

Javna agencija Republike Slovenije za energijo
Strossmayerjeva 30
2000 Maribor

Številka: 521-25/2007-2/V-21
Datum: 9. 1. 2008

Javna agencija Republike Slovenije za energijo (v nadaljevanju: pritožbeni organ) izdaja na podlagi drugega odstavka 88. člena Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 27/07 - uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: EZ) ter 232. člena in tretjega odstavka 251. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo in 105/06 - ZUS-1; v nadaljevanju: ZUP) o pritožbi stranke, ki jo zastopa predsednik uprave, zoper odločbo, št. 36-008-1/2007-SP/SM z dne 7. 11. 2007, v zadevi soglasja za priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina, naslednjo

ODLOČBO

Pritožbi stranke, se ugotovi in se odločba, št. 36-008-1/2007-SP/SM z dne 7. 11. 2007, v zadevi soglasja za priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina, odpravi in zadeva vrne organu prve stopnje v ponovni postopek.

Obrazložitev:

..... (v nadaljevanju: organ prve stopnje), je v zadevi soglasja za priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina izdala odločbo, št. 36-008/2007-SP/OV z dne 3. 10. 2007, s katero je stranki (v nadaljevanju: pritožnik) izdala soglasje za priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina ter določila pogoje, pod katerimi je priključitev dovoljena. Pritožnik je zoper prvo alineo 3. točke izreka odločbe, s katero je organ prve stopnje priključitev dovolil pod pogojem, da pritožnik plača nesorazmerne stroške izvedbe potrebnega plinovodnega objekta (to je plinovod - MRP, MRP in MRP) za potrebe oskrbe občine z zemeljskim plinom, ki so ocenjeni na okvirno 7,08 mio EUR, obračunani pa bodo po dejanskih stroških na način, ki bo določen s pogodbo o priključitvi, dne 19. 10. 2007 vložil pritožbo.

Organ prve stopnje je o pritožbi pritožnika odločil z odločbo, št. 36-008-1/2007-SP/SM z dne 7. 11. 2007, s katero je nadomestil odločbo, št. 36-008/2007-SP/OV z dne 3. 10. 2007. Zoper novo odločbo je pritožnik dne 21. 11. 2007 vložil pritožbo, ki je predmet tega pritožbenega postopka.

Pritožbeni organ je pri preizkusu pritožbe v skladu s prvim odstavkom 246. člena ZUP ugotovil, da je pritožba dovoljena, pravočasna in vložena po upravičeni osebi.

Pritožnik pritožbo vlaga iz vseh pritožbenih razlogov, in sicer zaradi bistvene kršitve pravil upravnega postopka, napačne uporabe materialnega predpisa in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. Pritožnik pritožbo utemeljuje s tem, da je organ prve stopnje v obrazložitvi odločbe navedel, da je pritožbeni zahtevak delno utemeljen in potem celotno odločbo nadomestil z novo, s čemer je bistveno kršil upravni postopek. Organ prve stopnje bi moral v pritožbenem postopku odločati izključno v mejah zahtevkov, saj je pritožnik nedvomno navedel v kakšnem delu izpodbija odločbo. Kljub temu je organ prve stopnje izdal nadomestno odločbo za celotno odločbo. Organ prve stopnje je v prvi alineji 3. točke izreka prvotne odločbe z dne 3. 10. 2007 postavil okvirno ceno za cel plinovod "(to je plinovod - MRP, ...)", v odločbi z dne 7. 11. 2007 pa se je ista cena nanašala le na del plinovoda "(to je dela plinovoda - MRP, ...)" in tako strošek, ki bi bil potreben za cel plinovod, še bistveno zvišal. Pritožnik še navaja, da je v izpodbijani odločbi med pogoji navedena obveznost pritožnika, da plača nesorazmerne stroške izvedbe. Kaj je podlaga za okvirno ceno nesorazmernih stroškov pa ni navedeno, prav tako ni znano, ali in po kakšnih kriterijih je upoštevana cena gradnje in predviden obseg odjema, ali so bili upoštevani splošni pogoji, priložen ni noben dokument, v katerem bi bila izkazana specifikacija stroškov. Pritožnik še meni, da bi ga lahko bremenil le del nastalih stroškov, ne pa celotni stroški. V izpodbijani odločbi tudi ni navedeno, v kakšnem razmerju si delita stroške pritožnik in organ prve stopnje. Pritožnik predlaga, da pritožbeni organ pritožbi ugodi.

