



Porevizijsko poročilo
Popravljalni ukrepi pri reviziji
Oblikovanje, določanje in nadziranje cen
obveznih občinskih gospodarskih javnih služb
varstva okolja



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo
Popravljalni ukrepi pri reviziji
Oblikovanje, določanje in nadziranje cen
obveznih občinskih gospodarskih javnih služb
varstva okolja

Številka: 1206-1/2009/110
Ljubljana, 3. maja 2018

1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), ministrstva, pristojnega za okolje, ter ministrstva, pristojnega za gospodarstvo, pri reguliranju cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012¹ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo) je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) vladi, ministrstvu, pristojnemu za okolje, in ministrstvu, pristojnemu za gospodarstvo, izreklo mnenje, da pri reguliranju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) varstva okolja niso bili učinkoviti, saj niso zagotovili ustrezne in enotne normativne podlage za oblikovanje, določanje in nadziranje cen storitev teh GJS, ministrstvo, pristojno za okolje, pa teh cen ni ustrezno nadzorovalo.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo) zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Irena Majcen, ministrica, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrc/rsrc.nsf/I/KE868FAEB1F0887BBC12581DB0044C4EC?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>], 16. 4. 2018.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Zakonska ureditev oblikovanja in določanja cen občinskih GJS varstva okolja

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točkah 2.1.1.1.a in 2.1.3.2 smo ugotovili, da Zakon o varstvu okolja² (v nadaljevanju: ZVO-1) ali drug zakon ni določil obveznosti oziroma nalog posamezne GJS varstva okolja ter značilnosti, vrste in obsega storitev, ki naj bi se zagotavljale v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah³ (v nadaljevanju: ZGJS). Prav tako ZVO-1 ali drug zakon ni določil načina in postopkov za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja, kot to določa 59. člen ZGJS, in sicer vsaj tako, da bi bilo iz zakona vnaprej jasno razvidno in predvidljivo, kaj mora uporabnik GJS varstva okolja plačevati izvajalcu GJS (vrsta in obseg plačila). Prav tako ni bilo določeno, kateri so kriteriji za razlikovanje oziroma diferenciacijo cen istovrstnih storitev oziroma oblikovanje tarifnih sistemov, kako je regulirano gibanje oziroma spreminjanje cen storitev GJS varstva okolja (oziroma mehanizem za določanje cen) in kateri so pogoji za sofinanciranje dejavnosti in subvencioniranje cen storitev teh GJS iz državnega oziroma občinskega proračuna. Ministrstvo namreč ni pripravilo predloga sprememb in dopolnitev ZVO-1, ki bi opredelil temeljni vsebinski okvir za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja, vlada pa od ministrstva za okolje ni zahtevala, da pripravi in ji predloži takšen predlog sprememb in dopolnitev ZVO-1.

Iz odločbe⁴ Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) izhaja, da se s podzakonskim aktom v vsebinskem smislu ne sme določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi.

² Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12.

³ Uradni list RS, št. 32/93.

⁴ Št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 37/11). Ustavno sodišče je v tej sodbi obravnavalo pravno naravo omrežnine kot ceno za uporabo elektroenergetskih omrežij po Energetskem zakonu. Ker ima omrežnina na področju GJS varstva okolja enak pomen in namen ter s tem enako pravno naravo, je mogoče upoštevati ključne poudarke te sodbe, v kateri je ustavno sodišče zlasti poudarilo, da je "omrežnina javna dajatev, ki mora biti glede na 147. člen Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97-UZS68, 66/00-UZ80, 24/03-UZ3a, 47, 68, 69/04-UZ14, 69/04-UZ43, 69/04-UZ50, 68/06-UZ121, 140, 143) določena z zakonom, in da mora biti takšna dajatev uvedena že z zakonom in ne šele s podzakonskim predpisom.

Vlada in ministrstvo v ZVO-1 ali drugem ustreznem zakonu nista opredelila niti določanja cen niti v navedeni zakon nista vključila pravne podlage za ureditev teh vprašanj v podzakonskih aktih, zaradi česar ni bila zagotovljena normativna podlaga za ureditev načina nadziranja financiranja in določanja teh cen v predpisih na občinski ravni.

Nadalje smo v točkah 2.1.3.2.3.a in 2.1.3.2.3.b revizijskega poročila ugotovili, da je vlada po predlogu ministrstva za okolje z določbami 5., 6. in 9. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja⁵ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja) opredelila postopek za določanje (spremembo) cen storitev GJS varstva okolja oziroma pogoj, ki mora biti izpolnjen za začetek tega postopka (ugotovljen 10-odstotni odmik od potrjene cene), dokumentarno podlago za nadzor financiranja in ocenitev upravičenosti določitve nove ali spremenjene cene storitve GJS varstva okolja (elaborat) na občinski ravni ter cenik ali akt o potrjenih cenah in dodeljenih subvencijah k cenam storitev GJS varstva okolja in način objave tega akta. Vendar pa vlada ni opredelila regulacijskega obračunskega obdobja, roka začetka veljavnosti (uporabe) sprejete (določene) cene storitve GJS varstva okolja, s čimer ni zagotovila enotnega začetka uporabe teh cen, niti po preteku 15-mesečnega roka za uskladitev občinskih predpisov, in sprejetja cen storitev GJS varstva okolja v skladu s to uredbo, saj so občine lahko po lastni presoji določale začetek zaračunavanja opravljenih storitev GJS varstva okolja po sprejeti ceni skladno s to uredbo. Poleg tega vlada v tej uredbi ni opredelila:

- časovne dinamike tega postopka oziroma (poleg roka začetka uporabe nove ali spremenjene cene storitve GJS varstva okolja) roka za zavrnitev ali izdajo zahteve za dopolnitev predloga/vloge za določitev cene storitve GJS varstva okolja, roka za dopolnitev tega predloga/vloge in roka za določitev (potrditev) cene storitve GJS varstva okolja;
- aktivnosti ali nalog občine v postopku določitve cene storitve GJS (preveritev in evidentiranje predloga/vloge, finančni nadzor stroškov in prihodkov GJS varstva okolja oziroma ocenjevanje upravičenosti predloga/vloge, določitev presežka ali primanjkljaja prihodkov GJS varstva okolja in obsega sofinanciranja dejavnosti teh GJS iz občinskega proračuna oziroma posebnih postavk v predračunski kalkulaciji posamezne cene).

Ministrstvo za okolje in vlada v uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja tudi nista normativno uredila poračunavanja prekomernih nadomestil, čeprav je 6. člen te uredbe poimenovan poračun, saj uredba ne ureja načina izvedbe poračuna in povračila vseh prejetih prekomernih nadomestil na podlagi predhodno izvedenega postopka ugotovljene razlike med potrjenimi in obračunskimi cenami in s tem ne določa pravice in obveznosti izvajalcev GJS v zvezi z zaračunanimi cenami storitev GJS. V nasprotju z uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja pa Sklep št. 2012/21/EU⁶ v drugem odstavku 6. člena določa način izvedbe poračuna: "Če je podjetje prejelo nadomestilo, višje od zneska, ki je nujen za pokrivanje stroškov, nastalih pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev (vključno z zmernim dobičkom), država članica od podjetja zahteva povračilo vseh prejetih prekomernih nadomestil. Merila za izračun nadomestila se posodobijo za v prihodnje. Kadar znesek prekomernega nadomestila ne presega 10 odstotkov zneska povprečnega letnega nadomestila, se tako

⁵ Uradni list RS, št. 87/12.

⁶ Sklep Komisije z dne 20. 12. 2011 o uporabi člena 106 (2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, UL L, št. 7 z dne 11. 1. 2012.

prekomerno nadomestilo lahko prenese v naslednje obdobje in odšteje od zneska nadomestila za tisto obdobje."

V točki 2.1.1.1.c revizijskega poročila smo ugotovili, da je ministrstvo v predlogu sprememb in dopolnitev ZVO-1, ki ga je pripravilo v letu 2010, vlada pa posredovala v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor), predlagalo spremembo opredelitve dveh GJS varstva okolja na področju ravnanja z odpadki tako, da je namesto GJS zbiranja komunalnih odpadkov predlagalo GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, namesto GJS obdelave mešanih komunalnih odpadkov pa GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov.

