



Revizijsko poročilo

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

Revizijsko poročilo

Oblikovanje, določanje in nadziranje cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja

Številka: 1206-1/2009/101

Ljubljana, 17. novembra 2017

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo 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 2012. Računsko sodišče je pri tem ocenjevalo, ali sta vlada in ministrstvo, pristojno za okolje, v predpisih ustrezno opredelila dejavnosti, naloge in storitve obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ali so vlada, ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, in ministrstvo, pristojno za okolje, zagotovili ustrezno normativno podlago za oblikovanje in določanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja ter ali sta ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, in ministrstvo, pristojno za okolje, cene storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja ustrezno nadzirala. Računsko sodišče meni, da vlada, ministrstvo, pristojno za okolje, in ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, v obdobju od leta 2008 do leta 2012 niso učinkovito regulirali cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Vlada in ministrstvo, pristojno za okolje, v predpisih nista ustrezno opredelila dejavnosti, nalog in storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja. Zakon o varstvu okolja določa vrste gospodarskih javnih služb varstva okolja, vendar pa ta ali drug zakon ni določil obveznosti oziroma nalog posamezne gospodarske javne službe varstva okolja ter značilnosti, vrste in obsega storitev, ki naj bi se zagotavljale. Prav tako Zakon o varstvu okolja ali drug zakon ni določil načina in postopkov za oblikovanje in določanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, kot to določa Zakon o gospodarskih javnih službah, in sicer tako, da bi bilo že iz zakona razvidno in predvidljivo, kaj mora uporabnik gospodarskih javnih služb varstva okolja plačati izvajalcu gospodarskih javnih služb in kateri so kriteriji za razlikovanje ali diferenciacijo cen istovrstnih storitev oziroma oblikovanje tarifnih sistemov ter kako je regulirano gibanje ali spreminjanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Vlada, ministrstvo, pristojno za okolje, in ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, *niso zagotovili ustrezne normativne podlage za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, saj niso zagotovili jasne, popolne, pregledne in skladne normativne podlage za oblikovanje in nadziranje cen storitev oziroma financiranje gospodarskih javnih služb varstva okolja. Predpisi o oblikovanju cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja niso ustrezno opredeljevali metodologije ali načina oblikovanja cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, regulacijskega obračunskega obdobja za oblikovanje in določanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, upravičenega obsega stroškov gospodarskih javnih služb varstva okolja ter donosa na vložena sredstva ali dobička, ki pripada izvajalcu gospodarskih javnih služb. Poleg tega predpisi za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja niso opredeljevali mehanizma za preprečevanje doseganja prekomernih prihodkov in njihovo vračilo ter za pokritje vseh upravičenih stroškov gospodarskih javnih služb varstva okolja.*

Ministrstvo, pristojno za okolje, in vlada z Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, izdano novembra 2012, nista v zadostni meri zagotovila enotne normativne podlage za opredelitev načina oblikovanja upravičenega stroškovnega okvira cen storitev teh gospodarskih javnih služb v predpisih na občinski ravni, saj v tej uredbi nista ustrezno opredelila izhodišč ali predpostavk za ovrednotenje oziroma načrtovanje posameznih vrst upravičenih stroškov gospodarskih javnih služb varstva okolja oziroma normativov, s katerimi bi zagotovila enotne kriterije za razdelitev posrednih in splošnih stroškov in prihodkov gospodarskih javnih služb varstva okolja na posamezno storitev gospodarske javne službe oziroma javni in tržni del dejavnosti izvajalca gospodarskih javnih služb.

Vlada, ministrstvo, pristojno za okolje, in ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, *niso zagotovili ustrežne normativne podlage za določanje cen* storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, saj s predpisi niso zagotovili ustreznega mehanizma za nadzor financiranja gospodarskih javnih služb varstva okolja in za določanje sistemsko enako oblikovanih cen storitev teh gospodarskih javnih služb. Vlada in ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, z izdanimi ukrepi kontrole cen na podlagi Zakona o kontroli cen na ravni države nista zagotovila določanja in zaračunavanja sistemsko enako oblikovanih cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, saj nista določila obveznosti in roka začetka uporabe uvedenega mehanizma za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Ker vlada in ministrstvo, pristojno za okolje, nista opredelila določanja cen v Zakonu o varstvu okolja in vanj ali v drug zakon niti nista vključila pravne podlage za ureditev teh vprašanj v podzakonskih aktih, ni bila zagotovljena normativna podlaga za ureditev načina nadziranja financiranja in določanja teh cen v predpisih na občinski ravni.

Ministrstvo, pristojno za okolje, in vlada sta z Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, izdano novembra 2012, opredelila nekatere elemente postopka za nadzor financiranja gospodarskih javnih služb varstva okolja in določanje cen storitev teh gospodarskih javnih služb, vendar pa nista normativno uredila poračunavanja prekomernih nadomestil. Ta uredba namreč ne ureja načina izvedbe poračuna in povračila prekomernih nadomestil na podlagi predhodno izvedenega postopka ugotovljene razlike med potrjenimi in obračunskimi cenami in s tem ne določa pravice in obveznosti izvajalcev gospodarskih javnih služb v zvezi z zaračunanimi cenami storitev gospodarskih javnih služb.

Ministrstvo, pristojno za okolje, cene storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja *ni v celoti ustrezno nadziralo*, saj na podlagi spremljanja prijavljenih cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja ni ukrepalo in občinam izdalo ustreznih navodil za preoblikovanje oziroma preračun veljavnih cen v predpisane nove oblike oziroma za ločitev prej enotnih cen na tarifne elemente v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Prav tako ministrstvo, pristojno za okolje, ni predlagalo ustreznih sprememb in dopolnitev tega pravilnika, da bi zagotovilo sprejem preoblikovanih cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja skladno s tem pravilnikom na občinski ravni in sistemsko enoten način zaračunavanja teh storitev uporabnikom gospodarskih javnih služb varstva okolja na ravni države že v letu 2011 ali letu 2012.

Poleg tega ministrstvo, pristojno za okolje, v nobeni izmed občin, ki jih je sočasno s to revizijo revidiralo računsko sodišče, ni izvedlo nadzora nad občinskimi predpisi, ki urejajo izvajanje in financiranje gospodarskih javnih služb varstva okolja oziroma način in postopke oblikovanja in določanja cen storitev

gospodarskih javnih služb varstva okolja, da bi ugotovilo, kako so občine upoštevale zahtevo o uskladitvi občinskih predpisov z določili Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Računsko sodišče je od ministrstva, pristojnega za okolje in prostor, zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, vladi in ministrstvu, pristojnemu za okolje in prostor, pa je podalo tudi priporočila za vzpostavitev učinkovitejšega sistema reguliranja cen storitev gospodarskih javnih služb.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	11
1.2.1 Vlada	11
1.2.2 Ministrstvo za gospodarstvo	12
1.2.3 Ministrstvo za okolje	13
1.3 OPREDELITEV PODROČJA REVIZIJE	13
1.3.1 Temeljni normativni okvir za reguliranje cen storitev GJS varstva okolja	13
1.3.1.1 Zakon o gospodarskih javnih službah	14
1.3.1.2 Zakon o kontroli cen.....	16
1.3.1.3 Zakon o javno-zasebnem partnerstvu	18
1.3.1.4 Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti.....	19
1.3.1.5 Pravila o financiranju storitev splošnega gospodarskega pomena in o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve ali storitve splošnega gospodarskega pomena po PES in PDEU.....	20
1.3.1.6 Način reguliranja cen in cenovna politika GJS na področju varstva okolja	27
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	30
2. UGOTOVITVE	32
2.1 UČINKOVITOST PRI REGULIRANJU CEN STORITEV GJS VARSTVA OKOLJA NA DRŽAVNI RAVNI.....	36
2.1.1 Dejavnosti, naloge in storitve GJS varstva okolja	36
2.1.1.1 Zakon o varstvu okolja	36
2.1.1.2 GJS oskrbe s pitno vodo.....	39
2.1.1.3 GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode	45
2.1.1.4 GJS ravnanja s komunalnimi odpadki	48
2.1.2 Oblikovanje cen GJS varstva okolja	57
2.1.2.1 Določitev tarifnega sistema	65
2.1.2.2 Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev.....	65
2.1.2.3 Pravilnik o oblikovanju cen (2008)	71
2.1.2.4 Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009)	75
2.1.2.5 Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja.....	87

2.1.3	Določanje cen storitev GJS varstva okolja	95
2.1.3.1	Načrtovanje in izvajanje ukrepov kontrole cen	98
2.1.3.2	Ureditev načina določanja cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni.....	103
2.1.4	Nadziranje cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni	109
2.1.4.1	Analiza cen storitev GJS varstva okolja	110
2.1.4.2	Evidenca določenih cen storitev GJS varstva okolja	112
2.1.4.3	Nadzor občinskih predpisov o oblikovanju in določanju cen storitev GJS varstva okolja ..	113
3.	MNENJE	115
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	121
5.	PRIPOROČILA	123
6.	PRILOGE	125

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti pri reguliranju cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 20. 9. 2011, sprememba sklepa o izvedbi revizije⁴ pa 10. 4. 2013. Revidirali smo poslovanje:

- Vlade Republike Slovenije,
- Ministrstva za gospodarstvo, ki od 10. 2. 2012⁵ nadaljuje z delom kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: ministrstvo za gospodarstvo), in
- Ministrstva za okolje in prostor, ki je v času od 10. 2. 2012⁶ do 18. 9. 2014⁷ delovalo na področju okolja kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju: ministrstvo za okolje),

pri reguliranju cen, to je pri oblikovanju, določanju in nadziranju cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti poslovanja revidiranih državnih organov pri reguliranju cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁸, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje vlade, ministrstva za gospodarstvo in ministrstva za okolje na področju naslednjih obveznih občinskih GJS varstva okolja iz prvega odstavka 149. člena Zakona o varstvu okolja⁹ (v nadaljevanju: ZVO-1):

- GJS oskrbe s pitno vodo,

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1206-1/2009/24.

⁴ Št. 1206-1/2009/48.

⁵ Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-F; Uradni list RS, št. 8/12).

⁶ Na podlagi ZVRS-F.

⁷ Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 65/14).

⁸ Uradni list RS, št. 43/13.

⁹ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12. Besedilo 149. člena ZVO-1 se je v obdobju, na katero s nanaša revizija, spreminjalo, kar podrobneje predstavljamo na sliki 5.

- GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode (v nadaljevanju: GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode),
- GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov,
- GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov ter
- GJS odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov (v nadaljevanju: GJS odlaganje komunalnih odpadkov),

in sicer v delu, ki se nanaša na ureditev načina oblikovanja in določanja cen storitev navedenih obveznih občinskih GJS varstva okolja ter nadziranja cen storitev teh GJS v obdobju od leta 2008 do leta 2012.

Poleg tega smo sočasno izvedli revizije poslovanja občin¹⁰ pri reguliranju cen, to je pri oblikovanju, določanju in nadziranju cen storitev navedenih obveznih občinskih GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012. Za vse te revizije bodo izdana ločena revizijska poročila.

V reviziji smo ocenjevali vzpostavljen sistem reguliranja cen storitev zadevnih GJS varstva okolja na državni ravni tako, da smo proučevali:

- normativno ureditev za oblikovanje ter nadziranje financiranja in določanje cen storitev GJS varstva okolja;
- evidence prejetih vlog in izdanih soglasij k spremembam cen storitev GJS varstva okolja;
- podlage (analize, mnenja) za sprejete predpise in ukrepe kontrole cen GJS varstva okolja po Zakonu o kontroli cen¹¹ (v nadaljevanju: ZKC);
- organiziranost in sprejete akte posameznih občin za nadzor upravičenih stroškov posamezne GJS in oblikovanih cen GJS varstva okolja ter
- dejanski način nadziranja in določanja cen storitev posamezne GJS varstva okolja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja revidiranih državnih organov.

Učinkovitost poslovanja revidiranih državnih organov smo presojali tako, da smo ocenjevali ustreznost¹²:

- veljavnega normativnega okvira oziroma predpisanih:
 - dejavnosti in obveznosti (nalog) GJS varstva okolja,
 - značilnosti, vrst in obsega storitev GJS varstva okolja,
 - finančnih odnosov med državo (občino) in izvajalci GJS,
 - cen storitev GJS varstva okolja in načina njihovega oblikovanja,
 - postopkov, pogojev in meril za določanje cene nove storitve GJS varstva okolja in spreminjanje (povišanje ali znižanje) veljavne cene GJS varstva okolja ter
 - predhodnih (*ex-ante*) in naknadnih (*ex-post*) nadzornih mehanizmov;
- nadziranja oblikovanih in določenih cen storitev GJS varstva okolja.

¹⁰ Občine Brežice, Občine Cankova, Občine Kanal ob Soči, Občine Komenda, Občine Selnica ob Dravi in Občine Šmarje pri Jelšah.

¹¹ Uradni list RS, št. 51/06-UPB-1.

¹² Izraz ustrežno v tem poročilu pomeni skladno s predpisi in usmeritvami okoljske in gospodarske politike v slovenskem in evropskem pravnem redu ter jasno (razumljivo), določno (nedvoumno), pregledno (sledljivo), popolno, upravičeno ali primerno (skladno z določenim namenom) in pravočasno.

Mnenje o učinkovitosti državnih organov pri reguliranju cen storitev GJS varstva okolja smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali so državni organi učinkovito regulirali cene obveznih občinskih storitev GJS varstva okolja*. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali sta vlada in ministrstvo za okolje v predpisih ustrezno opredelila dejavnosti, naloge in storitve obveznih občinskih GJS varstva okolja;
- ali so vlada, ministrstvo za gospodarstvo in ministrstvo za okolje zagotovili ustrezno normativno podlago za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja;
- ali so vlada, ministrstvo za gospodarstvo in ministrstvo za okolje zagotovili ustrezno normativno podlago za določanje cen storitev GJS varstva okolja;
- ali sta ministrstvo za gospodarstvo in ministrstvo za okolje cene storitev GJS varstva okolja ustrezno nadzirala.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. Skladno z Zakonom o Vladi Republike Slovenije¹³ (v nadaljevanju: ZVRS) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države.¹⁴

V skladu s 4. členom ZVRS je vlada državnemu zboru odgovorna za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Na podlagi 5. člena ZVRS pa je naloga vlade, da nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Po ZKC vlada odgovarja državnemu zboru za politiko cen in sprejema ukrepe kontrole cen. Njena ključna makroekonomska naloga je, da zagotavlja nizko rast oziroma stabilnost cen. Protiinflacijske ukrepe fiskalne in dohodkovne politike podpira tudi s cenovno politiko reguliranih cen, s čimer zagotavlja, da rast cen v Republiki Sloveniji ne presega povprečne rasti cen v evroobmočju. Vlada zaradi zagotavljanja stabilnosti cen že od leta 2004 sprejema letni oziroma dvoletni načrt uravnavanja reguliranih cen, v katerem določi makroekonomsko vzdržni okvir povišanja reguliranih cen v prihodnjih dveh letih. Na podlagi Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev¹⁵ (v nadaljevanju: Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 1), Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev¹⁶ (v nadaljevanju: Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 2) in Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev¹⁷ (v nadaljevanju: Uredba o oblikovanju cen

¹³ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12.

¹⁴ 2. člen ZVRS.

¹⁵ Uradni list RS, št. 38/07, 85/07; veljala od 27. 4. 2007 do 25. 4. 2008.

¹⁶ Uradni list RS, št. 41/08; veljala od 26. 4. 2008 do 24. 4. 2009.

¹⁷ Uradni list RS, št. 32/09; veljala od 25. 4. do 14. 8. 2009, veljati je prenehala na podlagi Uredbe o prenehanju veljavnosti Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 61/09).

komunalnih storitev 3) je bila vlada v obdobju od 22. 9. 2007 do 14. 8. 2009 pristojna tudi za izdajo predhodnega soglasja k cenam storitev GJS varstva okolja.

Vlada mora na podlagi 35. in 36. člena ZVO-1 državnemu zboru predlagati nacionalni program varstva okolja, ki mora vsebovati tudi usmeritve za razvoj dejavnosti in javnih služb varstva okolja. Za izvedbo nacionalnega programa varstva okolja mora sprejeti operativne programe varstva okolja, ki jih pripravi pristojno ministrstvo in s katerimi se za obdobje štirih let razčlenijo cilji, usmeritve in naloge na posameznem področju varstva okolja. Z 12. 1. 2010, to je od uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja¹⁸ (v nadaljevanju: ZVO-1C), s katerim se je spremenila določba tretjega odstavka 149. člena ZVO-1, je z ministrstva, pristojnega za okolje, na vlado prešla pristojnost določati:

- vrste dejavnosti, komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru obveznih občinskih GJS varstva okolja, in
- metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje obveznih občinskih GJS varstva okolja.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z drugim odstavkom 4. člena ZVRS skupno odgovorni vsi ministri. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. V skladu s 115. členom Ustave Republike Slovenije¹⁹ (v nadaljevanju: ustava) s prenehanjem funkcije predsednika vlade preneha funkcija vlade kot celote.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili:

- Janez Janša, predsednik, od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008,
- Borut Pahor, predsednik, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012,
- Janez Janša, predsednik, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- mag. Alenka Bratušek, predsednica, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- dr. Miro Cerar, predsednik, od 18. 9. 2014.

1.2.2 Ministrstvo za gospodarstvo

V okviru predmeta revizije je bilo ministrstvo za gospodarstvo na podlagi drugega odstavka 6. člena ZKC pristojno in odgovorno za izvajanje nalog spremljanja in analiziranja gibanj cen ter za pripravo predpisov in izvajanje ukrepov kontrole cen.

Osebe, odgovorne za poslovanje ministrstva za gospodarstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so:

- mag. Andrej Vizjak, minister za gospodarstvo, od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008,
- dr. Matej Lahovnik, minister za gospodarstvo, od 21. 11. 2008 do 9. 7. 2010,
- mag. Darja Radič, ministrica za gospodarstvo, od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011,
- mag. Mitja Gaspari, začasno odgovoren za vodenje ministrstva za gospodarstvo, od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012,

¹⁸ Uradni list RS, št. 108/09.

¹⁹ 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.

- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- mag. Stanko Stepišnik, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 20. 3. do 29. 11. 2013,
- dr. Uroš Čufer, opravljal funkcijo ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014,
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. do 18. 9. 2014,
- Jožef Petrovič, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 18. 9. do 17. 10. 2014,
- dr. Dušan Mramor, opravljal funkcijo ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 17. 10. do 4. 12. 2014 in
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 4. 12. 2014.

1.2.3 Ministrstvo za okolje

V okviru predmeta revizije je bil minister, pristojen za okolje, do 12. 1. 2010 (to je do uveljavitve ZVO-1C, s katerim je ta pristojnost prešla na vlado), pristojen na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 v podzakonskem predpisu določati:

- vrste nalog, ki se izvajajo v okviru obveznih občinskih GJS varstva okolja,
- metodologijo za oblikovanje cen,
- oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ukrepe ter
- druge ukrepe in normative za opravljanje obveznih občinskih GJS varstva okolja.

Ministrstvo za okolje mora na podlagi 64. in 69. člena Zakona o državni upravi²⁰ (v nadaljevanju: ZDU-1) izvajati tudi nadzor nad izdanimi splošnimi in posamičnimi pravnimi akti in organom občin nuditi strokovno pomoč s svojega delovnega področja.

Osebe, odgovorne za poslovanje ministrstva za okolje v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so:

- Janez Podobnik, minister za okolje in prostor, od 3. 12. 2004 do 20. 11. 2008,
- Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor, od 21. 11. 2008 do 2. 2. 2010, do 12. 2. 2010 je opravljal tekoče naloge,
- dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor, od 12. 2. 2010 do 10. 2. 2012,
- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, od 18. 9. 2014.

1.3 Opredelitev področja revizije

1.3.1 Temeljni normativni okvir za reguliranje cen storitev GJS varstva okolja

Temeljni normativni okvir za ureditev reguliranja cen storitev GJS varstva okolja so v obdobju od leta 2008 do leta 2012 predstavljali Zakon o gospodarskih javnih službah²¹ (v nadaljevanju: ZGJS), ZKC,

²⁰ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12.

²¹ Uradni list RS, št. 32/93.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu²² (v nadaljevanju: ZJZP), Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti²³ (v nadaljevanju: ZPFOLERD) in ZVO-1. Temeljni normativni okvir določa načelo plačila za obremenjevanje okolja²⁴ (oziroma plača povzročitelj obremenitve ali onesnaževalec plača). Skladno s tem načelom mora povzročitelj obremenjevanja okolja²⁵ oziroma uporabnik GJS varstva okolja (to je uporabnik vode kot naravne dobrine oziroma tako imenovanih storitev, povezanih z obremenjevanjem voda²⁶, ter izvorni povzročitelj odpadkov ali imetnik odpadkov oziroma uporabnik GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki) praviloma plačati vse stroške, ki jih povzroča z uporabo storitve GJS varstva okolja (oziroma zaradi rabe vode in z odpadki), to je ekonomsko ceno opravljene storitve GJS varstva okolja²⁷ ter okoljske stroške²⁸ in stroške virov²⁹ (oziroma okoljske dajatve za onesnaževanje okolja in rabo naravnih dobrin).

Poleg tega je normativni okvir za ureditev reguliranja cen storitev GJS varstva okolja predstavljal Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti³⁰ (v nadaljevanju: PES), ki jo je s 1. 12. 2009 nadomestila Pogodba o delovanju Evropske unije³¹ (v nadaljevanju: PDEU), ter na njuni podlagi sprejeta pravila, ki se nanašajo na notranji trg³², varstvo konkurence in državno pomoč, vključno s sodno prakso Sodišča Evropske unije, ki je odločilno prispevala k oblikovanju evropskega normativnega okvira³³.

1.3.1.1 Zakon o gospodarskih javnih službah

V slovenskem pravnem redu je ZGJS temeljni pravni okvir za izvajanje in financiranje GJS, ki jih določajo zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z

²² Uradni list RS, št. 127/06.

²³ Uradni list RS, št. 53/07, 65/08. V letu 2011 je stopil v veljavo nov Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (v nadaljevanju: ZPFOLERD-1; Uradni list, RS, št. 33/11).

²⁴ Po načelu plačila za obremenjevanje okolja mora povzročitelj obremenjevanja okolja pokriti vse stroške predpisanih ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja ter tveganja za okolje, rabo okolja ter odpravo posledic obremenjevanja okolja (10. člen ZVO-1).

²⁵ Pravna ali fizična oseba, ki neposredno ali posredno, izključno ali hkrati onesnažuje okolje, rabi naravne dobrine ali povzroča tveganje za okolje ali povzroči okoljsko nesrečo ali okoljsko škodo.

²⁶ Storitve, povezane z obremenjevanjem voda, so storitve, s katerimi se za gospodinjstva, državne in druge organe, ki opravljajo javno službo ali katero koli gospodarsko dejavnost, po predpisih, ki urejajo standardno klasifikacijo dejavnosti, zagotavljajo odvzem, zajezitev, shranjevanje, obdelava in distribucija površinske ali podzemne vode ali odvajanje in obdelava odpadne vode, ki se nato odvaja v površinsko vodo (Zakon o vodah – v nadaljevanju: ZV-1; Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12). To so storitev oskrbe s pitno vodo, ki jo zagotavlja GJS oskrbe s pitno vodo, ter storitev odvajanja in storitev čiščenja komunalne odpadne vode, ki ju zagotavlja GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode.

²⁷ Ekonomska cena storitve GJS varstva okolja v tem poročilu pomeni ceno, ki pokriva vse upravičene stroške izvajanja GJS in zmeren donos na vložena sredstva izvajalca GJS.

²⁸ Okoljski stroški so ovrednotena škoda zaradi onesnaževanja ekosistema (na primer zaradi zmanjšanja kakovosti vodnih ekosistemov, degradacije tal oziroma prostora).

²⁹ Stroški virov so ovrednotena raba naravnih dobrin (na primer vode, tal, gozda).

³⁰ UL C, št. 321 z dne 29. 12. 2006.

³¹ UL C, št. 83 z dne 30. 3. 2010.

³² Ali na pravico do ustanavljanja podjetij (49. člen PDEU) in svobodno opravljanje storitev (56. člen PDEU).

³³ Zadeva št. C-280/00 z dne 24. 7. 2003 – Altmark Trans GmbH (v nadaljevanju: zadeva Altmark).

drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture. ZGJS ureja:

- razmerja med državo ali občino, izvajalcem GJS in uporabniki GJS,
- način izvajanja GJS,
- oblike izvajanja GJS (režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, dodeljena koncesija) in
- obveznost določitve cen GJS in mehanizmov za njihovo oblikovanje in določanje v zakonu oziroma v odloku lokalne skupnosti v skladu z zakonom.

V drugem odstavku 1. člena ZGJS določa, da se z GJS zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Po 3. členu ZGJS mora vlada z uredbo predpisati način opravljanja republiške (državne) GJS, lokalna skupnost pa z odlokom način opravljanja občinske GJS. Predpisi pristojnih ministrov urejajo tehnične, oskrbovalne, stroškovne, organizacijske in druge standarde ter normative za opravljanje GJS. V uredbi ali odloku se uredijo način opravljanja GJS, pogoji za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin (oziroma proizvodi in storitve GJS), viri financiranja in način njihovega oblikovanja (to je tudi oblikovanje in določanje cen storitev GJS).

V skladu z določbami 4. člena ZGJS lahko na podlagi pooblastila iz zakona vlada z uredbo, občina pa z odlokom predpiše, da se poleg javnih dobrin iz drugega odstavka 1. člena ZGJS zagotavljajo še drugi proizvodi in storitve na način in v oblikah, ki jih zakon določa za GJS, kadar:

- so takšne dejavnosti pogoj za izvrševanje nalog iz njene pristojnosti;
- so takšne dejavnosti pogoj za izvrševanje gospodarskih, socialnih ali ekoloških funkcij države oziroma lokalne skupnosti;
- država ali občina prevzame subsidiarno sanacijsko odgovornost.

V 5. členu ZGJS določa, da so javne dobrine pod enakimi, z zakonom ali odlokom občine določenimi pogoji dostopne vsakomur ter da:

- je obvezna uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z obveznimi GJS, če zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis za posamezne primere ne določa drugače;
- ni obvezna uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z izbirnimi GJS, če zakon ali odlok občine za posamezne primere ne določa drugače.

Finančne vire GJS na splošno ureja 8. člen ZGJS, po katerem se GJS financirajo:

- s ceno javnih dobrin,
- iz proračunskih sredstev (s sofinanciranjem dejavnosti ali subvencioniranjem cen GJS) in
- iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti.

Iz proračuna države (občine) se v skladu z določbami 60. člena ZGJS financirajo tudi GJS, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva. V skladu z 8. členom ZGJS mora država zagotavljati sredstva v državnem proračunu za financiranje državnih GJS, občina pa v občinskem proračunu za financiranje izbirnih občinskih GJS. Proračunsko financiranje obveznih občinskih GJS pa se razmeji med državo in občino na način, ki ga določa zakon.

V 26. členu ZGJS določa, da ustanovitelj javnega podjetja (država ali občina) določa posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin ter odloča o njihovih cenah oziroma tarifah.

V prvem odstavku 59. člen ZGJS določa, da uporabniki GJS za uporabo javnih dobrin, ki so izmerljive po posameznem uporabniku ali določljivi skupini uporabnikov GJS, plačujejo ceno proizvoda ali storitve, ki je lahko tudi v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila. Po tretjem in četrtem odstavku 59. člena ZGJS se cena za uporabo javnih dobrin lahko določi diferencirano po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih ali nudenih storitev GJS ter rednosti njihove uporabe. Poleg tega se lahko cena za uporabo javnih dobrin uporabniku tudi subvencionira (ali sofinancira) iz proračunskih sredstev.

Obveznost reguliranja teh cen določa drugi odstavek 59. člena ZGJS, po katerem se cene oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom.

1.3.1.2 Zakon o kontroli cen

ZKC ureja kontrolo nad cenami blaga in storitev na območju Republike Slovenije, ki jo izvajajo državni organi. V drugem odstavku 10. člena ZKC določa, da se ukrep kontrole cen lahko uvede na katerikoli stopnji proizvodnje ali prometa blaga ali opravljanja storitev, v uredbi o uvedbi ukrepa kontrole cen pa se mora določiti, na katero stopnjo proizvodnje, prometa ali opravljanja storitev se ukrep nanaša.

ZKC praviloma ureja kontrolo končnih ali maloprodajnih cen (ali drobnoprodajnih cen³⁴), ki poleg prodajne cene (ki pripada izvajalcu storitve) vključuje še vse predpisane dajatve (ki niso prihodek izvajalca storitve, temveč so prihodek države oziroma občine ali drugega organa oblasti), ter določa sistem obvezne spremembe (znižanja) reguliranih maloprodajnih cen v primeru, če se znižajo ali ukinejo predpisane dajatve k prodajni ceni (in sicer takoj, v skladu s predpisom o uvedbi ali znižani dajatvi in brez predhodne pridobitve soglasja k spremembi cene). S tem se preprečuje neupravičeno povišanje reguliranih prodajnih cen na račun znižanih ali ukinjenih dajatev, s čimer vlada uresničuje tudi cilje uravnavanja maloprodajnih cen (ali politiko stabilnosti cen).

Po prvem odstavku 8. člena ZKC vlada z uredbo določi ustrezne ukrepe kontrole cen, kadar:

1. je to nujno zaradi doseganja ciljev in ukrepov gospodarske politike, ki so določeni z akti državnega zbora;
2. gre za dejavnosti, v katerih ima posamezno podjetje ali enota, ki samostojno opravlja dejavnost, ali nekaj podjetij monopolni ali obvladujoč položaj, pa so te dejavnosti nujne za zadovoljevanje potreb ljudi in organizacij;
3. nastanejo ali se utemeljeno pričakujejo hude motnje na trgu pri gibanju cen, pa pri tem ne gre za redna sezonska nihanja;
4. bi prišlo na trgu do cen, ki bi ogrozile redno preskrbo potrošnikov in bi bile te cene posledica elementarnih in drugih množičnih nesreč;
5. gre za prodajo blaga iz državnih blagovnih rezerv;
6. gre za državni odkup na podlagi zakona;

³⁴ Izraz uporablja Statistični urad Republike Slovenije, ki je drobnoprodajno ceno opredelil kot končno prodajno ceno, ki jo plačajo potrošniki za nakup izdelkov ali storitev široke porabe in vključuje tudi predpisan davek in preostale dajatve.

7. gre za uskladitev cen z obveznostmi, ki jih je Republika Slovenija sprejela z mednarodnimi pogodбами;
8. gre za dovoljene oblike državne pomoči ali so za uvoz predpisane posebne dajatve.

Zaradi razloga iz 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC lahko ukrep kontrole cen na podlagi tretjega odstavka 8. člena ZKC traja, dokler zanj obstaja razlog, vendar ne dlje kot eno leto, vlada pa lahko v utemeljenih primerih ukrep obnovi na podlagi predhodne analize stanja.

Vlada je z Uredbo o listi blaga in storitev, za katere se uporabljajo ukrepi kontrole cen³⁵, določila, da se ukrepi kontrole cen zaradi razloga iz 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC med drugim uporabljajo tudi za naslednje storitve občinskih obveznih GJS varstva okolja:

- storitve zbiranja, čiščenja in distribucije pitne vode,
- storitve odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda,
- storitve zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov ter
- storitve odlaganja komunalnih odpadkov.

Po tretjem odstavku 3. člena ZKC mora vlada pri določanju ukrepov kontrole cen upoštevati, da lahko določi le tiste ukrepe, ki so nujni glede na razlog ukrepa, ki v najmanjši meri omejujejo konkurenco, so najbližji normalnim tržnim razmeram in najhitreje pripeljejo do odprave razlogov za ukrepe kontrole cen.

V 9. členu ZKC določa naslednje ukrepe kontrole cen:

- določitev najvišje cene, pri čemer podjetja ne smejo prodajati blaga nad to ceno, lahko pa pod njo;
- določitev trdne (fiksne) cene, pri čemer podjetja ne smejo prodajati blaga ne po višji in ne po nižji ceni;
- določitev najnižje cene, pri čemer podjetja ne smejo določiti ali sprejeti nižje cene;
- določitev elementov cene, pri čemer se določijo najvišja, trdna ali najnižja cena za posamezne sestavine ali več sestavin;
- določitev mehanizma cen, pri čemer se določijo način oblikovanja cen, sestavine, ki jih podjetje sme ali mora ali ne sme upoštevati, in merila, po katerih se cene ali njihove sestavine morajo ali smejo oblikovati (na primer borzne cene);
- pridobitev predhodnega soglasja k cenam, pri čemer se cena ne more določiti ali spremeniti brez predhodnega soglasja;
- vračanje cen na določeno raven, pri čemer mora podjetje določiti cene, ki so veljale pred zvišanjem ali znižanjem, kot so bile te cene ugotovljene v aktu vlade;
- predhodna prijava cen, pri čemer morajo podjetja ministrstvu prijaviti veljavne cene in vsako njihovo spremembo;
- obvezno redno ali občasno pošiljanje podatkov o cenah za posamezno blago ali več vrst blaga na podlagi odredbe ministra.

Po določbah 12. člena ZKC morajo državni organi, drugi organi in organizacije z javnimi pooblastili in organi občin v aktih, s katerimi določajo podjetjem pogoje za pridobitev pravic, pooblastil in koristi in

³⁵ Uradni list RS, št. 80/00, 17/04.

sklenitev pogodb³⁶, določiti tudi pogoj, da so podjetja uskladila cene z ukrepi kontrole cen v obdobju zadnjih treh let. V teh aktih morajo navedeni organi še določiti, da smejo tudi preklicati odločitve o pridobitvi pravic, pooblastil in koristi, ki še niso v celoti realizirane, ter razdreti sklenjene pogodbe, če podjetje cen (v času po sklenitvi pogodbe) ni uskladilo z uveljavljenimi ukrepi kontrole cen³⁷.

Vlada lahko določi (prvi odstavek 13. člena ZKC) primeren ukrep kontrole cen tudi, če ugotovi, da je dosedanja cena blaga enega ali več podjetij previsoka ali da je zvišanje nesorazmerno glede na mednarodni razvoj cen, splošni indeks cen gospodarske panoge ali splošno zvišanje cen v tej gospodarski panogi. Na podlagi devetega odstavka 13. člena ZKC lahko primeren ukrep kontrole cen za cene občinskih javnih služb določi tudi pristojni organ občine.

1.3.1.3 Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

ZJZP je zakon, ki opredeljuje ravnanja javnega in zasebnega partnerja pri sodelovanju na področju financiranja, projektiranja, izgradnje, nadzora, organizacije in upravljanja, vzdrževanja ter izvajanja dejavnosti javnih služb. Na podlagi 11. člena ZJZP sta vlada oziroma predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti pristojna za sprejem odločitve o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva³⁸. Poleg tega imata vlada oziroma predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti še naslednje naloge:

- določata politiko na področju javno-zasebnega partnerstva oziroma ga načrtujeta;
- sprejemata predpise in druge splošne akte, ki urejajo način izvajanja javno-zasebnega partnerstva;
- sprejemata druge predpise in druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja izvajanja javno-zasebnega partnerstva;
- sprejemata predpise in druge splošne akte, ki urejajo plačila storitev javno-zasebnega partnerstva, in skladno s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu določata cene dobrin in storitev javno-zasebnega partnerstva ali dajeta soglasje k cenam;
- izdajata posamične akte, povezane s sklepanjem, izvajanjem in prenehanjem javno-zasebnega partnerstva;
- nadzorujeta izvajalce javno-zasebnega partnerstva.

ZJZP določa obvezna ravnanja ali naloge javnega in zasebnega partnerja v postopku nastajanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva, s čimer med drugim tudi dopolnjuje ureditev zagotavljanja GJS v obliki koncesije v ZGJS. V skladu z 10. členom ZJZP mora javni partner³⁹ pri nastajanju in izvajanju razmerja

³⁶ To so akti, ki urejajo dodeljevanje uvoznih kontingentov in dovoljenj, podeljevanje koncesij, nakup blaga in uporabo storitev za opravljanje nalog in dejavnosti teh organov, stimulacije in subvencije, dotacije, nadomestila ali kompenzacije, druge finančne intervencije, ukrepe aktivne politike zaposlovanja in druge ukrepe (drugi odstavek 12. člena ZKC).

³⁷ Šteje se, da podjetje ni uskladilo cen z ukrepi kontrole cen, če je to ugotovljeno s pravnomočno odločbo organa tržne inšpekcije (tretji odstavek 12. člena ZKC).

³⁸ Obliki javno-zasebnega partnerstva sta pogodbeno partnerstvo (koncesijsko ali javno-naročniško partnerstvo) in statusno (institucionalno) partnerstvo.

³⁹ Javni partner je država ali samoupravna lokalna skupnost, ki v razmerju javno-zasebnega partnerstva v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva, oziroma drug javni partner, ki je pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma druga oseba, ki je javni naročnik po določbah zakona, ki ureja javna naročila, in lahko sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva samo, če tako določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis.

javno-zasebnega partnerstva ves čas ravnati tako, da ne krši predpisov o dopustnosti in spremljanju državnih pomoči. V skladu s 135. členom ZJZP ima javni partner pravico in dolžnost nadzorovati izvajanje pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu skladno z dogovorjenim načrtom nadzora in zagotavljanja kakovosti.

1.3.1.4 Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti

V letu 2007 je bila z ZPFOLERD v slovenski pravni red prenesena Direktiva Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij⁴⁰ (v nadaljevanju: direktiva o preglednosti finančnih odnosov 2006/111/ES). Obenem je poleg Slovenskih računovodskih standardov⁴¹ (v nadaljevanju: SRS (2006)), ki so to področje urejali v SRS 35 (2006) – Računovodsko spremljanje gospodarskih javnih služb, ZPFOLERD uredil preglednost finančnih odnosov med organi oblasti in javnimi podjetji⁴² ter podjetji, ki so jim bile podeljene posebne ali izključne pravice, in podjetji, ki so pooblaščenca za opravljanje GJS. Hkrati naj bi zagotavljal, da organi oblasti ne bi dodeljevali pomoči, ki bi bile nezdržljive z notranjim trgom, ter preprečeval navzkrižno subvencioniranje med različnimi dejavnostmi. Z 18. 5. 2011 je bil z ZPFOLERD-1 vzpostavljen nov sistem zagotavljanja preglednosti finančnih odnosov, poleg tega se je zožil krog zavezancev in njihovih obveznosti ter obveznosti organov oblasti glede poročanja o preglednosti finančnih odnosov Evropski komisiji v skladu z direktivo o preglednosti finančnih odnosov 2006/111/ES. Ker navedena direktiva določa razmeroma visok prag za obveznost poročanja Evropski komisiji, je ZPFOLERD-1 k poročanju o preglednosti finančnih odnosov zavezal razmeroma malo subjektov v državi, in sicer:

- javna podjetja oziroma izvajalce z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili, katerih letni čisti prihodek v dveh poslovnih letih pred poslovnim letom, v katerem uživajo izključno ali posebno pravico, znaša 40 milijonov evrov ali več, ter
- javne kreditne institucije, katerih bilančna vsota znaša 800 milijonov evrov ali več.

Preglednost finančnih odnosov po ZPFOLERD in ZPFOLERD-1 se nanaša na poročanje o dodelitvi in uporabi javnih sredstev⁴³ za naslednje namene:

- poravnava izgub iz poslovanja,
- zagotovitev kapitala,
- nepovratna sredstva (subvencije, dotacije in podobno) ali posojila, dodeljena pod bolj ugodnimi pogoji od tržnih pogojev,
- zagotavljanje finančne prednosti z odpovedjo dobičku ali izterjavi zapadlih dolgov (na primer z odpisom terjatev),

⁴⁰ UL L, št. 318 z dne 17. 11. 2006.

⁴¹ 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).

⁴² Javno podjetje po tem zakonu je vsako podjetje, nad katerim imajo organi oblasti neposredno ali posredno prevladujoč vpliv zaradi svojega lastništva, svojega finančnega sodelovanja v njih ali predpisov in drugih pravnih aktov, ki urejajo poslovanje teh podjetij.

⁴³ Sredstva, ki jih ne glede na njihovo obliko državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti dodelijo javnemu podjetju ali izvajalcu z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili neposredno ali posredno prek drugega javnega podjetja (9. točka prvega odstavka 3. člena ZPFOLERD-1).

- odpoved običajnemu nadomestilu za uporabo javnih sredstev,
- povračilo za finančna bremena, ki jih naložijo državni in občinski organi oblasti.

Med drugim je v 8. točki 3. člena ZPFOLERD-1 opredelil tudi pojem nadomestilo, in sicer gre za prihodek od prodaje blaga in storitev na podlagi reguliranih ali kontroliranih cen, predpisanih tarif ali prispevkov tržnih dejavnosti⁴⁴, ki se izvajajo na podlagi podeljene pravice ali pooblastila, in prispevka ali prihodka iz povračil stroškov iz izvajanja naloženih obveznosti v splošnem interesu, ki niso vračunani v cene ali tarife.

Po 7. členu ZPFOLERD so morali vsi izvajalci GJS (ki so izvajalci z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili) voditi ločene računovodske evidence po posameznih dejavnostih, poleg tega jim ni bilo dovoljeno uporabiti javnih in drugih sredstev, ki so jih prejeli v zvezi z dejavnostjo, ki so jo opravljali na podlagi pravic ali pooblastila, za financiranje drugih dejavnosti. Od 18. 5. 2011 pa 12. člen ZPFOLERD-1 k prej navedenemu ravnanju zavezuje samo nekatere izvajalce GJS⁴⁵.

Po 8. členu ZPFOLERD in 8. členu ZPFOLERD-1 so morali izvajalci GJS za vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnostih oziroma za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do njihovih virov na dejavnosti GJS in druge dejavnosti uporabljati objektivno upravičena sodila, ki so temeljila na načelih stroškovnega računovodstva oziroma računovodskih načelih. Izvajalec GJS je moral po ZPFOLERD za dejavnosti GJS in za druge dejavnosti oblikovati poslovno-izidna mesta ter za vsako poslovno-izidno mesto ugotavljati prihodke ter na njem nastale in njemu prisojene stroške⁴⁶. V 8. členu je ZPFOLERD-1 določil, da morajo sodila za razporejanje posrednih stroškov po dejavnostih temeljiti na aktivnostih, ki te stroške povzročajo. Če teh aktivnosti ni mogoče določiti, se morajo uporabiti sodila delitve posrednih stroškov na podlagi deleža neposrednih stroškov. Določitev in spremembo teh sodil mora sprejeti nadzorni organ posameznega izvajalca GJS, izvajalec GJS pa jih mora uporabljati dosledno vsako poslovno leto, ob zaključku leta pa ugotoviti odmike dejanskih stroškov od ocene na enoto proizvoda ali storitve.

1.3.1.5 Pravila o financiranju storitev splošnega gospodarskega pomena in o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve ali storitve splošnega gospodarskega pomena po PES in PDEU

Storitve splošnega pomena so storitve, ki jih javni organi države članice razvrstijo kot storitve v splošnem interesu in se torej zanje uporabljajo posebne obveznosti javne službe. Pojem zajema gospodarske dejavnosti in negospodarske storitve, pri čemer slednje niso predmet posebne zakonodaje Evropske unije ter niso zajete s pravili o notranjem trgu in konkurenci iz PES oziroma PDEU. Storitve splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju: SSGP), to so tudi storitve GJS po slovenskem pravnem redu, so gospodarske dejavnosti, ki se opravljajo v splošno javno korist in se na trgu brez javnega posredovanja ne bi opravljale (oziroma bi se opravljale pod drugačnimi pogoji v smislu kakovosti, varnosti, cenovne dostopnosti, enake obravnave ali splošnega dostopa). Obveznosti javne službe se naložijo izvajalcu s

⁴⁴ Tržna dejavnost je pridobitna ali nepridobitna dejavnost, ki se financira s prodajo blaga in storitev na prostem ali reguliranem trgu ali nosi finančna tveganja iz povpraševanja na trgu (2. točka 3. člena ZPFOLERD-1).

⁴⁵ Katerih letni čisti prihodek je v dveh poslovnih letih pred poslovnim letom, v katerem so uživali izključno ali posebno pravico, znašal 40 milijonov evrov ali več.

⁴⁶ 5. točka drugega odstavka 8. člena ZPFOLERD.

pooblastilom in na podlagi merila splošnega interesa, s čimer se zagotovi, da se služba opravlja pod pogoji, ki omogočajo izpolnjevanje njene naloge⁴⁷.

Po prvem odstavku 87. člena PES oziroma prvem odstavku 107. člena PDEU je načeloma vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica (ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih ali občinskih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga⁴⁸), nezdržljiva z notranjim trgovom, če prizadene trgovino med državami članicami (razen izjem, določenih v drugem in tretjem odstavku 87. člena PES oziroma 107. člena PDEU).

Temeljno podlago za določitev pravil za ugotavljanje združljivosti državne pomoči pri SSGP, kar so tudi storitve GJS po slovenskem pravnem redu, predstavlja zadeva Altmark, v kateri je sodišče odločilo, da nadomestilo⁴⁹ za javne storitve ali SSGP ne pomeni državne pomoči po 87. členu PES (oziroma 107. členu PDEU) pod pogojem, da so kumulativno izpolnjeni štirje pogoji (merila):

- (1) podjetje, ki prejme nadomestilo, mora dejansko izpolnjevati obveznosti javne službe, te obveznosti pa morajo biti jasno opredeljene;
- (2) parametre, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, je treba določiti vnaprej na objektivni in pregleden način;
- (3) nadomestilo ne sme presegati zneska, potrebnega za pokrivanje vseh ali nekaterih stroškov, ki nastanejo zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe, ob upoštevanju ustreznih prejemkov in zmernega (ali razumnega) dobička;
- (4) če podjetje, ki naj bi izpolnjevalo obveznosti javne službe, v danem primeru ni izbrano v skladu s postopkom oddaje javnih naročil⁵⁰, ki naj bi omogočil izbiro ponudnika, sposobnega, da te storitve zagotovi po najnižjih stroških, je treba stopnjo potrebnega nadomestila določiti na podlagi analize stroškov, ki bi nastali v povprečnem, dobro vodenem in ustrezno opremljenem podjetju⁵¹.

⁴⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Okvir kakovosti za storitve splošnega pomena v Evropi, COM(2011)900 z dne 20. 12. 2011.)

⁴⁸ Ožje je izraz državna pomoč opredeljen v 3. členu Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10 (14/13-popr.), 101/13), po katerem so državne pomoči samo izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev.

⁴⁹ V zadevi Altmark pojem nadomestilo ni bil obrazložen, se pa uporablja v zvezi z nadomestilom, ki se izplača po Uredbi Sveta (EGS) št. 1191/69 z dne 26. junija 1969 o ukrepanju držav članic glede obveznosti javne službe v železniškem in cestnem prometu ter prometu po celinskih plovih poteh (UL L, št. 156 z dne 28. 6. 1969), ki je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 1893/91 z dne 20. junija 1991 (UL L, št. 169 z dne 20. 6. 1991).

⁵⁰ Za izpolnjevanje četrtega pogoja (merila) iz sodbe v zadevi Altmark (poleg odprtega postopka) zadostuje tudi omejeni postopek, razen če je zainteresiranim izvajalcem onemogočeno sodelovanje v razpisu brez utemeljenih razlogov. Po drugi strani konkurenčni dialog ali postopek s pogajanjem po predhodni objavi pritožbenemu organu podeljuje široko diskrecijsko pravico in lahko omejuje sodelovanje zainteresiranih subjektov, zato se lahko le v izjemnih primerih šteje za zadostnega za izpolnjevanje četrtega pogoja iz sodbe v zadevi Altmark. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu ne more zagotoviti, da se v postopku izbere ponudnik, ki lahko navedene storitve opravlja z najnižjimi stroški za skupnost (Sporočilo Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, UL C, št. 8 z dne 11. 1. 2012).

⁵¹ Pojem dobro vodeno podjetje vključuje upoštevanje nacionalnih, mednarodnih ali računovodskih standardov Evropske unije.