Pritožbeni organ je izpodbijano odločbo preizkusil v delu, v katerem jo pritožnik izpodbija in v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusil, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni bil prekršen materialni zakon.

Pritožba je utemeljena.

Pritožbeni organ najprej na kratko povzema dejansko stanje. Pritožnik je pri organu prve stopnje podal vloži za izdajo soglasja za priključitev distribucijskega omrežja v občini na prenosno omrežje zemeljskega plina, in sicer za priključitev na načrtovani MRP in MRP, ki ju je organ prve stopnje prejel dne 6. 6. 2007. Organ prve stopnje je z odločbo, št. 36-008/2007-SP/OV z dne 3. 10. 2007:

1. združil postopek izdaje soglasij po vlogah pritožnika z dne 6. 6. 2007 za mesto priključitve MRP in MRP,
2. izdal soglasje za priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina, in sicer za priključitev na načrtovani MRP in MRP,
3. določil pogoje, pod katerimi je priključitev dovoljena,
4. določil 24 mesečno veljavnost odločbe,
5. določil, da je veljavno soglasje za priključitev pogoj za sklenitev pogodbe o priključitvi in
6. odločil, da stroški postopka niso nastali.

Zoper prvo alinejo 3. točke izreka navedene odločbe, s katero je organ prve stopnje priključitev dovolil pod pogojem, "da pritožnik plača nesorazmerne stroške izvedbe plinovodnega objekta (to je plinovod - MRP, MRP in MRP) za potrebe oskrbe občine z zemeljskim plinom, ki so

sedaj ocenjeni na okvirno 7,08 mio EUR, obračunani pa bodo po dejanskih stroških na način, ki bo določen s pogodbo o priključitvi", je pritožnik vložil pritožbo. Po dopolnjenem ugotovitvenem postopku je organ prve stopnje pritožbi pritožnika ugodil in izdal novo odločbo, št. 36-008-1/2007-SP/SM z dne 7. 11. 2007, s katero je:

1. združil postopek izdaje soglasij po vlogah pritožnika z dne 6. 6. 2007 za mesto priključitve MRP in MRP,
2. izdal soglasje za priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina, in sicer za priključitev na načrtovani MRP in MRP,
3. določil pogoje, pod katerimi je priključitev dovoljena,
4. nadomestil odločbo št. 36-008/2007-SP/OV z dne 3. 10. 2007,
5. določil 24 mesečno veljavnost odločbe,
6. določil, da je veljavno soglasje za priključitev pogoj za sklenitev pogodbe o priključitvi in
7. odločil, da stroški postopka niso nastali.

Bistveno vprašanje tega pritožbenega postopka je, ali je organ prve stopnje z novo odločbo utemeljeno nadomestil prvotno izdano odločbo oziroma utemeljeno določil pogoj izdanega soglasja za priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina.

Skladno z 12. členom EZ imajo odjemalci energije iz omrežij pravico do oskrbe z energijo pod pogoji, določenimi z EZ in na njegovi podlagi sprejetimi predpisi ter s splošnim aktom, izdanim po javnem pooblastilu. Uporabniki omrežja imajo pravico priključiti svoje energetske objekte in naprave na omrežje, na katerem se izvaja gospodarska javna služba. Sistemski operater prenosnega omrežja zemeljskega plina (v nadaljevanju: sistemski operater) je v skladu z 10. členom Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost sistema operaterja prenosnega omrežja zemeljskega plina (Uradni list RS, št. 97/04 in 8/05; v nadaljevanju: Uredba) dolžan priključiti na prenosno omrežje zemeljskega plina vsakega uporabnika prenosnega omrežja zemeljskega plina, ki izpolnjuje pogoje za priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina, določenimi s predpisi in splošnimi akti za izvrševanje javnih pooblastil. Po prvem odstavku 71. člena EZ, prvem odstavku 11. členu Uredbe in prvem odstavku 7. člena Splošnih pogojev za dobavo in odjem zemeljskega plina iz prenosnega omrežja (Uradni list RS, št. 89/05; v nadaljevanju: Splošni pogoji) mora uporabnik omrežja za vsako posamezno priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina ali njeno spremembo pridobiti soglasje za priključitev sistema operaterja. Po drugem odstavku 71. člena EZ, sedmem odstavku 11. člena Uredbe in drugem odstavku 8. člena Splošnih pogojev sistemski operater o izdaji ali zavrnitvi soglasja odloči z odločbo v upravnem postopku. Po tretjem odstavku 71. člena EZ uporabnik omrežja nima pravice do priključitve, če ne izpolnjuje predpisanih pogojev za priključitev, če bi zaradi priključitve prišlo do večjih motenj v oskrbi ali če bi priključitev sistemskemu operaterju povzročila nastanek nesorazmernih stroškov. V slednjem primeru ima uporabnik omrežja pravico do priključitve v skladu s Splošnimi pogoji, če se odloči, da bo sam kril nesorazmerno visoke stroške. Kolikor so za priključitev dani tehnični pogoji, vendar zaradi nesorazmerno velikih stroškov priključek ekonomsko ni upravičen, izda v skladu z drugim odstavkom 10. člena Splošnih pogojev sistemski operater soglasje pod pogojem, da vlagatelj zahteve za izdajo soglasja za priključitev krije tisti del stroškov, ki povzročajo nesorazmernost. V soglasju za priključitev

