



## **MNENJE**

### **O VPRAŠANJIH USTAVNOPRAVNE SKLADNOSTI DOLOČB PREDLOGA NOVEGA ENERGETSKEGA ZAKONA - EZ-2 O PREPOVEDI VGRADNJE PLINSKIH KOTLOV**

**Naročnik:** GOSPODARSKO INTERESNO ZDRUŽENJE ZA  
DISTRIBUCIJO ZEMELJSKEGA PLINA, g.i.z.  
Verovškova ulica 62  
1000 Ljubljana

**Izvajalec:** Inštitut za javno upravo  
pri Pravni fakulteti v Ljubljani  
Poljanski nasip 2  
1000 Ljubljana

**Avtorja mnenja:** dr. Rajko Pirnat, redni profesor na  
Pravni fakulteti v Ljubljani in direktor IJU

**Ljubljana, 29.12.2023**

## KAZALO

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | Uvod _____  | 3  |
| 2     | Nesorazmeren poseg v ustavne pravice posameznikov in pravnih oseb   | 6  |
| 2.1   | Strogi test sorazmernosti pri poseganju v ustavne pravice pravnih ali fizičnih oseb _____                     | 7  |
| 2.2   | Presoja ustavne skladnosti petega odstavka 22. člena predloga EZ-2 glede na strogi test sorazmernosti _____   | 8  |
| 2.2.1 | Identifikacija posegov v ustavne pravice s prepovedjo projektiranja in vgradnje plinskih kotlov _____         | 8  |
| 2.2.2 | Obstoj legitimnega cilja za navedene posege v ustavne pravice _   | 11 |
| 2.2.3 | Ocena primernosti obravnavane ureditve prepovedi vgradnje plinskih kotlov _____                               | 12 |
| 2.2.4 | Ocena nujnosti predlagane ureditve prepovedi vgradnje plinskih kotlov _____                                   | 14 |
| 2.2.5 | Preizkus sorazmernosti v ožjem pomenu _____   | 16 |
| 2.2.6 | Sklepno o sorazmernosti zakonske ureditve prepovedi vgradnje plinskih kotlov iz 22. člena Predloga EZ-2 _____ | 17 |
| 3     | Kršitev načela enakosti pred zakonom _____  | 18 |
| 3.1   | Splošno o načelu enakosti pred zakonom _____  | 18 |
| 3.2   | Kršitve načela enakosti v obravnavanem primeru _____  | 19 |
| 4     | Kršitev načela pravne države glede jasnosti in določnosti predpisov _   | 21 |
| 4.1   | Splošno načelo jasnosti in določnosti predpisov _____   | 21 |
| 4.2   | Uveljavljene metode razlage pravnih predpisov in drugih besedil ____  | 22 |
| 4.3   | Ali je mogoče z navedenimi metodami razlage ugotoviti pomen določbe o izjemi? _____                           | 23 |
| 5     | Sklepne ugotovitve _____  | 26 |

# 1 Uvod

Naročnik nam je naročil izdelavo pravnega mnenja o tem, ali sta določbi petega in sedmega odstavka 22. člena Predloga Energetskega zakona, ki ga je Vlada Republike Slovenije predložila Državnemu zboru v obravnavo dne 8.12.2023 (EPA 1223-IX) (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona ali Predlog EZ-2) skladni z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustava). Ti dve določbi urejata prepoved projektiranja in vgradnje kotlov na zemeljski plin in utekočinjen naftni plin v novih stanovanjskih stavbah ter določata izjeme te prepovedi. Zaradi nadaljnje podrobne obravnave ju citiramo v celoti:

*(5) Pri graditvi nove stanovanjske stavbe projektiranje in vgradnja kotla na zemeljski plin ali utekočinjen naftni plin nista dovoljena, v poslovno-stanovanjski stavbi ali stanovanjsko-poslovni stavbi pa sta prepovedana projektiranje in vgradnja kotla na zemeljski plin ali utekočinjen naftni plin samo za stanovanjski del stavbe.*

.....

*(7) Zaradi posledic vplivov na okolje in predpisanih zakonskih ali tehničnih omejitev se lahko pravila iz drugega in petega odstavka tega člena ne upoštevajo, pri čemer lastnik stavbe razloge za to dokumentira in dokaže v projektni dokumentaciji.«.*

Glede na 174. člen Predloga EZ-2 se določba petega odstavka 22. člena tega predloga zakona uporablja za stavbe, za katere je bila vloga za izdajo gradbenega dovoljenja vložena od 1. julija 2024. Vendar ta odlog z ničemer ne vpliva na vprašanja ustavne skladnosti določbe petega odstavka 22. člena Predloga EZ-2, zato te določbe v nadaljevanju ne obravnavamo.

Predlog EZ-2 določa v točki 2.1. naslednje glavne cilje predlaganega zakona:

- sistemska ureditev materije,
- večja preglednost pravne ureditve na tem področju,
- zanesljiva oskrba z energijo,
- zagotavljanje učinkovite konkurence na trgu energije,
- prehod na nizkoogljico družbo,

- zagotavljanje učinkovitega nadzora nad izvajanjem določb tega predloga zakona,
- poenostavitev postopkov pridobivanja sredstev.

Kot je razvidno iz nadaljnega besedila tega mnenja, je za oceno ustavnosti pomembno, kateri cilj ali cilje zasledujejo obravnavane določbe Predloga EZ-2. Obrazložitev členov v Predlogu EZ-2 navaja za celoten 22. člen še dva cilja: »spodbujati uporabo obnovljivih virov energije in povečati energetska učinkovitost stavb, kar je ključno za doseganje ciljev trajnostnega razvoja in zmanjšanje vpliva na okolje.«. Ta dva cilja sicer nista navedena med glavnimi cilji Predloga EZ-2, vendar ju je mogoče obravnavati kot podrejena cilja širšega cilja prehod na nizkoogljično družbo. Kot opozarja naročnik, pa sta cilja 22. člena Predloga EZ-2 že samo po sebi nenavadno, saj je uporabo obnovljivih plinov, ki so obnovljiv vir, kar naj bi bil glede na navedeno eden od namenov obravnavanih določb, mogoče doseči le z vgradnjo učinkovitih sodobnih kotlov na plin. Kotli na zemeljski plin in utekočinjen naftni plin so tehnološko enaki, zato v nadaljevanju govorilo le o kotlih na plin ali plinskih kotlih.

Naročnik je že pri prejšnjem predlogu Zakona o energetska politiki (v nadaljnem besedilu: Predlog ZEP) opozoril na nekatere neskladnosti prepovedi vgradnje kotlov na plin z nekaterimi drugimi zakoni, ta opozorila pa so v celoti aktualna tudi za prepoved vgradnje plinskih kotlov v Predlogu EZ-2. Tako na podlagi Gradbenega zakona sprejeti Pravilnik o učinkoviti rabi energije v stavbah (Uradni list RS, št. 70/22 in 161/22) določa tehnične zahteve za graditev skoraj nič energijskih stavb, ki morajo biti izpolnjene za doseganje energijske učinkovitosti stavb na področju lastnosti toplotnega ovoja stavbe, tehničnih stavbnih sistemov (ogrevanja, hlajenja, klimatizacije, prezračevanja ali njihove kombinacije, priprave tople sanitarne vode). Pravilnik v tem okviru prepoveduje nekondenzacijske plinske kotle, dovoljuje pa kondenzacijske plinske kotle. Naročnik tudi opozarja na določbo 24. člena Zakona o spodbujanju rabe obnovljivih virov energije (Uradni list RS, št. 121/21, 189/21, 29/22 - ZUOPVCE, 121/22 - ZUOKPOE, 158/22 - ZNPOVCE, 78/23 - ZUNPEOVE; v nadaljnem besedilu: ZSROVE), ki predvideva med drugim podpore za proizvodnjo plinastih goriv na obnovljive vire energije. Ta podpora še ni bila uvedena, predlog EZ-2 pa gre v obravnavanih določbah v drugo smer, saj zmanjšuje možnost uporabe plinastih goriv, proizvedenih na obnovljive vire energije.

