

STANOVISKO REPUBLIKOVEJ ÚNIE ZAMESTNÁVATEĽOV

Vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 312/2022 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v tepelnej energetike v znení vyhlášky č. 141/2024 Z. z.

<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2024/539>

Materiál v pripomienkovom konaní do 29.10.2024

Stručný popis podstaty materiálu najmä jeho relevancie z pohľadu RÚZ

Úrad pre reguláciu sieťových odvetví SR predkladá materiál do medzirezortného pripomienkového konania ako iniciatívny v súlade so splnomocňovacím ustanovením § 40 ods. 1 písm. e) a h) zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Potreba vypracovania návrhu vyhlášky vyplynula z dôvodu prijatia zákona č. 128/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Doplnením § 69 ods. 2 o písm. z) do zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa ukladá povinnosť dodávateľovi plynu dodávať plyn koncovému odberateľovi plynu na výrobu tepla a dodávku tepla za cenu, ktorá nesmie byť vyššia ako hodnota ustanovená Úradom pre reguláciu sieťových odvetví vo všeobecne záväznom predpise. Táto povinnosť má vplyv na uplatňovanie vyhlášky Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 312/2022 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v tepelnej energetike v znení vyhlášky č. 141/2024 Z. z. pri určovaní maximálnych cien tepla. Z uvedeného dôvodu je potrebné v návrhu vyhlášky upraviť ustanovenia týkajúce sa ekonomicky oprávnených nákladov v cene tepla, pričom návrh vyhlášky zásadne nemení rozsah a štruktúru ekonomicky oprávnených nákladov, ani spôsob vykonávania cenovej regulácie. Návrh vyhlášky ustanovuje maximálnu výšku ekonomicky oprávnených nákladov na nákup plynu pre výpočet ekonomicky oprávnených variabilných nákladov, ktorý zohľadňuje zmeny ustanovené zákonom č. 128/2024 Z. z. Ďalej návrh vyhlášky nahrádza pojem „prepojený podnik“ pojmom „previazaný podnik“ formou doplnenia základných pojmov. Uvedený pojem je použitý v súvislosti s ustanovením primeraného zisku previazaných podnikov, ktoré podnikajú v rámci rovnakej sústavy tepelných zariadení, s cieľom zvýšiť transparentnosť uplatňovania cien tepla v praxi.

Návrh vyhlášky má nadobudnúť účinnosť dňa 01.01.2025.

Postoj RÚZ k materiálu

Potreba vypracovania návrhu vyhlášky vyplynula z dôvodu prijatia zákona č. 128/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Doplnením § 69 ods. 2 o písm. z) do zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa ukladá povinnosť dodávateľovi plynu dodávať plyn koncovému odberateľovi plynu na výrobu tepla a dodávku tepla za cenu, ktorá nesmie byť vyššia ako hodnota ustanovená Úradom pre reguláciu sieťových odvetví vo všeobecne záväznom predpise. RÚZ k návrhu predkladá nižšie uvedené zásadné pripomienky.

Pripomienky RÚZ k predkladanému materiálu

1. Zásadná pripomienka k čl. I. novelizačné body 1 až 7
RÚZ navrhuje uvedené novelizačné body vypustiť

Odôvodnenie:

Nechápeme čo vedie navrhovateľa k takýmto legislatívnym úpravám, keď za rok 2023 bola koncová cena tepla na konci reťazca viacerých dodávateľov nižšia ako cena ako tepla v kde je dodávateľom jeden regulovaný subjekt. Viď Výročnú správu Úradu pre reguláciu za rok 2023, časť: Ceny tepla zo sústav tepelných zariadení pre koncových odberateľov domácnosti :: „Priemerná cena tepla dodávateľov tepla, ktorí dodávajú teplo domácnostiam a sú na konci reťazca viacerých dodávateľov zabezpečujúcich výrobu a dodávku tepla koncovému odberateľovi v jednej sústave

CZT, bola po prvýkrát nižšia ako priemerná cena tepla v sústavách tepelných zariadení, kde výrobcom aj dodávateľom tepla je len jeden regulovaný subjekt jednej sústave CZT, bola po prvýkrát nižšia ako priemerná cena tepla v sústavách tepelných zariadení, kde výrobcom aj dodávateľom tepla je len jeden regulovaný subjekt.“

Krátenie primeraného zisku na polovicu regulovanému subjektu, ktorý dodáva teplo inému regulovanému subjektu alebo nakupuje teplo od iného regulovaného subjektu, s ktorým je previazaný, pričom previazanie by bolo založené na podliehaní rozhodujúcemu vplyvu inej právnickej osobe na základe vlastníctva, finančného podielu alebo pravidiel, ktorými sa riadi, považujeme za neoprávnený zásah do práva na podnikanie a dosahovania zisku.

