



**REVIZIJSKO POROČILO
O PRAVILNOSTI IN SMOTRNOSTI ZARAČUNAVANJA
IN PORABE TAKSE ZA OBREMENJEVANJE OKOLJA ZARADI
ODLAGANJA ODPADKOV V LETIH OD 2002 DO 2005**

*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

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

REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI IN SMOTRNOSTI ZARAČUNAVANJA IN PORABE TAKSE ZA OBREMENJEVANJE OKOLJA ZARADI ODLAGANJA ODPADKOV V LETIH OD 2002 DO 2005



Številka: 1209-14/2006-28

Ljubljana, 20. avgusta 2007



Računsko sodišče je revidiralo pravilnost in smotrnost zaračunavanja in porabe takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005 na Ministrstvu za okolje in prostor, Mestni občini Maribor in v družbi Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti zaračunavanja in porabe okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005 v Mestni občini Maribor in družbi Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor ter izrek mnenja o učinkovitosti urejanja in izvajanja obdavčitve onesnaževanja okolja z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005 na Ministrstvu za okolje in prostor.

Računsko sodišče je Mestni občini Maribor in družbi Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor izreklo negativno mnenje o pravilnosti zaračunavanja in porabe okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov. Na izrek mnenja so vplivale naslednje nepravilnosti Mestne občine Maribor:

- ni določila načina vračila okoljske dajatve v pogodbah o načinu nakazovanja okoljske dajatve v proračun za leta od 2002 do 2005, za znesek razlike med zbrano in nakazano okoljsko dajatvijo v proračun in med odmerjeno okoljsko dajatvijo z odločbo Ministrstvo za okolje in prostor, ki je v letih od 2002 do 2005 znašala skupaj 499.226 tisoč tolarjev (2.083.233 evrov), v skladu s četrnim odstavkom 113. člena ZVO-1;
- do 31. 12. 2005 zavezancu ni vrnila razlik med zbrano in odmerjeno okoljsko dajatvijo za leta od 2002 do 2004 v skupni vrednosti 422.604 tisoč tolarjev (1.763.495 evrov) v skladu z določbo 19. člena Uredbe o okoljski dajatvi ob smiselni uporabi četrtega odstavka 113. člena ZVO-1 in splošnega pravilo o vračanju iz 190. člena OZ;
- nenamensko je porabila okoljsko dajatev v skupni vrednosti 37.491 tisoč tolarjev (156.447 evrov) za stroške pobiranja okoljske dajatve in s tem ravnala v nasprotju z 21. do 24. členom Uredbe o taksi;

in naslednje nepravilnosti družbe Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor:

- ni pridobila dovoljenja za odlaganje odpadkov na začasnem odlagališču baliranih odpadkov Dogoš, ki ga določata 27. člen Pravilnika o ravnanju z odpadki in 46. člen Pravilnika o odlaganju odpadkov;
- v letih 2002 in 2003 zbranih sredstev okoljske dajatve ni nakazala v proračun Mestne občine Maribor, kot bi morala v skladu s pogodbeno določenimi roki;
- do 31. 12. 2005 uporabnikom storitev javne službe ni vrnila oziroma poračunala preveč zbrane okoljske dajatve od odmerjene za leta od 2002 do 2004 v ocenjeni vrednosti 562.082 tisoč tolarjev (2.345.527 evrov), saj od Mestne občine Maribor in drugih občin ni zahtevala vračila teh sredstev, kar bi morala storiti ob smiselni uporabi četrtega odstavka 113. člena ZVO-1 in četrtega odstavka 19. člena Uredbe o okoljski dajatvi;
- ni pravočasno, kot določa 14. člen Uredbe o taksi, vložila napovedi za odmero okoljske dajatve, ko je prenehala odlagati odpadke na odlagališču Pobrežje.

V okviru revizije smotrnosti poslovanja je računsko sodišče presojalo učinkovitost urejanja in izvajanja obdavčitve onesnaževanja okolja z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov, za kar je pristojno Ministrstvo za okolje in prostor. Ocenili smo, da Ministrstvo za okolje in prostor v letih od 2002 do 2005 pri urejanju in izvajanju obdavčitve onesnaževanja okolja z odpadki ni bilo učinkovito, saj s svojim ravnanjem ni prispevalo k vzpostavitvi pravnega reda na področju obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki in je povzročilo negotovost v poslovanju zavezancev za okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov in občin, ki jim jo je to okoljsko dajatev Ministrstvo za okolje odstopilo. Ugotovili smo namreč, da Ministrstvo za okolje:

- ni predlagalo ustrezne ureditve obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki in
- s svojim ravnanjem pri izvajanju postopka odmere okoljske dajatve je povzročalo dodatno negotovost v poslovanju družbe Snaga in občin ter
- ni ustrezno spremljalo izvajanja obdavčitve z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov.

Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti od Ministrstva za okolje in prostor, Mestne občine Maribor in družbe Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu:

- predložiti izdelan seznam letnih razlik med zbrano in odmerjeno okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov po izvajalcih javne službe odlaganja odpadkov ločeno za leta 2002, 2003, 2004 in 2005;
- izkazati izdelavo in posredovanje navodil o načinu izvedbe poročila med zbrano in odmerjeno višino okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov za leta od 2002 do 2006;
- izkazati izdelavo in posredovanje navodil o načinu zaračunavanja in računovodskem obravnavanju okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v poslovnih knjigah zavezancem za okoljsko dajatev;
- izkazati sprejem in vzpostavitev delovanja notranjih kontrol, ki bodo v skladu z določbami Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev zagotavljale preveritev ustreznosti zaračunavanja okoljskih dajatev in obveščanje Ministrstva za gospodarstvo o ugotovljenih nepravilnostih;
- navesti sprejete predloge za dopolnitev Uredbe o okoljski dajatvi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov v delu, ki se nanaša na ureditev postopka prve odmere in določitev mesečnih akontacij za plačilo okoljske dajatve ter izkazati posredovanje teh predlogov v sprejem Vladi RS;
- izkazati izdelavo in posredovanje predloga sprememb in dopolnitev Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev v uskladitev Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za finance ter v sprejem Vladi RS v delu, ki se nanaša na jasno in določno opredelitev vključenosti posameznih okoljskih dajatev v ceno komunalne storitve ali ob ceni.