Čeprav ti očitki nedvomno veljajo, pa neskladnost z drugimi zakoni ne predstavlja neskladnosti zakona z Ustavo. Zato v nadaljevanju analiziramo tri dimenzije, zaradi katerih je po našem mnenju Predlog EZ-2 v obravnavanih določbah neskladen z Ustavo:

- nesorazmernost posega v ustavne pravice posameznikov in pravnih oseb;
- kršitev načela enakosti pred zakonom;
- kršitev zahteve po jasnosti in določnosti predpisa, ki omogoča njegovo povsem arbitrarno uporabo.

To mnenje je izdelano na podlagi zgoraj navedenega Predloga EZ-2 in obravnava zgolj vprašanja, ki jih je postavil naročnik. Ne gre za mnenje, ki bi v celoti obravnavalo ustavno skladnost Predloga EZ-2, poleg tega pa se nanaša le na navedeno besedilo predloga zakona. V primeru morebitnih sprememb Predloga EZ-2 v postopku obravnave v Državnem zboru ugotovitve v tem mnenju morda niso več pravilne ali relevantne.

Ob tem naj povemo, da je avtor tega mnenja prof. dr. Rajko Pirnat sicer v okviru projekta, ki ga je financirala Evropska komisija, v letu 2021 sodeloval pri oblikovanju enega od zgodnjih besedil Predloga zakona o energetske politiki. Ta je sicer vseboval 20. člen z vsebino, ki je urejala prednostna raba energijskih virov in energentov, ki pa je urejal le prednostno rabo energijskih virov in energentov in nikakor ni vseboval obravnavanih določb o prepovedi vgradnje plinskih kotlov, prepovedi vgradnje kurilnih naprav na trdna in tekoča goriva, omejevanju koncesij za distribucijo zemeljskega plina in možnosti odklopa od sistema za distribucijo zemeljskega plina, ki predstavljajo tujek v tem členu. Ker avtor tega mnenja in Inštitut za javno upravo nista sodelovala pri pisanju navedenih določb Predloga EZ-2, lahko tudi brez konflikta interesov pripravita kritično analizo ustavne skladnosti določb o prepovedi vgradnje plinskih kotlov.

## 2 Nesorazmeren poseg v ustavne pravice posameznikov in pravnih oseb

Jedro določbe petega odstavka 22. člena Predloga EZ-2 je prepoved projektiranja in vgradnje kotla na zemeljski plin ali utekočinjen naftni plin v primeru gradnje novih stanovanjskih stavb, pri čemer dodaja, da ta prepoved pri stavbah, ki imata dvojno namensko rabo (poslovno in stanovanjsko; v nadaljnjem besedilu poslovno-stanovanjske stavbe) velja le za stanovanjski del stavbe. V tej točki obravnavamo ustavno skladnost te določbe o prepovedi vgradnje plinskih kotlov, pri čemer govorimo o prepovedi vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe in ne poudarjamo še posebej še stanovanjskega dela poslovno-stanovanjske stavbe, razen kjer je zaradi vsebine mnenja to potrebno. Kolikor govorimo o prostorih v stanovanjski stavbi se to torej nanaša tudi na stanovanjske prostore v poslovno-stanovanjski stavbi.

Ta določba očitno omejuje možnost investitorjev novih stanovanjskih stavb glede izbire načina ogrevanja v stanovanjski stavbi, saj se v stanovanjski stavbi plinski kotli uporabljajo skoraj izključno za ogrevanje prostorov in pripravo tople vode. Kot pokaže v nadaljevanju navedena analiza, s tem posega ta prepoved v splošno svobodo ravnanja, ki je zagotovljena s 35. členom Ustave, pa tudi v svobodno gospodarsko pobudo iz 74. člena Ustave, kolikor gre za investitorje, ki gradijo stanovanjske stavbe v okviru svoje gospodarske dejavnosti. Zakonsko omejevanje ustavnih pravic je glede na 15. člen Ustave dopustno le, če je to potrebno zaradi varstva pravic drugih, kar po praksi Ustavnega sodišča pomeni tudi zaradi varstva javne koristi. Omejitev pa mora biti sorazmerna, kar pomeni, da mora biti skladna z načelom sorazmernosti<sup>1</sup>. To načelo v Ustavi ni izrecno omenjeno, izhaja pa iz zelo obsežne ustavnosodne prakse. Po tej praksi je splošno načelo sorazmernosti eno od temeljnih pravnih načel, ki izhaja iz 2. člena Ustave, po katerem je Slovenija pravna država. Načelo sorazmernosti morajo upoštevati javne oblasti pri vsakem svojem oblastnem delovanju in ima v pravu zato zelo širok pomen in vpliv. To velja tudi za oblikovanje zakonskih določb, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznikov in pravnih oseb, pri čemer za presojo ustavne skladnosti Ustavno sodišče uporablja t.i. strogi test sorazmernosti, ki je predstavljen v nadaljevanju.

---

<sup>1</sup> Odločba US v zadevi U-I-139/94, točka 11. obrazložitve.

## **2.1 Strogi test sorazmernosti pri poseganju v ustavne pravice pravnih ali fizičnih oseb**

Če ugotovimo, da zakonske določbe posegajo v ustavne pravice, je treba torej izvesti test sorazmernosti teh določb zakona. Test sorazmernosti je zelo jasno strukturiran in obsega naslednje:

1. identifikacija **legitimnega cilja**, ki je bodisi varovanje pravic drugih ali varovanje javne koristi – »Cilji zakonodajalca morajo biti opredeljivi, razumni in ustavno legitimni.«<sup>2</sup>
2. ugotovitev **primernosti** zakonske ureditve za doseg tega cilja – »Pri ocenjevanju primernosti je treba ugotoviti, ali je v izpodbijani določbi zakona predvidena omejitev taka, da je z njo mogoče doseči ustavno dopustni zakonodajni cilj.«<sup>3</sup>
3. ugotovitev **nujnosti** zakonskih omejitev ustavnih pravic – ocena, »ali je poseg sploh nujen (potrben) v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji«<sup>4</sup>
4. **test sorazmernosti v ožjem pomenu** – gre za oceno, »ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti)«<sup>5</sup>.

Včasih Ustavno sodišče kot test sorazmernosti obravnava le 2., 3. in 4. korak in obravnava identifikacijo legitimnega cilja kot predhodni korak, ki lahko šele sproži test sorazmernosti. Vsebinsko ta razlika ni bistvena. Samo, če prestane vse navedene točke, je zakonska ureditev, ki posega v ustavne pravice, ustavno skladna in je torej poseg v pravice dopusten.

---

<sup>2</sup> Odločba US v zadevi U-I-77/93, točka 40. obrazložitve.

<sup>3</sup> Odločba pod opombo 5, točka 13. obrazložitve.

<sup>4</sup> Odločba US v zadevi U-I-18/02, 25. točka obrazložitve.

<sup>5</sup> Isto tam.