Právo podnikat' sa chráni v Piatom oddiele Druhej hlavy Ústavy Slovenskej Republiky ako jedno z hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, ktoré sa zahŕňajú medzi základné práva a slobody a ktorých medze je v zmysle Ústavy Slovenskej Republiky možné upravovať len zákonom, t.j. nie je možné ich upravovať právnym predpisom nižšej sily.

Každý podnikateľský subjekt má podľa Ústavy Slovenskej Republiky a ďalších právnych noriem právo na podnikanie, ktoré zahŕňa aj právo dosahovať primeraný zisk zo svojej činnosti. Toto právo je jedným zo základných princípov slobodnej ekonomiky a hospodárskej súťaže. Akékoľvek obmedzenie tohto práva musí byť odôvodnené legitímnymi dôvodmi a musí rešpektovať princíp proporcionality, teda zásah musí byť primeraný sledovanému cieľu a nesmie zasahovať viac, ako je nevyhnutné.

Každé obmedzenie práv musí byť podložené konkrétnymi dôkazmi a malo by sledovať konkrétny verejný záujem, napríklad ochranu spotrebiteľov pred neprimerane vysokými cenami. Bez dôkazov o tom, že dochádza k neprimeranému využívaniu previazania medzi subjektmi na zvýšenie zisku na úkor spotrebiteľov, môže byť zníženie primeraného zisku vnímané ako neprimerané.

Regulované subjekty operujú na trhu, ktorý je obmedzený už samotnou povahou regulácie, ktorá stanovuje maximálne ceny. Ďalšie obmedzenia by mohli ohroziť ich ekonomickú slobodu, motiváciu investovať a rozvíjať svoju činnosť.

Krátenie už raz stanoveného primeraného zisku pri tzv. previazaných podnikoch celkom jednoznačne presahuje rámec zákonného splnomocnenia zákona o regulácii, ktorý oprávňuje ÚRSO stanoviť spôsob určenia výšky primeraného zisku, no následne už ÚRSO nezmocňuje na redukovanie takto stanoveného primeraného zisku.

Rovnako takúto legislatívnu iniciatívu možno označiť za rozpornú so základným účelom zákona o regulácii transparentne a nediskriminačne zabezpečiť regulované činnosti za primerané a konkurencieschopné ceny v určenej kvalite ako aj za zásah do práva na podnikanie patriaceho medzi základné práva a slobody, ktorých medze je v zmysle Ústavy Slovenskej Republiky možné upravovať len zákonom, t.j. nie je možné ich upravovať právnym predpisom nižšej sily.

V zmysle Nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/98 „Uplatňovanie právomoci ministerstiev a iných orgánov štátnej správy je v právnom štáte limitované predovšetkým čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Z tohto ustanovenia vyplýva pre sféru normotvornej právomoci orgánov štátnej správy jednoznačný právny záver, aby v prípadoch, kedy túto činnosť vykonávajú prostredníctvom vlastnej normotvorby, právne vzťahy, ktorých obsahom sú povinnosti občanov, upravili iba na základe zákona a v jeho medziach (čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky). Tieto ústavné podmienky sú dôsledkom viazanosti orgánov štátnej správy zákonom. To súčasne vylučuje možnosť, aby orgány štátnej správy v rozsahu svojej normotvornej právomoci menili obsah právnych vzťahov, upravovali práva a im zodpovedajúce povinnosti, ktoré "splnomocňujúce" ustanovenie zákona neustanovuje. Všeobecne záväzné právne predpisy (vykonávacie právne predpisy) nemôžu upravovať nové právne vzťahy s novými prvkami (subjektom, predmetom, obsahom), t.j. vzťahy praeter legem, nad rámec zákonnej právnej úpravy. Právomoc orgánov uvedených v čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky vylučuje, aby tieto orgány mohli upraviť aj iné (nové) povinnosti než tie, ktoré už upravil zákon splnomocňujúci tieto orgány na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu. Tým však nie je vylúčené, aby tieto predpisy neupravovali také práva a povinnosti, ktoré napomáhajú realizácii (vykonaniu, uskutočneniu) tých práv a povinností, ktoré upravuje splnomocňovací zákon. Vykonávacie právne predpisy nesmú regulovať konkrétny právny vzťah nad rámec zákona. To ďalej znamená, že vykonávacím právnym predpisom nemožno subjektom právnych vzťahov ukladať také právne povinnosti, ktoré zákon neupravuje. Pri ich prípadnom uložení sa v právnom predpise musia zachovať základné práva a slobody“.