morajo biti navedeni pogoji za priključitev, kraj in predvideni čas priključitve, plačilo nesorazmernih stroškov priključitve ter morebitni dodatni tehnični pogoji, ki jih predpiše sistemski operater in jih mora vlagatelj zahteve za izdajo soglasja za priključitev izpolniti (11. člen Splošnih pogojev). V obravnavani zadevi je sistemski operater organ prve stopnje, ki je v upravnem postopku izdal izpodbijano odločbo.

Organ prve stopnje je izpodbijano odločbo izdal na podlagi pritožbe pritožnika, dopoljenem ugotovitvenem postopku in ugotovitve, da je pritožbeni zahtevek delno utemeljen. Izpodbijana (nova) odločba se v izreku razlikuje od prve odločbe v delu besedila, ki je v oklepaju prve alineje 3. točke, po kateri je priključitev dovoljena pod pogoji: "- da vlagatelj plača nesorazmerne stroške izvedbe potrebnega plinovodnega objekta (to je dela plinovoda - MRP, MRP in MRP) za potrebe oskrbe občine z zemeljskim plinom, ki so sedaj ocenjeni na okvirno 7,08 mio EUR, obračunani pa bodo po dejanskih stroških na način, ki bo določen s pogodbo o priključitvi,". Besedilo prve alineje 3. točke izreka prvotne odločbe pa se je glasilo: "- da vlagatelj plača nesorazmerne stroške izvedbe potrebnega plinovodnega objekta (to je plinovod - MRP, MRP in MRP) za potrebe oskrbe občine z zemeljskim plinom, ki so sedaj ocenjeni na okvirno 7,08 mio EUR, obračunani pa bodo po dejanskih stroških na način, ki bo določen s pogodbo o priključitvi,".

Iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da je organ prve stopnje ob reševanju pritožbe dopolnil ugotovitveni postopek ter glede na uspeh dopoljenega postopka izdal novo odločbo. Na podlagi celotne spisne dokumentacije pritožbeni organ ugotavlja, da organ prve stopnje, skladno s temeljnim načelom zaslišanja stranke, pritožniku ni omogočil udeležbe pri dopolnjevanju prej ugotovljenega dejanskega stanja. Tako je ravnal v nasprotju s 146. členom v zvezi s prvim odstavkom 138. člena ZUP, po katerem ima stranka pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka, ki se izvede za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev zadeve ali zato, da se da stranki možnost, da uveljavi in zavaruje svoje pravice in pravne koristi. Organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnosti, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe. S tem v zvezi je temeljno načelo upravnega postopka, to je načelo zaslišanja stranke. ZUP v prvem odstavku 9. člena določa, da je treba, preden se izda odločba, dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo. Zato organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih stranki ni bila dana možnost, da se o njih izjavi. Po mnenju pritožbenega organa je organ prve stopnje bistveno kršil pravila postopka s tem, da pritožniku ni dal možnosti, da bi se pri dopolnjevanju ugotovitvenega postopka in pred izdajo nove odločbe lahko izrekel o ocenjenih nesorazmernih stroških ter njegovi obveznosti plačila. Kršitev navedenih pravil postopka pa predstavlja po 237. členu ZUP bistveno kršitev pravil upravnega postopka, zaradi česar se odločba lahko izpodbija s pritožbo.

