



Revizijsko poročilo

Oblikovanje, določanje in nadziranje cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja v Občini Šmarje pri Jelšah



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 v Občini Šmarje pri Jelšah

Številka: 321-6/2017/24

Ljubljana, 19. januarja 2018

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti poslovanja Občine Šmarje pri Jelšah pri reguliranju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012 in pri tem ocenjevalo, ali je Občina Šmarje pri Jelšah zagotovila ustrezen normativni okvir za oblikovanje cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ali je ustrezno določala cene obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in ali jih je ustrezno nadzorovala. Računsko sodišče meni, da Občina Šmarje pri Jelšah v obdobju od leta 2008 do leta 2012 ni učinkovito regulirala cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Občina Šmarje pri Jelšah ni zagotovila ustreznega normativnega okvira za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Z občinskimi predpisi ni določila načina in postopka za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, zaradi česar ni zagotovila preglednih finančnih odnosov z izvajalci gospodarskih javnih služb in mehanizma za uravnavanje prihodkov in stroškov gospodarskih javnih služb varstva okolja ter preprečevanje tveganja za dodeljene nedovoljene državne pomoči izvajalcem gospodarskih javnih služb. Občina Šmarje pri Jelšah niti do konca leta 2012 ni uskladila odlokov o načinu izvajanja in financiranja posamezne gospodarske javne službe varstva okolja s predpisano metodologijo za oblikovanje cen storitev teh gospodarskih javnih služb. Brez pravne podlage v zakonu in v nasprotju s predpisi o oblikovanju cen je zagotovila izvajanje in financiranje obdelave biološko razgradljivih odpadkov v okviru javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov. Prav tako je brez pravne podlage v zakonu določala plačljivo obveznost lastnika objekta pri priključitvi objekta na javno kanalizacijo. Z odloki o načinu izvajanja posamezne gospodarske javne službe varstva okolja je prenesla na izvajalce gospodarskih javnih služb nekatere naloge občine, ob tem pa ni določila načina financiranja in virov financiranja teh nalog iz proračuna občine, kar pomeni, da so stroški teh nalog neupravičeno bremenili izvajalce gospodarskih javnih služb oziroma cene storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Občina Šmarje pri Jelšah ni ustrezno določala cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja. S splošnim aktom ni opredelila cenovne politike in postopka za nadzor financiranja in določitev cen storitev teh gospodarskih javnih služb. Občina Šmarje pri Jelšah je sprejela sklepe o določenih cenah obveznih storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki pa jih ni objavila v svojem uradnem glasilu v skladu z določbami Zakona o lokalni samoupravi.

Občina Šmarje pri Jelšah ni ustrezno nadzirala cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, saj je sprejela sklepe o povišanju cen obveznih storitev ter sofinanciranju gospodarskih javnih služb varstva okolja v skladu s predlogi izvajalca teh gospodarskih javnih služb, pred tem pa ni preverila upravičenosti stroškov in prihodkov teh gospodarskih javnih služb in skladnosti realiziranih stroškov in prihodkov z letnim načrtom teh gospodarskih javnih služb. Poleg tega občina ni zagotovila ločenega prikazovanja prihodkov in odhodkov gospodarske javne službe zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov in

gospodarske javne službe odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov v letnih poročilih izvajalca teh gospodarskih javnih služb varstva okolja v skladu s predpisi.

Računsko sodišče je od Občine Šmarje pri Jelšah zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, podalo pa je tudi *priporočila* za vzpostavitev učinkovitejšega sistema reguliranja cen storitev gospodarskih javnih služb.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	9
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP	10
2. UČINKOVITOST OBČINE PRI REGULIRANJU CEN STORITEV GJS VARSTVA OKOLJA	11
2.1 NORMATIVNI OKVIR ZA OBLIKOVANJE CEN STORITEV GJS VARSTVA OKOLJA.....	14
2.1.1 Občinski predpisi o izvajanju in financiranju GJS varstva okolja.....	25
2.1.1.1 Odlok o GJS v Občini Šmarje pri Jelšah.....	25
2.1.2 Naloge in cene storitev GJS oskrbe s pitno vodo	26
2.1.2.1 Cene oskrbe s pitno vodo.....	29
2.1.2.2 Prekomerna poraba vode	29
2.1.2.3 Finančni viri GJS iz proračuna občine	30
2.1.2.4 Strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge občine.....	30
2.1.2.5 Vodenje katastra vodovodnega omrežja in posredovanje podatkov v zbirni kataster	30
2.1.2.6 Določanje projektnih pogojev in izdajanje soglasij po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora	32
2.1.2.7 Odvzem vode iz hidrantov.....	32
2.1.2.8 Vzdrževanje vodovodnih priključkov in števnik.....	33
2.1.3 Naloge in cene storitev GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode	34
2.1.3.1 Cene storitev odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo	37
2.1.3.2 Storitve, vezane na greznice in MKČN.....	37
2.1.3.3 Odvajanje tehnološke (industrijske) odpadne vode	38
2.1.3.4 Plačilo (tarifa) za odvajanje padavinske vode v javno kanalizacijo	38
2.1.3.5 Finančni viri iz občinskega proračuna.....	39
2.1.3.6 Strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge občine.....	39
2.1.3.7 Vodenje katastra objektov in naprav javne kanalizacije	40
2.1.3.8 Določanje projektnih pogojev in izdajanje soglasij po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora	41
2.1.3.9 Strošek priključitve na javno kanalizacijsko omrežje	41
2.1.3.10 Finančni viri iz proračuna občine in drugi viri GJS.....	42
2.1.4 Naloge in cene storitev GJS ravnanja s komunalnimi odpadki.....	42

2.1.4.1	Oblikovanje cen storitev GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov	47
2.1.4.2	Cene zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov	48
2.1.4.3	Obdelava komunalnih odpadkov	50
2.1.4.4	Obračunske enote storitev ravnanja s komunalnimi odpadki	50
2.1.4.5	Čezmerna obremenitev okolja	50
2.1.4.6	Cena posode ter stroški zamenjave in vzdrževanja posod za odpadke.....	51
2.1.4.7	Storitve zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov z javnih prireditev	51
2.1.4.8	Posebne storitve ravnanja s komunalnimi odpadki.....	52
2.1.4.9	Strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge občine.....	52
2.1.4.10	Finančni viri GJS iz občinskega proračuna.....	52
2.2	NORMATIVNI OKVIR ZA DOLOČANJE CEN STORITEV GJS VARSTVA OKOLJA.....	53
2.2.1	Določitev cen storitev GJS varstva okolja v letu 2009	54
2.2.1.1	Cene storitev GJS oskrbe s pitno vodo in GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode.....	55
2.2.1.2	Subvencionirane omrežnine storitev čiščenja komunalne odpadne vode	55
2.2.1.3	Cene storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki.....	56
2.3	NADZIRANJE CEN GJS VARSTVA OKOLJA	57
2.3.1	Način in postopki nadzora nad financiranjem GJS varstva okolja	58
2.3.1.1	Sofinanciranje GJS varstva okolja iz občinskega proračuna	58
2.3.1.2	Nadzor upravičenih stroškov GJS varstva okolja.....	59
2.3.1.3	Finančni nadzor v postopku določitve cen in obsega sofinanciranja GJS varstva okolja.....	59
2.3.1.4	Letni načrti in poročila GJS varstva okolja.....	60
3.	MNENJE	61
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	64
5.	PRIPOROČILA	66

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti poslovanja Občine Šmarje pri Jelšah (v nadaljevanju: občina) 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.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti poslovanja občine 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 revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine 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, na področju naslednjih obveznih občinskih GJS varstva okolja iz prvega odstavka 149. člena Zakona o varstvu okolja⁶ (v nadaljevanju: ZVO-1)⁷:

- GJS oskrbe s pitno vodo,
- 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 nadziranje cen storitev teh GJS v obdobju od leta 2008 do leta 2012.

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 Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12.

⁷ Takšna opredelitev GJS je opredeljena v ZVO-1 od 11. 8. 2012 dalje na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 57/12).

Revizije z enakim predmetom smo sočasno izvajali še v petih občinah⁸. Poleg tega smo izvedli tudi revizijo vzpostavitve sistema reguliranja cen storitev GJS varstva okolja na državni ravni, kjer pa so bili revidiranci Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, ter ministrstvo, pristojno za okolje. Za vse navedene revizije bodo izdana ločena revizijska poročila.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja občine pri reguliranju cen storitev GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012.

Učinkovitost poslovanja občine smo presojali tako, da smo ocenjevali ustreznost⁹:

- veljavnega normativnega okvira oziroma predpisanih:
 - dejavnosti in obveznosti (nalog) GJS varstva okolja,
 - značilnosti, vrst in obsega storitev GJS varstva okolja,
 - finančnih odnosov med 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.

Mnenje o učinkovitosti občine pri reguliranju cen storitev GJS varstva okolja smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali je občina učinkovito regulirala cene storitev GJS varstva okolja*. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je občina zagotovila ustrezen normativni okvir za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja;
- ali je občina ustrezno določala cene storitev GJS varstva okolja;
- ali je občina ustrezno nadzirala cene storitev GJS varstva okolja.

1.2 Predstavitev revidiranca

V skladu z 21. členom Zakona o lokalni samoupravi¹⁰ (v nadaljevanju: ZLS) občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. V skladu z 61. členom ZLS zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih v skladu z zakonom določi s svojim splošnim aktom, in tistih javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom. Po prvem odstavku 149. člena ZVO-1 so obvezne občinske GJS varstva okolja:

- GJS oskrbe s pitno vodo,
- GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode,
- GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov,
- GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov,
- GJS odlaganje komunalnih odpadkov ter
- GJS urejanje in čiščenje javnih površin.

⁸ Občina Brežice, Občina Cankova, Občina Kanal ob Soči, Občina Komenda in Občina Selnica ob Dravi.

⁹ 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.

¹⁰ Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

Občina v okviru svojih pristojnosti, določenih v ZLS, Zakonu o gospodarskih javnih službah¹¹ (v nadaljevanju: ZGJS), Zakonu o javnih financah¹² (v nadaljevanju: ZJF) in ZVO-1, zagotavlja navedene GJS varstva okolja tako, da določa posamezne GJS in cene teh GJS, sprejema splošne akte, ki urejajo način njihovega izvajanja in financiranja, zagotavlja sredstva za njihovo izvajanje (delovanje), nadzira zagotavljanje in financiranje GJS ter gradi in vzdržuje objekte in naprave, potrebne za njihovo izvajanje.

Organi občine so občinski svet, župan in nadzorni odbor. Občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili, ki jih sprejema občinski svet.

Odgovorni osebi za poslovanje občine v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil Jožef Čakš do 22. 10. 2014, od 22. 10. 2014 pa Stanislav Šket, župana občine.

1.3 Revizijski pristop

V skladu s posebno smernico INTOSAI¹³ o najboljši praksi v reviziji ekonomske regulacije – ISSAI 5230¹⁴ smo proučevali normativni okvir za izvajanje in zagotavljanje storitev ter financiranje GJS. Pri izvedbi 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;
- proučevanje sprejetih predpisov in drugih aktov občin o načinu izvajanja GJS oskrbe s pitno vodo, GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode ter GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki¹⁵ ter reguliranja cen storitev teh GJS;
- pregled in presoja podatkov iz evidenc občine o oblikovanih in določenih cenah storitev GJS varstva okolja;
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije in podatkov, na podlagi katerih je občina odločala in določala cene storitev GJS varstva okolja;
- primerjalna analiza pridobljenih podatkov in informacij ter
- metoda intervjuja in vprašalnika o poslovanju občine (pridobljene podatke v pisni obliki v zvezi z določanjem in nadzorom cen GJS varstva okolja smo uporabili kot revizijske dokaze).

¹¹ Uradni list RS, št. 32/93.

¹² Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

¹³ INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions.

¹⁴ ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institutions (mednarodni standardi vrhovnih revizijskih institucij); Guidelines on Best Practice for the Audit of Economic Regulation, ISSAI 5230, [URL: <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 GJS 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 GJS.

¹⁵ Pod GJS ravnanje s komunalnimi odpadki razumemo GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov ter GJS odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov.

2. UČINKOVITOST OBČINE PRI REGULIRANJU CEN STORITEV GJS VARSTVA OKOLJA

Po 6. členu ZGJS občina zagotavlja opravljanje javnih služb v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu,
- v javnem gospodarskem zavodu,
- v javnem podjetju in
- z dajanjem koncesij.

Občina ureja način izvajanja, financiranja in nadziranja GJS varstva okolja z izdanimi občinskimi akti na podlagi 62. člena ZLS, 3., 7. in 8. člena ZGJS, 11. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu¹⁶, kadar se GJS izvaja v obliki koncesijskega razmerja ali javno-zasebnega partnerstva, ter četrtega odstavka 149. člena ZVO-1, po katerem mora občina urediti izvajanje, financiranje in nadziranje GJS varstva okolja skladno s podzakonskimi predpisi iz tretjega odstavka 149. člena ZVO-1¹⁷ ter predpisi, ki urejajo GJS.

Po 71. členu ZJF občina upravlja javna podjetja, zavode in druge pravne osebe, ki jih je ustanovila zaradi izvajanja GJS in drugih dejavnosti v javnem interesu, tako da:

- usklajuje programe dela in finančne načrte ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih;
- nadzira poslovanje teh pravnih oseb;
- nadzira izvajanje odobrenih programov in zadolževanje teh pravnih oseb ter
- uveljavlja ustanoviteljske in druge pravice iz kapitalskih naložb (na primer sodeluje na skupščinah in v nadzornih svetih).

V skladu z 11. členom ZGJS občina na področju GJS opravlja strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge, in sicer neposredno v okviru ustrezne službe ali organa lokalne skupnosti. Po določbah prvega odstavka 12. člena ZGJS se strokovno tehnične, organizacijske in razvojne naloge na področju GJS nanašajo zlasti na:

- razvoj, načrtovanje in pospeševanje GJS;
- investicijsko načrtovanje in gospodarjenje z objekti in napravami, potrebnimi za izvajanje GJS;

¹⁶ Uradni list RS, št. 127/06.

¹⁷ Nanašajo se na vrste dejavnosti, komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru GJS varstva okolja, ter metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje teh javnih služb.

- postopke ustanavljanja in organiziranja javnih podjetij, javnih gospodarskih zavodov in režijskih obratov;
- postopke podeljevanja koncesij in izbire koncesionarjev;
- strokovni nadzor nad izvajalci GJS;
- financiranje GJS;
- določanje pogojev in dajanje soglasij k dovoljenjem za posege v prostor in okolje, če ti zadevajo infrastrukturne objekte in naprave GJS (če ni to kot javno pooblastilo preneseno na izvajalce GJS), ter
- dajanje predpisanih dovoljenj za priključitev na infrastrukturne objekte in naprave GJS (če ni to kot javno pooblastilo preneseno na izvajalce GJS).

V skladu z drugim odstavkom 12. člena ZGJS lahko občina naloge razvoja, načrtovanja in pospeševanja GJS ter investicijskega načrtovanja in gospodarjenja z objekti in napravami, potrebnimi za izvajanje GJS, poveri za to usposobljeni organizaciji ali podjetju, to je tudi izvajalcu GJS.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 je morala občina pri določanju normativnega okvira za oblikovanje in določanje cen storitev ter pri zagotavljanju financiranja GJS varstva okolja upoštevati izdane predpise na državni ravni:

- na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1:
 - Pravilnik o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja¹⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o oblikovanju cen 2008) in
 - Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja¹⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen 2009);
- na podlagi 9. člena Zakona o kontroli cen²⁰ (v nadaljevanju: ZKC):
 - Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev²¹, Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev²² in Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev²³, s katerimi je vlada določila začasna mehanizma za oblikovanje in določanje cen storitev GJS varstva okolja (oziroma začasno obveznost pridobitve predhodnega soglasja vlade k ceni storitve GJS varstva okolja);
 - uredbe o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev²⁴, s katerimi je vlada prepovedala povečanje oziroma zamrznila rast cen storitev GJS varstva okolja v obdobju od 28. 8. 2010 do 31. 12. 2012.

V skladu z določbami 3. člena ZGJS mora občina z odlokom predpisati način opravljanja posamezne GJS tako, da je zagotovljeno njeno izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov ter skladno s predpisi, ki urejajo tehnične, oskrbovalne, stroškovne, organizacijske in druge

¹⁸ Uradni list RS, št. 79/08; veljal od 2. 8. 2008 do 7. 8. 2009.

¹⁹ Uradni list RS, št. 63/09; veljal od 8. 8. 2009 do 31. 12. 2012. S 1. 1. 2013 ga je nadomestila Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Uradni list RS, št. 87/12, 109/12).

²⁰ Uradni list RS, št. 51/06-UPB1.

²¹ Uradni list RS, št. 38/07, 85/07; veljala od 27. 4. 2007 do 25. 4. 2008.

²² Uradni list RS, št. 41/08; veljala od 26. 4. 2008 do 24. 4. 2009.

²³ 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).

²⁴ Objavljene v Uradnih listih RS, št. 69/10, 12/11, 67/11, 14/12, 66/12.

standarde ter normative za opravljanje posamezne GJS varstva okolja. V skladu s 7. členom ZGJS mora občina v odlokih (med drugim) opredeliti tudi vire financiranja GJS in način njihovega oblikovanja.

Občina je kot ustanoviteljica javnega gospodarskega zavoda (21. člen ZGJS) ali javnega podjetja (26. člen ZGJS) pristojna za določanje cen storitev GJS. Po 11. členu Zakona o javno-zasebnem partnerstvu skladno s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu določa cene dobrin in storitev javno-zasebnega partnerstva oziroma daje soglasje k njim.

Ker ZVO-1 ne določa nalog, vrst in obsega storitev, ki jih GJS zagotavlja prebivalcem oziroma fizičnim osebam in gospodarskim subjektom (v nadaljevanju: uporabnik GJS), ter načina financiranja oziroma oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja za izvajanje GJS varstva okolja, mora občina skladno z določbami pete alineje prvega odstavka 7. člena ter prvega odstavka 8. člena ZGJS in v povezavi z določbami 59. člena ZGJS v odloku opredeliti način in postopke oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja in drugih storitev. Skladno z določbo 62. člena ZGJS²⁵ pa mora v aktu o ustanovitvi ter koncesijskem aktu opredeliti prihodke, ki izvirajo iz opravljanja teh GJS oziroma so posledica opravljanja GJS in izvajalcu GJS zagotavljajo financiranje dodeljenih nalog.

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 ter da je morala občina razliko med prihodki in stroški posebnih storitev nameniti za investicije v infrastrukturo za izvajanje GJS. Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen 2009 pa je v 8. členu določal, da se morajo prihodki, ki jih je izvajalec dosegel s prodajo navedenih posebnih storitev, v kalkulaciji lastne cene storitve GJS varstva okolja (v delu cene, ki se nanaša na ceno izvajanja GJS) upoštevati kot odbitne postavke, tako da je moral presežek prihodkov nad odhodki izvajanja teh storitev (ali neto prihodek) pokrivati stroške in zniževati ceno storitve teh GJS.

