

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

Poslovni broj: Usoz-34/14-15

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

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda mr.sc. Inge Vezmar Barlek predsjednice vijeća, Sanje Otočan, Dijane Vidović, Gordane Marušić-Babić i Biserke Kalauz članica vijeća, uz sudjelovanje višeg sudskog savjetnika Jurja Dujma, zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta Pravila i uvjeta otvorenog postupka prodaje nepovučenog plina u skladištu od 9. travnja 2014. koja je donijelo P. s. p. d.o.o., pokrenutog u povodu zahtjeva P. p. d.o.o. iz Z., (sada INA – Z.,) koje zastupaju opunomoćenici, odvjetnici Odvjetničkog društva M. & partneri, Z., na sjednici dana 15. svibnja 2015.,

r i j e š i o j e

Postupak se obustavlja.

Obrazloženje

Podnositelj zahtjeva (sada INA) podnio je Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravila i uvjeta otvorenog postupka prodaje nepovučenog plina u skladištu (dalje: Pravila prodaje) od 9. travnja 2014. koja je donijelo P. s. p. d.o.o. Zahtjev temelji na obavijesti o otvorenom postupku prodaje plina u skladištu P. O. od 11. travnja 2014., kojom P. s. p. d.o.o. obavještava zainteresirane korisnike da dostave ponude za kupnju plina u skladištu. Ističe kako su osporena Pravila prodaje opći akt jer se njima unaprijed reguliraju pravila i uvjeti otvorenog postupka prodaje nepovučenog plina na skladištu na apstraktan način te se odnose na neodređen broj slučajeva i osoba. Pojedinačna odluka, obavijest o postupku prodaje, utemeljena je na osporenim Pravilima prodaje. Navodi kako je P. s. p. d.o.o. nacionalni operator sustava skladišta plina čija su prava i obveze propisana Zakonom o tržištu plina na temelju kojeg se skladištenje plina obavlja kao javna usluga. P. s. p. d.o.o. je nositelj dozvole za skladištenje plina koju je izdala Hrvatska energetska regulatorna agencija (dalje: HERA) te je vlasnik jedinog skladišta plina u Republici Hrvatskoj, podzemnog skladišta plina O. Zaključuje kako se radi o pravnoj osobi s javnim ovlastima. Ukazuje kako su izdavanjem obavijesti o postupku prodaje povrijeđena njegova prava i pravni interesi jer obavijest sadrži odluku o početnoj cijeni po kojoj će se prodati plin podnositelja zahtjeva, odluku o količini plina koja je predmet takve nedobrovoljne prodaje i druge uvjete prodaje prirodnog plina u vlasništvu podnositelja. Obavijest je

donesena na temelju osporenih Pravila prodaje koja su stupila na snagu i primjenjuju se od dana donošenja, odnosno od 9. travnja 2014. Međutim, navodi da obavijest nije zaprimio nakon stupanja na snagu osporenih Pravila prodaje, već prije njihovog stupanja na snagu iz čega proizlazi kako nije obaviješten o prodaji plina na način predviđen Pravilima. Osporena Pravila prodaje smatra nezakonitima navodeći da u postupku njihovog donošenja nije proveden postupak propisan odredbom članka 86. Zakona o tržištu plina. Smatra da je prije donošenja Pravila prodaje operator bio dužan osigurati sudjelovanje svih zainteresiranih strana i provesti javnu raspravu u trajanju od najmanje 15 dana. Uz to, Pravila prodaje je mogao donijeti samo uz suglasnost HERE. Osporenim Pravilima prodaje uređuje se materija koja spada u domenu razvoja, načina vođenja i korištenja skladišta, odnosno materija koja se sukladno odredbama Zakona o tržištu plina regulira Pravilima korištenja. Smatra kako osporena Pravila prodaje suštinski imaju značenje Izmjena i dopuna Pravila korištenja sustava skladišta plina (dalje: Pravila korištenja) koja su stupila na snagu 1. siječnja 2014. jer se njima na detaljniji način razrađuje pravno i faktično raspolaganje plinom od strane donositelja akta nakon isteka ugovora o skladištenju, što je materija koja je prvenstveno regulirana Pravilima korištenja. Osporenim Pravilima prodaje daju se iznimno široka ovlaštenja donositelju akta (npr. pravo na određivanje bilo koje početne cijene po kojoj se plin prodaje). S obzirom da donositelj akta pri uređivanju odnosa vezano uz skladištenje plina ne djeluje kao subjekt privatnog prava, zakonodavac je predvidio mehanizam nadzora (suglasnost HERE) te kontrolu javnosti (javnu raspravu) prije donošenja Pravila prodaje. Zaključuje kako su osporena Pravila prodaje utemeljena na članku 86. Zakona o tržištu plina pa je prije njihovog donošenja trebalo provesti Zakonom propisani postupak. Predlaže Sudu da ukine osporena Pravila prodaje.