Mestna občina Maribor in družba Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor morata v odzivnem poročilu izkazati sklenitev medsebojne pogodbe, v kateri se bodo dogovorili o načinu poročila oziroma vračila preveč zaračunane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov od leta 2002 naprej uporabnikom storitev javne službe. Poleg tega mora družba Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor v odzivnem poročilu izkazati, da je prenehala zaračunavati in pobirati okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov ob ceni ravnanja z odpadki ter da okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov v računovodstvu obravnava kot strošek poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANIH OSEB.....	9
1.2.1 Ministrstvo za okolje in prostor	9
1.2.2 Mestna občina Maribor.....	10
1.2.3 Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor.....	11
2. PRAVILNOST ZARAČUNAVANJA IN PORABE OKOLJSKE DAJATVE ZARADI ODLAGANJA ODPADKOV	13
2.1 OSNOVNI PODATKI O OKOLJSKI DAJATVI ZARADI ODLAGANJA ODPADKOV	13
2.2 ODLOŽENI ODPADKI, ZBRANI NA PODROČJU MOM IN PRIMESTNIH OBČIN	14
2.3 ZBRANA IN PORABLJENA OKOLJSKA DAJATEV ZARADI ODLAGANJA ODPADKOV	15
2.3.1 Cena storitev ravnanja z odpadki in okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov na področju MOM.....	17
2.3.2 Oprostitev plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov	18
2.3.3 Odmerjena okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov družbi Snaga	20
2.3.3.1 Zbrana in odmerjena okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov	21
2.3.3.2 Odlagališče Pobrežje	22
2.3.4 Poraba in nakazila okoljske dajatve iz proračuna MOM.....	23
3. UČINKOVITOST UREJANJA IN IZVAJANJA OBDAVČITVE ONESNAŽEVANJA OKOLJA Z OKOLJSKO DAJATVIJO ZARADI ODLAGANJA ODPADKOV	25
3.1 PREDLAGANA IN VZPOSTAVLJENA UREDITEV OBDAVČITVE ONESNAŽEVANJA OKOLJA Z ODPADKI.....	25
3.1.1 Zavezanci za okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov	26
3.1.2 Osnova za določitev okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov	28
3.1.3 Prva odmera in akontiranje okoljske dajatve zaradi odlaganje odpadkov	29
3.1.4 Oprostitev in znižanje plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov.....	30
3.2 IZVAJANJE UREDBE O TAKSI IN UREDBE O OKOLJSKI DAJATVI.....	32
3.2.1 Določitev mesečne akontacije za plačilo okoljske dajatve med letom	32

3.2.2	Oprostitev plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov	33
3.2.3	Odmerna okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov	34
3.2.4	Izvajanje nadzora	35
3.3	SPREMLJANJE IZVAJANJA OBDAVČITVE ONESNAŽEVANJA OKOLJA Z ODPADKI	36
3.3.1	Zaračunavanje okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov uporabnikom storitev javne službe	36
3.3.2	Izdelava ocen in analiz obdavčitve onesnaževanja okolja	37
4.	MNENJE	38
4.1	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA MESTNE OBČINE MARIBOR	38
4.2	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA DRUŽBE SNAGA, D. O. O., MARIBOR	39
4.3	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA MINISTRSTVA ZA OKOLJE IN PROSTOR	39
4.3.1	Ministrstvo za okolje in prostor ni predlagalo ustrezne ureditve obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki:	39
4.3.2	Ministrstvo za okolje in prostor s svojim ravnanjem pri izvajanju postopka odmere okoljske dajatve povzročalo dodatno negotovost v poslovanju družbe Snaga in občin:	40
4.3.3	Ministrstvo za okolje in prostor ni ustrezno spremljalo izvajanja obdavčitve z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov:	40
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	41
6.	PRILOGA	44

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti zaračunavanja in porabe takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005 na Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP), Mestni občini Maribor (v nadaljevanju: MOM) in v družbi Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Snaga) smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2006. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 13. 4. 2006.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje MOP, MOM in družbe Snaga v zvezi s takso za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (v nadaljevanju: okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov), ki je namenski prihodek državnega proračuna za izvedbo operativnih programov varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki. Revizijo smo izvedli:

- na MOP, ki je pristojno za področje varstva okolja in med drugim ureja in spremlja izvajanje podzakonskega predpisa o okoljski dajatvi zaradi odlaganja odpadkov in jo odmerja zavezancem,
- na MOM, ki zagotavlja izvajanje javne službe ravnanja z odpadki in lahko okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov ob izpolnjevanju določenih pogojev porablja za vlaganja v javno infrastrukturo na področju ravnanja z odpadki, in
- v družbi Snaga, ki je izvajalka občinske gospodarske javne službe zbiranja, prevoza in odlaganja komunalnih odpadkov (v nadaljevanju: javna služba ravnanja z odpadki) in je kot upravljavka odlagališča zavezanka za plačilo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov.

Revizija je obsegala preizkušanje skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami na področju zaračunavanja, plačevanja, odmere in porabe okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na območju MOM ter proučevanje učinkovitosti urejanja in izvajanja obdavčitve onesnaževanja okolja z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti zaračunavanja in porabe okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005 v MOM in družbi Snaga ter izrek mnenja o učinkovitosti urejanja in izvajanja obdavčitve onesnaževanja okolja z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005 v MOP.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Št. 1209-14/2006-4, ki je bil spremenjen s sklepom št. 1209-14/2006-9 dne 12. 12. 2006 tako, da se je spremenil cilj revizije v pravilnost in smotrnost zaračunavanja in porabe takse.

Pri presoji pravilnosti smo upoštevali predvsem določila Zakona o varstvu okolja³ (v nadaljevanju: ZVO) in v letu 2004 uveljavljenega novega Zakona o varstvu okolja⁴ (v nadaljevanju: ZVO-1) ter določila Uredbe o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov⁵ (v nadaljevanju: Uredba o taksi) in Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov⁶ (v nadaljevanju: Uredba o okoljski dajatvi), ki ju je sprejela Vlada RS. Preverjali smo, ali sta MOM in družba Snaga poslovali v skladu s predpisi in drugimi usmeritvami (upravni akti, pogodbe), ki jih morata upoštevati pri poslovanju v zvezi z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov.

Presoja učinkovitosti je temeljila na ocenjevanju izvajanja nalog MOP na področju obdavčenja onesnaževanja okolja s to okoljsko dajatvijo glede na določila ZVO in ZVO-1 ter glede na predlagano in vzpostavljeno ureditev obdavčenja onesnaževanja okolja zaradi odlaganja odpadkov s 1. 1. 2002 v Uredbi o taksi in v Uredbi o okoljski dajatvi. Proučevali smo:

- kakšno ureditev obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki je MOP predlagalo glede na določila ZVO oziroma ZVO-1,
- kako je izvajalo Uredbo o taksi oziroma Uredbo o okoljski dajatvi in
- kako je spremljalo izvajanje obdavčitve onesnaževanja okolja s to okoljsko dajatvijo.

Pri tem smo ugotavljali, ali je MOP predlagalo ustrezno normativno ureditev obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki glede določitve zavezancev za plačilo, načina plačevanja, odmere in vračila te okoljske dajatve, ali je pravočasno in dosledno izvajalo postopek odmere okoljske dajatve in ali je ocenjevalo, analiziralo, pravočasno ukrepalo in urejalo izvajanje obdavčitve onesnaževanja okolja z odpadki.

1.2 Predstavitev revidiranih oseb

1.2.1 Ministrstvo za okolje in prostor

MOP je na podlagi Zakona o državni upravi⁷ (v nadaljevanju: ZDU) pristojno za opravljanje nalog na področju okolja in prostora. Za Vlado RS pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov ter drugih aktov in gradiv ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politike varstva okolja in prostora, izvršuje zakone in druge prepise s področja varstva okolja in prostora, ki jih sprejema državni zbor, ter ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akta Vlade RS. Za izvajanje prej navedenih nalog izdaja predpise in posamezne akte ter interne akte, vstopa v civilnopravna razmerja v imenu in za račun Republike Slovenije ter opravlja materialna dejanja⁸. MOP mora nadzorovati izvajanje predpisov, spremljati in skrbeti za razvoj varstva okolja in prostora ter lahko Vladi RS daje predloge in pobude za urejanje vprašanj na področju varstva okolja in prostora.