Učinkovitost občine pri reguliranju cen storitev GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012 smo presojali tako, da smo ocenjevali splošne občinske akte, pri čemer smo obravnavali:

- način in postopke (mehanizem) za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja oziroma:
 - obveznosti ali naloge posamezne GJS varstva okolja, zaradi katerih nastajajo upravičeni stroški (oziroma so povzročitelji ali vir stroškov GJS) ter ki opredeljujejo stroškovni okvir (vsebino/vrste, obseg in funkcionalne (namenske) skupine izvornih stroškov²⁶) oziroma stroškovne elemente cen storitev teh GJS;
 - storitve (oziroma stroškovne nosilce) posamezne GJS varstva okolja, ki se opravljajo in zaračunavajo uporabniku GJS;
 - postopke ter stroškovne in druge sestavine oziroma parametre (kriterije, merila) za oblikovanje (izračun) cen storitev GJS varstva okolja tako, da oblikovane cene zagotavljajo vračilo prekomernega ali pokritje prenizkega nadomestila za izvajanje teh GJS, dodeljenega izvajalcu GJS;

²⁵ 62. člen ZGJS določa, da se prihodki javnega gospodarskega zavoda, javnega podjetja ali koncesionarja, ki izvirajo iz opravljanja GJS, določijo z aktom o ustanovitvi javnega zavoda oziroma javnega podjetja, s koncesijskim aktom ali s pogodbo o vlaganju javnega kapitala.

²⁶ 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)).

- način in postopke za določanje cen storitev GJS varstva okolja oziroma mehanizem za nadziranje financiranja GJS varstva okolja ter ocenjevanje in določanje obsega dodeljenega prekomernega ali prenizkega nadomestila za izvajanje teh GJS (s ceno storitve GJS);
- nadzor financiranja in načina oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja.

2.1 Normativni okvir za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja

Temeljno podlago za ureditev načina financiranja oziroma oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja v občinskih predpisih so v obdobju od leta 2008 do leta 2012 predstavljali pravilnik o oblikovanju cen 2008, pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen 2009 ter Slovenski računovodski standardi²⁷ (v nadaljevanju: SRS (2006)), ki določajo pravila o računovodenju gospodarske dejavnosti (to je načrtovanje, merjenje in oblikovanje denarno in v naravnih merskih enotah izraženih podatkov o stanju in spremembah gospodarskih kategorij) ter dopolnjujejo in podrobneje opredeljujejo določbe in opredelitve gospodarskih kategorij v predpisih o načinu financiranja dejavnosti GJS.

Poleg tega je normativni okvir za ureditev reguliranja cen storitev GJS varstva okolja predstavljala Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti²⁸ (v nadaljevanju: PES), ki jo je s 1. 12. 2009 nadomestila Pogodba o delovanju Evropske unije²⁹ (v nadaljevanju: PDEU), ter na njuni podlagi sprejeta pravila, ki se nanašajo na notranji trg³⁰, varstvo konkurence in državno pomoč, vključno s sodno prakso Sodišča Evropske unije, ki je odločilno prispevala k oblikovanju evropskega normativnega okvira³¹.

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 jih pravila o notranjem trgu in konkurenci iz PES oziroma PDEU ne vključujejo. 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 pooblastilom in na podlagi merila splošnega interesa, s čimer se zagotovi, da se služba opravlja pod pogoji, ki omogočajo izpolnjevanje njene naloge³².

Po prvem odstavku 87. člena PES oziroma prvem odstavku 107. člena PDEU je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica (ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih ali občinskih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko

²⁷ 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).

²⁸ UL C, št. 321 z dne 29. 12. 2006.

²⁹ UL C, št. 83 z dne 30. 3. 2010.

³⁰ Ali na pravico do ustanavljanja podjetij (49. člen PDEU) in svobodno opravljanje storitev (56. člen PDEU).

³¹ Zadeva št. C-280/00 z dne 24. 7. 2003 – Altmark Trans GmbH (v nadaljevanju: zadeva Altmark).

³² 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.

izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga³³), nezdržljiva z notranjim trgov, 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 predstavlja zadeva Altmark, v kateri je sodišče odločilo, da nadomestilo³⁴ 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 naročil³⁵, 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 podjetju³⁶.

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 trgov. Pogoji (merila)

³³ Ožje je izraz državna pomoč opredeljen v 3. členu ZJF, 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.

³⁴ 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).

³⁵ 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).

³⁶ Pojem dobro vodeno podjetje vključuje upoštevanje nacionalnih, mednarodnih ali računovodskih standardov Evropske unije.

iz zadeve Altmark predstavljajo tudi temeljne usmeritve za sistemsko enotno ureditev oblikovanja, določanja in nadziranja cen storitev GJS v slovenskem pravnem redu zaradi izoginitve 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/ES³⁷ (v nadaljevanju: odločba Komisije), ki je določala pogoje za presojo združljivosti državne pomoči v obliki nadomestila³⁸ za javne storitve z drugim odstavkom 86. člena PES, ki je ni bilo treba predhodno priglasiti Evropski komisiji³⁹, če so bili izpolnjeni določeni pogoji v navedeni odločbi, in
- Okvirom Skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve⁴⁰ (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 gospodarsko⁴¹ in negospodarsko dejavnostjo⁴², razmerje med pravili o državni pomoči in 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

³⁷ Odločba Komisije z dne 28. 11. 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.

³⁸ V odločbi komisije pojem nadomestilo ni bil obrazložen.

³⁹ 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.

⁴⁰ UL C, št. 297 z dne 29. 11. 2005.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

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 pomena, 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/EU⁴³ (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 priglasijo v skladu s tretjim odstavkom 108. člena PDEU.

- Sporočilo Komisije – Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve (2011)⁴⁴ (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 storitve⁴⁵ (tako imenovano metodologijo NAC⁴⁶);
 - 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 storitve⁴⁷, in
 - zahtevo, da izvajalci SSGP spoštujejo Direktivo Komisije 2006/111/ES o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij⁴⁸.

⁴³ 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.

⁴⁴ UL C, št. 8 z dne 11. 1. 2012.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Angl.: *Net Avoided Cost*.

⁴⁷ To vključuje spoštovanje načel preglednosti, enakega obravnavanja in nediskriminacije, ki izhajajo neposredno iz PDEU in sekundarnega prava Evropske unije.

⁴⁸ UL L, št. 318 z dne 17. 11. 2006.

V skladu z metodologijo NAC⁴⁹ se dejanski ali pričakovani neto stroški⁵⁰, 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 mogoče⁵¹.

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 pomena⁵² (v nadaljevanju: uredba *de minimis* za SSGP), ki določa, da se za pomoč *de minimis*⁵³ 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.

Občina je morala s splošnimi akti 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 zagotovila 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 je morala občina upoštevati tudi pravila o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve v odločbi Komisije oziroma sklepu Komisije, ki določata štiri kumulativne pogoje ali merila iz sodbe v zadevi Altmark, ki morajo biti izpolnjena, da nadomestilo za javne storitve (oziroma prihodek izvajalca GJS, dosežen z regulirano ceno storitve GJS) ne pomeni državne pomoči po 87. členu PES oziroma 107. člena PDEU, oziroma pogoje,

⁴⁹ 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).

⁵⁰ 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).

⁵¹ 25. točka okvira Unije.

⁵² UL L, št. 114 z dne 26. 4. 2012.

⁵³ Pomeni manjši znesek pomoči, ki nima potencialnega vpliva na konkurenco in trgovino med državami članicami.

pod katerimi je državna pomoč dodeljena podjetju, pooblaščenem za opravljanje SSGP (storitev GJS), združljiva z notranjim trgov in izvzeta iz obveznosti priglasitve Evropski komisiji. Iz določb 4. člena odločbe Komisije in 4. člena sklepa Komisije izhaja, da je morala občina s splošnimi akti urediti način financiranja GJS varstva okolja (s ceno storitve GJS in sredstvi občinskega proračuna) oziroma določiti zlasti:

- naravo oziroma vsebino in trajanje obveznosti (nalog) GJS;
- podjetje (izvajalca GJS) in ozemlje ali področje, na katerem se izvaja GJS;
- vrsto vseh izključnih ali posebnih pravic, ki jih je dodelila izvajalcu GJS;
- parametre oziroma opis mehanizma nadomestila in meril za izračun, nadzor in pregled nadomestila;
- dogovore oziroma mehanizem za preprečevanje kakršnega koli prekomernega nadomestila in za njegovo vračilo (izterjavo);
- v skladu s točko f) 4. člena tudi sklic na sklep Komisije.

V skladu z določbami 5. člena odločbe Komisije in 5. člena sklepa Komisije je morala občina pri urejanju načina financiranja GJS varstva okolja upoštevati predvsem, da:

- znesek nadomestila ne sme presežati zneska, ki je nujen za pokrivanje (neto) stroškov (oziroma presežka stroškov nad prihodki), nastalih pri izpolnjevanju obveznosti GJS, vključno z zmernim dobičkom;
- mora izračun upravičenih stroškov temeljiti na splošno veljavnih načelih stroškovnega računovodstva;
- prihodek, ki se upošteva v izračunu nadomestila, vključuje celotni prihodek, ki ga je ustvarila SSGP (oziroma storitev GJS), in tudi prihodke drugih dejavnosti (katerih storitve niso SSGP in ki jih izvajalec GJS ne bi izvajal, če mu ne bi bila dodeljena pravica za izvajanje GJS) ter druge ugodnosti oziroma prihodke iz državnih sredstev.

V skladu s SRS 16 (2006), ki se je uporabljal v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri knjigovodskem evidentiranju, obračunavanju in razkrivanju poslovnih stroškov v stroškovnem računovodstvu, se stroški pripoznajo po stroškovnih mestih⁵⁴ in stroškovnih nosilcih⁵⁵ 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 vrstah⁵⁶ so lahko neposredni ali posredni stroški⁵⁷ stroškovnih mest in stroškovnih nosilcev; stroški, ki se zberejo na različnih stroškovnih mestih, so že stroški po namenskih

⁵⁴ 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)).

⁵⁵ 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)).

⁵⁶ Stroški materiala, stroški storitev, stroški amortizacije, stroški dela in stroški dajatev ter lahko tudi finančni stroški.

⁵⁷ 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.

(funkcionalnih) skupinah. Stroški po izvornih vrstah se razporejajo po stroškovnih mestih, ki omogočajo najmanj ločeno spremljanje stroškov proizvodnje, stroškov nakupovanja, stroškov prodaje in stroškov skupnih služb ter tudi kasnejše ločeno ugotavljanje stroškov po področnih in območnih odsekih oziroma mestih odgovornosti⁵⁸ in poslovno-izidnih mestih odgovornosti⁵⁹. 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 procesa⁶⁰. 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 cen⁶¹. 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 podjetja⁶².

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

- vse neposredne stroške, nastale zaradi proizvodnje ali izdelave proizvoda oziroma opravljanja storitev,
- ustrezen del posrednih stroškov⁶³ in
- dobiček.

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 kalkulacijo⁶⁴ 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.

⁵⁸ 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)).

⁵⁹ 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 (2006) in SRS 23.8–11 (2006)).

⁶⁰ SRS 16.2–4, SRS 16.7. in SRS 16.21 (2006).

⁶¹ SRS 16.11 (2006).

⁶² SRS 16.31 (2006).

⁶³ 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 vnaprej opredeljenih kriterijev ali sodil (ključev).

⁶⁴ 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)).

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 (2006) in SRS 18 (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 prihodki⁶⁵ 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 SSGP) in vseh drugih prihodkov oziroma ugodnosti iz državnih sredstev.

V skladu s SRS 35 (2006), ki je obravnaval posebnosti računovodenja na področju izvajanja GJS, mora javno podjetje (to so po tem standardu vse pravne osebe, ki opravljajo GJS) posebej izkazovati sredstva, ki se uporabljajo neposredno za opravljanje posameznih GJS (in po posamezni GJS), in posebej sredstva, ki se uporabljajo neposredno za opravljanje drugih dejavnosti. Kadar je javno podjetje opravljalo več dejavnosti, je moralo stroške in odhodke izkazovati po posameznih GJS in drugih dejavnostih;

⁶⁵ Neto prihodek je vrednost presežka prihodkov nad odhodki.

za vsako GJS je moralo oblikovati poslovno-izidno mesto, za katero je ločeno ugotavljalo prihodke ter na njem nastale in njemu prisojene stroške. Poleg tega je moralo javno podjetje določiti ustrezne stroškovne nosilce in nanje na podlagi izračunov razporejati stroške⁶⁶, Računovodske usmeritve v SRS 35.20–21 (2006) so določale, da so prihodki javnega podjetja vsi zneski od prodaje proizvodov oziroma storitev ne glede na to, kdo je plačnik, ter da prispevki, takse oziroma druga plačila, ki jih je javno podjetje na podlagi zakona pobiralo 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 nastanejo stroški oziroma odhodki, za pokritje katerih so bile dane. Po SRS 35.22 (2006) je javno podjetje uvrščalo med prihodke od poslovanja 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, pa je javno podjetje uvrščalo med prihodke, ko so nastali stroški oziroma odhodki, za pokritje katerih so bili zbrani. Po SRS 35.24–25 (2006) je moralo javno podjetje 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 moralo javno podjetje predstaviti v pojasnilih k računovodskim izkazom. Med drugim je moralo javno podjetje v pojasnilih k računovodskim izkazom predstaviti tudi prikaz pokrivanja izgube ali razporejanja dobička iz opravljanja GJS in prikaz sodil, s katerimi so bila na posamezne GJS in druge dejavnosti razporejena sredstva, obveznosti do njihovih virov, prihodki in odhodki.

Navedene računovodske usmeritve iz SRS (2006) je morala upoštevati tudi občina pri opredelitvi metodike oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja v občinskem predpisu. Iz odločbe Komisije oziroma sklepa Komisije oziroma pogojev (meril) iz zadeve Altmark izhaja, da je morala občina s pravnimi normami opredeliti:

- obveznosti ali naloge izvajalca GJS, ki opredeljujejo stroškovni okvir oziroma vrste in obseg stroškov posamezne dejavnosti, in storitve posamezne GJS varstva okolja (oziroma poslovno-izidno mesto in stroškovne nosilce);
- stroškovne, postopkovne in druge parametre za izračun 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 vračilo prekomernega ali pokritje prenizkega nadomestila za izvajanje 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 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.

⁶⁶ SRS 35.2 (2006), SRS 35.16–17 (2006).

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 4. člena 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 obdobje⁶⁷	→ → 1 leto → 2 leti → 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	→ <ul style="list-style-type: none"> ⊖ Posebne postavke, ki v predračunski kalkulaciji <i>znižujejo</i> ceno storitve GJS: <ul style="list-style-type: none"> - presežek prihodkov iz preteklega obračunskega obdobja - neupravičeni stroški - neupoštevani prihodki ⊕ Posebne postavke, ki v predračunski kalkulaciji <i>povišujejo</i> ceno storitve GJS: <ul style="list-style-type: none"> - primanjkljaj prihodkov iz preteklega obračunskega obdobja - neupoštevani stroški - neupravičeni prihodki
(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 (2006), SRS 18 (2006), SRS 20 (2006), SRS 23 (2006), sklep Komisije, okvir Unije.

⁶⁷ Časovno obdobje, za katero se sestavlja predračunska kalkulacija cene storitve GJS oziroma v katerem je načrtovana uporaba oblikovane cene.

2.1.1 Občinski predpisi o izvajanju in financiranju GJS varstva okolja

Občina je opredelila način izvajanja in financiranja GJS varstva okolja z Odlokom o gospodarskih javnih službah v Občini Šmarje pri Jelšah⁶⁸ (v nadaljevanju: odlok o GJS v Občini Šmarje pri Jelšah), odloki o načinu izvajanja posamezne GJS varstva okolja in drugimi akti (pravilnik, sklep).

2.1.1.1 Odlok o GJS v Občini Šmarje pri Jelšah

V 11. členu odlok o GJS v Občini Šmarje pri Jelšah določa, da se GJS financirajo s ceno proizvodov in storitev in iz proračunskih sredstev občine. Za financiranje GJS se lahko uvedejo davki in takse. V 13. členu pa ta odlok določa, da se z odlokom, ki opredeljuje način in obliko opravljanja posamezne ali več javnih služb, lahko predpiše tudi drugačen način oziroma vir financiranja.

Občina v tem odloku ni določila načina in postopka za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja oziroma mehanizma za uravnavanje upravičenih stroškov in prihodkov GJS varstva okolja s ceno storitev teh GJS zaradi preprečevanja tveganja za dodeljeno državno pomoč izvajalcu GJS in za zagotavljanje zadostnega financiranja teh GJS. S tem občina ni opredelila regulacijskega obračunskega obdobja, vrst in načina oblikovanja upravičenih stroškovnih elementov cene storitev GJS varstva okolja⁶⁹, odbitnih postavk, ki znižujejo ceno storitev teh GJS, ter posebnih postavk v kalkulaciji teh cen, ki zagotavljajo uravnavanje prihodkov in stroškov teh GJS oziroma vračilo prekomernega ali pokritje prenizkega nadomestila za izvajanje teh GJS, dodeljenega izvajalcu GJS, s ceno storitve GJS. Tako občina tudi ni opredelila posameznih finančnih virov teh GJS iz proračuna občine in načina njihovega oblikovanja.

Zaradi tega si občina tudi ni zagotovila temeljne podlage za nadziranje oblikovanih cen storitev GJS varstva okolja, za ocenjevanje in določanje presežka ali primanjkljaja prihodkov in za nadziranje obsega potrebnih proračunskih finančnih virov za izvajanje posamezne GJS v postopku določanja cen storitev teh GJS. S tem je občina prepustila izvajalcu GJS, da samostojno načrtuje vrste in obseg upravičenih stroškov in prihodkov GJS varstva okolja ter da sam oblikuje cene storitev teh GJS.

Priporočilo

Občina naj v odloku o GJS v Občini Šmarje pri Jelšah ali drugem aktu občine opredeli pravila oblikovanja, določanja in nadzora cen storitev GJS varstva okolja (opredelitev regulacijskega obračunskega obdobja; določitev rokov za predložitev predlogov za spremembo cen storitev GJS; določitev višine donosa na vložena sredstva, ki pripada izvajalcu GJS; preverjanje elaboratov o oblikovanju cene izvajanja storitev javne službe).

⁶⁸ Uradni list RS, št. 9/96, 19/97.

⁶⁹ To je stroškov po izvornih vrstah (amortizacija, stroški materiala, stroški dela, stroški storitev, finančni stroški, drugi stroški) in dobička, ki pripada izvajalcu GJS, ter poslovnih predpostavk o količinah in cenah za izračunavanje posameznega stroškovnega elementa ter sodil za razporejanje posrednih (proizvajalnih in splošnih) stroškov na stroškovna mesta in stroškovne nosilce (oziroma storitve GJS varstva okolja).

2.1.2 Naloge in cene storitev 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 urejali Pravilnik o oskrbi s pitno vodo⁷⁰ ter Zakon o vodah⁷¹ in njegovi podzakonski predpisi. V prvem odstavku 22. člena je Pravilnik o oskrbi s pitno vodo določal naslednji obseg nalog GJS oskrbe s pitno vodo, ki jih je moral zagotavljati upravljavec javnega vodovoda (ali izvajalec GJS) na celotnem oskrbovalnem območju:

- oskrba s pitno vodo vsem uporabnikom storitev javne službe pod enakimi pogoji v skladu s predpisi, ki urejajo pitno vodo in storitve javnih služb;
- 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;
- 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 dejavnost.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so uporabniki GJS oskrbe s pitno vodo na območju občine plačevali storitev oskrbe s pitno vodo glede na izmerjeno ali ocenjeno količino odvzete pitne vode iz javnega vodovodnega sistema in tudi glede na zmogljivost priključka na vodovodno omrežje. Tabela 3 prikazuje zadnje veljavne cene ali tarife storitve oskrbe s pitno vodo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ki jih je določila občina oziroma izvajalci GJS pred ali v obdobju od leta 2008 do leta 2012.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 35/06, 41/08. Pravilnik je nehal veljati (razen določb 9. in 10. člena) 1. 1. 2013 z uveljavitvijo Uredbe o oskrbi s pitno vodo (Uradni list RS, št. 88/12).