Ocenili smo, da ministrstvo spremembe opredelitve GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov ni predlagalo skladno z določili prvega odstavka 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZGJS, ki določata, da se morajo obvezne GJS določiti z zakonom. V ZVO-1 bi morala biti zato jasno predpisana opredelitev obveznih GJS varstva okolja, kamor sodi tudi določitev vrste komunalnih odpadkov, za katero se obvezni GJS izvajata, saj je vrsta komunalnih odpadkov ključni dejavnik te opredelitve. ZGJS ne dopušča, da bi vrste obveznih GJS lahko določala vlada, zato določilo tretjega odstavka 149. člena ZVO-1, ki določa, da vlada podrobneje predpiše vrste dejavnosti, vrste komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru obveznih občinskih GJS varstva okolja, ki jih določa prvi odstavek 149. člena ZVO-1, ni usklajeno z opredelitvijo načina določanja GJS v sistemskem zakonu, ki ureja GJS. Ministrstvo je s tem povzročilo več tveganj, in sicer možnost neutemeljenega spreminjanja vrst komunalnih odpadkov, za katere se GJS izvajata, v kratkem časovnem obdobju, kar lahko povzroči organizacijske težave delovanja vzpostavljenih sistemov ter s tem neustrezno opravljene aktivnosti in škodljive vplive na okolje ter večje nihanje cen ob spremembah opredelitve, ali se ravnanje z določeno vrsto komunalnih odpadkov izvaja kot GJS ali kot tržna dejavnost.

Na to tveganje smo ministrstvo opozorili že v revizijskem poročilu o ravnanju s komunalnimi odpadki⁷ in od ministrstva tudi zahtevali, da v odzivnem poročilu prikaže izdelavo načrta aktivnosti za pripravo predloga sprememb in dopolnitev ZVO-1 z jasno opredelitvijo vrst komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov. Čeprav je ministrstvo v odzivnem poročilu navedlo, da bo v skladu z ZGJS v novem Zakonu o varstvu okolja uskladilo izvajanje, naloge in obveznosti GJS varstva okolja z jasno opredelitvijo občinskih GJS, ki se nanašajo na komunalne odpadke, in da načrtuje izvedbo javne obravnave novega zakona septembra 2016, predpis pa naj bi bil vložen v državni zbor marca 2017, slednji do izdaje revizijskega poročila še ni bil predložen državnemu zboru.

V točki 2.1.2.5.6.c revizijskega poročila smo ugotovili pomanjkljivo ureditev namenske rabe sredstev, zbranih iz najemnin za uporabo gospodarske javne infrastrukture, v predpisih⁸, saj iz predpisov ne izhaja, da bi občine morale sredstva, pridobljena iz najemnin za uporabo obstoječe infrastrukture, namensko porabiti za investicije v to infrastrukturo, ampak lahko tako zbrana sredstva porabijo za gradnjo, nakup ali vzdrževanje katerega koli stvarnega premoženja občine, razen če občina to opredeli ožje. Na pomanjkljivo

⁷ Revizijsko poročilo *Ravnanje s komunalnimi odpadki*, [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K1E9ABEA8D6A3E108C1257EB2004249FF?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>], 13. 4. 2018.

⁸ Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14), Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14), Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13).

ureditev smo ministrstvo opozorili že v revizijskem poročilu o urejanju oskrbe s pitno vodo v Pomurju⁹, v katerem smo od ministrstva zahtevali, da izkaže načrt aktivnosti za pripravo predloga vladi za dopolnitev predpisov, ki urejajo financiranje gospodarske javne infrastrukture, tako da bodo določali, da se sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo. Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo načrt aktivnosti za pripravo sprememb ZGJS, predložitev osnutka ZGJS vladi do maja 2017 in sprejem ZGJS v državnem zboru do septembra 2017, vendar pa do izdaje revizijskega poročila novi ZGJS ali spremembe ZGJS v državnem zboru še niso bile sprejete.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu predložiti osnutek predloga sprememb in dopolnitev ZVO-1 oziroma drugega ustreznega zakona, v katerem je moralo za GJS varstva okolja na zakonski ravni ustrezno opredeliti in določiti temeljni vsebinski okvir za oblikovanje in določanje cen storitev obveznih GJS v državnih in občinskih predpisih ter določiti regulacijsko obračunsko obdobje, časovno dinamiko in aktivnosti ali naloge občine v postopku določanja cen storitev GJS varstva okolja, poračun oziroma vračilo prekomernih nadomestil pri izvajanju GJS, vrste komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni GJS zbiranje in obdelava komunalnih odpadkov, in namensko porabo sredstev, zbranih iz uporabe gospodarske javne infrastrukture (najemnina), za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo, in predložiti načrt aktivnosti za njegovo predložitev vladi (z navedbo rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb).

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pripravilo osnutek novega Zakona o gospodarskih javnih službah, nadaljuje pa tudi s pripravo osnutka novega Zakona o varstvu okolja, ki je bil v javni obravnavi od 10. 7. do 11. 9. 2017. V osnutku Zakona o varstvu okolja je ministrstvo predlagalo spremembo opredelitve obveznih občinskih GJS varstva okolja na področju ravnanja z odpadki tako, da je opredelilo vrste komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni občinski GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov. Poleg tega je v osnutku Zakona o varstvu okolja opredelilo elemente, ki jih mora določati metodologija za oblikovanje cen. Prav tako je opredelilo tudi postopek določanja cen in nadzor ministrstva nad skladnostjo cen z metodologijo in nad izvajanjem strokovno-tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog, ki jih na področju GJS opravlja pristojni organ občine.

Ministrstvo bo osnutek Zakona o varstvu okolja po vključitvi pripomb iz javne obravnave posredovalo v nadaljnjo proceduro predvidoma v drugem četrtletju 2018, pred tem pa bo vsebino, ki se nanaša na področje GJS varstva okolja, iz osnutka Zakona o varstvu okolja preneslo v osnutek Zakona o gospodarskih javnih službah, če bo sprejelo odločitev, da bo novi Zakon o gospodarskih javnih službah urejal vsa relevantna vprašanja GJS, vključno z GJS varstva okolja, oziroma bo vsebino preneslo v osnutek posebnega Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja, če bo sprejelo odločitev, da pripravi dva zakona. O tem pa se bo odločilo, ko bo s svojim delom zaključila medresorska delovna skupina, ki jo je ustanovila vlada z namenom uskladitve zakonodaje z zapisom pravice do pitne vode v 70.a členu ustave. Omenjena skupina namreč še ni uspela pripraviti predloga za uskladitev zakonodaje z zapisom pravice do pitne vode v ustavi, ker je pri svojem delu naletela na nekatera odprta vprašanja, ki se nanašajo na način

⁹ Revizijsko poročilo *Urejanje oskrbe s pitno vodo v Pomurju*, [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K66A3BBFEB4CA3038C1257FF5003064D4?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>], 13. 4. 2018.

zagotavljanja te pravice in v precejšnji meri posegajo v sistem GJS varstva okolja, med katere sodi tudi oskrba prebivalstva s pitno vodo, pa tudi na druga pravna področja, kot so upravljanje voda, lokalna samouprava, finance in podobno. Svoja stališča in vprašanja je naslovila na Ustavno komisijo Državnega zbora Republike Slovenije, od katere pričakuje odgovore, na podlagi katerih bo lahko zaključila svoje delo.

V novem zakonu bo po navedbah ministrstva opredeljen temeljni vsebinski okvir za oblikovanje in določanje cen storitev obveznih GJS v državnih in občinskih predpisih z določenim regulacijskim obračunskim obdobjem, prav tako tudi časovna dinamika in aktivnosti ali naloge občine v postopku določanja cen storitev GJS varstva okolja ter poračun oziroma vračilo prekomernih nadomestil pri izvajanju GJS. Poleg tega bodo tudi jasno opredeljene vrste komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov, ter določeno, da se sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo.

Eden od ključnih elementov nove zakonske ureditve bo po navedbah ministrstva tudi vprašanje urejanja GJS s podzakonskimi akti glede na 140. člen ustave oziroma Evropsko listino lokalne samouprave, kar je povezano predvsem z izvajanjem nadzora zakonitosti, saj ministrstvo meni, da je treba že na zakonski ravni zagotoviti ustrezen vsebinski okvir za delovanje občin, na podlagi katerega lahko nato vlada in ministrstvo s svojimi predpisi podrobneje urejata razmerja in s tem tudi nadzirata zakonitost aktov in dela občin.