## **2.2 Presoja ustavne skladnosti petega odstavka 22. člena predloga EZ-2 glede na strogi test sorazmernosti**

To presojto je treba opraviti glede tistega dela določbe petega odstavka 22. člena predloga EZ-2, ki določa prepoved projektiranja in vgradnje kotlov na zemeljski plin in utekočinjen naftni plin v novih stanovanjskih stavbah. Ta določba namreč posega v ustavne pravice posameznikov in pravnih oseb in presoditi je treba, ali prestane strogi test sorazmernosti. V nadaljevanju obravnavamo posamezne korake tega testa glede te prepovedi.

### **2.2.1 Identifikacija posegov v ustavne pravice s prepovedjo projektiranja in vgradnje plinskih kotlov**

Ta določba omejuje posameznike in pravne osebe, ki so investitorji v nove stanovanjske stavbe, da bi naročili oziroma pripravili projekte za to stavbo tako, da bi vključevali vgradnjo plinskih kotlov, seveda pa jih omejuje zlasti s tem, da teh kotlov ne smejo vgraditi v stavbo. S tem po naravi stvari omejuje njihovo svobodno ravnanje, ugotoviti pa je treba, ali s tem ta določba tudi posega v kakšno ustavno pravico, torej ali obravnavana določba Predloga EZ-2 omejuje kakšno ustavno pravico.

Ustavno sodišče je že zelo zgodaj odločilo, da 35. člen Ustave s tem, ko jamči nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti ter njegove zasebnosti in osebnostnih pravic, zagotavlja tudi t.i. splošno svobodo ravnanja<sup>6</sup>. V tej pomembni ustavni pravici je pravzaprav zajeto tudi načelo, da je v pravni državi dovoljeno vse, kar ni prepovedano - in ne obratno. Če je kaj prepovedano ali zapovedano, kar omejuje prosto voljo pri svobodnem ravnanju ljudi, je to torej poseg v omenjeno ustavno pravico oziroma svoboščino<sup>7</sup>.

Kot temeljna svoboščina je svoboda ravnanja zagotovljena vsakomur ne glede na to, ali je fizična ali pravna oseba. Da so nosilci ustavnih pravic tudi pravne osebe, kolikor se posamezne pravice glede na svojo naravo nanašajo tudi nanje, je Ustavno sodišče

---

<sup>6</sup> Odločba US U-I-137/93 z dne 2.6.1994.

<sup>7</sup> Sklep US U-I-234/97 z dne 27.11.1997.

že odločilo<sup>8</sup>. To velja tudi za osebnostne pravice, kot je varstvo zasebnosti<sup>9</sup>, zato ni nobene ovire, da to ne bi veljalo tudi za splošno svobodo ravnanja. Seveda se ta splošna svoboda ravnanja nanaša na pravne osebe zasebnega prava in njihovo ravnanje v okviru zasebne sfere, ter se ne more raztezati na pravne osebe javnega prava in na njihovo javnopravno delovanje.

Svobodna odločitev investitorja o vseh parametrih stavbe, ki jo namerava zgraditi, je nedvomno izraz te ustavne pravice. Seveda je ta izraz omejen s številnimi predpisi, zlasti prostorskimi in varnostnimi, vendar gre za zakone in na njihovi podlagi izdane podzakonske predpise, ki so ustavno skladni in sorazmerno omejujejo to svobodo. Obravnavana določba pa predstavlja togo zakonsko prepoved, ki velja brez ozira na lokalne okoliščine na celotnem ozemlju Slovenije. V tem smislu je peti odstavek 22. člena Predloga EZ-2 bistveno drugačen od prvih štirih odstavkov, ki urejajo lokalni energetski koncept (v nadaljnjem besedilu: LEK) in njegove določbe o prednostni rabi energijskih virov in energentov. Ti odstavki vsebinsko smiselno urejajo pripravo načrta za opuščanje fosilnih goriv v lokalni skupnosti, določanje območij prednostne rabe virov energije in energentov in druga vprašanja vsebine LEK, saj omogočajo fleksibilnost ukrepov in njihovo prilagoditev lokalnim okoliščinam. Toga prepoved petega odstavka pa je nekaj povsem drugega, saj je brezpogojna, neprilagojena okoliščinam in velja na vsem območju Slovenije. Kot taka nedvomno predstavlja poseg v splošno svobodo ravnanja posameznikov in pravnih oseb, ki so investitorji stanovanjskih hiš (vključno s poslovno-stanovanjskimi stavbami). Naj še povemo, da nekakšna dopustnost izjem v sedmem odstavku 22. člena Predloga EZ-2 nikakor ne omili te toge prepovedi, saj sploh ni jasno, na kakšne okoliščine se nanaša in je torej povsem arbitrarna, o čemer več v nadaljevanju.

Pri pravnih osebah pa je treba upoštevati, da gre za poseg vsaj še v eno ustavno pravico. Kolikor je določena pravna oseba investitor v stanovanjsko stavbo v okviru svojega gospodarskega poslovanja, predstavlja navedena toga prepoved vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe in stanovanjske dele poslovno-stanovanjskih stavb tudi poseg v njihovo svobodno gospodarsko pobudo. Svobodna gospodarska pobuda je ustavna pravica, zagotovljena s 74. členom Ustave in

---

<sup>8</sup> Sklep US Up-10/93 z dne 20.6.1995.

<sup>9</sup> Odločba US U-I-40/12 z dne 11.4.2013.

zagotavlja svobodno ravnanje pri gospodarskem poslovanju, seveda v okviru ustavno skladnih zakonov in zakonitih podzakonskih predpisov. Obravnavana prepoved vgradnje plinskih kotlov pa investitorjem onemogoča izbiro ogrevanja v stanovanjski stavbi, ki je z gledišča ekonomske učinkovitosti najustreznejše, kar pomeni, da posega v tem pogledu v svobodno gospodarsko pobudo, saj jim onemogoča ekonomsko učinkovito ravnanje pri gospodarskem poslovanju. Zato je treba oceniti, ali je glede na načelo sorazmernosti ta poseg ustavno dopusten.

Vendar obravnavana zakonska ureditev ne posega le v ustavne pravice investorjev stanovanjskih stavb, pač pa tudi v ustavne pravice stanovalcev v njih. V prvi vrsti to pomeni poseg v njihovo splošno svobodo ravnanja glede izbire energenta, ki ga bodo uporabljali. Ta svoboda nedvomno vključuje tudi pravico ljudi, da se znotraj splošnih okoljskih in prostorskih omejitev odločijo za tisti način ogrevanja svojega stanovanja, ki jim najbolj ustreza. S tem, ko bo stanovalcem v novih stanovanjskih stavbah obravnavana zakonska ureditev onemogočila uporabo plina za ogrevanje, bo močno posegla v to njihovo ustavno pravico. Hkrati je treba upoštevati, da so plinski kotli, tudi kondenzacijski, bistveno cenejši od toplotnih črpalk, ki so v resnici edina izvedljiva alternativa v večini stanovanjskih stavb<sup>10</sup>. Ker jim torej tako z nakupom, zlasti pa z vzdrževanjem in uporabo toplotnih črpalk obravnavana prepoved vgradnje plinskih kotlov povzroča pomembne dodatne stroške in jim s tem zmanjšuje delež dohodkov, ki jih lahko uporabijo za drug namen, jim posega tudi v njihovo ustavno pravico do uživanja zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.

**Ugotoviti je torej mogoče, da obravnavana zakonska ureditev najbolj očitno in obsežno posega v ustavno pravico investorjev, tako fizičnih kot tudi pravnih oseb, do splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave. Investitorjem, ki gradijo stanovanjske in poslovno-stanovanjske stavbe v okviru njihovega gospodarskega poslovanja, pa obravnavana določba posega tudi v njihovo ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Poleg tega pa posega tudi v splošno svobodo ravnanja stanovalcev v novih stanovanjskih stavbah iz 35. člena Ustave in njihovo lastninsko pravico iz 33. člena Ustave.**

---

<sup>10</sup> Daljinsko ogrevanje je le redko dostopno, poleg tega pa ni energetske učinkovito. Druge variante pa tako ali tako ni.