⁷¹ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12.

Tabela 3: Cene (tarife) storitve oskrbe s pitno vodo v obdobju od leta 2008 do leta 2012

Občina	Začetek veljavnosti cene	Cena oskrbe s pitno vodo ali vodarina v evrih na kubični meter		Priključna moč ¹⁾ v evrih na mesec	Omrežnina v evrih na mesec	Vodno povračilo v evrih na kubični meter
		Nediferencirana cena				
		Gospodinjstvo	Gospodarstvo			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Občina Šmarje pri Jelšah	1. 6. 2010	0,4354			1,8066	0,0726

Opomba: ¹⁾ Priključna moč je ločena obračunska postavka, ki se izračuna kot zmnožek nazivnega pretoka v priključek vgrajenega vodomera in določene konstante (K1) ter se plačuje mesečno glede na zmogljivost priključka in ne glede na količino porabljene vode v posameznem mesecu.

Viri: sklepi občine, ceniki izvajalcev GJS.

Občina je v občinskih predpisih, ki urejajo način izvajanja in financiranja GJS oskrbe s pitno vodo, poleg cene storitve oskrbe s pitno vodo opredelila tudi obvezno mesečno pavšalno plačilo uporabnika GJS, in sicer števnino z vzdrževalnino⁷² v višini 4,21 evra.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so način izvajanja in financiranja GJS oskrbe s pitno vodo na območju občine, poleg odloka o GJS v Občini Šmarje pri Jelšah, urejali:

- Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah⁷³,
- Sklep o povišanju cen osnovnih komunalnih storitev v Občini Šmarje pri Jelšah⁷⁴,
- Sklep o povišanju cen vodarine⁷⁵,
- Sklep o določitvi cen oskrbe s pitno vodo⁷⁶.

V 5. členu je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določil, da GJS oskrbe s pitno vodo obsega naslednje storitve:

- oskrbo s pitno vodo vsem uporabnikom GJS pod enakimi pogoji v skladu s predpisi, ki urejajo oskrbo s pitno vodo;
- pridobivanje podatkov o odvzemanju pitne vode iz javnega vodovoda zaradi obračuna storitev GJS;
- vzdrževanje objektov in opreme javnega vodovoda;
- nadzor priključkov stavb na sekundarni vodovod;
- vzdrževanje priključkov stavb na sekundarni vodovod;

⁷² Števnina z vzdrževalnino je pavšalno mesečno plačilo za zamenjavo vodomero in vzdrževanje priključkov.

⁷³ Uradni list RS, št. 113/07; veljal do 3. 3. 2014, ko ga je nadomestil Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje, Bistrica ob Sotli in Poljčane, Uradni list RS, št. 12/14.

⁷⁴ Št. 03212-0072/2008 z dne 18. 7. 2008.

⁷⁵ Št. 03212-0040/2007 z dne 6. 6. 2007.

⁷⁶ Št. 03212-0064/2009 z dne 16. 10. 2009.

- 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 vodovodnega dovoljenja za rabo vode iz vodnih virov;
- označevanje vodovodnih 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 pripravo občinskega programa razvoja vodovodnega sistema;
- izdelavo programa ukrepov v primeru izrednih dogodkov v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- redno preverjanje podatkov o stavbah, ki so priključene na javni vodovod, v katastru stavb z dejanskim stanjem stavb na oskrbovalnem območju;
- vodenje katastra javnega vodovoda;
- posredovanje zbirnih podatkov iz katastra javnega vodovoda v zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture;
- vodenje evidenc v skladu s pravilnikom, ki ureja oskrbo s pitno vodo.

V 16. členu je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določal, da mora izvajalec GJS:

- zagotavljati obratovanje javnega vodovoda;
- načrtovati in izvajati vzdrževalna dela na javnem vodovodu;
- izdelovati projektne naloge, ki obsegajo pisno in slikovno gradivo z usmeritvami, kako naj projektant izdelata projektno dokumentacijo ukrepov na javnem vodovodu;
- izdelovati programske rešitve, ki obsegajo pisno in slikovno gradivo z usmeritvami in rešitvami za izvedbo javnega vodovoda v okviru opremljanja zemljišč za gradnjo;
- izvajati strokovni nadzor nad gradnjo omrežja, objektov in naprav javnega vodovoda;
- vzdrževati priključke stavb na sekundarni vodovod;
- izvajati nadzor nad montažo vodovodnega priključka v primeru, da izvede montažo drugi izvajalec del montaže vodovodnega priključka s priznano usposobljenostjo;
- vzdrževati in zamenjevati obračunske vodomere skladno s predpisi o meroslovju;
- izvajati notranji nadzor skladno s predpisi o pitni vodi;
- obveščati uporabnike o času trajanja in ukrepih ob prekinitvah dobave vode ali o spremembah kakovosti vode prek sredstev javnega obveščanja ali neposredno;
- voditi kataster in druge evidence in omogočati občini dostop do podatkov iz katastra;
- odčitavati obračunske vodomere in obračunavati porabljeno vodo;
- izvajati javna pooblastila;
- na javnem vodovodnem omrežju preizkušati in vzdrževati hidrante za zagotavljanje oskrbe z vodo;
- nadzorovati izvajalce del pri gradnji gospodarske infrastrukture ter lastnike ali uporabnike zasebnih zemljišč v delu, kjer poteka javni vodovod;
- dvigovati raven odpornosti vodovodnega omrežja na naravne in druge nesreče;
- izvajati priprave za hitro ponovno vzpostavitev delovanja vodovodnega omrežja po naravnih in drugih nesrečah oziroma priprave za nadomestno oskrbo z vodo in v okviru priprav izdelati ustrezne načrte zaščite in reševanja ter načrte dejavnosti;

- izvajati nadomestno oskrbo z vodo ob prekinitvah dobave;
- voditi evidence o stavbah in opremi priključkov stavb na sekundarni vodovod in trasah teh priključkov;
- izvajati druge obveznosti iz navedenega odloka.

V 41. členu pa je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določil, da se GJS oskrbe s pitno vodo financira:

- s ceno storitev GJS,
- iz proračuna občine in
- z drugimi finančnimi viri.

2.1.2.1 Cene oskrbe s pitno vodo

V drugem odstavku 41. člena je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določil, da se cena za izvajanje GJS določa skladno s predpisi, ki urejajo oblikovanje cen GJS, ter da ceno oblikuje izvajalec GJS, pregleda in potrdi pa jo pristojni organ.

Občina v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila sestavin cene (vrste plačil ali tarif) oskrbe s pitno vodo⁷⁷ in načina njihovega oblikovanja skladno z določbami pravilnika o oblikovanju cen 2008 ali pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009 in v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS. S tem občina tudi ni upoštevala 35. člena pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009, ki določa, da morajo občine uskladiti svoje predpise z določbami tega pravilnika najkasneje do 31. 12. 2010.

Na območju občine sta tako do 31. 5. 2010 (oziroma do uveljavitve določenih cen oskrbe s pitno vodo na podlagi pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009) za obračunavanje storitev oskrbe s pitno vodo veljali diferencirani ceni oskrbe s pitno vodo za gospodinjstva in gospodarske subjekte, to je glede na pravni status uporabnika GJS, za kar ni bilo pravne podlage v občinskem predpisu niti v pravilniku o oblikovanju cen 2008 oziroma pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen 2009, ki določa, da cene storitev izvajalca med uporabniki ali skupinami uporabnikov za istovrstne storitve izvajanja javnih služb ne smejo biti diferencirane, razen če ti dokazljivo povzročajo različne stroške, kar pa občina ni izkazala.

2.1.2.2 Prekomerna poraba vode

V 19. členu je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določal, da izvajalec GJS meri količino porabljene vode v kubičnih metrih z obračunskimi vodomeri ter da za porabljeno vodo izstavi račun uporabniku GJS na podlagi odčitane količine porabljene vode ali ocenjene količine porabe vode v daljšem časovnem obdobju, če ni mogoča meritev z vodomerom.

Občina v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila spodbujevalnega mehanizma za zmanjšanje količin porabljene vode oziroma diferencirane cene oskrbe s pitno vodo zaradi prekomerne porabe vode in načina njenega oblikovanja v skladu z določbami 10. člena pravilnika o oblikovanju cen 2008 ali 16. člena pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009, ki določa, da se cena za prekomerno porabo vode oblikuje v 50 odstotkov večji vrednosti od cene za običajno porabo vode.

⁷⁷ Omrežnine in vodarine oziroma omrežnine, cene storitve GJS in vodnega povračila.

2.1.2.3 Finančni viri GJS iz proračuna občine

V prvem odstavku 41. člena je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določal, da se GJS oskrbe s pitno vodo financira tudi s sredstvi občinskega proračuna.

Občina v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za financiranje GJS oskrbe s pitno vodo iz občinskega proračuna, ter vrst teh finančnih virov in načina njihovega oblikovanja v skladu s 7. in 8. členom ZGJS. S tem občina tudi ni opredelila načina zagotavljanja in uravnavanja prihodkov GJS oskrbe s pitno vodo zaradi nastalih izgub oziroma določene prenižke cene storitev oskrbe s pitno vodo.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2014 sprejela Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje, Bistrica ob Sotli in Poljčan, v katerem je v 24. členu določila, da bo zagotovila lastna sredstva za izvajanje GJS, če cena storitev GJS ne bo zadoščala za pokritje vseh stroškov izvajanja GJS in predpisanega donosa.

2.1.2.4 Strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge občine

V 4. členu je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določil, da mora izvajalec GJS sprejeti tehnični pravilnik, ki bo določal podrobnejša navodila in tehnične normative za gradnjo, priključevanje, uporabo in vzdrževanje javnega vodovoda, in sicer v roku šestih mesecev od uveljavitve navedenega odloka (to je do 26. 6. 2008). Poleg tega je v 16. členu ta odlok določil, da mora izvajalec GJS v zvezi z izvajanjem GJS:

- izdelovati projektne naloge, ki obsegajo pisno in slikovno gradivo z usmeritvami, kako naj projektant izdelata projektno dokumentacijo ukrepov na javnem vodovodu;
- izdelovati programske rešitve za izvedbo javnega vodovoda v okviru opremljanja zemljišč za gradnjo;
- izvajati strokovni nadzor nad gradnjo omrežja, objektov in naprav javnega vodovoda.

2.1.2.4.a Občina je z navedenimi določbami tega odloka na izvajalca GJS prenesla svoje strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge iz 12. člena ZGJS oziroma opredelila naloge (dejavnost) izvajalca GJS, za katere pa v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila načina financiranja (oziroma finančnega vira iz občinskega proračuna in načina njegovega oblikovanja) v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS. Iz tega izhaja, da so stroški teh nalog namesto občinskega proračuna neupravičeno bremenili izvajalca GJS oziroma ceno oskrbe s pitno vodo.

2.1.2.4.b Občina je v 31. členu pogodbe o najemu infrastrukture in izvajanju GJS določila, da ji mora izvajalec GJS brezplačno svetovati glede dolgoročnega razvoja infrastrukturnih omrežij ter sestavljati dolgoročne načrte za vlaganja v infrastrukturo in letne programe obnovenih in razširitvenih investicij. Poleg tega je občina z določbami v 38. in 39. členu te pogodbe izvajalca GJS pooblastila za vodenje investicij v javno infrastrukturo (priprava investicijske dokumentacije, izvajanje javnih naročil, izvajanje investicijskih del in nadziranje investicij), pri tem pa ni opredelila načina financiranja teh nalog iz občinskega proračuna.

2.1.2.5 Vodenje katastra vodovodnega omrežja in posredovanje podatkov v zbirni kataster

Občina je v 5. členu Odloka o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določila, da GJS oskrbe s pitno vodo med drugim obsega tudi vodenje katastra vodovodnega omrežja. Občina je v skladu z

navedenim členom v prvem in drugem odstavku 23. člena tega odloka tudi določila, da se izvajalcu GJS podeli javno pooblastilo za uskladitev obstoječega, delno vzpostavljenega katastra in vodenje katastra javnega vodovoda in da bo financirala uskladitev obstoječega, delno vzpostavljenega katastra v deležu, ki se bo določil v dogovoru z ostalimi občinami, lastnicami izvajalca GJS.

Vodenje katastra javnega vodovoda je po določbi 18. točke 22. člena Pravilnika o oskrbi s pitno vodo izrecno izvzeto iz obsega storitev GJS, ki jih mora na oskrbovalnem območju zagotavljati izvajalec GJS. Na podlagi 26. člena Zakona o geodetski dejavnosti⁷⁸ (v nadaljevanju: ZGeoD) oziroma 35. člena ZGeoD-1 je vodenje in vzdrževanje katastra komunalnih naprav naloga lokalne geodetske službe, občina pa lahko brez javnega razpisa vzpostavitve, vodenje in vzdrževanje posameznega katastra javne infrastrukture poveri izvajalcu javne službe, ki upravlja z omrežji in objekti te gospodarske infrastrukture, in določi način financiranja vzpostavitve, vodenja in vzdrževanja tega katastra ter predpisanega posredovanja podatkov.

Ukrep občine

Občina je v letu 2014 sprejela Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje, Bistrica ob Sotli in Poljčane, v katerem je v 31. členu določila obvezne storitve GJS oskrbe s pitno vodo, vendar med njimi ni določila storitev vodenja katastra javnega vodovoda.

2.1.2.5.a V 23. členu Odloka o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah je občina na podlagi določb drugega odstavka 89. člena Zakona o prostorskem načrtovanju⁷⁹ (v nadaljevanju: ZPNačrt) in 26. člena ZGeoD oziroma 35. člena ZGeoD-1 pooblastila izvajalca GJS oskrbe s pitno vodo za vodenje katastra javnega vodovoda, pri tem pa občina v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila načina financiranja te naloge iz proračuna občine.

Občina je zagotovila financiranje nalog vodenja in vzdrževanja katastra javnega vodovoda s pogodbo o upravljanju objektov, naprav in opreme, potrebne za opravljanje dejavnosti GJS oskrbe s pitno vodo, z dne 21. 6. 2007 in pogodbo o najemu in izvajanju GJS varstva okolja z dne 3. 1. 2010, ki sta določali, da mora izvajalec GJS stroške vodenja in vzdrževanja katastra evidentirati ločeno na posebnem stroškovnem mestu, občina pa zagotavlja sredstva iz proračuna za pokrivanje teh stroškov na podlagi dokumentiranih zahtevkov v roku 30 dni po prejemu zahtevka.

Ukrep občine

Občina je v letu 2014 sprejela Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje, Bistrica ob Sotli in Poljčane, v katerem je v 36. členu določila, da se vodenje katastra javnega vodovoda zagotavlja v okviru posebne javne službe, stroški vodenja katastra pa se v skladu s predpisi krijejo iz proračunskih sredstev.

Občina je v Odloku o oskrbi s pitno vodo na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje, Bistrica ob Sotli in Poljčane določila, da se stroški vodenja katastra krijejo iz proračunskih sredstev, ni pa opredelila načina financiranja teh stroškov.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 8/00, 45/08. V letu 2010 je začel veljati nov Zakon o geodetski dejavnosti (v nadaljevanju: ZGeoD-1; Uradni list RS, št. 77/10).

⁷⁹ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12. 89. člen ZPNačrt določa, da vodenje katastra gospodarske javne infrastrukture zagotavljajo občine in ministrstva, v delovna področja katerih sodijo posamezna omrežja in objekti gospodarske javne infrastrukture.

2.1.2.6 Določanje projektnih pogojev in izdajanje soglasij po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora

V 22. členu je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje določal, da izvajalec GJS izdaja smernice za načrtovanje predvidene prostorske ureditve, mnenja k dopolnjenim predlogom prostorskega akta, določa projektne pogoje in izdaja soglasja k projektnim rešitvam, s čimer je občina na izvajalca GJS prenesla svoje naloge po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora oziroma strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge iz 12. člena ZGJS.

Občina v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila načina financiranja dodeljenih javnih pooblastil izvajalcu GJS po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora, to je finančnega vira iz občinskega proračuna in načina njegovega oblikovanja v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS. Občina z izvajalcem GJS tudi ni sklenila pogodbe o prenosu, izvajanju in financiranju nalog po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora, iz česar izhaja, da so nastali stroški izdajanja smernic, mnenj in soglasij ter določanja projektnih pogojev neupravičeno bremenili izvajalca GJS oziroma ceno storitev GJS oskrbe s pitno vodo.

2.1.2.7 Odvzem vode iz hidrantov

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 Zakona o varstvu pred požarom⁸⁰. V prvem odstavku 22. člena je Pravilnik o oskrbi s pitno vodo med drugim določal, da je vzdrževanje javnega hidrantnega omrežja obveznost (naloga) GJS oskrbe s pitno vodo. V prehodni določbi 38. člena pa je ta pravilnik določal, da mora 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 izvaja GJS, pri čemer so morali biti stroški za to vzdrževanje in zagotavljanje vode opredeljeni v programu oskrbe s pitno vodo in pokriti iz občinskega proračuna. Občina v Odloku o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah v skladu z določbo 38. člena Pravilnika o oskrbi s pitno vodo ni določila, da se stroški za vzdrževanje javnega hidrantnega omrežja pokrijejo iz občinskega proračuna.

V 28. členu je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določal, da lahko uporabnik GJS odvzame vodo iz hidrantov na javnem vodovodu za čiščenje občinskih cest, zalivanje zelenic, izpiranje kanalov, utrjevanje cestišč ali druga gradbena dela, za javne prireditve, protiprašno škropljenje občinskih cest in polnjenje cistern le na podlagi predhodnega soglasja izvajalca GJS in če razmere na vodovodnem omrežju dopuščajo tak odvzem vode. V navedenih primerih odvzema vode iz hidrantov sta morala izvajalec GJS in uporabnik GJS skleniti pogodbo o pogojih odvzema in plačilu stroškov porabljene vode. V 29. členu pa je ta odlok določil, da se sme voda iz hidranta brez soglasja izvajalca GJS uporabiti samo za gašenje požarov, izvajanje drugih nalog zaščite, reševanja in pomoči ter zaščitnih ukrepov ob naravnih in drugih nesrečah. V teh primerih je moral uporabnik GJS pisno obvestiti izvajalca GJS o kraju uporabe, času odvzema vode, količini porabljene vode in o morebitnih pomanjkljivostih na hidrantih. Po 31. členu navedenega odloka se je morala poraba vode iz hidrantnega omrežja, ki je zgrajeno kot del vodovodne napeljave uporabnika, registrirati prek obračunskega vodomera.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 3/07-UPB1, 9/11, 83/12.

Občina v tem odloku ali drugem predpisu ni opredelila načina financiranja stroškov porabljene vode iz hidrantov ter stroškov vzdrževanja hidrantnega omrežja v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS.

2.1.2.8 Vzdrževanje vodovodnih priključkov in števina

V 13. členu je Odlok o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Šmarje pri Jelšah določal, da mora priključek stavbe na sekundarni vodovod vzdrževati izvajalec GJS, lastnik ali najemnik stavbe pa mora dopustiti preverjanje izvedbe, delovanja cevovoda in opreme priključka stavbe na sekundarni vodovod ter njegovo vzdrževanje in opravljene storitve javne službe plačati v skladu s tarifo za storitve vzdrževanja priključkov stavb na sekundarni vodovod. Poleg tega je v 38. členu ta odlok določal, da izvajalec GJS vzdržuje obračunske vodomere, skrbi za njihove redne preglede in njihovo zamenjavo ter da uporabnikom mesečno zaračunava števino, ki zajema stroške kontrole, umerjanja, vzdrževanja in zamenjave vodomera. Po določbi v tretjem odstavku 41. člena tega odloka je višino tarif za storitve vzdrževanja priključkov na javni vodovod in vodomeroval moral oblikovati in določiti izvajalec GJS v soglasju s pristojnim občinskim organom.