³ Uradni list RS, št. 32/93, 1/96, velja od 2. 7. 1993 do 6. 5. 2004.

⁴ Uradni list RS, št. 41/04, velja od 7. 5. 2004.

⁵ Uradni list RS, št. 70/01, 9/04, velja od 15. 9. 2001 do 17. 12. 2004.

⁶ Uradni list RS, št. 129/04, 68/05, velja od 18. 12. 2004.

⁷ Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05.

⁸ Z materialnimi dejanji posega v osebno prostost, telesno in duševno celovitost, zasebnost, lastnino in druge človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, za kar mora imeti neposredno podlago v zakonu.

Politika varstva okolja je opredeljena v Nacionalnem programu varstva okolja⁹ (v nadaljevanju: NPVO). Za področje odpadkov je Vlada RS v letu 1996 sprejela Strateške usmeritve Republike Slovenije za ravnanje z odpadki¹⁰ (v nadaljevanju: Strateške usmeritve RS), v letu 2004 pa je sprejela Operativni program odstranjevanja odpadkov za obdobje do konca leta 2008¹¹ (v nadaljevanju: Operativni program), da bi zmanjšala količino odloženih biorazgradljivih odpadkov.

Notranje organizacijske enote MOP so direktorati, uradi, sektorji, službe in oddelki. Organizirane ima tri direktorate: Direktorat za prostor, Direktorat za okolje in Direktorat za evropske zadeve in investicije. Zunanje organizacijske enote so organi v sestavi MOP, in sicer Geodetska uprava Republike Slovenije, Inšpektorat Republike Slovenije za okolje, prostor in energijo, Urad Republike Slovenije za jedrsko varnost in Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: Agencija RS za okolje), ki opravljajo upravne, strokovne, tehnične, koordinacijske in nadzorstvene naloge.

Odgovorna oseba MOP od 1. 12. 2000 do 3. 12. 2004 je bil mag. Janez Kopač, minister, od 3. 12. 2004 pa je odgovorna oseba Janez Podobnik, minister.

1.2.2 Mestna občina Maribor

MOM je bila ustanovljena leta 1995, ima šest krajevnih skupnosti in enajst mestnih četrti s statusom pravne osebe in je ustanoviteljica ali soustanoviteljica enainpetdesetih javnih zavodov, petih javnih podjetij¹² in javnega sklada. Po 100.b členu Zakona o lokalni samoupravi¹³ (v nadaljevanju: ZLS) je uvrščena v 1. skupino občin, ki imajo nad 100.000 prebivalcev. Organi MOM so župan, mestni svet (45 članov) in nadzorni odbor (7 članov). MOM mora na podlagi 149. člena ZVO-1 zagotavljati naslednje obvezne gospodarske javne službe:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov,
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in
- urejanje in čiščenje javnih površin.

Organizacijska enota Komunalna direkcija občine Maribor opravlja predvsem:

- nadzor nad izvajanjem gospodarskih javnih služb (materialno, finančno in stroškovno poslovanje, oblikovanje cen gospodarskih javnih služb),
- razvojne naloge za posamezne gospodarske javne službe in sistem kot celoto,
- strokovne, organizacijske in razvojne naloge v zvezi z načrtovanjem, vzdrževanjem in uporabo infrastrukturnih objektov in naprav.

⁹ Uradni list RS, št. 83/99.

¹⁰ Ljubljana, avgust 1996.

¹¹ Sklep Vlade RS sprejet na 71. redni seji dne 22. 4. 2004.

¹² Javno podjetje toplotna oskrba Maribor, d. o. o., Javno podjetje za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, d. o. o., Mariborski vodovod, javno podjetje, d. d., Nigrad, javno komunalno podjetje, d. d., Snaga, javno podjetje, d. o. o.

¹³ Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05.

MOM je izvajanje obvezne gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov ter odlaganja ostankov predelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov uredila v Odloku o ravnanju s komunalnimi odpadki na območju občine Maribor¹⁴ in v Odloku o ravnanju s komunalnimi odpadki¹⁵.

Odgovorna oseba MOM za obdobje, na katerega se nanaša revizija, je Boris Sovič, župan občine, od 4. 12. 2006 pa je odgovorna oseba Franc Kangler, župan občine.

1.2.3 Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor

Družba Snaga je pravni naslednik Komunalnega podjetja Snaga, p. o., Maribor, ki je bilo 20. 2. 1991 vpisano v sodni register Temeljnega sodišča v Mariboru, enota Maribor. MOM kot edina ustanoviteljica ga je s sklepom preoblikovala v družbo Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor¹⁶, z osnovnim vložkom 315.547 tisoč tolarjev.

Na podlagi 51.b člena ZLS se je premoženje MOM razdelilo med novonastale občine. V Dogovoru o načinu razdelitve premoženja MOM¹⁷ (v nadaljevanju: dogovor) in v Sporazumu o načinu razdelitve premoženja MOM¹⁸ (v nadaljevanju: sporazum) se je poleg drugega premoženja delila tudi kapitalna naložba oziroma poslovni delež MOM v družbi Snaga. V dogovoru in sporazumu so MOM in nove občine določile novo lastniško strukturo oziroma delitev osnovnega kapitala Snage tako, da ima:

- MOM 82,59-odstotni delež,
- Občina Duplek 2,68-odstotni delež,
- Občina Rače-Fram 3,55-odstotni delež,
- Občina Starše 1,93-odstotni delež,
- Občina Hoče-Slivnica 5,97-odstotni delež in
- Občina Miklavž na Dravskem polju 3,28-odstotni delež.

MOM in novonastale občine kljub sprejetemu dogovoru in sporazumu niso sklenile družbene pogodbe po 409. členu Zakona o gospodarskih družbah¹⁹ (v nadaljevanju: ZGD).

Osnovna registrirana dejavnost družbe Snaga je izvajanje dejavnosti javne higiene ter dejavnosti zbiranja in odvoza odpadkov. Delovno področje družbe sestavlja izvajanje:

- obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, ki zajema zbiranje, prevažanje in razvrščanje komunalnih odpadkov ter kompostiranje kuhinjskih odpadkov iz gospodinjstev, vključno s kontrolo tega ravnanja in okoljevarstvenimi ukrepi po zaključku delovanja objekta ali naprave za predelavo;
- obvezne državne gospodarske javne službe zbiranja, prevoza, skladiščenja in odstranjevanja nevarnih komunalnih odpadkov, ki zajema zbiranje, prevažanje in razvrščanje nevarnih komunalnih odpadkov

¹⁴ Medobčinski uradni vestnik, št. 11/92 in 18/01, ki je veljal do 25. 7. 2003.

¹⁵ Medobčinski uradni vestnik, št. 15/03.

¹⁶ Medobčinski uradni vestnik, št. 28/95.