## **2.2.2 Obstoje legitimnega cilja za navedene posege v ustavne pravice**

Kot je navedeno zgoraj, mora zakonodajalec za poseg v ustavne pravice imeti razlog v tem, da s tem zasleduje legitimen cilj, ki predstavlja bodisi varstvo pravic drugih ali pa doseganje javne koristi. Ta cilj mora biti jasno določen, ugotovljiv iz predloga zakona in ustavno legitimen, torej tak, da je ustavno dopusten in ne nasprotuje ustavnim vrednotam.

V obravnavanem primeru je težko ugotoviti, kaj sploh je cilj ureditve, ki prepoveduje projektiranje in vgradnjo plinskih kotlov iz petega odstavka 22. člena Predloga EZ-2. Za razliko od prejšnjega Predloga ZEP Predlog EZ-2 v obrazložitvi posameznih členov ne navaja prav nobenega cilja ali namena, zakaj predlog zakona določa tako strogo prepoved vgradnje plinskih kotlov. Zgolj na koncu obrazložitve 22. člena navaja: »Določbe tega člena imajo namen spodbujati uporabo obnovljivih virov energije in povečati energetske učinkovitosti stavb, kar je ključno za doseganje ciljev trajnostnega razvoja in zmanjšanje vpliva na okolje. S takšnimi ukrepi lokalne skupnosti aktivno prispevajo k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov ter izboljšanju kakovosti bivanja in zdravja prebivalcev.«.

To besedilo je za opredelitev cilja omejevanja ustavnih pravic povsem nezadostno. Tako ali tako se očitno zlasti nanaša na obrazložitev določb o LEK, saj govori o lokalnih skupnostih. Del o spodbujanju uporabe obnovljivih virov energije in povečanju energetske učinkovitosti stavb se lahko nanaša tudi na investitorje stanovanjskih stavb in ga je mogoče razumeti tudi kot določitev namena petega odstavka 22. člena, torej prepovedi vgradnje plinskih kotlov. Ni mogoče razumeti, kako prepoved vgradnje učinkovitih kondenzacijskih plinskih kotlov lahko prispeva k energetske učinkovitosti stavb, zato tega cilja v nadaljevanju ne obravnavamo, saj je očitno nesmiseln pri prepovedi vgradnje kondenzacijskih plinskih kotlov.

V nadaljevanju pa bomo obravnavali cilj spodbujanja uporabe obnovljivih virov energije, ki seveda ni sam sebi namen, pač pa je namenjen zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov, zlasti CO<sub>2</sub>, ki so rezultat gorenja. Kolikor ta plin izhaja iz gorenja

zemeljskega plina in utekočinjenega naftnega plina, povečuje količino CO<sub>2</sub> v zraku, kar ima zaznavne toplogredne učinke. Zmanjševanje uporabe teh dveh goriv, je nedvomno lahko tak splošen cilj obravnavane zakonske ureditve. V nadaljevanju torej obravnavamo cilj spodbujanja rabe obnovljivih virov energije v povezavi s ciljem zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov. Ta dva cilja sta nedvomno v javno korist in je ustavno legitimna, vendar bi morala biti že v Predlogu EZ-2 jasneje določena.

**Glede na navedeno menimo, da iz Predloga EZ-2 izhaja ustavno legitimen cilj obravnavane ureditve, ki ga ta predlog v obravnavani ureditvi zasleduje, to je spodbujanje rabe obnovljivih virov energije in s tem zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov.**

### **2.2.3 Ocena primernosti obravnavane ureditve prepovedi vgradnje plinskih kotlov**

Naslednji korak testa sorazmernosti je ocena, ali je obravnavana ureditev prepovedi vgrajevanja plinskih kotlov primerna za doseg cilja spodbujanje rabe obnovljivih virov energije in s tem zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov. V bistvu ocena primernosti predstavlja ugotavljanje, ali ta ureditev objektivno pripelje oziroma lahko pripelje do prej ugotovljenega legitimnega cilja. Gre torej za vprašanje, ali je ukrep iz zakonske ureditve primerno sredstvo za doseg tega cilja.

Na prvi pogled se zdi, da prepoved pripelje do tega učinka, saj bo prepoved vgradnje plinskih kotlov prisilila investitorje, da projektirajo in vgrajujejo druge načine ogrevanja stanovanja, postopno manjše število plinskih kotlov pa bo pripeljalo do manjšega obsega kurjenja zemeljskega plina in utekočinjenega naftnega plina, kar bo zmanjšalo izpuste toplogrednih plinov. Vendar je treba upoštevati, da bo ta stanovanja in stanovanjske stavbe (in stanovanjske dele poslovno-stanovanjskih stavb) treba ogrevati, pri čemer bo verjetno najpogostejši vir toplotna črpalka na aerotermalno energijo<sup>11</sup>. Za to bodo potrebne precejšnje količine električne energije, ki jo v Sloveniji še vedno v precejšnjem delu pridobivamo v termoelektrarnah, pri čemer se

---

<sup>11</sup> Drugi viri so redki in lokacijsko pogojeni, npr. geotermalna energija, hidrotermalna energija, raba odpadne toplote. Tudi daljinsko ogrevanje je le redko na razpolago.

termoelektrarne na zemeljski plin zdijo edini hitro izvedljiv dodatni vir električne energije. Pri tem je treba poudariti, da Predlog EZ-2 ne predvideva prepovedi gradnje novih termoelektrarn na zemeljski plin. Gre za velike proizvodne enote, ki povzročajo tudi velike izpuste toplogrednih plinov. Čeprav je to stvar podrobnejših tehničnih izračunov, pa ni verjetno, da ogrevanje z električno energijo predstavlja na enoto energije bistveno manjše izpuste toplogrednih plinov kot jih predstavljajo visoko učinkoviti kondenzacijski plinski kotli. Upoštevati je namreč treba izgube pri proizvodnji in pretvarjanju električne energije v celotnem procesu.

Predlagatelj zakona bi za tako hud poseg v splošno svobodo ravnanja, ki povsem onemogoča vgradnjo plinskih kotlov, moral zelo jasno pokazati, da bo dejansko ta ukrep pripeljal do bistvenih zmanjšanj izpustov toplogrednih plinov. Pri tem bi moral predstaviti to zmanjšanje z izračuni, ki bi upoštevali vse relevantne okoliščine in prikazali, kolikšno je dejansko zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih elementov. Če bi se pri tem izračunu izkazalo, da je na enoto pridobljene energije za ogrevanje izpust toplogrednih plinov pri alternativnih načinih ogrevanja z uporabo električne energije bistveno manjši, ali je celo enak oziroma večji, potem ukrep ne izpolnjuje pogoja primernosti.

Ob tem pa je pri oceni primernosti ukrepa treba tudi upoštevati vpliv na električno omrežje, zlasti distribucijsko. Dodatna električna energija, celo če bi jo bilo mogoče zagotoviti z manjšimi izpusti toplogrednih plinov, bi predstavljala veliko breme za električno omrežje. Marsikje električno omrežje no bo dovolj zmogljivo. Če bo mogoča njegova ojačitev, bo to skozi instrument t.i. nesorazmernih stroškov pomenilo veliko breme za investitorje v stanovanjske stavbe, zlasti v večstanovanjske stavbe. Povsem mogoče pa je, da marsikje omrežja sploh ne bo mogoče ojačiti, kar bo pomenilo, da bodo investitorji kljub ustrezni namembnosti prostora na določenem območju onemogočeni pri izvedbi investicij v nove stanovanjske stavbe.