Ministrstvo je v predlogu sprememb Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju: predlog spremembe uredbe o metodologiji za oblikovanje cen) med drugim opredelilo tudi:

- *določitev vrste in obsega plačila*: opredelilo je skupno ceno storitev javne službe, ki je sestavljena iz cene javne infrastrukture in cene storitve javne službe; uporabnik tako plača uporabo infrastrukture v obliki omrežnine oziroma cene javne infrastrukture in storitev izvajanja dejavnosti;
- *opredelitev regulacijskega obračunskega obdobja*: opredelilo je, da je preteklo obračunsko obdobje koledarsko leto pred tekočim letom in prihodnje obračunsko obdobje koledarsko leto, ki sledi tekočemu letu.

Ministrstvo načrtuje pripravo osnutka predloga Zakona o gospodarskih javnih službah ali Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja do aprila 2019, izvedbo javne razprave od maja do junija 2019, medresorsko obravnavo od septembra do oktobra 2019, potrditev predloga zakona novembra 2019 in izvedbo zakonodajnega postopka od decembra 2019 do februarja 2020. Za pripravo predloga predpisa je odgovoren Direktorat za okolje, Služba za sistem okolja in prostora.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je v osnutku Zakona o varstvu okolja predlagalo spremembo opredelitve obveznih občinskih GJS varstva okolja na področju ravnanja z odpadki in opredelilo vrste komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni občinski GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov. Poleg tega je v osnutku Zakona o varstvu okolja opredelilo elemente, ki jih mora določati metodologija za oblikovanje cen ter opredelilo postopek določanja cen in nadzor ministrstva nad skladnostjo cen z metodologijo in nad izvajanjem strokovno-tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog, ki jih na področju GJS opravlja pristojni organ občine. Ministrstvo je v predlogu spremembe uredbe o metodologiji za oblikovanje cen med drugim določilo tudi vrste in obseg plačila storitev javne službe

varstva okolja ter opredelilo regulacijsko obračunsko obdobje, kar bi moralo opredeliti v predloženih osnutkih predlogov zakonov in ne v podzakonskem predpisu. Ministrstvo v predloženih osnutkih predlogov zakonov tudi ni opredelilo obveznosti oziroma nalog posamezne GJS varstva okolja, ki predstavljajo temeljni vsebinski okvir za oblikovanje in določanje cen storitev obveznih GJS v državnih in občinskih predpisih, časovne dinamike aktivnosti občin v postopku določanja cen storitev GJS varstva okolja in ni določilo načina poračuna oziroma vračila prekomernih nadomestil pri izvajanju GJS, opredelilo pa je obveznost občin, da sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo.

Ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.2 Financiranje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti

2.2.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.1.2.1 revizijskega poročila smo ugotovili, da je po šestem odstavku 79. člena Zakonu o vodah¹⁰ (v nadaljevanju: ZV-1) izvajalec GJS oskrbe s pitno vodo (ki upravlja vodni vir, za katerega je določen vodovarstveni režim na najožjem vodovarstvenem območju) zavezanec za izplačevanje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti in kot imetnik vodne pravice za rabo vode tudi zavezanec za plačilo vodnega povračila.

Vlada je 14. 1. 2010 sprejela Uredbo o nadomestilu za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima¹¹ (v nadaljevanju: uredba o nadomestilu za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti), v kateri je določila vrste ukrepov, za katere se lahko izplačajo nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti za leto 2010 zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima, način izplačevanja in merila za izračun višine nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti. ZV-1 ali drug zakon za obračunavanje in izplačevanje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti ni določil finančnega vira sredstev, temveč je določil le zavezanca za izplačevanje nadomestil, je pa to storila vlada, ki je v 5. členu uredbe o nadomestilu za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti določila, da se navedeno nadomestilo, ki ga izplačuje izvajalec GJS oskrbe s pitno vodo, financira iz sredstev, ki jih slednji pridobiva za izvajanje storitev oskrbe s pitno vodo, in s prodajo vode iz vodnega vira, za katerega je določen vodovarstveni režim.

¹⁰ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12.

¹¹ Uradni list RS, št. 5/10, 102/10.

Poleg tega je vlada 22. 12. 2011 sprejela Uredbo o načinu izplačevanja in merilih za izračun nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima¹², v kateri je določila vrste ukrepov, za katere se lahko izplačajo nadomestila, ki imajo naravo državne pomoči, za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima, način izplačevanja in merila za izračun višine nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti. Vlada je tudi v 5. členu te uredbe določila, da je zavezanec za izplačevanje nadomestila izvajalec GJS oskrbe s pitno vodo, ki upravlja vodni vir, za katerega je določen vodovarstveni režim na najožjem vodovarstvenem območju, ter da se nadomestila financirajo iz sredstev, ki jih pridobiva izvajalec GJS oskrbe s pitno vodo v skladu s predpisom o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja.

S tem ko je vlada v navedenih uredbah kot finančni vir sredstev za obračunavanje in izplačevanje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti določila prihodke oziroma ceno GJS oskrbe s pitno vodo, je opredelila tudi dodatno vrsto upravičenih stroškov te GJS, ki dejansko bremenijo uporabnike storitev GJS oskrbe s pitno vodo, za kar pa ni imela pravne podlage v ZV-1 ali drugem zakonu.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu predložiti osnutek predloga sprememb in dopolnitev Zakona o vodah oziroma drugega ustreznega zakona, ki bo določil vire financiranja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pripravilo predlog dopolnitve 79. člena Zakona o vodah, in sicer da se na koncu šestega odstavka doda stavek: "Nadomestila se financirajo iz sredstev, ki jih za izvajanje storitev javne službe oskrbe s pitno vodo pridobiva izvajalec javne službe oskrbe s pitno vodo v skladu s predpisom, ki ureja metodologijo za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja". Predlog nove določbe bo vključen v prvo spremembo Zakona o vodah oziroma v novi zakon, ki bo urejal GJS varstva okolja v delu, v katerem bo opredeljena podlaga za določitev metodologije za oblikovanje cen.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Vzdrževanje javnega hidrantnega omrežja in zagotavljanje vode iz javnega hidrantnega omrežja; storitve vzdrževanja priključkov na javni vodovod in vodomero; finančna jamstva in diferenciranje cen storitev GJS varstva okolja

2.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.1.2.2 revizijskega poročila smo ugotovili, da je javno hidrantno omrežje del javnega vodovoda, namenjeno predvsem za dejavnost gašenja požarov, ki jo opravljajo gasilske enote kot obvezno javno

¹² Uradni list RS, št. 105/11, 64/12.

službo iz prvega odstavka 3. člena v povezavi s 4. členom Zakona o varstvu pred požarom¹³. V prvem odstavku 22. člena je Pravilnik o oskrbi s pitno vodo¹⁴ med drugim določal, da je vzdrževanje javnega hidrantnega omrežja obveznost (naloga) GJS oskrbe s pitno vodo. Po prehodni določbi 38. člena tega pravilnika je moral izvajalec GJS do uveljavitve predpisa, ki na področju varstva pred požari ureja obratovanje javnih vodovodov in hidrantnih omrežij, vzdrževati objekte in opremo javnega hidrantnega omrežja, priključenega na javni vodovod, ter zagotavljati vodo za primer požara in gasilske vaje za preprečevanje požara v okviru vzdrževanja objektov skupne rabe na območju občine, kjer je izvajal GJS, pri čemer so se morali stroški za vzdrževanje hidrantnega omrežja in zagotavljanje vode za požarno varnost opredeliti v programu oskrbe s pitno vodo in pokriti iz občinskega proračuna.

S tem je ministrstvo v Pravilniku o oskrbi s pitno vodo določilo obvezni nalogi GJS oskrbe s pitno vodo (vzdrževanje javnega hidrantnega omrežja in zagotavljanje vode za požarno varnost), ki se v okviru GJS izvajata za račun občine (v breme proračuna) v skladu s programom oskrbe s pitno vodo, ni pa s predpisom na državni ravni določilo načina financiranja oziroma oblikovanja cen opravljenih storitev vzdrževanja javnega hidrantnega omrežja oziroma obsega financiranja teh nalog (storitev) iz proračuna občine.

