjetovanju objave nakon stupanja propisa na snagu. Objava izvješća o provedenom e-savjetovanju nakon stupanja propisa na snagu protivna je svrsi zbog koje se provodi e-savjetovanje (odluka Ustavnog suda, broj: U-II-627/2022 i U-II-1034/2022 od 29. ožujka 2022.).

60. Iako izvješće o provedenom e-savjetovanju u konkretnom slučaju nije objavljeno prije donošenja općeg akta (a što bi, prema ocjeni ovoga Suda, zahtijevali standardi dobre uprave), Sud smatra da postupak donošenja osporenog općeg akta nije opterećen nezakonitošću odnosno nesuglasnošću s člankom 11. ZPPI-a na koju upire podnositelj. Naime, s obzirom na činjenicu da ZPPI ne propisuje da bi izvješće o provedenom e-savjetovanju na bilo koji način i u bilo kojem segmentu bilo obvezujuće za donositelja općeg akta, a imajući na umu okolnost da su rezultati savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u predmetnom postupku objavljeni 17. travnja 2023., dakle, prije stupanja općeg akta na snagu, Sud ocjenjuje da okolnosti konkretnog slučaja ne upućuju na zaključak da je osporeni opći akt u nesuglasju sa ZPPI-em.

61. Ocjenjujući osnovanost podnositeljeva prigovora u vezi s nepostojanjem plana savjetovanja s javnošću u odnosu na osporeni opći akt, ovaj Sud prihvaća obrazloženje donositelja općeg akta kojim se navode razlozi za nedonošenje plana savjetovanja s javnošću u odnosu na osporeni opći akt. Donositelj navodi da s obzirom na poremećaje na tržištu energije te izvanredne mjere Vlade Republike Hrvatske u pogledu otklanjanja poremećaja na tržištu energije nije mogao predvidjeti potrebu donošenja osporenoga općeg akta, a slijedom toga ni uvrstiti ga u Plan savjetovanja s javnošću. Naime, ovdje je bila riječ o neplaniranoj normativnoj aktivnosti donositelja općeg akta koja, kao takva, nije ni mogla biti predviđena odnosno obuhvaćena planom savjetovanja s javnošću. Slijedom iznesenog, Sud ne nalazi da je navedena okolnost dovela u pitanje zakonitost Metodologije/23.

62. U odnosu na tvrdnje podnositelja o materijalnoj nezakonitosti osporene Metodologije/23. koja se prema njegovu mišljenju ogleda u tome što referentno razdoblje za izračun troška nabave plina nije reprezentativno, Sud ističe sljedeće:

63. Nije sporno da je zakonodavac ovlastio HERA-u na donošenje općeg akta kojim će urediti navedena, sporna, pitanja. Postupajući u skladu i u okviru navedene, zakonom dobivene ovlasti kao i obvezama koje proizlaze iz Uredbe/23. te vodeći računa o članku 16. ZoRED-a prema kojemu je u provođenju sustava regulacije energetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge HERA dužna primjenjivati mjere za zaštitu prava krajnjih kupaca u skladu s posebnim zakonima, ocjena je Suda da, s obzirom na specifične okolnosti vezane uz cijene plina na tržištu u relevantnom razdoblju koje su uvjetovale donošenje Metodologije/23., nema mjesta zaključku da bi osporavani opći akt bio nezakonit u materijalnom smislu iz razloga na koje upućuje podnositelj.

64. Osvrćući se na podnositeljev prigovor da su osporenim Metodologijom/23. povrijeđena legitimna očekivanja opskrbljivača plinom da će se cijena koju su plaćali za plin uzeti u obzir prilikom izračuna troška nabave plina, valja reći da su ugovorni odnosi između opskrbljivača u obvezi javne usluge opskrbe plinom i njihovih opskrbljivača i/ili trgovaca plinom izraz njihove slobodne volje u skladu sa situacijom na tržištu. Pored toga, valja imati na umu okolnosti na relevantnom tržištu u vrijeme koje je prethodilo donošenju osporene Metodologije/23. kao i (legitimni) cilj zbog kojega je donesena Metodologija/23. (zaštita javnog interesa odnosno stvaranje preduvjeta za optimalno funkcioniranje tržišta u postojećim tržišnim okolnostima te zaštita kupaca iz kategorije kućanstvo kao najosjetljivije skupine kupaca koji se opskrbljuju plinom po reguliranoj cijeni, kojima je prijetilo višestruko povećanje cijene osnovnog energenta koje bi drastično odstupalo od aktualnih tržišnih cijena). Pored toga, valja uputiti na činjenicu da prema Direktivi 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ, države članice poduzimaju odgovarajuće mjere za zaštitu krajnjih kupaca i posebno osiguravaju postojanje prikladnih mjera radi zaštite ugroženih kupaca. S druge su strane opskrbljivači plinom koji su, prema tvrdnji podnositelja, (legitimno) očekivali da će se cijena koju su plaćali za plin uzeti u obzir prilikom izračuna troška nabave plina. Ocjenjujući je li postignuta pravedna ravnoteža i razuman odnos razmjernosti između poduzetih mjera i ciljeva koji se predmetnim mjerama želio postići, Sud smatra da pravni subjekti na koje se odnosi Metodologija nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost tog općeg akta. Polazeći od toga te sagledavajući predmetnu situaciju u svjetlu okolnosti na tržištu plina u relevantnom razdoblju, kao i obveze Republike Hrvatske kao članice Europske unije, Sud ne nalazi da je osporena Metodologija/23. povrijedila legitimna očekivanja pravnih subjekata na koje se ona odnosi.

65. U vezi s prigovorom podnositelja o nejednakom položaju opskrbljivača električne energije i opskrbljivača plinom u vezi s mogućnošću obeštećenja u propisanim slučajevima Sud napominje, neovisno o tome što je riječ o dvjema različitim skupinama subjekata, da je Uredbom/23. propisana mogućnost obeštećenja, ne samo opskrbljivača električne energije, nego i opskrbljivača plinom (članak 8.a Uredbe/23.).

66. S obzirom na navedeno, ni ostali podnositeljevi navodi ne mogu dovesti u sumnju zakonitost osporenog općeg akta.

67. Slijedom iznesenog, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

68. Budući da je donesena odluka o meritumu, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavane Odluke.

U Zagrebu 27. ožujka 2024.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.