Pritožbeni organ prav tako ugotavlja, da je organ prve stopnje z izpodbijano odločbo soglasje za priključitev na prenosno omrežje zemeljskega plina izdal med drugim pod pogojem, da pritožnik plača nesorazmerne stroške izvedbe potrebnega plinovodnega objekta, ki jih je ocenil na okvirno 7,08 mio EUR. V obrazložitvi odločbe je organ prve stopnje obseg nesorazmernih stroškov utemeljil z navedbo, da je upošteval stroške projektiranja plinovoda v delu, ki se nanaša na v vlogi izkazan obseg zakupa prenosnih zmogljivosti, stroške

projektiranja merilno regulacijske postaje, stroške projektiranja merilno regulacijske postaje, stroške pridobivanja upravnih dovoljenj v delu, ki se nanaša na v vlogi izkazan obseg zakupa prenosnih zmogljivosti, stroške potrebnih stvarnih pravic v delu, ki se nanaša na v vlogi izkazan obseg zakupa prenosnih zmogljivosti ter stroške gradnje plinovoda v delu, ki se nanaša na v vlogi izkazan obseg zakupa prenosnih zmogljivosti in stroške gradnje merilno regulacijske postaje ter merilno regulacijske postaje, Pri izračunu ekonomske sorazmernosti stroškov je organ prve stopnje upošteval tudi donos na vložena sredstva, ki mu je priznan z Aktom o določitvi metodologije za določitev omrežnine in kriterijev za ugotavljanje upravičenih stroškov za prenosno omrežje zemeljskega plina (Uradni list RS, št. 131/04 in 132/04) in Aktu o določitvi metodologije za obračunavanje omrežnine za prenosno omrežje zemeljskega plina (Uradni list RS, št. 131/04 in 132/04). Skladno s prvim odstavkom 214. člena ZUP mora obrazložitev odločbe vsebovati obvezne podatke, kot so razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le-to oprto, razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov, navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba, razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo in razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku stranke. Obrazložitev odločbe mora torej obsegati tudi rezultat ugotovitvenega postopka in presojo izvedbenih dokazov. Razložitev dejanskega stanja mora biti jasna, pregledna in izčrpna, ker je temelj za pravilno uporabo materialnega predpisa in izrek odločbe. Zato mora iz obrazložitve ugotovljenega dejanskega stanja izhajati, na kakšen način in na podlagi katerih listin oziroma dokazov je organ ugotovil dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev v zadevi. Če se organ le pavšalno sklicuje na dejstva, brez ugotovitve dejanskega stanja, gre po 7. točki drugega odstavka 237. člena v povezavi s prvim odstavkom 214. člena ZUP za bistveno kršitev pravil postopka, zaradi katere ni mogoče preizkusiti zakonitosti odločbe. V skladu z devetim odstavkom 11. člena Uredbe in 15. členom Splošnih pogojev so stroški priključitve praviloma stroški projektiranja plinovoda, merilno-regulacijskih postaj in morebitnih drugih objektov, stroški pridobivanja upravnih dovoljenj in potrebnih stvarnih pravic ter stroški gradnje. Navedene stroške priključitve nosi sistemski operater, razen tistega dela stroškov, ki povzročajo nesorazmernost in jih plača bodoči uporabnik omrežja, ki želi pridobiti soglasje za priključitev in jih je pripravljen sam kriti. Pritožbeni organ ugotavlja, da organ prve stopnje v izpodbijani odločbi ni natančno navedel dejanskega stanja v zvezi z vsemi stroški priključitve in s tem povezanimi nesorazmernimi stroški priključitve, na podlagi katerega je oprl svojo odločitev. Po mnenju pritožbenega organa bi organ prve stopnje moral navesti in utemeljiti na kakšen način in na podlagi katerih listin (dokazov) je ocenil oziroma izračunal ocenjeno višino posameznega stroška priključitve, skupno višino vseh stroškov priključitve ter višino nesorazmernih stroškov priključitve. Zato je organ prve stopnje pri izdaji odločbe kršil prvi odstavek 214. člena ZUP s tem, ko je le pavšalno navedel vrsto stroškov, ki jih je upošteval pri oceni nesorazmernih stroškov za izvedbo potrebnega plinovodnega objekta, in ki bremenijo pritožnika v okvirnem obsegu 7,08 mio EUR. S tem je podana bistvena kršitev pravil postopka po 7. točki 237. člena ZUP.