Konec leta 2012 je vlada izdala Uredbo o oskrbi s pitno vodo, ki je nadomestila Pravilnik o oskrbi s pitno vodo, v kateri pa ni zagotovila podlage za enotno ureditev financiranja storitev vzdrževanja javnega hidrantnega omrežja v občinskih predpisih. V 22. členu Uredbe o oskrbi s pitno vodo je vlada določila redno vzdrževanje javnemu vodovodu pripadajočih zunanjih hidrantnih omrežij za gašenje požarov kot obvezno storitev GJS oskrbe s pitno vodo, vendar pa za razliko od pravilnika v uredbi ni jasno opredelila vira financiranja, saj je z uredbo razveljavila 38. člen pravilnika ter v 5. členu te uredbe zgolj določila, da so uporabniki storitev oskrbe s pitno vodo iz zunanjega hidrantnega omrežja za gašenje požarov občine ter da se evidentiranje količine odvzete pitne vode iz javnega vodovoda, določitev plačnika in plačilo teh storitev izvaja v skladu s predpisom občine, ki ureja GJS oskrbe s pitno vodo.

Vlada tudi v uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja ali drugem predpisu ni določila načina financiranja oziroma oblikovanja cen opravljenih storitev vzdrževanja javnega hidrantnega omrežja za gašenje požarov iz proračuna občine oziroma obsega financiranja teh nalog (storitev), čeprav je v Uredbi o oskrbi s pitno vodo določila te storitve kot obvezno storitev GJS oskrbe s pitno vodo.

V točki 2.1.1.2.4 in 2.1.1.2.4.b revizijskega poročila smo ugotovili, da je Pravilnik o oskrbi s pitno vodo kot obveznost (nalogo) GJS oskrbe s pitno vodo določal tudi vzdrževanje delov priključkov stavb na sekundarni vodovod, ki niso daljši od 50 metrov ter opredelil storitve v zvezi s priključki in priključitvijo na javni vodovod. Obenem je določil, da mora upravljavec javnega vodovoda (ali izvajalec GJS) vzdrževati priključek stavbe na sekundarni vodovod, lastnik ali najemnik stavbe pa mora dopustiti preverjanje izvedbe in delovanje cevovoda in opreme priključka stavbe na sekundarni vodovod (vodomer) ter vzdrževanje priključka in izvršene storitve GJS plačati v skladu s tarifo za storitve vzdrževanja priključkov stavbe na sekundarni vodovod.

¹³ Uradni list RS, št. 3/07-UPB1, 9/11, 83/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 35/06, 41/08. S 1. 1. 2013 ga je nadomestila Uredba o oskrbi s pitno vodo (Uradni list RS, št. 88/12), vendar pa se na podlagi določbe 34. člena Uredbe o oskrbi s pitno vodo 9. in 10. člen Pravilnika o oskrbi s pitno vodo še vedno uporabljata.

Vlada je tudi v Uredbi o oskrbi s pitno vodo določila, da mora lastnik stavbe ali gradbenega inženirskega objekta, ki se priključuje na javni vodovod, zagotoviti načrtovanje in gradnjo priključka na javni vodovod, kot naloge GJS oskrbe s pitno vodo pa določila tudi redno vzdrževanje priključkov na javni vodovod, kar obsega preverjanje in redno vzdrževanje priključka na javni vodovod, zagotavljanje delovanja obračunskega vodomera v skladu s predpisi ter interventno vzdrževanje v primeru nepredvidljivih dogodkov. V zvezi s priključki na javni vodovod pa je v uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določila, da je strošek omrežnine poleg vzdrževanja priključkov tudi njihova obnova.

Vendar pa vlada v Uredbi o oskrbi s pitno vodo ni jasno in pregledno opredelila in razmejila nalog vzdrževanja priključkov in vodomerov, ki jih pokriva cena storitve oskrbe s pitno vodo (oziroma upravičenih stroškov te naloge GJS), od tistih nalog, ki jih cena oziroma omrežnina ne pokriva in jih morajo plačati uporabniki GJS (lastniki priključkov oziroma vodomerov).

V točki 2.1.2.5.5 revizijskega poročila smo ugotovili, da v prvem in drugem odstavku 22. člena uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da se pri javni službi ravnanja s komunalnimi odpadki ločeno oblikujejo in zaračunavajo naslednje cene storitev posamezne GJS:

- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, ki vključuje zbiranje:
 - ločenih frakcij določenih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov, razen ločeno zbrane odpadne embalaže, biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada,
 - ločeno zbrane odpadne embalaže,
 - biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada,
 - mešanih komunalnih odpadkov,
- obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov,
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov,

ter da je cena posamezne storitve GJS sestavljena iz cene javne infrastrukture in cene opravljanja storitev posamezne GJS.

V četrtem odstavku 22. člena uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da se stroški amortizacije izračunavajo po metodi časovnega amortiziranja glede na stopnjo izkoriščenosti zmogljivosti infrastrukture javne službe in ob upoštevanju življenjske dobe, navedene v prilogi 1 te uredbe, za telo odlagališča pa po funkcionalni metodi. Vlada je z navedeno določbo te uredbe opredelila obveznost in funkcionalno metodo amortiziranja odlagališča oziroma metodo proizvedenih enot (za uporabnostno oziroma funkcionalno amortiziranje) po Slovenskih računovodskih standardih¹⁵ (v nadaljevanju: SRS (2006)), in sicer v SRS 13.26 (2006), pri kateri obračunani zneski amortizacije temeljijo na pričakovani uporabi ali učinkih sredstva.

V šestem odstavku 22. člena uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da mora plačilo, ki ga upravljavec odlagališča zaračuna za storitve odlaganja odpadkov, pokriti vse stroške, povezane z gradnjo in obratovanjem odlagališča, finančnim jamstvom v skladu s predpisom, ki ureja odlaganje odpadkov na odlagališčih, in predvidene stroške zapiranja odlagališča ter stroške za izvedbo

¹⁵ Uradni list RS, št. 118/05 (10/06-popr.), 58/06, 112/06, 3/07, 12/08, 119/08, 1/10, 90/10, 8/11, 2/12, 64/12. SRS (2006) so veljali do uveljavitve novih Slovenskih računovodskih standardov (2016) z dne 1. 1. 2016 (Uradni list RS, št. 95/15 (74/16-popr.), 23/17).

ukrepov varstva okolja po njegovem zaprtju, in sicer za obdobje najmanj 30 let. V sedmem odstavku 22. člena te uredbe določa, da cena javne infrastrukture (odlagališča) vključuje:

- stroške amortizacije ali najema te javne infrastrukture,
- stroške zavarovanja infrastrukture javne službe,
- stroške odškodnin, ki so stroški odškodnin za služnost in povzročeno škodo, povezano z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem infrastrukture javne službe,
- finančna jamstva in
- odhodke financiranja, ki so stroški obresti in drugi stroški, povezani z dolžniškim financiranjem gradnje ali obnove infrastrukture javne službe, pri čemer se upošteva višina stroškov na podlagi podpisanih pogodb.

Vlada v 22. členu te uredbe ni opredelila načina oblikovanja cene javne infrastrukture (odlagališča) oziroma njene sestavine *finančna jamstva* skladno z določbami 41. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih¹⁶, iz katerih izhaja, da finančno jamstvo vključuje stroške pridobitve instrumenta finančnega jamstva (bančne garancije, zavarovalne police ali namenskega depozita, poroštvene izjave) ter letni obseg finančnega jamstva oziroma upravičene ocenjene stroške za zaprtje odlagališča in izvedbo ukrepov varstva okolja po njegovem zaprtju, ki po SRS 1 (2006) povečujejo stroške amortizacije odlagališča oziroma najemnino.

V točki 2.1.2.5.6.e revizijskega poročila smo ugotovili, da v 12. členu uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da cena posamezne storitve GJS med uporabniki ali skupinami uporabnikov ne sme biti različna, kadar imajo uporabniki GJS v posamezni občini istega izvajalca GJS.

Z navedeno določbo te uredbe je vlada prepovedala diferenciranje cen storitev GJS varstva okolja v primeru, ko na področju občine posamezno storitev teh GJS zagotavlja isti oziroma en izvajalec GJS, čeprav takšne prepovedi tretji odstavek 59. člena ZGJS ne določa. Iz slednjega namreč izhaja, da se cene storitev GJS lahko diferencirajo po določenih kategorijah (skupinah) uporabnikov in količini porabljenih ali nujenih javnih storitev ter rednosti njihove porabe.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu predložiti osnutek predloga sprememb predpisa, ki ureja metodologijo za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja, ali drugega ustreznega predpisa, v katerem je moralo določiti način financiranja oziroma oblikovanja cene storitev vzdrževanja javnega hidrantnega omrežja iz proračuna občine; določiti storitve in način oblikovanja cene obveznih storitev javne službe vzdrževanja priključkov in vodomerov; opredeliti letni obseg finančnega jamstva oziroma stroške za zapiranje odlagališča in izvedbo ukrepov varstva okolja po njegovem zaprtju kot sestavni del cene za uporabo javne infrastrukture oziroma najemnine in odpraviti neskladnosti v zvezi z diferenciranjem cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja med 12. členom uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja in tretjim odstavkom 59. člena ZGJS.