¹⁷ Medobčinski uradni vestnik, št. 28/97.

¹⁸ Medobčinski uradni vestnik, št. 10/98.

¹⁹ Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99, 45/01, 59/01-popr., 57/04, 139/04.

vključno s kontrolo tega ravnanja in okoljevarstvenimi ukrepi po zaključku delovanja objekta ali naprave za predelavo, skladiščenje ali odstranjevanje;

- obvezne občinske gospodarske javne službe odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov, ki zajema odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov vključno s kontrolo tega ravnanja in z okoljevarstvenimi ukrepi po zaključku delovanja objekta ali naprave za odlaganje;
- obvezne občinske gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin, ki zajema ročno čiščenje cest, pločnikov, trgov in brežin, praznjenje košev za smeti, spiranje cest, pločnikov in trgov ter strojno čiščenje cest, pločnikov in trgov;
- izbirne občinske gospodarske javne službe urejanja javnih sanitarij;
- izbirne občinske gospodarske javne službe okrasitve z zastavami.

Družba Snaga izvaja dejavnosti na naslednjih območjih:

- dejavnost zbiranja in odvažanja nenevarnih komunalnih odpadkov opravlja na območju MOM in v občinah Kungota, Pesnica, Lovrenc na Pohorju, Ruše, Miklavž na Dravskem Polju, Starše, Hoče-Slivnica, Rače-Fram ter Slovenska Bistrica;
- dejavnost zbiranja, odvažanja in odstranjevanja nevarnih komunalnih odpadkov opravlja na območju Republike Slovenije (odlagališče Metava);
- dejavnost odstranjevanja odpadkov opravlja na območju MOM ter v občinah Kungota, Pesnica, Lovrenc na Pohorju, Ruše, Miklavž na Dravskem Polju, Starše, Hoče – Slivnica, Rače – Fram in Selnica ob Dravi;
- dejavnost čiščenja javnih površin, vzdrževanja javnih sanitarij in krasitev izvaja na območju MOM.

Na podlagi pogodbe med MOM in občinami Lenart, Benedikt, Sveta Ana in Cerkvenjak je družba Snaga opravljala dejavnost odlaganja odpadkov do 29. 2. 2004, ko je odlagališče nenevarnih odpadkov na Pobrežju prenehalo sprejemati odpadke. Občina Slovenska Bistrica je v letu 2004 dejavnost ravnanja z odpadki prenesla na svoje javno podjetje Komunala Slovenska Bistrica, d. o. o., Slovenska Bistrica, ki je v letu 2004 z javnim razpisom izbralo družbo Snaga za izvajalko dejavnosti zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov.

Družba Snaga ima status javnega podjetja v MOM, koncesije za ravnanje z odpadki si je pridobila v občinah Kungota (pet let) in Pesnica (za obdobje od avgusta 2002 do julija 2012). V občinah Ruše, Selnica ob Dravi, Lovrenc na Pohorju in Rače - Fram je pridobila koncesijo skupaj z družbo Letnik Saubermacher, d. o. o., Podjetje za odstranjevanje odpadkov, Lenart (v nadaljevanju: Saubermacher). Na podlagi sklepov občinskih svetov opravlja Snaga dejavnosti ravnanja z odpadki tudi v občinah Hoče – Slivnica, Miklavž na Dravskem polju in Starše. Ustreznosti podelitve izvajanja gospodarskih javnih služb v posameznih občinah nismo preverjali, ker to ni bil predmet revizije.

Organi družbe so:

- skupščina, ki ima sedem članov in jih imenuje Mestni svet MOM,
- nadzorni svet, ki ima tri člane (enega člana imenuje župan MOM, enega Mestni svet MOM in enega svet delavcev Snage),
- direktor, ki ga imenuje in razrešuje Mestni svet MOM na predlog župana.

Direktor Snage od 9. 7. 2001 do 8. 7. 2005 je bil Branko Šnuderl, imenovan za mandatno dobo štirih let. Od 9. 7. 2005 dalje je direktor Stanislav Žagar.

2. PRAVILNOST ZARAČUNAVANJA IN PORABE OKOLJSKE DAJATVE ZARADI ODLAGANJA ODPADKOV

2.1 Osnovni podatki o okoljski dajatvi zaradi odlaganja odpadkov

NPVO za področje odpadkov določa osnovne cilje varstva okolja, ki so zmanjšanje nastajanja odpadkov in nevarnostnega potenciala pri izvoru, povečanje snovne in energetske izrabe odpadkov in vzpostavitev učinkovitega ravnanja z odpadki. ZVO je v pravni red Republike Slovenije uvedel načelo plačila za obremenjevanje okolja²⁰, ki pomeni, da povzročitelj obremenitve okolja²¹ krije vse stroške predpisanih ukrepov za preprečevanje in zmanjšanje onesnaževanja ter tveganja za okolje, rabo okolja ter odpravo posledic obremenjevanja okolja. Okoljska dajatev se lahko predpiše zaradi onesnaževanja okolja²² (emisije, odpadki) ali zaradi tveganja za okolje zaradi vsebnosti okolju škodljivih snovi v surovini, polizdelku ali izdelku. Eden izmed predpisanih ukrepov za zmanjšanje obremenjevanja okolja z odpadki je okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov, s katero se obdavčuje onesnaževanje okolja in je ekonomski instrument za spodbujanje manjšega obremenjevanja okolja. Dolžan jo je plačati onesnaževalec oziroma povzročitelj obremenjevanja okolja, to je fizična ali pravna oseba, ki povzroča onesnaževanje okolja z odpadki.

Vlada RS je 31. 8. 2001 izdala Uredbo o taksi na podlagi 80. člena ZVO in z njo s 1. 1. 2002 uvedla plačevanje okoljske dajatev zaradi onesnaževanja okolja z odpadki odloženimi na odlagališču za inertne²³, nenevarne ali nevarne odpadke. 3. 12. 2004 je to uredbo nadomestila z Uredbo o okoljski dajatvi, izdano na podlagi 112. in 113. člena ZVO-1. Okoljska dajatev je namenski prejemek državnega proračuna za izvedbo operativnih programov varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, ob izpolnitvi

²⁰ To načelo je eno izmed temeljnih načel sodobnega varstva okolja, potrjeno z deklaracijo o okolju in razvoju, sprejeto leta 1992 v Rio de Janeiru, ki jo je podpisala tudi Slovenija.

²¹ Obremenitev okolja je vsak poseg ali posledica posega v okolje, ki je povzročila ali povzroča onesnaževanje okolja, tveganje za okolje ali rabo naravne dobrine.

²² Onesnaževanje okolja je neposredno ali posredno vnašanje snovi ali energije v zrak, vodo, tla ali povzročanje odpadkov, in je posledica človekove dejavnosti, ki lahko škoduje okolju ali človekovemu zdravju ali posega v lastninsko pravico tako, da poškoduje ali uniči predmet lastninske pravice ali posega v njeno uživanje ali v pravico do rabe okolja.