Donositelj akta u svojem očitovanju smatra zahtjev neosnovanim jer su osporena Pravila prodaje donesena od ovlaštene osobe, na zakonom propisani način i pod uvjetima koje propisuju Pravila korištenja sustava skladišta plina. Ističe kako je donositelj akta operator sustava skladišta plina, a podnositelj zahtjeva je korisnik sustava skladišta plina na temelju ugovora o skladištenju plina. Navodi kako je za skladišnu godinu 2014./2015. (koja traje od 1. travnja 2014. do 31. ožujka 2015.) prodao sve skladišne kapacitete te s novim korisnicima sustava skladišta plina sklopio ugovore o skladištenju plina koji se primjenjuju s plinskim danom - 1. travnja 2014. Podnositelj zahtjeva je i nakon isteka ugovora o skladištenju plina zadržao u skladištu određene količine plina u neugovorenim kapacitetima, zbog čega donositelj osporenih Pravila prodaje ne može ispunjavati obveze preuzete prema ugovorima o skladištenju plina sklopljenim s drugim korisnicima. Na temelju članka 72. Pravila korištenja sustava skladišta plina, korisnik je dužan povući cjelokupnu količinu plina iz skladišta prije isteka roka trajanja ugovorene usluge, a ako ne povuče cijelu količinu plina iz sustava skladišta plina, operator (P. s. p. d.o.o.) je ovlašten na temelju otvorenog postupka prodaje prodati najpovoljnijem ponuditelju količinu plina koja nije povučena ili dio količine plina, za račun korisnika sustava skladišta plina ili za vlastiti račun. Sukladno odredbi članka 59. Pravila korištenja operator sustava skladišta plina ovlašten je raspolagati nepovučanim plinom koji na bilančnom računu korisnika ostane u skladištu nakon isteka ugovora o skladištenju plina. Ističe kako je i člankom 9. starih Pravila korištenja sustava skladišta plina („Narodne novine“ 50/2009.), koja su bila na snazi u vrijeme sklapanja isteklog ugovora, također bila propisana obveza korisnika da do kraja ugovornog roka povuče sav utisnuti plin, a ako ne bi postupio prema navedenom ili sklopio novi ugovor za preostale količine plina u skladištu, preostali plin operator sustava skladišta bio je ovlašten prodati. S obzirom da do isteka ugovora o skladištenju plina, 1. travnja 2014., podnositelj nije povukao sve količine plina iz skladišta za koje dalje nije ugovorena usluga skladištenja, ali i radi ispunjavanja ugovorom preuzetih obveza prema drugim korisnicima usluge skladištenja plina, operator sustava skladišta plina je bio dužan i ovlašten na postupanje po članku 72. Pravila korištenja i u otvorenom postupku prodaje prodati najpovoljnijem ponuditelju nepovučene količine plina. Ispunjavajući svoje obveze, donositelj akta je 9. travnja 2014. donio i

objavio osporena Pravila prodaje, a prije toga je 4. travnja 2014. obavijestio HERU o početku skladišne godine 2014./2015. kao i o činjenici da u skladištu podnositelj zahtjeva drži nepovučene količine plina nakon isteka ugovora o skladištenju plina, zbog čega će se u postupanju s pažnjom dobrog gospodarstvenika i radi ispunjavanja svojih zakonskih obveza, navedene količine plina prodati u otvorenom postupku prodaje. Uz tu obavijest, HERI je dostavljen i nacrt osporenih Pravila prodaje međutim je odgovorom od 7. travnja 2014. HERA obavijestila donositelja akta da zakonom nije propisana obveza davanja i mišljenja HERE na dokumente koje ovlašteno donosi operator sustava skladišta plina u postupku vezanom za redovito obavljanje poslovne djelatnosti. Nakon pisane komunikacije s podnositeljem zahtjeva, 15. travnja 2014. donositelj akta je primio prigovor podnositelja zahtjeva protiv osporenih Pravila prodaje koji je odbio 23. travnja 2014., a 5. svibnja 2014. i HERA je odbila prigovor podnositelja. Zaključuje kako su osporena Pravila prodaje po svojoj prirodi provedbeni akt koji je donositelj akta ovlašten samostalno donijeti te nije propisano sudjelovanje HERE u postupku njihova donošenja. Predlaže Sudu da odbije zahtjev kao i prijedlog za izdavanje privremene mjere.

Osnovano podnositelj zahtjeva navodi kako osporena Pravila prodaje, premda su donesena kao zasebni općenormativni akt, sadržajno imaju značenje dopuna Pravila korištenja od 23. prosinca 2013., zbog čega su trebala biti donesena u postupku propisanom za donošenje tog akta. Međutim, budući da su Pravila korištenja od 23. prosinca 2013. prestala važiti 1. siječnja 2015. stupanjem na snagu novih Pravila korištenja sustava skladišta plina od 23. prosinca 2014. objavljenim na internetskim stranicama HERE i operatora (članak 78. i 79. novih Pravila korištenja), to su s tim danom prestala važiti i osporena Pravila prodaje kao njihova dopuna. Kako Sud nema mogućnosti ocijeniti zakonitost općeg akta koji je prestao važiti, to više nema pretpostavki za vođenje ovog upravnog spora.