¹⁶ Uradni list RS, št. 61/11; veljala od 30. 7. 2011 do 21. 2. 2014, ko jo je nadomestila Uredba o odlagališčih odpadkov (Uradni list RS, št. 10/14, 54/15, 36/16).

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v zvezi s točko 2.1.1.2.2 revizijskega poročila v odzivnem poročilu pojasnilo, da Uredba o oskrbi s pitno vodo v 19. členu opredeljuje upravljanje javnega vodovoda, pri čemer pa način upravljanja premoženja, ki ga za občino predstavlja infrastruktura oziroma javni vodovod, ni določen z Uredbo o oskrbi s pitno vodo ampak z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁷. Uredba o oskrbi s pitno vodo občini daje izhodišče, da določi infrastrukturo, potrebno za izvajanje javne službe oskrbe s pitno vodo, in območje izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo. Podrobnejše normative in standarde glede izvajanja javne službe in za javni vodovod, ki predstavlja infrastrukturo, namenjeno za izvajanje javne službe oskrbe s pitno vodo, pa določi s predpisom občina.

Ministrstvo še pojasnjuje, da uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja v 13. členu določa, da je za potrebe razdelitve najemnine javne infrastrukture med uporabnike storitev GJS in uporabnike posebnih storitev treba določiti delež infrastrukture javne službe, namenjen izvajanju storitev javne službe, in delež infrastrukture javne službe, namenjen opravljanju posebnih storitev. Ministrstvo meni, da imajo občine na ta način pravni okvir za razmejitev stroškov in cene, pri čemer pa po mnenju ministrstva dejavnost zagotavljanja požarne vode ni del obvezne občinske javne službe oskrbe s pitno vodo, čeprav se za njeno izvajanje lahko uporablja tudi javni vodovod.

Ministrstvo je v zvezi s točko 2.1.1.2.4.b revizijskega poročila v odzivnem poročilu pojasnilo, da glede vzdrževanja priključkov in vodomerovalna uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja v četrti alineji 6. točke 16. člena določa, da je upravičen strošek omrežnine tudi strošek vzdrževanja priključkov na javni vodovod v obsegu nalog izvajalca javne službe oskrbe s pitno vodo v skladu s predpisom, ki ureja oskrbo s pitno vodo. Ob navedenih določbah uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, ki opredeljujejo sistem obračunavanja omrežnine, ministrstvo opozarja tudi, da je treba upoštevati pomen izrazov, ki se pri tem uporabljajo. Uredba o oskrbi s pitno vodo v 2. členu podaja pomen posameznih izrazov, povezanih z GJS oskrbe s pitno vodo, in sicer priključek stavbe ali gradbenega inženirskega objekta na javni vodovod (v nadaljevanju: priključek na javni vodovod) je cevovod od javnega vodovoda do odjemnega mesta in njegova oprema; priključek na javni vodovod je v lasti lastnika stavbe ali gradbenega inženirskega objekta in ne sodi med objekte in opremo javne infrastrukture; priključni sklop na javni vodovod, odjemno mesto in obračunski vodomerovalnik so sestavni deli priključka na javni vodovod. Pri tem je odjemno mesto mesto spoja interne vodovodne napeljave z obračunskim vodomerovalnikom, kjer se izvaja odjem vode iz javnega vodovoda. Obračunski vodomerovalnik je naprava za merjenje porabe pitne vode iz javnega vodovoda, ki je nameščen pred odjemnim mestom in je osnova za obračun izvedenih storitev javne službe in ga mora praviloma imeti vsak uporabnik. V večstanovanjskih stavbah, v katerih ni zagotovljen ločen odjem in ima stavba le eno odjemno mesto, je odjem iz javnega vodovoda zagotovljen z glavnim obračunskim vodomerovalnikom, ki je sestavni del vodovodnega priključka in je namenjen merjenju porabe pitne vode, medtem ko so vodomerovalniki za posamezno enoto v večstanovanjski stavbi namenjeni razdelitvi količine porabljene pitne vode za obračun opravljene storitve posameznemu uporabniku.

Ministrstvo še pojasnjuje, da uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja v četrti alineji 6. točke 16. člena določa, da je upravičen strošek omrežnine tudi strošek obnove in vzdrževanja priključkov na javni vodovod, torej tudi obračunskega vodomerovalnika, ki meri odjem pitne vode iz javnega

¹⁷ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15.

vodovoda. Izvajalec javne službe lahko po določbah navedene uredbe pri načrtovanju cene omrežnine kot upravičeni strošek upošteva v omrežnini ocenjeni strošek zamenjave in/ali umerjanje obračunskih vodomerov na odjemnih mestih.

Ministrstvo je v zvezi s točko 2.1.2.5.5 revizijskega poročila v predlogu spremembe uredbe o metodologiji za oblikovanje cen predvidelo, da so stroški finančnega jamstva stroški, ki morajo biti vključeni v najemnino osnovnih sredstev, potrebnih za izvajanje obvezne občinske GJS odlaganja komunalnih odpadkov. To je izvedeno tako, da se za znesek stroškov finančnega jamstva poveča amortizacijska osnova sredstev za izvajanje javne službe odlaganja komunalnih odpadkov. Konkretno gre za povečanje amortizacijske osnove telesa odlagališča.

Ministrstvo je v zvezi s točko 2.1.2.5.6.e revizijskega poročila v predlogu spremembe uredbe o metodologiji za oblikovanje cen določilo, da je diferenciacija cen obveznih občinskih GJS mogoča, in sicer po prostorskem načelu v primeru več samostojnih oskrbnih sistemov znotraj ene občine oziroma enega oskrbnega sistema v več občinah, če te občine sklenejo dogovor o diferenciaciji cene.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je v predlogu spremembe uredbe o metodologiji za oblikovanje cen opredelilo letni obseg finančnega jamstva oziroma stroške za zapiranje odlagališča in izvedbo ukrepov varstva okolja po njegovem zaprtju kot sestavni del cene za uporabo javne infrastrukture oziroma najemnine ter odpravilo neskladnosti v zvezi z diferenciranjem cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja med 12. členom uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja in tretjim odstavkom 59. člena ZGJS.

Ministrstvo pa v predlogu spremembe uredbe o metodologiji za oblikovanje cen ali drugem ustreznem predpisu ni določilo načina financiranja oziroma oblikovanja cene storitev vzdrževanja javnega hidrantnega omrežja iz proračuna občine. Prav tako ni določilo storitev in načina oblikovanja cene obveznih storitev javne službe vzdrževanja priključkov in vodomerov (kot so naloge preverjanja in rednega vzdrževanja priključka na javni vodovod, zagotavljanja delovanja obračunskega vodomera v skladu s predpisi, ki urejajo meroslovje, in naloge interventnega vzdrževanja v primeru nepredvidljivih dogodkov, kot so lomi in puščanje vode na priključku, okvare obračunskega vodomera) na način, da bi jasno in pregledno opredelilo in razmejilo naloge vzdrževanja priključkov in vodomerov, ki jih pokriva cena storitve oskrbe s pitno vodo oziroma cena upravičenih stroškov te naloge GJS, od tistih nalog, ki jih cena oziroma omrežnina ne pokriva in jih morajo plačati uporabniki GJS (lastniki priključkov oziroma vodomerov).

2.4 Upravičeni stroški in dokumentarna podlaga za nadzor financiranja GJS varstva okolja na državni ravni

2.4.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.2.5.6.b revizijskega poročila smo ugotovili, da uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja v 8. členu določa naslednja izhodišča za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja:

- pri oblikovanju cen storitev GJS varstva okolja se morajo upoštevati standardi in ukrepi za opravljanje posamezne GJS, kot jih opredeljujejo državni in občinski predpisi za posamezno GJS;
- zaradi oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja je treba določiti:
 - vrednost in obseg javne infrastrukture, ki se uporablja za opravljanje teh GJS,
 - največji donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva za izvajanje storitev teh GJS (to je 5-odstotni donos na vložena sredstva);
- pri oblikovanju cen storitev GJS varstva okolja se morajo upoštevati načrtovane količine opravljenih storitev GJS in načrtovani stroški in prihodki izvajalca GJS za prihodnje obdobje;
- izhodišča za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja so podlaga za pripravo elaborata;
- globe, reprezentanca, sponzorstva in donacije, ki jih plača izvajalec GJS, niso upravičeni stroškovni elementi cene storitve GJS.