Občina je s tem odlokom na podlagi 22. člena Pravilnika o oskrbi s pitno vodo določila plačljivi obveznosti lastnika priključka za opravljene storitve GJS, to je tarifo za vzdrževanje priključka in števino. V skladu z določbami 24. člena Pravilnika o oskrbi s pitno vodo pa občina s tem odlokom ali drugim splošnim aktom (tarifnim pravilnikom) ni opredelila načina in postopkov za oblikovanje plačila za vzdrževanje priključka, po katerih je moral uporabnik GJS dopustiti vzdrževanje priključka in opravljene storitve plačati v skladu s tarifo za storitve vzdrževanja priključka stavbe na javni vodovod, temveč je prepustila izvajalcu GJS, da jih oblikuje in predlaga s cenikom. Tako je v obdobju od leta 2008 do leta 2012 cenik storitev GJS oskrbe s pitno vodo na območju občine določal števino z vzdrževalnino ter tudi cene drugih storitev na zahtevo stranke oziroma uporabnika GJS (na primer izredna menjava, priklop ali odklop vodomera in druge intervencijske storitve).

Ukrep občine

Občina je že pričela z načrtom aktivnosti z navedbo rokov za izvedbo zahtevanih aktivnosti ter odgovornih oseb za pripravo in sprejem osnutka sprememb Odloka o oskrbi s pitno vodo na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje, Bistrica ob Sotli in Poljčane. Občina je v načrtu aktivnosti navedla, da je rok za potrditev občinskega predpisa, ki ga sprejme občinski svet občine, 31. 5. 2019. Za pripravo in sprejem občinskega predpisa je odgovorna oseba direktor občinske uprave.

Priporočilo

Občina naj pri oskrbi s pitno vodo v odloku ali drugem splošnem aktu določi način oblikovanja cen obveznih in posebnih storitev oskrbe s pitno (določitev upravičenih stroškov cene storitev javne službe ter upravičenih stroškov cene javne infrastrukture; določitev obsega gospodarske javne infrastrukture, ki se uporablja za izvajanje GJS; opredelitev vrst in načina merjenja prihodkov od posebnih storitev in drugih prihodkov, ki znižujejo ceno storitve GJS).

2.1.3 Naloge in cene storitev GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 sta izvajanje GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode na državni ravni urejala:

- Pravilnik o nalogah, ki se izvajajo v okviru obvezne gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode⁸¹ (v nadaljevanju: pravilnik o odvajanju in čiščenju odpadne vode) in
- Uredba o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode⁸² (v nadaljevanju: uredba o odvajanju in čiščenju odpadne vode).

Podzakonska predpisa sta določala naloge GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode, obveznosti občine in izvajalcev GJS ter standarde komunalne opremljenosti, ki morajo biti izpolnjeni za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode. Po prvem odstavku 10. člena pravilnika o odvajanju in čiščenju odpadne vode so bile naloge te GJS naslednje:

- 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 malih komunalnih čistilnih naprav (v nadaljevanju: MKČN) ter obstoječih greznic pri uporabniku storitev ter njegova obdelava najmanj enkrat na štiri leta;
- prve meritve in obratovalni monitoring za MKČN.

Poleg tega je moral na podlagi drugega odstavka 10. člena pravilnika o odvajanju in čiščenju odpadne vode izvajalec GJS zagotoviti odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode, ki se v javno kanalizacijo odvaja s površin, ki niso javne površine, in industrijske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo, kot posebni storitvi GJS zaradi uporabe objektov javne kanalizacije (oziroma v primeru proste zmogljivosti javne kanalizacije). Uredba o odvajanju in čiščenju odpadne vode, ki je začela veljati 1. 1. 2012, pa je v 2. členu določala naslednje naloge te GJS:

- odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo;
- prevzem komunalne odpadne vode in blata iz nepretočnih greznic, MKČN z zmogljivostjo, manjšo od 50 PE⁸³, in MKČN iz sedmega odstavka 7. člena uredbe;
- čiščenje in obdelava komunalne odpadne vode in blata iz prejšnje alineje na komunalni ali skupni čistilni napravi;
- zagotavljanje izvedbe prvih meritev in obratovalnega monitoringa ali izdelave ocen obratovanja za MKČN z zmogljivostjo, manjšo od 50 PE;
- zagotavljanje izvedbe prvih meritev in obratovalnega monitoringa za MKČN;
- odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo z javnih površin ali streh.

⁸¹ Uradni list RS, št. 109/07, 33/08; prenehal veljati (razen 21. člena) z uveljavitvijo Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode dne 1. 1. 2012, dokončno nehal veljati 1. 1. 2016 z uveljavitvijo Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne vode (Uradni list RS, št. 98/15).

⁸² Uradni list RS, št. 88/11, 8/12; prenehala veljati 1. 1. 2016 z uveljavitvijo Uredbe o odvajanju in čiščenju komunalne vode.

⁸³ PE – populacijski ekvivalent; enota za obremenjevanje vode, izražena z biokemijsko potrebo po kisiku – BPK(5); 1 PE je enako 60 gramov BPK(5) na dan.

Tudi po drugem in tretjem odstavku 2. člena uredbe o odvajanju in čiščenju odpadne vode se storitve odvajanja in čiščenja industrijske in padavinske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo s površin, ki niso javne površine, niso štete kot obvezne storitve GJS, čeprav se je takšna odpadna voda odvajala v javno kanalizacijo in čistila v komunalni ali skupni čistilni napravi. Glede na določbe tretjega in četrtega odstavka 12. člena te uredbe so bile storitve odvajanja in čiščenja industrijske in padavinske odpadne vode, ki se je odvajala v javno kanalizacijo s površin, ki niso javne površine, posebne storitve GJS odvajanja in čiščenja odpadne vode, ki jih je izvajalec GJS lahko zagotavljal v okviru proste zmogljivosti in v soglasju z lastnikom javne kanalizacije (občine).

Tabela 4 prikazuje zadnje veljavne cene (tarife) obveznih storitev GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode v obdobju od leta 2008 do leta 2012.

Tabela 4: Cene storitev GJS odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode v obdobju od leta 2008 do leta 2012

	v evrih/kubični meter porabljene vode			
	Cena odvajanja komunalne odpadne vode ¹⁾		Cena čiščenja komunalne odpadne vode ²⁾	
	Gospodinjstvo	Gospodarstvo	Gospodinjstvo	Gospodarstvo
Omrežnina (DN 13)		0,5797	3,3328 ³⁾	5,2075
Cena izvajanja GJS		0,0562		0,3728

Opombe: ¹⁾ Cena odvajanja komunalne odpadne vode, ki velja od 1. 3. 2010.

²⁾ Cena za čiščenje komunalne odpadne vode, ki velja od 1. 12. 2009.

³⁾ Subvencionirana omrežnina za gospodinjstva in uporabnike, ki ne opravljajo pridobitne dejavnosti.

Viri: sklepi občine, ceniki izvajalcev GJS.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so izvajanje in financiranje GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju občine (poleg odloka o GJS v Občini Šmarje pri Jelšah) urejali:

- Odlok o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode v Občini Šmarje pri Jelšah⁸⁴ (v nadaljevanju: odlok o odvajanju komunalne vode v občini),
- Sklep o določitvi cene čiščenja odpadnih komunalnih voda⁸⁵,
- Sklep o določitvi cene odvajanja odpadnih komunalnih voda⁸⁶.

V 4. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določal, da mora izvajalec GJS v naselju ali delu naselja, ki je bilo 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;
- prevzem in obdelavo blata iz MKČN;
- prve meritve in obratovalni monitoring za komunalne čistilne naprave;

⁸⁴ Uradni list RS, št. 113/07.

⁸⁵ Št. 03212-0064/2009-1 z dne 16. 10. 2009.

⁸⁶ Št. 03212-0064/2009-2 z dne 16. 10. 2009.

- posebni storitvi GJS zaradi uporabe objektov javne kanalizacije (odvajanje in čiščenje industrijske odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo, ter prevzem in obdelava gošč iz premičnih suhih stranišč).

V skladu s četrtem odstavkom 4. člena odloka o odvajanju komunalne vode v občini je moral izvajalec GJS za stavbe v naselju ali njegovem delu, ki ni bil opremljen z javno kanalizacijo, in za stavbo ali za funkcionalno zaokroženo skupino stavb zunaj naselja zagotavljati:

- redno praznjenje septičnih jam in odvoz njihove vsebine v komunalno čistilno napravo;
- prevzem blata iz obstoječih greznic pri uporabniku GJS⁸⁷ in njegovo obdelavo najmanj enkrat letno za stavbe, v katerih se izvajajo poslovna dejavnost, in najmanj enkrat na dve leti za stavbe, v katerih prebivajo stanovalci s stalnim prebivališčem;
- prevzem blata iz MKČN pri uporabniku GJS in njegovo obdelavo najmanj enkrat na štiri leta;
- prve meritve in obratovalni monitoring za MKČN;
- izdajo potrdil in strokovnih ocen v skladu s predpisom, ki ureja emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN.

V 43. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določil, da so finančni viri GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode:

- plačila uporabnikov GJS za storitve GJS,
- plačilo stroškov za priključitev na javno kanalizacijsko omrežje,
- druga plačila uporabnikov GJS za storitve GJS in izvajanje javnih pooblastil (stroški projektних pogojev, soglasij in podobno),
- sredstva občinskega proračuna,
- sredstva državnega proračuna in državnih skladov,
- druga sredstva, namenjena za izgradnjo in delovanje sistemov za odvajanje in čiščenje odpadnih, komunalnih in padavinskih voda,

ter da se podroben način obračunavanja storitev te GJS določi v tarifnem pravilniku o obračunavanju stroškov uporabe javne kanalizacije, ki ga sprejme občinski svet.

V 48. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določal, da so obveznosti (naloge) izvajalca GJS:

- skrb za normalno delovanje ter vzdrževanje in obratovanje objektov in naprav javne kanalizacije ter čistilnih naprav, ki so v njegovem upravljanju;
- skrb za meritve in obračun odvedene in očiščene odpadne vode;
- redno kontroliranje sestave odpadne vode, delovanja čistilnih naprav in drugih naprav za predčiščenje tehnološke odpadne vode ter pregledovanje dnevnika njihovega obratovanja;
- obveščanje uporabnikov o času trajanja in ukrepih ob motnjah ali prekinitvah odvajanja odpadnih in padavinskih voda neposredno ali prek sredstev javnega obveščanja;
- vodenje katastra objektov in naprav javne kanalizacije ter redno usklajevanje katastra;
- izdajanje soglasij in omogočanje priključitev na javno kanalizacijo;

⁸⁷ Uporabniki GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode so gospodinjstva in pravne osebe, ki uporabljajo vodo iz javne oskrbe, oziroma vsaka druga fizična ali pravna oseba, ki je lastnik ali posestnik objekta ali zemljišča, kjer nastaja odpadna oziroma padavinska voda, ki odteka v javno kanalizacijo ali greznice (prvi odstavek 6. člena odloka o odvajanju komunalne vode v občini).

- pisno obveščanje uporabnikov GJS o vsaki spremembi pogojev priključevanja na javno kanalizacijo;
- nadzor gradnje objektov in naprav javne kanalizacije ter kanalizacijskih priključkov;
- sistematično pregledovanje objektov in naprav javne kanalizacije ter priključnih jaškov;
- izdelovanje načrta ukrepov v primeru nepredvidljivih napak in višje sile;
- organiziranje odvajanja komunalne odpadne in padavinske vode v primeru višje sile ter poročanje pristojnim občinskim službam;
- pripravljane predlogov za načrtovanje, planiranje obnov, širitev in dopolnitev kanalizacijskega sistema skladno s predpisi, ki urejajo investicije v infrastrukturo;
- kontroliranje in izvajanje praznjenja greznic;
- vzpostavitev in vodenje evidence uporabnikov GJS z individualnimi greznicami in pripravljane plana za redno praznjenje greznic;
- kontroliranje vodotesnosti kanalov in bazenov;
- predložitev predloga letnega ter dolgoročnega programa izvajanja GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode ter poročila o poslovanju in izvajanju GJS pristojnemu organu.

2.1.3.1 Cene storitev odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo

V 22. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določal, da uporabniki GJS, ki uporabljajo vodo iz javnega vodovoda, plačujejo odvedeno in očiščeno vodo v enaki količini in v enakih razdobjih, kot jo plačujejo za porabljeno vodo, v 26. členu pa, da morajo plačati vse stroške odvajanja, meritev in čiščenja odpadne vode. V prvem odstavku 44. člena je ta še odlok določal, da so plačila za storitve GJS izražena v evrih za porabljeni kubični meter vode in da so lahko različna za različne kategorije uporabnikov ali različne namene uporabe (gospodinjstvo, ostali izvangospodinjiski nameni, posebne kategorije gospodarskih subjektov).

Občina ni sprejela tarifnega pravilnika o obračunavanju stroškov za uporabo javne kanalizacije iz 43. člena odloka o odvajanju komunalne vode v občini, ki je določal, da se podrobnejši način obračunavanja storitev GJS določi v tarifnem pravilniku o obračunavanju stroškov za uporabo javne kanalizacije. Poleg tega niti s tem odlokom ali drugim splošnim aktom ni opredelila sestavin cen oziroma ločenih plačil (cen) za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode oziroma omrežnine in cene izvajanja storitev odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode ter načina oblikovanja teh plačil v skladu s 1. in 2. točko prvega odstavka 12. člena pravilnika o oblikovanju cen 2008 oziroma prvim odstavkom 18. člena pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009. Tako ni opredelila finančnih virov GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS ter do 31. 12. 2010 (oziroma niti do konca leta 2012) svojih predpisov ni uskladila s predpisano metodologijo za oblikovanje cen storitev GJS varstva okolja skladno s 35. členom pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009.

2.1.3.2 Storitve, vezane na greznice in MKČN

V 33. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določal, da je na območjih, kjer ni zgrajenih sistemov javne kanalizacije (ali se po operativnem programu ne predvideva gradnja javne kanalizacije), pri gradnji novih objektov obvezna izgradnja lastnih objektov za čiščenje odpadnih voda (čistilne naprave), na katere se ne navezuje padavinskih voda; dovoljena pa je gradnja izključno vodotesnih greznic na praznjenje ali navezavo na MKČN. Poleg tega je bilo v tem členu določeno, da mora investitor za izgradnjo greznice pridobiti ustrezno dovoljenje in soglasje pristojnega organa občinske uprave ter z izvajalcem GJS skleniti pogodbo o praznjenju greznice oziroma odvozu blata iz MKČN in o izvajanju obratovalnega monitoringa.

V drugem odstavku 44. člena pa je ta odlok določil, da so plačljive storitve GJS:

- praznjenje nepretočnih greznic,
- prevzem blata iz pretočnih greznic najmanj enkrat na štiri leta,
- prevzem blata iz MKČN enkrat na štiri leta in
- obratovalni monitoring za MKČN

ter v tretjem odstavku, da je izvajalec GJS upravičen po tarifnem pravilniku zaračunati vsako nadaljnjo izvedbo storitev iz prve, druge in tretje alineje, če jih mora opraviti v pogostejših časovnih intervalih.

Občina ni opredelila načina oblikovanja plačil iz drugega odstavka 44. člena tega odloka, poleg tega do konca leta 2012 v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila cene storitve, vezane na obstoječe greznice in MKČN, oziroma omrežnine in drugih stroškovnih elementov te cene (stroški prevzema blata iz obstoječih greznic ali MKČN, stroški obratovalnega monitoringa MKČN, stroški ravnanja z blatom iz obstoječih greznic ali MKČN) v skladu s šestim odstavkom 18. člena pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009. Občina v tem odloku tudi ni opredelila drugih finančnih virov GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode oziroma prihodkov od tako imenovanih storitev na zahtevo stranke (na primer storitev intervencijskega črpanja blata ter prevoza in ravnanja z blatom na čistilni napravi), temveč je prepustila izvajalcu GJS, da oblikuje in določa ceno storitev, vezanih na obstoječe greznice in MKČN, in cene drugih storitev, ki jih zagotavlja uporabnikom GJS na območju občine.

2.1.3.3 Odvajanje tehnološke (industrijske) odpadne vode

V 24. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini med drugim določal, da mora uporabnik, ki odvaja tehnološko (industrijsko) odpadno vodo, zgraditi merilno mesto in po njegovi izvedbi voditi obratovalni dnevnik merilnega mesta ter izvajalcu GJS dovoliti:

- dostop do merilnega mesta in mu omogočiti pregled obratovalnega dnevnika,
- odvzem vzorcev odpadne vode za določitev kakovosti odpadne vode in meritve količine odpadne vode,
- redno pregledovanje delovanja merilnih naprav.

V 28. členu je ta odlok določal, da se smejo v javno kanalizacijo izpuščati samo tiste tehnološke odpadne vode, ki ne prekoračijo vrednosti emisij snovi in toplote, ki jih določajo predpisi o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadnih voda v vode in javno kanalizacijo. Za odvajanje tehnološke odpadne vode, ki vsebuje tudi neraztopljene snovi (aluminij, železo, amonijev dušik), pa sta se morala izvajalec GJS in uporabnik dogovoriti s posebno pogodbo.

Občina je z določbami 24. in 28. člena odloka o odvajanju komunalne vode v občini opredelila posebno storitev odvajanja tehnološke (industrijske) odpadne vode, pri tem pa občina s tem odlokom ali drugim splošnim aktom ni opredelila načina oblikovanja in določanja cene te posebne storitve oziroma tega finančnega vira izvajalca GJS oskrbe s pitno vodo v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS, temveč je izvajalcu GJS prepustila, da ceno odvajanja in čiščenja tehnološke (industrijske) odpadne vode oblikuje in določa s pogodbo, sklenjeno z uporabnikom te posebne storitve.

2.1.3.4 Plačilo (tarifa) za odvajanje padavinske vode v javno kanalizacijo

V 32. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določal, da je treba padavinsko vodo odvajati neposredno v naravne odvodnike (vodotoke) ali s ponikanjem v tla. Lastnik ali upravljavec površine je

moral padavinske vode, ki so bile tako onesnažene, da jih ni bilo dovoljeno odvajati neposredno v vodotoke ali ponikati, primerno zajeti in očistiti ter jih speljati v vodotoke ali s ponikanjem v tla, kadar je bilo to izvedljivo. Poleg tega je ta odlok določal, če se padavinska voda odvaja v javno kanalizacijo, se za plačilo odvajanja uporabljajo določila tega odloka, ki urejajo odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda, tako da se tarifa obračuna na podlagi velikosti površine, s katere se odvaja padavinska voda.

Občina je v odloku opredelila tarifo za obračun odvajanja padavinske vode v javno kanalizacijo oziroma pavšalno plačilo zaradi odvajanja padavinske vode v javno kanalizacijo, vendar pa s tem odlokom ali drugim splošnim aktom ni opredelila zavezancev za plačilo in načina oblikovanja tarife za odvajanje padavinske vode v javno kanalizacijo oziroma vseh parametrov za izračun tega pavšalnega plačila⁸⁸ v skladu s 7. členom ZGJS. Občina niti ni opredelila cene (tarife) za odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode s streh na podlagi 18. do 21. člena pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009 niti cene posebne storitve odvajanja in čiščenja padavinske odpadne vode, ki se odvaja s površin, ki niso javne površine, na podlagi 10. člena pravilnika o odvajanju in čiščenju odpadne vode oziroma 12. člena uredbe o odvajanju in čiščenju odpadne vode.