²³ Inertni odpadek je odpadek, ki se fizikalno, kemično ali biološko bistveno ne spreminja, ne razpade, ne zgore ali drugače kemijsko ali fizikalno ne reagira, ni biološko razgradljiv in ne vpliva škodljivo na druge snovi ob stiku z njimi.

določenih pogojev v Uredbi o taksi oziroma Uredbi o okoljski dajatvi pa se lahko okoljska dajatev odstopi lokalni skupnosti in postane namenski prejemek občinskega proračuna ter se porablja za vlaganja v javno infrastrukturo javne službe ravnanja z odpadki.

2.2 Odloženi odpadki, zbrani na področju MOM in primestnih občin

Snaga je v letih 2002 in 2003 opravljala dejavnost odlaganja komunalnih odpadkov za MOM in za trinajst primestnih občin, v letih 2004 in 2005 pa za MOM in devet manjših primestnih občin. Odpadke je odlagala na odlagališču nevarnih odpadkov Metava in na odlagališču nenevarnih odpadkov Pobrežje, in sicer do njegovega zaprtja 29. 2. 2004. Od 1. 3. 2004 je nenevarne odpadke obdelala, balirala in skladiščila v začasnem skladišču baliranih odpadkov Dogoš. Za gradnjo tega začasnega skladišča odpadkov so se odločile občine konzorcija CEGOR²⁴, da bi premostile problematiko odstranjevanja odpadkov, ki je nastala z zaprtjem odlagališča Pobrežje, do gradnje novega odlagališča. Mestni svet MOM je v letu 2003 potrdil lokacijo novega odlagališča v Vihri pri Mariboru, ki pa se ni pričelo graditi zaradi nasprotovanja krajanov in zapletov pri pridobivanju zemljišč. MOM mora zagotoviti novo odlagališče do leta 2008, ko bo prostornina začasnega odlagališča v Dogošah zapolnjena. V letih 2004 in 2005 je Snaga balirane biološko razgradljive odpadke odvažala tudi na odlagališče Bukovžlak²⁵ v Celje, saj so bile bale pretežke in so povzročale onesnaženje, moteče za okolico. V letu 2004 je na tem odlagališču trajno odložila 4.107 ton odpadkov zbranih na področju MOM in primestnih občin, v letu 2005 pa 13.349 ton odpadkov²⁶.

Snaga je 26. 3. 2004 sklenila pogodbo o odlaganju nenevarnih odpadkov za tri leta z Mestno občino Celje (v nadaljevanju: MOC) in z upravljavcem odlagališča Bukovžlak družbo Javne naprave, javno podjetje, d. o. o., Celje²⁷ (v nadaljevanju: Javne naprave), in sicer za največ 30.000 ton odpadkov letno. Poleg te je z družbo Javne naprave 30. 6. 2004 sklenila pogodbo o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, v kateri sta družbi določili medsebojna razmerja in način plačevanja okoljske dajatve ter ceno za odlaganje odpadkov v znesku 19.000 tolarjev za tono odpadkov in okoljsko dajatev v znesku 4.600 tolarjev za tono odpadkov. Družba Javne naprave se je v pogodbi zavezala, da Snagi vrne denarna sredstva v višini plačane okoljske dajatve za izvedbo investicijskih projektov na območju članic CEGOR. Snaga je v skladu s to pogodbo v letu 2004 in v letu 2005 izstavila družbi Javne naprave zahteve za vračilo denarnih sredstev v vrednosti plačane okoljske dajatve ob ceni odlaganja odpadkov, in sicer v skupni vrednosti 17.414 tisoč tolarjev v letu 2004 in 59.615 tisoč tolarjev v letu 2005. Družba Javne naprave je vsa zahtevana denarna sredstva vrnila oziroma nakazala na transakcijski račun Snage.

V tabeli 1 prikazujemo količine odloženih odpadkov, ki jih je Snaga zbrala na področju MOM.

²⁴ Center za gospodarjenje z odpadki, v katerega so vključene MOM in devet primestnih občin (Ruše, Lovrenc na Pohorju, Hoče-Slivnica, Starše, Rače - Fram, Kungota, Pesnica, Selnica ob Dravi, Miklavž).

²⁵ Odlagališče je javna infrastruktura Mestne občine Celje.

²⁶ Vir podatkov: letni poročili Snage za leti 2004 in 2005.

²⁷ Družba je izvajalka gospodarske javne službe ravnanja z odpadki na področju dvanajstih občin in je v lasti MOC, Občine Dobrna, Občine Štore in Občine Vojnik.

Tabela 1: Količine odloženih odpadkov zbranih na področju MOM v letih od 2002 do 2005

Odlagališče	v tonah				
	2002	2003	2004	2005	Skupaj
Pobrežje	61.860	63.724	7.803	-	133.387
Metava	781	875	561	487	2.704
Dogoše	-	-	32.281	30.576	62.857
Bukovžlak	-	-	4.010	13.257	17.267
Skupaj	62.641	64.599	44.655	44.320	216.215

Vir: podatki Snage o količini odloženih odpadkov v letih od 2002 do 2005.

Snaga je v letu 2004 in v letu 2005 glede na leti 2002 in 2003 pomembno zmanjšala količino odloženih odpadkov za okoli 30 odstotkov. Zmanjšana količina odloženih odpadkov v letih 2004 in 2005 je predvsem posledica ustreznega ravnanja z odpadki (ločeno zbiranje odpadkov v zbirnih centrih zaradi ponovne uporabe, obdelava in predelava odpadkov).

Snaga pred začetkom odlaganja odpadkov v skladišču baliranih odpadkov Dogoše od MOP, Agencije RS za okolje ni pridobila dovoljenja za odstranjevanje odpadkov iz 27. člena Pravilnika o ravnanju z odpadki²⁸ oziroma dovoljenja za odlaganje odpadkov iz 46. člena Pravilnika o odlaganju odpadkov²⁹. V dovoljenju se določi vrsta odlagališča, vrste in količine odpadkov, ki se lahko odlagajo, način prevzemanja odpadkov in drugi pogoji obratovanja odlagališča, izvajanje obratovalnega monitoringa, zahteve v zvezi z zapiranjem odlagališča in ukrepe za preprečevanje škodljivih vplivov na okolje po njegovem zaprtju.

Ukrep Snage

Snaga je 9. 2. 2006 posredovala vlogo za pridobitev dovoljenja za odstranjevanje odpadkov MOP, Agenciji RS za okolje, ki ji je 7. 3. 2006 izdalo okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje naprave za odstranjevanje odpadkov – skladišča baliranih odpadkov na podlagi 82. člena ZVO-1, in sicer za odstranjevanje nenevarnih odpadkov največ 48.000 ton letno, za dobo petih let od dneva dokončnosti tega dovoljenja (to je od 29. 3. 2006 do 28. 3. 2011).

2.3 Zbrana in porabljena okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov

Družba Snaga je bila v letih od 2002 do 2005 kot upravljavka odlagališča nenevarnih odpadkov Pobrežje, začasnega skladišča baliranih odpadkov Dogoše in odlagališča nevarnih odpadkov Metava zavezanka za plačilo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na podlagi Uredbe o taksi oziroma Uredbe o okoljski dajatvi. V letih od 2002 do 2005 je uporabnikom storitev javne službe zbiranja, odvoza in odlaganja odpadkov (v nadaljevanju: uporabniki storitev javne službe) na področju MOM in na področju primestnih

²⁸ Uradni list RS, št. 84/98, 45/00, 20/01, 13/03.