V 10. členu uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da mora izvajalec GJS, če poleg GJS opravlja posebne storitve in drugo tržno dejavnost, zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje stroškov javnega in tržnega dela dejavnosti, ki ju opravlja. Pri tem se splošni stroški in prihodki razdelijo na javni in tržni del dejavnosti po sodilih, ki jih sprejme pristojni organ, ki potrjuje poslovni načrt izvajalca GJS.

Vlada je opredelila največji dobiček ali donos na vložena osnovna sredstva, ki pripada izvajalcu GJS, ter vrste neupravičenih stroškov GJS varstva okolja (stroške glob, reprezentance, sponzorstva in donacij), s čimer je ustrezno (primerno) omejila obseg upravičenih stroškov teh GJS.

Z navedenimi določbami uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja je tako vlada opredelila način oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja glede na predpisane naloge ter načrtovane količine in stroške teh nalog in prihodke posamezne GJS. Pri tem vlada ni opredelila izhodišč ali predpostavk za ovrednotenje oziroma načrtovanje posameznih vrst upravičenih stroškov (oziroma normativov v skladu z določilom tretjega odstavka 3. člena ZGJS), s katerimi bi zagotovila enotne kriterije za razdelitev posrednih in splošnih stroškov in prihodkov GJS varstva okolja na posamezno storitev GJS oziroma javni in tržni del dejavnosti izvajalca GJS. Vlada tako ni zagotovila zadostne normativne podlage za opredelitev načina oblikovanja upravičenega stroškovnega okvira cen storitev teh GJS v predpisih na občinski ravni, čeprav je s 15. in 28. členom uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja ministrstvu zagotovila dostop do elaboratov, ki predstavljajo dokumentarno podlago za spremljanje, analiziranje in opredelitev upravičenih stroškov oziroma normativov.

V točki 2.1.3.2.3.d revizijskega poročila smo ugotovili, da uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja v 15. členu določa, da mora izvajalec GJS ministrstvu najpozneje do 31. 3. tekočega leta poslati poročilo za preteklo leto, ki vsebuje podatke za določitev vrednosti (oziroma vsaki dve leti izračun

povprečne vrednosti potrjene in zaračunane cene za del, ki se nanaša na omrežnino ali ceno javne infrastrukture, in za del, ki se nanaša na ceno izvajanja posamezne GJS varstva okolja) in preveritev ustreznosti oblikovanih skupin primerljivih območij (po geografski, poselitveni in oskrbovalni značilnosti območja), zlasti pa podatke:

- o obračunski, potrjeni in zaračunani ceni storitve GJS za del, ki se nanaša na omrežnino ali ceno javne infrastrukture, in za del, ki se nanaša na ceno izvajanja posamezne GJS;
- o količini opravljene storitve GJS;
- o vrednosti subvencije, namenjene za del, ki se nanaša na omrežnino ali stroške javne infrastrukture, in za del, ki se nanaša na ceno izvajanja posamezne GJS;
- elaborat in
- druge podatke, potrebne za določitev primerljivih območij.

Vlada je z navedenimi določbami 15. člena uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, poleg podatkov za izračun povprečnih vrednosti cen storitev GJS varstva okolja in oblikovanja primerljivih območij, zagotovila ministrstvu dokumentarno podlago za spremljanje in analiziranje oziroma nadziranje cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni. Poleg tega je zagotovila tudi podlago za spremljanje in analiziranje stroškov storitev GJS varstva okolja ter opredelitev izhodišč za načrtovanje posameznih vrst upravičenih stroškov oziroma normativov.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu predložiti načrt aktivnosti (z navedbo rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb) za spremljanje in analiziranje elaboratov ter opredelitev izhodišč ali predpostavk za ovrednotenje oziroma načrtovanje posameznih vrst upravičenih stroškov in za opredelitev normativov.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pojasnilo, da je skladno s 64. členom Zakona o državni upravi¹⁸ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravilo več nadzorstvenih pregledov občinskih odlokov in občine pozvalo k odpravi morebitnih nepravilnosti. Ministrstvo je že v preteklosti prek vlade na ustavno sodišče vložilo zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti občinskih predpisov s podzakonskimi predpisi s področja določanja cen obveznih občinskih GJS, ki pa jo je ustavno sodišče zavrglo, saj ustavno sodišče ne presoja skladnosti občinskih predpisov s podzakonskimi predpisi, ampak zgolj z zakonom oziroma ustavo (več v točki 2.5.2 tega poročila).

Ministrstvo načrtuje nadgradnjo poročevalskega sistema – informacijskega sistema javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju: IJSVO), in sicer pripravo projektne naloge, izvedbo javnega naročila, izvedbo nadgradnje IJSVO v roku 12 mesecev, to je do aprila 2019, pregled baze podatkov IJSVO glede poročanja o elaboratih v roku šestih mesecev po zaključku poročevalskega obdobja ter poziv občinam in izvajalcem javnih služb za dopolnitev podatkov skladno z uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja v roku dveh mesecev. Za pripravo teh nalog sta odgovorna Direktorat za vode in investicije in Direktorat za okolje. Ministrstvo načrtuje pripravo osnutka Zakona o gospodarskih javnih službah ali Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja do aprila 2019, izvedbo javne razprave od maja do junija 2019, medresorsko obravnavo od septembra do oktobra 2019, potrditev predloga zakona

¹⁸ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12.

novembra 2019 in izvedbo zakonodajnega postopka od decembra 2019 do februarja 2020. Šest mesecev po sprejetju zakona ministrstvo načrtuje še sprejetje podzakonskih aktov. Za pripravo predlogov predpisov je odgovoren Direktorat za okolje, Služba za sistem okolja in prostora.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*, ker je ministrstvo v načrtu izkazalo zgolj aktivnosti za nadgradnjo poročevalskega sistema in za pripravo spremembe predpisov, ni pa izkazalo načrtovanih aktivnosti za analiziranje elaboratov ter opredelitev izhodišč ali predpostavk za ovrednotenje oziroma načrtovanje posameznih vrst upravičenih stroškov in za opredelitev normativov, čeprav za to niso potrebne spremembe predpisov, saj ima ministrstvo že na podlagi veljavne uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja dostop do elaboratov in do poročil izvajalcev GJS varstva okolja, ki predstavljajo dokumentarno podlago za spremljanje, analiziranje in opredelitev upravičenih stroškov oziroma normativov.

Ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.5 Evidenca določenih cen storitev GJS varstva okolja, nadzor občinskih predpisov o oblikovanju in določanju cen storitev GJS varstva okolja

2.5.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.4.2 revizijskega poročila smo ugotovili, da je ministrstvo v obdobju od 15. 8. 2009, ko je pričel veljati Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja¹⁹ (v nadaljevanju: Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009)), do 30. 6. 2011 prejelo in evidentiralo obvestila izvajalcev GJS o spremembi ene ali več cen storitev GJS varstva okolja v 110 občinah.

Po evidenci ministrstva je največ občin (izvajalcev GJS) uskladilo cene storitev GJS varstva okolja s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) na področju oskrbe s pitno vodo, kar pomeni, da so občine ločile posamezno ceno storitve GJS varstva okolja na omrežnino (ceno za uporabo javne infrastrukture) in ceno izvajanja GJS. To je storilo 96 občin, kar je približno 46 odstotkov vseh občin. Predstavljena evidenca ministrstva prikazuje, da:

- je 35 občin ločilo ceno odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode,
- je 15 občin ločilo ceno čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode,

¹⁹ Uradni list RS, št. 63/09.

- je 18 občin ločilo ceno zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov in
- so štiri občine ločile ceno odlaganja ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

Iz te evidence tudi izhaja, da je 42 občin uveljavilo ceno za zbiranje in prevoz biološko razgradljivih odpadkov, 31 občin ceno za zbiranje in prevoz ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov, 27 občin ceno za zbiranje in prevoz mešanih komunalnih odpadkov ter številne občine tudi ceno za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in ceno obdelave ločenih frakcij komunalnih odpadkov. Navedeno pomeni, da so občine oblikovale cene storitev GJS varstva okolja tudi na podlagi Pravilnika o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja²⁰, ki je dovoljeval oblikovanje cen storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki po vrsti odpadka, vendar ni več veljal.