Sodišče je v zadevi Altmark odločilo, če nadomestilo za javne storitve ali SSGP ne izpolnjuje prej navedenih pogojev in so izpolnjeni splošni pogoji za državno pomoč po prvem odstavku 87. člena PES (oziroma prvem odstavku 107. člena PDEU), nadomestilo pomeni državno pomoč, ki jo je treba v skladu s tretjim odstavkom 88. člena PES (oziroma tretjim odstavkom 108. člena PDEU) priglasiti Evropski komisiji, da odloči, ali je državna pomoč dovoljena oziroma združljiva z notranjim trgom. Pogoji (merila) iz zadeve Altmark predstavljajo tudi temeljne usmeritve za sistemsko enotno ureditev oblikovanja, določanja in nadziranja cen storitev GJS v slovenskem pravnem redu, da bi se izognili tveganju, da je bilo izvajalcu GJS dodeljeno prekomerno nadomestilo za izvajanje GJS ali nedovoljena (nezdružljiva) državna pomoč. Nanašajo se namreč na pogoje financiranja GJS in skušajo preprečiti izkrivljanje konkurence zaradi financiranja iz javnih sredstev ali podobnih ugodnosti, ki jih dodelijo državni (ali občinski) subjekti podjetjem, ki opravljajo gospodarsko dejavnost (to je kakršna koli dejavnost, v okviru katere se na trgu ponujajo blago in storitve).

Evropska komisija je v letu 2005 za dovoljeno ali združljivo pomoč določila državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve ali SSGP, in sicer z:

- Odločbo št. 2005/842/ES⁵² (v nadaljevanju: odločba Komisije), ki je določala pogoje za presojo združljivosti državne pomoči v obliki nadomestila⁵³ za javne storitve z drugim odstavkom 86. člena PES, ki je ni bilo treba predhodno priglasiti Evropski komisiji⁵⁴, če so bili izpolnjeni določeni pogoji iz te odločbe, in
- Okvirom Skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve⁵⁵ (v nadaljevanju: okvir Skupnosti), ki je določil pogoje za presojo združljivosti državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, ki niso bile zajete z odločbo Komisije in jih je bilo treba priglasiti zaradi večje nevarnosti izkrivljanja konkurence.

Evropska komisija je 20. 12. 2011 sprejela nova pravila o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve ali SSGP, ki so nadomestila odločbo Komisije in okvir Skupnosti in ki poleg tega, da določajo pogoje za oceno združljivosti državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve ali SSGP, tudi pojasnjujejo ključna načela državne pomoči in v teh pravilih uporabljene osnovne pojme, na primer razliko med gospodarsko⁵⁶ in negospodarsko dejavnostjo⁵⁷, razmerje med pravili o državni pomoči in

⁵² Odločba Komisije z dne 28. novembra 2005 o uporabi člena 86 (2) Pogodbe ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, UL L, št. 312 z dne 29. 11. 2005.

⁵³ V odločbi komisije pojem nadomestilo ni bil obrazložen.

⁵⁴ Iz obveznosti priglasitve so bila izvzeta nadomestila za javne storitve, dodeljena podjetjem, katerih povprečni letni promet pred obdavčitvijo, ki je vključeval vse dejavnosti, ni presegal 100 milijonov evrov (v obdobju dveh finančnih let pred letom, v katerem je bila SSGP dodeljena) in letno nadomestilo za zadevno storitev ni presegalo 30 milijonov evrov, ter nadomestila za javne storitve, dodeljena bolnišnicam in podjetjem za socialna stanovanja.

⁵⁵ UL C, št. 297 z dne 29. 11. 2005.

⁵⁶ Gospodarska dejavnost je kakršna koli dejavnost, v okviru katere se na trgu ponujajo blago in storitve. Da bi se določena storitev lahko štela za gospodarsko dejavnost v skladu s pravili notranjega trga (prost pretok storitev in svoboda ustanavljanja), mora biti plačljiva. Vendar ni nujno, da storitev plačajo tisti, ki imajo od nje koristi. Gospodarska narava storitve ni odvisna od pravnega statusa ponudnika storitve (kot je na primer neprofitni organ) ali narave storitve, ampak od načina, kako je določena storitev dejansko zagotovljena, organizirana in financirana.

⁵⁷ Negospodarske dejavnosti (ali storitve) so na splošno dejavnosti, ki so neločljivo povezane s posebnimi pravicami uradnega organa in jih izvaja država (občina), to je kadar država izvaja javna pooblastila ali kadar organi, ki izvirajo iz države, svoje dejavnosti opravljajo kot javni organi.

pravili na področju javnih naročil, da bi nacionalnim, regionalnim in lokalnim oblastem olajšala uporabo teh pravil, ter uvajajo preprostejša pravila za SSGP, ki so majhne, lokalnega pomena ali sledijo posebnim družbenim ciljem. Nova pravila sestavljajo naslednji štirje instrumenti, ki veljajo za vse organe (nacionalne, regionalne, lokalne), ki dodeljujejo nadomestila za javne storitve ali SSGP:

- Sporočilo Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena⁵⁸, ki pojasnjuje ključne pojme, ki se upoštevajo pri uporabi pravil o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve ali SSGP.
- Sklep št. 2012/21/EU⁵⁹ (v nadaljevanju: sklep Komisije), ki je z 31. 1. 2012 nadomestil odločbo Komisije in ki določa pogoje, pod katerimi za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve ali SSGP ne velja obveznost predhodne priglasitve v skladu s tretjim odstavkom 108. člena PDEU, saj se lahko šteje, da je državna pomoč združljiva z drugim odstavkom 106. člena PDEU.

Sklep Komisije je poleg bolnišnic in socialnih stanovanj iz obveznosti priglasitve izvzel številne socialne storitve, za druge SSGP pa je prag za priglasitev s 30 milijonov evrov (po odločbi Komisije) znižal na 15 milijonov evrov. Po drugem in tretjem odstavku 2. člena sklepa Komisije se ta sklep uporablja le, če obdobje, za katero je podjetje pooblaščen za opravljanje SSGP, ne presega desetih let. Če obdobje pooblastitve presega deset let, se ta sklep uporablja le, kadar mora izvajalec službe ali dejavnosti splošnega gospodarskega pomena zagotoviti veliko naložbo, ki se mora amortizirati v daljšem obdobju v skladu s splošno veljavnimi računovodskimi načeli. Če med obdobjem pooblastitve pogoji za uporabo tega sklepa niso več izpolnjeni, se pomoč priglasí v skladu s tretjim odstavkom 108. člena PDEU.

- Sporočilo Komisije – Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve (2011)⁶⁰ (v nadaljevanju: okvir Unije), ki je z 31. 1. 2012 nadomestil okvir Skupnosti, za ocenjevanje visokih zneskov nadomestil za javne storitve, ki jih je treba priglasiti Evropski komisiji. Okvir Unije je uvedel:
 - natančnejšo metodologijo za določitev zneska nadomestila ali neto stroškov izpolnjevanja obveznosti javne storitve⁶¹ (tako imenovano metodologijo NAC⁶²);
 - zahtevo, da države članice uvedejo spodbude za učinkovitost izvajanja SSGP;
 - zahtevo, da javni organi upoštevajo pravila o javnem naročanju ob pooblastitvi izvajalca SSGP za opravljanje javne storitve⁶³, in
 - zahtevo, da izvajalci SSGP spoštujejo direktivo o preglednosti finančnih odnosov 2006/111/ES.

⁵⁸ UL C, št. 8 z dne 11. 1. 2012.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ UL C, št. 8 z dne 11. 1. 2012.

⁶¹ V skladu z metodologijo neto stroškov izpolnjevanja obveznosti javne storitve se dejanski ali pričakovani neto stroški, potrebni za izpolnjevanje obveznosti javne storitve, izračunajo kot razlika med celotnimi neto stroški izbranega izvajalca javne storitve ter neto stroški ali dobičkom njegove druge (tržne) dejavnosti.

⁶² Angl.: *Net Avoided Cost*.

⁶³ To vključuje spoštovanje načel preglednosti, enakega obravnavanja in nediskriminacije, ki izhajajo neposredno iz PDEU in sekundarnega prava Evropske unije.

V skladu z metodologijo NAC⁶⁴ se dejanski ali pričakovani neto stroški⁶⁵, potrebni za izpolnjevanje obveznosti GJS, izračunajo kot razlika med neto stroški izbranega izvajalca GJS, kadar izpolnjuje obveznosti GJS, ter njegovimi neto stroški ali dobičkom, če deluje brez navedenih obveznosti (to so stroški in dobiček tiste tržne dejavnosti, ki bi jo gospodarski subjekt izvajal tudi v primeru, če ne bi izvajal GJS oziroma drugih nalog po pooblastilu javnega organa). Če izračun po metodologiji NAC ni izvedljiv, se lahko uporabi tudi tako imenovana metoda na podlagi razporeditve stroškov, po kateri se neto stroški, potrebni za izpolnjevanje obveznosti GJS, izračunajo kot razlika med stroški in prihodki izbranega izvajalca pri izpolnjevanju obveznosti GJS, kot so določeni in ocenjeni v aktu o pooblastitvi. Pozornost je treba nameniti tudi pravilni oceni stroškov, ki bi se jim izvajalec GJS po pričakovanju lahko izognil, in prihodkov, ki jih ne bi imel, če ne bi izpolnjeval obveznosti javne storitve. Pri izračunu neto stroškov je treba oceniti koristi, ki jih ima izvajalec GJS, vključno z nematerialnimi koristmi, če je to mogoče⁶⁶.

Če pravila o javnem naročanju ali preglednosti finančnih odnosov med javnimi organi in izvajalci GJS niso upoštevana, Evropska komisija šteje, da državna pomoč vpliva na razvoj trgovine na notranjem trgu v obsegu, ki je v nasprotju z interesi Evropske unije, in ni združljiva z drugim odstavkom 106. člena PDEU.

- Uredba Komisije (EU) št. 360/2012 z dne 25. aprila 2012 o uporabi členov 107. in 108. Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* za podjetja, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena⁶⁷ (v nadaljevanju: uredba *de minimis* za SSGP), ki določa, da se za pomoč *de minimis*⁶⁸ šteje, da ne izpolnjuje vseh meril iz prvega odstavka 107. člena PDEU in je zato izvzeta iz obveznosti priglasitve po tretjem odstavku 108. člena PDEU, če skupen znesek pomoči ne presega 500.000 evrov v katerem koli obdobju treh proračunskih let.

Po osmem odstavku 2. člena uredbe *de minimis* za SSGP ponudnik (ali izvajalec GJS) za isto SSGP ne sme prejeti nadomestila na podlagi sklepa ali okvira za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve ter hkrati na podlagi navedene uredbe, saj bi to povzročilo prekomerno nadomestilo.

Način ocenjevanja nadomestil za javne storitve po veljavnih pravilih za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve ali SSGP je predstavljen na sliki 1.

⁶⁴ Navodila o uporabi metodologije NAC so v Prilogi 4 k Direktivi 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami, UL L št. 108 z dne 24. 4. 2002 (26. točka okvira Unije).

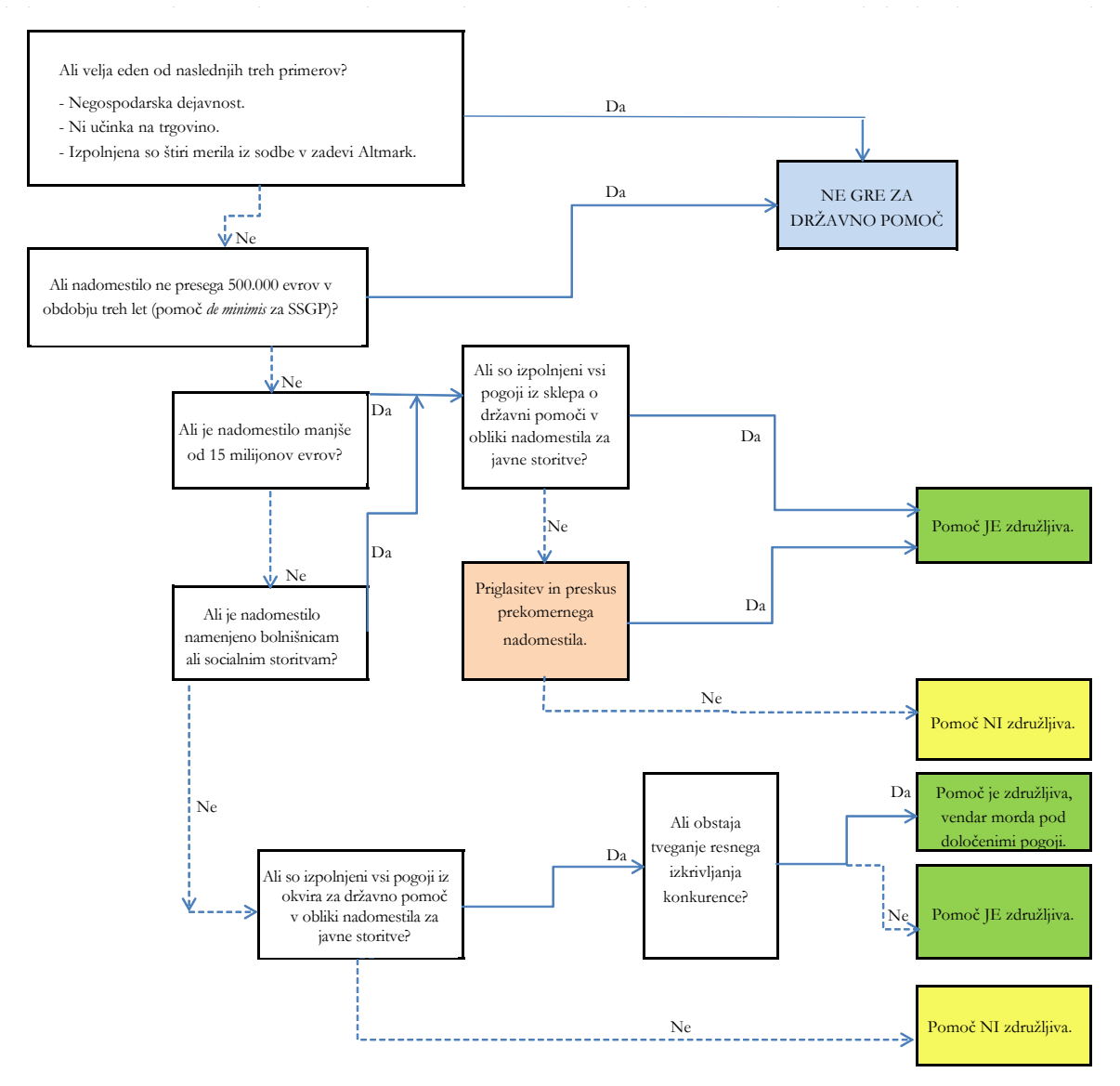
⁶⁵ To so neto stroški, kot so določeni v 25. točki okvira Unije, ali stroški, zmanjšani za prihodke, kadar metodologije NAC ni mogoče uporabiti (21. točka okvira Unije).

⁶⁶ 25. točka okvira Unije.

⁶⁷ UL L, št. 114 z dne 26. 4. 2012.

⁶⁸ Pomeni manjši znesek pomoči, ki nima potencialnega vpliva na konkurenco in trgovino med državami članicami.

Slika 1: Način ocenjevanja nadomestil za javne storitve ali SSGP



Vir: Navodila za uporabo pravil Evropske unije o državni pomoči, javnih naročilih in notranjem trgu za storitve splošnega gospodarskega pomena, zlasti storitve splošnega pomena za socialne storitve.

V skladu s pravili o državni pomoči v obliki nadomestila za SSGP je moral javni organ, ki je ponudnika pooblastil za opravljanje SSGP, zagotoviti, da se spoštujejo pravila o državni pomoči in da so pogoji, ki zagotavljajo skladnost odobrenega nadomestila s pravili o državni pomoči, razvidni v aktu o pooblastitvi tako, da je ponudnik z njimi v celoti seznanjen, saj ga bremeni tveganje, da bo moral vrniti nadomestilo, če je bilo dodeljeno v nasprotju s pravili o državni pomoči.

Evropska komisija je na podlagi sodne prakse v zadevi Altmark v odločbi Komisije in sklepu Komisije določila, da se državna pomoč v obliki nadomestila za opravljanje SSGP šteje za združljivo z notranjim trgov in izvzame iz zahteve po priglasitvi, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- Podjetje je za opravljanje SSGP pooblaščen z enim ali več uradnimi akti, obliko katerih lahko določi vsaka država članica in ki morajo določati:
 - naravo in trajanje obveznosti javnih storitev,
 - zadevna podjetja in ozemlje,
 - vrsto vseh izjemnih ali posebnih pravic, ki so dodeljene ali odobrene podjetju,
 - parametre za izračun, nadzor in pregled nadomestila, in
 - dogovore za preprečitev kakšnega koli prekomernega nadomestila in njegovo vračilo.
- Znesek nadomestila za opravljanje SSGP ne sme presegati zneska, ki je nujen za pokrivanje neto stroškov (ali razlike med upravičenimi stroški in prihodki), ki so nastali pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev, vključno z zmernim dobičkom⁶⁹.

Pri določanju zmernega dobička lahko države članice uvedejo merila, iz katerih izhajajo spodbude, ki se nanašajo zlasti na kakovost opravljene storitve in povečanje učinkovitosti proizvodnje. Neto stroški se lahko izračunajo kot razlika med stroški in pripadajočimi prihodki izvajanja SSGP (tako imenovana metoda na podlagi razporeditve stroškov) ali kot razlika med neto stroški podjetja z obveznostjo opravljanja SSGP in neto stroški ali dobičkom istega podjetja brez obveznosti opravljanja SSGP (tako imenovana metodologija NAC). Izračun stroškov mora temeljiti na splošno sprejetih načelih stroškovnega računovodstva, in sicer:

- če so dejavnosti zadevnega podjetja omejene na SSGP, je treba upoštevati vse njegove stroške;
- če podjetje opravlja tudi dejavnosti zunaj obsega dejavnosti, ki zagotavlja SSGP, se upoštevajo le stroški, povezani s SSGP;
- stroški, dodeljeni SSGP, lahko vključujejo vse spremenljive stroške, nastale pri opravljanju SSGP, sorazmeren prispevek k stalnim stroškom, skupnim SSGP in drugim dejavnostim, ter zmerni dobiček;
- stroški, povezani z naložbami, zlasti v zvezi z infrastrukturo, se lahko upoštevajo, kadar so potrebni za opravljanje SSGP.⁷⁰

Zaradi preprečevanja neupravičenega izkrivljanja konkurence je treba zagotoviti tudi, da se pri izračunu zneska nadomestila za opravljanje SSGP upoštevajo vsi prihodki od opravljanja SSGP, to je vsi prihodki, ki jih izvajalec SSGP ne bi imel, če ne bi bil pooblaščen za opravljanje zadevnih storitev. Če ima zadevno podjetje posebne ali izključne pravice v zvezi z dejavnostmi, ki niso SSGP, in te dejavnosti ustvarjajo dobičke, ki presegajo razumno mejo, ali če podjetje koristi druge, s strani države dodeljene ugodnosti, se te vštejejo v prihodek za izračun nadomestila za SSGP. Država članica se

⁶⁹ Zmerni dobiček pomeni stopnjo donosa kapitala, ki bi jo povprečno podjetje, ki razmišlja o tem, ali naj opravlja SSGP, potrebovalo v celotnem obdobju akta o pooblastitvi, pri čemer bi upoštevalo pripadajočo stopnjo tveganja. Stopnja tveganja je odvisna od zadevnega sektorja ter vrste storitve in nadomestila. Stopnja donosa kapitala pomeni notranjo stopnjo donosa na naloženi kapital podjetja v obdobju pooblastitve. Donos pomeni dobiček pred odbitkom obresti in davkov v zadevnem letu (sklep Komisije).

⁷⁰ 3. točka 5. člena sklepa Komisije.

lahko odloči, da je treba dobičke, ki izhajajo iz drugih dejavnosti zunaj obsega SSGP, v celoti ali delno dodeliti financiranju SSGP⁷¹.

- Država članica mora izvajati nadzor nad prekomernimi nadomestili za opravljanje SSGP oziroma redno preverjati in poskrbeti, da podjetja ne prejemajo prekomernega nadomestila (ali nezdržljive državne pomoči). Države članice morajo zahtevati, da zadevno podjetje vrne vsako izplačano prekomerno nadomestilo in posodobiti merila za izračun nadomestila v prihodnje. Kadar znesek prekomernega nadomestila ne presega 10 odstotkov zneska letnega nadomestila, se lahko takšno prekomerno nadomestilo prenese v naslednje obdobje in odšteje od zneska nadomestila za to obdobje.

Po evropskem pravnem redu se v področje SSGP uvršča vsaka gospodarska dejavnost, pri kateri je mogoče najti z akti oblasti določene posebne obveznosti v javnem interesu. Te obveznosti pa morajo biti naložene skladno z načeli in pravili prava Evropske unije in z ustreznim aktom nacionalne zakonodaje.

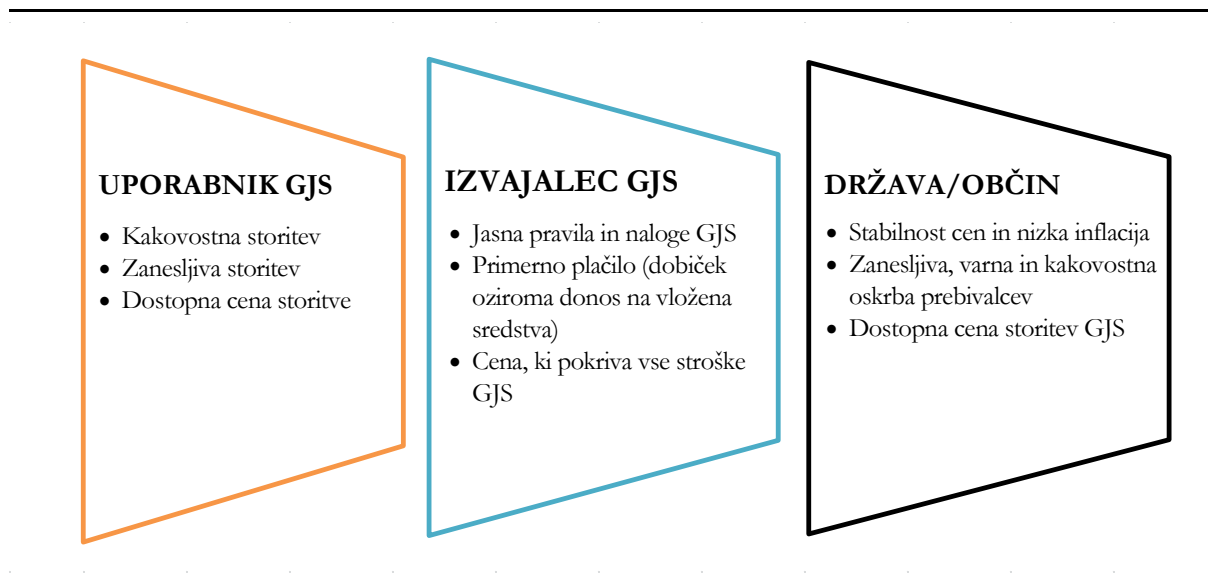
Republika Slovenija je morala v skladu s pravili o izvajanju in financiranju SSGP v PES oziroma PDEU ter odločbi Komisije oziroma sklepu Komisije in okviru Skupnosti oziroma okviru Unije s pravnimi normami urediti vsa pravna razmerja, ki se nanašajo na zagotavljanje in financiranje SSGP (to je GJS), tako da te delujejo na podlagi načel in pogojev (zlasti ekonomskih in finančnih), ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog, ter da zagotavljajo kakovostne, zanesljive, varne in cenovno dostopne storitve pod enakimi pogoji vsem uporabnikom. Pri tem je morala Republika Slovenija zagotavljati združljivost državnih pomoči v obliki nadomestila za opravljanje GJS, ki jih ni treba priglasiti Evropski komisiji, in izvajanje odločbe Komisije oziroma sklepa Komisije. Navedeno naj bi zagotovila s podrobnimi pravili o financiranju teh storitev in določanju višine nadomestila izvajalcu GJS za opravljene javne storitve (ali mehanizem za oblikovanje in določanje cen storitev GJS) in z rednim preverjanjem, da podjetja, pooblaščenca za izvajanje GJS, ne prejemajo prekomernega nadomestila. Evropski komisiji je treba vsaka tri leta oziroma vsaki dve leti predložiti tudi poročilo o izvajanju odločbe Komisije oziroma sklepa Komisije.

1.3.1.6 Način reguliranja cen in cenovna politika GJS na področju varstva okolja

Z GJS se zadovoljujejo interesi uporabnikov GJS (fizičnih in pravnih oseb), izvajalcev GJS ter države in občin.

⁷¹ 5. točka 5. člena odločbe Komisije in 9. točka 5. člena sklepa Komisije določata: "Kadar podjetje opravlja dejavnosti znotraj in zunaj obsega storitev splošnega gospodarskega pomena, se v internih računovodskih izkazih stroški in prejemki, povezani s storitvijo splošnega gospodarskega pomena, prikazujejo ločeno od tistih, ki so povezani z drugimi storitvami, prav tako pa so prikazani parametri za razporejanje stroškov in prihodkov. Stroški, povezani s katero koli dejavnostjo, ki se izvaja zunaj obsega storitve splošnega gospodarskega pomena, zajemajo vse neposredne stroške, ustrezen prispevek k skupnim stroškom in primeren donos kapitala. V zvezi z navedenimi stroški se ne dodeli nobeno nadomestilo."

Slika 2: Interesi deležnikov na področju GJS



Viri: ZGJS, ZKC, Bela knjiga o storitvah splošnega pomena⁷².

Cena javne dobrine je prodajna vrednost proizvoda ali storitve (brez DDV⁷³ in drugih dajatev), ki pokriva nastale stroške izvajanja GJS, oziroma je plačilo uporabnika GJS za opravljeno storitev ali uporabo izmerljivih materialnih javnih dobrin (proizvoda ali storitve). Osnovni vzrok za regulacijo cen storitev GJS je monopolni in prevladujoči položaj izvajalcev GJS, ki lahko vodi do zaračunavanja prekomernih cen.

Iz določb prvega odstavka 59. člena ZGJS izhaja, da je cena za uporabo javnih dobrin oblikovana vrednost ali plačilo na enoto proizvoda ali storitve, s katerim se ovrednoti količina dejansko opravljenih (izmerjenih⁷⁴) storitev posameznemu uporabniku ali določljivi skupini uporabnikov GJS (na primer v stanovanjskem objektu). Iz četrtega odstavka 59. člena ZGJS izhaja, da se cene GJS lahko subvencionirajo.

Cena storitve GJS se na podlagi določb drugega odstavka 59. člena ZGJS uvršča med nadzorovane ali regulirane cene, ki se ne oblikuje prosto na trgu, temveč mora zakon (enako kot za vsako obvezno dajatev) določati temeljni vsebinski okvir za njeno oblikovanje in določanje tako, da je že iz zakona razvidno in predvidljivo, kaj mora uporabnik GJS plačati izvajalcu GJS (vsebina/vrsta plačila), ter način in pogoje za subvencioniranje te cene iz državnega ali občinskega proračuna⁷⁵.

V skladu s 60. členom ZGJS se iz proračuna države ali občine financirajo storitve GJS, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva. V proračunu se zagotavljajo tudi sredstva za subvencioniranje cen GJS.

⁷² Sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Bela knjiga o storitvah splošnega pomena, COM(2004) 374 – končno z dne 12. 5. 2004.

⁷³ V nadaljevanju: DDV.

⁷⁴ Z organiziranim merjenjem opravljene ali uporabljene količine storitev GJS ali z ocenjevanjem opravljene ali uporabljene količine storitve GJS na podlagi objektivnega in poštenega kriterija.

⁷⁵ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-257/09-22 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 37/11).

Po drugem odstavku 174. člena PES oziroma drugem odstavku 191. člena PDEU okoljska politika Evropske unije temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da jo mora plačati povzročitelj obremenitve. Načelo plača povzročitelj obremenitve zagotavlja, da povzročitelj obremenitve plača za svoje onesnaženje oziroma da se negativni zunanji učinki gospodarske dejavnosti v celoti vključijo v okoljske stroške podjetja, ki tako odražajo resnične družbene stroške gospodarske dejavnosti. To načelo je mogoče izvajati z določitvijo obveznih okoljskih standardov ali s tržnimi instrumenti (okoljskimi dajatvami, sistemi trgovanja z dovoljenji), ki popravljajo tržne nepopolnosti, ko se lahko v določenih primerih podjetja izognejo kritju celotnih stroškov negativnih zunanjih učinkov (okoljske škode), ki jih povzročijo s svojimi dejavnostmi⁷⁶.

V skladu z načelom plača povzročitelj obremenitve stroške ravnanja z odpadki krije izvirni povzročitelj odpadkov ali trenutni ali predhodni imetniki odpadkov⁷⁷, končna cena, ki jo plačujejo porabniki vode, pa naj v skladu s tem načelom vsebuje dejanske stroške storitev za rabo vode⁷⁸ (oskrba s pitno vodo, sanitarne storitve ali odvajanje, obdelava in čiščenje odpadne vode), okoljske stroške in stroške virov⁷⁹. Do leta 2010 so morale države članice zagotoviti⁸⁰:

- da cenovna politika uporabnike ustrezno spodbuja k učinkoviti rabi vodnih virov,
- ustrezen prispevek različnih uporabnikov (industrija, gospodinjstva, kmetijstvo) k povračilu stroškov storitev za rabo vode, ki temelji na ekonomski analizi⁸¹ in upošteva načelo plača povzročitelj obremenitve.

Evropska komisija je v Sporočilu Evropskemu parlamentu, Svetu in Odboru za gospodarstvo in socialo o cenovni politiki za spodbujanje trajnostne rabe vodnih virov⁸² (v nadaljevanju: sporočilo o cenovni politiki za trajnostno rabo vodnih virov) predstavila ekonomska in okoljska načela za učinkovito politiko oblikovanja in določanja cen storitev za rabo vode (glede na količino odvzete vode iz okolja in količino onesnaževal), ki spodbuja zmanjšanje onesnaževanja in izboljšuje učinkovitost rabe vode. Na splošno bi moral vsak uporabnik plačati stroške, ki izhajajo iz njegove uporabe vodnih virov, vključno z okoljskimi

⁷⁶ Smernice Skupnosti o državni pomoči za varstvo okolja (2008/C 82/01), UL C, št. 82 z dne 1. 4. 2008 in Zelena knjiga o tržnih instrumentih za namene okoljske politike in drugih z njo povezanih politik (SEC(2007) 388) z dne 28. 3. 2007.

⁷⁷ 14. člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (v nadaljevanju: direktiva o odpadkih (2008/98/ES); UL L, št. 312 z dne 22. 11. 2008).

⁷⁸ Storitve za rabo vode so vse storitve, s katerimi se za gospodinjstva, javne institucije ali katero koli gospodarsko dejavnost zagotavljajo: (a) odvzem, zajezitev, shranjevanje, obdelava in distribucija površinske ali podzemne vode, (b) zmogljivosti za zbiranje in obdelavo odpadne vode, ki se nato odvaja v površinsko vodo.

⁷⁹ 9. člen Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (v nadaljevanju: okvirna vodna direktiva (2000/60/ES); UL L, št. 288 z dne 6. 11. 2007).

⁸⁰ Prvi odstavek 9. člena okvirne vodne direktive (2000/60/ES).

⁸¹ Ekonomska analiza rabe vode mora vsebovati ocene količin, cen in stroškov, povezanih s storitvami za rabo voda, ter načrtovane naložbe glede na dolgoročne napovedi ponudbe vode in povpraševanja po njej na vodnem območju.

⁸² COM(2000) 477 z dne 26. 7. 2000.

stroški in stroški virov, kar v nadaljevanju (slika 3) predstavlja enačba za izračun končne cene ali celotnega plačila storitve za rabo vode (ki se smiselno uporablja tudi na področju ravnanja z odpadki in drugih področjih varstva okolja).

Slika 3: Enačba za izračun končne cene za rabo vode

$P = F + (a * Q) + (b * Y)$	<p>Legenda:</p> <p>P – končna cena ali celotno plačilo</p> <p>F – fiksni stroški in splošni davki (na primer DDV)</p> <p>a – strošek na enoto porabljene vode</p> <p>Q – skupna količina porabljene vode</p> <p>b – cena za enoto obremenitve okolja</p> <p>Y – skupna količina onesnaženja</p>
-----------------------------	--

Vir: sporočilo o cenovni politiki za trajnostno rabo vodnih virov.

Zmanjšanje količine porabljene (odvzete) vode in onesnaževanja vpliva na zmanjšanje celotnega plačila, s čimer se uporabnika vode spodbuja k učinkoviti rabi vode in zmanjšanju onesnaževanja. Glede na sporočilo o cenovni politiki za trajnostno rabo vodnih virov ceno storitve za rabo vode sestavljajo:

- stroški storitev za rabo vode in stroški kapitala (obresti in lahko tudi donos na kapital) izvajalca GJS in
- zunanji okoljski stroški in stroški virov, ki so ocenjeni stroški nastale škode v okolju zaradi onesnaževanja in rabe naravnih virov, ter podlaga za uvedbo okoljskih dajatev⁸³ ali tržnih instrumentov fiskalne politike zaradi vključitve (internalizacije) okoljskih stroškov v končno ceno za rabo vode ter doseganje gospodarskih in okoljskih ciljev.

1.4 Revizijski pristop

V skladu s posebno smernico INTOSAI⁸⁴ o najboljši praksi v reviziji ekonomske regulacije – ISSAI 5230⁸⁵, smo proučevali normativni okvir za izvajanje in zagotavljanje storitev ter financiranje GJS. Pri izvedbi

⁸³ Okoljska dajatev je dajatev, katere posebna davčna osnova ima jasen negativen vpliv na okolje ali ki skuša obdavčiti določene dejavnosti, blago ali storitve, da bi bili okoljski stroški lahko vključeni v njihovo ceno in (ali) da bi se proizvajalci in potrošniki usmerili v dejavnosti, ki bolj spoštujejo okolje – Smernice Skupnosti o državnih pomoči za varstvo okolja (2008/C 82/01).

⁸⁴ INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions.

⁸⁵ ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institutions (mednarodni standardi vrhovnih revizijskih institucij); Guidelines on Best Practice for the Audit of Economic Regulation, ISSAI 5230, [http://www.intosai.org]. Smernico je pripravila delovna skupina za revidiranje privatizacije na podlagi izkušenj vrhovnih revizijskih institucij pri revidiranju normativnega okvira za reguliranje gospodarskih dejavnosti in izvajanje nalog regulativnih organov v posameznih državah. Smernica v prvem delu predstavlja vzroke in namen regulacije SSGP in pomen revizij vrhovnih revizijskih institucij za večjo učinkovitost pri zagotavljanju reguliranih storitev, tako v korist uporabnikov (prebivalcev) kot izvajalcev teh storitev. V drugem delu pa smernica podrobno predstavlja ključna področja revizije oziroma cilje in naloge regulatorja pri reguliranju izvajanja in financiranja SSGP.

revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje slovenskega in evropskega pravnega reda v delu, ki se nanaša na okolje, reguliranje in izvajanje GJS varstva okolja;
- pregled in presoja podatkov iz evidenc ministrstva za gospodarstvo in ministrstva za okolje ter občin o oblikovanih in določenih cenah storitev GJS varstva okolja;
- pregled in presoja posredovanega gradiva v obravnavo in sprejem vladi (predlogi predhodnih soglasij k cenam GJS varstva okolja, ukrepi kontrole cen in uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja);
- primerjalna analiza pridobljenih podatkov in informacij ter
- metoda intervjuja in vprašalnika o poslovanju občin (pridobljene podatke v pisni obliki v zvezi z določanjem in nadzorom cen GJS varstva okolja smo uporabili kot revizijske dokaze).

2. UGOTOVITVE

V reviziji smo ocenjevali normativni okvir za reguliranje cen storitev GJS varstva okolja in način nadziranja cen storitev teh GJS na državni ravni v obdobju od leta 2008 do leta 2012. Pri tem smo predvsem ugotavljali, ali je s pravnimi normami na državni ravni skladno s predpisi in usmeritvami okoljske in gospodarske politike v slovenskem in evropskem pravnem redu⁸⁶ ustrezno (oziroma vnaprej, jasno, določno, pregledno, primerno, popolno)⁸⁷ urejen način oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja, to je ustrezen mehanizem (metodologija) za:

- oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, ki ga sestavljajo:
 - obveznosti ali naloge posamezne GJS varstva okolja (zaradi katerih nastajajo upravičeni stroški oziroma so vir stroškov GJS), ki opredeljujejo vsebino/vrste izvirmih stroškov⁸⁸ in funkcionalne (namenske) skupine izvirmih stroškov po posamezni aktivnosti ali nalogi oziroma stroškovne elemente cen storitev teh GJS;
 - storitve, ki se v okviru posamezne GJS varstva okolja zagotavljajo uporabnikom GJS za plačilo;
 - količinske obračunske/merske enote storitev GJS varstva okolja;
 - postopki, kriteriji in merila za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja;
- določanje cen storitev GJS varstva okolja, ki ga sestavljajo:
 - cenovna politika ali kriteriji in merila za znižanje ali povečanje cene storitve GJS varstva okolja;
 - postopki za določitev cene, ki vključujejo mehanizem za nadziranje financiranja GJS varstva okolja ter ugotavljanje in vračilo dodeljenega prekomernega nadomestila za izvajanje GJS.

⁸⁶ Predpisi in usmeritve v evropskem pravnem redu so v tem poročilu pravila o financiranju SSGP v PES/PDEU, odločba Komisije in sklep Komisije ter direktive s področja varstva okolja, in sicer okvirna vodna direktiva (2000/60/ES), Direktiva Sveta z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (91/271/EGS), prečiščena različica 11. 12. 2008 (v nadaljevanju: direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode; UL L, št. 135 z dne 30. 5. 1991), direktiva o odpadkih (2008/98/ES), Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (v nadaljevanju: direktiva o embalaži in odpadni embalaži (94/62/ES); UL L, št. 365 z dne 31. 12. 1994) in Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (v nadaljevanju: direktiva o odlaganju odpadkov (1999/31/ES); UL L, št. 182 z dne 16. 7. 1999).

⁸⁷ S pojmom jasno opredeljujemo, ali predpisi nedvoumno določajo način oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja. S pojmom določno pojmuje, ali predpisi natančno opredeljujejo način oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja. S pojmom pregledno opredeljujemo, ali je način oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja enotno opredeljen v različnih predpisih. S pojmom primerno opredeljujemo, ali je način oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja usklajen z evropskimi predpisi, s pojmom popolno pa, ali so urejeni vsi parametri načina oblikovanja in določitve cen storitev GJS varstva okolja.

⁸⁸ Izvirne vrste stroškov so stroški materiala, stroški storitev, stroški dela, amortizacija, stroški dajatev, ki so neodvisni od poslovnega izida in niso vezani na stroške (SRS 16.1 (2006)).

Poleg tega smo ugotavljali, ali so državni organi ustrezno nadzirali določene cene storitev GJS varstva okolja in splošne občinske akte o reguliranju cen storitev teh GJS varstva okolja.

Predstavitev načina reguliranja cen storitev GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012 na državni ravni

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 je vlada predvsem na podlagi ZKC določala pravila za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja ter določala in omejevala rast cen teh storitev.

Vlada je do 15. 8. 2009 določala način in postopke za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja na podlagi ZKC zaradi izpolnjevanja makroekonomskih ciljev (čim nižje stopnje inflacije), in sicer z izdanimi šestmesečnimi ukrepi kontrole cen, to je z Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev 1, Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 in Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev 3. Po Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 3 so se cene storitev GJS varstva okolja morale oblikovati v skladu s Pravilnikom o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja⁸⁹ (v nadaljevanju: Pravilnik o oblikovanju cen (2008)). Vlada je z Uredbo o prenehanju veljavnosti Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev opustila ukrepe kontrole cen komunalnih storitev in s tem tudi pristojnost za določitev cen teh storitev v celoti prepustila občinam.

V letu 2010 je vlada z Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev⁹⁰ ponovno omejila oziroma zamrznila rast cen storitev GJS varstva okolja (od 28. 8. 2010 do 27. 2. 2011) zaradi previsoke rasti teh cen v prvem polletju leta 2010.

V letu 2011 je vlada ukrep o določitvi najvišjih cen storitev GJS varstva okolja podaljšala in dopustila povišanje cen teh storitev samo v višini povečanja stroškov okoljskih dajatev in plačil za vodno pravico ali vodnih povračil, in sicer najprej do 27. 8. 2011⁹¹ in nato do 27. 2. 2012⁹². Sprostitev cen storitev GJS varstva okolja naj bi namreč pomenila tveganje za prekomerno rast cen teh storitev in inflacije, istočasno pa naj bi obstajala nevarnost, da bi se z oblikovanjem cen storitev GJS varstva okolja izključno na ravni občin vzpostavile razmere, ki bi lahko privedle do ekonomsko neučinkovitega zagotavljanje teh storitev, kar bi lahko imelo negativne posledice na konkurenčnost celotnega gospodarstva.

Iz navedenih razlogov je vlada tudi v letu 2012 omejila rast cen storitev GJS varstva okolja z uredbama o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev⁹³ (od 28. 2. do 31. 12. 2012), ki sta enako kot predhodni tovrstni uredbi dovoljevali povišanje cen storitev GJS varstva okolja v višini povečanja stroškov okoljskih dajatev in plačil za vodno pravico ali vodnih povračil ter od 28. 8. 2012 tudi za stroške nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti. Poleg tega je vlada 15. 11. 2012 izdala Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja⁹⁴ (v nadaljevanju: Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja), ki je pričela veljati 1. 1. 2013, ko je prenehal veljati ukrep kontrole cen o določitvi najvišjih cen storitev GJS varstva okolja. Ker je bila

⁸⁹ Uradni list RS, št. 79/08.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 69/10.

⁹¹ Z Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 12/11).

⁹² Z Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 67/11).

⁹³ Uradni list RS, št. 14/12 in 66/12.

⁹⁴ Uradni list RS, št. 87/12.

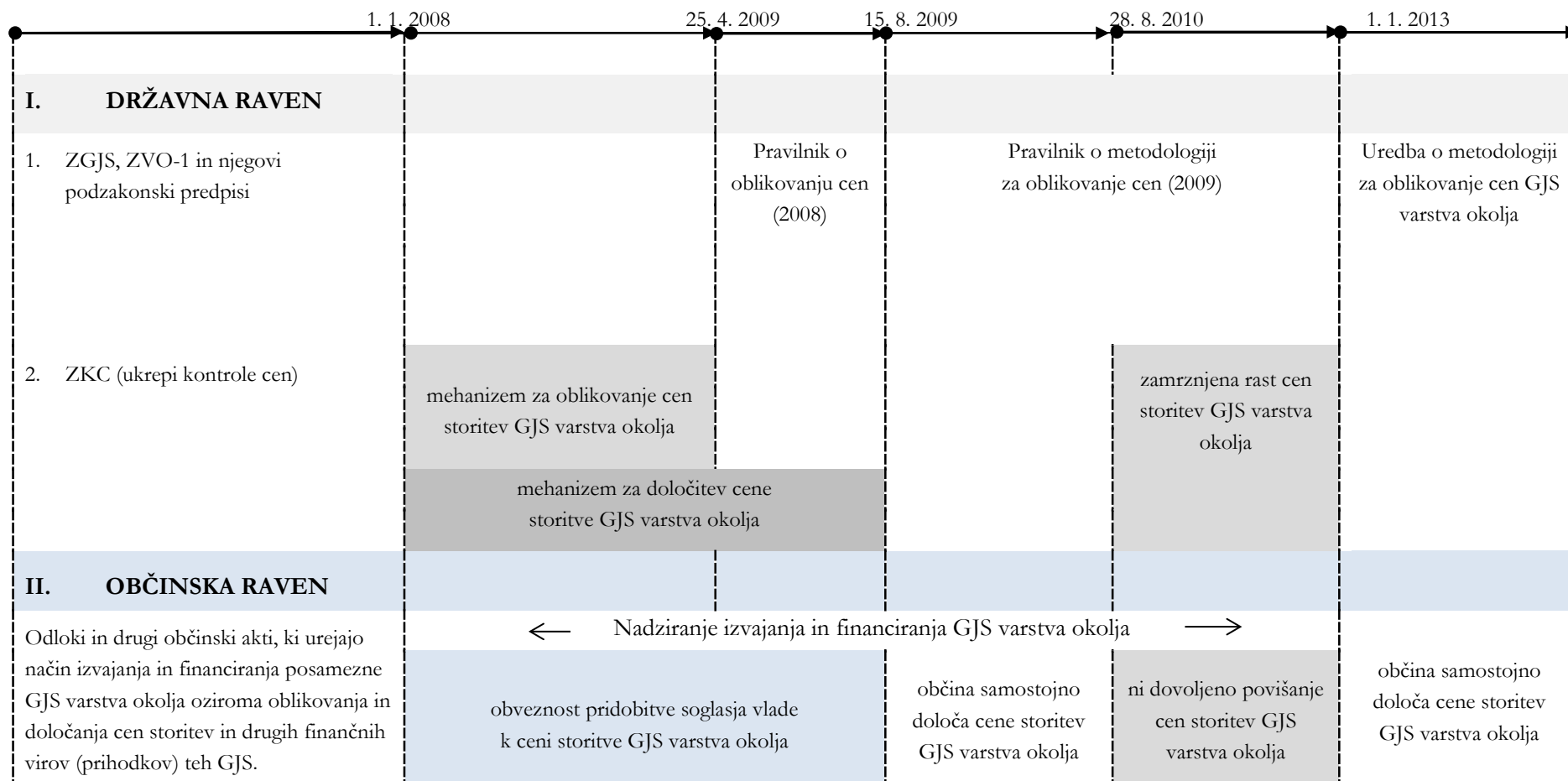
navedena uredba sprejeta v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo jo v reviziji presojali, čeprav se je začela uporabljati po obdobju, na katero se nanaša revizija, in ima dejanske učinke šele po koncu tega obdobja.

Tako je bila pristojnost občin za določanje cen GJS varstva okolja ves čas omejena, razen v obdobju od 15. 8. 2009 do 27. 8. 2010, ko so lahko občine samostojno določale cene storitev GJS varstva okolja v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja⁹⁵ (v nadaljevanju: Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009)), izdanem na podlagi ZVO-1.

Slika 4 prikazuje normativni okvir za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja na državni in občinski ravni v obdobju od leta 2008 do leta 2012.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 63/09.

Slika 4: Normativni okvir za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012 na državni in občinski ravni



Viri: ZGJS, ZVO-1, ZKC, Pravilnik o oblikovanju cen (2008), Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009), Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, občinski predpisi.

2.1 Učinkovitost pri reguliranju cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 sta bila minister za okolje in od 12. 1. 2010 vlada na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 pristojna določati:

- vrste nalog (oziroma od 11. 8. 2012⁹⁶ vrste dejavnosti, komunalnih odpadkov in nalog), ki se izvajajo v okviru obveznih občinskih GJS varstva okolja, in
- metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje obveznih občinskih GJS varstva okolja.

Na podlagi ZKC pa je bila vlada zaradi zagotavljanja nizke ali stabilne rasti cen v okviru svojih makroekonomskih nalog na področju fiskalne in dohodkovne politike pristojna tudi sprejemati ukrepe kontrole cen, s čimer je spreminjala vzpostavljeni sistem reguliranja cen storitev GJS varstva okolja na podlagi ZVO-1.

2.1.1 Dejavnosti, naloge in storitve GJS varstva okolja

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so dejavnosti, naloge in storitve GJS varstva okolja na državni ravni določali predvsem ZVO-1 in njegovi podzakonski predpisi, ZV-1 ter usmeritve iz sprejetih operativnih programov varstva okolja.

V reviziji smo ocenjevali, ali sta ministrstvo za okolje in vlada v predpisih ustrezno opredelila:

- dejavnost in obveznosti (naloge) posamezne GJS varstva okolja ter
- vsebino/vrste in značilnosti storitev GJS varstva okolja, ki jih mora izvajalec GJS zagotavljati uporabnikom GJS,

in s tem zagotovila podlage za opredelitev upravičenih stroškov posamezne GJS varstva okolja oziroma vsebinski okvir za oblikovanje, določanje in nadziranje cen storitev teh GJS ter za njihovo subvencioniranje in zagotavljanje nadomestil izvajalcem GJS za opravljene naloge oziroma storitve GJS varstva okolja iz proračuna države ali občine ali za sofinanciranje dejavnosti teh GJS.