Ukrep občine

Občina je v letu 2014 sprejela Odlok o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode na območju občin Rogaska Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje in Bistrica ob Sotli⁸⁹, v katerem je v 32. členu opredelila, da se uporabnikom med drugim zaračunavajo obvezne storitve javne službe odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode s streh ter posebne storitve javne službe odvajanja in čiščenja padavinske odpadne vode, ki se odvaja s površin, ki niso javne površine. Prav tako je v 35. členu tega odloka opredelila stroškovne elemente za obračunavanje storitev odvajanja padavinske vode v javno kanalizacijo.

2.1.3.5 Finančni viri iz občinskega proračuna

V 43. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini med drugim določil, da so finančni vir GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode tudi sredstva občinskega proračuna.

Občina v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za financiranje GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode iz občinskega proračuna, oziroma vrst teh finančnih virov in načina njihovega oblikovanja v skladu s 7. in 8. členom ZGJS. S tem občina tudi ni opredelila načina zagotavljanja in uravnavanja prihodkov GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode s sredstvi iz občinskega proračuna zaradi izgube oziroma določene prenizke cene storitev te GJS.

2.1.3.6 Strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge občine

V 8. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določil, da izvajalec GJS sprejme tehnični pravilnik, ki podrobneje določa navodila in tehnične normative za gradnjo, priključevanje, uporabo in vzdrževanje javne kanalizacije. V 48. členu pa je ta odlok določil, da je naloga izvajalca GJS tudi nadzor gradnje objektov in naprav javne kanalizacije ter pripravljanje predlogov za načrtovanje, planiranje obnov, širitve in dopolnitev kanalizacijskega sistema.

⁸⁸ Na primer stroškovnih elementov te tarife, vrste in načina merjenja površin, s katerih se padavinska voda odvaja v javno kanalizacijo, ter načina ocenjevanja količin padavinske vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo s posamezne površine.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 12/14.

Občina je s tem odlokom opredelila posebne naloge izvajalca GJS v zvezi z javno infrastrukturo GJS, s čimer je na izvajalca GJS prenesla svoje strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge iz 12. člena ZGJS oziroma naloge po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora. Občina pa v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila načina financiranja oziroma kriterijev in meril za oblikovanje finančnih virov teh nalog iz občinskega proračuna v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS.

Občina je 3. 1. 2010 z izvajalcem GJS sklenila pogodbo o najemu infrastrukture in izvajanju GJS, s katero je med drugim pooblastila izvajalca GJS tudi za vodenje obnovitvenih investicij javne kanalizacije (oziroma za načrtovanje razvoja infrastrukture, pripravo investicijske dokumentacije, izvajanje javnih naročil, izvajanje investicijskih del in nadziranje investicij). V 44. členu te pogodbe pa je določila, da ji izvajalec GJS zaračunava obnovitvene investicije neposredno na podlagi te pogodbe in potrjenega letnega načrta.

2.1.3.7 Vodenje katastra objektov in naprav javne kanalizacije

Občina je v 48. členu odloka o odvajanju komunalne vode v občini določila, da GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode obsega tudi vodenje in dopolnjevanje katastra javne kanalizacije, poleg tega pa je s 7. členom tega odloka izvajalcu GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode podelila javno pooblastilo za uskladitev obstoječega, delno vzpostavljenega katastra in vodenje katastra komunalnih naprav ter določila, da bo te storitve financirala občina v dogovoru z ostalimi občinami.

2.1.3.7.a Občina je v 48. členu odloka o odvajanju komunalne vode v občini med storitve GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode vključila tudi vodenje in dopolnjevanje katastra javne kanalizacije, kar ni v skladu s prvim odstavkom 10. člena pravilnika o odvajanju in čiščenju odpadne vode oziroma z 2. členom uredbe o odvajanju in čiščenju odpadne vode, ki je začela veljati 1. 1. 2012.

Ukrep občine

Občina je v letu 2014 sprejela Odlok o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode na območju občin Rogasška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje in Bistrica ob Sotli, v katerem je v 8. členu določila obvezne storitve GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode in med njih ni vključila vodenja katastra.

2.1.3.7.b Občina je v 7. členu odloka o odvajanju komunalne vode v občini na podlagi določb 89. člena ZPNačrt in 26. člena ZGeoD oziroma 35. člena ZGeoD-1, po katerih je vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje katastra komunalnih naprav naloga lokalne geodetske službe oziroma izvirna naloga občine, pooblastila izvajalca GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode za uskladitev obstoječega, delno vzpostavljenega katastra in vodenje katastra komunalnih naprav ter določila, da bo te storitve financirala občina v dogovoru z ostalimi občinami. Pri tem pa občina v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila načina financiranja oziroma oblikovanja finančnega vira nalog vodenja in vzdrževanja katastra javne kanalizacije iz občinskega proračuna v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS.

Občina je v pogodbi o upravljanju objektov, naprav in opreme, potrebne za opravljanje dejavnosti GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode, z dne 21.6.2007 in v pogodbi o najemu in izvajanju GJS varstva okolja določila, da mora izvajalec GJS evidentirati stroške vodenja in vzdrževanja katastra ločeno na posebnem stroškovnem mestu ter da občina zagotavlja sredstva iz proračuna za pokrivanje teh stroškov na podlagi dokumentiranih zahtevkov v roku 30 dni po prejemu zahtevka.

Ukrep občine

Občina je v letu 2014 sprejela Odlok o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje in Bistrica ob Sotli, v katerem je v 10. členu določila, da se izvajalcu podeli javno pooblastilo za vodenje katastra, finančna razmerja pa ureja Pogodba o poslovnem najemu javne infrastrukture za izvajanje GJS odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode.

Občina je v Odloku o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje in Bistrica ob Sotli določila, da se bodo finančna razmerja uredila s pogodbo, ni pa opredelila načina financiranja teh stroškov.

2.1.3.8 Določanje projektnih pogojev in izdajanje soglasij po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora

V 12. in 18. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določil, da ima izvajalec GJS, če to ni v nasprotju z zakonom, javno pooblastilo za predpisovanje projektnih pogojev in dajanje soglasij:

- k lokacijskim načrtom oziroma drugim prostorskim aktom,
- k projektnim rešitvam oziroma drugim aktom v postopku izdaje gradbenega dovoljenja,
- za priključitev na javno kanalizacijsko omrežje,
- za posege v prostor, kjer poteka javno kanalizacijsko omrežje,
- za povečanje oziroma zmanjšanje priključne moči,
- v drugih primerih, določenih z zakonom.

V 43. členu pa je ta odlok kot finančni vir GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode med drugim navedel tudi plačila uporabnikov GJS za izvajanje javnih pooblastil (oziroma določitev projektnih pogojev in izdajo soglasij po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora).

Občina je z določbami 12. in 18. člena tega odloka na izvajalca GJS prenesla svoje naloge po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora oziroma strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge iz 12. člena ZGJS. Ker je občina v 43. členu tega odloka navedla, da so plačila uporabnikov GJS finančni viri izvajanja javnih pooblastil po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora, je ravnala v nasprotju z 51. členom Zakona o graditvi objektov⁹⁰, po katerem nosilec javnega pooblastila oziroma soglasodajalec ni upravičen do plačila taks, povračila stroškov ali drugih plačil za pripravo in izdajo projektnih pogojev in soglasij ter soglasij za priključitev na javno infrastrukturo.

2.1.3.9 Strošek priključitve na javno kanalizacijsko omrežje

V 45. členu je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določil, da mora uporabnik ob priključitvi na javno kanalizacijo plačati stroške priključitve, to je predvsem stroške uporabljenega materiala ter pripravljalnih in izvedbenih del za priključitev uporabnika na kanalizacijsko omrežje, ki se lahko razlikujejo glede na zahtevnost izvedbe priključka.

Strošek priključitve na javno kanalizacijo, ki ga je občina določila s tem odlokom, je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, brez pravne podlage v zakonu in v nasprotju s petim odstavkom 79. člena ZPNačrt, po katerem se šteje, da so s plačilom komunalnega prispevka plačane vse obveznosti lastnika v zvezi s priključitvijo na kanalizacijsko omrežje, razen gradnje tistih delov priključkov, ki so v zasebni lasti.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 14/05-UPB1, 126/07, 108/09, 57/12.

Ukrep občine

Občina je v letu 2014 sprejela Odlok o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Rogatec, Kozje in Bistrica ob Sotli, ki v 18. členu določa, da lahko priključitev na javno kanalizacijo izvede izvajalec javne službe ali drug za to usposobljen in registriran izvajalec gradbenih del oziroma druga oseba v skladu z Zakonom o graditvi objektov.

2.1.3.10 Finančni viri iz proračuna občine in drugi viri GJS

V prvem odstavku 46. člena je odlok o odvajanju komunalne vode v občini določil, da so druge storitve GJS tiste, ki so skladno s tem odlokom in drugimi predpisi, ki določajo vsebino GJS, določene tudi v tarifi GJS in jih lahko opravlja samo izvajalec GJS (na primer trajni in začasni priklop in odklop priključka). V drugem odstavku 46. člena pa je ta odlok določil, da mora biti tarifa storitev iz prvega odstavka tega člena za enak obseg storitev enaka za vse uporabnike GJS ne glede na vrsto uporabnika GJS ali njegovo lokacijo.

Občina v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila vrst in načina oblikovanja drugih finančnih virov oziroma cen drugih storitev GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS, temveč je izvajalcu GJS prepustila, da cene teh storitev (na primer storitev trajnega ali začasnega odklopa priključka na javno kanalizacijo) oblikuje in določa s cenikom storitev te GJS.

Ukrep občine

Občina je že pričela z načrtom aktivnosti z navedbo rokov za izvedbo zahtevanih aktivnosti ter odgovornih oseb za pripravo in sprejem Odloka o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode na območju občin Rogaška Slatina, Šmarje pri Jelšah, Rogatec, Kozje in Bistrica ob Sotli. Občina je v načrtu aktivnosti navedla, da je rok za pripravo občinskega predpisa, ki ga sprejme občinski svet občine, 31. 5. 2019. Za pripravo in sprejem občinskega predpisa je odgovorna oseba direktor občinske uprave.

Priporočilo

Občina naj pri odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode v odloku ali drugem splošnem aktu določi način oblikovanja cene obveznih in posebnih storitev odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode (določitev upravičenih stroškov cene storitev javne službe ter upravičenih stroškov cene javne infrastrukture; določitev obsega gospodarske javne infrastrukture, ki se uporablja za izvajanje GJS; opredelitev vrst in načina merjenja prihodkov od posebnih storitev in drugih prihodkov, ki znižujejo ceno storitve GJS).

2.1.4 Naloga in cene storitev 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 odpadki⁹¹, ki ga je 22. 4. 2008 nadomestila Uredba o ravnanju z odpadki⁹², in sicer do 31. 12. 2011, ko je navedeno uredbo nadomestila Uredba o odpadkih⁹³, ter

⁹¹ Uradni list RS, št. 84/98, 45/00, 20/01, 13/03.

⁹² Uradni list RS, št. 34/08.

⁹³ Uradni list RS, št. 103/11. To uredbo je nadomestila Uredba o odpadkih (Uradni list RS, št. 37/15, 69/15), ki velja od 30. 5. 2015.

- Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih⁹⁴ ter nova Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih⁹⁵.

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 odpadki⁹⁶;
- Uredba o ravnanju z odpadnimi jedilnimi olji in mastmi⁹⁷;
- Pravilnik o predelavi biološko razgradljivih odpadkov v kompost⁹⁸, ki ga je nadomestila Uredba o obdelavi biološko razgradljivih odpadkov⁹⁹;
- Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki¹⁰⁰, ki jo je nadomestila Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom¹⁰¹;
- 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 zdravili¹⁰², Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo¹⁰³, Uredba o ravnanju z odpadno električno in elektronsko opremo¹⁰⁴, Uredba o ravnanju z baterijami in akumulatorji ter odpadnimi baterijami in akumulatorji¹⁰⁵, Uredba o ravnanju z izrabljenimi gumami¹⁰⁶, Uredba o odstranjevanju odpadnih olj¹⁰⁷, ki jo je v letu 2012 nadomestila Uredba o odpadnih oljih¹⁰⁸, Uredba o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami¹⁰⁹, Uredba o ravnanju z odpadnimi fitofarmaceutskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi¹¹⁰), ter
- Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov¹¹¹, po kateri je občinam do 30. 12. 2010 finančni vir sredstev za financiranje infrastrukture za ravnanje s komunalnimi odpadki

⁹⁴ Uradni list RS, št. 32/06, 98/07, 62/08, 53/09; veljala od 29. 3. 2006 do 29. 7. 2011.

⁹⁵ 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).

⁹⁶ Uradni list RS, št. 21/01.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 70/08.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 42/04.

⁹⁹ 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).

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 68/08.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 39/10.

¹⁰² Uradni list RS, št. 105/08.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 84/06, 106/06, 110/07, 67/11 (68/11-popr.).

¹⁰⁴ 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 (Uradni list RS, št. 55/15).

¹⁰⁵ Uradni list RS, št. 3/10.

¹⁰⁶ Uradni list RS, št. 63/09.

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 25/08, 24/12.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 24/12.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 78/08.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 119/06.

¹¹¹ 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 sicer pogojno v primeru izpolnjevanja predpisanih pogojev v uredbi, in v letu 2010 sprejeta nova Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov¹¹², ki je določala (v drugem odstavku 7. člena), da je okoljska dajatev prihodek proračuna občine, v kateri povzročitelji odpadkov oddajajo odpadke organizaciji, ki zbira in prevažata odpadke.

Tabela 5 prikazuje zadnje veljavne cene storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2008 do leta 2012.

¹¹² 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).

Tabela 5: Cene storitev GJS ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2008 do leta 2012

Občina	Veljavnost cene	Obračunska enota	Zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov					Obdelava komunalnih odpadkov	Odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov			Občinska taksa za odlaganje odpadkov
			Ostali odpadki	Biološki odpadki	Rumena vreča	Papir	Zbirna mesta		Cena za uporabo infrastrukture	Cena storitve GJS	Okoljska dajatev	
Občina Šmarje pri Jelšah	1. 12. 2008	v evrih/m ³	6,379						3,1533			

Viri: sklepi občine.

Na območju občine so izvajanje in financiranje GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki urejali naslednji splošni akti:

- odlok o GJS v Občini Šmarje pri Jelšah,
- Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah¹¹³,
- Pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah¹¹⁴,
- Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah (v nadaljevanju: odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki)¹¹⁵,
- Odlok o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov v Občini Šmarje pri Jelšah¹¹⁶ (v nadaljevanju: odlok o koncesiji za odstranjevanje ali odlaganje odpadkov v občini),
- Pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah¹¹⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki),
- Sklep o določitvi cen storitev ravnanja s komunalnimi odpadki¹¹⁸.

Občina je z odlokom o ravnanju s komunalnimi odpadki določila način, vsebino in pogoje opravljanja GJS zbiranja, obdelave in prevoza komunalnih odpadkov, z odlokom o koncesiji za odstranjevanje ali odlaganje odpadkov v občini pa način, vsebino in pogoje opravljanja GJS odlaganje komunalnih odpadkov.

V 10. členu je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki določal, da GJS zbiranja, obdelave in prevoza komunalnih odpadkov obsega storitve zbiranja, obdelave in prevoza komunalnih odpadkov, ki jih njihovi imetniki (uporabniki GJS) prepuščajo izvajalcu GJS, in sicer storitve:

- prevzemanja komunalnih odpadkov na prevzemnih mestih, v zbiralnicah in zbirnih centrih vključno s prevozom komunalnih odpadkov do zbirnega centra;
- kompostiranja biološko razgradljivih odpadkov v mali kompostarni;
- predhodnega skladiščenja komunalnih odpadkov zaradi oddaje odpadkov v nadaljnjo obdelavo ali za odlaganje na regijsko odlagališče za nenevarne odpadke ter
- prevoza preostankov po obdelavi komunalnih odpadkov na regijsko odlagališče,

ki so kot javne dobrine zagotovljene vsakomur pod enakimi pogoji.

V 12. členu je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki opredelil način ločenega zbiranja komunalnih odpadkov na prevzemnih mestih, v zbiralnicah in zbirnih centrih, v 15. členu pa storitev zbiranja odpadne embalaže po sistemu od vrat do vrat, ki vključuje uporabo namenske rumene vreče in zagotavlja izvorno ločevanje in prevzem posameznih vrst odpadne embalaže (iz papirja, plastike, kovin in sestavljenih materialov) pri uporabnikih GJS. V 14. členu pa je ta odlok opredelil storitve zbiranja oziroma prevzemanja biološko razgradljivih odpadkov in v 19. členu prevzemanje mešanih komunalnih odpadkov v tipiziranih posodah od povzročiteljev (imetnikov) odpadkov.

¹¹³ Uradni list RS, št. 80/07; velja od 19. 9. 2007 do 28. 11. 2009.

¹¹⁴ Uradni list RS, št. 83/07; velja od 29. 9. 2007 do 28. 11. 2009.

¹¹⁵ Uradni list RS, št. 96/09; velja od 28. 11. 2009.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 96/09.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 96/09; velja od 28. 11. 2009.

¹¹⁸ Št. 03212-0039/2007 z dne 6. 6. 2007.

V 39. členu je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki opredelil naslednje finančne vire storitev GJS zbiranja, obdelave in prevoza komunalnih odpadkov:

- plačilo uporabnika GJS po veljavnih cenah storitev GJS (smetarina),
- sredstva od prodaje ločenih frakcij, ki so uporabne za predelavo,
- druge vire, določene s predpisom lokalne skupnosti, v zakonu ali na njegovi podlagi sprejetem predpisu;

v 40. členu pa vire financiranja infrastrukture GJS, ki so:

- proračun občine,
- razvojni skladi,
- dotacije, donacije in subvencije,
- takse in drugi viri, določeni s predpisom lokalne skupnosti ali zakonom oziroma na njegovi podlagi sprejetem predpisu.

2.1.4.1 Oblikovanje cen storitev GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov

V prvem odstavku 41. člena je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki določil, da mora izvajalec GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov oblikovati cene storitev GJS v skladu z zakonom in podzakonskimi predpisi, ki urejajo oblikovanje cen obveznih občinskih GJS varstva okolja, ter v skladu s tarifnim pravilnikom, ki podrobneje določa način oblikovanja cen za obračun storitev GJS in ki ga na podlagi petega odstavka tega člena sprejme občinski svet na predlog župana. V drugem odstavku 41. člena je ta odlok določil, da se mora cena storitve GJS oblikovati za letno ali dveletno proračunsko obdobje z upoštevanjem vseh upravičenih stroškov GJS (vključno z normalnim tržnim donosom na sredstva izvajalca GJS), zmanjšanih za prihodke od prodaje ločenih frakcij, sposobnih za predelavo, ter donacij, dotacij in subvencij iz občinskega proračuna. Cene istovrstnih storitev GJS med uporabniki ali skupinami uporabnikov GJS na podlagi četrtega odstavka ne smejo biti diferencirane, razen če ti dokazljivo povzročajo različne stroške, pri čemer stroški dostopa do storitve ne smejo biti razlog diferenciacije.