Na področju odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode so štiri občine oblikovale omrežnino za odvajanje padavinske odpadne vode. Poleg tega so občine istovrstne cene (omrežnina, vodno povračilo, okoljska dajatev, cene s področja ravnanja z odpadki) oblikovale v neenotnih merskih enotah, in sicer v mesečnem znesku na uporabnika GJS ali na kubični meter za storitve oskrbe s pitno vodo ter odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode oziroma na kilogram ali kubični meter za storitve GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki.

Navedeno kaže, da ministrstvo s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) ni zagotovilo enotnega mehanizma za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, na podlagi spremljanja prijavljenih cen storitev GJS varstva okolja ni ukrepalo, saj občinam ni izdalo ustreznih navodil za preoblikovanje oziroma preračun veljavnih cen v predpisane nove oblike oziroma ločitev prej enotnih cen na tarifne elemente (brez dejanskega povišanja cen oziroma prihodkov GJS) v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009). Prav tako ministrstvo ni predlagalo ustreznih sprememb in dopolnitev tega pravilnika (vsaj rok začetka zaračunavanja oblikovanih cen skladno s tem pravilnikom), da bi zagotovilo sprejem preoblikovanih cen storitev GJS varstva okolja skladno s tem pravilnikom na občinski ravni in enoten način zaračunavanja teh storitev uporabnikom GJS varstva okolja na ravni države že v letu 2011 ali letu 2012.

V točki 2.1.4.3 revizijskega poročila smo ugotovili, da mora ministrstvo na podlagi 64. člena ZDU-1:

- izvajati nadzor nad splošnimi in posamičnimi pravnimi akti, ki jih izdajajo organi občine v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti;
- opozoriti organ občine, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, ter mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok, v katerem mora občina sporen akt uskladiti;
- predlagati vladi, če organ občine ne uskladi občinskega predpisa z ustavo ali zakonom, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti občinskega predpisa z ustavo oziroma zakonom;
- opozoriti organ občine, ki nadzoruje delo občinske uprave, če ugotovi, da uprava ne ravna v skladu z zakonom in drugim zakonitim predpisom, ter mu predlagati ustrezne ukrepe.

V skladu z 69. členom ZDU-1 je moralo ministrstvo organom občine nuditi strokovno pomoč s svojega delovnega področja pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti in pri nalogah iz pristojnosti lokalnih skupnosti. Ministrstvo v letih 2008–2012 v nobeni izmed revidiranih občin ni izvedlo nadzora nad

²⁰ Uradni list RS, št. 79/08; veljal od 2. 8. 2008 do 7. 8. 2009.

občinskimi predpisi, ki urejajo izvajanje in financiranje GJS varstva okolja oziroma način in postopke oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja, da bi ugotovilo, kako so občine upoštevale zahtevo o uskladitvi občinskih predpisov z določili Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009) oziroma katere predpise so spremenile ali dopolnile. Tako tudi ni ukrepalo oziroma nobeni občini ni predlagalo načina uskladitve občinskih predpisov s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009).

Čeprav je računsko sodišče že v letu 2005 ministrstvo opozorilo, da v občinskih predpisih ni ustrezno urejeno zaračunavanje priključnin na javno infrastrukturo (ker se plačujejo poleg komunalnega prispevka), z dopisom in tudi z revizijskim poročilom o pravilnosti in smotrnosti vzpostavitve pravnih podlag in nadzora nad zaračunavanjem dajatev in prispevkov ob priključitvi na javna infrastrukturna omrežja²¹, v letih 2008–2012 ministrstvo ni ukrepalo, saj revidiranih občin ni opozarjalo na neustrezno ureditev v občinskih predpisih.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu predložiti dokumente, ki izkazujejo pričetek izvajanja nadzorov v revidiranih občinah nad občinskimi predpisi, ki določajo način izvajanja in financiranja GJS varstva okolja ter oblikovanja in določanja cen, in predložiti načrt aktivnosti (z navedbo rokov) za dokončanje nadzorov.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pojasnilo, da je skladno s 64. členom ZDU-1 opravilo več nadzorstvenih pregledov občinskih odlokov in občine pozvalo k odpravi morebitnih nepravilnosti. Ministrstvo je že v preteklosti prek vlade na ustavno sodišče vložilo zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti občinskih predpisov s podzakonskimi predpisi s področja določanja cen obveznih občinskih GJS, ki pa jo je ustavno sodišče zavrglo, saj ustavno sodišče ne presoja skladnosti občinskih predpisov s podzakonskimi predpisi, ampak zgolj z zakonom oziroma ustavo.

Ministrstvo je tudi v letu 2017 na vlado za eno izmed občin vložilo zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti občinskega odloka, saj naj bi bil občinski odlok v nasprotju z uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja in posledično z ZVO-1. Pred tem je ministrstvo to občino opozorilo na neskladnost občinskega odloka z zakonom in podzakonskim predpisom ter ji predlagalo ustrezne rešitve in rok za uskladitev občinskega predpisa. Ker občina v roku in tudi pozneje ni uskladila predpisa z ustavo oziroma zakonom, je ministrstvo na podlagi tretjega odstavka 64. člena ZDU-1 predlagalo vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom. Vlada je na ustavno sodišče vložila zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti občinskega odloka občine, ki pa je ustavno sodišče še ni obravnavalo.

Ministrstvo še pojasnjuje, da je v zvezi z zagotavljanjem strokovne pomoči s svojega delovnega področja pri prenesenih nalogah občinam nudilo tudi strokovno pomoč. Ministrstvo je na vprašanja občin odgovarjalo po telefonu, organiziralo pa je tudi strokovne posvete s področja cen GJS varstva okolja.

²¹ Revizijsko poročilo *Pravilnost in smotrnost vzpostavitve pravnih podlag in nadzora nad zaračunavanjem dajatev in prispevkov ob priključitvi na javna infrastrukturna omrežja v Ministrstvu za okolje in prostor v letu 2005*, [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K55DFC79494AEE1F7C1257307001F6F7F?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>], 13. 4. 2018.

Vprašanja občin in izvajalcev GJS so se nanašala predvsem na zahteve v povezavi z uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, Uredbo o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode²² ter Uredbo o oskrbi s pitno vodo.

Ministrstvo glede izvajanja nadzora nad zakonitostjo občinskih predpisov, ki urejajo izvajanje občinskih GJS varstva okolja, ugotavlja, da je temeljni predpogoj za učinkovit nadzor ustrezna prenova normativnih podlag. Primeri, ko je ustavno sodišče zavrglo predlagane zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti občinskih aktov, ker ni pristojno za presojanje skladnosti občinskih aktov s podzakonskimi akti države, temveč samo z ustavo in zakoni, kot tudi nekateri primeri uporabe pridržka nezakonitosti pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije, kažejo na potrebo, da se na zakonski ravni ustrežneje opredelijo naloge in pogoji izvajanja GJS varstva okolja, tako da bo mogoče bolj učinkovito izvajanje nadzora nad njihovo zakonitostjo. Zaradi tega ministrstvo meni, da mora usmeriti napore predvsem v pripravo zakonodaje, s katero bo prenovljeno področje GJS.

Ministrstvo načrtuje pripravo osnutka Zakona o gospodarskih javnih službah ali Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja do aprila 2019, izvedbo javne razprave od maja do junija 2019, medresorsko obravnavo od septembra do oktobra 2019, potrditev predloga zakona novembra 2019 in izvedbo zakonodajnega postopka od decembra 2019 do februarja 2020. Ministrstvo načrtuje sprejetje podzakonskih aktov v roku šestih mesecev po sprejetju novega Zakona o gospodarskih javnih službah ali Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja. Za pripravo navedenih predpisov je odgovoren Direktorat za okolje, Služba za sistem okolja in prostora. Ministrstvo načrtuje, da bo izvajalo nadzor nad občinskimi predpisi v roku šestih mesecev po sprejetju zakona s podzakonskimi predpisi.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je izkazalo pripravo načrta aktivnosti za pripravo sprememb predpisov in za izvajanje nadzorov nad občinskimi predpisi po sprejetju teh predpisov, izvedlo nadzor v eni izmed občin in zaradi ugotovljene neskladnosti občinskega odloka z zakonom in podzakonskim predpisom, ki je občina ni odpravila, predlagalo vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom, ni pa izkazalo pričetka izvajanja nadzorov v revidiranih občinah nad občinskimi predpisi, ki določajo način izvajanja in financiranja GJS varstva okolja ter oblikovanja in določanja cen GJS varstva okolja.

Ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

²² Uradni list RS, št. 88/11, 8/12.

2.6 Nadzor občinskih predpisov o oblikovanju in določanju cen storitev GJS varstva okolja

2.6.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.4.3 revizijskega poročila smo ugotovili, da je moralo ministrstvo v skladu z 69. členom ZDU-1 organom občine nuditi strokovno pomoč s svojega delovnega področja pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti in pri nalogah iz pristojnosti lokalnih skupnosti ter da ministrstvo v letih 2008–2012 v nobeni izmed občin, v katerih je računsko sodišče sočasno s predmetno revizijo na vladi in ministrstvih, vodilo revizijo z enakim predmetom revidiranja, ni izvedlo nadzora nad občinskimi predpisi, ki urejajo izvajanje in financiranje GJS varstva okolja oziroma način in postopke oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja (več v točki 2.5.1 tega poročila).

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu predložiti načrt aktivnosti (z navedbo rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb) za proučitev možnih variant zagotavljanja učinkovitejšega nadzora nad izvajanjem obveznih občinskih GJS varstva okolja.

2.6.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je ocenilo, da je treba za izvajanje učinkovitejšega nadzora nad zakonitostjo aktov, torej občinskih predpisov in posamičnih aktov, ustrezneje opredeliti naloge in pogoje izvajanja GJS varstva okolja na zakonski ravni. Ministrstvo na podlagi 64. člena ZDU-1, ki ureja nadzor nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti, nadzoruje zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti, v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti ter v primeru, če organ lokalne skupnosti v določenem roku ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, predlaga vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom, vendar pa je, kot ugotavlja ministrstvo, za učinkovit nadzor potrebna ustrezna prenova normativnih podlag. Ministrstvo namreč navaja primere, ko je ustavno sodišče zavrglo predlagane zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti občinskih aktov, ker ni pristojno za presojanje skladnosti občinskih aktov s podzakonskimi akti države, temveč samo z ustavo in zakoni, kot tudi nekatere primere uporabe pridržka nezakonitosti pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije. Zaradi tega ministrstvo predlaga, da se naporji usmerijo predvsem v pripravo zakonodaje, s katero bo prenovljeno področje GJS.

Ministrstvo načrtuje pripravo osnutka Zakona o gospodarskih javnih službah ali Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja do aprila 2019, izvedbo javne razprave od maja do junija 2019, medresorsko obravnavo od septembra do oktobra 2019, potrditev predloga zakona novembra 2019 in izvedbo zakonodajnega postopka od decembra 2019 do februarja 2020. Za pripravo predloga predpisa je odgovoren Direktorat za okolje, Služba za sistem okolja in prostora.

2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je pripravilo načrt aktivnosti za pripravo zakonodaje, ki bo omogočala bolj učinkovito izvajanje nadzora nad izvajanjem GJS, ni pa v načrtu izkazalo aktivnosti za proučitev možnih variant zagotavljanja učinkovitejšega nadzora nad izvajanjem obveznih občinskih GJS varstva okolja.

Ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije, ministrstva, pristojnega za okolje, ter ministrstva, pristojnega za gospodarstvo, pri reguliranju cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012 izdelalo Ministrstvo za okolje in prostor. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Irena Majcen, ministrica, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, ki ga je sprejelo Ministrstvo za okolje in prostor, opisan v točki 2.2, *zadovoljiv*.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, ki jih je sprejelo Ministrstvo za okolje in prostor, opisani v točkah 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 in 2.6, *delno zadovoljivi*.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Nesmotrnosti, opisane v točkah 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 in 2.6, za katere Ministrstvo za okolje in prostor ni izkazalo v celoti zadovoljivih popravljenih ukrepov, se nanašajo na:

- zakonsko ureditev oblikovanja in določanja cen občinskih GJS varstva okolja (povezava s točko 2.1): ministrstvo je v osnutku novega Zakona o varstvu okolja predlagalo spremembo opredelitve obveznih občinskih GJS varstva okolja na področju ravnanja z odpadki tako, da je opredelilo vrste komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni občinski GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov, opredelilo elemente, ki jih mora določati metodologija za oblikovanje cen, ter opredelilo postopek določanja cen in nadzor ministrstva nad skladnostjo cen z metodologijo in nad izvajanjem strokovno-tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog, ki jih na področju GJS opravlja pristojni organ občine; ministrstvo je v predlogu spremembe uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev med drugim določilo tudi vrste in obseg plačila storitev javnih služb varstva okolja ter opredelilo regulacijsko obračunsko obdobje, kar bi moralo opredeliti v zakonu in ne podzakonskem predpisu; ministrstvo v predloženih osnutkih zakonov tudi ni opredelilo obveznosti oziroma nalog posamezne GJS varstva okolja, časovne dinamike aktivnosti občin v postopku določanja cen storitev GJS varstva okolja in ni določilo načina poračuna oziroma vračila prekomernih nadomestil pri izvajanju GJS, opredelilo pa je obveznost občin, da sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo;
- ministrstvo v predloženih osnutkih predpisov ni opredelilo obveznosti oziroma nalog posamezne GJS varstva okolja, ni opredelilo regulacijskega obračunskega obdobja in časovne dinamike aktivnosti občin v postopku določanja cen storitev GJS varstva okolja, ni določilo načina poračuna oziroma vračila prekomernih nadomestil pri izvajanju GJS, opredelilo pa je obveznost občin, da sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo;
- vzdrževanje javnega hidrantnega omrežja in zagotavljanje vode iz javnega hidrantnega omrežja, storitve vzdrževanja priključkov na javni vodovod in vodomerov, finančna jamstva in diferenciranje cen storitev GJS varstva okolja (povezava s točko 2.3): ministrstvo je opredelilo letni obseg finančnega jamstva oziroma stroške za zapiranje odlagališča in izvedbo ukrepov varstva okolja po njegovem zaprtju kot sestavni del cene za uporabo javne infrastrukture oziroma najemnine ter odpravilo neskladnosti v zvezi z diferenciranjem cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja med Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in Zakonom o gospodarskih javnih službah; ministrstvo v osnutku sprememb uredbe o metodologiji za oblikovanje cen ali drugem ustreznem predpisu ni določilo načina financiranja oziroma oblikovanja cene storitev vzdrževanja javnega hidrantnega omrežja iz proračuna občine in ni določilo storitev in načina oblikovanja cene obveznih storitev javne službe vzdrževanja priključkov in vodomerov;

- spremljanje in analiziranje elaboratov ter opredelitev izhodišč (povezava s točko 2.4): ministrstvo je pripravilo načrt aktivnosti za nadgradnjo poročevalskega sistema in za pripravo spremembe predpisov, ni pa v načrtu izkazalo aktivnosti za analiziranje elaboratov ter opredelitev izhodišč ali predpostavk za ovrednotenje oziroma načrtovanje posameznih vrst upravičenih stroškov in za opredelitev normativov;
- pričetek izvajanja nadzorov v revidiranih občinah nad občinskimi predpisi (povezava s točko 2.5): ministrstvo je izkazalo pripravo načrta aktivnosti za oblikovanje sprememb predpisov in za izvajanje nadzorov nad občinskimi predpisi po sprejetju teh predpisov, izvedlo nadzor v eni izmed občin in zaradi ugotovljene neskladnosti občinskega odloka z zakonom in podzakonskim predpisom predlagalo vladi, da zahteva začetek postopka pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom, ni pa izkazalo pričetka izvajanja nadzorov v revidiranih občinah nad občinskimi predpisi, ki določajo način izvajanja in financiranja GJS varstva okolja ter oblikovanja in določanja cen GJS varstva okolja;
- nadzor nad občinskimi predpisi o oblikovanju in določanju cen storitev GJS varstva okolja (povezava s točko 2.6): ministrstvo je izkazalo načrt aktivnosti za pripravo zakonodaje, ki bo omogočala bolj učinkovito izvajanje nadzora nad izvajanjem GJS, ni pa v načrtu izkazalo aktivnosti za proučitev možnih variant zagotavljanja učinkovitejšega nadzora nad izvajanjem obveznih občinskih GJS varstva okolja.

Nesmotrnosti, ki niso bile v celoti zadovoljivo odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za okolje in prostor je v odzivnem poročilu izkazalo delno zadovoljive popravljalne ukrepe za odpravo nesmotrnosti, opisanih v točkah 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 in 2.6.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču²³ in 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije²⁴ Ministrstvo za okolje in prostor kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

²³ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

²⁴ Uradni list RS, št. 91/01.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si