Problem pa je tudi onemogočanje oziroma oteževanje uporabe plinov brezogljivega oziroma ogljično nevtralnega izvora. Gre za tehnologije pridobivanja plina, ki ne povzročajo dodatnih izpustov ogljikovega dioksida, kot je pridobivanje metana iz biomase, ali pa tehnologije, ki celo povzročajo zmanjšanje izpustov, kot je pridobivanje vodika ali metana iz električne energije obnovljivega (sončna, vetrna, vodna ali

geotermalna energija) ali brezogljirnega izvora (jedrska energija). Popolna in brezpogojna prepoved vgradnje (kondenzacijskih) plinskih kotlov, ki lahko uporabljajo kot gorivo tudi te vrste plinov, tako uinkuje celo v nasprotju z zastavljenim ciljem spodbujanja rabe obnovljivih virov energije, saj naravnost onemogoča rabo obnovljivega vira energije, torej plinov obnovljivega izvora. S tem pa tudi ne prispeva k zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov, saj ne omogoča uporabe takega plina, ki to zmanjševanje omogoča.

**Glede ocene primernosti je torej treba ugotoviti, da v načelu ukrep prepovedi vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe izpolnjuje pogoj primernosti, da pa je to vendarle še odvisno od tehničnih izračunov učinkov takega ukrepa. Predlagatelj zakona bi moral take izračune opraviti in jih predstaviti v Predlogu EZ-2, saj bi le s tem, da bi jasno pokazal zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov na enoto energije za ogrevanje lahko utemeljil primernost te ureditve. Poleg tega pa taka prepoved onemogoča uporabo plina brezogljirnega ali ogljično nevtralnega izvora, kar pomeni, da uinkuje celo v nasprotju z zastavljenim ciljem spodbujanja rabe obnovljivih virov energije in s tem zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov. Glede na to ni mogoče v celoti potrditi, da predlagana ureditev prepovedi vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe izpolnjuje pogoj primernosti.**

#### **2.2.4 Ocena nujnosti predlagane ureditve prepovedi vgradnje plinskih kotlov**

Kriterij nujnosti v okviru testa sorazmernosti zahteva, da je obravnavana ureditev, ki posega v ustavne pravice, najblažje možno sredstvo za dosego legitimnega cilja, ki je razlog zanjo. V okviru testa sorazmernosti je treba ugotoviti, ali ne obstojijo blažja sredstva, torej ukrepi in ureditve, ki manj posegajo v ustavne pravice in še vedno dosežejo legitimni cilj, ki je razlog za to ureditev.

Že na prvi pogled in brez dolge analize je mogoče ugotoviti, da taka sredstva obstojijo. V Sloveniji spodbujanje rabe obnovljivih virov energije in s tem seveda opuščanje rabe fosilnih goriv ureja ZSROVE, ki prenaša v slovenski pravni red Direktivo (EU)

2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L št. 328 z dne 21. 12. 2018, str. 82). Ta dva akta, zlasti ZSROVE, urejata številne načine spodbujanja rabe obnovljivih virov energije, zlasti različne finančne in druge spodbude za proizvodnjo in rabo električne energije iz obnovljivih virov in soproizvodnje z visokim izkoristkom, ukrepe za zagotavljanje višjega deleža obnovljivih virov v bruto končni porabi energije ter ukrepe za spodbujanje uporabe energije iz obnovljivih virov in odvečne toplote v sektorju ogrevanja in hlajenja. Posebej je v tem kontekstu treba poudariti, da ZSROVE v 24. členu določa podporo med drugim tudi za proizvodnjo plinastih goriv in za proizvodnjo vodika ter pogonskih tekočih in plinastih biogoriv. S temi podporami je mogoče brez prisilnih prepovedi doseči postopno zmanjševanje uporabe zemeljskega plina in utekočinjenega naftnega plina za ogrevanje stanovanj, s čimer se seveda tudi prispeva k doseganju temeljnega cilja zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov.

Pa tudi sam Predlog EZ-2 predvideva hkrati ukrepe spodbujanja rabe obnovljivih in nizkoogljičnih virov energije. Tako to kot načelo zakona določa že v 14. členu, podrobneje pa spodbujanje trajnostnega razvoja, podnebne nevtralnosti in ciljev na področju deleža energije iz obnovljivih virov v bruto končni porabi v 130. do 134. členu Predloga EZ-2. Te spodbude se morajo nameniti tudi za proizvodnjo in rabo plinov obnovljivega izvora, saj so ti plini zaradi že obstoječe infrastrukture, ugodnega shranjevanja in visokih izkoristkov sodobnih kondezacijskih kotlov ustrezna dopolnitev drugim virom energije obnovljivega izvora. V tej luči se izkaže ukrep prepovedi vgradnje takih plinskih kotlov v novih stanovanjskih stavbah ne le za ne-nujnega, ampak naravnost za škodljivega.

Bistveno pa je, da vsi ti spodbujevalni ukrepi sploh ne posegajo v ustavne pravice investitorjev ali katerihkoli drugih oseb, saj jih z ničemer ne omejujejo. Poleg tega so tudi bolj učinkoviti, saj, kot je razvidno iz prejšnje točke, obravnavana prepoved vgradnje plinskih kotlov ni najbolj primerno sredstvo za doseganje cilja zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov. Cilj zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov je torej mogoče doseči z blažjimi ukrepi, zato obravnavana ureditev prepovedi vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe ne izpolnjuje kriterija nujnosti v okviru testa sorazmernosti.

**Iz vseh teh razlogov menimo, da obravnavana zakonska ureditev prepovedi vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe ne izpolnjuje kriterija nujnosti v okviru testa sorazmernosti.**

### **2.2.5 Preizkus sorazmernosti v ožjem pomenu**

Zadnji korak testa sorazmernosti je tehtanje teže posegov v ustavne pravice in cilja, ki je razlog za to poseganje v ustavne pravice. Praviloma se to tehtanje izvede le v primeru, da so drugi kriteriji testa sorazmernosti izpolnjeni, kot zadnji preizkus, ali ni zakonodajalec nesorazmerno posegel v ustavne pravice. V obravnavanem primeru kriterij nujnosti ni izpolnjen, glede kriterija primernosti pa ni nedvomno mogoče trditi, da je izpolnjen, saj so potrebni jasni izračuni. Že zato obravnavana zakonska ureditev ne prestane testa sorazmernosti, kljub temu pa kratko obravnavamo tudi tehtanje sorazmernosti v ožjem pomenu.

Iz točke 2.2.1. tega mnenja je očitno, da obravnavana zakonska ureditev močno posega v ustavne pravice. Zaradi svoje togosti zlasti močno posega v splošno svobodo ravnanja (35. člen Ustave) investitorjev v nove stanovanjske stavbe, najsi bodo to posamezniki ali pravne osebe. Pri investitorjih, ki opravljajo gospodarsko dejavnost investiranja in gradnje stanovanjskih stavb pa ta prepoved predstavlja hud poseg v svobodno gospodarsko pobudo iz 74. člena Ustave.