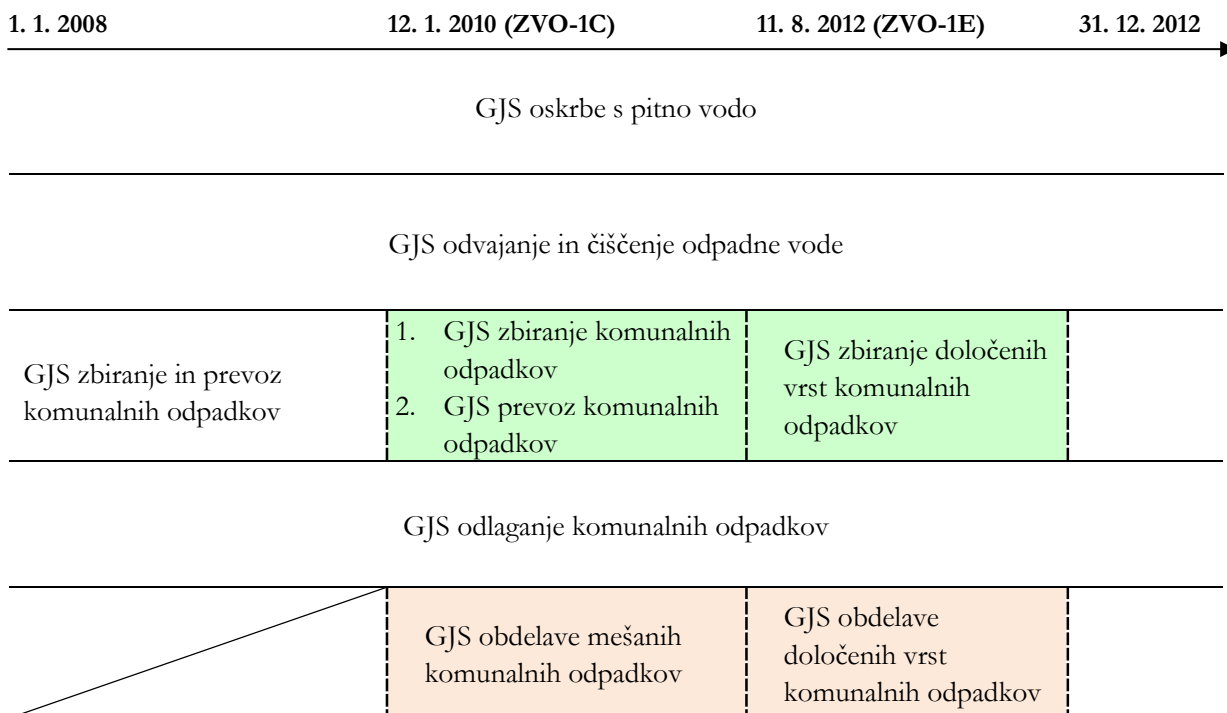
2.1.1.1 Zakon o varstvu okolja

ZVO-1 ureja varstvo okolja pred čezmernim obremenjevanjem ter določa temeljna načela, cilje in ukrepe varstva okolja, spremljanje stanja okolja in informacije o okolju, ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, obvezne državne in občinske javne službe varstva okolja in druga, z varstvom okolja povezana vprašanja. Po 2. členu ZVO-1 se cilji varstva okolja dosegajo s spodbujanjem proizvodnje in potrošnje, ki prispeva k zmanjšanju obremenjevanja okolja, spodbujanjem razvoja in uporabe tehnologij, ki preprečujejo, odpravljajo ali zmanjšujejo obremenjevanje okolja, ter s plačevanjem okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja in rabo naravnih virov.

Slika 5 predstavlja GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012, določene v prvem odstavku 149. člena ZVO-1.

⁹⁶ Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-1E; Uradni list RS, št. 57/12).

Slika 5: GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012



Vir: ZVO-1.

2.1.1.1.a Prvi odstavek 149. člena ZVO-1 določa vrste GJS varstva okolja, vendar pa ta 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 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 (vrsto 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. Kot izhaja iz odločbe ustavnega sodišča⁹⁷, 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. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in zakoni. Skladnost pomeni, da se mora nižji pravni akt gibati v mejah, ki mu jih vsebinsko zarisuje višji pravni akt. Nižji pravni akt tako ne more urejati pravnih razmerij v nasprotju z zakonskimi določbami, v primeru, ko zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa ne sme preseči tega pooblastila.

⁹⁷ Št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 37/11). Ustavno sodišče je v tej sodbi sicer 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 določena z zakonom, in da mora biti takšna dajatev uvedena že z zakonom in ne šele s podzakonskim predpisom".

Ministrstvo za okolje namreč ni pripravilo predloga sprememb in dopolnitev ZVO-1, ki bi opredelile temeljni vsebinski okvir za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja. Prav tako vlada od ministrstva za okolje ni zahtevala, da pripravi in ji predloži takšen predlog sprememb in dopolnitev ZVO-1.

2.1.1.1.b V letu 2010 je ZVO-1C razdelil prej enovito GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov⁹⁸ na GJS zbiranje komunalnih odpadkov in GJS prevoz komunalnih odpadkov, vendar ministrstvo za okolje ni pripravilo in vladi predlagalo sprejema predpisa iz tretjega odstavka 149. člena ZVO-1, ki bi določil naloge in vrste storitev posamezne GJS oziroma pogoje za njuno ločeno delovanje, zato ju revidirane občine v praksi niso določile z odlokom in organizirale njunega ločenega izvajanja. V letu 2012 je ZVO-1E (po predlogu ministrstva za okolje in vlade) ponovno določil enovito GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov.

2.1.1.1.c V predlogu sprememb in dopolnitev ZVO-1, ki ga je v letu 2010 za vlado pripravilo ministrstvo za okolje (vlada pa posredovala v sprejem državnemu zboru), je bila predlagana sprememba opredelitve dveh GJS varstva okolja na področju ravnanja z odpadki tako, da je namesto GJS zbiranja komunalnih odpadkov predlagalo GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, namesto GJS obdelave mešanih komunalnih odpadkov pa GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov. Obenem je predlagalo tudi spremembo tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 tako, 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. Ocenjujemo, da ministrstvo za okolje spremembe opredelitve GJS zbiranje in obdelava komunalnih odpadkov⁹⁹ ni predlagalo v skladu 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 ni usklajeno z opredelitvijo načina določanja GJS v sistemskem zakonu, ki ureja GJS. Ministrstvo za okolje je s tem povzročilo več tveganj, in sicer neustrezno utemeljeno spreminjanje 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 za okolje opozorili že v revizijskem poročilu o ravnanju s komunalnimi odpadki¹⁰⁰ 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 za okolje 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

⁹⁸ Komunalni odpadki je odpadki iz gospodinjstva ali njemu po naravi ali sestavi podoben odpadki iz proizvodnje, trgovine, storitvene ali druge dejavnosti.

⁹⁹ Iz 3. in 4. točke prvega odstavka 149. člena ZVO-1 po spremembi izhaja navedba določenih vrst komunalnih odpadkov.

¹⁰⁰ Revizijsko poročilo *Ravnanje s komunalnimi odpadki*, št. 321-5/2011/132 z dne 2. 9. 2015.

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 tega poročila še ni bil predložen državnemu zboru.

2.1.1.2 GJS oskrbe s pitno vodo

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so vrste in obseg nalog in storitev GJS oskrbe s pitno vodo ter standarde opremljenosti z javnim vodovodom na državni ravni določali predvsem Pravilnik o oskrbi s pitno vodo¹⁰¹ ter ZV-1 in drugi njegovi podzakonski predpisi. V tem obdobju je veljal Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje 2006–2013, ki ga je pripravilo Ministrstvo za okolje in sprejela vlada¹⁰² in ki predstavlja program predvidenih ukrepov države in občin na področju izvajanja in financiranja GJS oskrbe s pitno vodo, med drugim tudi:

- uvedbo ekonomske cene oskrbe s pitno vodo in
- vzpostavitev enotnega regulatorja za vse GJS varstva okolja.

V prvem odstavku 22. člena je Pravilnik o oskrbi s pitno vodo določal naslednji obseg nalog in storitev GJS oskrbe s pitno vodo, ki ga je moral zagotavljati upravljavec javnega vodovoda (ali izvajalec GJS) na celotnem oskrbovalnem območju:

- oskrba s pitno vodo vsem uporabnikom GJS pod enakimi pogoji v skladu s predpisi, ki urejajo pitno vodo in storitve javne službe;
- pridobivanje podatkov o odvzemu pitne vode iz javnega vodovoda zaradi obračuna storitev javne službe;
- vzdrževanje objektov in opreme javnega vodovoda;
- nadzor priključkov stavb na sekundarni vodovod;
- vzdrževanje delov priključkov stavb na sekundarni vodovod, ki niso daljši od 50 metrov;
- vzdrževanje javnega hidrantnega omrežja in hidrantov, priključenih nanj, v skladu s predpisom, ki na področju varstva pred požari ureja obratovanje javnih vodovodov in hidrantnih omrežij;
- izvajanje notranjega nadzora zdravstvene ustreznosti pitne vode v javnem vodovodu v skladu z zahtevami iz predpisa, ki ureja pitno vodo;
- monitoring kemijskega stanja vodnega vira za oskrbo s pitno vodo;
- monitoring količine iz vodnih virov pitne vode odvzete vode zaradi obratovanja javnega vodovoda v skladu s pogoji iz vodnega dovoljenja za rabo vode iz vodnih virov;
- označevanje vodovarstvenih območij in izvajanje ukrepov varstva vodnega vira pitne vode v skladu s predpisom, ki ureja vodovarstveni režim na vodovarstvenem območju vodnega vira, iz katerega javni vodovod odvzema pitno vodo;
- izvajanje in priprava občinskega programa razvoja vodovodnega sistema;
- občasno hidravlično modeliranje vodovodnih sistemov;
- občasno modeliranje kakovosti vode v vodovodnih sistemih;
- izdelava programa ukrepov v primeru izrednih dogodkov v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 35/06, 41/08. Pravilnik je 1. 1. 2013 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.

¹⁰² Na 85. redni seji z dne 24. 8. 2006.

- redno preverjanje podatkov o stavbah, ki so priključene na javni vodovod, v katastru stavb z dejanskim stanjem stavb na oskrbovalnem območju;
- vodenje evidenc v skladu s tem pravilnikom, razen vodenja katastra javnega vodovoda, ki ga zagotavlja občina v skladu s predpisi, ki urejajo prostorsko načrtovanje, graditev objektov in geodetsko dejavnost¹⁰³.

2.1.1.2.1 Nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti

Po šestem odstavku 79. člena ZV-1 je 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. Slednji je po tem zakonu kot imetnik vodne pravice za rabo vode tudi zavezanec za plačilo vodnega povračila¹⁰⁴ (124. člen ZV-1).

Vlada je na podlagi osmega odstavka 79. člena ZV-1 in v zvezi s 27. členom Zakona o kmetijstvu¹⁰⁵ 14. 1. 2010 sprejela Uredbo o nadomestilu za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima¹⁰⁶ (v nadaljevanju: uredba o nadomestilu za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti), v kateri je določila vrste ukrepov¹⁰⁷, 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. Po uredbi o nadomestilu za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti se je moralo nadomestilo (ki se po določbi drugega odstavka 1. člena te uredbe izvaja kot pomoč *de minimis*) izplačati upravičencu najkasneje do 30. 6. 2011. 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. Tako je vlada 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.

Poleg tega je vlada 22. 12. 2011 na podlagi osmega odstavka 79. člena ZV-1 sprejela Uredbo o načinu izplačevanja in merilih za izračun nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima¹⁰⁸, v kateri je določila vrste ukrepov¹⁰⁹, za katere se lahko (od vključno leta 2011 dalje) 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,

¹⁰³ Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12), Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04-UPB1 (14/05-popr.), 126/07, 108/09, 57/12) in Zakon o geodetski dejavnosti (Uradni list RS, št. 8/00, 45/08, 77/10).

¹⁰⁴ Razen če je za upravljanje objekta ali naprave za odvzem vode določen drug upravljavec. Takrat je zavezanec za plačilo vodnega povračila oseba, ki upravlja objekt ali napravo za odvzem vode.

¹⁰⁵ Uradni list RS, št. 45/08, 57/12.

¹⁰⁶ Uradni list RS, št. 5/10, 102/10.

¹⁰⁷ Ukrepi, ki se nanašajo na prepoved rabe gnojivke in gnojnice ter rabe fitofarmaceutskih sredstev.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 105/11, 64/12.

¹⁰⁹ Ukrepi, ki se nanašajo na prepovedi, omejitve in zaščitne ukrepe v zvezi z ravnanjem s kmetijskimi zemljišči, ki so določeni v skladu s predpisi, ki urejajo najožje vodovarstveno območje.

ki upravlja vodni vir, za katerega je določen vodovarstveni režim na najožjem vodovarstvenem območju, ter da se nadomestila financirajo iz sredstev, ki jih za izvajanje GJS oskrbe s pitno vodo pridobiva izvajalec GJS v skladu s predpisom o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja. V prehodni določbi 16. člena navedene uredbe pa je določila, da izvajalec GJS sklene pogodbe z upravičenci do tega nadomestila, če je shemo pomoči po tej uredbi odobrila Evropska komisija.

S tem ko je vlada v 5. členu uredbe o nadomestilu za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti in 5. členu Uredbe o načinu izplačevanja in merilih za izračun nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima 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 (ali sestavino cene oskrbe s pitno vodo) oziroma tako imenovano posredno dajatev za obremenjevanje voda (ki dejansko bremeni uporabnike storitev GJS oskrbe s pitno vodo). Vlada pa za takšno določitev finančnega vira za izplačevanje državne pomoči kmetijskim gospodarstvom ni imela pravne podlage v ZV-1 ali drugem zakonu.

Zaradi ukrepov o zamrznitvi cen storitev GJS varstva okolja oziroma sprejetih ukrepov kontrole cen na podlagi ZKC v obdobju od 28. 8. 2010 do 28. 8. 2012 ni bilo dovoljeno povišanje cen oskrbe s pitno vodo za stroške nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti, temveč je bilo povišanje cen dopustno samo zaradi povečanja predpisanih dajatev, vključenih v ceno oskrbe s pitno vodo (to je vodnega povračila). V letu 2012 je vlada (na predlog ministrstva za okolje) s sprejemom podzakonskega akta, to je z izdajo Uredbe o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev, ki je omogočila povišanje cene oskrbe s pitno vodo tudi v višini stroškov nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti, izvajalcem GJS sicer zagotovila sredstva za izplačevanje nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti, vendar pa tega ni zagotovila s predlogom ustrezne zakonske ureditve.

Pojasnilo ministrstva za okolje

Do ureditve plačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti v letu 2008 (v ZV-1) je bila praksa izplačevanja tega nadomestila različna, in sicer so samo nekatere občine izplačevale odškodnino ali določena denarna nadomestila na posameznih vodovarstvenih območjih. Zaradi uskladitve s politiko kmetijskih subvencij se izplačila lahko izvedejo le za tiste ukrepe vodovarstvenega režima, ki presegajo ukrepe, ki se nanašajo na kmetijsko dejavnost in so določeni z drugimi predpisi. Sredstva za izplačilo teh nadomestil se zagotavljajo s ceno vode, tako da so zavezanci za plačilo tega nadomestila tisti, ki uporabljajo vodo na zavarovanem območju, izvajalci GJS oskrbe s pitno vodo pa ga izplačujejo na podlagi sklenjenih pogodb z upravičenci. Tudi v obrazložitvi 35. člena predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (v nadaljevanju: ZV-1A), ki je obvezni sestavni del predloga zakona, je bilo pojasnjeno, da nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti izplačujejo izvajalci javne službe oskrbe s pitno vodo in da bodo sredstva vključena v ceno pitne vode, ki jo bodo morali plačati uporabniki pitne vode s posameznega zavarovanega območja. Ministrstvo je proučilo sistem izplačevanja zadevnih nadomestil v Nemčiji (Dežela Bavarska) in Avstriji ter določilo shemo njihovega izplačevanja na vodovarstvenih območjih, ki je skladna z evropsko okoljsko zakonodajo in je priglašena Evropski komisiji.

Opozarjamo, da evropska zakonodaja ne predpisuje davkov in drugih javnih dajatev (notranjih davkov držav članic) ter ne ureja načina evidentiranja prihodkov (prejemkov) in odhodkov (izdatkov) iz naslova teh dajatev, zavezancev za njihovo plačilo ter načina financiranja državnih pomoči (neposredno iz proračuna ali posredno prek določenega javnega subjekta), saj je to predmet notranje ureditve oziroma pristojnost vsake posamezne države članice Evropske unije.

Na pomanjkljivo ureditev smo ministrstvo za okolje opozorili že v revizijskem poročilu o izvajanju Zakona o vodah¹¹⁰, v katerem smo ocenili, da ureditev, po kateri je zavezanec za plačilo nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti izvajalec javne oskrbe s pitno vodo, ni v skladu z načelom povrnitve stroškov, na podlagi katerega se določa vodno povračilo. Da se zavaruje vodno telo, ki se uporablja za odvzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo pred onesnaženjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivale na zdravstveno ustreznost voda ali na njeno količino, vlada v skladu s 74. členom ZV-1 določi vodovarstveno območje. Iz določitve območja izhaja vodovarstveni režim, zaradi katerega imajo nosilci kmetijskih gospodarstev lahko zmanjšan dohodek iz kmetijske dejavnosti. Nadomestilo bi se v skladu z načelom povrnitve stroškov vode kot naravnega vira zato moralo plačevati iz sklada za vode, v katerem se zbira vplačano vodno povračilo. Taka ureditev bi zagotovila enakomerno razporeditev stroškov nadomestil, saj izplačevanje nadomestil ne bi imelo vpliva na cene izvajanja oskrbe s pitno vodo in enakopravnejšo dostopnost do naravnih virov. Ministrstvu za okolje smo zato priporočili, naj uskladi ureditev izplačevanja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti z načelom povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, tako da določi izplačevanje nadomestil iz vodnega povračila in v ta namen ustrezno dopolni drugi odstavek 124. člena ZV-1, v katerem naj navede, da stroški, povezani z obremenjevanjem voda, vključujejo tudi nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti. Nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti naj upošteva pri določitvi cene za osnovo vodnega povračila.

Do izdaje tega poročila ministrstvo za okolje tega priporočila ni realiziralo. Vlada je v Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določila, da je strošek nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti stroškovni element omrežnine (več v točki 2.1.2.5.1 tega poročila).

Pojasnjujemo še, da sprejeti ZV-1A¹¹¹, čeprav je bilo v obrazložitvi 35. člena predloga ZV-1A pojasnjeno, da nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti izplačujejo izvajalci javne službe oskrbe s pitno vodo in da bodo sredstva vključena v ceno pitne vode, ki jo bodo morali plačati uporabniki pitne vode s posameznega zavarovanega območja, takšne opredelitve finančnega vira ne vsebuje.

2.1.1.2.2 Vzdrževanje javnega hidrantnega omrežja in zagotavljanje vode iz javnega hidrantnega omrežja

Javno hidrantno omrežje je del javnega vodovoda, namenjeno predvsem za dejavnost gašenja požarov, ki jo opravljajo gasilske enote kot obvezno javno službo iz prvega odstavka 3. člena v povezavi s 4. členom Zakona o varstvu pred požarom¹¹². V prvem odstavku 22. člena je Pravilnik o oskrbi s pitno vodo med drugim določal, da je vzdrževanje javnega hidrantnega omrežja obveznost (naloge) 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.

¹¹⁰ Revizijsko poročilo *Izvajanje Zakona o vodah*, št. 3260-1/2011/72 z dne 26. 3. 2013.

¹¹¹ Uradni list RS, št. 57/08.

¹¹² Uradni list RS, št. 3/07-UPB1, 9/11, 83/12.

S tem je ministrstvo za okolje 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, temveč je 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.

Pojasnilo ministrstva za okolje

Dejavnost zagotavljanja požarne vode ni del obvezne občinske javne službe oskrbe s pitno vodo, čeprav se za njeno izvajanje lahko uporablja tudi javni vodovod. Uredba o oskrbi s pitno vodo podaja izhodišče občini, da določi infrastrukturo, potrebno za izvajanje javne službe oskrbe s pitno vodo, in območje izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo, medtem ko podrobnejše normative in standarde glede izvajanja javne službe in za javni vodovod, ki predstavlja infrastrukturo, namenjeno za izvajanje javne službe oskrbe s pitno vodo, s predpisom določi občina. Občina bi lahko pred oddajo javne infrastrukture za izvajanje javne službe v najem izvajalcu javne službe, skladno z opredelitvijo potrebne infrastrukture za izvajanje javne službe oskrbe s pitno vodo, določila delež infrastrukture, namenjene za zagotavljanje požarne vode. Obračunana amortizacija glede na stopnjo izkoriščenosti bi bila osnova za znižanje stroška najemnine za izvajanje javne službe zaradi infrastrukture, namenjene požarni varnosti. Menimo, da del infrastrukture, ki jo občina zagotavlja za dejavnost gašenja požarov, tudi ni podvržen plačilu najemnine, ampak je izvirni strošek občine za zagotavljanje javne službe v družbeno korist.

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.

2.1.1.2.3 Izdajanje projektnih pogojev, soglasij in mnenj po predpisih, ki urejajo graditev objektov in urejanje prostora (javno pooblastilo za izvajanje upravnih nalog)

Iz določb 21. člena Zakona o lokalni samoupravi¹¹³ (v povezavi z 206.a členom Zakona o graditvi objektov in drugim odstavkom 11. člena Zakona o prostorskem načrtovanju) in 12. člena ZGJS izhaja, da je določanje pogojev in dajanje soglasij k dovoljenjem za posege v prostor in okolje, če ti zadevajo infrastrukturne objekte in naprave GJS, strokovno-tehnična naloga občine, ki jo lahko prenese na izvajalca GJS in se izvaja za račun občine, zaradi česar ne more bremeniti izvajalca GJS in s tem cene oskrbe s pitno vodo.

¹¹³ Uradni list RS, št. 94/07-UBP2, 76/08, 79/09, 51/10.

V tretjem odstavku je 22. člen Pravilnika o oskrbi s pitno vodo določal, da lahko upravljavec javnega vodovoda (ali izvajalec GJS) v okviru GJS izdaja projektne pogoje, soglasja k projektnim rešitvam, smernice in mnenja v skladu s prepisi, ki urejajo graditev objektov in urejanje prostora, na podlagi posebnega pooblastila občine ali več občin, če ima zaposleno osebo z opravljenim strokovnim izpitom iz upravnega postopka.

Ministrstvo za okolje je z navedeno določbo opredelilo izvajanje javnih pooblastil občine po predpisih za gradnjo in urejanje prostora kot nalogo GJS oskrbe s pitno vodo, kar je lahko pomenilo, da so bile te naloge namesto iz občinskega proračuna financirane iz prihodkov GJS oskrbe s pitno vodo oziroma iz cene oskrbe s pitno vodo.

Z Uredbo o oskrbi s pitno vodo je vlada odpravila neustrezno ureditev načina izvajanja javnih pooblastil občine po predpisih za gradnjo in urejanje prostora v predpisih na državni ravni.

2.1.1.2.4 Storitve vzdrževanja priključkov na javni vodovod in vodomerov

V prvem odstavku 22. člena je Pravilnik o oskrbi s pitno vodo med drugim kot obveznost (nalogo) GJS oskrbe s pitno vodo določal vzdrževanje delov priključkov stavb na sekundarni vodovod, ki niso daljši od 50 metrov. V 24. členu je Pravilnik o oskrbi s pitno vodo opredelil storitve v zvezi s priključki in priključitvijo na javni vodovod in 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.

2.1.1.2.4.a Ministrstvo za okolje je s Pravilnikom o oskrbi s pitno vodo določilo vzdrževanje priključkov kot obvezno nalogo in storitev GJS. Poleg tega je ministrstvo s tem pravilnikom opredelilo plačljivo obveznost lastnika priključka (uporabnika GJS) za opravljeno storitev vzdrževanja priključka, to je ceno ali tarifo za storitve vzdrževanja priključkov stavb na sekundarni vodovod, pri tem pa v izdanem predpisu na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 ni določilo načina in postopkov oblikovanja in določanja cene te obvezne storitve GJS oskrbe s pitno vodo.

Vlada je v šestem odstavku 10. člena Uredbe 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. V prvem in tretjem odstavku 22. člena te uredbe pa je vlada kot nalogo GJS oskrbe s pitno vodo določila tudi redno vzdrževanje priključkov na javni vodovod, kar obsega: (a) preverjanje in redno vzdrževanje priključka na javni vodovod tako, da ni negativnih vplivov na zdravstveno ustreznost pitne vode in javni vodovod ter da je priključek vodotesen, (b) zagotavljanje delovanja obračunskega vodomera v skladu s prepisi, ki urejajo meroslovje, in (c) interventno vzdrževanje v primeru nepredvidljivih dogodkov (to so na primer lomi in puščanje pitne vode na priključku, okvare obračunskega vodomera in podobno). Vlada je v zvezi s priključki na javni vodovod v Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, za razliko od Uredbe o oskrbi s pitno vodo, določila, da je strošek omrežnine poleg vzdrževanja priključkov tudi njihova obnova.

Pojasnilo ministrstva za okolje

Izvajalec javne službe lahko pri načrtovanju cene omrežnine kot upravičeni strošek v omrežnini upošteva ocenjeni strošek zamenjave in/ali umerjanja obračunskih vodomero na odjemnih mestih.

2.1.1.2.4.b Ocenjujemo, da 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).

2.1.1.3 GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 sta vrste in obseg nalog in storitev GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode ter standarde opremljenosti z javno kanalizacijo na državni ravni določala Pravilnik o nalogah, ki se izvajajo v okviru obvezne gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode¹¹⁴ (v nadaljevanju: Pravilnik o odvajanju in čiščenju odpadne vode), in od 1. 1. 2012 Uredba o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode¹¹⁵ (v nadaljevanju: Uredba o odvajanju in čiščenju odpadne vode).¹¹⁶ Komunalna odpadna voda je odpadna voda iz gospodinjstev in njej po naravi ali sestavi podobna voda iz proizvodnje ali storitvene ali druge dejavnosti ali mešanica teh odpadnih voda z odpadno vodo iz proizvodnje ali s padavinsko odpadno vodo. Padavinska odpadna voda je voda, ki kot posledica meteorskih padavin odteka onesnažena z utrjenih, tlakovanih ali z drugimi materiali prekritih površin v vode ali se odvaja v javno kanalizacijo. Poleg tega so pogoje pri odvajanju odpadnih vod določale:

- Uredba o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadnih vod v vode in javno kanalizacijo¹¹⁷, ki določa pogoje v zvezi z zmanjševanjem onesnaževanja okolja zaradi odvajanja snovi in emisije toplote v vode, ki nastaja pri odvajanju komunalne, industrijske in padavinske odpadne vode ter njihovih mešanic;

¹¹⁴ Uradni list RS, št. 109/07, 33/08, 28/11; prenehal veljati 1. 1. 2012, razen 21. člena.

¹¹⁵ Uradni list RS, št. 88/11, 8/12.

¹¹⁶ Po 3. členu Pravilnika o odvajanju in čiščenju odpadne vode in 4. členu Uredbe o odvajanju in čiščenju odpadne vode javno kanalizacijo sestavlja primarno in sekundarno kanalizacijsko omrežje. Primarno kanalizacijsko omrežje (to so kanali in pripadajoči tehnološki sklopi, na primer črpališča in druge naprave za prečrpavanje odpadnih voda) je namenjeno odvajanju komunalne odpadne in padavinske vode iz dveh ali več sekundarnih kanalizacijskih omrežij, lahko pa tudi odvajanju industrijske odpadne vode. Sekundarno kanalizacijsko omrežje pa je sistem povezanih kanalov in jarkov ter z njimi povezanih tehnoloških sklopov, ki se zaključijo v malih komunalnih čistilnih napravah (v nadaljevanju: MKČN) ali z navezavo na primarno kanalizacijsko omrežje. V prvem odstavku 12. člena je Pravilnik o odvajanju in čiščenju odpadne vode določal, da interna kanalizacija, kanalizacijski priključek, nepretočne in obstoječe greznice ter MKČN z zmogljivostjo, manjšo od 50 populacijskih ekvivalentov (v nadaljevanju: PE), niso objekti javne kanalizacije in so v lasti lastnikov stavb, ki jim pripadajo. Iz tretjega in četrtega odstavka 7. člena in tretjega odstavka 14. člena Uredbe o odvajanju in čiščenju odpadne vode pa izhaja, da so lahko objekti javne kanalizacije na poselitvenih območjih, opremljenih z javno kanalizacijo, tudi MKČN (z zmogljivostjo, manjšo od 50 PE) in nepretočne greznice, ki jih je zagotovila (financirala) občina. Ministrstvo za okolje oziroma vlada sta v navedenem pravilniku in uredbi opredelila javno kanalizacijo kot mešano kanalizacijsko omrežje, ki je namenjeno odvajanju mešanice komunalne odpadne vode in padavinske vode ter tudi odvajanju industrijske odpadne vode. S tem je opredeljen največji obseg opremljenosti z javno kanalizacijo oziroma kriterij za določitev kapacitete nameravane gradnje javne kanalizacije.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 47/05, 45/07, 79/09. Uredbo je 1. 9. 2012 nadomestila istoimenska Uredba o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadnih vod v vode in javno kanalizacijo (Uradni list RS, št. 64/12, 64/14, 98/15)

- Uredba o emisiji snovi pri odvajanju odpadne vode iz komunalnih čistilnih naprav¹¹⁸, ki določa območja s posebnimi zahtevami in posebne zahteve v zvezi z emisijo snovi pri odvajanju odpadnih vod za komunalne ali skupne čistilne naprave, ki so namenjene čiščenju:
 - komunalne odpadne vode,
 - mešanice komunalne in industrijske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo,
 - mešanice komunalne in padavinske odpadne vode, ki se zbira in odvaja na komunalno čistilno napravo po mešanem kanalizacijskem sistemu, in
 - mešanice komunalne in industrijske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo, s padavinsko odpadno vodo, ki se zbira in odvaja na komunalno čistilno napravo po mešanem kanalizacijskem sistemu.
- Uredba o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadne vode iz malih komunalnih čistilnih naprav¹¹⁹ (v nadaljevanju: Uredba o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadne vode iz MKČN), ki določa posebne zahteve v zvezi z emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN.

Zbiranje, odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode ter odvajanje in čiščenje odpadne vode iz določenih industrijskih sektorjev¹²⁰ (to je odvajanje in čiščenje tehnološke ali industrijske odpadne vode) v kanalizacijske sisteme in komunalne čistilne naprave ureja direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode s ciljem varstva okolja pred škodljivim vplivom odvajanja odpadne vode, za kar določa pogoje in roke, po katerih mora država članica zagotoviti, da sta komunalna in tehnološka (industrijska) odpadna voda¹²¹ pred vstopom v sprejemne vode obdelani in očiščeni ter da je odvajanje teh odpadnih voda v kanalizacijske sisteme in komunalne čistilne naprave urejeno s predhodnimi ureditvami oziroma posebnimi dovoljenji pristojnih oblasti ali ustreznega organa.

V 5. členu je Pravilnik o odvajanju in čiščenju odpadne vode določal naslednje pogoje pri odvajanju komunalne odpadne vode:

- komunalna odpadna voda, ki nastaja v stavbi, se mora odvajati v javno kanalizacijo ali neposredno v MKČN ali v kanalizacijo, ki nima statusa javne kanalizacije;
- komunalna odpadna voda se lahko odvaja v nepretočno greznico¹²², če upravljavec nepretočne greznice zagotavlja njeno praznjenje z uporabo storitev GJS, izvajalec GJS pa čiščenje prevzete komunalne odpadne vode in blata v komunalni čistilni napravi;

¹¹⁸ Uradni list RS, št. 45/07, 63/09, 105/10.

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 98/07, 30/10.

¹²⁰ Direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode v Prilogi 3 določa naslednje industrijske sektorje: predelava mleka, pridelava sadnih in zelenjavnih proizvodov, proizvodnja in polnjenje brezalkoholnih pijač, predelava krompirja, mesna industrija, pivovarne, proizvodnja alkohola in alkoholnih pijač, proizvodnja živalske krme iz rastlinskih proizvodov, proizvodnja želatine in lepila iz kož, krzna ali kosti, proizvodnja slada, industrija za predelavo rib.

¹²¹ Po 2. členu direktive o čiščenju komunalne odpadne vode je komunalna odpadna voda odpadna voda iz gospodinjstev ali mešanica odpadne vode iz gospodinjstev s tehnološko odpadno vodo oziroma padavinsko vodo; tehnološka odpadna voda je katera koli odpadna voda, ki se odvaja iz objektov za gospodarske ali industrijske namene, ki ni odpadna voda iz gospodinjstev ali padavinska voda.

¹²² Nepretočna greznica je nepropusten zbirnik za komunalno odpadno vodo, iz katerega se odvaža komunalna odpadna voda v čiščenje oziroma obdelavo na komunalno čistilno napravo (14. točka prvega odstavka 2. člena Uredbe o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadne vode iz MKČN).

- odvajanje komunalne odpadne vode v greznice ni dovoljeno, razen če gre za obstoječo greznico¹²³ in ob uveljavitvi tega pravilnika še ni potekel rok za prilagoditev odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, določen v predpisih, ki urejajo emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz komunalnih čistilnih naprav in emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN;
- komunalna odpadna voda, ki nastaja v stavbi v naselju ali delu naselja, opremljenem z javno kanalizacijo, se mora neposredno odvajati v javno kanalizacijo;
- v javno kanalizacijo se mora neposredno odvajati tudi komunalna odpadna voda, ki nastaja v stavbi zunaj območja naselja ali dela naselja, ki je opremljeno z javno kanalizacijo, če je letna obremenitev zaradi nastajanja komunalne odpadne vode, preračunana na 1 meter dolžine kanalskega voda, ki ga je treba zagotoviti za priključitev na javno kanalizacijo, večja od 0,02 PE, odvajanje odpadnih vod pa je mogoče brez naprav za prečrpavanje.

Po 9. členu Pravilnika o odvajanju in čiščenju odpadne vode je bilo treba storitve GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode zagotavljati na območju celotne občine, razen za posamezne stavbe ali skupino stavb na nadmorski višini nad 1.500 metrov. V 10. členu je ta pravilnik določal, da mora izvajalec GJS v naselju ali delu naselja, ki je opremljeno z javno kanalizacijo, zagotavljati:

- vzdrževanje in čiščenje objektov javne kanalizacije;
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo s streh in javnih površin;
- prevzem blata iz MKČN ter obstoječih greznic pri uporabniku GJS ter njegovo obdelavo najmanj enkrat na štiri leta;
- prve meritve in obratovalni monitoring za MKČN;
- posebno storitev odvajanja in čiščenja padavinske odpadne vode, ki se v javno kanalizacijo odvaja s površin, ki niso javne površine, in posebno storitev odvajanja in čiščenja industrijske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo zaradi uporabe objektov javne kanalizacije.

Po 11. členu Pravilnika o odvajanju in čiščenju odpadne vode pa je moral izvajalec GJS za stavbe v naselju ali njegovem delu, ki ni opremljen z javno kanalizacijo, in za stavbo ali za funkcionalno zaokroženo skupino stavb zunaj naselja zagotavljati:

- redno praznjenje nepretočnih greznic in odvoz ter obdelavo njihove vsebine v komunalni čistilni napravi;
- prevzem blata iz MKČN pri uporabniku storitev in njegovo obdelavo najmanj enkrat na štiri leta;
- prve meritve in obratovalni monitoring oziroma izdelavo ocene obratovanja MKČN v skladu s predpisom, ki določa emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN in
- izdajo potrdil in strokovnih ocen v skladu s predpisom, ki ureja emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN.

¹²³ Obstoječa greznica je greznica, ki je obratovala na dan uveljavitve Uredbe o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadne vode iz MKČN (to je 11. 11. 2007); greznica je gradbeni objekt za anaerobno obdelavo komunalne odpadne vode, v katerem se komunalna odpadna voda pretaka iz usedalnega prekata v enega ali več prekatov za anaerobno obdelavo odpadne vode, obdelana odpadna voda pa se na iztoku iz tega objekta odvaja v okolje običajno z infiltracijo v zemljo (12. in 13. točka prvega odstavka 2. člena Uredbe o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadne vode iz MKČN).

Od 1. 1. 2012 naloge in storitve GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode ureja Uredba o odvajanju in čiščenju odpadne vode, ki v prvem odstavku 12. člena določa, da mora izvajalec GJS na območju ali njegovem delu, ki je opremljen z javno kanalizacijo, kot obvezni storitvi GJS zagotavljati:

- odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode, ki se odvaja v kanalizacijsko omrežje javne kanalizacije, in
- odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode, ki se s streh in javnih površin odvaja v kanalizacijsko omrežje javne kanalizacije.

Po drugem in tretjem odstavku 12. člena Uredbe o odvajanju in čiščenju odpadne vode mora izvajalec GJS upravljati male čistilne naprave in nepretočne greznice iz tretjega in četrtega odstavka 7. člena te uredbe (to so objekti, ki jih je zagotovila oziroma financirala občina) ter zagotavljati tudi:

- odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo s površin, ki niso javne površine, in
- odvajanje in čiščenje industrijske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo,

in sicer v okviru prostih zmogljivosti javne kanalizacije kot posebni storitvi z uporabo javne infrastrukture in v soglasju z lastnikom infrastrukture.

V prvem odstavku 13. člena Uredba o odvajanju in čiščenju odpadne vode določa, da mora izvajalec GJS na območju, ki ni opremljeno z javno kanalizacijo, in za stavbe ali za funkcionalno zaokroženo skupino stavb izven teh območij kot obvezno storitev GJS zagotavljati:

- prevzem celotne količine komunalne odpadne vode iz nepretočnih greznic pri uporabniku GJS in njeno čiščenje na komunalni ali skupni čistilni napravi;
- prevzem blata iz MKČN z zmogljivostjo, manjšo od 50 PE, in MKČN, ki ni objekt javne kanalizacije in je v lasti in upravljanju lastnika ali lastnikov nestanovanjskih stavb, iz katerih se odvaja komunalna odpadna voda, njen upravljavec pa mora zagotavljati prevzem blata z uporabo storitev GJS ri uporabniku GJS v skladu z navodili za obratovanje MKČN, vendar najmanj enkrat na tri leta, ter njegovo obdelavo na komunalni ali skupni čistilni napravi;
- prve meritve in obratovalni monitoring ali izdelavo ocen obratovanja za MKČN z zmogljivostjo, manjšo od 50 PE, v skladu s predpisi, ki urejajo emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN in prve meritve in obratovalni monitoring odpadnih voda, in
- prve meritve in obratovalni monitoring za MKČN, ki ni objekt javne kanalizacije, v skladu s predpisi, ki urejajo emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN in prve meritve in obratovalni monitoring odpadnih vod.

2.1.1.4 GJS ravnanja s komunalnimi odpadki

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so temeljni normativni okvir za ravnanje z odpadki na državni ravni predstavljali:

- Pravilnik o ravnanju z odpadki¹²⁴, ki ga je 22. 4. 2008 nadomestila Uredba o ravnanju z odpadki¹²⁵, in sicer do 31. 12. 2011, ko je navedeno uredbo nadomestila Uredba o odpadkih¹²⁶, ter

¹²⁴ Uradni list RS, št. 84/98, 45/00, 20/01, 13/03.

¹²⁵ Uradni list RS, št. 34/08.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 103/11. To uredbo je nadomestila Uredba o odpadkih (Uradni list RS, št. 37/15), ki velja od 30. 5. 2015.

- Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih¹²⁷ (v nadaljevanju: Uredba o odlaganju 1) ter nova Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih¹²⁸ (v nadaljevanju: Uredba o odlaganju 2).

Obveznosti (naloge) GJS varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, pravila ravnanja in pogoje za zbiranje in odstranjevanje komunalnih odpadkov ter okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov, ki je upravičen strošek GJS odlaganje komunalnih odpadkov, pa so določali naslednji predpisi:

- Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki¹²⁹ (v nadaljevanju: Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami odpadkov);
- Uredba o ravnanju z odpadnimi jedilnimi olji in mastmi¹³⁰;
- Pravilnik o predelavi biološko razgradljivih odpadkov v kompost¹³¹, ki ga je nadomestila Uredba o obdelavi biološko razgradljivih odpadkov¹³²;
- Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki¹³³, ki jo je nadomestila Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom¹³⁴;
- druge uredbe o ravnanju s posameznimi vrstami nenevarnih ali nevarnih odpadkov, ki med drugim urejajo razmerja med izvajalci shem razširjene odgovornosti proizvajalcev in izvajalci GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki (Uredba o ravnanju z odpadnimi zdravili¹³⁵, Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo¹³⁶, Uredba o ravnanju z odpadno električno in elektronsko opremo¹³⁷, Uredba o ravnanju z baterijami in akumulatorji ter odpadnimi baterijami in akumulatorji¹³⁸, Uredba o ravnanju z izrabljenimi gumami¹³⁹, Uredba o odstranjevanju odpadnih olj¹⁴⁰, ki jo je v letu 2012 nadomestila Uredba o odpadnih oljih¹⁴¹, Uredba o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami¹⁴², Uredba o ravnanju z odpadnimi fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi¹⁴³), ter
- Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov¹⁴⁴, po kateri je občinam do 30. 12. 2010 finančni vir sredstev za financiranje infrastrukture za ravnanje s komunalnimi odpadki

¹²⁷ Uradni list RS, št. 32/06, 98/07, 62/08, 53/09; veljala od 29. 3. 2006 do 29. 7. 2011.

¹²⁸ 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).

¹²⁹ Uradni list RS, št. 21/01.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 70/08.

¹³¹ Uradni list RS, št. 42/04.

¹³² Uradni list RS, št. 62/08. To uredbo je v letu 2013 nadomestila Uredba o predelavi biološko razgradljivih odpadkov in uporabi komposta ali digestata (Uradni list RS, št. 99/13).

¹³³ Uradni list RS, št. 68/08.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 39/10.

¹³⁵ Uradni list RS, št. 105/08.

¹³⁶ Uradni list RS, št. 84/06, 106/06, 110/07, 67/11 (68/11-popr.).

¹³⁷ Uradni list RS, št. 107/06, 100/10. To uredbo je v letu 2015 nadomestila nova Uredba o ravnanju z odpadno električno in elektronsko opremo (v nadaljevanju: OEEO 2; Uradni list RS, št. 55/15).

¹³⁸ Uradni list RS, št. 3/10.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 63/09.

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 25/08, 24/12.

¹⁴¹ Uradni list RS, št. 24/12.

¹⁴² Uradni list RS, št. 78/08.

¹⁴³ Uradni list RS, št. 119/06.

¹⁴⁴ Uradni list RS, št. 129/04, 68/05, 28/06, 132/06, 71/07, 85/08.

zagotavljala tudi predpisana okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, in v letu 2010 sprejeta nova Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih¹⁴⁵, ki je v drugem odstavku 7. člena določala, da je okoljska dajatev prihodek proračuna občine, v kateri povzročitelji odpadkov oddajajo odpadke organizaciji, ki zbira in prevaža odpadke.

Poleg direktive o odpadkih (2008/98/ES), direktive o embalaži in odpadni embalaži (94/62/ES) in direktive o odlaganju odpadkov (1999/31/ES) je usmeritve za izvajanje teh GJS določal predvsem Operativni program za odstranjevanje odpadkov, s ciljem zmanjšanja količin biorazgradljivih odpadkov, marec 2008¹⁴⁶ (v nadaljevanju: Operativni program odstranjevanja odpadkov), ki ga je pripravilo ministrstvo za okolje in 27. 3. 2008 sprejela vlada. Po navedenem operativnem programu ravnanje s komunalnimi odpadki vključuje postopke od nastajanja odpadkov do končne odstranitve oziroma oskrbe (zbiranje, prevoz, začasno skladiščenje, predelava, odstranjevanje), vključno s kontrolo teh postopkov in okoljevarstvenimi ukrepi. V sklopu ravnanja z odpadki so postopki, namenjeni uporabi odpadkov (ali njihovih sestavin), reciklaža za predelavo v surovine in izraba kurilne vrednosti odpadkov razumljeni kot predelava odpadkov¹⁴⁷. Odstranjevanje odpadkov pa pomeni vsak postopek, ki ni predelava, tudi če je sekundarna posledica postopka pridobivanje snovi ali energije¹⁴⁸.

Občine, ki so bile vključene v prečno revizijo, so v odlokih o načinu izvajanja GJS varstva okolja na področju ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2008 do leta 2012 v okviru organizirane GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov oziroma GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov uporabnikom GJS zagotavljale naslednje storitve GJS:

- prevzem mešanih komunalnih odpadkov,
- prevzem bioloških odpadkov,
- prevzem odpadne embalaže.

Poleg tega je bila naloga GJS ravnanja s komunalnimi odpadki tudi zbiranje ločenih frakcij komunalnih (nenevarnih in nevarnih) odpadkov v zbiralnicah¹⁴⁹ (oziroma v zabojnikih na ekoloških otokih) in zbirnih centrih¹⁵⁰ ter prevzemanje kosovnih odpadkov na prevzemnih mestih kosovnih odpadkov.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 70/10. To uredbo je v letu 2014 nadomestila Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih (Uradni list RS, št. 14/14).

¹⁴⁶ Št. 354-24/2004/11 z dne 22. 4. 2004 in št. 35402-1/28005 z dne 27. 3. 2008.

¹⁴⁷ Predelava pomeni vsak postopek v obratu ali širšem gospodarstvu, katerega glavni rezultat je, da odpadki služijo koristnemu namenu tako, da nadomestijo druge materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije ali so odpadki pripravljene za izpolnitev te funkcije (15. točka prvega odstavka 3. člena direktive o odpadkih (2008/98/ES)).

¹⁴⁸ 19. točka prvega odstavka 3. člena direktive o odpadkih (2008/98/ES).

¹⁴⁹ Zbiralnica ločenih frakcij je pokrit ali nepokrit prostor, urejen in opremljen za ločeno zbiranje in začasno hranjenje posameznih ločenih frakcij, kjer povzročitelji komunalnih odpadkov izvajalcu GJS te frakcije prepuščajo (10. točka prvega odstavka 3. člena Odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami odpadkov).

¹⁵⁰ Zbirni center je pokrit ali nepokrit prostor, urejen in opremljen za ločeno zbiranje in začasno hranjenje vseh vrst ločenih frakcij, kjer povzročitelji komunalnih odpadkov iz širše okolice izvajalcu javne službe prepuščajo te frakcije in kosovne odpadke; zbirni center je lahko hkrati urejen tudi kot zbiralnica nevarnih frakcij (13. točka prvega odstavka 3. člena Odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami odpadkov).

Peti odstavek 20. člena ZVO-1 določa, da mora vlada določiti pravila ravnanja in druge pogoje za ravnanje z odpadki¹⁵¹. Poleg tega mora vlada v skladu s tretjim odstavkom 149. člena ZVO-1 podrobneje predpisati tudi vrste dejavnosti, vrste komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru opredeljenih GJS. Ministrstvo za okolje ni predlagalo in vlada ni sprejela podrobnejše ureditve načina in pogojev izvajanja obveznih GJS zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov. V obdobju od leta 2008 do leta 2012 tako, razen splošno veljavnih predpisov o ravnanju z odpadki (izdanih na podlagi 17., 19. in/ali 20. člena ZVO-1), niso bila opredeljena pravila ravnanja s komunalnimi odpadki, vrste in najmanjši obseg dejavnosti in nalog, ki mora biti zagotovljen v okviru izvajanja teh GJS, prav tako niso bili opredeljeni oskrbovalni standardi in normativi ter tehnični in drugi ukrepi za opravljanje GJS.

Ministrstvo za okolje je pripravilo in 7. 12. 2012 v javno obravnavo posredovalo predlog uredbe o komunalnih odpadkih, ki določa pravila za ravnanje s komunalnimi odpadki oziroma vrste in najmanjši obseg dejavnosti in nalog zbiranja mešanih komunalnih odpadkov in drugih ločenih frakcij, ki morajo biti zagotovljene v okviru GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obseg nalog GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in GJS odlaganje komunalnih odpadkov ter tudi oskrbovalne standarde ter tehnične in druge ukrepe za opravljanje teh GJS.