²⁹ Uradni list RS, št. 5/00, 43/04.

občin poleg cene storitev ravnanja z odpadki zaračunala okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov v skupni vrednosti 1.523.187³⁰ tisoč tolarjev. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so ji uporabniki storitev javne službe plačali okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov v skupni vrednosti 1.486.261 tisoč tolarjev ali 98 odstotkov te zaračunane okoljske dajatve. V tabeli 2 predstavljamo skupno vrednost zbrane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005 na področju MOM in na področju primestnih občin.

Tabela 2: Zbrana okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov na področju MOM in primestnih občin v letih od 2002 do 2005

Področje	v tisoč tolarjih				
	2002	2003	2004	2005	Skupaj
MOM	302.011	334.292	321.082	215.542	1.172.927
Primestne občine	76.173	97.617	77.125	62.419	313.334
Skupaj	378.184	431.909	398.207	277.961	1.486.261

Vir: podatki Snage o zbrani okoljski dajatvi v letih od 2002 do 2005.

Snaga je od 1. 1. 2002 do 31. 12. 2005 uporabnikom storitev javne službe zaračunala okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov poleg cene storitev ravnanja z odpadki brez pravne podlage v Uredbi o taksi oziroma v Uredbi o okoljski dajatvi. Uredbi namreč ne določata, da so uporabniki storitev javne službe zavezanci za to okoljsko dajatev, poleg tega ne določata postopkov in meril za obračunavanje in porazdelitev plačila te okoljske dajatve med uporabnike storitev javne službe. Glede na ureditev plačevanja te okoljske dajatve v Uredbi o taksi in Uredbi o okoljski dajatvi bi morala Snaga okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov obravnavati kot strošek poslovanja in jo plačevati oziroma pokrivati s ceno storitev ravnanja z odpadki, tako kot tisti upravljavci odlagališč, ki niso izvajalci javne službe in izvajajo odlaganje odpadkov kot tržno dejavnost.

Družba Snaga je okoljsko dajatev zaračunavala uporabnikom storitev javne službe ob ceni storitev ravnanja z odpadki na podlagi mnenja Ministrstva za gospodarstvo, ki ji je 21. 12. 2001 sporočilo, da se celotna okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov zaračunava ob ceni storitev ravnanja z odpadki, tako kot okoljska dajatev za obremenjevanje voda. S 1. 1. 2002 jo je pričela zaračunavati uporabnikom storitev javne službe poleg cene storitev ravnanja z odpadki v znesku 1.050,23 tolarja na kubični meter odpadkov. Navedeni znesek je določila na podlagi podatkov o količini in vrsti odloženih odpadkov v letu 2000, ko je odložila 115.572.540 kilogramov odpadkov. Pri določanju dajatve je smiselno uporabila vsebino 6. do 12. člena Uredbe o taksi, ki ureja način odmere te okoljske dajatve, in 30. člena Uredbe o taksi. Ta ureja določitev zneska mesečne akontacije za obstoječe zavezance za to okoljsko dajatev v letu 2002 in določa, da se znesek mesečne akontacije določi na podlagi podatkov o količini in vrstah odloženih odpadkov za leto 2000.

³⁰ Vir podatkov: glavna knjiga Snage za leta od 2002 do 2005; v navedeni skupni znesek ni vključena zaračunana okoljska dajatev za odložene nevarne odpadke v letu 2004 in 2005, ko je Snaga okoljsko dajatev za te odpadke med letom plačevala v obliki mesečnih akontacij v državni proračun, ker je odlaganje nevarnih odpadkov z uveljavitvijo ZVO-1 v letu 2004 postala državna gospodarska javna služba.

2.3.1 Cena storitev ravnanja z odpadki in okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov na področju MOM

Storitve ravnanja z odpadki³¹ so določene v Uredbi o listi blaga in storitev, za katere se uporabljajo ukrepi kontrole cen³², določeni v Zakonu o kontroli cen³³. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je oblikovanje cen storitev ravnanja z odpadki urejalo Navodilo za oblikovanje cen storitev obveznih lokalnih javnih služb³⁴, ki določa, da se cene storitev ravnanja z odpadki oblikujejo za enoto posamezne storitve³⁵ ločeno za:

- zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov,
- predelavo in obdelavo komunalnih odpadkov ter
- odstranjevanje komunalnih odpadkov.

MOM je 9. 7. 2001 sprejela Sklep o določitvi cen storitev gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki in odlaganja ostankov komunalnih odpadkov³⁶, v katerem je določila povprečno ceno storitev ravnanja z odpadki na kubični meter odpadkov (2.500 tolarjev), kriterij za obračun storitev ravnanja z odpadki (prostornina posode - liter) ter cenik storitev ravnanja z odpadki, v katerem so cene oblikovane glede na prostornino posod za odpadke in frekvenco odvoza, ločeno za gospodinjstva in za gospodarstvo.

Ugotovili smo, da MOM v občinskem aktu ni določila načina in postopka za oblikovanje in določanje cen ravnanja z odpadki glede na prostornino posode in glede na uporabnike storitev javne službe v skladu z 59. členom ZGJS³⁷, zaradi česar nima pravne podlage za oblikovanje in določanje diferenciranih cen storitev ravnanja z odpadki.

Snaga je uporabnikom storitev javne službe zaračunala ceno ravnanja z odpadki v skladu s ceniki storitev ravnanja z odpadki, ki jih je sprejela MOM in ki določajo diferencirane cene glede na prostornino posod za odpadke in glede na uporabnika storitev javne službe (gospodinjstvo, gospodarstvo). V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je uveljavila povprečne cene storitev ravnanja z odpadki v MOM v skladu z Uredbo o predhodni prijavi cen komunalnih storitev³⁸, ki določa pogoje in postopke za pridobitev soglasja Ministrstva za gospodarstvo k povišanju povprečnih cen storitev ravnanja z odpadki³⁹.

V tabeli 3 prikazujemo veljavne povprečne cene storitev ravnanja z odpadki za gospodinjstva v MOM na zadnji dan leta od 2002 do 2005 in vrednost okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na kubični meter

³¹ Zbiranje, odvoz, predelava, obdelava in odlaganje odpadkov.

³² Uradni listi RS, št. 80/00 in 17/04.

³³ Uradni list RS, št. 63/99.

³⁴ Uradni list RS, št. 56/01

³⁵ Enota je kilogram ali kubični meter komunalnih odpadkov ali njihovih ostankov, ki jih ustvari uporabnik storitev javne službe.

³⁶ Medobčinski uradni vestnik, št. 18/01.

³⁷ Ker način oblikovanja cene ravnanja z odpadki ni predmet te revizije, če ni odvisen od okoljskih dajatev, tega nismo obravnavali kot nepravilnost.

³⁸ Uradni list RS, št. 46/01, 60/01, 109/01, 41/2002, 106/2002, 43/03, 18/04, 52/04.

³⁹ Cena storitev ravnanja z odpadki ne vključuje taks in drugih dajatev.

odpadkov, ki jo je družba Snaga zaračunavala uporabnikom storitev javne službe v letih od leta od 2002 do leta 2005.