Na drugi strani pa je treba upoštevati, da gre pri spodbujanju rabe obnovljivih virov energije in s tem zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov sicer za pomemben in legitimen cilj v javnem interesu, vendar se lahko ta doseže tudi na načine, ki bistveno manj intenzivno posegajo v ustavne pravice, kot kaže gornja analiza. Zlasti pa je treba upoštevati, da obravnavana zakonska ureditev v nobenem primeru ne bo pomembno prispevala k zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov, saj je že tako ali tako delež izpustov iz plinskih kotlov v stanovanjskih stavbah relativno majhen. Hkrati pa bo prepoved vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe pomenila, da ne bodo vgrajevani novi in učinkoviti kondenzacijski kotli, poleg pa se bodo zaradi potrebe po dodatni električni energiji povečali izpusti toplogrednih plinov pri proizvodnji električne energije. Skupni učinek prepovedi bo na celotne izpuste toplogrednih plinov majhen ali

ga sploh ne bo, hkrati pa bo imel tudi negativne učinke zmanjševanja vgrajevanja učinkovitih novih plinskih kotlov in negativen vpliv na razvoj uporabe tehnologije pridobivanja plinov iz obnovljivih virov v Sloveniji.

**Če torej tehtamo zelo hude posege v ustavne pravice, ki jih povzroči obravnavana zakonska ureditev prepovedi vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe iz 22. člena Predloga EZ-2 na eni strani, in majhne ali sploh nikakršne učinke za doseganje sicer pomembnega in legitimnega cilja spodbujanja rabe obnovljivih virov energije in s tem zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov, je očitno, da tudi kriterij sorazmernosti v ožjem pomenu ni izpolnjen. Poseg v ustavne pravice je v primerjavi z njegovimi majhnimi učinki za doseganje tega cilja bistveno prehud.**

#### **2.2.6 Sklepno o sorazmernosti zakonske ureditve prepovedi vgradnje plinskih kotlov iz 22. člena Predloga EZ-2**

Iz vsega povednega izhaja, da obravnavana zakonska ureditev prepovedi vgradnje kotlov na zemeljski plin ali utekočinjen naftni plin iz petega odstavka 22. člena Predloga EZ-2 izpolnjuje le prvi kriterij, torej kriterij legitimnega cilja v javno korist, ki pa v Predlogu EZ-2 nikakor ni jasno naveden in opredeljen. Izpolnjevanje kriterija primernosti ni povsem jasno in ga ni mogoče potrditi brez izračunov, ki jih mora predstaviti predlagatelj zakona, nedvomno pa ni izpolnjen kriterij nujnosti. Tudi kriterij sorazmernosti v ožjem pomenu zaradi intenzivnih in hudih posegov v ustavne pravice in majhnega učinka obravnavanega ukrepa na obseg rabe obnovljivih virov energije in s tem izpuste toplogrednih plinov ni izpolnjen.

**Glede na to je treba ugotoviti, da obravnavana zakonska ureditev prepovedi projektiranja in vgradnje kotlov na zemeljski plin ali utekočinjen naftni plin iz petega odstavka 22. člena predloga EZ-2 predstavlja nesorazmeren poseg v ustavne pravice, zato te določbe niso skladne z Ustavo. V obliki, kot so sedaj zapisane v Predlogu EZ-2, bi jih Ustavno sodišče zato po našem mnenju razveljavilo, če bo sprožen postopek ocene ustavnosti teh zakonskih določb.**

### **3 Kršitev načela enakosti pred zakonom**

Poleg navedenega neskladja z Ustavo, ki je v tem, da obravnavana zakonska ureditev nesorazmerno posega v ustavne pravice, pa je ta ureditev tudi arbitrarna in s tem krši drugi odstavek 14. člena Ustave, ki ureja enakost pred zakonom.

#### ***3.1 Splošno o načelu enakosti pred zakonom***

Eno temeljnih ustavnih načel je enakost pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Splošno načelo enakosti pred zakonom zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno. Ustavno sodišče pri oceni skladnosti zakonodajne rešitve z načelom enakosti pred zakonom presoja, ali je zakonodajalčevo razlikovanje oziroma nerazlikovanje pravnih razmerij objektivno utemeljeno. Ugotavlja torej, ali ni zakonodajalčevo ravnanje morda arbitrarno, ker za različno ali enako ureditev ne obstajajo razumni in stvarni razlogi<sup>12</sup>. Po ustaljeni ustavnosodni presoji načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da bi predpis - kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave - ne smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Za razlikovanje mora torej obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog.

Pri zakonskem urejanju pravic in obveznosti pravnih subjektov, ki so v enakem položaju, mora zakonodajalec zagotoviti, da bo zakon pravne subjekte, ki so glede dejanskega stanja v enakem ali primerljivem položaju, obravnaval enako, torej jim zagotavljal enake pravice in nalagal enake obveznosti. Hkrati pa načelo enakosti tudi zahteva, da zakon pravne subjekte, ki so v bistveno različnem položaju glede okoliščin, ki so relevantne za zadevno pravno urejanje, obravnava različno, skladno z razlikami v njihovem dejanskem položaju.

---

<sup>12</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-184/00.

### **3.2 Kršitve načela enakosti v obravnavanem primeru**

Obravnavana zakonska ureditev prepovedi vgradnje plinskih kotlov iz petega odstavka 22. člena Predloga EZ-2 se nanaša na nove stanovanjske stavbe in stanovanjske dele poslovno-stanovanjskih stavb, torej zavezuje investitorje novih stanovanjskih stavb, posledično pa tudi stanovalce v njih. Pri tem pa je treba upoštevati, da je cilj te ureditve spodbujanje rabe obnovljivih virov energije in s tem zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov. Glede vpliva na ta cilj, torej glede povzročanja izpustov toplogrednih plinov, pa so v enakem položaju tudi investitorji v poslovne dele poslovno-stanovanjskih stavb, pa tudi v povsem poslovne stavbe in druge nestanovanjske stavbe. Glede vpliva na izpuste toplogrednih plinov z ogrevanjem prostorov so v povsem enakem položaju tako investitorji v nestanovanjske stavbe in dele v poslovno-stanovanjskih stavb, v katerih se izvaja hotelska in podobna nastanitvena dejavnost, dejavnost izobraževanja, dijaški in študentski domovi, domovi za starejše, zdravstvena dejavnost, dejavnost otroškega varstva, dejavnost socialnega skrbstva, upravna in druga pisarniška dejavnost, in nedvomno še številne druge. Investitorji v te stavbe so glede vpliva načina ogrevanja prostorov v teh nestanovanjskih stavbah na izpuste toplogrednih plinov v povsem enakem dejanskem položaju kot investitorji v stanovanjske stavbe.

Kljub temu zakon le investitorjem v nove stanovanjske stavbe in stanovanjske dele poslovno-stanovanjskih stavb prepoveduje vgradnjo plinskih kotlov, ne pa tudi investitorjem v vse druge (nestanovanjske) stavbe z enakim vplivom na izpuste toplogrednih plinov. To razlikovanje pa je povsem arbitrarno. Kriterij razlikovanja je vrsta namenske rabe stavbe oziroma delov stavbe, ne pa način uporabe zemeljskega plina ali utekočinjenega naftnega plina za ogrevanje v njih. Arbitrarnost tega razlikovanja je še posebej očitna znotraj poslovno-stanovanjskih stavb, kjer se med različnimi deli te stavbe konstrukcija stavbe in prispevek različnih delov stavbe k izpustom toplogrednih plinov praviloma ne razlikujeta, kar gre za enako gradnjo. Učinek ogrevanja s plinskimi kotli na izpuste toplogrednih plinov je v naštetih vrstah poslovnih stavb in poslovnih delih poslovno-stanovanjskih stavb gotovo popolnoma enak kot v stanovanjskih stavbah in v stanovanjskih delih poslovno-stanovanjskih stavb, zato ni videti stvarnega in razumnega razloga za to, da jih Predlog EZ-2 obravnava glede prepovedi vgradnje plinskih kotlov različno, in to povsem in absolutno

različno različno – investitorjem v stanovanjske stavbe in stanovanjske dele poslovno-stanovanjskih stavb vgradnjo v celoti prepoveduje, ostalim investitorjem v enakem dejanskem položaju, pa je sploh ne prepoveduje.