Na pomanjkljivo ureditev smo ministrstvo za okolje opozorili že v revizijskem poročilu o ravnanju s komunalnimi odpadki¹⁵² in zahtevali, da v odzivnem poročilu prikaže izdelavo načrta aktivnosti za pripravo predloga predpisa oziroma predpisov, ki bodo urejali pravila ravnanja s komunalnimi odpadki in izvajanje GJS zbiranja komunalnih odpadkov, obdelave komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov, ter določi rok za posredovanje predpisa oziroma predpisov v javno obravnavo in v sprejem vladi. Ministrstvo za okolje je v odzivnem poročilu navedlo, da načrtuje pripravo uredbe o komunalnih odpadkih, ki bo celovito urejala vrste in najmanjši obseg dejavnosti in nalog GJS zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov ter oskrbovalne standarde, normative in tehnične ter druge ukrepe za opravljanje teh GJS. Priprava uredbe o komunalnih odpadkih je povezana s pripravo novega Zakona o varstvu okolja. Ministrstvo za okolje bo pripravo obeh predpisov izvajalo hkrati v letu 2016, sprejem uredbe o komunalnih odpadkih na vladi pa je načrtovan v prvi polovici leta 2017. Za določitev noveliranih oskrbovalnih standardov in normativov ter tehničnih in drugih ukrepov za opravljanje posamezne GJS pa bo ministrstvo pripravilo temeljito analizo sedanjega stanja. Do izdaje tega poročila uredba o komunalnih odpadkih še ni bila sprejeta na vladi.

2.1.1.4.1 Zbiranje ločenih frakcij komunalnih odpadkov

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so temeljno normativno podlago za ureditev zbiranja ločenih frakcij komunalnih odpadkov v občinskih predpisih določale Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami odpadkov, izdana na podlagi prejšnjega Zakona o varstvu okolja¹⁵³, ter v točki 2.1.1.4 tega poročila

¹⁵¹ Vlada določi zlasti ravnanja z odpadki, ki vplivajo na zmanjševanje nastajanja odpadkov in njihove škodljivosti za okolje, razvrščanje odpadkov v sezname, načine ravnanja z odpadki, vključno s posredovanjem na področju ravnanja z odpadki in obveznostjo vpisa v evidenco za posredovanje odpadkov, da določi obveznost vpisa v evidenco za zbiranje odpadkov, pogoje za pridobitev predpisanih dovoljenj ali soglasij, načrtovanje, gradnjo in obratovanje naprav za ravnanje z odpadki, usposobljenost oseb za ravnanje z odpadki, ukrepe, povezane s prenehanjem delovanja naprav za ravnanje z odpadki, in vodenje evidenc o odpadkih in o ravnanju z njimi ter način poročanja ministrstvu, pristojnem za varstvo okolja.

¹⁵² Revizijsko poročilo *Ravnanje s komunalnimi odpadki*, št. 321-5/2011/132 z dne 2. 9. 2015.

¹⁵³ Uradni list RS, št. 32/93, 1/96; veljal od 2. 7. 1993 do 7. 5. 2004, ko je pričel veljati ZVO-1.

navedene uredbe o ravnanju s posameznimi vrstami nenevarnih ali nevarnih odpadkov. Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami odpadkov¹⁵⁴ določa najmanjši obseg in vsebino ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami komunalnih odpadkov, ki so ga morale občine zagotoviti v okviru GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov (oziroma GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov), ter se nanaša na ločeno zbrane frakcije kot del komunalnih odpadkov, ki nastajajo na območju občine, in sicer kot odpadki v gospodinjstvu in po naravi in sestavi gospodinjstvom podobni odpadki v industriji, obrti ter storitvenih dejavnostih. Med drugim ta odredba določa tudi tehnične in organizacijske ukrepe ali standarde opremljenosti in vzdrževanja omrežja zbiralnic, zbirnih centrov ter sortirnic.

V 6. členu Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami odpadkov določa, da je treba v okviru GJS v naseljih urediti zbiralnice ločenih frakcij, opremljene za ločeno zbiranje:

- papirja in drobne lepenke, vključno z drobno odpadno embalažo iz papirja ali lepenke,
- drobne odpadne embalaže iz stekla,
- drobne odpadne embalaže iz plastike ali sestavljenih materialov in
- drobne odpadne embalaže iz kovine,

ter da je treba zbiralnice praviloma urediti v stanovanjskih območjih ter tudi ob večjih trgovinah ali trgovskih centrih, zdravstvenih domovih, bolnišnicah, šolah in otroških vrtcih; na območju mestnega jedra ali večjega stanovanjskega naselja je treba urediti zbiralnico na vsakih 500 prebivalcev.

Zahteva po ločenem zbiranju odpadkov na izvoru¹⁵⁵ je bila v Operativnem programu odstranjevanja odpadkov (poleg učinkovite obdelave odpadkov in vzpostavitve sistema za ravnanje z embalažo in odpadno embalažo) ena izmed glavnih usmeritev na področju ravnanja z odpadki zaradi zmanjšanja odloženih količin odpadkov in doseganja zahtevanih deležev predelave in recikliranja odpadne embalaže¹⁵⁶, določenih v direktivi o embalaži in odpadni embalaži (94/62/ES). Operativni program odstranjevanja odpadkov je za zmanjšanje količin preostanka mešanih komunalnih odpadkov¹⁵⁷ (ali odloženih odpadkov na odlagališču) in povečanje količin ponovno uporabljenih, recikliranih in predelanih odpadkov kot dodaten ukrep določal, da je treba s predpisom uvesti tudi ločeno zbiranje odpadne embalaže, ki je komunalni odpadek¹⁵⁸ (v nadaljevanju: odpadna komunalna embalaža), na način od vrat do vrat ter določno opredeliti in razmejiti obveznosti med GJS in družbo za ravnanje z odpadno embalažo (v nadaljevanju: DROE).

¹⁵⁴ Ta odredba ne zajema tistih ločenih frakcij, za katere je način zbiranja določen s posebnimi predpisi, na primer določeni nevarni odpadki, živalski odpadki, biorazgradljivi odpadki in zeleni odpad, izrabljene gume in podobno.

¹⁵⁵ Ločeno zbiranje odpadkov pomeni zbiranje, pri katerem se tokove odpadkov ločuje glede na vrsto in naravo odpadkov z namenom olajšati posebno obdelavo (3. člen direktive o odpadkih (2008/98/ES)).

¹⁵⁶ Do konca leta 2007 je bila zahtevana najmanj 50-odstotna in največ 65-odstotna predelava odpadne embalaže, od tega najmanj 25 odstotkov in največ 45 odstotkov recikliranja odpadne embalaže in od tega najmanj 15 odstotkov recikliranja mase posamezne vrste embalažnega materiala.

¹⁵⁷ Mešani komunalni odpadki so različni odpadki iz gospodinjstev ali njim po naravi ali sestavi podobni odpadki iz proizvodnje, trgovine, storitvene ali druge dejavnosti, ki jih uporabnik storitev javne službe zbira v posebni posodi.

¹⁵⁸ Odpadna embalaža, ki je komunalni odpadek, je odpadna prodajna ali skupinska embalaža, ki nastaja kot ločeno zbrana frakcija v gospodinjstvih in kot tem odpadkom podoben odpadek iz trgovine, industrije, obrti, storitvenih dejavnosti in javnega sektorja (6. točka prvega odstavka 3. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo).

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 ministrstvo za okolje v skladu z Operativnim programom odstranjevanja odpadkov ni pripravilo in zagotovilo sprememb in dopolnitev Odredbe o ravnanju z ločenimi frakcijami odpadkov oziroma po uveljavitvi ZVO-1C (ko je vlada postala pristojna za izdajo predpisov na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1) vladi ni predlagalo sprejema predpisa (uredbe) o ravnanju z ločenimi frakcijami odpadkov v okviru GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov. Tako ministrstvo za okolje ni pripravilo in vlada ni sprejela predpisa na državni ravni, ki bi med drugim opredelil tudi način ločenega zbiranja odpadne komunalne embalaže na način od vrat do vrat in uvedel predvideni ukrep za zmanjšanje količin odloženih komunalnih odpadkov in povečanje količin ponovno uporabljenih, recikliranih in predelanih odpadkov.

2.1.1.4.2 Stroški ravnanja z odpadno embalažo

Četrty odstavek¹⁵⁹ 18. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določal, da morata DROE in izvajalec GJS urediti način oddaje in prevzema odpadne embalaže s posebno pogodbo. Po prvem odstavku 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je moral izvajalec GJS oddati odpadno komunalno embalažo DROE brezplačno in brez zahteve za plačilo zaradi njene morebitne vrednosti ali vrednosti posameznih vrst embalažnega materiala v odpadni embalaži, ki nastanejo pri njeni ponovni uporabi ali predelavi. DROE pa je morala na podlagi drugega odstavka istega člena od izvajalca GJS brezplačno prevzeti odpadno komunalno embalažo ne glede na morebitne stroške, ki so nastali pri njeni nadaljnji predelavi ali odstranjevanju. Po tretjem odstavku 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je morala DROE za prevzeto odpadno embalažo plačati izvajalcu GJS tiste stroške, ki so presežali ceno storitev GJS po Odredbi o ravnanju z ločenimi frakcijami odpadkov. V četrtem odstavku 9. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo pa je bila določena razmejitev stroškov ravnanja z odpadno embalažo med:

- izvajalce GJS, ki jih bremenijo stroški:
 - postavitve in vzdrževanja zbiralnic ločenih frakcij in zbirnih centrov v obsegu, ki je določen v predpisu, ki ureja ravnanje z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki (to je v Odredbi o ravnanju z ločenimi frakcijami odpadkov),
 - praznjenja zabojnikov v zbiralnicah ločenih frakcij in odvoza odpadne embalaže do začasnega skladišča za odpadno embalažo v zbirnih centrih ali centru za obdelavo komunalnih odpadkov,
 - izločanja odpadne embalaže iz mešanih komunalnih odpadkov ob njihovi obdelavi pred odstranjevanjem,
 - ločenega zbiranja odpadne embalaže, ki se v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadki, razvršča med ločeno zbrane nevarne frakcije komunalnih odpadkov, ter
- DROE, ki jih bremenijo stroški:
 - izvajalca GJS za prevzeto odpadno prodajno in skupinsko embalažo, ki ni komunalni odpadek,
 - skladiščenja odpadne embalaže, ki je komunalni odpadek, vključno z ločeno zbranimi nevarnimi frakcijami komunalnih odpadkov v zbirnih centrih ali centru za obdelavo komunalnih odpadkov za čas skladiščenja, ki presega sedem dni,
 - prevzemanja odpadne embalaže, ki je komunalni odpadek, vključno z ločeno zbranimi nevarnimi frakcijami komunalnih odpadkov v skladiščih zbirnega centra ali centra za obdelavo komunalnih odpadkov pred njihovo nadaljnjo obdelavo ali odstranjevanjem (na primer nakladanje in tehtanje prevzete odpadne embalaže ter podobna opravila pri prevzemanju odpadne embalaže) ter
 - vsi drugi stroški, o katerih se zaradi prevzema odpadne embalaže dogovorita izvajalec GJS in DROE.

¹⁵⁹ Oziroma od 15. 8. 2015, ko je stopila v veljavo sprememba Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Uradni list RS, št. 57/15), tretji odstavek 18. člena te uredbe.

V sedmem odstavku 19. člena je Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo med drugim določala, da ministrstvo za okolje določi podrobnejša merila za določanje višine (obsega) stroškov iz 2. točke četrtega odstavka 19. člena te uredbe oziroma za ovrednotenje posamezne vrste stroška, ki bremeni DROE pri prevzemanju odpadne embalaže.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 ministrstvo za okolje v skladu s sedmim odstavkom 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ni določilo meril za določanje (ovrednotenje) obsega stroškov, ki bremenijo DROE pri prevzemanju odpadne embalaže, oziroma stroškovnih normativov nalog GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov. Ta merila so bila v praksi predmet dogovora (pogodbe) med DROE in izvajalci GJS. Na pomanjkljivo ureditev poslovno-finančnega razmerja med DROE in izvajalci GJS pri oddaji ali prevzemanju odpadne embalaže smo opozorili tudi v revizijskem poročilu o ravnanju s komunalnimi odpadki. Ministrstvo za okolje je sicer iz Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo izločilo določbo, ki je predpisovala določitev meril za razdelitev stroškov med deležniki v sistemu ravnanja z odpadno embalažo, vendar pa s tem ni odpravilo ugotovljene pomanjkljivosti. V sistemu še vedno obstajajo izjeme, kakršna je določba petega odstavka 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki omogoča izvajalcu GJS zbiranja komunalnih odpadkov in DROE, da se dogovorita za neposreden prevzem odpadne embalaže v zbiralnicah ločenih frakcij, v pogodbi pa določita stroške za tak prevzem. Za te primere je še vedno dopuščeno pogodbeno dogovarjanje stroškov med izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov in DROE, čeprav tako dogovarjanje ni ustrezno, ko gre za plačevanje izvajanja storitev iz javnih sredstev¹⁶⁰.

2.1.1.4.3 Skupna razširjena odgovornost proizvajalcev embalaže

V obdobju od 12. 1. 2010 (od uveljavitve ZVO-1C) pa do 23. 11. 2013, ko je stopil v veljavo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja¹⁶¹ (ZVO-1F), je bila vlada pristojna za določitev primerov in pogojev, ko mora pravna ali fizična oseba, ki razvija, izdeluje, predeluje, obdeluje, prodaja ali uvaža izdelke (v nadaljevanju: proizvajalec izdelkov), delno ali v celoti zagotoviti takšno ravnanje z izdelki in odpadki, ki nastanejo po uporabi teh izdelkov, da se spodbuja ponovna uporaba ter preprečevanje nastajanja odpadkov in njihova predelava, nanašajo pa se zlasti na:

- prevzem odpadkov, ki nastanejo po uporabi izdelkov, in zagotavljanje predpisanega ravnanja z njimi;
- način in pogoje za individualno ali kolektivno izpolnjevanje obveznosti proizvajalcev izdelkov;
- obseg obveznosti proizvajalcev izdelkov ali njihovih združenj ter cilje, ki jih morajo pri izvajanju obveznosti dosegati;
- vzpostavitev in zagotavljanje informacijskega sistema za spremljanje izvajanja obveznosti proizvajalcev izdelkov ter
- obveščanje in seznanjanje javnosti z možnostmi ponovne uporabe izdelkov in recikliranja ter drugih načinov predelave odpadkov, ki nastanejo po uporabi izdelkov.

V petem odstavku je 4. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo določal, da vlada in gospodarska združenja, ki zastopajo embalerje, pridobitelje blaga, proizvajalce embalaže ter pridobitelje embalaže in trgovce (v nadaljevanju: proizvajalci embalaže), sklenejo dogovor o načinu doseganja okoljskih ciljev v zvezi z embalažo in odpadno embalažo. V prvem in drugem odstavku je 18. člen te

¹⁶⁰ Porevizijsko poročilo *Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor pri ravnanju s komunalnimi odpadki*, št. 321-5/2011/141 z dne 18. 2. 2016.

¹⁶¹ Uradni list RS, št. 92/13.

uredbe določal, da mora izvajalec GJS oddati DROE odpadno embalažo, ki je zbrana kot ločeno zbrana frakcija v zbiralnicah ločenih frakcij ali kot ločeno zbrana frakcija v zbirnih centrih, ter DROE omogočiti, da prevzema odpadno embalažo v zbirnih centrih ali centrih za obdelavo komunalnih odpadkov; če je ravnanje z odpadno embalažo, ki je komunalni odpadek, urejalo več DROE, pa je moral izvajalec GJS zagotoviti vsaki DROE prevzem odpadne embalaže po deležih, ki jih je v skladu s to uredbo objavilo ministrstvo za okolje na svojih spletnih straneh.

V 25. členu¹⁶² je Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo v obdobju, na katero se nanaša revizija, določala, da morajo proizvajalci embalaže plačati DROE prevzemanje odpadne embalaže, ponovno uporabo, predelavo ali odstranjevanje prevzete odpadne embalaže (tako imenovano embalažnino) vključno s stroški, ki jih je morala DROE plačevati izvajalcem GJS v skladu z določbami 2. točke četrtega odstavka 19. člena te uredbe. V prvem odstavku 26. člena je ta uredba določala, da morajo proizvajalci embalaže v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti iz 25. člena te uredbe (oziroma s plačilom embalažnine in vključitvijo v skupni sistem ravnanja z odpadno embalažo) skleniti pogodbe z DROE, ki kot gospodarska družba v skladu s predpisi zagotavlja ravnanje z odpadno embalažo. V drugem odstavku 26. člena je ta uredba določala naslednje naloge DROE:

- redno prevzemanje odpadne embalaže, ki je komunalni odpadek, v zbirnih centrih ali v centrih za obdelavo komunalnih odpadkov izvajalcev GJS;
- redno prevzemanje odpadne embalaže od distributerjev v zbiralnicah odpadne embalaže, ki jih upravlja, ali na prodajnem mestu distributerja, če se z njim tako dogovori;
- prevzemanje in zbiranje odpadne embalaže, ki ni komunalni odpadek, od končnih uporabnikov;
- ponovna uporaba, predelava ali odstranjevanje prevzete in zbrane odpadne embalaže in
- ravnanje z embalažo nevarnega blaga v skladu s predpisi, ki urejajo ravnanje z nevarnimi odpadki.

V prvem in tretjem odstavku 39. člena je Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo v obdobju, na katero se nanaša revizija, določala, da mora DROE za vrsto embalaže, za katero ji proizvajalci embalaže ali končni uporabniki iz 34. člena te uredbe s pogodbo prepustijo svoje obveznosti za ravnanje z odpadno embalažo, zagotavljati predpisano ravnanje z odpadno embalažo v skladu s to uredbo na celotnem območju, na katerem odpadna embalaža nastaja, ter da mora DROE za prevzeto odpadno embalažo pred njeno oddajo v ponovno uporabo ali predelavo na svoje stroške zagotoviti tako zbiranje, skladiščenje in po potrebi razvrščanje odpadne embalaže, da zaradi dodatnega razvrščanja odpadne embalaže pri osebi, ki jo ponovno uporablja ali predeluje, ne nastajajo ostanki, ki jih je treba odstraniti (za takšne ostanke je morala DROE na svoje stroške zagotoviti odstranjevanje).

2.1.1.4.4 Obdelava mešanih komunalnih odpadkov

Po ZVO-1 je ravnanje z odpadki zbiranje, prevažanje, predelava in odstranjevanje odpadkov, vključno z nadzorom teh ravnanj in ukrepi po prenehanju delovanja naprave za ravnanje z odpadki. V 20. členu ZVO-1 določa, da mora povzročitelj onesnaževanja upoštevati vsa pravila ravnanja z odpadki, ki so potrebna za preprečevanje ali zmanjševanje nastajanja odpadkov in njihove škodljivosti za okolje in za zagotovitev predelave nastalih odpadkov ali njihovo varno odstranitev, če predelava ni mogoča.

Vlada je v 5. in 6. členu Uredbe o ravnanju z odpadki ter 19. in 21. členu Uredbe o odpadkih določila, da je treba za odpadke zagotoviti predelavo, če zanjo obstajajo tehnične možnosti in možnosti nadaljnje

¹⁶² Ta člen je bil spremenjen v letu 2015 z OEEO 2.

uporabe teh odpadkov ali njihovih sestavin, ter da mora izvorni povzročitelj odpadkov ali drug imetnik odpadkov zagotoviti obdelavo odpadkov¹⁶³ tako, da jih:

- obdela sam,
- odda ali prepusti zbiralcu odpadkov,
- odda predelovalcu ali odstranjevalcu odpadkov oziroma izvajalcu obdelave odpadkov ali
- proda trgovcu tako, da trgovec postane njihov imetnik oziroma ta zanj zagotovi obdelavo odpadkov (po 21. členu Uredbe o odpadkih).

Poleg tega je četrti odstavek 5. člena Uredbe o ravnanju z odpadki določal, če za posamezno skupino, podskupino ali vrsto odpadkov iz klasifikacijskega seznama odpadkov poseben predpis določa način njihovega zbiranja, lahko imetnik odpadkov zagotavlja njihovo obdelavo samo z oddajo ali prepuščanjem zbiralcu odpadkov, ki je s tem posebnim predpisom določen za zbiranje teh odpadkov. V tretjem odstavku 21. člena Uredbe o odpadkih pa je ta obveznost predpisana bolj jasno in določno: "Izvorni povzročitelj odpadkov ali drug imetnik odpadkov mora odpadke obvezno oddati ali prepustiti zbiralcu, če je tako določeno s posebnim predpisom, ki ureja ravnanje s posamezno vrsto odpadkov."

Po 16. členu Uredbe o ravnanju z odpadki oziroma 30. členu Uredbe o odpadkih je moral/mora zbiralec odpadkov za zbiranje odpadkov pridobiti potrdilo o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov. V 20. do 23. členu Uredbe o ravnanju z odpadki oziroma 36. do 42. členu Uredbe o odpadkih pa so bile oziroma so določene obveznosti izvajalca obdelave odpadkov, ki je moral/mora imeti za izvajanje dejavnosti obdelave odpadkov okoljevarstveno dovoljenje.

V 5. členu pa je Uredba o odlaganju 2 določala, da je dovoljeno odlagati samo obdelane odpadke. Obdelava odpadkov po 13. točki 2. člena te uredbe pomeni vsak fizikalni, termični, kemični ali biološki postopek v okviru postopkov predelave oziroma odstranjevanja odpadkov v skladu s predpisom, ki ureja odpadke, vključno s sortiranjem odpadkov, s katerim se spremenijo lastnosti odpadkov, da se zmanjša njihova prostornina, nevarne lastnosti ali vsebnost biološko razgradljivih snovi, da se lažje ravna z njimi ali povečajo možnosti za njihovo predelavo. Poleg tega je 5. člen Uredbe o odlaganju 1 v tretjem odstavku določal, da se za obdelane komunalne odpadke štejejo komunalni odpadki, ki so obdelani po postopkih iz referenčne sheme obdelave komunalnih odpadkov (iz Priloge 1, ki je sestavni del te uredbe) ali po postopkih, ki so glede zmanjšanja vsebnosti biološko razgradljivih sestavin odpadkov enakovredni postopkom iz te sheme. Četrti odstavek 5. člena Uredbe o odlaganju 2 pa je določal, da se za obdelane komunalne odpadke štejejo mešani komunalni odpadki, ki so obdelani v centru za ravnanje s komunalnimi odpadki¹⁶⁴, obenem je bilo v sedmem odstavku istega člena določeno, da mora upravljavec tega centra ostanek mešanih komunalnih odpadkov po obdelavi redno oddajati upravljavcu odlagališča komunalnih odpadkov. V prehodnih določbah prvega in drugega odstavka 60. člena je Uredba o odlaganju 2 še

¹⁶³ Obdelava odpadkov pomeni postopke predelave ali odstranjevanja, ki vključujejo pripravo odpadkov za predelavo ali odstranjevanje (14. točka prvega odstavka 3. člena direktive o odpadkih (2008/98/ES)).

¹⁶⁴ Center za ravnanje s komunalnimi odpadki je objekt lokalne infrastrukture lokalnega pomena v skladu z zakonom, ki ureja varstvo okolja, in je urejen v skladu s Prilogo 1, ki je sestavni del te uredbe. Center za ravnanje s komunalnimi odpadki je kot naprava ali več povezanih naprav namenjen za prevzem, skladiščenje in obdelavo mešanih komunalnih odpadkov ter za oddajo izločenih frakcij in ostanka mešanih komunalnih odpadkov po obdelavi v nadaljnje ravnanje v skladu s predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki (33. točka prvega odstavka 2. člena Uredbe o odlaganju 2).

določala, da se v primeru, če ni zagotovljena obdelava mešanih komunalnih odpadkov v skladu s 5. členom te uredbe in je upravljavec centra za ravnanje s komunalnimi odpadki hkrati tudi upravljavec odlagališča komunalnih odpadkov, za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov šteje mehanska obdelava ali izločanje:

- odpadnih kovin, vključno z odpadno kovinsko embalažo,
- odpadne plastike, vključno z odpadno plastično embalažo, in drugih gorljivih frakcij, primernih za energetska predelavo.

V letih 2008 in 2009 ministrstvo za okolje v ustreznem predpisu na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 ni določilo načina izvajanja dejavnosti ali nalog obdelave mešanih komunalnih odpadkov v okviru ene izmed GJS varstva okolja, s čimer tudi ni sistemsko enotno opredelilo nalog in s tem obsega upravičenih stroškov GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov in GJS odlaganje komunalnih odpadkov. Vlada v obdobju od leta 2010 do leta 2012¹⁶⁵ ni normativno uredila načina izvajanja GJS obdelave mešanih komunalnih odpadkov oziroma GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov v skladu s tretjim odstavkom 149. člena ZVO-1, temveč je z Uredbo o odlaganju 1 in Uredbo o odlaganju 2 opredelila dejavnost mehanske obdelave mešanih komunalnih odpadkov zgolj kot dejavnost ali nalogo izvajalca GJS odlaganje komunalnih odpadkov, in sicer do izgradnje in začetka obratovanja centra za ravnanje s komunalnimi odpadki.

Ukrepi ministrstva za okolje

Pravila ravnanja z odpadki, ki veljajo tudi za komunalne odpadke, so določena v krovni Uredbi o odpadkih (Uradni list RS, št. 37/15 in 69/15). Izvajanje GJS zbiranja komunalnih odpadkov je ministrstvo za okolje uredilo v Uredbi o obvezni občinski gospodarski javni službi zbiranja komunalnih odpadkov, ki je bila sprejeta na vladi in 30. 6. 2017 objavljena v Uradnem listu RS, št. 33/17. Izvajanje GJS obdelave komunalnih odpadkov je ministrstvo za okolje predvidelo v osnutku predloga Uredbe o obvezni občinski gospodarski javni službi obdelave komunalnih odpadkov, katere sprejem na vladi je predviden v drugi polovici leta 2017. Odlaganje komunalnih odpadkov ureja Uredba o odlagališčih odpadkov. Ta določa zahteve, ki jih morajo izpolnjevati odpadki, ki se odlagajo, pravila ravnanja in druge pogoje za odlaganje odpadkov ter pogoje in ukrepe v zvezi z načrtovanjem, gradnjo, odlaganjem in zapiranjem odlagališča odpadkov ter ravnanje po njegovem zaprtju z namenom, da se v celotnem obdobju trajanja odlagališča zmanjšajo škodljivi vplivi na okolje. Za odpravo pomanjkljivosti razdelitve stroškov med deležniki v sistemu ravnanja z odpadno embalažo je ministrstvo za okolje pripravilo in vlada sprejela Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki je bila objavljena 7. 7. 2017 v Uradnem listu RS, št. 35/17.

2.1.2 Oblikovanje cen GJS varstva okolja

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so normativno podlago za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni določali sprejeti ukrepi kontrole cen na podlagi ZKC oziroma Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 1, Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 2, Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 3 ter Pravilnik o oblikovanju cen (2008) in Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009), ki sta bila izdana na podlagi ZVO-1. 15. 11. 2012 je vlada izdala Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja, ki je s 1. 1. 2013 nadomestila Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) in določila nov mehanizem za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja.

¹⁶⁵ To je v času po uveljavitvi ZVO-1C (ko je bila dejavnost obdelave mešanih komunalnih odpadkov določena kot GJS varstva okolja), Uredbe o odpadkih in ZVO-1E (ko je v zakonu GJS obdelave mešanih komunalnih odpadkov nadomestila GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov).

Glede na določbe 16. člena, drugega odstavka 86. člena in prvega odstavka 87. člena PES oziroma 14. člena, drugega odstavka 106. člena in prvega odstavka 107. člena PDEU je morala država oziroma zanjo vlada oziroma ministrstvo za okolje s pravnimi normami urediti vsa pravna razmerja, ki se nanašajo na izvajanje in financiranje GJS, v skladu z ekonomskimi in finančnimi načeli in pogoji tako, da je izvajalcu GJS zagotovljeno pokritje vseh upravičenih stroškov, ki nastajajo pri izvajanju GJS, uporabnikom GJS pa pod enakimi pogoji kakovostne, zanesljive, varne in cenovno dostopne storitve GJS. Pri tem sta vlada in ministrstvo za okolje morala upoštevati tudi pravila o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve v odločbi Komisije oziroma v sklepu Komisije. Slednji določa štiri kumulativne pogoje ali merila¹⁶⁶ iz sodbe v zadevi Altmark, ki morajo biti izpolnjena, da nadomestilo za javne storitve ne pomeni državne pomoči po 87. členu PES oziroma 107. členu PDEU, oziroma pogoje, pod katerimi je državna pomoč, dodeljena podjetju, pooblaščenem za opravljanje SSGP (storitev GJS), združljiva z notranjim trgov in izvzeta iz obveznosti priglasitve iz tretjega odstavka 108. člena PDEU. V 4. členu sklep Komisije določa:

"Zadevno podjetje se pooblasti za opravljanje storitve splošnega gospodarskega pomena z enim ali več akti, katerih obliko lahko določi vsaka država članica. Akt ali akti vključujejo zlasti:

- (a) vsebino in trajanje obveznosti javnih storitev;
- (b) zadevno podjetje in, če je primerno, ozemlje;
- (c) vrsto vseh izključnih ali posebnih pravic, ki jih podjetju dodeli organ, ki dodeli pomoč;
- (d) opis mehanizma nadomestila in meril za izračun, nadzor in pregled nadomestila;
- (e) ureditve za preprečevanje kakršnega koli prekomernega nadomestila in njegovo izterjavo ter
- (f) sklic na ta sklep."

V 1. točki 5. člena sklepa Komisije je določeno, da znesek nadomestila ne sme presegati zneska, ki je nujen za pokrivanje neto stroškov (to je razlike med stroški in prihodki), nastalih pri izpolnjevanju obveznosti SSGP, vključno z zmernim dobičkom. Med drugim iz 3. in 4. točke 5. člena tega sklepa izhaja, da mora izračun upravičenih stroškov temeljiti na splošno veljavnih načelih stroškovnega računovodstva ter da prihodek, ki se upošteva v izračunu nadomestila, vključuje celotni prihodek, ki ga je ustvarila SSGP, in tudi prihodke drugih dejavnosti (katerih storitve niso SSGP in ki jih izvajalec SSGP ne bi izvajal, če mu ne bi bila dodeljena pravica za izvajanje SSGP) ter druge ugodnosti oziroma prihodke iz državnih sredstev¹⁶⁷.

Vladi, ministrstvu za gospodarstvo oziroma ministrstvu za okolje so temeljno strokovno podlago za določitev pravil o oblikovanju cen storitev GJS varstva okolja v predpisih predstavljali SRS (2006), ki so jih morali upoštevati izvajalci GJS pri vodenju poslovnih knjig ter so obravnavali metodiko vsebinskega izkazovanja gospodarskih kategorij, metodiko oblikovnega predstavljanja gospodarskih kategorij pri zunanjem poročanju in metodiko delovanja na posameznih področjih računovodenja (računovodskega predračunavanja, knjigovodenja, računovodskega nadziranja, računovodskega proučevanja in računovodskega informiranja).

¹⁶⁶ Povezava s točko 1.3.1.5 tega poročila.

¹⁶⁷ Prihodek, ki se upošteva, vključuje vsaj celotni prihodek, ki ga je ustvarila SSGP, ne glede na to, ali je prihodek uvrščen med državne pomoči v smislu 107. člena PDEU. Če ima zadevno podjetje posebne ali izključne pravice v zvezi z dejavnostmi, ki niso SSGP, ki jim je bila dodeljena pomoč, in te dejavnosti ustvarjajo dobičke, ki presegajo razumno mejo, ali če podjetje koristi druge, s strani države dodeljene ugodnosti, se te vštejejo v prihodek ne glede na to, kam so uvrščene za namen 107. člena PDEU. Zadevna država članica se lahko odloči, da se dobički iz naslova drugih dejavnosti, ki se izvajajo zunaj obsega zadevne SSGP, v celoti ali delno dodelijo za financiranje SSGP.

V skladu s SRS 16 (2006), ki se je uporabljal pri knjigovodskem evidentiranju, obračunavanju in razkrivanju poslovnih stroškov v stroškovnem računovodstvu, se stroški pripoznajo po stroškovnih mestih¹⁶⁸ in stroškovnih nosilcih¹⁶⁹ glede na to, kje in zakaj se pojavljajo. Stroškovni nosilec je poslovni učinek, zaradi katerega se pojavijo stroški in s katerim jih je treba tudi povezovati. Poslovni učinki, namenjeni prodaji ali vključevanju med osnovna sredstva istega podjetja, so končni stroškovni nosilci, drugi poslovni učinki pa so začasni stroškovni nosilci. Kot začasni stroškovni nosilci se štejejo tudi storitve proizvajalne, nakupne oziroma prodajne službe ali splošnih služb, ki se razporejajo na končne stroškovne nosilce pri obračunavanju stroškov na podlagi sestavin dejavnosti (nalog, aktivnosti). Stroški po izvornih vrstah¹⁷⁰ so lahko neposredni ali posredni stroški¹⁷¹ stroškovnih mest in stroškovnih nosilcev; stroški, ki se zberejo na različnih stroškovnih mestih, so že stroški po namenskih (funkcionalnih) skupinah. Stroški po izvornih vrstah se razporejajo po stroškovnih mestih, ki omogočajo najmanj ločeno spremljanje stroškov proizvodnje, stroškov nakupovanja, stroškov prodajanja in stroškov skupnih služb ter tudi kasnejše ločeno ugotavljanje stroškov po področnih in območnih odsekih oziroma mestih odgovornosti¹⁷² in poslovno-izidnih mestih odgovornosti¹⁷³. Pri oblikovanju stroškovnih mest je treba upoštevati popolno razporeditev stroškov, ki odpadejo na posamezne poslovne učinke (stroškovne nosilce), ter zagotoviti pregled gibanja stroškov na ožjih področjih odgovornosti (stroškovnih mestih odgovornosti oziroma poslovno-izidnih mestih) za njihovo nastajanje in za potek poslovnega procesa¹⁷⁴. Izbira metode vključevanja stroškov v poslovne učinke obračunskega obdobja je odvisna od tega, ali je namen kalkuliranja dobiti podlago za vrednotenje zalog proizvodov oziroma nedokončane proizvodnje ali podlago za oblikovanje ali presojanje prodajnih cen¹⁷⁵. Če se na vse poslovne učinke kot stroškovne nosilce določenega obračunskega obdobja razporedijo vsi stroški, gre za ugotavljanje polne lastne (ali stroškovne) cene količinske enote poslovnega učinka. Razlika med prodajno in lastno ceno je dobiček, ki se običajno namenja za izplačilo lastniku ali za nadaljnji razvoj podjetja¹⁷⁶.

Prodajna cena proizvoda ali storitve po SRS 18.4 (2006) je plačilo kupca ali prodajna vrednost proizvoda (storitve), navedena na računu ali drugem dokumentu (brez DDV in drugih dajatev), po kateri se merijo

¹⁶⁸ Stroškovno mesto je namensko, prostorsko ali stvarno zaokrožen del podjetja, na katerem ali v zvezi s katerim se pri poslovanju pojavljajo stroški, ki jih je mogoče razporejati na posamezne začasne ali končne stroškovne nosilce in je zanje nekdo odgovoren (SRS 16.21 (2006)).

¹⁶⁹ Stroškovni nosilec je lahko celotna količina istovrstnih ali sorodnih poslovnih učinkov obračunskega obdobja oziroma niz poslovnih učinkov obračunskega obdobja, posamezen poslovni učinek ali del poslovnega učinka (SRS 16.21 (2006)).

¹⁷⁰ Stroški materiala, stroški storitev, stroški amortizacije, stroški dela in stroški dajatev ter lahko tudi finančni stroški.

¹⁷¹ Stroški, ki jih na podlagi izvornih listin še ni mogoče razporediti na stroškovno mesto, temveč se razporejajo na posamezna stroškovna mesta na podlagi vnaprej opredeljenih ključev oziroma kriterijev ali sodil.

¹⁷² Mesto odgovornosti je mesto v hierarhičnem organizacijskem ustroju, ki ga zaseda nosilec odgovornosti, ki odgovarja ne samo za stroške, nastale na tem mestu odgovornosti, temveč tudi za nastale stroške na podrejenih mestih odgovornosti (SRS 16.21 (2006)).

¹⁷³ Poslovno-izidno mesto odgovornosti (dobičkovno mesto odgovornosti) je mesto odgovornosti, na katerem poslovodnik odloča in odgovarja znotraj svojih pooblastil v zvezi z načrtovanimi ali nastalimi stroški (odhodki) in prihodki oziroma v zvezi z načrtovanim ali obračunanim poslovnim izidom (SRS 20.31 in SRS 23.8–11 (2006)).

¹⁷⁴ SRS 16.2–4, SRS 16.7. in SRS 16.21 (2006).

¹⁷⁵ SRS 16.11 (2006).

¹⁷⁶ SRS 16.31 (2006).

prihodki od prodaje gospodarskega subjekta. Praviloma se prodajna cena oblikuje na enoto proizvoda (storitve) tako, da pokriva:

- vse neposredne stroške¹⁷⁷, nastale zaradi proizvodnje ali izdelave proizvoda oziroma opravljanja storitev,
- ustrezen del posrednih stroškov¹⁷⁸ in
- dobiček, ki je razlika med prodajno in lastno ceno proizvoda ali storitve.

Predpisani davki in druge dajatve ali drugi zneski, zbrani v korist tretjih oseb, niso sestavina prodajne cene proizvoda (storitve) oziroma prihodkov od prodaje proizvodov (storitev). S kalkulacijo¹⁷⁹ se ugotavlja lastna (stroškovna) ter presoja prodajna in končna (maloprodajna) cena na enoto proizvoda ali storitve tako, da se na posamezne vrste stroškovnih nosilcev razporedijo vsi neposredni stroški, posredni stroški, dobiček in davki. V skladu s SRS 20.13–14 (2006) je treba pri vsakem računovodskem predračunu opredeliti poslovne predpostavke, na katerih je zasnovan, in način njihovega upoštevanja pri izračunavanju, metodika predračunavanja pa mora biti usklajena z metodiko istovrstnega obračunavanja.

Tabela 1: Kalkulacija lastne (stroškovne), prodajne in končne cene na enoto proizvoda (storitve)

Št.	Elementi cene
1.	+ Neposredni materialni stroški (izdelavni material)
2.	+ Neposredni stroški dela (plače, stroški povračil zaposlencem)
3.	+ Drugi neposredni stroški (na primer neposredna amortizacija, neposredni stroški prodaje)
4.	= SKUPNI NEPOSREDNI STROŠKI NA ENOTO PROIZVODA/STORITVE
5.	+ Posredni proizvajalni stroški (na primer posredna amortizacija, vzdrževanje osnovnih sredstev)
6.	+ Posredni stroški nabave, uprave in prodaje
7.	= LASTNA (STROŠKOVNA) CENA NA ENOTO PROIZVODA/STORITVE
8.	+ Dobiček na enoto proizvoda/storitve
9.	= PRODAJNA CENA PROIZVODA/STORITVE
10.	+ DDV
11.	+ Drugi davki, prispevki, takse
12.	= PRODAJNA CENA Z DAVKI (končna ali maloprodajna cena)

Vir: SRS 16 in SRS 18 (2006).

¹⁷⁷ Strošek je cenovno (vrednostno) izražena poraba poslovnih prvin podjetja, ki je povezana z ustvarjanjem poslovnih učinkov.

¹⁷⁸ Posredni stroški so stroški, ki jih ne moremo neposredno pripisati ali povezati s stroškovnim nosilcem (poslovnim učinkom); na posamezne dejavnosti in stroškovne nosilce jih razporejamo na podlagi opredeljenih kriterijev (sodil) za razporejanje stroškov.

¹⁷⁹ Kalkulacija je lahko predračunska ali obračunska. Predračunska kalkulacija se sestavi na podlagi načrtovanih velikosti (količina, vrednost) v prihodnjem obračunskem obdobju, obračunska kalkulacija pa na podlagi uresničenih velikosti v preteklem obračunskem obdobju (SRS 16.15 (2006)).

Metodika oblikovanja prodajnih cen proizvodov ali storitev je običajno poslovna skrivnost gospodarskih subjektov, na splošno pa v praksi velja, da se glede na organiziranost dejavnosti in hierarhijo poslovno-izidnih mest pri oblikovanju cene proizvoda ali storitve temeljne (glavne) dejavnosti gospodarskega subjekta (oziroma končnega stroškovnega nosilca) upoštevajo tudi neto prihodki¹⁸⁰ dopolnilne dejavnosti, ki imajo naravo končnih stroškovnih nosilcev in se proizvajajo hkrati ali so posledica proizvodnje proizvoda ali storitve glavne dejavnosti in ki v kalkulaciji cene pokrivajo upravičene stroške oziroma znižujejo osnovo (to je vsoto stroškov in dobička) za izračun prodajne cene proizvoda ali storitve glavne dejavnosti.

Na enak način se morajo oblikovati tudi cene storitev GJS varstva okolja, kar izhaja tudi iz določb 5. člena sklepa Komisije, po katerih se nadomestilo za izvajanje SSGP oziroma upravičeni prihodek s ceno storitve SSGP izračuna z upoštevanjem (neto) prihodkov drugih dejavnosti izvajalca SSGP (to je tistih dejavnosti, ki jih ne bi izvajal, če ne bi zagotavljal storitev SSGP) in vseh drugih prihodkov oziroma ugodnosti iz državnih sredstev (slika 6).

Slika 6: Enačba za izračun prodajne cene proizvoda (storitve)

$$\text{Prodajna cena proizvoda (storitve)} = \frac{\text{Upravičeni stroški dejavnosti} + \text{Dobiček} - \text{Neto prihodki stranske dejavnosti} - \text{Drugi prihodki}}{\text{Količina proizvodov (storitev)}}$$

Vira: SRS 16, SRS 18, SRS 20 in SRS 23 (2006), sklep Komisije.

V skladu s SRS 35 (2006), ki je obravnaval posebnosti računovodenja na področju izvajanja GJS, je moralo javno podjetje (oziroma izvajalec GJS) posebej izkazovati sredstva, ki so se uporabljala neposredno za opravljanje posameznih GJS (in po posamezni GJS), in posebej sredstva, ki so se uporabljala neposredno za opravljanje drugih dejavnosti. Kadar je izvajalec GJS opravljal več dejavnosti, je moral stroške in odhodke izkazovati po posameznih GJS in drugih dejavnostih. Za vsako GJS je moral oblikovati poslovno-izidno mesto, za katero je ločeno ugotavljal prihodke ter na njem nastale in njemu prisojene stroške. Poleg tega je moral izvajalec GJS določiti ustrezne stroškovne nosilce in nanje na podlagi izračunov razporejati stroške¹⁸¹. Računovodske usmeritve v SRS 35.20–21 (2006) so določale, da so prihodki javnega podjetja (oziroma izvajalca GJS) vsi zneski od prodaje proizvodov oziroma storitev ne glede na to, kdo je plačnik, ter da prispevki, takse oziroma druga plačila, ki jih javno podjetje na podlagi

¹⁸⁰ Neto prihodek je vrednost presežka prihodkov nad odhodki.

¹⁸¹ SRS 35.2 in SRS 35.16–17 (2006).

zakona pobira za državo ali občino, niso prihodki javnega podjetja; prihodki od poslovanja javnega podjetja so bili tudi državne podpore, razen tistih, ki se začasno izkazujejo kot dolgoročno odloženi prihodki; namenske podpore je javno podjetje uvrščalo med prihodke, ko so nastali stroški oziroma odhodki, za pokritje katerih so bile podpore dane. Po SRS 35.22 (2006) je izvajalec GJS med prihodke od poslovanja uvrščal tudi prispevke posameznikov, krajevnih skupnosti in drugih oseb za vzdrževanje objektov in naprav ter za opravljanje GJS, razen če je bilo z zakonom ali odlokom posebej določeno, da so prispevki namenski; namenske prispevke, ki niso bili vključeni v ceno proizvoda ali storitve, je izvajalec GJS uvrščal med prihodke, ko so nastali stroški oziroma odhodki, za pokritje katerih so bili zbrani. Po SRS 35.24–25 (2006) je moral izvajalec GJS ugotavljati dobiček ali izgubo za posamezne GJS, druge dejavnosti, ki jih je opravljal, in za podjetje kot celoto. Izgubo zaradi razlike med najvišjimi prodajnimi cenami proizvodov oziroma storitev GJS, ki jih je določila država ali lokalna skupnost, in njihovimi stroškovnimi cenami pa je moral predstaviti v pojasnilih k računovodskim izkazom. Med drugim je moral izvajalec GJS v pojasnilih k računovodskim izkazom predstaviti tudi prikaz pokrivanja izgube ali razporejanja dobička iz opravljanja GJS in prikaz sodil, s katerimi so bili na posamezne GJS in druge dejavnosti razporejeni sredstva, obveznosti do njihovih virov, prihodki in odhodki.

Navedene računovodske usmeritve iz SRS (2006) so morali upoštevati tudi vlada, ministrstvo za gospodarstvo oziroma ministrstvo za okolje pri opredelitvi metodike oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja v podzakonskem predpisu, izdanem na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1. V skladu z določbami 16. člena in drugega odstavka 86. člena PES oziroma 14. člena in drugega odstavka 106. člena PDEU in 4. člena odločbe Komisije oziroma 4. člena sklepa Komisije oziroma v skladu s pogoji (merili) iz zadeve Altmark so morali vlada, ministrstvo za gospodarstvo oziroma ministrstvo za okolje (vsak v okviru svoje pristojnosti) zagotoviti, da normativna podlaga za izvajanje in financiranje GJS varstva okolja jasno in pregledno določa:

- obveznosti ali naloge izvajalca GJS, ki opredeljujejo stroškovni okvir oziroma vrste in obseg stroškov posamezne dejavnosti, in storitve posamezne GJS varstva okolja (oziroma poslovno-izidna mesta in stroškovne nosilce);
- stroškovne, postopkovne in druge parametre za izračun nadomestila za opravljene storitve GJS varstva okolja oziroma za oblikovanje cene storitve GJS varstva okolja (to je upravičene vrste in obseg stroškov, stopnjo dobička, način upoštevanja prihodkov drugih dejavnosti in drugih prihodkov iz državnih sredstev, sodila za razporejanje prihodkov in stroškov po stroškovnih mestih in nosilcih);
- mehanizem za uravnavanje upravičenih prihodkov GJS oziroma oblikovanje cen storitev GJS, ki vključuje popravljalni mehanizem ali posebne postavke v kalkulaciji cene teh storitev, ki zagotavljajo vračilo prekomernega presežka prihodkov oziroma pokritje vseh upravičenih stroškov GJS.

Glede na strokovna pravila v SRS (2006) oziroma metodiko oblikovanja cen proizvodov ali storitev in uravnavanja prihodkov gospodarske dejavnosti s ceno proizvoda ali storitve ter glede na prakso reguliranja cen storitev GJS so bile posebne postavke cene storitve GJS varstva okolja ugotovljene ali ocenjene vrednosti, ki so dopolnjevale in popravljale predračunsko kalkulacijo teh cen, in sicer:

- presežka ali primanjkljaja prihodkov GJS v preteklem (realiziranem) obračunskem obdobju,
- neupravičenih stroškov v preteklem (realiziranem) ali načrtovanem obračunskem obdobju,
- neupoštevanih stroškov oziroma prihodkov v preteklem (realiziranem) ali načrtovanem obračunskem obdobju.

Posebne postavke v predračunski kalkulaciji cene so bile lahko določene v postopku oblikovanja ali kontroliranja (preverjanja) cene storitve GJS, lahko jih je ugotovil (ocenil) in določil regulator pri nadziranju financiranja GJS in oblikovane cene storitve GJS (to je v prvi fazi postopka določanja cene storitve GJS), in sicer kot primanjkljaj ali presežek prihodkov GJS iz preteklega obračunskega obdobja ali kot neupoštevani ali neupravičeni strošek oziroma prihodek GJS. S tem so te postavke v kalkulaciji cene zagotavljale sledljivost upoštevanih podatkov iz računovodskih predračunov in obračunov poslovanja GJS ter načina uravnavanja in oblikovanja cene storitve GJS oziroma dokumentiranje ravnanj izvajalca GJS pri izdelavi kalkulacije cene in ukrepov regulatorja pri nadziranju financiranja GJS in oblikovane cene storitve GJS.