Tabela 3: Povprečne cene ravnanja z odpadki za gospodinjstva v MOM in vrednost okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na kubični meter odpadkov na zadnji dan leta od 2002 do 2005

v tisoč tolarjih

Elementi skupne cene ravnanja z odpadki	2002	2003	2004	2005
1. Zbiranje in odvoz	1.439,94	1.508,60	1.946,58	1.647,49
2. Obdelava in predelava ⁴⁰	1.284,25	1.423,01	2.952,87	2.518,27 ⁴¹
3. Odstranjevanje odpadkov	774,64	733,76	594,51	430,94 ⁴²
4. Občinska dajatev (ekološki tolar)	-	-	-	897,26 ⁴³
Cena ravnanja z odpadki	3.498,83	3.665,37	5.493,96	5.493,96
Indeks rasti cene		105	150	100
Okoljska dajatev	1.050,23	1.050,23	914,72	673,13
Indeks rasti okoljske dajatve		100	87	74
Skupna cena ravnanja z odpadki	4.549,06	4.715,60	6.408,68	6.167,09
Indeks rasti skupne cene		104	136	96

Vir: letna poročila Snage za leta od 2002 do 2005.

Družba Snaga je 1. 9. 2004 znižala znesek okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na kubični meter odpadkov za 13 odstotkov in 2. 9. 2005 za 26 odstotkov, da bi znižala razlike med zbrano okoljsko dajatvijo in odmerjeno okoljsko dajatvijo z odločbo MOP. Razlike med zbrano in odmerjeno okoljsko dajatvijo v letih od 2002 do 2005 prikazujemo v nadaljevanju v tabeli 5.

2.3.2 Oprostitev plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov

Družba Snaga je v letih od 2002 do 2005 uveljavila oprostitev plačila mesečnih akontacij te okoljske dajatve v državni proračun na podlagi 21. člena Uredbe o taksi oziroma 35. člena Uredbe o okoljski dajatvi zaradi izvajanja investicijskih vlaganj v javno infrastrukturo ravnanja z odpadki na področju MOM in primestnih občin. MOP ji je izdalo odločbe o oprostitvi plačila okoljske dajatve do zneska sredstev, ki jih

⁴⁰ Razvrščanje, baliranje, kompostiranje.

⁴¹ Znižana cena v letu 2005 – pred tem je znašala 2.667,88 tolarja na kubični meter odpadkov.

⁴² Znižana cena v letu 2005 – pred tem je znašala 1.178,59 tolarja na kubični meter odpadkov.

⁴³ Je del cene ravnanja z odpadki, uveljavljen zaradi ukinitve občinske dajatve (MOM) s 1. 1. 1998 z Odlokom o razveljavitvi odloka o taksah za obremenjevanje okolja (Medobčinski uradni vestnik, št. 28/97).

je v tekočem letu vložila v izvedbo investicij, kot jih je navedla v vlogah za oprostitev plačila okoljske dajatve. V odločbah o oprostitvi plačila okoljske dajatve je MOP naložilo Snagi, da mora sredstva pobrane okoljske dajatve nakazovati v proračune vseh tistih lokalnih skupnosti, na območju katerih izvaja javno službo odlaganja komunalnih odpadkov, kar je eden izmed pogojev za dejansko oprostitev plačila okoljske dajatve v postopku odmere okoljske dajatve, ki jih določa 24. člen Uredbe o taksi.

Ministrstvo za finance je 20. 12. 2002 posredovalo županom občin in strokovnim službam za finance priporočila⁴⁴ o evidentiranju okoljskih dajatev v proračunih občin, v katerem jim je med drugim priporočilo, naj občina in izvajalec javne službe skleneta pogodbo o načinu nakazovanja okoljskih dajatev v proračun občine, v kateri naj se uredi način nakazovanja, vračila in ustrezen poračun okoljskih dajatev po pridobitvi odločbe o odmeri ter vodenje evidence o zbranih sredstvih okoljskih dajatev.

Družba Snaga in MOM sta za vsa leta v obdobju od leta 2002 do 2005 sklenili letne pogodbe o načinu nakazovanja okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v proračun MOM⁴⁵, v katerih sta določili način nakazovanja, evidentiranja in vračila okoljske dajatve ter mesečno nakazovanje zbrane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v proračun MOM.

Preverili smo, ali je družba Snaga v proračun MOM nakazala vso zbrano okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov in ali jo je nakazovala v skladu s pogodbeno določenim rokom. Ugotovitve predstavljamo v nadaljevanju.

2.3.2.a Zbrana in nakazana okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov v proračun MOM

Družba Snaga je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, v proračun MOM nakazala okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov v enaki vrednosti, kot jo je zbrala, razen v letu 2005, ko jo je po pomoti nakazala za 45.729 tisoč tolarjev preveč, ker je v proračun MOM nakazala tudi denarna sredstva, ki jih je vrnila družba Javne naprave na podlagi pogodbe o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. V tabeli 4 prikazujemo skupno vrednost zbrane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na področju MOM v letih od 2002 do 2005 in skupno vrednost nakazane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v proračun MOM v letih od 2002 do 2005 ter ugotovljeno razliko v letu 2005.

Tabela 4: Razlike med zbrano okoljsko dajativjo zaradi odlaganja odpadkov na področju MOM in nakazili te okoljske dajatve v proračun MOM v letih od 2002 do 2005

	v tisoč tolarjih				
Opis dajatve	2002	2003	2004	2005	Skupaj
Zbrana okoljska dajatev	302.011	334.292	321.082	215.542	1.172.927
Nakazila MOM	302.011	334.292	321.082	261.271	1.218.656
Razlika	0	0	0	(45.729)	-(5.729)

Vir: napovedi za odmero okoljske dajatve za leta od 2002 do 2005, podatki Snage o nakazilih okoljske dajatve MOM.

⁴⁴ Št. 35098/02.

⁴⁵ Št. 1087 z dne 13. 12. 2002, št. 1303 z dne 29. 12. 2003, št. 1404 z dne 5. 8. 2004 in št. 1573 z dne 13. 7. 2005.

Ukrepa družbe Snaga in MOM

Snaga je 31. 12. 2005 posredovala MOM zahtevo za vračilo preveč nakazanih sredstev okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov. MOM je sredstva v znesku 45.729 tisoč tolarjev vrnila na transakcijski račun Snage 29. 8. 2006.

2.3.2.b Nakazovanje okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v proračun MOM

Pri preveritvi opravljenih nakazil v proračun MOM v letih od 2002 do 2005 smo ugotovili, da je družba Snaga v letu 2002 nakazala zbrana sredstva te okoljske dajatve v proračun MOM 17. 12. in 31. 12. 2002, v letu 2003 17. 2., 12. 9. in 30. 12. 2003; v letu 2004 in 2005 pa je opravila štirinajst oziroma deset nakazil te okoljske dajatve v proračun MOM.