**Zato očitno ni nobenega razumnega in stvarnega razloga za njihovo razlikovanje, kar pomeni, da je to razlikovanje arbitrarno in predstavlja očitno kršitev 14. člena Ustave.**

## **4 Kršitev načela pravne države glede jasnosti in določnosti predpisov**

Ta kršitev se nanaša na določbo sedmega odstavka 22. člena Predloga EZ-2, ki določa med drugim tudi izjemo od prepovedi vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe. Izjema je določena na naslednji način: *»Zaradi posledic vplivov na okolje in predpisanih zakonskih ali tehničnih omejitev se lahko pravila iz drugega in petega odstavka tega člena ne upoštevajo, pri čemer lastnik stavbe razloge za to dokumentira in dokaže v projektni dokumentaciji.«.*

Že na prvi pogled je očitno, da je ta izjema povsem nedoločena. Kljub temu je za oceno ustavne skladnosti te določbe treba opraviti podrobno analizo, pred tem pa si je treba ogledati načelo jasnosti in določnosti predpisov, kot ga je opredelilo Ustavno sodišče v okviru načela pravne države iz 2. člena Ustave.

### **4.1 Splošno načelo jasnosti in določnosti predpisov**

To načelo zahteva, da je iz besedila predpisa mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in namen norme, ki jo določa<sup>13</sup>. To pa ne pomeni, da predpisov ni treba razlagati. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je predpis v neskladju s tem ustavnim načelom takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih določb ne moremo priti do njihove jasne vsebine.<sup>14</sup>

Namen jasnosti in določnosti predpisov je v tem, da lahko naslovník pravne norme jasno in nedoumno ugotovi, kaj norma od njega zahteva. Hkrati pa jasnost in določnost predpisov varuje pred arbitrarnim delovanjem izvršilne veje oblasti. Kot je poudarilo Ustavno sodišče: *»Načelo jasnosti in določnosti predpisov med drugim zahteva, da so norme opredeljene jasno in določno tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja izvršilne veje oblasti ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo«.*<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Odločba U-I-246/14 z dne 24.3.2017.

<sup>14</sup> Odločba U-I-146/12 z dne 17.12.2013.

<sup>15</sup> Odločba U-I-155/11 z dne 18.12.2013.

Temeljno za presojo, ali je z neko določbo zakona ali drugega predpisa kršeno načelo jasnosti in določnosti predpisov je, ali je z uveljavljenimi metodami razlage pravnih aktov mogoče nedvomno ugotoviti njen pomen. V nadaljevanju zato navedeno določbo analiziramo z uporabo uveljavljenih metod razlage pravnih besedil. Ključni pomen, ki ga iščemo, je v tem, ali je mogoče ugotoviti, v katerih primerih in pod kakšnimi pogoji je dovoljena vgraditev plinskega kotla v novo stanovanjsko stavbo, tako da je državni organ pri izdaji gradbenega dovoljenja dolžan izjemo dovoliti. Le v takem primeru določba jasno zavezuje državni organ in preprečuje njegovo arbitrarno odločanje.

## **4.2 Uveljavljene metode razlage pravnih predpisov in drugih besedil**

Pravna teorija je v dolgem razvoju oblikovala več metod razlage pravnih besedil, ki jih je mogoče ločiti na analitične in sintetične. Analitični metodi sta jezikovna in logična razlaga, sintetične pa so sistematična, teleološka in zgodovinska razlaga.<sup>16</sup> Analitične so tako tiste, ki izolirano obravnavajo določeno pravno pravilo in poskušajo ugotoviti njegov pomen, sintetične pa tiste, ki to pravilo opazujejo v okviru celotnega pravnega sistema oziroma družbe kot celote.

Jezikovna interpretacija je običajno začetna, saj predstavlja izvor vsake razlage nekega besedila. Temelji na ugotavljanju najprej (a) pomena posameznih uporabljenih besed, in (b) poiskati sintaktični in semantični smisel njihove medsebojne povezave v stavke.

Logična metoda pomeni analizo besedila in njegovega jezikovnega pomena glede na logična pravila, torej pravila o tem, kako se iz določenih logičnih trditev (premis) s sklepanjem pride do novih premis. V pravni logiki je razvito večje število pravil logičnega sklepanja, imenovanih argumenti: *argumentum a contrario*, *argumentum a maiori ad minus*, *argumentum a minori ad maius*, *argumentum a fortiori*, *argumentum ad absurdum*, ... Te instrumente logičnega sklepanja je treba uporabiti na rezultat jezikovne interpretacije pravnega besedila.

---

<sup>16</sup> Mandić, Oleg, Sistem in interpretacija prava, Narodne novine, Zagreb 1971, str. 177.

Sistematična razlaga izhaja iz predpostavke, da je oziroma za potrebe interpretacije mora biti pravni sistem koherentna celota pravnih pravil, ki med seboj niso v nasprotju, poleg tega pa so med seboj povezana. V okvir te razlage spadajo pravila o hierarhični ureditvi pravnih pravil, o medsebojnem sklicevanju pravnih pravil, o razmerju med splošnimi in specialnimi ter prejšnjimi in poznejšimi pravnimi pravili, in podobno.

Teleološka (ali *ratio legis*) razlaga je razlaga po namenu pravnega pravila in celotnega sklopa pravnih pravil, ki jih prinaša določen pravni akt. Vsak pravni akt je namreč izdan z namenom, doseči nek družbeni cilj, torej zagotoviti določen način ravnanja ljudi oziroma organizacij v medsebojnih pravno urejenih razmerjih. Temeljni postulat te metode je, da je treba znotraj različnih jezikovnih in logičnih pomenov nekega pravila poiskati tistega, ki v največji meri pripomore k doseganju tega družbenega cilja, ki ga zasleduje celoten predpis.

Zgodovinska razlaga je razlaga, ki izhaja iz nastajanja določenega predpisa in posameznega pravnega pravila znotraj njega. Temelji na analizi gradiv v zvezi z nastankom predpisa in iz dinamike nastajanja predpisa ugotavlja pomen njegovih pravil. Uporablja se v povezavi s teleološko metodo, saj se v nastajanju predpisa skriva podrobnejše razumevanja ciljev tega predpisa.

### **4.3 Ali je mogoče z navedenimi metodami razlage ugotoviti pomen določbe o izjemi?**

Če uporabimo najprej jezikovno metodo, je jasno, da na podlagi tega pomena določbe o izjemi ni mogoče ugotoviti. Iz besedila sedmega odstavka 22. člena Predloga EZ-2 nikjer ne izhaja, kakšni pogoji morajo biti izpolnjeni, da je izjema dovoljena, torej da je vgradnja plinskega kotla v novo stanovanjsko stavbo kljub zakonski prepovedi dopustna. Besedilo govori o dveh vrstah razlogov za neupoštevanje prepovedi iz petega odstavka 22. člena Predloga EZ-2:

- zaradi posledic vplivov na okolje in
- zaradi predpisanih zakonskih ali tehničnih omejitev.