Najmanjši obseg mehanizma za oblikovanje cen storitev GJS (oziroma parametrov in postopkov, ki so potrebni za izračun, kontroliranje in nadziranje teh cen), ki skladno z zahtevami v 4. členu sklepa Komisije v točkah d) in e) vključuje tudi mehanizem uravnavanja prihodkov GJS (s ceno storitve GJS), je predstavljen v tabeli 2.

Tabela 2: Najmanjši obseg mehanizma za oblikovanje cen storitev GJS

(I) Regulirano obračunsko obdobje¹⁸²	→ → ¹ 1 leto → ² 2 leti → ³ 3 leta
(II) Osnovni parametri za izračun cene	→ (+) Upravičeni proizvodjalni stroški dejavnosti GJS (+) Upravičeni splošni stroški dejavnosti GJS (+) Dobiček (donos na vloženi kapital) (-) Drugi neto prihodki (/) Skupna količina storitve GJS
(III) Posebne postavke v predračunski kalkulaciji cene	→ ⬇️ Posebne postavke, ki v predračunski kalkulaciji <i>znižujejo</i> ceno storitve GJS: - presežek prihodkov iz preteklega obračunskega obdobja - neupravičeni stroški - neupoštevani prihodki ⬆️ Posebne postavke, ki v predračunski kalkulaciji <i>povišujejo</i> ceno storitve GJS: - primanjkljaj prihodkov iz preteklega obračunskega obdobja - neupoštevani stroški
(IV) Kriteriji in merila za oblikovanje in diferenciranje cene	→ <ul style="list-style-type: none">• Obračunska/merska enota opravljene storitve GJS• Vsebina/vrsta upravičenih stroškov• Kriteriji za razporejanje posrednih proizvodjalnih in splošnih stroškov na stroškovna mesta in nosilce (storitve GJS)• Kriterij in merilo za izračun dobička (donosa na vloženi kapital)• Vrste prihodkov, ki znižujejo ceno storitve GJS• Kriteriji in merila za diferenciranje cene istovrstne storitve GJS
(V) Ukrepi za vračilo presežka ali ureditev za preprečevanje prekomernih nadomestil	

Viri: SRS 16, SRS 18, SRS 20 in SRS 23 (2006), sklep Komisije, okvir Unije.

¹⁸² Časovno obdobje, za katero se sestavlja predračunska kalkulacija cene storitve GJS oziroma v katerem je načrtovana uporaba oblikovane cene.

V reviziji smo ocenjevali, ali so vlada, ministrstvo za gospodarstvo in ministrstvo za okolje zagotovili ustrezno normativno ureditev za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja. Pri tem smo ugotavljali, ali so vzpostavili mehanizem za uravnavanje prihodkov GJS varstva okolja (s ceno storitev teh GJS) oziroma ali so predpisi na državni ravni ustrezno opredelili:

- regulirano obračunsko obdobje,
- cene storitev GJS varstva okolja,
- stroškovne, postopkovne in druge parametre za izračun oziroma oblikovanje posamezne cene storitve GJS varstva okolja.

2.1.2.1 Določitev tarifnega sistema

Prvi odstavek 59. člena ZGJS določa, da se lahko cene, ki so glede na posameznega uporabnika in glede na skupine uporabnikov izmerljive, plačujejo tudi v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila. Cene se oblikujejo in določijo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom.

Na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 je vlada od 21. 1. 2010 pristojna da podrobneje predpiše metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Kljub temu da je v drugem odstavku 59. člena ZGJS določeno, da se cene oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom, ministrstvo za okolje ni pripravilo, vlada pa državnemu zboru ni posredovala sprememb oziroma dopolnitev ZVO-1, s katerimi bi uredila postopek in določila tarifni sistem za določanje cen v obliki tarife ter za določitev postopka v podzakonskih aktih oziroma zakonske podlage za njegovo določitev v odloku občine.

2.1.2.2 Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev

Vlada je po predlogu ministrstva za gospodarstvo določila obveznost pridobitve predhodnega soglasja k določeni ceni nove storitve GJS varstva okolja ali spremenjeni ceni storitve GJS varstva okolja (ali mehanizem za določanje cen storitev GJS varstva okolja; povezava s točko 2.1.3 tega poročila) ter mehanizem za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja z izdanimi naslednjimi ukrepi kontrole cen na podlagi:

- 2. točke prvega odstavka 8. člena ter 5. in 6. točke 9. člena ZKC, z Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 in Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev 2.

Uredbi sta določali, da se v času njune veljavnosti za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja ne uporablja Pravilnik o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja¹⁸³, ter uvedli nov mehanizem za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja.

- 2. točke prvega odstavka 8. člena in 1., 5. in 6. točke 9. člena ZKC, z Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev 3.

¹⁸³ Uradni list RS, št. 128/04, 56/05; veljal do 2. 8. 2008, ko je stopil v veljavo Pravilnik o oblikovanju cen (2008).

Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 3 je določila obveznost pridobitve predhodnega soglasja za povišanje ali uveljavitev cene morebitne nove storitve GJS varstva okolja. Poleg tega je ta uredba določala, da se cene storitev GJS varstva okolja oblikujejo v skladu s pravilnikom, ki ureja metodologijo za oblikovanje cen teh storitev. V obdobju od 25. 4. do 14. 8. 2009 se je na tej podlagi uporabljal Pravilnik o oblikovanju cen (2008), od 8. 8. 2009 pa Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009).

Po Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 in Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 je bila cena storitve GJS varstva okolja cena, na podlagi katere je izvajalec GJS obračunaval opravljeno storitev uporabniku GJS. Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 je glede na vsebino Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 spremenila mehanizem za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja ter poleg veljavnih cen po Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1, uvedla dve novi ceni, in sicer:

- ceno za prvo meritev in obratovalni monitoring MKČN in
- ceno za izdajo potrdil in strokovnih ocen v skladu s predpisom, ki ureja emisijo snovi pri odvajanju odpadnih voda iz MKČN.

2.1.2.2.1 Cene za prevzem in odvoz ter ravnanje z blatom iz greznic in MKČN

V prvem odstavku 1. točke je priloga k Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 določala, da izvajalec GJS obračunava ločeno naslednje storitve GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode:

- odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode,
- čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- prevzem blata iz obstoječih greznic ali MKČN,
- ravnanje z blatom iz obstoječih greznic ali MKČN,
- prve meritve in obratovalni monitoring MKČN oziroma izdelava ocene obratovanja MKČN v skladu s predpisom, ki ureja emisijo snovi pri odvajanju odpadnih vod iz MKČN,
- izdaja potrdil in strokovnih ocen v skladu s predpisom, ki ureja emisijo snovi pri odvajanju odpadnih vod iz MKČN.

V drugem odstavku 1. točke je priloga k tej uredbi določala, da se cena prevzema komunalne odpadne vode in njenega odvoza ter ravnanja z njo na komunalni čistilni napravi pri nepretočnih greznicah oblikuje enako kot za storitev odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode in za storitev čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode. V četrtem odstavku 7. točke priloge k tej uredbi pa je določeno, da je pri odvajanju oziroma odvozu (iz nepretočnih greznic) komunalne in padavinske odpadne vode in čiščenju komunalne odpadne vode obračunska enota kubični meter porabljene pitne vode, pri čemer je treba nedvoumno dokazati, da je greznica nepretočna.

Poleg tega je 6. točka priloge k tej uredbi določala, da mora izvajalec GJS pri opravljanju storitev za prevzem blata iz obstoječih greznic ali MKČN in ravnanje z blatom iz obstoječih greznic ali MKČN obračunati storitev končnemu uporabniku GJS po opravljeni storitvi ter da je obračunska enota storitve kubični meter, in sicer glede na prostornino usedalnika blata ali obstoječe greznice ali MKČN; pogostost praznjenja greznice ali MKČN pa je morala biti določena v programu odvajanja in čiščenja skladno s predpisom, ki ureja naloge, ki se izvajajo v okviru GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode.

Vlada je z navedenimi določbami v drugem odstavku 1. točke, v 6. točki in četrtem odstavku 7. točke priloge k Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 opredelila enak kriterij (to je kubični meter porabljene oziroma dobavljene pitne vode iz vodovodnega omrežja) za oblikovanje cen in obračunavanje

različnih storitev, to je za storitev odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode (gre za omrežni storitvi, ki se zagotavljata z odvajanjem odpadne vode po omrežju cevovodov javne kanalizacije do komunalne čistilne naprave) ter za storitev prevzema in odvoza ter ravnanja s prevzetim blatom iz nepretočnih greznic, ki se zagotavljajo s prevzemom in odvozom blata (s posebnimi vozili ali cisternami) na komunalno čistilno napravo. S tem je vlada tudi razmejila način obračunavanja istovrstnih storitev prevzema in odvoza ter ravnanja s prevzetim blatom iz greznic na storitve v zvezi z obstoječimi greznicami in storitve v zvezi z nepretočnimi greznicami.

2.1.2.2.2 Cena za zbiranje in odvoz odpadkov

Vlada v Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 in Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 ni opredelila načina oblikovanja cene za zbiranje in odvoz odpadkov, saj ni opredelila vsebine cene in obsega storitve GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov oziroma posameznih vrst komunalnih odpadkov, ki se prevzemajo pri uporabnikih GJS. S tem uredbi tudi nista opredelili obsega in vrst upravičenih stroškov ali stroškovnih elementov, ki jih ta cena pokriva, ter vsebine in obsega plačljive obveznosti uporabnika GJS za opravljeno storitev oziroma prevzeto količino komunalnih odpadkov (to je mešanih komunalnih odpadkov, kosovnih ali drugih ločenih frakcij odpadkov).

2.1.2.2.3 Cena za predelavo in obdelavo odpadkov

Vlada v Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 in Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 ni opredelila načina oblikovanja cene za predelavo in obdelavo odpadkov, saj ni opredelila vsebine cene in obsega storitev predelave in obdelave odpadkov oziroma posameznih vrst komunalnih odpadkov, za katere se zagotavlja predelava in obdelava odpadkov (na primer mešani komunalni odpadki, biološki odpadki, druge ločene frakcije odpadkov). Poleg tega niti ni opredelila GJS varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, ki te storitve zagotavlja. S tem uredbi tudi nista opredelili obveznosti uporabnika GJS za plačilo teh storitev izvajalcu GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov oziroma GJS odlaganje komunalnih odpadkov.

2.1.2.2.4 Način oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja

Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 je določala, da ceno storitve GJS varstva okolja sestavlja tako imenovana lastna cena in cena za investicije v infrastrukturo GJS, ki ne vsebuje taks in drugih dajatev. Po Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 pa se je morala oblikovati enotna cena storitve GJS varstva okolja (ali tako imenovana lastna cena storitve GJS varstva okolja), in sicer na enoto posamezne storitve GJS varstva okolja, glede na uresničene stroške in količino storitev v zadnjem zaključenem poslovnem letu.

Po obeh uredbah sta se lastna cena in enotna cena storitve GJS varstva okolja oblikovali na enoto posamezne storitve tako, da so se v izračunu upoštevali vsi stroški GJS, dobiček, namenjen za razvoj podjetja, in drugi prihodki (ki so to ceno zniževali) ter letna količina opravljenih storitev GJS v zadnjem zaključenem poslovnem letu. To pomeni, da sta se zadevni ceni morali oblikovati na podlagi obračunske kalkulacije cene storitve GJS varstva okolja za zadnje zaključeno poslovno leto (to je na podlagi podatkov o uresničenih prihodkih in odhodkih) in ne na podlagi predračunske kalkulacije prodajne cene v skladu s SRS 20 (2006) oziroma podatkov o načrtovanih prihodkih, odhodkih in poslovnem izidu GJS za obdobje, v katerem naj bi se oblikovani ceni uporabljali. Način oblikovanja cene GJS varstva okolja na podlagi načrtovanih prihodkov predstavlja stimulativen način za končne uporabnike teh storitev k bolj okoljskemu ravnanju (na primer pri ravnanju z odpadki so tisti, ki ločeno zbirajo odpadke na izvoru, nagrajeni z nižjo ceno za ravnanje z odpadki; tisti, ki svojih odpadkov ne razvrščajo in jih prepuščajo kot mešane

komunalne odpadke, pa za svoj odnos do okolja plačajo višjo ceno storitve GJS). Vlada z opisanim načinom oblikovanja (prodajnih) cen storitev GJS varstva okolja, ki ne temelji na načrtovanih prihodkih, ni zagotovila pokritja vseh predvidenih upravičenih stroškov (in dobička) GJS varstva okolja v skladu z načelom plača povzročitelj obremenitve.

Obračunske/merske enote količin opravljenih storitev GJS varstva okolja

2.1.2.2.4.a 8. točka priloge Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 in 4. točka priloge Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 sta določali, da se cena oblikuje na enoto posamezne storitve GJS varstva okolja, enota storitve pa se izraža v kubičnih metrih ali v kilogramih za storitve zbiranja in odvoza, predelave in obdelave ter odlaganja odpadkov.

Vlada ni enotno opredelila merske enote za merjenje in obračunavanje količin opravljenih storitev GJS ravnanja s komunalnimi odpadki in za oblikovanje cen teh storitev, saj iz navedenih določb teh uredb izhaja, da je bila lahko enota storitev ravnanja s komunalnimi odpadki prostorska enota (kubični meter) ali enota teže (kilogram). Zaradi različno opredeljene enote storitve občine niso določale primerljivih cen storitev GJS ravnanja s komunalnimi odpadki.

Upravičeni stroški in dobiček GJS varstva okolja

2.1.2.2.4.b Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 in Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 nista opredelili:

- enotnih izhodišč ali predpostavk (kriterijev in meril) za načrtovanje upravičenih proizvodnih in splošnih stroškov GJS varstva okolja (oziroma načina ovrednotenja stroškov dela ter nabavnih cen materiala in storitev) ter niti neupravičenih ali nepotrebnih stroškov¹⁸⁴ teh GJS ali kriterijev in meril za omejitev nekaterih vrst stroškov (na primer stroškov izplačanih donacij, sponzoriranja, intelektualnih in osebnih storitev, sejmov, reklame in reprezentance ter drugih storitev);
- sodil za razmejitev posrednih proizvodnih in splošnih stroškov na posamezno dejavnost (storitev) GJS varstva okolja in druge dejavnosti izvajalca GJS;
- načina (kriterijev, meril) za oblikovanje primernega (zmernega) dobička za razvoj podjetja ali donosa na vložena sredstva, ki pripada izvajalcu GJS;
- mehanizma za uravnavanje prihodkov GJS varstva okolja oziroma posebnih postavk v predračunski kalkulaciji cene zaradi preprečevanja prekomernih prihodkov in za sočasno pokritje vseh upravičenih stroškov GJS varstva okolja ter
- načina poročila preveč ali premalo zaračunanih storitev uporabnikom GJS varstva okolja in vračila preveč plačanih storitev.

Stroški vodnega povračila in okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja

2.1.2.2.4.c Glede na določbe 124. člena ZV-1 in Uredbe o vodnih povračilih¹⁸⁵, Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda¹⁸⁶ in Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov¹⁸⁷ so bili izvajalci GJS oskrbe s pitno vodo in GJS

¹⁸⁴ Po SRS 14.29 (2006) se nepotrebni stroški neupravičeno pojavljajo pri nastajanju in razpečevanju poslovnih učinkov.

¹⁸⁵ Uradni list RS, št. 103/02, 122/07.

¹⁸⁶ Uradni list RS, št. 123/04 (142/04-popr.), 68/05, 77/06, 71/07.

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 129/04, 68/05, 28/06, 132/06, 71/07.

odlaganje komunalnih odpadkov zavezanci za plačilo vodnega povračila, okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda ter okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. Stroški teh dajatev so sestavljali ceno storitev GJS oskrbe s pitno vodo, GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode in GJS odlaganje komunalnih odpadkov.

Vlada v Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 oziroma v Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 ni opredelila načina oblikovanja teh stroškovnih elementov cen storitev GJS varstva okolja, glede na predpisan način plačevanja teh dajatev (v obliki mesečnih akontacij) in postopek odmere (to je v tekočem letu¹⁸⁸ za preteklo leto).¹⁸⁹ S tem vlada ni zagotovila enotne normativne podlage za oblikovanje in vključitev teh dajatev v ceno storitve oskrbe s pitno vodo, odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode, prevzema in odvoza blata iz greznic in MKČN ter odlaganja odpadkov oziroma mehanizma za poračunavanje preveč ali premalo vključenih dajatev v cene teh storitev GJS varstva okolja.

Drugi finančni viri (prihodki) GJS varstva okolja

Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 in Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 sta določali, da so drugi prihodki GJS varstva okolja, ki znižujejo ceno storitve GJS, naslednji prihodki:

- prihodki od prodaje storitev GJS osebam, ki niso uporabniki GJS,
- prihodki od prodaje uporabnih surovin, energentov in energije,
- prihodki od oddaje v najem naprav in objektov GJS, ki so v lasti ali upravljanju izvajalca GJS, ter
- drugi prihodki, ki ne izhajajo iz storitev GJS.

Cena za investicije v javno infrastrukturo

2.1.2.2.4.d Po Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 se je cena za investicije v javno infrastrukturo kot element cene storitve GJS varstva okolja morala oblikovati glede na predvidene stroške (izdatke) investicijskih projektov, ki so potrebni za izvajanje GJS in so bili predvideni v državnih operativnih programih varstva okolja in občinskih razvojnih programih. Ta uredba je tudi določala (v 6. točki priloge), da se v ceni za investicije v javno infrastrukturo ne smejo prikazovati stroški (izdatki), za katere so zagotovljeni finančni viri za njihovo pokritje iz:

- sredstev za investicije v infrastrukturo, ki so bila zagotovljena v občinskem ali državnem proračunu;
- sredstev za investicije v infrastrukturo, ki so namenski prihodek občinskega proračuna za izgradnjo infrastrukture GJS;
- sredstev za investicije v infrastrukturo GJS, ki izhajajo iz vračila oziroma odstopa okoljske dajatve v skladu s predpisi na področju varstva okolja;
- namenskih sredstev za sofinanciranje investicij v infrastrukturo GJS na podlagi predpisov, ki urejajo dodeljevanje regionalnih državnih pomoči ter regionalnih spodbud občini;
- namenskih sredstev Evropske unije za investicije v infrastrukturo GJS;
- stroškov, ki so zajeti v obračunu lastne cene storitev GJS;
- neporabljenega neto denarnega toka (to so praviloma sredstva iz naslova amortizacije in čistega dobička) iz preteklih let, ki ga izvajalec GJS izkazuje med gibljivimi sredstvi v bilanci stanja (pri čemer se za pokrivanje načrtovanih investicij upošteva neporabljeni denarni tok iz preteklih let, znižan za

¹⁸⁸ Do 30. 11. po Uredbi o vodnih povračilih ter do 31. 10. po Uredbi o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda in Uredbi o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov.

¹⁸⁹ Na primer kot količnik med zneskom predvidene letne dajatve (povečanim ali zmanjšanim glede na zadnjo prejeta odločbo o odmeri posamezne dajatve) in letno količino načrtovanih storitev GJS.

obveznosti za plačilo glavnih posojil, ki so bila v preteklosti najeta za financiranje investicij v infrastrukturo GJS in ki zapadejo v plačilo v poslovnem letu, za katero se določa nova cena za investicije v javno infrastrukturo).

Iz računovodskih pravil v SRS 16.31 in SRS 19 (2006) v povezavi s SRS 1 in SRS 18 (2006) izhaja, da je cena za investicije v javno infrastrukturo (ali finančni vir za predvidene nove investicije oziroma investicije v teku) predstavljala v ceno storitve GJS varstva okolja vračunan del dobička, za katerega je bila predpisana namenska raba za investicije v infrastrukturo GJS in ki je dejansko pripadal:

- občini (kadar je bila lastnica javne infrastrukture) ali
- izvajalcu GJS (kadar je bil lastnik infrastrukture GJS).

Vlada v Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 ni določila pravil za oblikovanje zgornje meje cene za investicije v javno infrastrukturo (ali vračunanega dobička za razvoj javne infrastrukture) oziroma meril za izračun, nadzor in pregled te cene tako, da skupen dobiček, vračunan v ceno storitve GJS varstva okolja (to je v ceno za investicije v javno infrastrukturo in lastno ceno¹⁹⁰), ne bi presegal zmernega dobička v skladu z načelom o nepridobitnosti GJS, ki izhaja iz drugega odstavka 2. člena ZGJS¹⁹¹, in s pravili o financiranju SSGP v odločbi Komisije.

Diferenciacija cen storitev GJS varstva okolja

V 9. točki priloge k Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 in petem odstavku 7. točke priloge k Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 je bilo določeno, da se cena storitve GJS lahko razlikuje po posameznih uporabnikih ali skupinah uporabnikov GJS, če posamezni uporabnik ali skupina uporabnikov GJS izvajalcu GJS dokazljivo povzroča različne stroške, ter da se z diferencirano ceno ne sme pokrivati stroškov, ki nastajajo zaradi različnih stroškov dostopa do storitev GJS varstva okolja, če je oskrba zavezancev za storitve GJS skladna s predpisi o oskrbovalnih standardih GJS. Uredbi pa sta dovoljevali oblikovanje in določitev diferenciranih cen za ravnanje z blatom ali čiščenje komunalne odpadne vode iz greznic, in sicer glede na vrsto objekta za zbiranje blata, pri čemer je morala biti diferenciacija dokazljiva, glede na dejansko nižje ali višje stroške z ustreznimi izračuni.

Vlada je v navedenih uredbah prepovedala diferenciacijo cen po stroških dostopa do storitve GJS¹⁹², obenem pa je kot možen kriterij za oblikovanje posameznih kategorij uporabnikov in diferenciranje cen storitev GJS varstva okolja določila "obseg stroškov, ki jo posamezni uporabnik ali skupina uporabnikov GJS dokazljivo povzročajo izvajalcu GJS".

¹⁹⁰ To je dobiček, namenjen za razvoj podjetja, ki pripada izvajalcu GJS.

¹⁹¹ Ustavno sodišče RS je že v odločbi št. U-I-228/96-7 z dne 13. 2. 1997 (Uradni list RS, št. 15/97) ocenilo, da cena storitve GJS (javne dobrine) ne more služiti kot pretežno sredstvo za financiranje obsežnih investicij občin v infrastrukturo GJS, ker so za njihovo financiranje na voljo drugi finančni mehanizmi, določeni v 59. do 65. členu ZGJS.

¹⁹² Stroške dostopa do storitev GJS razumemo kot stroške, ki nastajajo zaradi oddaljenosti uporabnika in (ali) vrste njegove naprave ali priključka na javno infrastrukturo.

2.1.2.3 Pravilnik o oblikovanju cen (2008)

Pravilnik o oblikovanju cen (2008) je uvedel nov mehanizem za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja. Med drugim je razmejil ceno oskrbe s pitno vodo na omrežnino¹⁹³ in vodarino¹⁹⁴, določil nove cene (tarife) GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki in ukinil dve ceni GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode, in sicer ceno prve meritve in obratovalni monitoring MKČN ter ceno izdaje potrdil in strokovnih ocen v skladu s predpisom, ki je urejal emisijo snovi pri odvajanju odpadnih vod iz MKČN.

2.1.2.3.1 Omrežnina in vodarina

V prvem odstavku 8. člena je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) določal, da se mora cena storitve oskrbe s pitno vodo (na izdanem računu uporabniku GJS) prikazati ločeno za stroške:

- omrežnine (to so stroški javne infrastrukture, ki je namenjena oskrbi s pitno vodo na celotnem območju občine), ki se delijo glede na zmogljivost vodomera oziroma priključka;
- vodarine (to so vsi drugi stroški, vključno s stroški vodnih povračil, razen stroškov javne infrastrukture, ki nastajajo zaradi izvajanja GJS oskrbe s pitno vodo), ki se delijo glede na količino dobavljene vode.

V četrtem odstavku je 8. člen tega pravilnika določal, da se cena omrežnine obračuna glede na zmogljivost priključka v skladu s predpisanimi faktorji v 9. členu pravilnika (to je glede na moč vodomera in pretok vode v kubičnih metrih na uro). V 9. členu pa je pravilnik med drugim določal, da je omrežnina letni strošek, ki se deli po dvanajstinah ter obračuna po faktorjih, ki so oblikovani za različne zmogljivosti priključkov.

Ministrstvo za okolje v tem pravilniku ni določilo sestavin omrežnine oziroma vsebino/vrste stroškov javne infrastrukture (na primer amortizacija, finančni odhodki od najetih posojil za gradnjo infrastrukture, stroški odškodnin in zavarovalnin, ki se nanašajo na javno infrastrukturo), s čimer ni jasno in pregledno razmejilo upravičenih stroškov GJS oskrbe s pitno vodo in opredelilo načina oblikovanja omrežnine in vodarine.

2.1.2.3.2 Cene storitev GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode

V prvem odstavku 12. člena je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) določal, da se mora cena storitev odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode prikazati ločeno za:

- storitve odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode, ki zajemajo:
 - stroške omrežnine, ki se delijo glede na vodomera (to so stroški javne infrastrukture, ki je namenjena odvajanju komunalne in padavinske odpadne vode na celotnem območju občine);
 - druge stroške odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode, ki se delijo glede na dobavljeno količino pitne vode;
- storitve čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode, ki zajemajo:
 - stroške omrežnine, ki se delijo glede na vodomera (to so stroški javne infrastrukture, ki je namenjena čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode na celotnem območju občine);

¹⁹³ Omrežnina je cena, ki pokriva stroške javne infrastrukture in se uporabniku GJS obračuna glede na zmogljivost vodovodnega priključka.

¹⁹⁴ Vodarina je cena, ki pokriva stroške pridobivanja, priprave, čiščenja in dezinfekcije vode, transporta in distribucije pitne vode ter stroške predpisane dajatve (vodnega povračila) v ZV-1, za katero je zavezanec za plačilo izvajalec GJS.

- druge stroške čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode, ki se delijo glede na dobavljeno količino pitne vode;
- storitve, vezane na obstoječe greznice in MKČN, ki zajemajo:
 - stroške omrežnine, ki se delijo glede na vodomer (to so stroški javne infrastrukture, ki je namenjena čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode na celotnem območju občine);
 - stroške prevzema blata iz obstoječih greznic ali MKČN pri uporabniku storitev, ki se delijo glede na količino opravljene storitve;
 - stroške obratovalnega monitoringa MKČN v skladu s predpisom, ki ureja emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN, in
 - stroške ravnanja z blatom iz obstoječih greznic ali MKČN, ki se delijo glede na količino opravljene storitve;
- storitve, vezane na nepretočne greznice, za katere se cena prevzema, odvoza in ravnanja s komunalno odpadno vodo na komunalni čistilni napravi oblikuje enako kot za storitvi odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode.

Stroški omrežnine

2.1.2.3.2.a Ministrstvo za okolje je v prvem odstavku 12. člena Pravilnika o oblikovanju cen (2008) opredelilo stroške omrežnine (ali stroške javne infrastrukture) kot stroškovni element cen storitev GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode, pri tem pa ni opredelilo vsebine/vrst teh stroškov, ki se vključijo v ceno storitve in delijo glede na zmogljivost vodomera oziroma priključka na javni vodovod. S tem ministrstvo za okolje ni jasno in pregledno opredelilo načina oblikovanja cen storitev GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode.

Storitve, vezane na greznice in MKČN

V petem odstavku 13. člena je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) določal, da je enota količine storitev odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode izražena v evrih na kubični meter dobavljene pitne vode iz vodovodnega omrežja, če iz nje nastaja odpadna voda v skladu s predpisi, ki urejajo odvajanje in čiščenje odpadnih voda, in velja tudi za prevzem komunalne odpadne vode iz nepretočnih greznic in njen odvoz in ravnanje z njo na komunalni čistilni napravi. Po šestem odstavku 15. člena tega pravilnika se je enota količine teh storitev lahko obračunavala v mesečnih akontacijah, določenih glede na dejansko porabo pitne vode iz vodovodnega omrežja v preteklem obračunskem obdobju; dejansko porabo pa je moral izvajalec GJS pri uporabniku storitve ugotavljati najmanj enkrat letno in opraviti poračun preteklega obračunskega obdobja.

V osmem odstavku 13. člena je ta pravilnik med drugim določal, da je enota količine storitve prevzema blata in ravnanja z blatom iz obstoječih greznic ali MKČN izražena v evrih na kubični meter koristnega volumna.

Posredni dajatvi za odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode

2.1.2.3.2.b V petem odstavku 13. člena je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) določal, da je enota količine storitev odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode izražena v evrih na kubični meter dobavljene pitne vode iz vodovodnega omrežja, če iz nje nastaja odpadna voda. V devetem odstavku 13. člena pa je navedeni pravilnik določal, da:

- se za količino padavinske odpadne vode šteje povprečna letna količina padavin, ki pade na utrjeno površino, pri čemer se za povprečno letno količino šteje povprečna letna količina padavin v obdobju

zadnjih petih let, ki je za območje utrjene površine izmerjena v okviru meritev državne mreže meteoroloških postaj;

- stroški odvajanja padavinske vode v strukturi stroškov storitve GJS ne smejo presežati 50 odstotkov, stroški čiščenja padavinske vode pa 20 odstotkov vseh stroškov storitve GJS.

Prehodna določba 20. člena tega pravilnika pa je določala, da se lahko do izdelave evidence neprepustnih javnih površin in streh, s katerih se odpadna padavinska voda odvaja v javno kanalizacijo, pri oblikovanju cen storitev odvajanja in čiščenja padavinske odpadne vode namesto obračunske osnove iz devetega odstavka 13. člena tega pravilnika uporabi količina, ki znaša največ 20 odstotkov povprečne letno odvedene komunalne odpadne vode.

Ministrstvo za okolje je z določbami v 13. in 20. členu Pravilnika o oblikovanju cen (2008) določilo pavšalni plačili ali posredni dajatvi za odvajanje in čiščenje padavinske vode (kot sestavini cene za odvajanje in cene za čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode), ki sta se lahko oblikovali glede na količino odvedene komunalne odpadne vode (največ 20 odstotkov povprečne letno odvedene komunalne odpadne vode).

2.1.2.3.3 Oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja

Z uveljavitvijo Pravilnika o oblikovanju cen (2008) je bil kot element cene storitve GJS varstva okolja ukinjen dobiček ali donos na vložena sredstva, ki pripada izvajalcu GJS. Po tem pravilniku so ceno storitve GJS varstva okolja sestavljali samo upravičeni stalni in spremenljivi stroški, ki so nastajali zaradi opravljanja dejavnosti GJS in ki so se morali vrednotiti ter izkazovati v skladu z računovodskimi standardi (SRS (2006)). Kot kriterij za razporejanje upravičenih posrednih (splošnih) stroškov na posamezne dejavnosti GJS in druge dejavnosti je ta pravilnik določal delež neposrednih stroškov posamezne dejavnosti v upravičenih skupnih stroških izvajalca GJS.

V 2. členu je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) določal, da se cena storitve GJS varstva okolja obračuna na podlagi opravljene storitve v skladu s predpisanimi najnižjimi standardi kakovosti in predpisanim načinom oskrbe in ravnanja pri izvajanju GJS, v 3. členu pa, da so izhodišča za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja oskrbovalni in tehnični standardi, podatki o doseganju okoljskih ciljev iz preteklega leta ter podatki iz zadnjega letnega poslovnega poročila izvajalca GJS, ki izhajajo iz:

- operativnih programov varstva okolja,
- programa izvajalca GJS, izdelanega v skladu z oskrbovalnimi in organizacijskimi standardi GJS,
- medobčinskih sporazumov o upravljanju skupne javne infrastrukture in
- medobčinskih dogovorov o koriščenju javne infrastrukture.

2.1.2.3.3.a Pravilnik o oblikovanju cen (2008) je opredelil izhodišča za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja oziroma programe in druge dokumente, ki opredeljujejo dejavnosti in naloge teh GJS, ni pa opredelil temeljnih elementov metodologije za oblikovanje teh cen, to je:

- regulacijskega obračunskega obdobja;
- izhodišč ali predpostavk (kriteriji in merila) za načrtovanje upravičenih proizvodnih in splošnih stroškov GJS varstva okolja oziroma načina ovrednotenja stroškov dela ter nabavnih cen stroškov materiala in storitev ter omejitev nekaterih vrst upravičenih stroškov GJS (na primer stroškov izplačanih donacij, sponzoriranja, intelektualnih in osebnih storitev, sejmov, reklam in reprezentance ter drugih storitev);

- posebnega elementa ali regulacijskega popravka cene za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja in njegovih sestavin oziroma mehanizma za preprečevanje doseganja prekomernih nadomestil z izvajanjem GJS in njihovo vračilo ter pokritje vseh upravičenih stroškov GJS.

Stroški vodnega povračila in okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja

V 8., 12. in 18. členu je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) opredelil stroške dajatev, za katere je bil zavezanec za plačilo izvajalec GJS (to je za vodno povračilo in okoljsko dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov), kot stroškovne elemente ali sestavine cene storitev GJS oskrbe s pitno vodo, GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode in GJS odlaganje komunalnih odpadkov.

Posebne storitve GJS varstva okolja

V 5. členu je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) določal, da lahko izvajalec GJS v soglasju z lastnikom infrastrukture izvaja posebne storitve osebam, ki niso uporabniki storitev GJS, ali izvaja posebne storitve z uporabo javne infrastrukture, ki niso obvezne storitve GJS, ter da mora prihodke in stroške teh dejavnosti prikazovati (voditi) ločeno. Posebne storitve po tem pravilniku so bile:

- prodaja javnih dobrin, kot je odlagalni prostor na odlagališču;
- omogočanje uporabe javne infrastrukture, kot je odvajanje in čiščenje industrijskih odpadnih vod na čistilni napravi osebam, ki niso uporabniki storitev GJS;
- omogočanje uporabe javne infrastrukture za drugo neposredno rabo vode v skladu z zakonom, ki ureja vode, osebam, ki niso uporabniki storitev GJS;
- prodaja uporabnih surovin, energentov in energije, ki nastajajo pri izvajanju storitev GJS;
- oddaja objektov javne infrastrukture v najem.

Poleg tega je 5. člen tega pravilnika določal, da mora občina razliko med prihodki in stroški teh posebnih storitev nameniti za investicije v infrastrukturo za izvajanje GJS.

Izhodiščna cena in faktorji za oblikovanje novih cen storitev zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov

2.1.2.3.3.b V drugem odstavku 17. člena je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) določal, da mora izvajalec GJS, ko zaprosi za novo ceno zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov v skladu s predpisom, ki ureja oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, v izračunu upoštevati izhodiščno ceno iz tega predpisa, spremenjeno s faktorji, ki so določeni glede na poseljenost področja (kjer se opravlja GJS) in doseženo izločeno količino ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov (ki je razlika med količino zbranih komunalnih odpadkov z javnim odvozom in količino oddanih komunalnih odpadkov v odlaganje). Ministrstvo za okolje v tem pravilniku ali drugem predpisu ni določilo izhodiščnih cen storitev zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov iz 1. točke prvega odstavka 15. člena tega pravilnika (to je po vrsti odpadka – mešani, biološki, druge ločene frakcije), prav tako ni opredelilo, kako naj izvajalec GJS upošteva spremenjeno izhodiščno ceno (s predpisanimi faktorji) v izračunu oziroma pri oblikovanju cen storitev zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, s čimer ni celovito (popolno) opredelilo načina, niti omogočilo oblikovanja cen teh storitev z upoštevanjem izhodiščnih cen.

Obračunske/merske enote količin opravljenih storitev GJS varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki

2.1.2.3.3.c V 16. členu je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) določal, da je enota količine storitve GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki teža (kilogram) ali prostornina (kubični meter) komunalnih

odpadkov, ki jih uporabnik GJS prepusti izvajalcu GJS, pri čemer se za primerjavo podatkov o stroških storitev posameznih GJS upošteva povprečna gostota komunalnih odpadkov, določena v operativnem programu varstva okolja. Ministrstvo za okolje v 16. členu Pravilnika o oblikovanju cen (2008) ni enotno opredelilo merske enote za obračunavanje količin opravljenih storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki in za oblikovanje cen storitev teh GJS, to je samo prostorninske enote (kubični meter) ali samo enote teže (kilogram). Poleg tega ministrstvo za okolje v tem pravilniku ni opredelilo načina uporabe "povprečne gostote komunalnih odpadkov" ali drugega kriterija oziroma postopka za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki. Glede na to, da se v praksi prevzeta količina komunalnih odpadkov pri posameznem uporabniku GJS ni tehtala (merila), pa ministrstvo v tem pravilniku tudi ni opredelilo načina in postopkov za ocenjevanje prevzete količine komunalnih odpadkov ter količine obdelanih in odloženih prevzetih komunalnih odpadkov pri uporabniku GJS ter s tem načina oblikovanja cen storitev zbiranja in prevoza, obdelave in odlaganja na kilogram ali kubični meter komunalnih odpadkov.

Diferenciacija cen storitev GJS varstva okolja

V 6. členu je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) določal, da cene storitev GJS za istovrstne storitve ne smejo biti diferencirane med uporabniki GJS ali skupinami uporabnikov GJS, razen če ti dokazljivo povzročajo različne stroške (stroški dostopa do storitve niso smeli biti razlog za diferenciacijo cen).

2.1.2.4 Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009)

Ministrstvo za okolje je na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 izdalo Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009), ki se je pričel uporabljati 8. 8. 2009, ko so prenehali veljati ukrepi kontrole cen po Uredbi o oblikovanju cen (3) oziroma Pravilnik o oblikovanju cen (2008).

Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) je določal, da mora izvajalec GJS (prodajne) cene storitev GJS varstva okolja v kalkulaciji cene in na računu uporabniku GJS prikazati in obračunati ločeno po predpisanih sestavinah ali tarifah (v tabeli 3).

Tabela 3: Cene (tarife) storitev GJS varstva okolja, veljavne od 15. 8. 2009

Storitve GJS varstva okolja	Cena za uporabo javne infrastrukture	Cena izvajanja GJS	Strošek finančnega jamstva	Okoljska dajatev
1. Oskrba s pitno vodo	Omrežnina	Vodarina	NE	Vodno povračilo
2. Odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode z javnih površin	Omrežnina	DA	NE	DA/NE
3. Odvajanje padavinske odpadne vode s streh	Omrežnina	DA	NE	NE
4. Čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode z javnih površin	Omrežnina	DA	NE	NE
5. Čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode s streh	Omrežnina	DA	NE	NE
6. Storitvi, vezani na nepretočne greznice, obstoječe greznice in MKČN	Omrežnina	DA	NE	DA ¹⁾
7. Zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov	DA	DA	NE	NE
8. Odlaganje komunalnih odpadkov	DA	DA	DA	DA ²⁾

Opombe: DA – naziv cene (tarife) je enak kot v glavi tabele.

NE – cena (tarifa) v predpisu ni določena.

DA¹⁾ – okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda.

DA²⁾ – okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov.

Vir: Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009).

Po Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen (2009) sta omrežnina in cena za uporabo javne infrastrukture (strošek javne infrastrukture) pokrivali stroške, povezane z infrastrukturo GJS varstva okolja, in sicer:

- amortizacijo infrastrukture GJS ali stroške najema infrastrukture GJS¹⁹⁵;
- stroške storitev, povezanih z zavarovanjem infrastrukture GJS¹⁹⁶;

¹⁹⁵ Najemnina za uporabo javne infrastrukture je namenski prihodek lokalne skupnosti in se namensko uporablja za investicije in investicijska vzdrževalna dela na tisti javni infrastrukturi, za katero je bila zaračunana.

¹⁹⁶ Vključujejo tudi stroške požarnega in stroje-lomnega zavarovanja infrastrukturnih objektov in naprav.

- stroške, povezane z odškodninami za infrastrukturo GJS¹⁹⁷ (poleg tega je cena za odlaganje odpadkov lahko vsebovala tudi upravičene bonitete ali odškodnine v višini do 10 odstotkov cene odlaganja, če je to določal zakon ali drug predpis);
- finančne odhodke (obresti), povezane s financiranjem izgradnje infrastrukture GJS, dokler so se sredstva javne infrastrukture izkazovala kot sredstva v upravljanju (to je vključno do 31. 12. 2009);
- finančno jamstvo¹⁹⁸ za zaprtje odlagališča in izvajanje ukrepov po zaprtju odlagališča.

Vodarina in cena izvajanja GJS pa sta pokrivali stroške, ki nastajajo zaradi izvajanja dejavnosti GJS varstva okolja, in sicer:

- proizvodjalne stroške¹⁹⁹ (to so stroški materiala, storitev, dela, amortizacije osnovnih sredstev in naprav, ki se uporabljajo za izvajanje GJS in so v lasti izvajalca GJS),
- splošne stroške²⁰⁰ (stroške nabave, prodaje in uprave) ter
- donos na vložena sredstva izvajalca GJS (donos na dolgoročna, opredmetena in neopredmetena ter neodpisana poslovno potrebna osnovna sredstva, ki so nujno potrebna za izvajanje posamezne dejavnosti in so v lasti izvajalca oziroma zasebnika) ali dobiček, ki pripada izvajalcu GJS.

2.1.2.4.1 Omrežnina storitve oskrbe s pitno vodo

V 1. točki prvega odstavka 14. člena je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) za sestavino omrežnine storitev oskrbe s pitno vodo med drugim določal tudi stroške nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima po uredbi o nadomestilu za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti.

S tem je ministrstvo za okolje v pravilniku brez pravne podlage v zakonu (ZV-1 ali drugem zakonu) na podlagi določb 5. člena uredbe o nadomestilu za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti opredelilo stroške nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti (oziroma posredno dajatev za obremenjevanje voda; povezava s točko 2.1.1.2.1 tega poročila) kot stroškovni element ali sestavino omrežnine (oziroma cene oskrbe s pitno vodo). Tako je ceno storitve oskrbe s pitno vodo poleg dajatev za obremenjevanje voda iz 6. člena ZV-1 (vodna pravica v okviru omrežnine, vodno povračilo v okviru vodarine) bremenila tudi posredna dajatev za izplačevanje nadomestil kmetijskim gospodarstvom, česar pa zakonodajalec v ZV-1 ali drugem zakonu ni predvidel.

¹⁹⁷ Vključujejo odškodnine za sluznost, za povzročeno škodo, povezano z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem infrastrukture javne službe, in stroške nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima v skladu s predpisi, ki urejajo nadomestila (14. člen).

¹⁹⁸ Po 115. členu ZVO-1 se finančno jamstvo zagotovi zlasti kot sklenitev zavarovanja ali pridobitev bančne garancije. Vlada lahko namreč predpiše, da mora povzročitelj obremenitve zagotoviti finančno jamstvo zaradi izvajanja predpisanih obveznosti ali poplačila stroškov obremenjevanja okolja pri opravljanju svoje dejavnosti (po njenem prenehanju), prenehanju obratovanja naprave ali obrata ali prenehanju povzročitelja obremenitve.

¹⁹⁹ To so stroški, ki jih je mogoče neposredno ali posredno povezati z ustvarjanjem poslovnih učinkov.

²⁰⁰ To so neproizvodni stroški, ki nastajajo izven proizvodjalnega procesa in so nujno potrebni za njegov nemoten potek. Splošni stroški so povezani z upravljanjem in nabavno, prodajno dejavnostjo izvajalca. Vključujejo stroške nabave, prodaje in v okviru stroškov uprave stroške, povezane s poslovodno, pravno, kadrovsko, finančno-računovodsko, razvojno funkcijo in drugimi splošnimi funkcijami izvajalca javne službe.

2.1.2.4.2 Vodno povračilo in okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja

V 13., 18. in 23. členu je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) med drugim določal, da se morajo stroški vodnega povračila, okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda in okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (to so dajatve, za katere je bil zavezanec za plačilo izvajalec GJS) v kalkulaciji cene in na računih prikazovati ločeno.

Ministrstvo za okolje je z navedenimi določbami pravilnika opredelilo obveznost oblikovanja ločene tarife za opravljeno storitev GJS oskrbe s pitno vodo, odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode, prevzema blata iz greznic in MKČN in odlaganja komunalnih odpadkov, pri tem pa ni opredelilo načina oblikovanja²⁰¹ in pogojev za spremembo tarife vodnega povračila, okoljske dajatve za onesnaževanja okolja zaradi odvajanja odpadnih voda in okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, glede na predpisan način plačevanja teh dajatev (v obliki mesečnih akontacij) in glede na postopek odmere (to je v tekočem letu za preteklo leto).

Ministrstvo za okolje v Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen (2009) ni zagotovilo enotne normativne podlage za oblikovanje in vključitev dejansko odmerjenega obsega drugih dajatev v cene navedenih storitev GJS varstva okolja oziroma mehanizma za poračunanje preveč ali premalo vključenih dajatev v cene storitev GJS oskrbe s pitno vodo, GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode in GJS odlaganje komunalnih odpadkov.

2.1.2.4.3 Cene storitev GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode

V tretjem odstavku je 17. člen Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da se v okviru GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode izvajajo naslednje storitve GJS:

- odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode in storitve, vezane na nepretočne greznice,
- čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode in
- storitve, vezane na obstoječe greznice in MKČN.

Cene (tarife) za odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode, ki se odvaja s streh

V 18. do 21. členu je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) poleg tarif za odvajanje in tarif za čiščenje komunalne odpadne vode (ki je mešana s padavinsko odpadno vodo z javnih površin), ki so se morale oblikovati glede na dobavljeno (odvzeto) količino pitne vode, uvedel tudi ločene tarife za odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode s streh, ki so se morale oblikovati glede na ocenjeno količino padavin, ki pade na tlorisno površino strehe, s katere se padavinska odpadna voda odvaja v javno kanalizacijo ali čisti na komunalni čistilni napravi. Za ocenjeno količino padavinske odpadne vode se je upoštevala povprečna letna količina padavin v obdobju zadnjih petih let, ki je bila izmerjena za območje utrjene površine v okviru meritev državne mreže meteoroloških postaj. Po prehodni določbi (v 33. členu) tega pravilnika pa so se tarife za odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode s streh lahko oblikovale in zaračunavale samo v primeru, če je bila izdelana evidenca streh, s katerih se je odpadna padavinska voda odvajala v javno kanalizacijo.

²⁰¹ Opredeljen bi moral biti način poračuna razlike med odmerjenimi in plačanimi dajatvami.

Ceni storitev prevzema in ravnanja z blatom iz obstoječih in nepretočnih greznic in MKČN

V drugem odstavku je 18. člen Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da cena storitve odvajanja komunalne odpadne vode, prevzema komunalne odpadne vode iz nepretočnih greznic z odvozom na komunalno čistilno napravo in odvajanja padavinske odpadne vode z javnih površin vključuje:

- stroške omrežnine, ki se obračunavajo glede na obračunski vodomer (strošek javne infrastrukture, ki je namenjena odvajanju komunalne in padavinske odpadne vode),
- druge stroške odvajanja komunalne odpadne vode, prevzema komunalne odpadne vode iz nepretočnih greznic z odvozom na komunalno čistilno napravo ter odvajanja padavinske odpadne vode z javnih površin, ki se obračunavajo glede na dobavljeno količino pitne vode (z upoštevanjem količine načrpane pitne vode iz lastnih virov, če se komunalna odpadna voda odvaja v kanalizacijski sistem ali nepretočno greznico),
- stroške okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode v skladu s predpisom, ki ureja okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode.

Iz šestega odstavka 18. člena Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009) izhajajo, da cena storitve, vezane na obstoječe greznice in MKČN, vključuje:

- stroške omrežnine, ki se obračunavajo glede na obračunski vodomer (stroški javne infrastrukture, ki je namenjena čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode);
- stroške prevzema blata iz obstoječih greznic ali MKČN pri uporabniku storitev, ki se obračunavajo glede na količino opravljene storitve;
- stroške obratovalnega monitoringa MKČN v skladu s predpisom, ki ureja emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN;
- stroške ravnanja z blatom iz obstoječih greznic ali MKČN, ki se obračunavajo glede na količino opravljene storitve;
- stroške okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode v skladu s predpisom, ki ureja okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode.