Občina s tem odlokom ali drugim splošnim aktom ni določno opredelila regulacijskega oziroma obračunskega obdobja za oblikovanje cen storitev GJS ter vrst upravičenih stroškov po aktivnostih, ki so potrebne za zagotavljanje posamezne storitve zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov po vrsti odpadkov (mešani komunalni odpadki, biološki odpadki, ločene frakcije). Poleg tega tudi ni opredelila kriterijev in meril za oblikovanje njihovega obsega, to je tudi sodil za razmejitev posrednih (proizvajalnih in splošnih) stroškov na posamezno storitev in dejavnost izvajalca GJS ter vrst neupravičenih stroškov, oziroma kriterijev in meril za omejitev obsega nekaterih vrst splošnih stroškov. Občina s tem odlokom ali drugim splošnim aktom tudi ni opredelila načina oblikovanja donosa ali dobička, ki pripada izvajalcu GJS, ter posameznih odbitnih postavk pri izračunu cene storitve GJS oziroma finančnih virov te GJS iz 39. in 40. člena tega odloka.

Ukrepi občine

Občina je 29. 10. 2013 sprejela Odlok o spremembah Odloka o ravnanju s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah¹¹⁹, ki je določil, da se cena GJS oblikuje za letno proračunsko obdobje.

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 93/13.

2.1.4.1.a V tretjem odstavku 41. člena je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki določil, da mora izvajalec GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov v izračun cen storitev te GJS prevzeti stroške obdelave komunalnih odpadkov in odlaganja preostanka komunalnih odpadkov na podlagi cen koncesionarja (izvajalca) GJS odlaganje komunalnih odpadkov. V prvem odstavku 2. člena pa je pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki določil, da cene storitev predelave komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov komunalnih odpadkov po predelavi ali odstranjevanju oblikuje koncesionar (Simbio, d.o.o.) kot izvajalec te GJS in jih zaračunava izvajalcu GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov (OKP Rogaška Slatina, d.o.o.). V 4. členu je ta pravilnik določil, da cena storitev predelave komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov komunalnih odpadkov po predelavi ali odstranjevanju, ki jo javnemu podjetju (izvajalcu GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov) zaračunava izvajalec GJS odlaganje komunalnih odpadkov, vključuje:

- obdelavo mešanih komunalnih odpadkov v skladu s predpisom, ki ureja odlaganje odpadkov na odlagališčih;
- odlaganje obdelanih komunalnih odpadkov;
- finančno jamstvo za zaprtje odlagališča in izvajanje ukrepov po zaprtju odlagališča;
- stroške upravičenih bonitet ali odškodnin do 10 odstotkov cene odlaganja, če to določa zakon ali drug predpis;
- strošek okoljske dajatve zaradi odlaganja komunalnih odpadkov.

Poleg tega so se po 4. členu tega pravilnika morali vsi navedeni elementi cene (vsak element cene pa so sestavljali stroški javne infrastrukture in stroški izvajanja posamezne storitve), na računu prikazovati ločeno (razen stroška upravičenih bonitet), kar ni bilo v skladu z določbami 2. točke prvega odstavka in drugega odstavka 23. in 26. člena pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009, po katerih se mora cena odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov razmejiti tako, da so v kalkulaciji cene in na računu ločeno prikazane cene oziroma stroški javne infrastrukture, izvajanja storitve, finančnega jamstva in okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov.

2.1.4.1.b V drugem in tretjem odstavku 5. člena je ta pravilnik določil, da v obseg zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov sodi tudi strošek odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov z vključeno okoljsko dajatvijo, ki ga javnemu podjetju (izvajalcu GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov) zaračuna izvajalec te GJS (GJS odlaganje komunalnih odpadkov), ter da se cena storitve obdelave in odlaganja ostanka komunalnih odpadkov (v evrih/kubični meter odpadkov) izračuna na podlagi predvidenega letnega stroška te storitve v letnem poslovnem načrtu javnega podjetja (izvajalca GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov) in količine odpadkov v kubičnih metrih, na katero se razporedijo ti stroški.

Občina je z določbami prvega odstavka 2. in 5. člena Pravilnika o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki kot element cene GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov opredelila tudi stroške predelave oziroma obdelave in odlaganja ostankov komunalnih odpadkov kot upravičene stroške GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov.

2.1.4.2 Cene zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov

V drugem odstavku 2. člena je pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki določil, da tarifni sistem opredeljuje način prerazporeditve in obračunavanja stroškov predelave komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov komunalnih odpadkov po predelavi ali odstranjevanju uporabnikom

storitev na območju občine. V prvem odstavku 3. člena je ta pravilnik določil, da je cena storitev zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov sestavljena iz naslednjih elementov oziroma cene:

- zbiranja in prevoza bioloških odpadkov,
- zbiranja in prevoza mešanih komunalnih odpadkov, ki vključuje tudi zbiranje in prevoz ločeno zbranih odpadkov (razen bioloških),
- obdelave mešanih komunalnih odpadkov v zbirnem mestu in mali kompostarni,
- prevoza ostanka komunalnih odpadkov po obdelavi na regijsko odlagališče.

Na podlagi drugega odstavka 3. člena tega pravilnika so se morale vse navedene cene prikazovati ločeno v kalkulaciji cene in na računu, vsako ceno pa so po določbah tretjega odstavka istega člena sestavljali stroški javne infrastrukture in stroški izvajanja storitev zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, ki so se morali na računu prikazovati ločeno. V prvem odstavku 5. člena pa je ta pravilnik določil, da zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov obsega:

- zbiranje in prevoz mešanih komunalnih odpadkov iz gospodinjestev,
- zbiranje in prevoz ločeno zbranih frakcij iz gospodinjestev, z ekoloških otokov in iz zbirnih centrov v zbirni center Tuncovec,
- zbiranje in prevoz biološko razgradljivih odpadkov,
- zbiranje in prevoz kosovnih odpadkov,
- zbiranje in prevoz nevarnih odpadkov,
- delovanje zbirnih centrov,
- obdelavo mešanih komunalnih odpadkov v skladu s predpisom,
- obdelavo biološko razgradljivih odpadkov,
- obdelavo drugih frakcij komunalnih odpadkov, če obdelava posamezne frakcije ni določena z drugimi predpisi,
- prevoz ostankov komunalnih odpadkov po obdelavi na regijsko odlagališče,
- prevoz ločenih frakcij v predelavo,
- razstavljanje kosovnih odpadkov in njihovo obdelavo,
- začasno skladiščenje ločenih frakcij ter kosovnih in nevarnih odpadkov pred oddajo v predelavo ali odstranjevanje,
- pretovarjanje vseh frakcij odpadkov,
- sledenje volumnu preostanka odpadkov s sodobnim računalniškim sistemom,
- analitično obdelavo podatkov,
- nabavo in vzdrževanje opreme za zbiranje,
- obveščanje in osveščanje uporabnikov.

Občina je zagotovila izvajanje in financiranje obdelave biološko razgradljivih odpadkov v okviru javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, za kar ni pravne podlage v predpisu in kar je v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 23. člena pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009.

Občina je v drugi alineji prvega odstavka 3. člena pravilnika o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki in v povezavi s prvim odstavkom 5. člena tega pravilnika v element cene storitev zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov (oziroma v ceno zbiranja in prevoza mešanih komunalnih odpadkov) vključila tudi stroške ločeno zbranih odpadkov, kar ni bilo skladno z določbami druge alineje 1. točke prvega odstavka 23. člena pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009.

2.1.4.3 Obdelava komunalnih odpadkov

V 28. členu je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v določil, da se v okviru GJS zagotavlja obdelava komunalnih odpadkov, in sicer:

- predelava odpadnega lesa v sekance;
- obdelava biološko razgradljivih odpadkov v kompostarnah in napravah za mehansko-biološko obdelavo odpadkov;
- storitve predobdelave komunalnih odpadkov z namenom zmanjšanja prostornine ali teže odpadkov pred njihovim odlaganjem ali zmanjšanja nevarnih lastnosti zaradi njihovega odlaganja na odlagališče za nenevarne odpadke;
- storitve predobdelave komunalnih odpadkov z namenom povečanja možnosti za njihovo predelavo.

V prvem odstavku 3. člena je pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki določil, da ceno storitev zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov med drugim sestavlja tudi cena obdelave mešanih komunalnih odpadkov v zbirnem centru in mali kompostarni. V 5. členu pa je ta pravilnik med drugim določil, da je naloga GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov tudi obdelava bioloških odpadkov.

Pojasnilo občine

Javno podjetje za komunalne storitve Rogaška Slatina, d. o. o. je na podlagi okoljevarstvenega dovoljenja za predelavo odpadkov, št. 35472-42/2009-12 z dne 10. 6. 2009 predelovalo biološko razgradljive odpadke, med katere sodi tudi drugi les. Tako proizveden kompost se je uporabljal izključno za prekrivanje odlagališča Tuncovec. Kompost in lesni sekanci niso bili namenjeni nadaljnji prodaji.

Občina je z določbami 28. člena odloka o ravnanju s komunalnimi odpadki brez pravne podlage v ZVO-1 kot storitve GJS ravnanja s komunalnimi odpadki opredelila tudi predelavo odpadnega lesa v sekance ter obdelavo bioloških odpadkov v kompostarnah in napravah za mehansko-biološko obdelavo odpadkov.

2.1.4.4 Obračunske enote storitev ravnanja s komunalnimi odpadki

Občina je v tretjem odstavku 5. člena, prvem odstavku 6. člena in drugem odstavku 11. člena pravilnika o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki kot obračunsko enoto ocenjene količine prevzetih komunalnih odpadkov pri uporabniku GJS oziroma opravljenih storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki opredelila kubični meter odpadkov namesto mase ali teže komunalnih odpadkov (v kilogramih), kot to določa 24. člen pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009, po katerem se storitev zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov zaračuna povzročitelju odpadkov glede na določeno (oziroma ocenjeno) maso ali težo odpadkov v posodi za odpadke in število odvozov odpadkov.

Ukrepi občine

Občina je 29. 10. 2013 sprejela nov Pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah, po katerem se cena v delu, ki se nanaša na opravljanje storitev, in v delu, ki se nanaša na stroške javne infrastrukture, oblikuje na kilogram opravljene storitve in se uporabniku zaračuna glede na izračunano povprečno težo odpadkov v posodi za odpadke in število odvozov prevzetih odpadkov.

2.1.4.5 Čezmerna obremenitev okolja

V drugem in tretjem odstavku je 7. člen odloka o ravnanju s komunalnimi odpadki določil, da občina skrbi za odpravo posledic čezmerne obremenitve okolja zaradi ravnanja s komunalnimi odpadki in krije stroške

odprave teh posledic, če jih ni mogoče naložiti določenim ali določljivim povzročiteljem, ali ni pravne podlage za naložitev obveznosti povzročitelju obremenitve, ali posledic ni mogoče drugače odpraviti. Izvajalec GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov pa je moral za račun občine zagotoviti zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov, ki so povzročali čezmerno obremenitev okolja, ter oddati te odpadke v obdelavo.

Za financiranje odprave posledic čezmerne obremenitve okolja zaradi nepravilnega ravnanja s komunalnimi odpadki je občina v odloku opredelila finančni vir iz občinskega proračuna, pri tem pa v tem odloku ali drugem splošnem aktu ni opredelila načina oblikovanja povračila stroškov izvajalcu GJS iz proračuna občine za opravljen obseg storitev odprave čezmerne obremenitve okolja v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS.

2.1.4.6 Cena posode ter stroški zamenjave in vzdrževanja posod za odpadke

V tretjem odstavku 20. člena je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki, da morajo uporabniki GJS na svoje stroške zagotoviti nabavo in vzdrževanje tipiziranih posod, zabojnikov ali vrečk za prepuščanje mešanih komunalnih odpadkov na prevzemnih mestih ter da se stroški zamenjave in vzdrževanja določijo s tarifnim pravilnikom.

Občina v skladu s tem odlokom ni opredelila načina oblikovanja cen tipiziranih posod in vrečk za mešane komunalne odpadke ter storitev vzdrževanja posod za odpadke, kar je bilo tudi v nasprotju z določbami 7. in 8. člena ZGJS. S tem je občina prepustila izvajalcu GJS, da te cene oblikuje in določa s cenikom GJS oziroma v sklenjeni pogodbi z uporabnikom GJS.

Ukrep občine

Občina je 29. 10. 2013 sprejela nov Pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah, v katerem je določila, da se odkup posode izvede po vsakokratnem ceniku posod, ki ga določi izvajalec GJS na podlagi nabavne cene tipiziranih posod, ter da lahko povzročitelji odpadkov tipizirane posode, ki so last izvajalca GJS, vzamejo v najem. Najemnina za posode se plačuje po ceniku (ki ga potrjuje svet ustanoviteljev izvajalca GJS) in obračunava mesečno skupaj s ceno storitev ravnanja s komunalnimi odpadki. Poleg tega je občina v tem pravilniku določila, da se rjavi zabojnik za zbiranje bioloških odpadkov in zelenega vrtnega odpada ter zabojnik z rumenim pokrovom za zbiranje odpadne embalaže gospodinjstvu dodelita brezplačno; za uporabo skupne posode pa uporabniki plačujejo najemnino, ki je enaka najemnini 120-litrške posode za mešane komunalne odpadke.

2.1.4.7 Storitve zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov z javnih prireditev

V 26. členu je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki določil, da morajo organizatorji kulturnih, športnih in drugih javnih prireditev v skladu z zakonom, ki ureja javna zbiranja in javne prireditve, za čas trajanja prireditve v dogovoru z izvajalcem GJS zagotoviti, da se prireditveni prostor proti plačilu opremi s tipskimi posodami za zbiranje tistih odpadkov, za katere se pričakuje, da bodo nastali. Organizator prireditve in izvajalec GJS pa se o vrsti in obsegu storitve GJS podrobneje dogovorita s pogodbo. V četrtem odstavku 12. člena pa je pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki določal, da se za uporabo zabojnikov za potrebe kulturnih, športnih in drugih javnih prireditev obračun odvoza odpadkov določa po številu in velikosti izpraznjenih zabojnikov za odpadke.

Občina niti z odlokom o ravnanju s komunalnimi odpadki ali drugim splošnim aktom ni opredelila načina oblikovanja cene zbiranja in prevoza odpadkov z javnih prireditev v skladu s 7. in 8. členom ZGJS

oziroma stroškovnih elementov te cene po vrsti komunalnih odpadkov, ki se morajo ločeno zbirati v posodah za odpadke, ter po nalogah ali aktivnostih, ki so potrebne do končne predelave ali odstranitve posameznih odpadkov. S tem je občina prepustila izvajalcu GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov, da cene teh storitev oblikuje in določa s pogodbo, sklenjeno z organizatorjem javne prireditve.

Ukrep občine

*Občina je 29. 10. 2013 sprejela nov Pravilnik o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah, v katerem je določila, da se za uporabo zabojnikov za potrebe kulturnih, športnih in drugih javnih prireditev obračun odvoza odpadkov oziroma strošek posamezne storitve določa po številu in velikosti izpraznjenih zabojnikov za odpadke po naslednji formuli: cena v evrih/kg * sodilo/kg/m³ * volumen posod v m³ * število odvozov.*

2.1.4.8 Posebne storitve ravnanja s komunalnimi odpadki

V 39. in 40. členu je Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah kot finančne vire GJS opredelil tudi druge vire, ki jih določi občinski predpis ali zakon oziroma na njegovi podlagi sprejeti predpis.

Občina s tem odlokom ali drugim splošnim aktom ni opredelila drugih finančnih virov GJS oziroma posebnih (plačljivih) storitev izvajalca GJS in načina njihovega oblikovanja (na primer storitev prevzema in odvoza odpadkov po naročilu povzročitelja odpadkov, prevzema ločenih frakcij nekomunalnih odpadkov v zbiralnicah in zbirnih centrih) v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS. S tem je občina prepustila izvajalcu GJS, da cene teh storitev oblikuje in določa s cenikom storitev GJS.

2.1.4.9 Strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge občine

V tretjem in šestem odstavku 6. člena je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki določil, da občina lahko prenese na izvajalca GJS strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge v zvezi:

- z načrtovanjem razvoja javne službe in izvedbo načrtovanih infrastrukturnih ureditev;
- z načrtovanjem komunalne opremljenosti predvidenega poselitvenega območja;
- z zagotavljanjem strokovnih podlag, ki jih občina potrebuje za izvajanje upravnih nalog pri urejanju javne službe;
- s pospeševanjem uvajanja informatiziranih procesov za potrebe javne službe

ter da izvajalcu GJS podeljuje javno pooblastilo za odločanje v upravnih zadevah izdaje projektnih pogojev in soglasij k projektnim rešitvam v skladu s predpisi, ki urejajo graditev objektov.

Občina je s tem odlokom na izvajalca GJS prenesla svoje strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge iz 12. člena ZGJS, pri tem pa ni opredelila načina njihovega financiranja oziroma finančnih virov in načina njihovega oblikovanja v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS. Iz tega izhaja, da so stroški teh nalog (storitev) neupravičeno bremenili izvajalca GJS oziroma ceno storitev GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov.

2.1.4.10 Finančni viri GJS iz občinskega proračuna

V 39. členu je odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki določil, da so finančni viri izvajanja te GJS plačila uporabnikov za storitev javne službe po veljavnih cenah storitev javne službe (smetarina), sredstva od prodaje ločenih frakcij, sposobnih za predelavo, in drugi viri, določeni s predpisom lokalne skupnosti ali

zakonom oziroma na njegovi podlagi sprejetem predpisu. V 40. členu pa je ta odlok določil, da se infrastruktura te GJS financira iz:

- proračuna občine;
- razvojnih skladov;
- dotacij, donacij in subvencij ter
- taks in drugih virov, določenih s predpisom lokalne skupnosti ali zakonom oziroma na njegovi podlagi sprejetem predpisu.

Občina v odloku o ravnanju s komunalnimi odpadki ali drugim splošnem aktu ni opredelila načina financiranja iz občinskega proračuna oziroma pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za pokritje morebitne izgube oziroma primanjkljaja prihodkov GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov in GJS odlaganje komunalnih odpadkov, in načina oblikovanja tega finančnega vira GJS v skladu z določbami 7. in 8. člena ZGJS.

Ukrepi občine

Občina je že pričela z načrtom aktivnosti z navedbo rokov za izvedbo zahtevanih aktivnosti ter odgovornih oseb za pripravo in sprejem Odloka o ravnanju s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah in Odloka o koncesiji za opravljanje lokalne GJS odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov v Občini Šmarje pri Jelšah. Občina je v načrtu aktivnosti navedla, da je rok za pripravo občinskega predpisa, ki ga sprejme občinski svet občine, 31. 5. 2019. Za pripravo in sprejem občinskega predpisa je odgovorna oseba direktor občinske uprave.

Priporočilo

Občina naj pri ravnanju s komunalnimi odpadki v odloku ali drugem splošnem aktu določi način oblikovanja cene obveznih in posebnih storitev GJS varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki (določitev upravičenih stroškov cene storitev javne službe ter upravičenih stroškov cene javne infrastrukture; določitev obsega gospodarske javne infrastrukture, ki se uporablja za izvajanje GJS; opredelitev vrst in načina merjenja prihodkov od posebnih storitev in drugih prihodkov, ki znižujejo ceno storitve GJS).

2.2 Normativni okvir za določanje cen storitev GJS varstva okolja

Občina mora zagotavljati pregledne finančne odnose z izvajalci GJS in z občinskim predpisom urediti tudi način določanja cen storitev GJS varstva okolja (oziroma mehanizem za nadzor financiranja teh GJS in določanje oziroma spreminjanje cen storitev teh GJS) na podlagi 7. in 59. člena ZGJS in v skladu s pravili o financiranju SSGP (v odločbi Komisije oziroma sklepu Komisije)¹²⁰.