Če si ogledamo prvo vrsto razlogov iz besedila ni jasno, kakšne posledice na okolje so mišljene, ni jasno pa niti to, ali so mišljene hujše posledice na okolje ali manjše posledice na okolje, ki bi nastale zaradi upoštevanja prepovedi vgradnje plinskih kotlov. Ni jasno niti, kako ta prepoved sploh vpliva na okolje, še najmanj pa je jasno, kako je mogoče posledice vplivov na okolje upoštevati kot razlog za opustitev zakonske prepovedi vgradnje plinskih kotlov, četudi ni sorazmerna in smiselna. Druga skupina razlogov se zdi nekoliko jasnejša – najbrž so mišljene okoliščine, ko zakon zahteva vgradnjo plinskih kotlov ali ko je taka vgradnja edino tehnično izvedljiva. Samo v takih primerih bi bilo mogoče uporabiti izjemo od prepovedi vgradnje plinskih kotlov. Vendar se izkaže, da je tudi ta razlog nesmiseln: noben zakon ne zahteva vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe, kar zadeva tehnične izvedljivosti sicer ne moremo povsem nedvomno trditi (to mnenje ni tehnično mnenje), vendar se že laično zdi pri vseh novih gradnjah stanovanjskih stavb tehnično izvedljiva tudi vgradnja toplotne črpalke.

Glede na to je mogoče ugotoviti, da z jezikovno metodo razlage, ki mora biti vendarle primarna, nikakor ni mogoče ugotoviti, kdaj in pod katerimi pogoji in v katerih okoliščinah je mogoče uporabiti izjemo od prepovedi vgradnje plinskih kotlov iz petega odstavka 22. člena Predloga EZ-2.

Tudi z logično metodo razlage ni mogoče ugotoviti pomena in vsebine določbe o izjemi. Seveda je očitno, da gre za izjemo, pri čemer je mogoče uporabiti logični argument »*Exceptiones non sunt extendae*« (izjem ni dovoljeno širiti). Vendar nam to nikakor ne da odgovora, kaj je jedro izjeme, ki ga ni dovoljeno širiti, torej kdaj pa izjema je dovoljena, saj besedilo nikakor ni dovolj jasno. Prav tako ni videti, kako bi s katerimkoli drugim logičnim argumentom bilo mogoče analizirati zgoraj citirano določbo o izjemi. Logična metoda torej v ničemer ne daje odgovora na vsebino in pogoje izjeme.

Tudi sistematična metoda razlage v ničemer ne razjasni vsebine izjeme. Določba je uvrščena v 2«. člen Predloga EZ-2, ki govori o prednostni rabi energijskih virov in energentov. Vendar ta umestitev nikakor ne pojasni vsebine izjeme, torej ne da odgovora na vprašanje, kdaj je izjema dovoljena. Problem je v tem, da ta določba ne govori o uporabi zemeljskega plina ali utekočinjenega naftnega plina iz določenih razlogov, pač pa o dopustnosti vgradnje plinskega kotla, kadar naj bi bili izpolnjeni neki,

sicer povsem nejasni, razlogi. Določba petega odstavka glede na njeno gradbeno usmerjenost ni nikakor povezana z določbami 22. člena Predloga EZ-2 o prednostni rabi energijskih virov in energentov, zato tudi sistematična razlaga ne da nobenega odgovora na dopustnost in pogoje izjeme.

Teleološka metoda razlage je razlaga po namenu pravila. Vendar žal namena izjeme nikakor ni mogoče ugotoviti. Mogoče je ugotoviti namen temeljne prepovedi vgradnje plinskih kotlov (povečanje rabe obnovljivih virov energije in s tem zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov), ne pa namena izjeme. Ta ne izhaja niti iz samega besedila določbe, v obrazložitvi Predloga EZ-2 pa o tej določbi ni niti besedice. Zato tudi teleološka razlaga nikakor ne razjasni, kdaj in pod kakšnimi pogoji je izjema dopustna.

In na koncu še zgodovinska razlaga, ki je v bistvu razlaga po dokumentih nastajanja besedila Predloga EZ-2. S temi dokumenti ne razpolagamo, razen s samo obrazložitvijo. Te pa, kot že rečeno, glede določbe o izjemi ni, tako da si glede na razpoložljivost dokumentacije z zgodovinsko metodo ni mogoče pomagati.

**Končna ugotovitev je, da z uveljavljenimi metodami razlage predpisov in drugih pravnih besedil ni mogoče ugotoviti jasnega pomena določbe o izjemi, torej kdaj, v katerih primerih oziroma pod katerimi pogoji je izjema dovoljena in jo mora državni organ pri izdaji gradbenega dovoljenja dovoliti. Zato je določba do te mere nejasna, da dopušča popolno arbitrarnost odločanja teh organov ter je v neskladju z 2. členom Ustave, ki urejanja načelo pravne države.**

## 5 Sklepne ugotovitve

Na podlagi vsega navedenega je mogoče ugotoviti naslednje:

- obravnavana zakonska ureditev prepovedi projektiranja in vgradnje plinskih kotlov v nove stanovanjske stavbe najbolj očitno in obsežno posega v ustavno pravico investitorjev, tako fizičnih kot tudi pravni oseb, do splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave; investitorjem, ki gradijo stanovanjske stavbe in poslovno-stanovanjske stavbe v okviru njihovega gospodarskega poslovanja, pa obravnavana določba posega tudi v njihovo ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave; poleg tega pa posega tudi v splošno svobodo ravnanja iz 35. člena Ustave stanovalcev v novih stanovanjskih stavbah in stanovanjskih delih poslovno-stanovanjskih stavb;
- obravnavana zakonska ureditev predstavlja nesorazmeren poseg v ustavne pravice, zato te določbe niso skladne z Ustavo; izpolnjen je le prvi kriterij testa sorazmernosti, torej kriterij legitimnega cilja v javno korist, ki pa v Predlogu EZ-2 nikakor ni jasno naveden in opredeljen; izpolnjevanje kriterija primernosti ni povsem jasno in ga ni mogoče potrditi, saj predlagatelj zakona ni predstavil potrebnih izračunov, nedvomno pa ni izpolnjen kriterij nujnosti; tudi kriterij sorazmernosti v ožjem pomenu zaradi intenzivnih in hudih posegov v ustavne pravice in majhnega učinka obravnavanega ukrepa na spodbujanje rabe obnovljivih virov energije in s tem na izpuste toplogrednih plinov ni izpolnjen;
- obravnavana zakonska ureditev je tudi arbitrarna in v neskladju s 14. členom Ustave, saj brez razumnega in stvarnega razloga razlikuje med investitorji v nove stanovanjske stavbe, katerim prepoveduje vgradnjo plinskih kotlov, in investitorji v poslovne stavbe, ki so glede načina ogrevanja in njegovega vpliva na izpuste toplogrednih plinov v povsem enakem položaju kot investitorji v stanovanjske stavbe, katerim vgradnje plinskih kotlov ne prepoveduje; to arbitrarno razlikovanje je še posebej očitno znotraj poslovno-stanovanjskih stavb, kjer se med različnimi deli

te stavbe konstrukcija stavbe in prispevek različnih delov stavbe k izpustom toplogrednih plinov praviloma ne razlikujeta, kar gre za enako gradnjo;

- določba sedmega odstavka 22. člena Predloga EZ-2 o izjemi od prepovedi vgradnje plinskih kotlov je v neskladju z načelom jasnosti in določnosti predpisov, ki izhaja iz 2. člena Ustave – Slovenija je pravna država; z uveljavljenimi metodami razlage predpisov ni mogoče ugotoviti jasnega pomena določbe o izjemi, torej kdaj, v katerih primerih oziroma pod katerimi pogoji je izjema dovoljena in jo mora državni organ pri izdaji gradbenega dovoljenja dovoliti; zato je določba do te mere nejasna, da dopušča popolno arbitrarnost odločanja teh organov in je s tem v neskladju z 2. členom Ustave, ki določa, da je Slovenija pravna država.

prof. dr. Rajko Pirnat