V osmem odstavku 21. člena tega pravilnika je bilo še določeno, da je enota količine storitev odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode in padavinske odpadne vode z javnih površin izražena v evrih na kubični meter dobavljene pitne vode iz vodovodnega omrežja, če iz nje nastaja odpadna voda v skladu s predpisi, ki urejajo odvajanje in čiščenje odpadnih vod in velja tudi za prevzem komunalne odpadne vode iz nepretočnih greznic in njen odvoz in ravnanje z njo na komunalni čistilni napravi. V devetem odstavku 21. člena tega pravilnika pa je bilo določeno, da se enota količine storitve iz prejšnjega odstavka lahko obračunava v mesečnih akontacijah, določenih glede na dejansko porabo pitne vode iz vodovodnega omrežja v preteklem obračunskem obdobju; dejansko porabo mora izvajalec GJS pri uporabniku storitve ugotavljati najmanj enkrat letno, ko se tudi izvede poračun preteklega obračunskega obdobja.

V dvanajstem odstavku 21. člena je ta pravilnik določal, da se enota količine storitve prevzema blata in ravnanja z blatom iz obstoječih greznic ali MKČN izraža v evrih na kubični meter uporabnega volumna usedalnika blata, enota količine storitve obratovalnega monitoringa pa v evrih za enkratno storitev.

Glede na navedene določbe 18. in 21. člena tega pravilnika, je ministrstvo za okolje tudi v tem pravilniku – enako kot v Pravilniku o oblikovanju cen (2008) opredelilo enaka kriterija (to je zmogljivost priključka na

javni vodovod in količino dobavljene pitne vode) za oblikovanje cen in obračunavanje različnih vrst storitev, to je za storitev odvajanja komunalne odpadne vode (oziroma tako imenovano "omrežno storitev", ki se zagotavlja z odvajanjem odpadne vode po omrežju cevovodov javne kanalizacije do komunalne čistilne naprave) ter za storitve prevzema in odvoza ter ravnanja s prevzetim blatom iz nepretočnih greznic, ki se zagotavljajo s prevzemom in odvozom blata (s posebnimi vozili ali cisternami) na komunalno čistilno napravo. Ministrstvo je namreč tudi v tem pravilniku (v drugem in šestem odstavku 18. člena) razmejilo način obračunavanja istovrstnih storitev prevzema in odvoza ter ravnanja s prevzetim blatom iz greznic na storitve, ki se nanašajo na obstoječe greznice, in storitve, ki se nanašajo na nepretočne greznice.

2.1.2.4.4 Cene ravnanja s komunalnimi odpadki

V prvem odstavku 23. člena je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da cena zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov vključuje:

- zbiranje in prevoz bioloških odpadkov,
- zbiranje in prevoz mešanih komunalnih odpadkov,
- obdelavo mešanih komunalnih odpadkov v skladu s predpisom, ki ureja naloge GJS zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov,
- prevoz preostankov po obdelavi komunalnih odpadkov,

določal je tudi, da cena za odlaganje preostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov vključuje:

- obdelavo mešanih komunalnih odpadkov v skladu s predpisom, ki ureja odlaganje odpadkov na odlagališčih,
- odlaganje obdelanih komunalnih odpadkov,
- okoljsko dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov,
- finančno jamstvo za zaprtje odlagališča in izvajanje ukrepov po zaprtju odlagališča in
- prevoz preostankov po obdelavi komunalnih odpadkov na regijsko odlagališče (če te storitve ne izvaja izvajalec zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov).

2.1.2.4.4.a V tretjem odstavku 23. člena je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da mora plačilo, ki ga upravljavec odlagališča zaračuna za odlaganje odpadkov, pokriti vse stroške, povezane z gradnjo in obratovanjem odlagališča, finančnim zavarovanjem ter predvidenimi stroški zapiranja odlagališča in stroški za izvedbo ukrepov varstva okolja po zaprtju za obdobje najmanj 30 let. Ministrstvo za okolje pa v tem pravilniku ni opredelilo načina zaračunavanja opravljenih storitev odlaganja komunalnih odpadkov uporabnikom GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov oziroma poslovno-finančnega razmerja med izvajalcema GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, pri čemer ta pravilnik glede storitev odlaganja komunalnih odpadkov ni opredelil načina oblikovanja in obsega upravičenih prihodkov in stroškov oziroma terjatev in obveznosti za tuj račun v okviru GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov ter upravičenih stroškov zaračunavanja in izterjave plačil opravljenih storitev odlaganja komunalnih odpadkov v okviru GJS odlaganje komunalnih odpadkov.

Stroški zbiranja ločenih frakcij komunalnih odpadkov

2.1.2.4.4.b Ministrstvo za okolje je z določbami v prvem odstavku 23. člena Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009), glede na ureditev cen storitev ravnanja z odpadki v Pravilniku o oblikovanju cen (2008), ukinilo ločeno ceno (tarifo) za zbiranje in prevoz ločenih frakcij odpadkov ter določilo enotno ceno za zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov (ki je vključevala zbiranje in prevoz bioloških in

mešanih komunalnih odpadkov ter obdelavo mešanih komunalnih odpadkov). Ministrstvo za okolje pa v tem pravilniku ali drugem predpisu ni opredelilo stroškov in načina financiranja nalog zbiranja kosovnih odpadkov in ločenih frakcij komunalnih odpadkov po uredbah o ravnanju z določenimi vrstami odpadkov (odpadno embalažo, mastjo in olji, OEEO 2, baterijami in akumulatorji), zaradi česar iz pravilnika ni bilo razvidno, ali cena GJS zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov vključuje tudi stroške zbiranja kosovnih odpadkov in ločenih frakcij komunalnih odpadkov na vnaprej opredeljenih prevzemnih mestih in tako imenovanih ekoloških otokih, v zbiralnicah in zbirnih centrih. Tako so morale občine samostojno z občinskimi predpisi urediti način izvajanja in financiranja zbiranja kosovnih odpadkov in ločenih frakcij v skladu s četrtem odstavkom 149. člena ZVO-1 in na podlagi 7. člena ZGJS, in sicer kot storitev (z organiziranim prevzemanjem ločenih frakcij pri uporabnikih GJS in opredeljenim načinom oblikovanja cene te storitve) ali kot nalogo GJS, ki se financira iz proračuna skladno z določbami 60. člena ZGJS.

Stroški obdelave mešanih komunalnih odpadkov

2.1.2.4.4.c Ministrstvo za okolje je z izdanim Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) ukinilo ločene cene (tarife) za obdelavo komunalnih odpadkov po vrsti odpadka (to je ceno obdelave mešanih komunalnih odpadkov, ceno obdelave bioloških odpadkov, ceno obdelave drugih frakcij odpadkov in ceno prevoza preostankov po obdelavi na odlagališče) ter določilo, da so stroški dejavnosti obdelave mešanih komunalnih odpadkov sestavina cene storitve GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov in GJS odlaganje komunalnih odpadkov. Ker pa ministrstvo za okolje ni določilo vsebine stroškov obdelave, ni zagotovilo enotnosti oblikovanja cen storitev zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov in storitev odlaganja komunalnih odpadkov.

2.1.2.4.5 Strošek finančnega jamstva

V 111. in 115. členu ZVO-1 je finančno jamstvo opredeljeno kot ekonomski ali finančni instrument za spodbujanje doseganja okoljskih ciljev, ki se zagotovi v obliki zavarovanja (zavarovalna polica), bančne garancije ali z drugimi oblikami finančnega jamstva. Vlada lahko predpiše, da mora povzročitelj obremenitve okolja zagotoviti finančno jamstvo zaradi izvajanja predpisanih obveznosti ali poplačila stroškov obremenjevanja okolja pri opravljanju svoje dejavnosti, po njenem prenehanju, prenehanju obratovanja naprave ali obrata ali prenehanju povzročitelja obremenitve. Vlada je na podlagi ZVO-1 v Uredbi o odlaganju 1 in Uredbi o odlaganju 2 določila, da mora upravljavec odlagališča za nevarne ali nenevarne odpadke zagotoviti finančno jamstvo (v obliki zavarovalne police, bančne garancije ali depozita na posebnem bančnem računu). Med drugim je tudi določila, da se višina finančnega jamstva določi v skladu z navodilom za določitev višine finančnega jamstva in letne višine finančnega jamstva, ki ga je treba zagotoviti letno med obratovanjem odlagališča, ter da mora upravljavec odlagališča zagotoviti zbiranje sredstev za gradnjo, obratovanje, zaprtje in izvajanje ukrepov po zaprtju odlagališča in za pokrivanje stroškov finančnega jamstva (to so stroški pridobitve bančne garancije ali sklenitve zavarovalne police) v obliki ločene postavke, ki jo obračuna ob prevzemu odpadkov. Zbiranje sredstev za financiranje izvajanja ukrepov po zaprtju odlagališča so narekovale tudi računovodske usmeritve v SRS 1.10, SRS 1. 46, SRS 1.50 in SRS 13.28 (2006), iz katerih izhaja, da ocenjeni stroški obnove prostora in drugi stroški po zaprtju odlagališča povečujejo nabavno vrednost sredstva (nepremičnine oziroma zemljišča) ter da se ta ocenjeni stroškovni del sredstva amortizira v obdobju pridobivanja koristi od tega sredstva, oblikovana najemnina v višini te amortizacije (ali plačilo za pravico uporabe sredstva v času trajanja najema) pa mora najemodajalcu (občini) zagotavljati nadomestilo najmanj v višini ustreznega dela poštene vrednosti v najem danega sredstva (javne infrastrukture).

V drugem in tretjem odstavku 23. člena je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da se stroški (tarifa) okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov in stroški (tarifa) finančnega jamstva za zaprtje odlagališča in izvajanje ukrepov po zaprtju odlagališča (v nadaljevanju: tarifa – strošek finančnega jamstva) v kalkulaciji cene in na računu uporabniku GJS prikazujeta ločeno ter da morajo biti s plačilom, ki ga upravljavec odlagališča zaračuna za odlaganje odpadkov, kriti vsi stroški, povezani z gradnjo in obratovanjem odlagališča, finančnim zavarovanjem ter predvideni stroški zapiranja odlagališča in stroški za izvedbo ukrepov varstva okolja po zaprtju za obdobje najmanj 30 let. Po drugem odstavku 26. člena in 1. točki prvega odstavka 27. člena tega pravilnika so stroški javne infrastrukture²⁰² (oziroma cena za uporabo javne infrastrukture) vključevali finančno jamstvo v skladu s predpisom, ki ureja odlaganje odpadkov na odlagališčih, oziroma finančno jamstvo, ki predstavlja stroške, povezane z zapiranjem in obratovanjem odlagališča po zaprtju, ki so oblikovani v skladu s predpisom, ki ureja odlaganje odpadkov na odlagališčih.

Ministrstvo za okolje je z navedenimi določbami pravilnika kot upravičene stroške javne infrastrukture, poleg stroškov pridobitve instrumenta finančnega jamstva (bančne garancije, zavarovalne police), opredelilo tudi ocenjen letni obseg stroškov za zapiranje in obratovanje odlagališča po njegovem zaprtju, in sicer kot ločeno tarifo – strošek finančnega jamstva, in sicer z namenom zbiranja sredstev v času obratovanja odlagališča za financiranje ukrepov po zaprtju odlagališča.

2.1.2.4.6 Oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja

Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) je cene storitev razmejil (ločil) na sestavine ali tarife, ki so se morale ločeno prikazati na računu in zaračunavati uporabnikom GJS.

²⁰² To so amortizacija ali stroški najemnine javne infrastrukture, stroški storitev, povezanih z zavarovanjem infrastrukture GJS in odškodninami za infrastrukturo GJS, ter finančni odhodki (obresti), povezani s financiranjem izgradnje infrastrukture GJS.

Tabela 4: Način oblikovanja ločenih tarif storitev GJS varstva okolja

Tarifa storitve GJS varstva okolja	Način oblikovanja tarife
Cena javne infrastrukture ¹⁾	Upravičeni stroški – Subvencija k ceni iz proračuna občine <ul style="list-style-type: none"> - stroški amortizacije ali stroški najemnin javne infrastrukture - stroški storitev, povezanih z zavarovanjem javne infrastrukture - stroški odškodnin, povezani z javno infrastrukturo - finančna jamstva (stroški iz predpisa o odlaganju odpadkov na odlagališču) - finančni odhodki (obresti), povezani s financiranjem javne infrastrukture
Cena izvajanja GJS ²⁾	Upravičeni stroški GJS + Dobiček – Odbitne postavke ³⁾ <ul style="list-style-type: none"> - proizvodjalni stroški - splošni stroški
Okoljska dajatev	Cena za enoto obremenitve okolja * Število enot obremenitve okolja

Opombe: ¹⁾ Ali omrežnina, ki je naziv tarife za uporabo javne infrastrukture na področju oskrbe s pitno vodo in odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode.

²⁾ Ali vodarina, ki je naziv tarife storitve GJS oskrbe s pitno vodo.

³⁾ Neto prihodki posebnih storitev GJS varstva okolja.

Vir: Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009).

V skladu s prvim odstavkom 11. člena Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009) je moral izvajalec ene ali več storitev GJS varstva okolja vsako leto (najkasneje do 31. 3.) občini predložiti v soglasje poslovni načrt, v katerem je upošteval vse kvalitativne in kvantitativne parametre izvajanja posamezne GJS, vključno s kalkulacijo cene posamezne storitve GJS. Potrjen poslovni načrt pa je bil na podlagi drugega odstavka istega člena podlaga za sklenitev letne pogodbe med občino in izvajalcem GJS, s katero sta morala urediti vsa vprašanja, povezana z izvajanjem storitev GJS varstva okolja.

Ministrstvo za okolje je z določbo 11. člena tega pravilnika opredelilo koledarsko poslovno leto kot regulacijsko obdobje za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja ter opredelilo potrjen poslovni načrt, ki vključuje predračunske kalkulacije cen posameznih storitev GJS, kot dokumentarno podlago za določitev cen storitev teh GJS.

2.1.2.4.6.a V tem pravilniku pa ministrstvo za okolje ni opredelilo posebnega elementa ali regulacijskega popravka cene za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja oziroma mehanizma za preprečevanje doseganja prekomernih prihodkov z izvajanjem GJS in njihovo vračilo ter pokritje vseh upravičenih stroškov GJS.

Upravičeni stroški GJS varstva okolja

2.1.2.4.6.b V 1. točki prvega odstavka 2. člena je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da ceno storitve GJS sestavljajo vsi upravičeni stroški, ki jih priznavajo pristojni občinski ali državni organi in so nastali zaradi opravljanja dejavnosti izvajalca GJS in njegovih podizvajalcev ter se vrednotijo in izkazujejo v skladu z računovodskimi standardi SRS (2006). Glede na določbe 5. točke prvega odstavka 2. člena tega pravilnika je moral izvajalec GJS pri oblikovanju cen storitev GJS upoštevati, da se mora donos na vložena sredstva izvajalca GJS določiti v višini donosa zadnje izdane desetletne referenčne obveznice Republike Slovenije, denominirane v evre na dan 31. 3. tekočega leta in povečane za 1-odstotno točko.

V drugem odstavku 4. člena je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da mora cena storitve GJS varstva okolja vključevati vse stroške, ki so potrebni in upravičeni za opravljanje GJS. Po 6. členu navedenega pravilnika so izhodišča za oblikovanje cen posamezne storitve GJS določene obveznosti v predpisih, ki urejajo naloge GJS, kvalitativni in tehnični standardi izvajanja GJS, podatki o doseganju okoljskih ciljev iz preteklega leta ter podatki iz zadnjega letnega poslovnega poročila izvajalca GJS, ki izhajajo predvsem iz:

- operativnih programov varstva okolja,
- programa izvajalca GJS,
- medobčinskega sporazuma v primeru dogovora o koriščenju javne infrastrukture ali v primeru upravljanja skupne javne infrastrukture za več občin in
- obveznosti, določene v občinskih predpisih ali drugih veljavnih pravnih aktih.

Ministrstvo za okolje je v Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen (2009) na splošno opredelilo upravičene stroške posamezne GJS varstva okolja po vrsti stroškov, ki nastajajo zaradi predpisanih nalog posamezne GJS varstva okolja. Pri tem pa ni opredelilo izhodišč ali predpostavk (kriterijev in meril) za načrtovanje posameznih vrst upravičenih stroškov (oziroma načina ovrednotenja stroškov dela ter nabavnih cen stroškov materiala in storitev) ter omejitev nekaterih vrst upravičenih stroškov GJS (na primer stroškov izplačanih donacij, sponzoriranja, intelektualnih in osebnih storitev, sejmov, reklam in reprezentance ter drugih storitev), temveč je prepustilo občinam, da samostojno določajo predpostavke in omejitve pri načrtovanju upravičenih stroškov GJS varstva okolja s predpisi na občinski ravni.

Sodila (kriteriji in merila) za razmejitev stroškov GJS varstva okolja

2.1.2.4.6.c V 7. členu je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da je sodilo za razporejanje splošnih stroškov GJS varstva okolja delež proizvodjalnih stroškov teh GJS v celotnih proizvodjalnih stroških vseh dejavnosti, ki jih izvaja izvajalec GJS. V tretjem odstavku 13. člena in drugem odstavku 19. člena pa je ta pravilnik določal, če javna infrastruktura, ki je namenjena oskrbi s pitno vodo oziroma odvajanju in čiščenju odpadne vode na območju občine, leži izven te občine, se v omrežnino šteje tudi sorazmerni del cene, ki pokriva letne stroške te javne infrastrukture; merilo za delitev stroškov pa je solastniški delež posamezne občine na tej javni infrastrukturi.

Ministrstvo za okolje v 7. členu tega pravilnika ni opredelilo primerne sodila za razporejanje splošnih stroškov, saj je opredelilo sodilo za razporejanje vseh splošnih stroškov, čeprav lahko imajo slednji, glede na določbe SRS 16.2–3 (2006), tudi naravo neposrednih stroškov, to je stroškov, ki se lahko neposredno razporedijo na poslovni učinek oziroma storitev GJS varstva okolja. Poleg tega ministrstvo ni jasno opredelilo namena določb tretjega odstavka 13. člena in drugega odstavka 19. člena tega pravilnika,

s katerimi je opredelilo način povečanja omrežnine (za sorazmeren del stroškov omrežnine, ki se nanaša na javno infrastrukturo, ki leži izven občine) in merilo za delitev stroškov (omrežnine) glede na solastniški delež posamezne občine na tej javni infrastrukturi. Iz navedenih določb izhaja, da so lahko namenjene samo za oblikovanje in obračunavanje najemnine (ne pa omrežnine), saj bi povečana omrežnina (ki se nanaša na javno infrastrukturo, ki leži na območju občine) za stroške omrežnine, ki se nanaša na javno infrastrukturo izven območja občine (v obsegu solastniškega deleža občine), neupravičeno bremenila tudi uporabnike GJS na območju občine in ne samo uporabnike javne infrastrukture izven njenega območja oziroma bi lahko pomenilo, da na oskrbovalnem območju izven občine veljajo različne cene (omrežnine) zaradi solastništva občin nad javno infrastrukturo, za kar pa ni bilo pravne podlage v ZGJS ali drugem predpisu.

Posebne storitve in drugi prihodki GJS varstva okolja

Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) je v 8. členu določal, da lahko izvajalec GJS v soglasju z lastnikom infrastrukture izvaja posebne storitve osebam, ki niso bili uporabniki storitev GJS, ali izvaja posebne storitve z uporabo javne infrastrukture, ki niso bile obvezne storitve GJS, in sicer je lahko:

- prodajal javne dobrine, kot je odlagalni prostor za odlaganje odpadkov, ki niso komunalni odpadki,
- z uporabo javne infrastrukture zagotavljal odvajanje in čiščenje industrijskih odpadnih voda osebam, ki niso bili uporabniki GJS,
- zagotavljal uporabo javne infrastrukture za drugo neposredno rabo vode v skladu z zakonom, ki ureja vode, osebam, ki niso bili uporabniki GJS, in
- prodajal uporabne surovine, energente in energijo, ki je nastajala pri izvajanju GJS.

Prihodki, ki jih je izvajalec dosegel s prodajo navedenih posebnih storitev, so se morali v kalkulaciji lastne cene storitve GJS varstva okolja (v delu cene, ki se nanaša na ceno izvajanja GJS) upoštevati kot odbitne postavke na način, da je moral presežek prihodkov nad odhodki izvajanja teh storitev (ali neto prihodek) pokrivati stroške teh storitev in zmanjševati ceno storitve teh GJS.

Glede na določbe 4. člena ZGJS in 5. člena odločbe Komisije je ministrstvo za okolje z navedenimi določbami Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009) opredelilo posebne storitve, ki so posledica izvajanja GJS in jih izvajalec GJS ne bi opravljal, če ne bi izvajal GJS varstva okolja.

Najemnina za uporabo javne infrastrukture in drugi stroški javne infrastrukture

2.1.2.4.6.d V 10. členu je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da je najemnina za uporabo javne infrastrukture namenski prihodek občine, ki se namensko uporablja za investicije in investicijska vzdrževalna dela na tisti infrastrukturi, za katero je bila zaračunana, ter da morata občina in izvajalec GJS s pogodbo urediti vsa vprašanja, povezana z zaračunavanjem omrežnine uporabnikom GJS in plačevanjem najemnine, ter način in pogoje uporabe drugih elementov cene za uporabo javne infrastrukture.

V prehodni določbi 31. člena je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da mora občina v skladu z načelom plačila za obremenjevanje okolja najkasneje do 1. 1. 2010 pričeti izvajalcem GJS zaračunavati najemnino za vso javno infrastrukturo v njeni lasti ter da se mora najemnina zaračunavati najmanj v višini amortizacije javne infrastrukture, pri čemer je morala veljavna cena storitve pokriti vse stroške izvajanja GJS, razen v primeru določenih subvencij k ceni za uporabo javne infrastrukture.

Ministrstvo za okolje ni zagotovilo podlage za enoten način oblikovanja najemnine za uporabo javne infrastrukture ter vrste, obsega in pogojev uporabe drugih (stroškovnih) elementov cene za uporabo javne infrastrukture, povezanih z javno infrastrukturo²⁰³. Občinski predpisi in sklenjene pogodbe o najemu javne infrastrukture so tako lahko različno urejali najemnino izvajalca GJS za uporabo javne infrastrukture ter vrste, obseg in pogoje uporabe drugih stroškovnih elementov, vključenih v ceno za uporabo javne infrastrukture.

Poraba prihodkov od najemnine za uporabo javne infrastrukture za druge namene

V drugem odstavku 10. člena je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal izjemo od namenskosti prihodkov od najemnin za uporabo javne infrastrukture, določene v prvem odstavku tega člena, in sicer da se v primeru, ko znesek zaračunane najemnine presega potreben znesek za investicije in investicijska vzdrževalna dela na tisti javni infrastrukturi, za katero je bila zaračunana, lahko presežek sredstev uporabi za investicije in investicijska vzdrževalna dela na drugi javni infrastrukturi.

Diferenciacija cen storitev GJS varstva okolja

V 9. členu je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da cene storitev GJS med uporabniki ali skupinami uporabnikov za istovrstne storitve ne smejo biti diferencirane, razen če uporabniki ali skupine uporabnikov povzročajo različne stroške, pri čemer je dokazilo za različne stroške elaborat (ekspertiza, mnenje), ki ga je potrdila reprezentativna interesna zbornica izvajalcev GJS, ter da različni stroški dostopa do storitve GJS niso razlog diferenciacije.

Obračunske/merske enote in oblikovanje cen storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki

2.1.2.4.6.e V 24. členu je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da je merska enota storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki masa ali teža odpadkov (v kilogramih), ki jih uporabniki storitev prepustijo izvajalcu GJS, ter da je sodilo (kriterij) za razdelitev količine opravljenih storitev na posameznega uporabnika velikost zabojnika (posode za odpadke) in število odvozov, pri čemer se kot najmanjša količina prepuščenih mešanih komunalnih odpadkov obračuna mesečno 30 litrov na osebo.

Iz določb 24. člena tega pravilnika izhaja, da je ministrstvo za okolje določilo enotno mersko enoto (težo ali maso odpadkov) za:

- merjenje opravljenih storitev ravnanja s komunalnimi odpadki s tehtanjem teh odpadkov,
- ocenjevanje prevzete količine komunalnih odpadkov pri posameznem uporabniku GJS oziroma razdelitev skupne količine zbranih (brez tehtanja pri uporabniku) in odloženih ali odstranjenih (mešanih in bioloških) komunalnih odpadkov na posameznega uporabnika glede na velikost posode za odpadke in število odvozov (oziroma prostornino in količino posod za odpadke) ter
- oblikovanje cen storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki.

Ministrstvo za okolje ni opredelilo enotne merske enote (teže ali prostornine) oziroma ni opredelilo načina uporabe različnih merskih enot, glede na to, da se za razdelitev in obračun najmanjše količine prepuščenih mešanih komunalnih odpadkov posameznemu uporabniku GJS uporablja prostorninska enota in ne masa oziroma teža.

²⁰³ Na primer stroški zavarovanja javne infrastrukture, stroški odškodnin zaradi gradnje javne infrastrukture, stroški investicijskih vložkov v javno infrastrukturo.

2.1.2.5 Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja

Vlada je (po predlogu ministrstva za okolje) 15. 11. 2012 izdala Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, ki je pričela veljati 1. 1. 2013 in določa novo metodologijo oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja ter ukrepe in normative, povezane z obračunavanjem cen storitev teh GJS. Po 30. členu navedene uredbe so morale občine uskladiti svoje predpise in sprejeti cene v skladu s to uredbo najpozneje v 15 mesecih po uveljavitvi te uredbe (to je do 31. 3. 2014).

Kot izhaja iz priloge 2 k Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, ceno storitev posameznih GJS varstva okolja sestavljajo dva oziroma trije elementi, in sicer omrežnina ali cena za uporabo javne infrastrukture, cena storitve GJS ter pri nekaterih GJS še okoljska dajatev. Posamezni elementi cene se morajo ločeno prikazati na računu in zaračunati uporabniku GJS glede na opravljeno količino storitev GJS varstva okolja.

Tabela 5: Sestavine cene storitev GJS varstva okolja od 1. 4. 2014

GJS varstva okolja	Cena za uporabo javne infrastrukture	Cena storitve GJS	Okoljska dajatev ¹⁾
Oskrba s pitno vodo	Omrežnina	Vodarina	NE
Odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode z javnih površin	Omrežnina	DA	DA
Odvajanje padavinske odpadne vode s streh	Omrežnina	DA	NE
Čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode z javnih površin	Omrežnina	DA	NE
Čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode s streh	Omrežnina	DA	NE
Storitve, povezane z nepretočnimi greznicami, obstoječimi greznicami in MKČN	Omrežnina	DA	DA
Zbiranje komunalnih odpadkov	DA	DA	NE
Zbiranje bioloških odpadkov	DA	DA	NE
Obdelava (mešanih) komunalnih odpadkov	DA	DA	NE
Odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov	DA	DA	NE

Opombe: DA – naziv cene (tarife) je enak kot v glavi tabele.

NE – cena (tarifa) v predpisu ni določena.

DA¹⁾ – okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda.

Vir: Priloga 2 k Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja.

V primerjavi s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) je Uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja za storitve oskrbe s pitno vodo ukinila ločeno tarifo vodnega povračila, pri storitvi odlaganja komunalnih odpadkov pa tarifo – strošek finančnega jamstva in okoljsko dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. Obenem je uvedla enotno ceno storitve, povezane s prevzemom in ravnanjem z blatom iz obstoječih in nepretočnih greznic in MKČN, ločeni ceni za zbiranje komunalnih odpadkov po vrsti odpadka (to je ceno za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov in ceno zbiranja bioloških odpadkov) ter skladno z ZVO-1E, ki je uvedel GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, ceno storitve obdelave (mešanih) komunalnih odpadkov.

2.1.2.5.1 Omrežnina storitve oskrbe s pitno vodo

V šestem odstavku 16. člena Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da omrežnino storitve oskrbe s pitno vodo sestavljajo naslednji stroški:

- stroški amortizacije ali najema osnovnih sredstev in naprav, ki so javna infrastruktura;
- stroški zavarovanja javne infrastrukture;
- stroški odškodnin, ki vključujejo odškodnine za služnost, povzročeno škodo, povezano z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem infrastrukture GJS;
- stroški obnove in vzdrževanja priključkov na javni vodovod v obsegu nalog izvajalca GJS oskrbe s pitno vodo v skladu s predpisom, ki ureja oskrbo s pitno vodo;
- stroški nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti v skladu s predpisi, ki urejajo nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima;
- stroški plačila za vodno pravico v skladu s predpisi, ki urejajo vode;
- stroški financiranja v okviru stroškov omrežnine, ki vključujejo obresti in druge stroške, povezane z dolžniškim financiranjem gradnje ali obnove infrastrukture GJS oskrbe s pitno vodo; pri tem se upošteva obseg stroškov na podlagi podpisanih pogodb.

Stroški obnove in vzdrževanja priključkov na javni vodovod

Vlada je v šestem odstavku 16. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja kot upravičen stroškovni element omrežnine opredelila tudi stroške obnove in vzdrževanja priključkov na javni vodovod v obsegu nalog izvajalca GJS oskrbe s pitno vodo skladno s predpisom, ki ureja oskrbo s pitno vodo, to je v skladu z Uredbo o oskrbi s pitno vodo (ki je prav tako kot Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja pričela veljati 1. 1. 2013).

Glede na opredelitev nalog rednega vzdrževanja priključkov na javni vodovod v tretjem odstavku 22. člena Uredbe o oskrbi s pitno vodo je vlada z navedenimi določbami šestega odstavka 16. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja kot stroškovni element omrežnine opredelila vse stroške nalog, ki se nanašajo na redno vzdrževanje priključkov na javni vodovod, to je tudi stroške vzdrževanja priključkov in zamenjave vodomeroev.

Stroški nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti

Po šestem odstavku 16. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja so stroškovni element omrežnine tudi stroški nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima.

S tem je vlada tudi v tej uredbi določila stroške izplačanih nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti oziroma posredne dajatve za izplačevanje nadomestil kmetijskim gospodarstvom kot sestavino

omrežnine, ki pa v ZV-1 ali v drugem zakonu ni bila določena kot vir finančnih sredstev za izplačilo nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti (več v točki 2.1.1.2.1 tega poročila).

2.1.2.5.2 Cene za prevzem in ravnanje z blatom iz greznic in MKČN

V prvem odstavku 19. člena Uredbe o metodologiji cen storitev GJS varstva okolja je določeno, da se v okviru GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode ločeno oblikujejo in obračunavajo naslednje storitve GJS:

- odvajanje komunalne odpadne vode in padavinske odpadne vode z javnih površin;
- odvajanje padavinske odpadne vode s streh;
- storitve, povezane z nepretočnimi greznicami, obstoječimi greznicami in MKČN;
- čiščenje komunalne odpadne vode in padavinske odpadne vode z javnih površin;
- čiščenje padavinske odpadne vode s streh.

V četrtem odstavku 19. člen te uredbe določa, da je predračunska cena storitev iz prve in tretje alineje prvega odstavka 19. člena te uredbe sestavljena iz omrežnine, cene opravljanja storitev GJS in okoljske dajatve. V tretjem odstavku 21. člena uredba določa, da je enota količine storitve prevzema vsebine in ravnanja z vsebino iz nepretočnih greznic, prevzema blata in ravnanja z blatom iz obstoječih greznic ali MKČN ter obratovalnega monitoringa za MKČN izražena v kubičnih metrih opravljene storitve, za katero se šteje količina dobavljene pitne vode, ki se odvaja v nepretočno greznico, obstoječo greznico ali MKČN. Po četrtem odstavku 21. člena te uredbe se te storitve obračunavajo uporabnikom GJS, glede na dobavljeno količino pitne vode, če iz nje nastaja komunalna odpadna voda v skladu s predpisi, ki urejajo odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode; izvajalec GJS pa za uporabnike GJS najmanj enkrat letno ugotavlja dejansko porabo in opravi poračun za preteklo obračunsko obdobje.

2.1.2.5.3 Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda

V šestem odstavku 19. člen Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da se okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne odpadne vode (iz predpisa, ki ureja okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadne vode) prikažejo ločeno za storitev odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode z javnih površin in za storitve, povezane z nepretočnimi greznicami, obstoječimi greznicami in MKČN.

11. člen Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje zaradi odvajanja odpadnih voda²⁰⁴ določa, da je zavezanec za plačilo te dajatve pravna ali fizična oseba, ki je uporabnik stavbe, v kateri nastaja komunalna odpadna voda, in onesnažuje okolje z odvajanjem te odpadne vode (oziroma uporabnik GJS), in ne izvajalec GJS in da okoljsko dajatev za zavezanca za komunalno odpadno vodo izračunava, zaračunava in vplačuje izvajalec obvezne občinske GJS odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode, ki je na območju nastajanja komunalne odpadne vode določen za izvajanje obveznih storitev odvajanja komunalne odpadne vode in prevzema komunalne odpadne vode iz nepretočnih greznic ali blata iz obstoječih greznic in MKČN.

2.1.2.5.4 Ceni storitev odvajanja in čiščenja padavinske odpadne vode s streh

V prvem odstavku 19. člena Uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja določa, da se v okviru GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode ločeno oblikujeta in obračunavata tudi ceni storitev odvajanja in čiščenja padavinske odpadne vode s streh. Po petem in trinajstem odstavku 19. člena ter po

²⁰⁴ Uradni list RS, št. 80/12; ki velja od 10. 11. 2012.

sedmem in trinajstem odstavku 21. člena te uredbe se navedeni storitvi obračunavata v kubičnih metrih glede na količino padavin, ki pade na tlorisno površino strehe, s katere se padavinska odpadna voda odvaja v javno kanalizacijo ali čisti na komunalni čistilni napravi. Količino padavinske odpadne vode predstavlja povprečna letna količina padavin v obdobju zadnjih petih let, ki je izmerjena pri meritvah državne mreže meteoroloških postaj, preračunana na površino strehe, s katere se padavinska odpadna voda odvaja v javno kanalizacijo ali čisti na čistilni napravi. Po petem odstavku 31. člena te uredbe izvajalec GJS ne sme oblikovati in zaračunavati storitve odvajanja in čiščenja padavinske odpadne vode s streh, stroški teh storitev pa niso upravičen kalkulacijski element cene storitve GJS, dokler nima vzpostavljenе evidence uporabnikov GJS v skladu s predpisom, ki ureja odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode.

2.1.2.5.5 Cene storitev ravnanja s komunalnimi odpadki

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 s področja ravnanja s komunalnimi odpadki.

Amortiziranje odlagališča

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 SRS 13.26 (2006), pri kateri obračunani zneski amortizacije temeljijo na pričakovani uporabi ali učinkih sredstva.

Finančno jamstvo ter stroški za zapiranje odlagališča in izvedbo ukrepov varstva okolja po njegovem zaprtju

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 ukrepov varstva okolja po njegovem zaprtju, in sicer za obdobje najmanj 30 let. V sedmem odstavku 22. člen 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 2, iz katerih izhaja, da finančno jamstvo zajema 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.

2.1.2.5.6 Oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja

V 5. členu Uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja določa, da ceno storitve posamezne GJS varstva okolja predlaga izvajalec GJS na področju posamezne občine, in sicer z elaboratom o oblikovanju cen storitev GJS (v nadaljevanju: elaborat), ki ga predloži v potrditev pristojnemu občinskemu organu. V 6. členu ta uredba določa, da izvajalec GJS elaborat pripravi enkrat na leto ter da za preteklo obračunsko obdobje ugotovi razliko med potrjeno (veljavno) ceno in obračunsko ceno²⁰⁵ storitve GJS. Ugotovljena razlika pa se glede na dejansko količino opravljenih storitev v preteklem obračunskem obdobju v elaboratu upošteva pri izračunu predračunske cene²⁰⁶ za naslednje obdobje.

S tem je vlada opredelila, da je regulirano obračunsko obdobje eno leto in način ugotavljanja presežka ali primanjkljaja prihodkov GJS varstva okolja, nastalega v preteklem obračunskem obdobju glede na realizirane prihodke in stroške GJS, oziroma oblikovanje posebne postavke (v obsegu presežka ali primanjkljaja prihodkov) in obveznost njene vključitve v izračun predračunske cene storitve GJS. Kratko obračunsko obdobje ne zagotavlja stabilnejših cen v daljšem časovnem obdobju.

Priporočilo

Vladi in ministrstvu za okolje priporočamo, naj zagotovita podaljšanje obdobja, na katero se nanaša regulacija cene GJS varstva okolja, na tri leta, da bo primerljivo ureditvi na področju energetike, s čimer bodo zagotovljene stabilnejše cene v daljšem časovnem obdobju.

Donos na vložena osnovna sredstva za neposredno opravljanje GJS varstva okolja

2.1.2.5.6.a Po SRS 1.1 (2006) je opredmeteno osnovno sredstvo tisto sredstvo, ki ga ima podjetje v lasti ali finančnem najemu ali ga na drug način obvladuje ter ga uporablja pri ustvarjanju proizvodov ali opravljanju storitev oziroma dajanju v najem ali za pisarniške namene in ga bo po pričakovanih uporabljal v te namene v več kot enem obračunskem obdobju. Po SRS 1.2 (2006) so opredmetena

²⁰⁵ To je cena na enoto storitve, izračunana na podlagi dejanske količine opravljenih storitev in realiziranih stroškov ter prihodkov izvajalca GJS v obračunskem obdobju.

²⁰⁶ To je cena na enoto storitve, izračunana na podlagi načrtovane količine opravljenih storitev in načrtovanih stroškov ter prihodkov javne službe.

osnovna sredstva zemljišča, zgradbe, proizvodjalna oprema, druga oprema in biološka sredstva; pri zgradbah in opremi pa je po SRS 1.3 treba ločevati stvari, ki se še gradijo ali izdelujejo, od stvari, ki so že usposobljene za uporabo.

V 16. točki prvega odstavka 2. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja je določeno, da je donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva izvajalca GJS donos (dobiček), ki ne sme presegati 5 odstotkov od vrednosti poslovno potrebnih osnovnih sredstev za neposredno opravljanje posamezne GJS.

Vlada v uredbi ni opredelila osnove za izračun donosa na vložena sredstva izvajalca GJS oziroma ni opredelila izraza "vložena osnovna sredstva za neposredno opravljanje GJS", tako da bi bilo nedvoumno, kaj se pri oblikovanju osnove za izračun donosa upošteva (ali se upoštevajo investicije v teku ali ne, ali se pri izračunu donosa upošteva tudi javna infrastruktura, ki jo izvajalec ne uporablja za opravljanje posamezne GJS, oziroma stopnja izkoriščenosti gospodarske javne infrastrukture).

Upravičeni stroški in dobiček GJS varstva okolja

2.1.2.5.6.b V 8. členu Uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja 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 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 jo 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.

Z navedenimi določbami uredbe je 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 GJS varstva okolja ministrstvu za okolje zagotovila dostop do elaboratov, ki predstavljajo dokumentarno podlago za spremljanje, analiziranje in opredelitev upravičenih stroškov oziroma normativov (več v točki 2.1.3.2.3.d tega poročila).

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.

Priporočilo

Vladi in ministrstvu za okolje priporočamo, naj proučita možnost, da se v predpisu, ki ureja izvajanje obveznih občinskih GJS, določi najvišji možni delež tržne dejavnosti, s katero se lahko ukvarja izvajalec GJS, ki ima status javnega podjetja, ki ga je ustanovila država ali občina, da ni ogroženo izvajanje javne službe.

Najemnina za uporabo javne infrastrukture in drugi stroški javne infrastrukture

2.1.2.5.6.c V prvem odstavku 3. člena Uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja določa, da se mora najemnina obračunati za vso javno infrastrukturo, ki je potrebna za opravljanje posamezne GJS varstva okolja, najmanj v višini obračunane amortizacije. Poleg tega četrti odstavek 3. člena te uredbe določa, da se lahko na uporabnike GJS prenese le tisti del najemnine, ki jo občina za uporabo javne infrastrukture zaračuna izvajalcem GJS in je sorazmeren z deležem zmogljivosti javne infrastrukture, namenjene uporabnikom GJS. V 13. členu pa uredba določa, da stopnjo izkoriščenosti zmogljivosti javne infrastrukture²⁰⁷ najmanj enkrat letno ugotavlja pristojni soglasodajalec za to infrastrukturo v skladu z zakonom, ki ureja graditev objektov, ter da je treba zaradi razdelitve stroškov najemnine med uporabnike GJS in uporabnike posebnih storitev določiti delež infrastrukture, ki je namenjen izvajanju storitev GJS, in delež infrastrukture, ki je namenjen izvajanju posebnih storitev iz 11. člena te uredbe.

Vlada v četrtem odstavku 3. člena in 13. členu Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja ni opredelila zahtev v zvezi z oblikovanjem najemnine za uporabo javne infrastrukture oziroma v zvezi z ugotavljanjem izkoriščenosti zmogljivosti javne infrastrukture in nadomestljive vrednosti pri uporabi javne infrastrukture kot osnove za izračun stroškov amortizacije. Navedeno ureja SRS 1.33 (2006), po katerem je nadomestljiva vrednost javne infrastrukture njena vrednost pri uporabi (oziroma sedanja vrednost prihodnjih denarnih tokov, ki bodo nastajali zaradi njene uporabe), če je nadomestljiva vrednost opredmetenega osnovnega sredstva manjša od njegove knjigovodske vrednosti, se njegova knjigovodska vrednost zmanjša na njegovo nadomestljivo vrednost (takšno zmanjšanje je izguba zaradi oslabitve). Prav tako to ureja SRS 13.10–11 (2006), po katerem se mora uporabljena metoda amortiziranja pregledati vsaj ob koncu vsakega poslovnega leta, če se pričakovani vzorec uporabe bodočih gospodarskih koristi, izvirajočih iz amortizirane sredstva, bistveno spremeni, se mora metoda amortiziranja spremeniti tako, da ustreza spremenjenemu vzorcu; ob sestavljanju končnih obračunov amortizacije pa je treba za vsako poslovno leto pri pomembnejših postavkah preverjati dobo koristnosti opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev, amortizacijske stopnje pa glede na to preračunati.

V revizijskem poročilu o urejanju oskrbe s pitno vodo v Pomurju²⁰⁸ smo opozorili na pomanjkljivo ureditev namenske rabe sredstev, zbranih iz uporabe gospodarske javne infrastrukture v predpisih²⁰⁹,

²⁰⁷ Stopnja izkoriščenosti zmogljivosti javne infrastrukture pomeni delež ali obseg dejansko uporabljene razpoložljive zmogljivosti javne infrastrukture.

²⁰⁸ Revizijsko poročilo *Urejanje oskrbe s pitno vodo v Pomurju*, št. 321-2/2013/111 z dne 19. 7. 2016.

²⁰⁹ 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 .

med drugim tudi v Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, 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. Od ministrstva za okolje smo 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 za okolje 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. Do izdaje tega poročila novi ZGJS ali spremembe ZGJS v državnem zboru še niso bile sprejete.

2.1.2.5.6.d Vlada v tej uredbi kot osnovo za izračun upravičenega obsega stroškov amortizacije (ali najemnine) v ceni storitve GJS tudi ni določila obveznosti ocenitve vrednosti javne infrastrukture, ki bi jo določil ocenjevalec nepremičnin v skladu z določbami 18. člena Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²¹⁰, in ni določila kriterija/kriterijev za razdelitev stroškov najemnine med uporabnike obveznih in posebnih storitev GJS, s čimer ni zagotovila enotne opredelitve teh kriterijev ali deležev v občinskih predpisih.

Diferenciranje cen storitev GJS varstva okolja

2.1.2.5.6.e V 12. členu Uredba o metodologiji za oblikovanje cen 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.

Merske enote in način oblikovanja cen storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki

V enajstem odstavku 23. člena Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da se cena posamezne storitve GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki izračuna tako, da se stroški, ki se nanašajo na posamezno storitev, delijo s količino te opravljene storitve iz evidenčnih listov, pri čemer je količina opravljene storitve izražena v kilogramih. Poleg tega v petem in šestem odstavku tega člena določa, da izvajalec GJS ceno storitev zbiranja (mešanih) komunalnih odpadkov in ceno storitev zbiranja bioloških odpadkov (ki sta izraženi v kilogramih) zaračuna uporabnikom sorazmerno, glede na prostornino zabojnika za mešane komunalne odpadke oziroma biološke odpadke in pogostost odvoza zabojnika, in sicer tako, da se najmanj enkrat letno razdeli masa v zadnjem obračunskem obdobju zbranih komunalnih oziroma bioloških odpadkov v posamezni občini na uporabnike GJS, glede na prostornino zabojnika za mešane komunalne odpadke oziroma biološke odpadke in pogostost odvoza teh zabojnikov.

²¹⁰ Kadar se stvarno premoženje države oziroma samoupravne lokalne skupnosti oddaja v najem, višina nadomestila oziroma najemnine pa v enem letu izkustveno preseže 10.000 evrov, se opravi cenitev višine nadomestila oziroma najemnine.

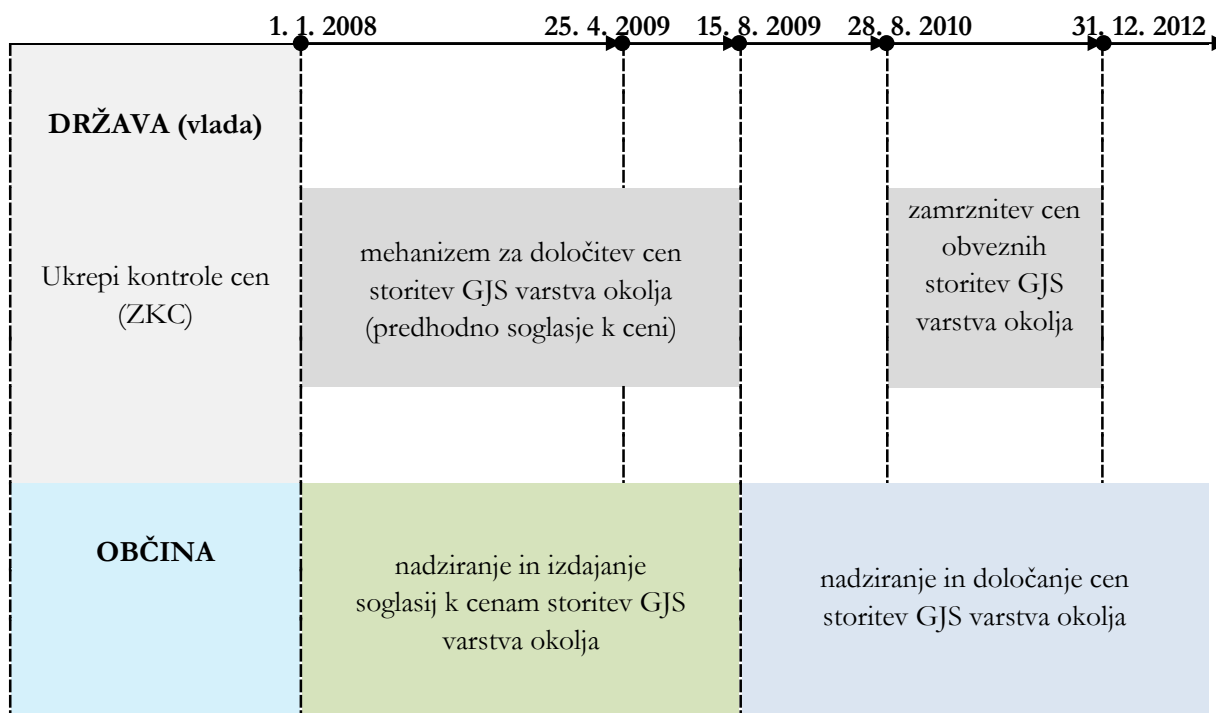
Vlada je v 23. členu te uredbe tudi določila, da mora izvajalec GJS prikazati porazdelitev količine opravljenih storitev GJS med uporabnike GJS, obvestilo o tem pa objaviti na krajevno običajen način in zagotoviti stalen dostop do tega obvestila na svoji spletni strani.

S tem je vlada opredelila način ocenjevanja prevzetih količin mešanih in bioloških odpadkov pri uporabnikih GJS ter način oblikovanja cen storitev zbiranja mešanih in bioloških odpadkov in porazdelitve upravičenih stroškov GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov na posameznega uporabnika teh storitev GJS.