Pritožbeni organ tudi ugotavlja, da je organ prve stopnje, s tem ko je izdal novo odločbo, s katero je v celoti nadomestil prvo odločbo, kršil tretji odstavek 243. člen ZUP. Pritožnik je namreč vložil pritožbo zoper prvo alineo 3. točke izreka odločbe, št. 36-008/2007-SP/OV z dne 3. 10. 2007. V pritožbi je natančno

navedel, da pritožbo vloga le zoper prvo alineo 3. točke izreka odločbe, ki določa pogoj pod katerimi je dovoljena priključitev, in sicer plačilo nesorazmernih stroškov izvedbe potrebnega plinovodnega objekta. Delo organa prve stopnje v zvezi s pritožbo določa ZUP v členih od 240. do 245. Organ prve stopnje preizkusi odločbo le glede tistega dela izreka odločbe, ki ga pritožnik izpodbija, saj drugi deli izreka odločbe, ki jih pritožnik s pritožbo ne izpodbija, postanejo dokončni in pravnomočni. Če organ, ki je izdal odločbo, glede na uspeh dopolnjenega postopka meni, da pritožba ni upravičena, pošlje pritožbo v odločanje pristojnemu organu. Če pa ugotovi upravičenost pritožbe, pa v mejah pritožbenih zahtevkov zadevo reši drugače in z novo odločbo nadomesti odločbo, ki se izpodbija. Izpodbijano odločbo lahko nadomesti tudi le deloma, glede na pritožbene zahteve in uspeh dopolnjenega postopka. Pritožbeni organ ugotavlja, da je organ prve stopnje ob reševanju pritožbe z novo odločbo v celoti nadomestil izpodbijano odločbo ter tako še enkrat odločal o tistih izrekih odločbe, ki jih pritožnik ni izpodbijal. S tem je prekorščil meje pritožbenega zahtevka pritožnika in kršil tretji odstavek 243. člena ZUP. Pritožbeni organ še dodaja, da organ prve stopnje, če meni, da je pritožba le deloma upravičena, ne more nadomestiti izdane odločbe, saj za delno rešitev pritožbe ni pooblaščen.

Ker je pritožbeni organ ugotovil bistvene kršitve pravil postopka, utemeljenost drugih pritožbenih razlogov ni ugotavljal.

Glede na navedeno pritožbeni organ ugotavlja, da je pritožba utemeljena. Ker bo pomanjkljivosti postopka na prvi stopnji hitreje in bolj ekonomično odpravil organ prve stopnje, je skladno s tretjim odstavkom 251. člena ZUP izpodbijano odločbo odpravil in zadevo vrnil organu prve stopnje v ponovni postopek, kot izhaja iz izreka te odločbe. V ponovljenem postopku bo moral organ prve stopnje ob reševanju pritožbe, skladno z določili ZUP, dopolniti posebni ugotovitveni postopek, v katerem bo pritožniku dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe. Po tako dopolnjenem postopku bo organ prve stopnje v mejah pritožbenih zahtevkov odločil o pritožbi pritožnika z dne 19. 10. 2007.

O stroških postopka organ druge stopnje ni odločil, ker upravni postopek ni končan, saj se odločba organa prve stopnje odpravi in zadeva vrne v ponovni postopek. Na podlagi drugega odstavka 118. člena ZUP organ na drugi stopnji odloči o stroških, ki so nastali med postopkom v zvezi z njim le, če zavrže ali zavrne pravno sredstvo ali sam odloči o zadevi. O stroških, ki jih pritožnik zahteva v pritožbi bo na podlagi prvega odstavka 118. člena ZUP odločil organ prve stopnje, ko bo izdal novo odločbo.

Glede na navedeno je bilo na podlagi tretjega odstavka 251. člena ZUP odločiti kot izhaja iz izreka te odločbe.

Upravna taksa za pritožbo po tarifni številki 2 Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 42/07) v znesku 14,18 EUR je plačana.

Postopek vodila:

Branka Habjanič, univ. dipl. prav.

Direktorica:

Irena Praček, univ. dipl. ekon.

Vročiti:

-, z upravnno zadevo organa prve stopnje, 2 izvodom odločbe in napotilom, da izvod odločbe vroči pritožniku z osebno vročitvijo;
- v zadevo.