Osporena Pravila prodaje donijela je pravna osoba koja obavlja javnu službu, jer na temelju odredbe članka 6. stavka 1. točke 5. Zakona o tržištu plina ("Narodne novine" 28/13. i 14/14., dalje: ZTP) skladištenje plina ima značenje energetske djelatnosti koja se obavlja kao javna usluga. Slijedi kako su osporena Pravila prodaje donesena od donositelja određenog odredbom članka 3. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10., 143/12. i 152/14., dalje: ZUS).

Obavijest na kojoj se temelji zahtjev za ocjenu zakonitosti donesena je na temelju osporenih Pravila prodaje od strane istog subjekta te se prema ocjeni Suda može izjednačiti s pojedinačnom odlukom kojom se čini vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno pravo podnositelja zahtjeva (članak 84. stavak 2. ZUS-a). Naime, ZTP propisuje postupak zaštite od postupanja operatora i opskrbljivača koje ima učinak na prava, obveze ili pravne interese stranke o kojima se ne rješava u upravnom postupku (članak 82. ZTP-a), a i Zakon o općem upravnom postupku ("Narodne novine" 47/09. – dalje: ZUP, članak 157. i 158.) predviđa zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga. Slijedom toga, povreda subjektivnih prava može se štititi kroz zakonom (ZTP, ZUP, ZUS) predviđeni mehanizam zaštite zbog postupanja operatora sustava skladišta plina kao pružatelja javne usluge, dok se zaštita protiv općeg akta ostvaruje u objektivnom upravnom sporu pred ovim sudom.

Osporena Pravila prodaje su po svojem sadržaju općenormativni akt, a donesena su na temelju odredbe članka 72. Pravila korištenja u vezi s odredbom članka 86. ZTP-a. Međutim, opći akt mora biti utemeljen na zakonu, jer samo mjerodavni zakon može dati ovlaštenje za donošenje općeg akta te odrediti postupak njegovog donošenja kao i granice normativnog sadržaja, a u postupku ocjene zakonitosti općeg akta Sud na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a ocjenjuje suglasnost tog akta sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela, ali ne i s drugim općim aktom.

Stoga je u ovom upravnom sporu za ocjenu zakonitosti osporenih Pravila prodaje mjerodavan ZTP koji u glavi XVIII. normira opće akte koje donose energetske subjekti u sektoru plina. ZTP-om predviđeni opći akti su: Pravila o organizaciji tržišta plina, Mrežna pravila

transportnog sustava, Mrežna pravila plinskog distribucijskog sustava, Pravila korištenja sustava skladišta plina, Pravila korištenja terminala za UPP, Metodologije utvrđivanja iznosa tarifnih stavki, naknada i cijena te Opći uvjeti opskrbe plinom. Slijedi kako među ZTP-om predviđenim općim aktima nisu navedena Pravila i uvjeti otvorenog postupka prodaje nepovučenog plina u skladištu kao samostalni opći akt. Stoga je, uz nedostatak zakonskog ovlaštenja za donošenje takvog općeg akta, a imajući na umu sadržaj osporenih Pravila prodaje, prema ocjeni Suda donošenjem osporenih Pravila prodaje 9. travnja 2014., donositelj dopunio Pravila korištenja od 23. prosinca 2013.

Članak 86. stavak 1. i 2. ZTP-a propisuju sadržaj Pravila korištenja kao općeg akta tako da se tim pravilima propisuje razvoj, način vođenja i korištenje sustava skladišta plina (stavak 1.), a posebno se uređuje sljedeće: opis sustava skladišta plina, razvoj, građenje i održavanje sustava skladišta plina, upravljanje i nadzor nad sustavom skladišta plina, ugovorni odnosi i opći uvjeti korištenja sustava skladišta plina, rezervacija i korištenje kapaciteta sustava skladišta plina, trgovanje kapacitetima sustava skladišta plina, prava i dužnosti operatora sustava skladišta plina i korisnika sustava skladišta plina, mjerna pravila i pravila raspodjele, objava podataka i razmjena informacija, povezivanje s ostalim dijelovima plinskog sustava i naknada štete (stavak 2.).

S obzirom da se osporenim Pravilima prodaje propisuje i trgovanje kapacitetima sustava skladišta plina te prava i dužnosti operatora sustava skladišta plina i korisnika sustava skladišta plina, slijedi kako se njima dopunjuju donesena Pravila korištenja, zbog čega su i osporena Pravila prodaje trebala biti donesena u postupku propisanom člankom 86. stavkom 3. prema kojem je u postupku donošenja Pravila korištenja sustava skladišta plina operator sustava skladišta plina dužan osigurati odgovarajuće sudjelovanje svih zainteresiranih strana i provesti javnu raspravu u trajanju od minimalno 15 dana. Pravila korištenja sustava skladišta plina donosi operator sustava skladišta plina u suglasnost HERE, a objavljuju se na internetskim stranicama HERE i operatora skladišta plina.

Prijedlog za izdavanje privremene mjere odbačen je rješenjem Suda od 29. travnja 2014.

S obzirom da osporena Pravila prodaje prema ocjeni ovoga suda više ne važe, na temelju članka 88. stavka 2. ZUS-a riješeno je kao u izreci.

U Zagrebu 15. svibnja 2015.

Predsjednica vijeća  
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.