2.1.3 Določanje cen storitev GJS varstva okolja

V letih 2008–2012 sta vlada in ministrstvo za gospodarstvo s sprejetimi ukrepi kontrole cen na podlagi uredb, izdanimi na podlagi ZKC, do 15. 8. 2009²¹¹ določala način določanja in cene storitev GJS varstva okolja. Tako so morali izvajalci GJS v obdobju od začetka leta 2008 do 24. 4. 2009 za uveljavitev nove ali spremenjene cene storitve GJS varstva okolja poleg soglasja občine pridobiti tudi predhodno soglasje vlade k predlagani ceni storitve GJS varstva okolja, v obdobju od 25. 4. do 15. 8. 2009 pa so morali izvajalci GJS pridobiti predhodno soglasje vlade za uveljavitev povišane cene obstoječe storitve ali za uveljavitev cene nove storitve GJS varstva okolja.

Slika 7: Pristojnost države in občin za določanje cen storitev GJS varstva okolja v letih 2008–2012



Viri: uredbe o kontroli cen, Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009).

²¹¹ Uredba o prenehanju veljavnosti Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev.

Vlada je v skladu z Dogovorom o povprečnini za leto 2009²¹² naložila ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za finance ter Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, da proučijo možnost za poenostavitev določanja cen storitev GJS varstva okolja. Pri tem je sledila stališčem Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, ki sta menila, da naj občine samostojno odločajo o cenah storitev GJS varstva okolja v skladu s predpisano metodologijo za oblikovanje cen, ker so to obvezne občinske GJS. Tako je ministrstvo za okolje v sodelovanju z ministrstvom za gospodarstvo pripravilo predlog Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009), ministrstvo za gospodarstvo pa predlog Uredbe o prenehanju veljavnosti Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev, s katero je vlada s 15. 8. 2009 odpravila administrativen ali neposreden (državni) nadzor z mehanizmom za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja ter je pristojnost za določanje teh cen v celoti prepustila občinam. Od 28. 8. 2010 pa so morale občine na podlagi Uredbe o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev upoštevati sprejete ukrepe kontrole cen (uredbe) o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev, s katerimi je vlada (po predlogu ministrstva za gospodarstvo) 28. 8. 2010 določila veljavne cene storitev GJS varstva okolja kot dovoljene najvišje cene storitev teh GJS, s čimer je prepovedala povišanje veljavnih povprečnih cen storitev GJS varstva okolja.

Po ZGJS in pravilih o financiranju SSGP (v PDEU in sklepu Komisije) morajo javni organi s pravnimi normami urediti vsa pravna razmerja, ki se nanašajo na zagotavljanje in financiranje SSGP (ali GJS) tako, da delujejo na podlagi načel in pogojev (zlasti ekonomskih in finančnih), ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog, ter da zagotavljajo kakovostne, zanesljive, varne in cenovno dostopne storitve GJS pod enakimi pogoji vsem uporabnikom. V skladu z drugim odstavkom 59. člena ZGJS in pravili o financiranju SSGP mora ustrezen akt vnaprej določiti tudi ustrezne mehanizme za določanje (oziroma spreminjanje) cen javnih storitev. Odločba Komisije in sklep Komisije v 6. členu določata, da morajo države članice zagotoviti redna preverjanja, da podjetja ne prejema prekomernega nadomestila, določenega v skladu s 5. členom sklepa Komisije. Poleg tega morajo zahtevati, da zadevno podjetje vrne vsako izplačano prekomerno nadomestilo, v prihodnje pa se morajo posodobiti parametri za izračun nadomestila. Če znesek prekomernega nadomestila ne presega 10 odstotkov zneska letnega nadomestila, se lahko takšno prekomerno nadomestilo prenese na naslednje letno obdobje in odšteje od zneska nadomestila, izplačljivega za navedeno obdobje.

Regulator (država, občina, neodvisen javni organ) mora za pregledno in predvidljivo (*ex ante*) reguliranje cen GJS, poleg metodologije za oblikovanje cen, vnaprej določiti tudi mehanizem (metodologijo) za določanje veljavnih cen javnih storitev (GJS), ki med drugim zajema predvsem pogoje in merila za njihovo uravnavanje in spreminjanje (ali cenovno politiko GJS²¹³).

²¹² Vlada ga je sklenila z Združenjem občin Slovenije in Skupnostjo občin Slovenije dne 6. 3. 2009.

²¹³ To v najmanjšem obsegu predstavlja tabela 10 v prilogi 1 tega poročila.

Tabela 6: Mehanizem za določanje cen storitev GJS

I. Cenovna politika GJS	
<ul style="list-style-type: none"> • Pogoji in kriteriji za določitev cene nove storitve GJS ali spremembo veljavne cene storitve GJS • Merila za določitev cene storitve GJS (zgornje meje ali stopnje za znižanje ali povišanje cene)²¹⁴ • Ukrepi cenovne politike²¹⁵ 	
II. Postopek za določitev cene storitve GJS	
Udeleženci	<ul style="list-style-type: none"> - izvajalec GJS (predlagatelj predračunske kalkulacije oziroma zahteve za določitev cene storitve GJS) - javni organ (regulator) za finančni nadzor in ocenitev upravičenosti zahteve za določitev (spremembo) cene storitve GJS - javni organ (regulator) za določitev cene storitve GJS
Akti	<ul style="list-style-type: none"> - predračunska kalkulacija cene oziroma zahteva za določitev cene storitve GJS - predhodna ocena zahteve za določitev cene storitve GJS - sklep o zavrnitvi ali dopolnitvi zahteve za določitev cene storitve GJS - sklep o določitvi cene storitve GJS
Roki	<ul style="list-style-type: none"> - za predložitev zahteve za določitev cene storitve GJS - za zavrnitev ali dopolnitev zahteve za določitev (spremembo) cene storitve GJS - za predložitev dopolnjene zahteve za določitev cene storitve GJS - za določitev cene storitve GJS - za začetek uporabe cene storitve GJS
Aktivnosti	<ul style="list-style-type: none"> - formalna preveritev in evidentiranje prejete zahteve za določitev cene storitve GJS - nadzor financiranja GJS ali ocenjevanje upravičenosti zahteve za določitev nove ali spremenjene cene storitve GJS v skladu s predpisano metodologijo za oblikovanje cen storitev GJS - določitev presežka ali primanjkljaja prihodkov dejavnosti GJS in morebitnega nadomestila sredstev iz proračuna zaradi pokritja vseh stroškov GJS (oziroma posebnih postavk v kalkulaciji cene) - vračilo prekomernega nadomestila, ki se mora izvesti pred preračunom cene, ki se opravi, če je sprememba cene večja kot 10 odstotkov - določitev oziroma potrditev nove/spremenjene cene storitve GJS v skladu s cenovno politiko ali zavrnitev zahteve za določitev cene storitve GJS

²¹⁴ Primer meril politike cen prikazuje tabela 10 v prilogi 1 tega poročila.

²¹⁵ V skladu z devetim odstavkom 13. člena ZKC lahko primeren ukrep kontrole cen za cene storitev GJS varstva okolja določi tudi pristojni organ občine.

V reviziji smo ocenjevali vzpostavljen sistem nadziranja in določanja cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni, pri čemer smo preučevali, kako so državni organi v letih 2008–2012:

- načrtovali ukrepe kontrole cen storitev GJS varstva okolja;
- uredili izvajanje ukrepov kontrole cen storitev GJS varstva okolja na podlagi ZKC;
- uredili mehanizem za določanje cen storitev GJS varstva okolja v Pravilniku o oblikovanju cen (2008), Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen (2009) in Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja;
- ugotavljali upravičene stroške in primeren donos na vložena sredstva izvajalcev GJS, presežke ali primanjkljaje prihodkov GJS varstva okolja in določali cene storitev teh GJS;
- nadzirali zaračunane cene storitev GJS varstva okolja uporabnikom GJS.

2.1.3.1 Načrtovanje in izvajanje ukrepov kontrole cen

Vlada mora pri vodenju ekonomskih politik med drugim spremljati in zagotavljati tudi stabilnost cen ter s svojimi politikami neposredno in posredno oblikovati makroekonomsko okolje tako, da rast cen v državi ne presega povprečne rasti cen v evrskem območju. V obdobju od let 2008 do 2012 je ministrstvo za gospodarstvo pripravilo predloge načrtov za uravnavanje reguliranih cen na podlagi podatkov Statističnega urada Republike Slovenije in ocene Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, da se je v obdobju od leta 1995 do konca leta 2011 delež reguliranih cen v indeksu cen življenjskih potrebščin²¹⁶ (ali merilu za inflacijo) zniževal in se z okoli 30 odstotkov znižal na raven okoli 10 odstotkov. Konec leta 2009 se je delež reguliranih cen v indeksu cen življenjskih potrebščin znižal na okoli 8,5 odstotka zaradi liberalizacije cen v avgustu 2009, ko je vlada prenesla pristojnosti izdaje soglasja k cenam storitev GJS varstva okolja z državne na občinsko raven.

2.1.3.1.1 Načrti uravnavanja reguliranih cen

Vlada je sprejela Načrt uravnavanja reguliranih cen za leti 2008 in 2009²¹⁷, Načrt uravnavanja reguliranih cen za leti 2010 in 2011²¹⁸ in Načrt uravnavanja reguliranih cen za leti 2012 in 2013²¹⁹, ki zajemajo:

- cene, ki se oblikujejo na podlagi mehanizmov cen na podlagi ZKC (naftni derivati, daljinska energija za ogrevanje);
- cene, ki so pod neposrednim nadzorom vlade:
 - na podlagi ZKC (pristojnost ministrstva za gospodarstvo): prevoz potnikov v železniškem notranjem prometu, učbeniki, ki so edini za posamezen predmet v določenem razredu, letniku ali programu (stari in novi učbeniki), osnovne komunalne storitve (to je storitve GJS varstva okolja);

²¹⁶ Indeks cen življenjskih potrebščin meri spremembe drobnoprodajnih cen izdelkov in storitev glede na sestavo izdatkov, ki jih domače prebivalstvo namenja za nakupe predmetov končne porabe doma in v tujini (načelo nacionalne potrošnje). Košarico za izračun indeksov cen življenjskih potrebščin sestavlja 663 reprezentativnih proizvodov. V košarico so izbrani tisti proizvodi, ki imajo najpomembnejši delež v skupni potrošnji in katerih gibanje cen obenem najbolje odraža gibanje cen sorodnih proizvodov. Podatke o cenah reprezentativnih izdelkov in storitev vsak mesec zberejo opazovalci cen, in sicer neposredno na približno 1.300 izbranih opazovalnih mestih (kot so trgovine, tržnice, obrtne delavnice, storitvene in druge organizacije) v Kopru, Ljubljani, Mariboru in Novem mestu. Nekatere cene pa se zbirajo tudi v drugih krajih po Sloveniji, predvsem po telefonu in internetu. Mesečno je v izračun indeksa tako zajetih približno 16.500 cen (Statistični urad Republike Slovenije).

²¹⁷ Dne 27. 12. 2007.

²¹⁸ Dne 24. 12. 2009.

²¹⁹ Dne 8. 12. 2011.

- na podlagi drugih sistemskih zakonov (pristojna druga ministrstva): neprofitna najemina, RTV prispevek, cestnina, dimnikarske storitve;
- določene davčne in druge dajatve: trošarine in prispevek za obvezne rezerve pri naftnih derivatih, takse in povračila pri komunalnih storitvah, povračilo za uporabo cest;
- cene, ki so pod neposrednim nadzorom sistemskih regulatorjev in na njihovo oblikovanje vlada nima vpliva (poštne storitve, telekomunikacijske storitve, omrežnina za elektriko in zemeljski plin).

Po načrtih o uravnavanju reguliranih cen je vlada za zagotavljanje stabilne rasti cen in ohranjanja makroekonomske vzdržne rasti reguliranih cen zasledovala predvsem dva cilja, da:

- skupna rast cen, ki so pod različnimi oblikami regulacije, ne preseže rasti cen, ki se oblikujejo prosto (brez cen naftnih derivatov in zemeljskega plina);
- povišanja posameznih cen, ki so pod različnimi oblikami regulacije, bistveno ne odstopajo od povišanja ravni cen, ki se oblikujejo prosto (razen, če gre za sistemsko urejanje področja).

Vlada je v Načrtu uravnavanja reguliranih cen za leti 2012 in 2013 med drugim načrtovala, da se bodo cene storitev GJS varstva okolja v letih 2012 in 2013 oblikovale v skladu s predvidenim predlogom uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja (s katero naj bi bila določena metodologija za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, vzpostavljen nadzor nad oblikovanjem teh cen, določene sankcije za kršitve predpisane metodologije ter maksimalni letni dvig cene za posamezno storitev, in sicer za največ 5 odstotkov nad letno inflacijo v preteklem letu) in po potrebi tudi z ustreznimi ukrepi kontrole cen na podlagi ZKC.

Tabela 7: Realizirana rast cen storitev GJS varstva okolja v letih 2008–2011

Storitve GJS varstva okolja	v odstotkih			
	Rast cen v letu 2008	Rast cen v letu 2009	Rast cen v letu 2010	Rast cen v letu 2011
1. Oskrba s pitno vodo	3,4	0,0	1,4	0,1
2. Odvajanje in čiščenje odpadnih voda	0,1	-0,3	1,9	-0,5
3. Ravnanje s komunalnimi odpadki	0,0	0,3	20,0	-1,2
Skupna povprečna sprememba drobnoprodajnih cen storitev GJS varstva okolja	3,2	0,0	6,4	-0,4

Viri: načrti vlade o uravnavanju reguliranih cen za leti 2008 in 2009, leti 2010 in 2011 ter leti 2012 in 2013.

Vlada v načrtih uravnavanja reguliranih cen v obdobju od leta 2008 do leta 2012 ni določila načrtovane povprečne ali dovoljene najvišje rasti cen storitev GJS varstva okolja oziroma meril za sprejem ukrepa kontrole cen o določitvi najvišje cene v primeru, če bi se v praksi zaradi oblikovanja ekonomskih cen²²⁰

²²⁰ Ekonomska cena je cena, ki v celoti pokriva upravičene stroške dejavnosti (vključno s primernim dobičkom).

storitev GJS varstva okolja pomembno povečal delež teh cen v indeksu cen življenjskih potrebščin. S tem vlada občinam in izvajalcem GJS tudi ni zagotovila usmeritev za načrtovanje financiranja posamezne GJS varstva okolja oziroma oblikovanje in določanje cen storitev teh GJS ter obsega sofinanciranja posameznih dejavnosti teh GJS iz občinskega proračuna.

Pojasnilo ministrstva za gospodarstvo

V načrtih o uravnavanju reguliranih cen ni bilo načrtovane povprečne ali dovoljene najvišje rasti storitev GJS varstva okolja, ker se je področje sistemsko urejalo na podlagi ZVO-1. Namen medresorske delovne skupine in kasneje Inštituta za raziskave v energetiki, ekologiji in tehnologiji, d. o. o., Ljubljana je bil, da se v okviru projekta Izdelava metodologije za oblikovanje in spremljanje cen komunalnih storitev izdela model ugotavljanja učinkovitosti izvajanja dejavnosti in presoje upravičene cene storitev GJS varstva okolja. Model naj bi omogočal presojanje učinkovitosti in stroškovne ustreznosti lastnih cen storitev na strokovnih podlagah, s čimer bi bila zagotovljena strokovna podpora izvajalcem GJS pri oblikovanju in občinam pri določanju cen storitev GJS varstva okolja. Izsledki študije so bili uporabljeni pri pripravi Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja.

2.1.3.1.2 Ukrepi kontrole cen v obdobju od leta 2008 do leta 2012

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so veljale uredbe o ukrepih kontrole cen storitev GJS varstva okolja (več v prilogi 2, tabela 11), ki jih je vlada sprejela na podlagi:

- 1. točke prvega odstavka 8. člena ZKC, ki določa, da vlada opredeli ustrezne ukrepe kontrole cen, kadar je to nujno zaradi doseganja ciljev in ukrepov gospodarske politike, ki so določeni z akti državnega zbora, ali
- 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC, ki določa, da vlada sprejme ustrezne ukrepe kontrole cen, kadar gre za dejavnosti, v katerih ima posamezno podjetje ali enota, ki samostojno opravlja dejavnost, ali nekaj podjetij monopolni ali obvladujoč položaj, pa so te dejavnosti nujne za zadovoljevanje potreb ljudi in organizacij in
- 1., 5. in 6. točke prvega odstavka 9. člena ZKC, ki določajo, da so ukrepi kontrole cen naslednji:
 - določitev najvišje cene, pri čemer podjetja ne smejo prodajati blaga nad to ceno, lahko pa pod njo,
 - določitev mehanizma cen, pri čemer se določi način oblikovanja cen, sestavine, ki jih podjetje sme ali mora ali ne sme upoštevati, in merila, po katerih se cene ali njihove sestavine morajo ali smejo oblikovati, in
 - pridobitev predhodnega soglasja k cenam, pri čemer se cena ne sme določiti ali spremeniti brez predhodnega soglasja k novi ali spremenjeni ceni.

Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 in Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 sta poleg mehanizma za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določali tudi mehanizem za določanje teh cen, ki je zajemal obveznost pridobitve soglasja k ceni nove storitve ali spremenjeni (zmanjšani ali povišani) povprečni prodajni ceni storitve teh GJS (ali "sistem obvezne pridobitve soglasja k novi ali spremenjeni ceni"). Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 3 pa je uvedla "sistem določitve najvišje cene", ki je zahteval pridobitev predhodnega soglasja k ceni storitve GJS varstva okolja samo v primeru povišanja cene storitev teh GJS. Od 28. 8. 2010 do 31. 12. 2012 so "sistem določitve najvišje cene" uvedle tudi uredbe o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev (več v prilogi 2, tabela 11, od 4. točke do 8. točke).

Uredbe, ki so določale pravila za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, niso določale meril²²¹ za presojo dovoljenega obsega povišanja cene storitve GJS varstva okolja ali zgornjo mejo dovoljenega povišanja obstoječe povprečne prodajne cene teh storitev, temveč samo pogoje, ki so morali biti izpolnjeni za izdajo predhodnega soglasja k povišanju cene storitve GJS varstva okolja, in sicer:

- če so se stroški izvajalca GJS objektivno in upravičeno povečali zaradi doseganja predpisanih standardov ali
- če so se stroški izvajalca GJS povečali, ker je zaradi objektivnih razlogov prenehal sam opravljati storitve dejavnosti zbiranja in prevoza ter odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in jih je zanj opravljal drug izvajalec, ali
- če je izvajalec GJS skladno z okoljskimi predpisi, ki urejajo področje storitev GJS varstva okolja, upravičeno uvedel nove storitve v okviru izvajanja GJS in mu je nova storitev povzročila dodatne stroške, ki jih ni bilo mogoče pokriti z obstoječimi prihodki.

Tako je presoja o izdaji soglasja ali zavrnitvi vloge za povišanje cene storitve GJS varstva okolja temeljila predvsem na preizkusu formalne pravilnosti oziroma popolnosti vloge (ali so bili predloženi vsi zahtevani podatki) in presoji ministrstva za gospodarstvo o upravičenem obsegu povišanja cene, s čimer izvajalcem GJS niso bili zagotovljeni enotni pogoji za uveljavitev nove ali spremenjene cene storitve GJS varstva okolja. V nobeni uredbi o oblikovanju cen storitev GJS varstva okolja (iz priloge 2, tabela 11, 1., 2. in 3. točka) tudi ni bil v celoti določen postopek izdaje predhodnega soglasja k ceni storitve GJS varstva okolja, saj ni bil določen rok za izdajo tega soglasja.

Ukrepi kontrole cen o določitvi najvišjih cen storitev GJS varstva okolja

2.1.3.1.2.a Vlada je (26. 8. 2010) izdala Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev zaradi gospodarskih razmer, makroekonomskih ciljev (stabilnost cen), izredno visokih povišanj cen storitev GJS varstva okolja v posameznih občinah in zaradi velikega števila povečanj teh cen brez pridobljenega pozitivnega strokovnega mnenja ministrstva za okolje. Vlada je ukrep o določitvi najvišjih cen z uredbami o določitvi najvišjih cen, sprejetimi v letih 2011 in 2012, še večkrat podaljšala, nazadnje do 31. 12. 2012, saj ministrstvo za okolje v obdobju, ko je zaradi tega morala intervenirati vlada, ni pripravilo predloga novega predpisa (uredbe) o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, ki bi določal oskrbovalne standarde, kazenske določbe za sankcioniranje nespoštovanja predpisane metodologije in vzpostavil nadzor nad oblikovanjem cen storitev teh GJS.

Ocenjujemo, da sta vlada in ministrstvo za gospodarstvo s sprejetimi ukrepi kontrole cen o določitvi najvišjih cen storitev GJS varstva okolja celotno tržno tveganje pri financiranju teh GJS neupravičeno prenesla na izvajalce GJS, saj normativna ureditev na državni ravni niti na občinski ravni ni opredeljevala načina in pogojev za sofinanciranje izvajanja GJS varstva okolja iz proračunskih sredstev oziroma mehanizma za pokritje vseh upravičenih stroškov GJS varstva okolja v primeru, če veljavna cena storitve GJS ne pokriva vseh stroškov izvajanja GJS varstva okolja. Tako je v praksi sofinanciranje GJS varstva okolja iz občinskega proračuna temeljilo na prosti presoji in finančni zmožnosti posamezne občine, ki mora na podlagi četrtega odstavka 149. člena ZVO-1 zagotavljati izvajanje in financiranje teh GJS.

²²¹ Razen za del cene (ceno za investicije v javno infrastrukturo) v Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1, ki je kot merilo za povišanje tega dela cen določala rast cene industrijskih proizvodov pri proizvajalcih.

Izdana predhodna soglasja k cenam storitev GJS varstva okolja

2.1.3.1.2.b V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila vlada na podlagi uredb o oblikovanju cen storitev GJS varstva okolja do 14. 8. 2009 pristojna za izdajo predhodnega soglasja k oblikovani ceni storitve GJS varstva okolja na podlagi vloge izvajalca GJS, ministrstvo za gospodarstvo pa je bilo pristojno, da pripravi predloge vladi za izdajo predhodnega soglasja k ceni storitve GJS varstva okolja. Vlada je z izdajo predhodnega soglasja k ceni storitve GJS varstva okolja določila nove ali spremenjene prodajne cene storitev GJS varstva okolja, ki jih je izvajalec GJS lahko pričel uporabljati po preteku enega meseca od pridobitve tega soglasja. V skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) pa so bile občine od 15. 8. 2009, ko je začela veljati Uredba o prenehanju veljavnosti Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev, edine pristojne za določitev nove ali spremenjene cene storitve GJS varstva okolja.

V evidenci prejetih vlog izvajalcev GJS za določitev nove ali spremenjene (povišane) cene storitve GJS varstva okolja je ministrstvo za gospodarstvo evidentiralo 94 vlog, od teh je 62 vlog prejelo v letu 2007 in 32 vlog v letu 2008. Ministrstvo za gospodarstvo je vladi posredovalo tri predloge²²² za izdajo 67 predhodnih soglasij k ceni storitve GJS varstva okolja, na podlagi katerih je vlada izdala soglasja k predlaganim cenam.

Ministrstvo za gospodarstvo ni zagotovilo sledljivosti svojih aktivnosti tako, da bi bili razvidni kriteriji in merila, na podlagi katerih je presojalo o (ne)upravičenosti posamezne vloge za določitev nove ali spremembo (povišanje) obstoječe cene storitve GJS varstva okolja, in da bi bilo jasno, za katero ceno je predlagalo izdajo soglasja (ali predlagano ceno izvajalca GJS ali ministrstva za okolje ali ministrstva za gospodarstvo), ter da bi bil iz evidence razviden datum rešitve vloge izvajalca GJS oziroma izdanega soglasja. Navedeno kaže na subjektivno ocenjevanje vlog izvajalcev GJS za pridobitev predhodnega soglasja k ceni in na tveganje, da izvajalcem GJS pri uveljavljanju nove ali spremenjene cene posamezne storitve GJS varstva okolja ni bil zagotovljen enakopraven položaj.

Ministrstvo za gospodarstvo pri izdaji predlogov vladi za izdajo predhodnih soglasij k ceni storitve GJS varstva okolja ni določilo rokov, v katerih naj bi odločilo o izdaji soglasja, zato ti niso bili za vse izvajalce GJS enako dolgi. S primerjavo datuma posamezne vloge iz predložene evidence in datuma izdanega predhodnega soglasja k ceni smo ugotovili, da je čas izdaje predhodnega soglasja v vseh primerih za več mesecev presegel dvomesečni rok, v nekaterih primerih tudi več kot eno leto. Zaradi negotovosti glede časa izdaje predhodnega soglasja k ceni storitve GJS varstva okolja je obstajalo tveganje, da izvajalcem GJS ni bilo zagotovljeno kontinuirano ustrezno financiranje izvajanja teh GJS.

Pozitivno strokovno mnenje ministrstva za okolje

2.1.3.1.2.c Vlada je v Uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev 1 kot obvezno sestavino vloge za izdajo predhodnega soglasja k ceni storitve GJS varstva okolja določila tudi pozitivno strokovno mnenje ministrstva za okolje, ki je moralo vsebovati podatke o usklajenosti cene za investicije v infrastrukturo javne službe z operativnim programom varstva okolja, stroškovni analizi posamezne investicije ter uporabljenih in možnih finančnih virov za investicije v letih 2007 in 2008. Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 in Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 3 pa sta kot obvezno sestavino vloge za izdajo predhodnega soglasja k ceni storitve GJS varstva okolja določali pozitivno strokovno mnenje ministrstva za okolje o izpolnjevanju oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov ter normativov za opravljanje GJS varstva okolja.

²²² Dne 6. 10. in 10. 10. 2008 ter 17. 2. 2009.

Ker ministrstvo za okolje v predpisu ali drugem aktu (navodilu) ni opredelilo vsebine oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov ter normativov za opravljanje GJS varstva okolja in s tem najmanjšega obsega pogojev, ki jih mora izpolnjevati izvajalec GJS za pridobitev pozitivnega strokovnega mnenja ministrstva, je (ne)izdaja teh strokovnih mnenj temeljila na subjektivnem ocenjevanju izpolnjevanja pogojev za izvajanje GJS, kar kaže na tveganje, da izvajalcem GJS v postopku pridobitve pozitivnega strokovnega mnenja ni bila zagotovljena enakopravna obravnava.

V letu 2009 je 34. člen Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da mora izvajalec GJS pred začetkom uporabe nove ali spremenjene cene storitve GJS (oblikovane v skladu s tem pravilnikom) pridobiti pozitivno strokovno mnenje ministrstva za okolje, katerega veljavnost je devet mesecev, ter da tega mnenja ni treba pridobiti:

- če so cene že oblikovane skladno s tem pravilnikom in če se spremeni cena izključno zaradi spremembe obsega stroškov okoljskih dajatev, vodnih povračil, finančnih jamstev in v primeru upravičene spremembe donosa na vložena sredstva ter
- če je že bilo pridobljeno na podlagi Pravilnika o oblikovanju cen (2008)²²³.

Iz evidence izdanih strokovnih mnenj izvajalcem GJS je razvidno, da je ministrstvo za okolje v letih 2009–2011 izdalo 62 pozitivnih strokovnih mnenj, pri čemer je čas izdaje teh mnenj v več kot polovici primerov presegal dva meseca. Iz tega izhaja tveganje, da zaradi negotovosti glede časa izdaje tega strokovnega mnenja, izvajalcem GJS ni bilo zagotovljeno kontinuirano ustrezno financiranje izvajanja teh GJS.

Vlada je po predlogu ministrstva za okolje z uveljavitvijo Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja odpravila pozitivno strokovno mnenje kot pogoj za uveljavitev nove ali spremenjene cene storitve GJS varstva okolja.

2.1.3.2 Ureditev načina določanja cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni

V letih 2008–2012 sta Pravilnik o oblikovanju cen (2008) in Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) urejala predvsem način oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja na občinski ravni. Način ali mehanizem za določanje teh cen oziroma enotne cenovne politike in postopkov za določanje ekonomskih cen storitev GJS varstva okolja na ravni države pa ni bil urejen v ZVO-1. Ker vlada in ministrstvo za okolje nista opredelila določanja cen v ZVO-1, niti nista vključila v ZVO-1 ali v drug zakon pravne podlage za ureditev teh vprašanj v podzakonskih aktih, ni bila zagotovljena normativna podlaga za ureditev načina nadziranja financiranja in določanja teh cen v predpisih na občinski ravni.

2.1.3.2.1 Pravilnik o oblikovanju cen (2008)

Po 21. členu je Pravilnik o oblikovanju cen (2008) začel veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS. Ta pravilnik pa ni določil prehodnega obdobja oziroma roka, v katerem se morajo do tedaj veljavne enotne cene storitev GJS varstva okolja preoblikovati (ali preračunati in ločiti na več sestavin) v predpisane cene po tem pravilniku ter pričeti zaračunavati uporabnikom GJS.

Ker ministrstvo za okolje v Pravilniku o oblikovanju cen (2008) ni določilo prehodnega obdobja oziroma roka za preoblikovanje in razmejitev cen storitev GJS varstva okolja skladno s tem pravilnikom, tudi ni bilo predvideno, da bi bile občine v določenem časovnem obdobju po uveljavitvi dolžna oblikovati cene v

²²³ Od 25. 4. do 14. 8.2009, ko je veljala Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 3.

skladu z novimi pravili.. Tako ministrstvo za okolje ni zagotovilo enako oblikovanih cen (tarif) storitev GJS varstva okolja oziroma enotnega načina zaračunavanja teh storitev uporabnikom GJS, saj so v praksi cene storitev GJS varstva okolja preoblikovali na podlagi tega pravilnika le tisti izvajalci GJS (oziroma občine), ki so v skladu z Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev 3 uveljavili povprečno ceno nove storitve (to je storitve, ki so jo začeli izvajati) ali spremembo (povišanje) do tedaj veljavne povprečne cene storitve GJS varstva okolja.

2.1.3.2.2 Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009)

V 11. členu je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da mora izvajalec GJS najkasneje do 31. 3. tekočega leta predložiti občini:

- v soglasje poslovni načrt (ki je podlaga za sklenitev pogodbe iz 10. člena o najemu infrastrukture), ki mora vsebovati vse kvalitativne in kvantitativne parametre izvajanja posamezne GJS, vključno s kalkulacijo povprečne prodajne cene posamezne storitve GJS varstva okolja (v primeru, da občina ni izdala soglasja k poslovnemu načrtu, ga je moral izvajalec GJS popraviti in dopolniti v skladu z navodili občine), in
- poročilo o izvajanju GJS varstva okolja za preteklo leto.

Ministrstvo za okolje je z navedenimi določbami Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009) opredelilo rok za predložitev poslovnega načrta in poročila o izvajanju GJS varstva okolja oziroma dokumentarnih podlag za nadzor in morebitno ukrepanje občine v zvezi z oblikovanjem (kalkulacijo) povprečne prodajne cene posamezne storitve GJS varstva okolja in načrtovanim ter realiziranim izvajanjem in financiranjem teh GJS.

2.1.3.2.2.a Ministrstvo za okolje je v 35. členu Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določilo, da morajo občine uskladiti svoje predpise z določbami tega pravilnika najkasneje do 31. 12. 2010, ni pa izrecno določilo prehodnega obdobja oziroma roka za preoblikovanje oziroma razmejitev prej enotnih cen storitev GJS varstva okolja na ceno za uporabo javne infrastrukture in ceno izvajanja GJS skladno s tem pravilnikom. Ta pravilnik namreč ni zagotavljal enako oblikovanih cen oziroma enotnega načina zaračunavanja storitev GJS varstva okolja na ravni države, saj vsi izvajalci GJS varstva okolja zaradi odsotnosti določbe o roku, ko bi bilo treba cene prilagoditi novim pravilom, cen niso preoblikovali po določbah tega pravilnika hkrati oziroma v enakem obdobju, kot je pojasnjeno v nadaljevanju. Več kot polovica občin namreč tudi do konca leta 2012 še ni določila (ločenih) cen teh storitev v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009), temveč so se uporabnikom GJS zaračunavale oblikovane in določene cene storitev GJS varstva okolja na podlagi Pravilnika o oblikovanju cen (2008) in predpisov o oblikovanju cen storitev GJS varstva okolja iz let 2000 in 2004, ki takrat niso bili več veljavni (povezava s točko 2.1.4.1 tega poročila).

Ministrstvo za okolje je za ureditev področja oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja pripravilo in 18. 2. 2011 v javno obravnavo predložilo predlog uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja ter 19. 8. 2011 usklajen predlog te uredbe predložilo v obravnavo in sprejem vladi. Vlada predloga ni obravnavala in sprejela, temveč je v letu 2011 na predlog ministrstva za gospodarstvo izdala Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev. V letu 2012 je ministrstvo za okolje pripravilo nov predlog uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja, ki ga je vlada 15. 11. 2012 sprejela in s 1. 1. 2013 uveljavila (to je Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja). Poleg tega je ministrstvo za okolje pripravilo predlog dopolnitve drugega odstavka 31. člena te uredbe, ki ga je vlada dne 31. 12. 2012 sprejela in izdala Uredbo o dopolnitvi Uredbe

o metodologiji za oblikovanje cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja²²⁴. Predpisan način določanja cen storitev GJS varstva okolja od 1. 1. 2013 je predstavljen v nadaljevanju (povezava s točko 2.1.3.2.3 tega poročila).

Uskladitev predpisov na občinski ravni

Občina ureja način izvajanja, financiranja in nadziranja GJS varstva okolja z občinskimi predpisi. Po četrtem odstavku 149. člena ZVO-1 mora občina zagotoviti izvajanje GJS varstva okolja skladno s podzakonskimi predpisi, izdanimi na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 (ki določajo vrste nalog GJS varstva okolja ter metodologijo za oblikovanje cen storitev teh GJS, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje teh GJS) in predpisi, ki urejajo GJS.

V 35. členu je Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009) določal, da morajo občine uskladiti svoje predpise z določbami tega pravilnika najkasneje do 31. 12. 2010.

Glede na pristojnosti in naloge so občine morale do 31. 12. 2010 v internih aktih opredeliti:

- računovodske usmeritve, povezane z računovodenjem javne infrastrukture GJS varstva okolja, prenesene v poslovne knjige občine zaradi prenehanja veljavnosti določb SRS 35 (2002), ki se nanašajo na sredstva v upravljanju (s 1. 1. 2010), in sicer predvsem:
 - vrste ter način merjenja in izkazovanja stroškov, ki se nanašajo na javno infrastrukturo (stroški zavarovanja, stroški rednega vzdrževanja, stroški odškodnin);
 - način merjenja in izkazovanja investicijskih vlaganj (obnove, rekonstrukcije) v javno infrastrukturo;
 - kriterije in merila za ugotavljanje izkoriščenosti kapacitete javne infrastrukture (na primer število priključkov na javno infrastrukturo);
 - način merjenja nabavne vrednosti odlagališč in ocenjevanja stroškov zapiralnih del in monitoringa po zaprtju odlagališča;
 - metodo amortiziranja odlagališč;
- način oblikovanja in zaračunavanja najemnine ter vodenja, zbiranja in upravljanja sredstev zaračunane in pobrane najemnine, to je tudi zbranih sredstev, namenjenih za pokrivanje stroškov zapiranja odlagališča in izvajanja ukrepov varstva okolja po zaprtju odlagališča.

Poleg tega so morale občine najkasneje do 31. 12. 2010 z občinskim predpisom opredeliti način financiranja oziroma oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja, in sicer:

- pravila za oblikovanje in nadzor cen storitev GJS varstva okolja, in sicer:
 - vrste upravičenih stroškov GJS varstva okolja ter izhodišča ali predpostavke (kriterije in merila) za načrtovanje posameznih vrst upravičenih stroškov (oziroma podlag za ovrednotenje načrtovanih stroškov dela ter nabavnih cen načrtovanih stroškov materiala in storitev);
 - višino donosa na vložena sredstva, ki pripada izvajalcu GJS;
 - vrste in način merjenja prihodkov od posebnih storitev in drugih prihodkov, ki zmanjšujejo ceno storitev GJS varstva okolja;
 - kriterije za oblikovanje različnih vrst plačil in diferenciranje cen storitev GJS varstva okolja;

²²⁴ Uradni list RS, št. 109/12.

- mehanizem za preprečevanje prekomernih prihodkov in pokritje vseh upravičenih stroškov GJS varstva okolja oziroma posebne postavke v predračunski kalkulaciji cene GJS varstva okolja zaradi ugotovljenih ali ocenjenih prekomernih presežkov ali primanjkljajev prihodkov ter neupravičenih ali neupoštevanih stroškov oziroma prihodkov GJS varstva okolja;
- mehanizem vračila, če je cena GJS za več kot 10 odstotkov presejala ceno iz preteklega obdobja;
- cenovno politiko (kriterije in merila za uravnavanje gibanja cen storitev GJS varstva okolja in zagotavljanje enakomerne ali zmerne rasti teh cen, pogoje in kriterije za sofinanciranje GJS varstva okolja iz občinskega proračuna, ukrepe kontrole cen);
- postopek določanja cen storitev GJS varstva okolja (udeležence, akte, roke in aktivnosti v postopku).

2.1.3.2.2.b Ministrstvo za okolje v Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen (2009) ni opredelilo metodologije oziroma mehanizma za določanje cen storitev GJS varstva okolja, s čimer ni zagotovilo normativne podlage na državni ravni za sistemsko enotno ureditev cenovne politike in postopkov za nadziranje financiranja in določanje cen storitev GJS varstva okolja v občinskih predpisih. S tem tudi ni bilo zagotovljeno predvidljivo in sledljivo uravnavanje cen storitev GJS varstva okolja in je obstajalo tveganje, da financiranje teh GJS na občinski ravni ni bilo enotno in ustrezno.

2.1.3.2.3 Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja

V 5. členu Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da ceno storitve posamezne GJS varstva okolja predlaga izvajalec GJS z elaboratom in jo predloži pristojnemu občinskemu organu v potrditev. Občina določi potrjeno ceno²²⁵ storitve posamezne GJS varstva okolja in morebitno subvencijo, izvajalec GJS pa oblikuje cenik s potrjeno (veljavno) ceno, znižano za morebitno subvencijo, in ga na svojih spletnih straneh ter na krajevno običajen način objavi.

V tretjem odstavku 6. člena Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da izvajalec GJS enkrat letno pripravi elaborat; če razlika med potrjeno ceno in obračunsko ceno²²⁶ presega 10 odstotkov potrjene cene, mora elaborat poslati pristojnemu občinskemu organu, ki mora začeti postopek potrjevanja (uveljavitve) te cene. Po prvem odstavku 9. člena te uredbe elaborat vsebuje:

- predračunsko in obračunsko količino opravljenih storitev GJS za preteklo obračunsko obdobje,
- predračunske in obračunske stroške izvajanja storitev posamezne GJS za preteklo obračunsko obdobje,
- pojasnila odmikov obračunske cene od predračunske in od potrjene cene storitev posamezne GJS za preteklo obračunsko obdobje,
- primerjavo obračunskih cen posamezne GJS, za katero se oblikuje cena, z obračunskimi cenami storitev GJS na primerljivih območjih,
- primerjavo potrjenih cen posamezne GJS, za katero se oblikuje cena, s potrjenimi cenami storitev GJS na primerljivih območjih,
- primerjavo obračunske cene javne infrastrukture GJS, za katero se oblikuje cena, s primerljivimi območji,

²²⁵ Potrjena cena je sestavljena iz omrežnine ali cene javne infrastrukture ter iz cene, ki se nanaša na opravljanje storitev GJS in jo potrди pristojni organ občine (2. člen Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja).

²²⁶ Obračunska cena je cena, izračunana glede na dejansko količino opravljenih storitev GJS varstva okolja in realizirane prihodke in odhodke GJS v letnem obračunskem obdobju.

- primerjavo izvajalca GJS s povprečjem panoge tiste GJS, za katero se oblikuje cena, s pomočjo kazalnikov, ki so pospešena pokritost kratkoročnih obveznosti, gospodarnost poslovanja, povprečna mesečna plača na zaposlenega in ki jih objavlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve,
- predračunsko količino opravljenih storitev GJS za prihodnje obračunsko obdobje,
- predračunske stroške izvajanja storitev posamezne GJS za prihodnje obračunsko obdobje,
- obseg poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje storitev posamezne GJS za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- prikaz razdelitve splošnih stroškov v skladu z 10. členom te uredbe za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- prihodke, ki jih izvajalec GJS ustvari z opravljanjem posebnih storitev za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- število zaposlenih za izvajanje storitev posamezne javne službe za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- podatek o višini najemnine za javno infrastrukturo in podatek o njenem deležu, ki se prenese na uporabnike javne infrastrukture,
- stopnjo izkoriščenosti javne infrastrukture, ki je namenjena izvajanju GJS, in stopnjo izkoriščenosti javne infrastrukture, ki je namenjena za izvajanje posebnih storitev,
- izračun predračunske cene storitev posamezne GJS za prihodnje obračunsko obdobje in izračun predračunske cene javne infrastrukture ali omrežnine za prihodnje obračunsko obdobje,
- prikaz sodil za razporejanje vseh stroškov in prihodkov po dejavnostih ter po občinah in
- druga razkritja na podlagi SRS 35 (2006).

V 30. členu Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da morajo občine uskladiti svoje predpise in sprejeti cene storitev GJS varstva okolja v skladu s to uredbo, in sicer najkasneje v 15 mesecih po njeni uveljavitvi (to je najkasneje do 31. 3. 2014).

Vlada je po predlogu ministrstva za okolje z določbami 5., 6. in 9. člena Uredbe 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.

2.1.3.2.3.a Glede na določbe 30. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja 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).

2.1.3.2.3.b 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. Uredba namreč 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 Komisije 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 prekomerno nadomestilo lahko prenese v naslednje obdobje in odšteje od zneska nadomestila za tisto obdobje."

Začasni mehanizem nadzora cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni

2.1.3.2.3.c V drugem odstavku 31. člena Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da lahko izvajalec GJS, ki ima na dan uveljavitve te uredbe za ceno izvajanja storitev posamezne GJS soglasje pristojnega občinskega organa, uveljavi v tem soglasju navedeno ceno. Če v tem soglasju navedena cena presega 130 odstotkov sedaj veljavne cene, pa mora pristojni občinski organ pred potrditvijo in uveljavitvijo cene predhodno pridobiti soglasje ministrstva za okolje o ustreznosti oblikovanja cene.

Vlada je z določbo 31. člena uredbe uvedla začasni mehanizem nadzora cen storitev GJS varstva okolja oziroma obveznost pridobitve soglasja ministrstva o ustreznosti oblikovane cene za primere izdanih soglasij k spremenjeni ceni storitve GJS varstva okolja na dan 1. 1. 2013, v katerih je spremenjena cena presegala veljavno ceno za več kot 30 odstotkov, za kar ni bilo pravne podlage v ZVO-1, na podlagi katerega je bila uredba sprejeta, in kar je bilo v nasprotju z določbami prvega odstavka 8. člena ZKC, po katerem lahko vlada z izdano uredbo na podlagi ZKC določi ustrezne ukrepe kontrole cen iz 9. člena ZKC.

Dokumentarna podlaga za nadzor financiranja GJS varstva okolja na državni ravni

2.1.3.2.3.d V 15. členu Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da mora izvajalec GJS ministrstvu za okolje 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 za okolje dokumentarno podlago za spremljanje in analiziranje oziroma nadziranje cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni ter sprejetje ustreznih ukrepov kontrole cen na podlagi ZKC. 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 (več v točki 2.1.2.5.6.b tega poročila).

Nadzor nad poročanjem in zaračunavanjem storitev GJS varstva okolja

2.1.3.2.3.e V 24. členu Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja določa, da nadzor nad izvajanjem določb o poročanju (iz 15. člena te uredbe) opravljajo inšpektorji, pristojni za varstvo okolja, nadzor nad zaračunavanjem cen storitev GJS varstva okolja pa tržni inšpektorji. V 25. členu uredba določa kazenske določbe, po katerih se izvajalec GJS kaznuje za prekršek v primeru, če ne:

- oblikuje in objavi cenika storitev GJS varstva okolja;
- zaračuna opravljene storitve v skladu z objavljenim cenikom;
- prikaže storitev na računu uporabniku GJS skladno s to uredbo;
- objavi obvestila o načinu porazdelitve količine opravljenih storitev GJS varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki.

Vlada v 25. členu Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja ni opredelila kazenskih določb zaradi neupoštevanja določb o poročanju (iz 15. člena te uredbe), prav tako ni kazenskih določb niti v primeru nepravilnega izračuna cene niti za neizvedbo poročuna.

2.1.4 Nadziranje cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni

V letih 2008–2012 so veljali ukrepi kontrole cen o oblikovanju in določanju cen storitev GJS varstva okolja, izdani na podlagi ZKC, razen v obdobju od 15. 8. 2009 do 27. 8. 2010, ko je za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja veljal Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen (2009), cene storitev GJS varstva okolja pa so se določale na občinski ravni.

Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi ZKC izdajalo odredbe o pošiljanju obvestil o spremembi cen²²⁷ in spremljalo gibanje cen storitev GJS varstva okolja ter izdelalo analizo cenovnih učinkov sprejetih ukrepov kontrole cen storitev GJS varstva okolja na dan 15. 8. 2009 in na dan 26. 8. 2010²²⁸, da bi proučilo učinek ukrepa sprostitev cen, ki je bil uveden (15. 8. 2009) z Uredbo o prenehanju veljavnosti Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (povezava s točko 2.1.4.1 tega poročila). Ministrstvo za okolje pa je

²²⁷ Uradni list RS št. 43/08, 108/08, 36/09, 91/09, 39/10, 90/10, 36/11, 91/11, 36/12, 84/12.

²²⁸ Analiza cenovnih učinkov ukrepov nadzora cen komunalnih storitev v obdobju od 15. 8. 2009 do 26. 8. 2010, junij 2011, Ministrstvo za gospodarstvo, Sektor za preskrbo, nadzor cen in trgovino.

od 15. 8. 2009 spremljalo cene storitev GJS varstva okolja na podlagi obvestil o oblikovani ceni storitve GJS varstva okolja, ki jih je prejelo na podlagi petega odstavka 34. člena Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009). Na podlagi 64. in 69. člena ZDU-1 je ministrstvo moralo izvajati tudi nadzor nad izdanimi splošnimi in posamičnimi pravnimi akti in organom občin nuditi strokovno pomoč s svojega delovnega področja.

2.1.4.1 Analiza cen storitev GJS varstva okolja

Ministrstvo za gospodarstvo je izdelalo analizo cenovnih učinkov sprejetih ukrepov kontrole cen storitev GJS varstva okolja na dan 15. 8. 2009 in na dan 26. 8. 2010 na podlagi razpoložljivih podatkov kljub metodološki problematiki (neprimerljivosti oblikovanih cen na dan 15. 8. 2009 in 26. 8. 2010, različne obračunske enote za istovrstne storitve). Ministrstvo je na dan 15. 8. 2009 in 26. 8. 2010 izračunalo povprečne cene storitev GJS varstva okolja, ponderirane glede na količino opravljene storitve po posamezni kategoriji uporabnikov GJS (gospodinjstva, pravne osebe), ter med drugim izpostavilo občine z minimalno in maksimalno ceno, navedlo število občin, v katerih se storitev še ne izvaja, število komunalnih podjetij, število občin, ki jih oskrbuje več komunalnih podjetij, število (in odstotek) občin, v katerih se je cena spremenila, in število občin, ki so ceno oblikovale skladno s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009). Ključni zbirni podatki o oblikovanih in določenih cenah storitev GJS varstva okolja (brez okoljskih dajatev) po posamezni storitvi GJS varstva okolja v 210 občinah na dan 26. 8. 2010 so prikazani v tabeli 8 in tabeli 9.

Tabela 8: Cene storitev oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja odpadne vode na dan 26. 8. 2010

Storitve GJS varstva okolja	Oskrba s pitno vodo	Odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode	Čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode
Število občin, v katerih se je cena v obdobju od 15. 8. 2009 do 26. 8. 2010 spremenila	87	47	23
Odstotek občin, v katerih se je cena spremenila	46,89	22,38	11,43
Povprečna cena (evro/m³)	0,7575	0,4291	0,841
Najnižja cena (evro/m ³)	0,3175	0,1045	0,3035
Najvišja cena (evro/m ³)	1,6279	1,2293	1,5368
Povišanje cene v odstotkih	40,18	58,40	70,14
Število občin, ki so ceno storitve GJS oblikovale skladno s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009)	87	47	23

Vir: analiza ministrstva za gospodarstvo.