¹²⁰ V 6. členu sta odločba Komisije in sklep Komisije določila, da države članice izvajajo redna preverjanja ali poskrbijo, da se izvajajo takšna preverjanja, da se zagotovi, da podjetja ne prejema prekomernega nadomestila zneska, določenega v skladu s členom 5. odločbe in sklepa Komisije. Države članice zahtevajo, da zadevno podjetje vrne vsako izplačano prekomerno nadomestilo, za prihodnost pa se posodobijo 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.

Da bi občina lahko uravnavala gibanje in zagotavljala pregledno in predvidljivo reguliranje cen GJS varstva okolja oziroma nadzirala in ocenjevala upravičene stroške in prihodke, ugotavljala in določala obseg potrebnega nadomestila sredstev za izvajanje dejavnosti GJS iz svojega proračuna¹²¹ ter preprečevala prekomerno ali nezadostno financiranje teh GJS, je morala (poleg mehanizma za oblikovanje cen) v okviru mehanizma za določanje cen storitev GJS varstva okolja opredeliti najmanj:

- cenovno politiko oziroma pogoje in kriterije, ki morajo biti izpolnjeni za določitev nove ali spremenjene cene storitve GJS varstva okolja¹²², ter merila za uravnavanje in spreminjanje cen storitev GJS varstva okolja (oziroma zgornje meje ali stopnje znižanja ali povišanja teh cen);
- postopek za določitev cene posamezne storitve teh GJS oziroma udeležence, akte, roke in aktivnosti v tem postopku.

Občina z občinskim predpisom ni opredelila cenovne politike (to je pogojev, kriterijev in meril za določitev nove ali spremenjene cene storitve GJS varstva okolja) in postopka za nadzor financiranja in določitev cen storitev GJS varstva okolja (to je udeležencev, aktov, rokov in aktivnosti v tem postopku) na podlagi 7. člena in drugega odstavka 59. člena ZGJS. S tem si občina tudi ni zagotovila podlage za ukrepanje oziroma določitev obsega nadomestila za izvajanje GJS varstva okolja in financiranje teh GJS iz proračunskih sredstev v primeru njihove nelikvidnosti, v času sprejetih ukrepov kontrole cen oziroma zamrznitve cen storitev GJS varstva okolja na podlagi ZKC.

2.2.1 Določitev cen storitev GJS varstva okolja v letu 2009

Občina je v letu 2009 prejela in obravnavala predloge izvajalca GJS o uskladitvi cen storitev GJS oskrbe s pitno vodo, GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode ter GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki skladno s pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen 2009 ter 15. 10. 2009 sprejela naslednje sklepe o določitvi cen obveznih storitev GJS varstva okolja:

- Sklep o določitvi cen storitev oskrbe s pitno vodo (ki so se uporabljale od 1. 6. 2010),
- Sklep o določitvi cen storitev odvajanja komunalne odpadne vode (ki so se uporabljale od 1. 3. 2010),
- Sklep o določitvi cen storitev čiščenja odpadnih komunalnih voda (ki so se uporabljale od 1. 12. 2009) in
- Sklep o določitvi cen storitev ravnanja s komunalnimi odpadki (ki se v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso uporabljale¹²³), ki je določil, da se:
 - cene obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov pričnejo uporabljati 1. 11. 2009 oziroma s prvim dnem v mesecu, ko se bo zaprla deponija Tuncovec;
 - cene predelave bioloških odpadkov pričnejo uporabljati s prvim dnem v mesecu, v katerem se bo pričela izvajati javna služba ločenega zbiranja in prevoza bioloških odpadkov, in se uporabljajo do meseca, ko prične z obratovanjem mala kompostarna v okviru zbirnega centra Tuncovec;

¹²¹ V primeru ugotovljenega presežka stroškov nad prihodki oziroma primanjkljaja prihodkov GJS.

¹²² Pogoji za določitev cene storitve GJS so predpisana pravila o načinu izvajanja in obračunavanja (merjenja) ter oblikovanja cene storitve GJS; kriterij za določitev cene nove storitve ali spremembo veljavne cene storitve GJS je upravičen prihodek, dosežen s ceno GJS, oziroma vnaprej opredeljena vrednost ali stopnja prekomernega primanjkljaja in presežka teh prihodkov GJS.

¹²³ Cene storitev ravnanja z odpadki na podlagi tega sklepa se niso uporabljale, čeprav je izvajalec GJS avgusta 2010 pridobil pozitivno strokovno mnenje ministrstva za okolje, saj je ministrstvo za gospodarstvo z uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev cene z dnem 28. 8. 2010 zamrznilo.

- cene zbiranja mešanih komunalnih odpadkov pričnejo uporabljati s prvim dnem v mesecu po pridobitvi pozitivnega strokovnega mnenja ministrstva za okolje;
- cene zbiranja in prevoza bioloških odpadkov pričnejo uporabljati s prvim dnem v mesecu po pridobitvi pozitivnega strokovnega mnenja ministrstva za okolje, vendar ne prej kot s prvim dnem v mesecu, ko se bo začela izvajati javna služba ločenega zbiranja bioloških odpadkov, in se uporabljajo do meseca, ko prične z obratovanjem mala kompostarna v okviru zbirnega centra Tuncovec in se biološki odpadki prenehajo odvažati v RCERO;
- cene zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov pričnejo uporabljati s prvim dnem v mesecu po pridobitvi pozitivnega strokovnega mnenja ministrstva za okolje, vendar ne prej, ko prične z obratovanjem mala kompostarna v okviru zbirnega centra Tuncovec.

Občina sprejetih sklepov o določitvi cen storitev GJS varstva okolja ni objavila v svojem uradnem glasilu v skladu z določbami 66. člena ZLS, kar pomeni, da cen, ki so se uporabljale za obračunavanje opravljenih storitev GJS varstva okolja uporabnikom GJS na območju občine, ni pregledno povišala in preoblikovala ter jih niti ni uveljavila skladno s predpisi.

2.2.1.1 Cene storitev GJS oskrbe s pitno vodo in GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode

Občina je 15. 10. 2009 sprejela sklepe o določitvi cen GJS oskrbe s pitno vodo in GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode, s čimer je določila cene oziroma vrste plačil storitev oskrbe s pitno vodo (omrežnine, vodarino in ceno stroškov vodnega povračila), odvajanja komunalne odpadne vode (omrežnine, ceno izvajanja GJS) in čiščenja komunalne odpadne vode (omrežnine, ceno izvajanja GJS) skladno s pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen 2009, pri tem pa ni določila začetka (roka) veljavnosti teh cen oziroma zaračunavanja storitev GJS po novih oziroma spremenjenih cenah, temveč je začetek njihove veljavnosti določil izvajalec GJS s cenikom storitev teh GJS.

Poleg tega občina ni določila cene storitve, vezane na nepretočne greznice, obstoječe greznice in MKČN ter od izvajalca GJS ni zahtevala predloga o uskladitvi in oblikovanju cene te storitve v skladu s pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen 2009, temveč mu je prepustila, da to ceno samostojno oblikuje in določi s cenikom GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode.

2.2.1.2 Subvencionirane omrežnine storitev čiščenja komunalne odpadne vode

Občina je 15. 10. 2009 sprejela predlog izvajalca GJS o uskladitvi cen čiščenja komunalne odpadne vode in s sklepom določila diferencirane omrežnine (glede na premer vodomera ali zmogljivost priključka), ceno izvajanja GJS oziroma čiščenja komunalne odpadne vode in subvencionirane omrežnine oziroma za 36 odstotkov zmanjšane vrednosti omrežnin za gospodinjstva in nepridobitne organizacije. Iz predloga izvajalca GJS o uskladitvi cen čiščenja komunalne odpadne vode izhaja, da znaša predlagan obseg sredstev za dodelitev teh subvencij iz občinskega proračuna 80.246 evrov in je izračunan kot razlika med načrtovanimi prihodki, in sicer z uporabljeno veljavno enotno ceno čiščenja komunalne odpadne vode za gospodinjstva in nepridobitne organizacije, in načrtovanimi prihodki, in sicer s predlagano ločeno ceno čiščenja komunalne odpadne vode oziroma omrežnino in ceno izvajanja GJS za gospodinjstva in nepridobitne organizacije zaradi primanjkljaja prihodkov (izgube) dejavnosti čiščenja komunalne odpadne vode.

Občina je s sklepom določila subvencionirane oziroma znižane (diferencirane) omrežnine za obračunavanje storitev čiščenja komunalne odpadne vode gospodinjstvom in nepridobitnim organizacijam

brez podlage v občinskem splošnem aktu o načinu oblikovanja (in diferenciranju) cen storitev GJS odvajanja in čiščenja odpadne vode oziroma pogojih za dodelitev subvencije k ceni posamezne storitve GJS in o načinu oblikovanja finančnega vira teh subvencij iz občinskega proračuna. Tako je občina s tem sklepom dejansko določila znižane (diferencirane) omrežnine (za 36 odstotkov) na podlagi ocenjene izgube oziroma potrebnega obsega sofinanciranja dejavnosti čiščenja komunalne odpadne vode iz občinskega proračuna in s tem tudi način oblikovanja tega proračunskega finančnega vira za sofinanciranje dejavnosti čiščenja komunalne odpadne vode.

2.2.1.3 Cene storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki

Občina je s Sklepom o določitvi cen storitev ravnanja s komunalnimi odpadki z dne 15. 10. 2009 določila (potrdila) predlagane lastne (stroškovne) cene (v evrih/kilogram odpadkov) in povprečne cene (v evrih/kubični meter odpadkov) storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, in sicer ceno:

- zbiranja in prevoza bioloških odpadkov,
- zbiranja in prevoza mešanih komunalnih odpadkov,
- obdelave mešanih komunalnih odpadkov v zbirnem centru,
- kompostiranja bioloških odpadkov v mali kompostarni,
- prevoza preostankov komunalnih odpadkov v RCERO,
- predelave bioloških odpadkov v RCERO,
- obdelave in odlaganja odpadkov v RCERO,
- okoljske dajatve zaradi odlaganja komunalnih odpadkov.

Občina je s tem sklepom določila začetek uporabe oziroma veljavnosti določenih cen storitev ravnanja s komunalnimi odpadki z odložnim pogojem (zaprtje odlagališča Tuncovec, začetek obratovanja male kompostarne na odlagališču Tuncovec, pridobitev pozitivnega strokovnega mnenja ministrstva za okolje), ki do 28. 8. 2010 (ko je pričel veljati sprejeti ukrep kontrole cen na podlagi ZKC oziroma Uredbe o najvišji ceni komunalnih storitev¹²⁴) niso bili izpolnjeni, zato se določene cene s tem sklepom niso pričele uporabljati za zaračunavanje storitev GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki.

Občina v letih 2008 do 2012 storitev cen ravnanja z odpadki ni določila na način, da bi določila strošek finančnega jamstva oziroma predpisanega elementa cene obdelave in odlaganja ali odstranjevanja ostankov komunalnih odpadkov iz 4. člena pravilnika o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki (oziroma elementa cene odlaganja komunalnih odpadkov iz drugega odstavka 23. člena pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen 2009). Poleg tega občina ni določila ločenih sestavin cen storitev ravnanja s komunalnimi odpadki (to je cene za uporabo javne infrastrukture in cene izvajanja GJS) v skladu s 3. in 4. členom Pravilnika o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki v Občini Šmarje pri Jelšah.

Ukrep občine

Občina je 20. 12. 2013 sprejela sklep o določitvi cene storitve GJS odlaganja določenih vrst komunalnih odpadkov, s katerim je s 1. 1. 2014 uskladila cene storitev odlaganja določenih vrst komunalnih odpadkov z Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja tako, da je bil v ceno vključen tudi strošek finančnega jamstva.

¹²⁴ Uradni list RS, št. 69/10.

2.3 Nadziranje cen GJS varstva okolja

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 so temeljno podlago za nadzor nad gibanjem in oblikovanjem cen GJS varstva okolja predstavljali pravilniki o oblikovanju cen (izdani na podlagi ZVO-1), uredbe o oblikovanju cen (izdane na podlagi ZKC), predpisi, ki urejajo oskrbovalne standarde in naloge, ki se izvajajo v okviru teh GJS, občinski predpisi o načinu izvajanja posamezne GJS ter SRS 35 (2006) in podatki o načrtovanju in doseganju poslovnih ciljev iz letnih načrtov in poročil izvajalca GJS.

V skladu s SRS 35 (2006) se je konec leta 2009 končalo prehodno obdobje, v katerem so lahko javna podjetja izkazovala računovodsko kategorijo sredstev v upravljanju (to so osnovna sredstva oziroma javna infrastruktura in druga sredstva v lasti države ali občine, prejeta v upravljanje). Tako je morala občina (lastnica infrastrukture GJS) do začetka leta 2010 odpraviti terjatve za sredstva, dana v upravljanje, in prevzeti javno infrastrukturo v svoje poslovne knjige ter urediti (najemna) razmerja z izvajalci GJS kot upravljavci infrastrukture, kar je določal tudi sprejeti pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen 2009.

Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen 2009 je od 15. 8. 2009 (ko so prenehali veljati sprejeti ukrepi kontrole cen na podlagi ZKC in so občine v celoti prevzele pristojnost za določanje cen storitev GJS varstva okolja) enotno uredil rok, v katerem mora izvajalec GJS občini predložiti v soglasje poslovni načrt in poročilo o izvajanju GJS za preteklo leto (to je najkasneje do 31. 3.). Po navedenem pravilniku je bil potrjen poslovni načrt¹²⁵ podlaga za sklenitev pogodbe med občino in izvajalcem GJS, v kateri sta morala urediti vsa vprašanja v zvezi z zaračunavanjem omrežnine, plačevanjem najemnine za uporabo javne infrastrukture, način in pogoje uporabe drugih elementov cene za uporabo javne infrastrukture ter obseg in višino subvencij k ceni za uporabo javne infrastrukture. V 31. členu je pravilnik tudi določil, da mora občina v skladu z načelom plača povzročitelj obremenitve najkasneje do 1. 1. 2010¹²⁶ pričeti z obračunavanjem najemnine za vso javno infrastrukturo v njeni lasti, in sicer najmanj v višini amortizacije javne infrastrukture, pri čemer je morala veljavna cena storitve GJS (oziroma zaračunana cena in dodeljena subvencija k tej ceni uporabniku GJS) pokriti vse stroške izvajanja GJS.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 je morala občina z nadzorom financiranja GJS varstva okolja (oziroma poslovanja izvajalcev GJS) in načina oblikovanja cen storitev teh GJS zagotavljati stroškovno učinkovito izvajanje in stabilne cene storitev teh GJS. Izvajanje nadzora nad financiranjem posamezne GJS varstva okolja (in nad oblikovanimi cenami storitev GJS) je predstavljalo organizacijski in kadroviski problem predvsem za majhne občine tudi zaradi omejenega novega zaposlovanja v javnem sektorju in neusposobljenosti občinskih kadrov za nadziranje finančnega poslovanja izvajalcev GJS.

¹²⁵ Vsebovati mora vse kvalitativne in kvantitativne parametre izvajanja posamezne javne službe, vključno s kalkulacijo cene posamezne komunalne storitve.

¹²⁶ Ko je bilo s SRS 35 (2006) odpravljeno izkazovanje javne infrastrukture v poslovnih knjigah izvajalcev GJS kot sredstva prejeta v upravljanje. Prehodno obdobje, v katerem je bilo še mogoče izkazovati sredstva v upravljanju, se je izteklo 31.12.2009, kar pomeni, da je bilo potrebno do tega datuma ustrezno urediti (najemno) razmerje med državo/občino kot lastnico infrastrukture in izvajalci GJS kot upravljavci infrastrukture.

Tabela 6: Število zasedenih delovnih mest in delavcev za nadzor cen GJS varstva okolja v občinski upravi na dan 31. 12. 2009

Občina	Število občanov	Število zasedenih delovnih mest	Število delavcev za nadzor cen
Občina Šmarje pri Jelšah	9.946	20	-

Vir: podatki občine.

2.3.1 Način in postopki nadzora nad financiranjem GJS varstva okolja

Občina v splošnem aktu ni opredelila načina in postopkov finančnega nadzora GJS varstva okolja oziroma rednega zbiranja in spremljanja podatkov ter kontroliranja financiranja GJS varstva okolja (oziroma finančnega poslovanja izvajalca GJS), razen v odloku o koncesiji za odstranjevanje ali odlaganje odpadkov v občini, v katerem je v 33. členu določila, da finančni nadzor nad poslovanjem koncesionarja izvaja pristojni občinski organ in pooblaščen zunanji revizor ter da mora koncesionar omogočiti izvajanje tega nadzora (vstop v svoje poslovne prostore, pregled objektov in naprav koncesije ter vpogled v poslovno dokumentacijo, kataster javne službe oziroma vodene zbirke podatkov) ter nuditi zahtevane podatke in pojasnila. Po navedenem odloku je bil finančni nadzor lahko napovedan ali nenapovedan, o opravljenem finančnem nadzoru pa se je moral sestaviti zapisnik.

Občina je v 34. členu odloka o koncesiji za odstranjevanje ali odlaganje odpadkov v občini določila, da mora koncesionar na zahtevo občine predložiti poročila o stanju, opravljenih in potrebnih delih, potrebnih investicijah in organizacijskih ukrepih ter o kakovosti izvajanja koncesije ter da mora vsako leto pripraviti predlog letnega programa javne službe za prihodnje leto in ga predložiti občini najkasneje do 31. 3. vsakega tekočega leta skupaj z devetmesečnim poročilom o poslovanju in izvajanju GJS.

Občina ni zagotovila rednega spremljanja in nadziranja finančnega poslovanja koncesionarja (GJS odlaganje komunalnih odpadkov) oziroma izvajalcev GJS varstva okolja, to je stroškov in presežka ali primanjkljaja prihodkov teh GJS. V obdobju od leta 2008 do leta 2012 občina tudi ni preverila izkazanih upravičenih stroškov in skladnosti realiziranih stroškov in presežka ali primanjkljaja prihodkov z letnim načrtom izvajanja te GJS.

Priporočilo

Občina naj redno spremlja denarni tok in obseg presežka ali primanjkljaja prejemkov po posamezni dejavnosti (poslovno-izidnem mestu) izvajalca GJS varstva okolja.

2.3.1.1 Sofinanciranje GJS varstva okolja iz občinskega proračuna

Občina je uredila način sofinanciranja GJS varstva okolja v prvem odstavku 22. člena pogodbe o najemu infrastrukture in izvajanju GJS, ki določa, da mora občina v primeru, če cene storitev posamezne GJS varstva okolja ne pokrivajo vseh upravičenih stroškov (vključno s celotno najemnino), razliko do nepokrite najemnine pokriti s subvencijo (oziroma dotacijo ali sofinanciranjem) iz proračuna. V skladu s to pogodbo je občina v proračunu za leto 2012 zagotovila 58.553 evrov za subvencioniranje (oziroma sofinanciranje) izvajanja GJS varstva okolja, in sicer v obsegu 50 odstotkov obračunane najemnine za uporabo javne infrastrukture GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode ter GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov.

Občina je 22. 3. 2012 sprejela sklep o višini subvencioniranja GJS v letu 2012 iz občinskega proračuna v skupni vrednosti 58.553 evrov, od tega za sofinanciranje dejavnosti čiščenja komunalne odpadne vode v znesku 10.282 evrov (zaradi v letu 2009 določenih prenizkih (subvencioniranih) omrežnin za gospodinjstva in druge nepridobitne organizacije) in v znesku 27.701 evro (zaradi zamrznitve cen storitev GJS varstva okolja) ter za odvajanje komunalne odpadne vode v znesku 10.639 evrov in za zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov v znesku 9.931 evrov.