Doplnenie § 1 návrhu vyhlášky o nové ustanovenie písm. o), ktorým sa vytvára definícia previazaného podniku na účel krátenia primeraného zisku, predstavuje legislatívnu iniciatívu celkom jednoznačne presahujúcu rámec zákonného splnomocnenia zákona o regulácii.

Z uvedených dôvodov krátenie primeraného zisku na polovicu, len na základe samotného previazania medzi regulovanými subjektmi, možno považovať za neoprávnený zásah do práva na podnikanie. Takýto zásah nie je podložený dôkazmi o konkrétnom zneužívaní alebo ekonomickej nespravodlivosti, ale pravý opak, samotný navrhovateľ (URSO) vo svojej Výročnej správe za rok 2023, časť: Ceny tepla zo sústav tepelných zariadení pre koncových odberateľov domácnosti doslovne uvádza: „Priemerná cena tepla dodávateľov tepla, ktorí dodávajú teplo domácnostiam a sú na konci reťazca viacerých dodávateľov zabezpečujúcich výrobu a dodávku tepla koncovému odberateľovi v jednej sústave CZT, bola po prvýkrát nižšia ako priemerná cena tepla v sústavách tepelných zariadení, kde výrobcom aj dodávateľom tepla je len jeden regulovaný subjekt jednej sústave CZT, bola po prvýkrát nižšia ako priemerná cena tepla v sústavách tepelných zariadení, kde výrobcom aj dodávateľom tepla je len jeden regulovaný subjekt.“

Navrhovaná úprava vedie k porušeniu základných práv regulovaných subjektov.

2. Zásadná pripomienka k čl. I. – vloženie nového novelizačného bodu

V čl. I sa za bod 2 vkladajú nové body 3 a 4, ktoré znejú:

„3. V § 4 ods. 9 písm. b) sa vo vzorci vypúšťa hodnota „3“.

4. V § 4 ods. 10 sa vypúšťa zo vzorca premenná „X“.

Ďalšie body sa primerane prečísľujú.

Odôvodnenie :

Upozorňujeme, že NR SR 22.10.2024 s účinnosťou od 1.1.2025 schválila novelu zákona č. 663/2007 Z. z. o minimálnej a zvýšila minimálnu mzdu, teda mzdové náklady každej spoločnosti. Spoločnosti vyrábajúce a dodávajúce teplo sú prevádzky s nepretržitou prevádzkou.

Navrhujeme vypustiť z ustanovení vyhlášky č. 312/2022 Z. z. ustanovenia o fixnej hodnote tzv. faktoru efektivity (3 %), ktorý umelo znižuje hodnotu jadrovej inflácie ovplyvňujúcej hodnoty jednotlivých premenných vstupujúcich do výpočtu maximálnej výšky nákladov regulovanej zložky fixných nákladov a maximálnej výšky ostatných ekonomicky oprávnených fixných nákladov. Regulovaným subjektom v tomto roku a najmä v roku nasledujúcom narastú viaceré náklady na výkon regulovanej činnosti vrátane osobných nákladov na zamestnancov, osobitne v oblasti údržby. Ako ekonomicky oprávnené náklady by aj tieto zvýšené náklady mali byť jednoznačne zohľadnené v regulovanej cene tepla (§ 12 ods. 3 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov).

3. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačný bod 6

V čl. I sa vypúšťa bod 6.

Alebo alternatívne sa navrhuje nasledovné znenie § 4 ods. 25:

„(25) Ak sa pre účely konania o cenovej regulácii nepoužijú odseky 4 a 5, maximálna výška ceny za sadzbu odobratého množstva plynu bez nákladov na prepravu plynu, distribúciu plynu a uskladňovanie zemného plynu a bez spotrebnej dane zo zemného plynu sa určí podľa § 40 ods. 1 písm. p) zákona a ďalšími ekonomicky oprávnenými nákladmi, ktoré sa pripočítavajú k maximálnej výške ceny za sadzbu odobratého množstva plynu, sú náklady na prepravu plynu, distribúciu plynu, uskladňovanie zemného plynu a spotrebná daň zo zemného plynu.“

Odôvodnenie:

Ustanovenie novo navrhovaného odseku 25 (v § 4) popri pretrvávajúcej existencii regulácie maximálnej výšky ceny za sadzbu odobraného množstva zemného plynu bez nákladov na prepravu plynu, distribúciu plynu a uskladňovanie zemného plynu a bez spotrebnej dane zo zemného plynu vyplývajúcej z § 4 ods. 4 a 5 vyhlášky pôsobí nezrozumiteľne a bude významne komplikovať výkon regulovanej činnosti. Nie je napríklad jasné, či sa má uvedené ustanovenie aplikovať prednostne (ak úrad vydá vyhlášku podľa § 40 ods. 1 písm. p) zákona o regulácii), tzn. napriek existujúcemu zmluvnému vzťahu, na ktorý sa mal doposiaľ aplikovať § 4 ods. 5 zachovávajúci výšku ekonomicky oprávneného nákladu na nákup plynu nielen v príslušnom regulačnom roku, ale aj počas celého obdobia platnosti zmluvnej ceny

plynu. Takému výkladu totiž bráni zásada právnej istoty a s ňou súvisiaci zákaz retroaktivity s dopadom na legitímne očakávania dotknutých osôb.

Zároveň považujeme za potrebné poukázať na niektoré rozpory, ktoré vyplývajú zo znenia novo navrhovaného odseku 25 (v § 4), ktoré môžu v aplikačnej praxi priniesť značné komplikácie. V prvom rade poukazujeme na návrh vyhlášky úradu, ktorou sa ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 147/2024 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia regulovaných činností v plynárenstve a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v plynárenstve (LP/2024/529) a jej ustanovenie § 19a ods. 1, podľa ktorého sa úradné určenie ceny za dodávku plynu koncovému odberateľovi plynu na výrobu tepla a dodávku tepla vzťahuje na cenu za služby obchodníka okrem nákladov na prepravu plynu a distribúciu plynu.

4. Zásadná pripomienka k čl. I. – vloženie nového novelizačného bodu

§ 4 sa dopĺňa odsekom 26, ktorý znie:

„(26) Ekonomicky oprávnenými nákladmi sú náklady na nákup plynu ak odberateľ spadne do inštancie dodávateľa poslednej inštancie.“

Odôvodnenie :

Nie je možné vylúčiť, že výrobca tepla sa ocitne bez dodávateľa plynu. V tomto prípade musí nastúpiť inštitút, ktorý by mala obsahovať novela vyhlášky č. 147/2024 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia regulovaných činností v plynárenstve a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v plynárenstve. Tieto náklady musia byť uznané ako náklad na plyn pre výrobcu tepla. Pravdepodobne DPI.

5. Zásadná pripomienka k čl. I. – vloženie nového novelizačného bodu

V prípade akceptácie alternatívneho návrhu predošlej pripomienke k čl. I bodu 6 navrhujeme predkladateľovi v § 4 doplnenie nového ods. 27, ktoré by upravovali podrobnosti uplatňovania maximálnej ceny za sadzbu odobratého množstva plynu na výrobu tepla v špecifickom prípade, ak sa odber plynu uskutočňuje výrobcou tepla, pričom fyzická dodávka plynu vstupuje ako primárne palivo do zariadenia na kombinovanú výrobu elektriny a tepla.

Odôvodnenie:

V opísanom špecifickom prípade sa jedná o zabezpečenie jednej a tej istej fyzickej dodávky plynu, pričom z takto odobratého množstva plynu sa spoločne (v pomere podľa energetických účinností daného zariadenia na kombinovanú výrobu) vyrábajú pri spaľovaní jedného množstva plynu súčasne dve komodity – teplo a elektrina. Z pohľadu umiestňovania oboch foriem energií sa (i) teplo dodáva za maximálnu cenu podliehajúcu cenovej regulácii, zatiaľ čo (ii) elektrina sa vykupuje spravidla za cenu vygenerovanú trhom (pre zjednodušenie: v zmysle zákona o podpore č. 309/2009 je ceny vykupovanej elektriny de facto cenou elektriny na dennom trhu ISOT OKTE). Z tohto pohľadu môže dodávka plynu na výrobu tepla v prípade výroby tepla v zariadení na kombinovanú výrobu elektriny a tepla predstavovať pre výrobcu tepla v pozícii výrobcu elektriny nepríjemný zásah do jeho podnikania (hedžingovej stratégie), resp. v závislosti od aktuálnych trhových okolností nepríjemnú konkurenčnú výhodu voči iným výrobcam elektriny.

Zdroj:

<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2024/539>