Tabela 9: Cene storitev ravnanja s komunalnimi odpadki na dan 26. 8. 2010

Storitve GJS varstva okolja	Skupna cena zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov	Zbiranje in prevoz mešanih komunalnih odpadkov	Zbiranje in prevoz bioloških odpadkov	Obdelava mešanih komunalnih odpadkov ¹⁾	Prevoz po obdelavi na regijsko odlagališče	Odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov	Finančno jamstvo za zaprtje odlagališča
Število občin, v katerih se je cena od 15. 8. 2009 do 26. 8. 2010 spremenila	69	64	35	69	2	99	46
Odstotek občin, v katerih se je cena spremenila	32,86	30,48	16,67	24,76	0,95	47,14	21,9
Povprečna cena (evro/m³)	4,6798	5,7091	0,305	1,107	-	9,684	-
Najnižja cena (evro/m ³)	3,2774	4,3265	0,2721	1,107	-	9,684	-
Najvišja cena (evro/m ³)	21,9698	20,3073	0,3229	1,107	-	9,684	-
Število občin, ki ima ceno v kg	52	45	18	52	2	86	46
Povprečna cena (evro/kg)	0,1044	0,0801	0,0599	0,0695	0,0145	0,0972	0,0357
Najnižja cena (evro/kg)	0,0308	0,0238	0,0083	0,0115	0,0145	0,0357	0,0098
Najvišja cena (evro/kg)	0,1689	0,1351	0,3201	0,0745	0,0145	0,1395	0,0435
Povišanje cene v odstotkih	41,21	-	-	-	-	115,45	-
Število občin, ki so ceno GJS ločile na predpisane tarife v veljavnem pravilniku	33	25	3	-	-	67	-
Število občin, v katerih se storitev ne izvaja	11	-	-	-	-	9	-

Opomba: ¹⁾ 14 občin je imelo organizirano storitev v GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov, 55 občin pa v GJS odlaganje odpadkov. Kadar imajo navedene cene (povprečna, najnižja in najvišja) enako vrednost, to pomeni, da je ceno oblikovala samo ena občina ali da so občine določile enako vrednost cene storitve GJS varstva okolja.

Vir: analiza ministrstva za gospodarstvo.

Predstavljene cene storitev GJS varstva okolja (v tabeli 8 in 9 tega poročila) kažejo, da ministrstvo za okolje s sprejetim Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) ni zagotovilo sistemsko enotnega mehanizma za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja, saj več kot polovica občin ni oblikovala in določila cen teh storitev v skladu s tem pravilnikom niti za eno dejavnost GJS varstva okolja. Največ občin je uskladilo cene na področju oskrbe s pitno vodo (87 občin). Najslabše pa je bilo stanje na področju ravnanja z odpadki, saj občine v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) cen niso razmejile na predpisane tarife (ceno javne infrastrukture, ceno izvajanja storitve) ter so tudi po uveljavitvi navedenega pravilnika določale cene ravnanja z odpadki v različnih merskih enotah (v kubičnem metru ali kilogramu). Cene tudi niso bile usklajene s Pravilnikom o oblikovanju cen (2008), ki je določal cene storitev zbiranja in prevoza ter obdelave komunalnih odpadkov glede na vrsto odpadka (mešani odpadki, biološki odpadki, ločene frakcije) in ceno prevoza preostankov po obdelavi komunalnih odpadkov na odlagališče.

Ministrstvo za gospodarstvo je v navedeni analizi ocenilo, da so razlogi za znatno povišanje cen storitev GJS varstva okolja v enoletnem obdobju (ko je vlada sprostila te cene) predvsem v prenizko oblikovanih cenah v preteklosti, večjem standardu oskrbe (uvvedene nove storitve) ter uskladitvi cen z določbami Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen (2009).

Ministrstvo za gospodarstvo je z opravljeno analizo cen storitev GJS varstva okolja utemeljilo sprejeta ukrepa vlade o določitvi najvišjih cen teh storitev²²⁹ zaradi znatnega povišanja cen teh storitev v obdobju od 15. 8. 2009 do 27. 8. 2010 ter v skladu s politiko stabilnosti cen zamrznilo rast cen storitev GJS varstva okolja tudi do konca leta 2012, to je do začetka veljavnosti Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja.

2.1.4.2 Evidenca določenih cen storitev GJS varstva okolja

Ministrstvo za okolje je v obdobju od 15. 8. 2009, ko je pričel veljati 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 (tabela 12²³⁰ v prilogi 3).

Po evidenci ministrstva za okolje 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 za okolje prikazuje, da:

- je 35 občin ločilo ceno odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode,
- je 15 občin ločilo ceno čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode,
- je 18 občin ločilo ceno zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov in
- so štiri občine ločile ceno odlaganja ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

²²⁹ Veljala sta v času od 28. 8. 2010 do 27. 2. 2011 in od 28. 2. do 27. 8. 2011.

²³⁰ V tabeli 12 niso predstavljene vse prijavljene cene za odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode zaradi nejasnega naziva nekaterih cen prav tako s področja ravnanja z odpadki zaradi nepregledno evidentiranih cen in zaradi cen, oblikovanih za obračunsko enoto kubični meter, kar ni primerljivo s cenami, ki so oblikovane na kilogram odpadkov, ter zaradi evidentne vsaj dvakratne spremembe iste cene za nekatere občine, in sicer do 11. 8. 2011, ki je datum, najbližji začetku uporabe prijavljene cene, razviden v predloženi evidenci.

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 za oblikovanje cen (2008), 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 za okolje s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) ni zagotovilo enotnega mehanizma za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja. Ministrstvo za okolje 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 za okolje 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 2012.

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

Ministrstvo za okolje mora 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 za okolje organom občine nuditi strokovno pomoč s svojega delovnega področja pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti in pri nalogah iz pristojnosti lokalnih skupnosti.

Ministrstvo za okolje v letih 2008–2012 v nobeni izmed revidiranih občin 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, 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 smo že v letu 2005 ministrstvo za okolje opozorili, 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 omrežja²³¹, v letih 2008–2012 ministrstvo za okolje ni ukrepalo, saj revidiranih občin ni opozarjalo na neustrezno ureditev v občinskih predpisih.

²³¹ 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*, št. 1209-18/2006-22 z dne 27. 6. 2007.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost reguliranja cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012. Za oblikovanje, določanje in nadziranje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja v letih 2008–2012 so bili pristojni Vlada Republike Slovenije, ministrstvo, pristojno za okolje, ter ministrstvo, pristojno za gospodarstvo. Mnenje smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali so državni organi učinkovito regulirali cene obveznih občinskih storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja v letih 2008–2012*. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na revizijska podvprašanja, *ali sta vlada in ministrstvo za okolje v predpisih ustrezno opredelila dejavnosti, naloge in storitve obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja; ali so vlada, ministrstvo za gospodarstvo in ministrstvo za okolje zagotovili ustrezno normativno podlago za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja; ali so vlada, ministrstvo za gospodarstvo in ministrstvo za okolje zagotovili ustrezno normativno podlago za določanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja ter ali sta ministrstvo za gospodarstvo in ministrstvo za okolje cene storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja ustrezno nadzirala*.

Menimo, da vlada, ministrstvo za okolje in ministrstvo za gospodarstvo v obdobju od leta 2008 do leta 2012 niso učinkovito regulirali cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, saj niso zagotovili ustrezne in enotne normativne podlage za oblikovanje, določanje in nadziranje cen storitev teh gospodarskih javnih služb, ministrstvo za okolje pa teh cen ni ustrezno nadzorovalo.

Vlada in ministrstvo za okolje v predpisih nista ustrezno opredelila dejavnosti, nalog in storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Zakon o varstvu okolja določa vrste gospodarskih javnih služb varstva okolja, ta ali drug zakon pa ni določil obveznosti oziroma nalog posamezne gospodarske javne službe varstva okolja ter značilnosti, vrste in obsega storitev, ki naj bi se zagotavljale. Prav tako Zakon o varstvu okolja ali drug zakon ni določil načina in postopkov za oblikovanje in določanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, kot to določa 59. člen Zakona o gospodarskih javnih službah, in sicer tako, da bi bilo že iz zakona razvidno in predvidljivo, kaj mora uporabnik gospodarskih javnih služb varstva okolja plačati izvajalcu gospodarskih javnih služb in kateri so kriteriji za razlikovanje ali diferenciacijo cen istovrstnih storitev oziroma oblikovanje tarifnih sistemov ter kako je regulirano gibanje ali spreminjanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja (ali mehanizem za določanje cen) in kateri so pogoji za sofinanciranje dejavnosti in subvencioniranje cen storitev teh gospodarskih javnih služb iz državnega oziroma občinskega proračuna.

V letu 2010 ministrstvo za okolje v predlogu spremembe Zakona o varstvu okolja, ki ga je vlada posredovala v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije, ni natančno opredelilo gospodarske javne službe zbiranja nekaterih vrst komunalnih odpadkov in gospodarske javne službe obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov, saj ni določilo vrst komunalnih odpadkov, za katere se morata izvajati, ampak je

predlagalo, da vlada podrobneje predpiše vrste dejavnosti, vrste komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Menimo, da ministrstvo za okolje spremembe opredelitve gospodarske javne službe zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov ni predlagalo skladno z določili prvega odstavka 2. člena in prvega odstavka 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah, ki določata, da se morajo obvezne gospodarske javne službe določiti z zakonom.

Vlada je za izplačevanje državne pomoči kmetijskim gospodarstvom zaradi zmanjšanja dohodka iz kmetijske dejavnosti določila kot finančni vir prihodke oziroma ceno gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo ter s tem opredelila dodatne stroške te službe oziroma posredno dajatev, ki je bremenila cene oskrbe s pitno vodo, vendar za to v Zakonu o vodah ali v drugem zakonu ni imela pravne podlage.

Na področju gospodarskih javnih služb oskrbe s pitno vodo ministrstvo za okolje s predpisom na državni ravni ni določilo načina financiranja storitev vzdrževanja javnega hidrantnega omrežja, ki ga je opredelilo kot nalogo gospodarske javne službe, zato ni zagotovilo podlage za enotno ureditev oziroma financiranje teh storitev v občinskih predpisih. Vlada in ministrstvo za okolje tudi nista zagotovila normativne podlage za enotno ureditev oblikovanja in določanja cen rabe vode iz javnega vodovoda za storitve oskrbe s pitno vodo iz zunanjega hidrantnega omrežja za gašenje požarov in oskrbe s pitno vodo, ki je na javnih površinah namenjena splošni rabi. Poleg tega je ministrstvo za okolje s Pravilnikom o oskrbi s pitno vodo opredelilo izvajanje javnih pooblastil občine po predpisih za gradnjo in urejanje prostora kot nalogo gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, kar je pomenilo, da so bile lahko te naloge namesto iz občinskega proračuna financirane iz prihodkov gospodarske javne službe oziroma iz cene oskrbe s pitno vodo. Vlada je z Uredbo o oskrbi s pitno vodo, ki se je začela uporabljati s 1. 1. 2013, odpravila opredelitev izvajanja javnih pooblastil občine po predpisih za gradnjo in urejanje prostora kot nalogo gospodarske javne službe. Pri tem pa vlada v tej uredbi (enako kot pred tem ministrstvo v Pravilniku o oskrbi s pitno vodo) ni jasno in pregledno opredelila in razmejila nalog vzdrževanja priključkov, ki jih pokriva cena storitve oskrbe s pitno vodo, oziroma upravičenih stroškov te naloge gospodarske javne službe in tistih nalog, ki jih plačajo uporabniki (lastniki priključkov in vodomerov) za opravljene storitve v zvezi s priključki oziroma vodomeri. Vlada tudi ni opredelila načina in postopkov za oblikovanje in določanje cene teh nalog gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo (to je storitev obnove in vzdrževanja priključka oziroma vodomera) v predpisu, izdanem na podlagi tretjega odstavka 149. člena Zakona o vodah, to je v Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja ali drugem predpisu.

Na področju gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2008 do leta 2012 razen splošno veljavnih predpisov o ravnanju z odpadki vlada in ministrstvo za okolje nista pripravila in sprejela predpisa, ki bi opredeljeval pravila ravnanja s komunalnimi odpadki, vrste in najmanjši obseg dejavnosti in nalog. Ministrstvo za okolje je pripravilo in 7. 12. 2012 v javno obravnavo posredovalo predlog uredbe o komunalnih odpadkih, ki določa pravila za ravnanje s komunalnimi odpadki oziroma vrste in najmanjši obseg dejavnosti in nalog zbiranja mešanih komunalnih odpadkov in drugih ločenih frakcij, ki morajo biti zagotovljene v okviru gospodarske javne službe zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, nalog gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in gospodarske javne službe odlaganje komunalnih odpadkov ter tudi oskrbovalne standarde ter tehnične in druge ukrepe za opravljanje teh gospodarskih javnih služb, vendar pa te uredbe do izdaje tega poročila vlada še ni sprejela.

Ministrstvo za okolje ni pripravilo in vlada ni sprejela predpisa na državni ravni, ki bi med drugim opredelil tudi način ločenega zbiranja odpadne komunalne embalaže od vrat do vrat in bi uvedel ukrepe za zmanjšanje količin odloženih komunalnih odpadkov in povečanje količin ponovno uporabljenih, recikliranih in predelanih odpadkov.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 ministrstvo za okolje ni v skladu s predpisi določilo meril za določanje (ovrednotenje) obsega stroškov, ki bremenijo družbe za ravnanje z odpadno embalažo pri prevzemanju odpadne embalaže, oziroma stroškovnih normativov nalog gospodarske javne službe zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov. Ta merila so bila v praksi predmet dogovora (pogodbe) med družbami za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalci gospodarskih javnih služb.

V od leta 2008 do leta 2012 ministrstvo za okolje oziroma vlada v ustreznem predpisu na podlagi tretjega odstavka 149. člena Zakona o varstvu okolja nista določila načina izvajanja dejavnosti ali nalog obdelave mešanih komunalnih odpadkov v okviru ene izmed gospodarskih javnih služb varstva okolja, s čimer tudi nista sistemsko enotno opredelila nalog in s tem obsega upravičenih stroškov gospodarske javne službe zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov in gospodarske javne službe odlaganje komunalnih odpadkov.

Ker ministrstvo za okolje in vlada na državni ravni nista jasno in pregledno opredelila nalog, ki zagotavljajo posamezno storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, oziroma glede na vsebino teh nalog stroškovnega okvira (obsega in vrst stroškovnih elementov) cene posamezne storitve, tudi nista zagotovila enotne normativne podlage za nadziranje upravičenih stroškov in prihodkov posamezne gospodarske javne službe varstva okolja ter načina oblikovanja cen storitev teh gospodarskih javnih služb.

Vlada, ministrstvo za okolje in ministrstvo za gospodarstvo niso zagotovili ustrezne normativne podlage za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, saj niso zagotovili jasne, popolne, pregledne in skladne normativne podlage za oblikovanje in nadziranje cen storitev oziroma financiranja gospodarskih javnih služb varstva okolja v skladu s predpisi in usmeritvami okoljske in gospodarske politike v slovenskem in evropskem pravnem redu. S tem vlada in ministrstvi niso zagotovili izpolnjevanja drugega in tretjega pogoja iz zadeve Altmark oziroma predpisanih pogojev v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti oziroma Pogodbi o delovanju Evropske unije in Odločbi št. 2005/842/ES oziroma Sklepu št. 2012/21/EU, iz katerih izhaja, da je treba parametre za izračun regulirane cene storitev splošnega gospodarskega pomena (po evropskem pravu) oziroma gospodarskih javnih služb varstva okolja (po slovenskem pravu) določiti vnaprej na objektivni in pregleden način ter vzpostaviti mehanizem za preprečevanje dodeljevanja prekomernih nadomestil za izvajanje gospodarskih javnih služb oziroma oblikovanja previsokih cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, s čimer bi se zagotovilo pokritje zgolj vseh upravičenih stroškov posamezne gospodarske javne službe varstva okolja ter odpravilo tveganje nastanka nedovoljenih državnih pomoči.

Ministrstvo za okolje ni pripravilo, vlada pa Državnemu zboru Republike Slovenije ni posredovala sprememb oziroma dopolnitev Zakona o varstvu okolja, s katerimi bi uredila postopek in določila tarifni sistem za določanje cen v obliki tarife ter za določitev postopka v podzakonskih aktih oziroma zakonske podlage za njegovo določitev v odloku občine.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 predpisi za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja niso opredeljevali samo načina oblikovanja cen obveznih storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, glede na izmerljivo (ali ocenjeno) količino opravljenih storitev gospodarskih javnih služb varstva

okolja, temveč tudi obvezna pavšalna plačila (posredne dajatve) kot vir za financiranje izplačevanja nadomestil zaradi zmanjšanja dohodka iz kmetijske dejavnosti ter kot vir financiranja za odvajanje in čiščenje padavinske vode, ki se odvaja z javnih in zasebnih površin v javno kanalizacijo.

Prav tako predpisi o oblikovanju cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja od leta 2008 do leta 2012 niso ustrezno opredeljevali metodologije ali načina oblikovanja cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, regulacijskega obračunskega obdobja za oblikovanje in določanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, upravičenega obsega stroškov gospodarskih javnih služb varstva okolja ter donosa na vložena sredstva ali dobička, ki pripada izvajalcu gospodarskih javnih služb. Prav tako ti predpisi niso ustrezno opredeljevali načina oblikovanja ločenih tarif stroškov okoljskih dajatev oziroma mehanizma za uravnavanje vključenih dajatev v ceno storitve gospodarskih javnih služb ter enotnih količinskih enot za oblikovanje cen in obračunavanje opravljenih storitev gospodarskih javnih služb s področja ravnanja s komunalnimi odpadki.

Poleg tega predpisi za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja niso opredeljevali mehanizma za preprečevanje doseganja prekomernih prihodkov in njihovo vračilo ter za pokritje vseh upravičenih stroškov gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Vlada z Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja ni v zadostni meri zagotovila enotne normativne podlage za opredelitev načina oblikovanja upravičenega stroškovnega okvira cen storitev teh gospodarskih javnih služb v predpisih na občinski ravni, saj v tej uredbi ni ustrezno opredelila izhodišč ali predpostavk za ovrednotenje oziroma načrtovanje posameznih vrst upravičenih stroškov gospodarskih javnih služb varstva okolja oziroma normativov, s katerimi bi zagotovila enotne kriterije za razdelitev posrednih in splošnih stroškov in prihodkov gospodarskih javnih služb varstva okolja na posamezno storitev gospodarske javne službe oziroma javni in tržni del dejavnosti izvajalca gospodarskih javnih služb in osnove za izračun donosa na vložena sredstva izvajalca gospodarskih javnih služb, ki dopušča različne razlage in načine oblikovanja donosa na vložena sredstva izvajalca gospodarskih javnih služb. Poleg tega v tej uredbi ni opredelila načina oblikovanja sestavine cene javne infrastrukture storitev gospodarske javne službe odlaganje komunalnih odpadkov v delu, ki se nanaša na stroške pridobitve instrumenta finančnega jamstva in predvidene letne stroške za zaprtje odlagališča in izvedbo ukrepov po njegovem zaprtju, ki povečujejo stroške amortizacije odlagališča oziroma najemnino, načina oblikovanja najemnine za uporabo javne infrastrukture oziroma ugotavljanja izkoriščenosti zmogljivosti javne infrastrukture, dane v najem, in njene nadomestljive vrednosti kot osnove za izračun amortizacije, načina diferenciranja cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja skladno z Zakonom o gospodarskih javnih službah.

Vlada, ministrstvo za okolje in ministrstvo za gospodarstvo niso zagotovili ustrezne normativne podlage za določanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 vlada, ministrstvo za gospodarstvo in ministrstvo za okolje s predpisi niso zagotovili ustreznega mehanizma za nadzor financiranja gospodarskih javnih služb varstva okolja in določanja sistemsko enako oblikovanih cen storitev teh gospodarskih javnih služb.

Vlada in ministrstvo za gospodarstvo z izdanimi ukrepi kontrole cen na podlagi Zakona o kontroli cen (ki so veljali do 24. 4. 2009) na ravni države nista zagotovila določanja in zaračunavanja sistemsko enako oblikovanih cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, saj nista določila obveznosti in roka

začetka uporabe uvedenega mehanizma za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja (to je roka, v katerem se morajo obstoječe cene teh storitev preoblikovati in določiti nove). Vlada in ministrstvo za gospodarstvo v načrtih za uravnavanje reguliranih cen tudi nista sprejela jasne in pregledne politike cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja in meril za sprejem ustreznih ukrepov kontrole cen na podlagi Zakona o kontroli cen, s čimer občinam in izvajalcem gospodarskih javnih služb nista zagotovila izhodišč ali predpostavk za določitev cenovne politike oziroma načrtovanje izvajanja in financiranja gospodarskih javnih služb varstva okolja. Poleg tega v sprejetih ukrepih kontrole cen o oblikovanju cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja (ki so veljali od 25. 4. do 15. 8. 2009) nista opredelila postopka izdaje predhodnega soglasja k ceni storitve gospodarskih javnih služb varstva okolja (to je roka, v katerem bo navedeno soglasje izdano) ter natančnih pogojev in meril za uveljavitev nove cene ali spremembo obstoječe cene storitve gospodarskih javnih služb varstva okolja. Zaradi tega predhodna soglasja k cenam storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja niso bila izdana v primernem roku, določanje teh cen pa je temeljilo na subjektivnem ocenjevanju vlog za izdajo predhodnih soglasij k ceni storitve gospodarskih javnih služb varstva okolja, zaradi česar je obstajalo tveganje, da izvajalcem gospodarskih javnih služb ni bilo zagotovljeno kontinuirano ustrezno financiranje izvajanja teh gospodarskih javnih služb.

Ker vlada in ministrstvo za okolje nista opredelila določanja cen v Zakonu o varstvu okolja niti nista vključila v Zakon o varstvu okolja ali v drug zakon pravne podlage za ureditev teh vprašanj v podzakonskih aktih, ni bila zagotovljena normativna podlaga za ureditev načina nadziranja financiranja in določanja teh cen v predpisih na občinski ravni.

Pravilnik o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja nista določala obveznosti in roka za preoblikovanje obstoječih in določitev novih cen skladno z uvedenima mehanizmoma za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja. Zaradi tega več kot polovica občin niti do konca leta 2012 ni uskladila svojih predpisov o načinu izvajanja in financiranja gospodarskih javnih služb varstva okolja oziroma načinu oblikovanja in določanja cen storitev teh gospodarskih javnih služb varstva okolja ter ni preoblikovala in določila cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja na predpisan način v Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Navedena pravilnika tudi nista opredelila sistemsko enotne podlage za ureditev uravnavanja gibanja in spreminjanja cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja v predpisih na občinski ravni oziroma mehanizma za nadziranje financiranja gospodarskih javnih služb varstva okolja in za določanje cen storitev teh gospodarskih javnih služb, to je cenovna politika in postopki za določanje (spreminjanje) cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Novembra 2012 je vlada po predlogu ministrstva za okolje opredelila nekatere elemente postopka za nadzor financiranja gospodarskih javnih služb varstva okolja in določanje (spreminjanje) cen storitev teh gospodarskih javnih služb z izdano Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, in sicer z opredeljenim pogojem, ki mora biti izpolnjen za začetek tega postopka (ugotovljen 10-odstotni odmik od veljavne cene), z dokumentarno podlago za nadzor financiranja in ocenitev upravičenosti določitve nove ali spremenjene cene storitve gospodarskih javnih služb varstva okolja (elaborat o oblikovanju cene storitve gospodarske javne službe) na občinski ravni ter cenikom ali aktom o potrjenih (veljavnih) cenah in dodeljenih subvencijah k cenam storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja in načinom objave tega akta. V tej uredbi pa vlada ni opredelila

časovne dinamike postopka oziroma roka za zavrnitev ali izdajo zahteve za dopolnitev predloga/vloge za določitev cene storitve gospodarskih javnih služb varstva okolja, roka za dopolnitev tega predloga/vloge, roka za določitev (potrditev) cene storitve gospodarskih javnih služb varstva okolja in roka začetka uporabe nove ali spremenjene cene storitve gospodarskih javnih služb varstva okolja ter aktivnosti ali nalog občine v postopku določitve cene storitve gospodarskih javnih služb.

Vlada in ministrstvo za okolje tudi s sprejemom Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki se je začela uporabljati s 1. 1. 2013, nista normativno uredila poračunavanja prekomernih nadomestil, čeprav je 6. člen te uredbe poimenovan poračun. Uredba namreč ne ureja načina izvedbe poračuna in povračila prekomernih nadomestil na podlagi predhodno izvedenega postopka ugotovljene razlike med potrjenimi in obračunskimi cenami in s tem ne določa pravice in obveznosti izvajalcev gospodarskih javnih služb v zvezi z zaračunanimi cenami storitev gospodarskih javnih služb.

Cene storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja niso bile v celoti ustrezno nadzirane.

Ministrstvo za gospodarstvo je v obdobju od leta 2008 do leta 2012 spremljalo in analiziralo cene storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja ter z opravljeno analizo cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja utemeljilo sprejeta ukrepa vlade o določitvi najvišjih cen teh storitev (veljala sta v času od 28. 8. 2010 do 27. 2. 2011 in od 28. 2. do 27. 8. 2011) zaradi znatnega povišanja cen teh storitev (v obdobju od 15. 8. 2009 do 27. 8. 2010) ter v skladu s politiko stabilnosti cen zamrznilo rast cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja od 28. 8. 2010 do konca leta 2012, to je do začetka veljavnosti Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 ministrstvo za okolje ni ustrezno nadziralo cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, saj na podlagi spremljanja prijavljenih cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja ni ukrepalo in občinam izdalo ustreznih navodil za preoblikovanje oziroma preračun veljavnih cen v predpisane nove oblike oziroma ločitev prej enotnih cen na tarifne elemente v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Prav tako ministrstvo za okolje ni predlagalo ustreznih sprememb in dopolnitev tega pravilnika, da bi zagotovilo sprejem preoblikovanih cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja skladno s tem pravilnikom na občinski ravni in sistemsko enoten način zaračunavanja teh storitev uporabnikom gospodarskih javnih služb varstva okolja na ravni države že v letu 2011 ali letu 2012.

Poleg tega ministrstvo za okolje v obdobju od leta 2008 do leta 2012 v nobeni izmed revidiranih občin ni opravilo nadzora nad občinskimi predpisi, ki urejajo izvajanje in financiranje gospodarskih javnih služb varstva okolja oziroma način in postopke oblikovanja in določanja cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, da bi ugotovilo, kako so občine upoštevale zahtevo o uskladitvi občinskih predpisov z določili Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja oziroma katere predpise so spremenile ali dopolnile.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za okolje in prostor mora v roku 90 dni od prejema revizijskega poročila računskemu sodišču predložiti odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu predložiti:

1. osnutek predloga sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu okolja oziroma drugega ustreznega zakona in načrta aktivnosti za njegovo predložitev Vladi Republike Slovenije (z navedbo rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb), ki bosta:
 - za gospodarske javne službe varstva okolja ustrezno opredelila temeljni vsebinski okvir za oblikovanje in določanje cen storitev obveznih gospodarskih javnih služb v državnih in občinskih predpisih ter določila regulacijsko obračunsko obdobje, časovno dinamiko in aktivnosti ali naloge občine v postopku določanja cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja ter poračun oziroma vračilo prekomernih nadomestil pri izvajanju gospodarske javne službe – točke 2.1.1.1.a, 2.1.2.5.6.a, 2.1.3.2, 2.1.3.2.3.a in 2.1.3.2.3.b;
 - jasno opredelila vrste komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni gospodarski javni službi zbiranje in obdelava komunalnih odpadkov – točka 2.1.1.1.c;
 - določala, da se sredstva, zbrana iz uporabe gospodarske javne infrastrukture (najemnina), namensko porabijo za investicijsko vzdrževanje in nadomestne investicije v komunalno infrastrukturo – točka 2.1.2.5.6.c;
2. osnutek predloga sprememb in dopolnitev Zakona o vodah oziroma drugega ustreznega zakona, ki bo določil vire financiranja nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti – točka 2.1.1.2.1;
3. osnutek predloga sprememb predpisa, ki ureja metodologijo za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ali drugega ustreznega predpisa, ki bo:
 - določil način financiranja oziroma oblikovanja cene storitev vzdrževanja javnega hidrantnega omrežja iz proračuna občine – točka 2.1.1.2.2;

- določil storitve in način oblikovanja cene obveznih storitev javne službe vzdrževanja priključkov in vodomeroev – točka 2.1.1.2.4.b;
 - opredelil 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 – točka 2.1.2.5.5;
 - uredil oblikovanje in določanje cen rabe vode iz javnega vodovoda za storitve oskrbe s pitno vodo iz zunanjega hidrantnega omrežja in oskrbe s pitno vodo, ki je na javnih površinah namenjena splošni rabi – točka 2.1.1.2.3;
 - odpravil neskladnosti v zvezi z diferenciranjem cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja med 12. členom Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in tretjim odstavkom 59. člena Zakona o gospodarskih javnih službah – točka 2.1.2.5.6.e;
4. 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 – točki 2.1.2.5.6.b in 2.1.3.2.3.d;
 5. dokumente, ki izkazujejo pričetek izvajanja nadzorov v revidiranih občinah nad občinskimi predpisi, ki določajo način izvajanja in financiranja gospodarskih javnih služb varstva okolja ter oblikovanja in določanja cen, in načrt aktivnosti (z navedbo rokov) za dokončanje nadzorov – točki 2.1.4.2 in 2.1.4.3;
 6. načrt aktivnosti (z navedbo rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb) za proučitev možnih variant zagotavljanja učinkovitejšega nadzora nad izvajanjem obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja – točka 2.1.4.3.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila in Ministrstva za okolje in prostor, to je resničnost navedb o popravljanih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljanih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²³². Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za okolje in prostor krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

²³² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije

5. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- zagotovita podaljšanje obdobja, na katero se nanaša regulacija cene gospodarske javne službe varstva okolja, na tri leta, da bo primerljivo ureditvi na področju energetike, s čimer bodo zagotovljene stabilnejše cene v daljšem časovnem obdobju;
- proučita možnost, da v predpisu, ki ureja izvajanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb, določita najvišji možni delež tržne dejavnosti, s katero se lahko ukvarja izvajalec gospodarske javne službe, ki je javno podjetje, ki ga ustanovita država ali občina, da ni ogroženo izvajanje javne službe.

Pravni pouk:

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
4. Janezu Janši, priporočeno;
5. Borutu Pahorju, priporočeno;
6. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
7. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
8. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
9. mag. Darji Radič, priporočeno;

10. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
11. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
12. mag. Stanku Stepišniku, priporočeno;
13. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
14. Metodu Dragonji, priporočeno;
15. Jožefu Petroviču, priporočeno;
16. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
17. Janezu Podobniku, priporočeno;
18. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
19. dr. Roku Žarniću, priporočeno;
20. Francu Bogoviču, priporočeno;
21. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
22. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
23. arhivu.

6. PRILOGE

Priloga 1

Tabela 10: Primer politike cen storitev GJS (kriteriji in merila za znižanje ali povišanje cen storitev GJS)

I. SPLOŠNI KRITERIJI ZA ZNIŽANJE IN POVIŠANJE CEN STORITEV GJS	
Znižanje cene GJS:	<ul style="list-style-type: none"> • $Cena_t > Cena_{(pt+1)}$ • $Prihodek_{(t-1)} > Upravičen_{prihodek(t-1)}$ in $Upravičen_{prihodek(pt+1)} < Upravičen_{prihodek(t)}$
Povišanje cene GJS:	<ul style="list-style-type: none"> • $Cena_t < Cena_{(pt+1)}$ • $Prihodek_{(t-1)} < Upravičen_{prihodek(t-1)}$ in $Upravičen_{prihodek(pt+1)} > Upravičen_{prihodek(t)}$
II. URAVNAVANJE GIBANJA CEN IN ZAGOTAVLJANJE ENAKOMERNE IN STABILNE RASTI CEN GJS	
Poseben pogoj za znižanje cene (odločba/sklep Evropske komisije)	
	<ul style="list-style-type: none"> • $Presežek_{prihodkov(pt+1)} = \text{več kot } 10\% \text{ } Upravičen_{prihodek(t)}$
Zgornja meja za letno znižanje cene	
	<ul style="list-style-type: none"> • $Cena_{(t+1)} = Cene_t * (1 - 10\%)$
Poseben pogoj za plačilo opravljene javne storitve iz proračuna	
	<ul style="list-style-type: none"> • $Cena_t < Cena_{(pt+1)} \rightarrow Cena_{(t+1)} = Cena_t + \text{Subvencija}$ ali $Cena_{(t+1)} = Cena_t + \text{Primanjkljaj}_{prihodkov(pt+1)}$
Zgornja meja za letno povišanje cene	
	<ul style="list-style-type: none"> • $Cena_{(t+1)} = Cene_t * (1 + 10\%)$
Omejitev rasti cene za ranljive uporabnike	
	<ul style="list-style-type: none"> • $Cena_{(t+1)} = Cene_t * (I\check{Z}S + 5\%)$

Legenda:

Cena_t → veljavna prodajna cena.

Cena_(t-1) → uresničena (obračunska) prodajna cena v preteklem obračunskem obdobju.

Cena_(pt+1) → načrtovana (predračunska) cena za načrtovano zadevno obračunsko obdobje z upoštevanim presežkom prihodkov v preteklem obračunskem obdobju.

Cena_(pt+1) → Cena_(t+1) ko je predračunska cena potrjena, je določena veljavna cena za naslednje obdobje.

Presežek_{prihodkov(t-1)} → presežek prihodkov v preteklem obračunskem obdobju ali razlika med uresničeni celotni prihodki obračunskega obdobja in upravičeni prihodki preteklega obračunskega obdobja ali $(Prihodek_{(t-1)} - Upravičen_{prihodek(t-1)})$.

Presežek_{prihodkov(pt+1)} → presežek upravičenih prihodkov ali pozitivna razlika med načrtovanimi prihodki z veljavno ceno GJS in načrtovanimi upravičenimi prihodki s predračunsko ceno ali ($Upravičen_{prihodek(t)} - Upravičen_{prihodek(pt+1)}$), v primeru negativne razlike to pomeni primanjkljaj upravičenih prihodkov ali ($Primanjkljaj_{prihodkov(pt+1)} = Upravičen_{prihodek(pt+1)} - Upravičen_{prihodek(t)}$).

IŽS – indeks rasti življenjskih stroškov.

Viri: pravila o financiranju SSGP, SRS (2006).

Priloga 2

Tabela 11: Ukrepi kontrole cen v obdobju od leta 2008 do 2012

Ukrepi kontrole cen	Vsebina ukrepa
1. Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 1	<ul style="list-style-type: none"> • predpisuje ukrep iz 5. in 6. točke prvega odstavka 9. člena ZKC; • veljavna od 27. 4. 2007 do vključno 25. 4. 2008;
• obveznost izvajalca GJS	<ul style="list-style-type: none"> • obvezna uporaba predpisanega mehanizma za oblikovanje <u>povprečne prodajne cene</u> na enoto komunalne storitve; • obvezna pridobitev predhodnega soglasja vlade k določeni ceni nove storitve ali spremembi (povišanju) obstoječe povprečne prodajne cene komunalne storitve; • obvezna predložitev obvestila o maloprodajnih cenah po posameznih uporabnikih in storitvah (v 30 dneh po pridobitvi predhodnega soglasja k ceni); • obvezna predložitev novega obvestila ob spremembi višine okoljske dajatve ali drugega prispevka, zaračunanega ob ceni komunalne storitve;
• naloga/aktivnost ministrstva za okolje	<ul style="list-style-type: none"> • posredovanje obvestila ministrstvu za gospodarstvo ob morebitno ugotovljeni nepravilnosti pri obračunu okoljske dajatve; • izdaja pozitivnega strokovnega mnenja, ki je moralo vsebovati podatke o usklajenosti cene za investicijo z operativnim programom varstva okolja, stroškovni analizi posamezne investicije, uporabljenih finančnih virih za investicijo in možnih finančnih virih za investicijo v letu 2007 in 2008;
• naloga/aktivnost ministrstva za gospodarstvo	<ul style="list-style-type: none"> • presoja izpolnitve predpisanih pogojev v prejetih vlogah in k vlogam priloženih predpisanih podatkov (v 24 točkah in morebiti zahtevanih dodatnih podatkov) ter izdelava in predložitev vladi predlogov za izdajo ali zavrnitev izdaje predhodnega soglasja k ceni; • upoštevanje merila: predlagano povišanje cene za investicije v obdobju od januarja 2006 do meseca vložitve vloge za izdajo predhodnega soglasja <u>ne sme presegati enega odstotka kumulativnega povišanja cen industrijskih proizvodov pri proizvajalcih</u>; • spremljanje povprečne maloprodajne cene komunalnih storitev in končne ali maloprodajne cene, ki jo plačujejo uporabniki storitev (po vrsti storitve in po občini);
• naloga/aktivnost vlade	<ul style="list-style-type: none"> • presoja predlogov in izdaja ali zavrnitev izdaje predhodnega soglasja k novi ali spremenjeni ceni komunalne storitve;

Ukrepi kontrole cen	Vsebina ukrepa
2. Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 2 • obveznost izvajalca GJS ²³³ • naloga/aktivnost ministrstva za okolje • naloga/aktivnost ministrstva za gospodarstvo • naloga/aktivnost vlade	• predpisuje ukrepa iz 5. in 6. točke prvega odstavka 9. člena ZKC; • veljavna od 26. 4. 2008 do vključno 24. 4. 2009; • obvezna uporaba predpisanega mehanizma za oblikovanje <u>povprečne prodajne cene</u> na enoto komunalne storitve; • obvezna pridobitev predhodnega soglasja vlade k določeni ceni nove storitve ali spremembi (povišanju) obstoječe povprečne prodajne cene komunalne storitve; • presoja in izdaja pozitivnega strokovnega mnenja o izpolnjevanju oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov ter normativov za opravljanje javnih služb varstva okolja skladno s predpisi, ki urejajo varstvo okolja in gospodarske javne službe; • presoja izpolnitve predpisanih pogojev v prejetih vlogah in k vlogam priloženih predpisanih podatkov (v 19 točkah in morebiti zahtevanih dodatnih podatkov) ter izdelava predlogov za izdajo ali zavrnitev izdaje predhodnega soglasja k ceni in njihova predložitev vladi v obravnavo in sprejem; • spremljanje povprečne maloprodajne cene komunalnih storitev in končne ali maloprodajne cene, ki jo plačujejo uporabniki storitev (po vrsti storitve in po občini); • presoja predlogov in izdaja ali zavrnitev izdaje predhodnega soglasja k novi ali spremenjeni ceni komunalne storitve;
3. Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev 3 • obveznost izvajalca GJS • naloga/aktivnost ministrstva za okolje	• predpisuje ukrepe iz 1., 5. in 6. točke prvega odstavka 9. člena ZKC; • veljavna od 25. 4. do vključno 14. 8. 2009; • uredba določa <u>najvišje povprečne prodajne cene</u> komunalnih storitev; • obvezna pridobitev predhodnega soglasja k povprečni prodajni ceni nove komunalne storitve ali spremenjeni (povišani) povprečni prodajni ceni komunalne storitve; • obvezno oblikovanje cen v skladu s Pravilnikom o oblikovanju cen (2008); • presoja in izdaja pozitivnega strokovnega mnenja o izpolnjevanju oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov ter normativov za opravljanje javnih služb varstva okolja skladno s predpisi, ki urejajo varstvo okolja in gospodarske javne službe;

²³³ Obveznost obveščanja o spremembi drobnoprodajnih cen komunalnih storitev je vlada določila v Odredbi o pošiljanju obvestil o spremembi cen (Uradni list RS, št. 39/09).

Ukrepi kontrole cen	Vsebina ukrepa
<ul style="list-style-type: none"> • naloga/aktivnost ministrstva za gospodarstvo • naloga/aktivnost vlade 	<ul style="list-style-type: none"> • presoja izpolnitve predpisanih pogojev v prejetih vlogah in k vlogam priloženih predpisanih podatkov (v 21 točkah in morebiti zahtevanih dodatnih podatkov) ter izdelava predlogov za izdajo ali zavrnitev izdaje predhodnega soglasja k ceni in njihova predložitev vladi v obravnavo in sprejem; • spremljanje povprečne maloprodajne cene komunalnih storitev in končne ali maloprodajne cene, ki jo plačujejo uporabniki storitev (po vrsti storitve in po občini); • presoja predlogov in izdaja ali zavrnitev izdaje predhodnega soglasja k novi ali spremenjeni ceni komunalne storitve;
<p>4. Uredba o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev, veljavna od 28. 8. 2010 do 27. 2. 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> • predpisuje ukrep iz 1. točke prvega odstavka 9. člena ZKC (zamrznitev cen ali prepoved povišanja cen komunalnih storitev za šest mesecev); • oblikovane (povprečne prodajne) cene komunalnih storitev v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) in določene na dan 28. 8. 2010 so opredeljene <u>kot najvišje</u>;
<p>5. Uredba o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev, veljavna od 28. 2. do 27. 8. 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> • predpisuje ukrep iz 1. točke prvega odstavka 9. člena ZKC (zamrznitev cen ali prepoved povišanja cen za šest mesecev); • oblikovane (povprečne prodajne) cene komunalnih storitev v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen (2009) in določene na dan 28. 8. 2010 so opredeljene <u>kot najvišje</u>; • v primeru povišanja stroškov okoljskih dajatev, plačila za vodno pravico ali vodnih povračil se (povprečna prodajna) cena storitve lahko poviša, in sicer največ za višino povišanja stroškov okoljskih dajatev, vodne pravice ali vodnih povračil²³⁴;
<p>6. Uredba o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev, veljavna od 28. 8. 2011 do 27. 2. 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> • predpisuje ukrep iz 1. točke prvega odstavka 9. člena ZKC (zamrznitev cen ali prepoved povišanja cen za šest mesecev); • cene komunalnih storitev, ki so bile oblikovane v skladu z veljavnimi predpisi in določene na dan 28. 8. 2011 so opredeljene <u>kot najvišje</u>; • v primeru povišanja stroškov okoljskih dajatev, vodne pravice ali vodnih povračil se (povprečna prodajna) cena storitve lahko poviša, in sicer največ za višino povišanja stroškov navedenih dajatev;

²³⁴ Za te dajatve je zavezanec za plačilo izvajalec GJS (in sicer v primeru GJS oskrbe s pitno vodo in GJS odlaganje komunalnih odpadkov), zato predstavljajo strošek izvajalca GJS in so element oblikovane povprečne prodajne cene komunalne storitve.

Ukrepi kontrole cen	Vsebina ukrepa
7. Uredba o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev, veljavna od 28. 2. do 27. 8. 2012	<ul style="list-style-type: none">• predpisuje ukrep iz 1. točke prvega odstavka 9. člena ZKC (zamrznitev cen ali prepoved povišanja cen za šest mesecev);• cene komunalnih storitev, ki so bile oblikovane v skladu z veljavnimi predpisi na dan 28. 2. 2012, so določene <u>kot najvišje</u>;• v primeru povišanja stroškov okoljskih dajatev, vodne pravice ali vodnih povračil se (povprečna prodajna) cena storitve lahko poviša, in sicer največ za višino povišanja stroškov navedenih dajatev;
8. Uredba o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev, veljavna od 28. 8. do 31. 12. 2012	<ul style="list-style-type: none">• predpisuje ukrep iz 1. točke prvega odstavka 9. člena ZKC (zamrznitev cen ali prepoved povišanja cen za šest mesecev);• cene komunalnih storitev, ki so bile oblikovane v skladu z veljavnimi predpisi na dan 28. 8. 2012, so določene <u>kot najvišje</u>;• v primeru povišanja stroškov okoljskih dajatev, vodne pravice ali vodnih povračil in nadomestila za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti se (povprečna prodajna) cena storitve lahko poviša, in sicer največ za višino povišanja stroškov navedenih dajatev.

Viri: uredbe, izdane na podlagi ZKC.

Priloga 3

Tabela 12: Cene storitev GJS varstva okolja od 15. 8. 2009

Cene storitev GJS	Najvišja cena	Najnižja cena	Povprečna cena
1. Oskrba s pitno vodo (za 96 občin)			
Omrežnina za 72 občin (v evrih/mesec)	7,058	1,15	2,395
Omrežnina za 24 občin (v evrih/m ³)	9,04	1,45	2,171
Vodarina (v evrih/m ³)	0,91	0,29	0,49
Vodno povračilo za 11 občin (v evrih/mesec)	0,083	0,055	0,065
Vodno povračilo za 21 občin (v evrih/m ³)	0,102	0,055	0,057
2. Odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode (za 35 občin)			
Omrežnina za 29 občin (v evrih/mesec)	6,60	0,223	1,736
Omrežnina za 6 občin (v evrih/m ³)	7,09	2,621	3,674
Omrežnina padavinske vode za 4 občine (v evrih/m ³)	0,34145	0,34145	0,34145
Cena izvajanja GJS (v evrih/m ³)	1,53	0,56	0,32
Okoljska dajatev za 8 občin (v evrih/mesec)	26,41	0,052	23,117
Okoljska dajatev za 17 občin (v evrih/m ³)	0,528	0,137	0,318
3. Čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode (za 15 občin)			
Omrežnina za 10 občin (v evrih/mesec)	5,65	1,397	4,214
Omrežnina za 5 občin (v evrih/m ³)	1,53	0,715	1,413
Cena izvajanja GJS (v evrih/m ³)	0,98	0,19	0,47
4. Cene zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov (za 18 občin)			
Cena za uporabo javne infrastrukture (v evrih/kg odpadkov)	0,231	0,00009	0,006
Cena izvajanja GJS (v evrih/kg odpadkov)	0,26	0,06	0,16
5. Cene zbiranja in prevoza ločeno zbranih frakcij (za 31 občin)			
Cena zbiranja in prevoza (v evrih/kg odpadkov)	2,285	0,0234	1,264

Cene storitev GJS	Najvišja cena	Najnižja cena	Povprečna cena
6. Cene zbiranja in prevoza biološko razgradljivih odpadkov			
Cena za uporabo javne infrastrukture za 6 občin (v evrih/kg odpadkov)	0,0079	0,0079	0,0079
Cena izvajanja GJS za 42 občin (v evrih/kg odpadkov)	0,32	0,0083	0,17
7. Cene zbiranja in prevoza mešanih odpadkov			
Cena za uporabo javne infrastrukture za 6 občin (v evrih/kg odpadkov)	0,0003	0,0003	0,0003
Cena izvajanja GJS za 27 občin (v evrih/kg odpadkov)	0,13	0,05	0,09
8. Cene obdelave mešanih odpadkov			
Cena za uporabo javne infrastrukture za 6 občin (v evrih/kg odpadkov)	0,003	0,003	0,003
Cena izvajanja GJS za 9 občin (v evrih /kg odpadkov)	0,023	0,011	0,019
9. Cena prevoza po obdelavi odpadkov na odlagališča (za 11 občin)			
Cena prevoza (v evrih/kg odpadkov)	0,0145	0,0125	0,0128
10. Cena za uporabo javne infrastrukture za odlaganje in predelavo odpadkov (za 4 občine)			
Cena za uporabo (v evrih/kg odpadkov)	0,0683	0,0002	0,018
11. Cena obdelave drugih frakcij odpadkov (za 20 občin)			
Cena obdelave (v evrih/kg odpadkov)	1,832	0,342	1,608
12. Cena odlaganja preostanka po obdelavi odpadkov (za 38 občin)			
Cena odlaganja (v evrih/kg odpadkov)	14,3625	0,0153	6,4866
13. Cena – stroški finančnega jamstva (za 4 občine)			
v evrih/kg odpadkov	0,0427	0,0281	0,037
14. Stroški okoljske dajatve za odlaganje (za 13 občin)			
v evrih/kg odpadkov	0,0156	0,0066	0,0096

Vir: evidenca ministrstva za okolje.

*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