S tem sklepom je zagotovila sofinanciranje stroškov izvajanja GJS odvajanje in čiščenje odpadne vode in GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov iz občinskega proračuna zaradi prenizkih prihodkov oziroma cen storitev teh GJS varstva okolja.

2.3.1.2 Nadzor upravičenih stroškov GJS varstva okolja

Občina je v 19. členu pogodbe o najemu infrastrukture in izvajanju GJS določila, da si bosta občina in izvajalec GJS po vsaki pomembni spremembi pogojev gospodarjenja prizadevala uveljaviti nove cene storitev GJS varstva okolja, ki bodo pokrivalo vse upravičene stroške teh javnih služb vključno s polno najemnino. V prvem odstavku 22. člena je ta pogodba določala, da bo občina subvencionirala izgube GJS zaradi prenizkih cen njihovih storitev (oziroma sofinancirala GJS). Po tretjem in četrtem odstavku 22. člena te pogodbe pa se je štelo, da izvajalec GJS opravlja svojo dejavnost racionalno in učinkovito ter da so izkazani stroški poslovanja upravičeni, če je bilo revizorjevo poročilo o reviziji računovodskih izkazov brez pridržka in ga je potrdil pristojni organ (svet ustanoviteljev). Poleg tega je lahko pristojni nadzorni organ ocenil pravilnost kalkulacij cen storitev posamezne GJS na podlagi posebnega pregleda kalkulacij cen s strani ustrezne strokovne organizacije.

Občina z navedenimi določbami v pogodbi o najemu infrastrukture in izvajanju GJS ni zagotovila nadzora nad upravičenostjo stroškov GJS varstva okolja, saj ni opredelila upravičenih stroškov GJS varstva okolja oziroma kriterijev in meril za ocenjevanje upravičenosti stroškov glede na vrsto in obseg nalog (oziroma aktivnosti, ki so potrebne za izvedbo posamezne naloge) in storitev posamezne GJS. Prav tako občina v tej pogodbi tudi ni opredelila načina in postopkov za redno spremljanje in finančno nadziranje realiziranih stroškov in presežka ali primanjkljaja prihodkov GJS oziroma pomembnih sprememb v poslovanju izvajalca GJS.

2.3.1.3 Finančni nadzor v postopku določitve cen in obsega sofinanciranja GJS varstva okolja

Občina je 15. 10. 2009 obravnavala in sprejela predloge izvajalca GJS o uskladitvi cen GJS oziroma povečanju in preoblikovanju cen storitev oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode ter ravnanja s komunalnimi odpadki skladno s pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen 2009. V teh predlogih je izvajalec GJS utemeljil spremembe cen storitev GJS z načrtovanimi prihodki in stroški GJS ter uvedenimi novimi storitvami na področju ravnanja s komunalnimi odpadki (prevoz odpadkov v RCERO, zbiranje, prevoz in obdelava bioloških odpadkov, delovanje novih zbirnih centrov ter povečanje stroškov zbiranja in prevoza mešanih komunalnih odpadkov zaradi uvedbe individualnega odvoza odpadne embalaže po sistemu rumene vreče ali od vrat do vrat). 22. 3. 2012 pa je občina obravnavala in sprejela sklep o subvencioniranju oziroma sofinanciranju GJS varstva okolja v letu 2012 zaradi pokritja izgub oziroma primanjkljaja prihodkov teh GJS.

Občina je sprejela sklepa o povišanju cen in sofinanciranju GJS varstva okolja skladno s predlogom izvajalca GJS, čeprav pred tem ni opravila finančnega nadzora nad izvajanjem posamezne GJS oziroma ni

preverila upravičenosti izkazanih realiziranih stroškov in prihodkov teh GJS pred letom 2012 niti načrtovanega primanjkljaja prihodkov posamezne GJS (ki naj bi ga pokrili ustvarjeni prihodki z določeno novo ali spremenjeno ceno storitve GJS oziroma dotacije iz občinskega proračuna) oziroma načrtovanih upravičenih stroškov in prihodkov v letnem načrtu posamezne GJS za leto 2012.

2.3.1.4 Letni načrti in poročila GJS varstva okolja

Občina je sprejela (potrdila) letne načrte in poročila o izvajanju GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012, ki so v vseh letih prikazovala primanjkljaj prihodkov (izgubo) GJS varstva okolja, razen za GJS oskrbe s pitno vodo in v letu 2011 za dejavnost praznjenja greznic in MKČN.

Tabela 7: Poslovni izidi dejavnosti GJS varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012

Dejavnost GJS	v evrih				
	Leto 2008	Leto 2009	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012
Oskrba s pitno vodo	5.393	3.102	43.800	56.057	69.576
Odvajanje komunalne odpadne vode	0	0	(14.749)	(14.516)	(17.340)
Praznjenje greznic in MKČN	-	-	-	28	(779)
Čiščenje komunalne odpadne vode	0	0	(7.579)	(26.076)	(25.058)
Zbiranje, prevoz in deponiranje komunalnih odpadkov	(258.097)	(26.096)	(176.191)	(107.668)	(122.946)
Odvoz in kompostiranje bioloških odpadkov	-	-	-	(72.058)	(67.253)

Viri: letna poročila izvajalca GJS.

Občina od izvajalca GJS v letnih poročilih o izvajanju in financiranju GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki ni zahtevala ločenega prikazovanja prihodkov in odhodkov GJS zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov (oziroma GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov) in GJS odlaganje komunalnih odpadkov v skladu z računovodskimi usmeritvami v SRS 35 (2006).

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost Občine Šmarje pri Jelšah pri reguliranju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012. Mnenje smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali je občina učinkovito regulirala cene storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja v obdobju od leta 2008 do leta 2012*. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na revizijska podvprašanja, *ali je občina zagotovila ustrezen normativni okvir za oblikovanje cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ali je ustrezno določala cene obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in ali jih je ustrezno nadzorovala*.

Menimo, da občina v obdobju od leta 2008 do leta 2012 *ni učinkovito regulirala cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja*, saj ni zagotovila ustreznega normativnega okvira za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ni ustrezno določala cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in jih ni ustrezno nadzorovala.

Občina v obdobju od leta 2008 do leta 2012 *ni zagotovila ustreznega normativnega okvira za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja*. Z občinskimi predpisi ni določila načina in postopka za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, zaradi česar ni zagotovila preglednih finančnih odnosov z izvajalci gospodarskih javnih služb in mehanizma za uravnavanje prihodkov in stroškov gospodarskih javnih služb varstva okolja ter za preprečevanje tveganja za dodeljene nedovoljene državne pomoči izvajalcem gospodarskih javnih služb. Tako si občina ni zagotovila temeljne podlage za nadziranje oblikovanih cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja, temveč je prepustila izvajalcu gospodarske javne službe, da samostojno načrtuje vrste in obseg upravičenih stroškov in prihodkov gospodarskih javnih služb varstva okolja ter oblikuje cene in cenike storitev teh gospodarskih javnih služb.

Občina niti do konca leta 2012 ni uskladila odlokov o načinu izvajanja in financiranja posamezne gospodarske javne službe varstva okolja s predpisano metodologijo za oblikovanje cen storitev teh gospodarskih javnih služb.

Na območju občine so do 1. 6. 2010 veljale in se uporabljale diferencirane cene storitev oskrbe s pitno vodo za gospodinjstva in gospodarske subjekte, za kar ni bilo pravne podlage v podzakonskem predpisu ali splošnem občinskem aktu. Poleg tega občina s splošnim aktom ni opredelila načina oblikovanja cene oskrbe s pitno vodo zaradi prekomerne porabe vode, načina oblikovanja cene obvezne storitve prevzema in ravnanja z blatom iz greznic in malih komunalnih čistilnih naprav ter pravilne obračunske enote za zaračunavanje storitev ravnanja s komunalnimi odpadki.

Občina s splošnim aktom tudi ni opredelila načina oblikovanja cene obvezne storitve vzdrževanja priključkov in zamenjave vodomerov in cen posebnih in drugih storitev, ki jih je zagotavljal izvajalec gospodarske javne službe (za odvzem vode iz hidrantov za drugo rabo vode, za odvajanje in čiščenje industrijske odpadne vode, za prevzem in ravnanje z blatom iz greznic in malih komunalnih čistilnih

naprav, za trajen ali začasen priklop ali odklop priključka na javno kanalizacijo, za prevzem določenih vrst ločenih frakcij (ne)komunalnih odpadkov v zbiralnicah in zbirnih centrih). Poleg tega ni opredelila načina oblikovanja tarife oziroma pavšalnega plačila za odvajanje padavinske vode v javno kanalizacijo ter pavšalnega plačila za zbiranje ločenih frakcij komunalnih odpadkov na opredeljenih prevzemnih ali zbirnih mestih, v zbiralnicah in zbirnih centrih, ki je vključen v ceno storitve zbiranja in prevoza mešanih komunalnih odpadkov. Občina tudi ni opredelila načina oblikovanja povračil sredstev iz proračuna občine za odpravo posledic čezmerne obremenitve okolja zaradi nepravilnega ravnanja s komunalnimi odpadki. Občina pa je zagotovila izvajanje in financiranje obdelave biološko razgradljivih odpadkov v okviru javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, za kar ni pravne podlage v predpisu in kar je v nasprotju s Pravilnikom o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Občina je v obdobju od leta 2008 do leta 2012 določala plačljivo obveznost lastnika objekta pri priključitvi objekta na javno kanalizacijo brez pravne podlage v zakonu in v nasprotju z Zakonom o prostorskem načrtovanju, po katerem se šteje, da so s plačilom komunalnega prispevka plačane vse obveznosti lastnika v zvezi s priključitvijo na kanalizacijsko omrežje, razen gradnje tistih delov priključkov, ki so v zasebni lasti. Poleg tega občina s splošnim aktom ni opredelila svoje finančne obveznosti za pokritje nastale izgube oziroma primanjkljaja prihodkov gospodarskih javnih služb varstva okolja oziroma pogojev (kriterijev, meril) za sofinanciranje cen obveznih storitev teh gospodarskih javnih služb iz proračuna občine.

Občina je z odloki o načinu izvajanja posamezne gospodarske javne službe varstva okolja na izvajalce gospodarskih javnih služb prenesla nekatere svoje strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge, pri tem pa ni opredelila načina financiranja teh nalog iz občinskega proračuna. Poleg tega občina niti s pogodbo ni uredila načina financiranja izvajanja javnih pooblastil v zvezi z določanjem in izdajanjem projektnih pogojev, soglasij in mnenj po predpisih o graditvi objektov in urejanju prostora. V pogodbi o najemu infrastrukture in izvajanju gospodarskih javnih služb varstva okolja pa je brez pravne podlage in v nasprotju s predpisi določila, da ji mora izvajalec gospodarske javne službe brezplačno svetovati pri zagotavljanju izvajanja gospodarskih javnih služb varstva okolja in dolgoročnem razvoju infrastrukturnih omrežij ter sestavljati dolgoročne načrte za vlaganja v infrastrukturo in letne programe obnovitvenih in razširitvenih investicij. Zaradi tega so v obdobju od leta 2008 do leta 2012 stroški izvajanja nekaterih strokovno-tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog občine v nasprotju s predpisi bremenili izvajalca gospodarskih javnih služb oziroma cene storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Občina v obdobju od leta 2008 do leta 2012 *ni ustrezno določala cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja*, saj s splošnim aktom ni opredelila cenovne politike in postopka za nadzor financiranja in določitev cen storitev teh gospodarskih javnih služb. S tem si občina, poleg preglednih finančnih odnosov z izvajalci gospodarskih javnih služb varstva okolja, tudi ni zagotovila podlage za ukrepanje oziroma določitev obsega nadomestila za izvajanje gospodarskih javnih služb varstva okolja in za financiranje teh gospodarskih javnih služb iz proračunskih sredstev.

Tako je občina določala cene storitev gospodarske javne službe varstva okolja brez ustrezne podlage v splošnem občinskem aktu, pri tem pa ni določila cene storitve, vezane na nepretočne greznice, obstoječe greznice in male komunalne čistilne naprave, ter stroška finančnega jamstva oziroma predpisanega elementa cene obdelave in odlaganja ali odstranjevanja ostankov komunalnih odpadkov v svojem pravilniku. Poleg tega občina v Pravilniku o tarifnem sistemu ravnanja s komunalnimi odpadki v

Občini Šmarje pri Jelšah ni določila ločenih sestavin cen storitev ravnanja s komunalnimi odpadki, kot je to določal Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Občina je 15. 10. 2009 sprejela sklepe o določenih cenah obveznih storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja (oziroma storitev oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode ter ravnanja s komunalnimi odpadki), ki pa jih ni objavila v svojem uradnem glasilu v skladu z določbami Zakona o lokalni samoupravi, s čimer ni pregledno (sledljivo) določila vrst/vsebine teh cen oziroma povišala cen storitev teh gospodarskih javnih služb. Poleg tega v sklepah o določitvi cen storitev oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode ni določila začetka (roka) veljavnosti teh cen oziroma zaračunavanja storitev gospodarskih javnih služb po novih oziroma spremenjenih cenah.

Občina v obdobju od leta 2008 do leta 2012 *ni ustrezno nadzirala cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja*. Niti s posameznim odlokom o zagotavljanju posamezne gospodarske javne službe niti z drugim splošnim aktom ni opredelila načina in postopkov spremljanja in finančnega nadziranja gospodarskih javnih služb varstva okolja, razen v Odloku o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov v Občini Šmarje pri Jelšah, pri čemer pa niti s tem odlokom ni zagotovila rednega spremljanja in nadziranja finančnega poslovanja izvajalcev gospodarskih javnih služb varstva okolja (oziroma koncesionarja gospodarske javne službe odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov). Občina niti v pogodbi o najemu infrastrukture in izvajanju gospodarskih javnih služb ni določila kriterijev in meril za ocenjevanje upravičenosti stroškov teh gospodarskih javnih služb glede na vrsto in obseg nalog in storitev posamezne gospodarske javne službe. Prav tako v tej pogodbi ni opredelila načina in postopkov za redno spremljanje in finančno nadziranje realiziranih stroškov in presežka ali primanjkljaja prihodkov teh javnih služb oziroma pomembnih sprememb v poslovanju izvajalca gospodarske javne službe.

Tako je občina sprejela sklepe o povišanju cen obveznih storitev ter sofinanciranju gospodarskih javnih služb varstva okolja v skladu s predlogi izvajalca teh gospodarskih javnih služb, čeprav pred tem ni opravila finančnega nadzora oziroma preverila upravičenosti stroškov in prihodkov teh gospodarskih javnih služb in skladnosti realiziranih stroškov in prihodkov z letnim načrtom teh gospodarskih javnih služb.

Občina od izvajalca GJS ni zahtevala ločenega prikazovanja prihodkov in odhodkov gospodarske javne službe zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov in gospodarske javne službe odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov v letnih poročilih izvajalca teh gospodarskih javnih služb varstva okolja v skladu s Slovenskim računovodskim standardom 35 – Računovodsko spremljanje gospodarskih javnih služb (2006).

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Šmarje pri Jelšah mora v roku 90 dni od prejema revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša;
2. kratek opis nesmotrnosti 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 nesmotrnosti.

Popravljalni ukrepi Občine Šmarje pri Jelšah se morajo nanašati na predložitev predlogov sprememb občinskih predpisov, v katerih bo Občina Šmarje pri Jelšah:

1. pri oskrbi s pitno vodo:
 - opredelila način oblikovanja cene v primeru prekomerne porabe vode – točka 2.1.2.2;
 - opredelila način financiranja stroškov porabljene vode iz hidrantov ter stroške vzdrževanja hidrantnega omrežja – točka 2.1.2.7;
 - opredelila način in postopek za oblikovanje plačila za vzdrževanje priključka na javni vodovod – točka 2.1.2.8;
2. pri odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode:
 - opredelila način oblikovanja plačil storitev, vezanih na greznice in male komunalne čistilne naprave, ter druge prihodke gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode – točka 2.1.3.2;
 - opredelila način oblikovanja cene posebne storitve odvajanja tehnološke (industrijske) odpadne vode ter drugih posebnih storitev odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode (trajni in začasni priklop in odklop priključka) – točki 2.1.3.3 in 2.1.3.10;
 - opredelila pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za financiranje gospodarske javne službe odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode iz občinskega proračuna – točka 2.1.3.5;
3. pri ravnanju s komunalnimi odpadki:
 - izločila obdelavo biološko razgradljivih odpadkov in predelavo odpadnega lesa v sekance iz obveznih storitev gospodarske javne službe ravnanje s komunalnimi odpadki – točki 2.1.4.2 in 2.1.4.3;
 - opredelila način oblikovanja povračila stroškov izvajalcu gospodarske javne službe iz proračuna občine za opravljen obseg storitev odprave čezmerne obremenitve okolja – točka 2.1.4.5;

- opredelila posebne storitve izvajalca gospodarske javne službe in način oblikovanja njihovih cen (na primer storitev prevzema in odvoza odpadkov po naročilu povzročitelja odpadkov, prevzema ločenih frakcij nekomunalnih odpadkov v zbiralnicah in zbirnih centrih) – točka 2.1.4.8;
 - opredelila pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za financiranje gospodarske javne službe s področja ravnanja s komunalnimi odpadki iz občinskega proračuna – točka 2.1.4.10;
4. določila način financiranja nalog, ki jih na podlagi javnega pooblastila izvaja izvajalec gospodarskih javnih služb, in drugih strokovno-tehničnih ter razvojnih nalog, prenesenih na izvajalca gospodarskih javnih služb – točke 2.1.2.4.a, 2.1.2.4.b, 2.1.2.5.a, 2.1.2.6, 2.1.3.6, 2.1.3.7.b, 2.1.3.8 in 2.1.4.9.

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, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih 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 poslovanja¹²⁷. Prav tako 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 Občina Šmarje pri Jelšah krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. PRIPOROČILA

Občini Šmarje pri Jelšah priporočamo, naj:

- v Odloku o gospodarskih javnih službah v Občini Šmarje pri Jelšah ali drugem splošnem aktu občine opredeli pravila oblikovanja, določanja in nadzora cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja (opredelitev regulacijskega obračunskega obdobja, določitev rokov za predložitev predlogov za spremembo cen storitev gospodarskih javnih služb; določitev višine donosa na vložena sredstva, ki pripada izvajalcu gospodarske javne službe; preverjanje elaboratov o oblikovanju cene izvajanja storitev javne službe);
- v odlokih, ki urejajo gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode in ravnanja s komunalnimi odpadki, ali drugih splošnih aktih občine določi način oblikovanja cen obveznih in posebnih storitev (določitev upravičenih stroškov cene storitev javne službe ter upravičenih stroškov cene javne infrastrukture; določitev obsega gospodarske javne infrastrukture, ki se uporablja za izvajanje gospodarske javne službe; opredelitev vrst in načina merjenja prihodkov od posebnih storitev in drugih prihodkov, ki znižujejo ceno storitve gospodarske javne službe);
- redno spremlja denarni tok in obseg presežka ali primanjkljaja prejemkov po posamezni dejavnosti (poslovno-izidnem mestu) izvajalca gospodarske javne službe varstva okolja.

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

Poslano:

1. Občini Šmarje pri Jelšah, priporočeno s povratnico;
2. Jožefu Čakšu, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*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