Ugotovili smo, da je družba Snaga v letu 2002 opravila prvo nakazilo zbranih sredstev okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov s 34-dnevno zamudo, drugega nakazila 15. 12. 2002 pa ni opravila, kar ni v skladu s 4. členom pogodbe o načinu nakazovanja okoljske dajatve v proračun MOM za leto 2002, ki določa, da mora biti prvo nakazilo izvršeno v tridesetih dneh po pridobitvi odločbe o oprostitvi plačila okoljske dajatve v državni proračun (tj. do 14. 11. 2002), naslednja nakazila pa do 15. v mesecu za pretekli mesec oziroma zadnje nakazilo najkasneje do 31. 12. 2002. Tudi nakazila v treh delih, ki so bila opravljena v letu 2003, niso v skladu s 5. členom pogodbe o načinu nakazovanja okoljske dajatve za leto 2003, ki določa mesečna nakazila zbranih sredstev okoljske dajatve do 30. v mesecu za pretekli mesec.

Pojasnilo Snage

V samem procesu dopolnitev in podpisovanja pogodb, ki jih je pripravila MOM, je zamujala predvsem MOM, zato so bile pogodbe sklenjene šele 13. 12. 2002 za leto 2002 in 16. 2. 2004 za leto 2003. Vse to je imelo vpliv na potek akontativnega načina nakazovanja okoljske dajatve v občinski proračun.

Pri preveritvi opravljenih nakazil v letu 2004 in 2005, ko je družba Snaga opravila štirinajst oziroma deset nakazil, smo ugotovili zamudo plačil v proračun MOM v treh primerih. Snaga ni opravljala plačevanja dajatev v rokih, ki jih določa 4. člen pogodbe o načinu nakazovanja te okoljske dajatve za leto 2004 in 2005, ki je določal mesečna nakazila zbrane okoljske dajatve do 15. v mesecu za pretekli mesec. Po naši oceni trije primeri manjših zamud nakazila sredstev okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v proračun MOM v letu 2004 in 2005 ne vplivajo pomembno na mnenje o pravilnosti poslovanja družbe Snage, saj niso mogli imeti pomembnega vpliva na plačilno sposobnost MOM pri plačilu izvedenih investicij.

2.3.3 Odmerjena okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov družbi Snaga

Uredba o taksi in Uredba o okoljski dajatvi (v 14. členu oziroma v 15. členu) določata, da mora zavezanec za plačilo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov do 31. marca tekočega leta vložiti napoved za odmero te okoljske dajatve za preteklo leto, MOP pa mora v skladu s 15. členom Uredbe o taksi oziroma 17. členom Uredbe o okoljski dajatvi z odločbo odmeriti okoljsko dajatev do 31. oktobra tekočega leta za preteklo leto. V skladu s 14. členom Uredbe o taksi in 16. členom Uredbe o okoljski dajatvi mora zavezanec, ki je med letom prenehal odlagati odpadke, vložiti napoved za odmero te okoljske dajatve v tridesetih dneh po prenehanju odlaganja odpadkov. MOP je vsebino napovedi za odmero okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov predpisalo v Pravilniku o obliki in vsebini napovedi za odmero takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov⁴⁶.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 5/03.

Preverili smo upoštevanje določil Uredbe o taksi in Uredbe o okoljski dajatvi ter pogodb o nakazovanju okoljske dajatve v proračun MOM v delu, ki se nanaša na odmero okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov. Ugotovitve predstavljamo v nadaljevanju.

2.3.3.1 Zbrana in odmerjena okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov

Družba Snaga je v napovedih za odmero okoljske dajatve za leta od 2002 do 2005 navedla podatke o količini odloženih odpadkov in o vrednosti zbrane⁴⁷ okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na področju MOM in na področju primestnih občin. MOP ji je v letih od 2002 do 2005 odmerilo okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov za leta od 2002 do 2004. V tabeli 5 predstavljamo razlike med zbrano in odmerjeno okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov za leta od 2002 do 2005.

Tabela 5: Zbrana in odmerjena okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005 za področje MOM in za področje primestnih občin

	v tisoč tolarjih				
Opis dajatve	2002	2003	2004	2005	Skupaj
Zbrana okoljska dajatev	378.184	431.909	398.207	277.961	1.486.261
Odmera okoljske dajatve	212.861	204.423	228.934	180.182	826.400
Razlika	165.323	227.486	169.273	97.779	659.861

Vir: napovedi okoljske dajatve za leta od 2002 do 2005, odločbe o odmeri okoljske dajatve za leta od 2002 do 2005.

2.3.3.1.a Družbi Snaga so uporabniki storitev javne službe na področju MOM in primestnih občin plačali za 659.861 tisoč tolarjev preveč okoljskih dajatev zaradi odlaganja odpadkov, kot jo je z odločbo odmerilo MOP. Družba Snaga do 31. 12. 2005 preveč zbrane okoljske dajatve od odmerjene za leta od 2002 do 2004 v vrednosti 562.082 tisoč tolarjev⁴⁸ ni vrnila oziroma po prejemu odmerne odločbe za posamezno leto ni ustrezno znižala zaračunani znesek okoljske dajatve ob ceni ravnanja z odpadki uporabnikom storitev javne službe in ni znižala vplačil okoljske dajatve oziroma zahtevala vračila preveč vplačane okoljske dajatve v proračune MOM in primestnih občin, kar bi morala storiti ob smiselni uporabi četrtega odstavka 113. člena ZVO-1 in četrtega odstavka 19. člena Uredbe o okoljski dajatvi, ki določata, da se razlika med vplačanim in odmerjenim zneskom okoljske dajatve vrne oziroma poračuna v naslednjem koledarskem letu.

2.3.3.1.b V tabeli 6 predstavljamo razlike med sredstvi zbrane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov na področju MOM in ocenjeno odmero te okoljske dajatve za področje MOM⁴⁹ z deležem odloženih količin odpadkov zbranih na področju MOM⁵⁰.

⁴⁷ Nakazana sredstva okoljske dajatve na transakcijski račun Snage od uporabnikov storitev javne službe.

⁴⁸ Seštevek razlik iz tabele 5 za leto 2002, 2003 in 2004, za katera je Snaga do 31. 12. 2005 prejela odločbe o odmeri okoljske dajatve.

⁴⁹ Odločbe o odmeri okoljske dajatve namreč določajo skupno vrednost odmerjene okoljske dajatve in ne ločene vrednosti glede na področje (občino), kjer so bili odpadki zbrani in okoljska dajatev zaračunana uporabnikom storitev javne službe.

⁵⁰ Od skupne količine odloženih odpadkov so odloženi odpadki zbrani na področju MOM v letu 2002 znašali 82 odstotkov vseh odloženih količin, 87,3 odstotka v letu 2003, 79,4 odstotka v letu 2004 in 77,1 odstotka v letu 2005.

Tabela 6: Razlike med zbrano in odmerjeno okoljsko dajatvijo za področje MOM v letih od 2002 do 2005

v tisoč tolarjih

Opis dajatve	2002	2003	2004	2005	Skupaj
Zbrana okoljska dajatve	302.011	334.292	321.082	215.542	1.172.927
Odmera okoljske dajatve	174.546	178.461	181.774	138.920	673.701
Razlika	127.465	155.831	139.308	76.622	499.226

Vir: napovedi za odmero okoljske dajatve za leta od 2002 do 2005, odločbe o odmeri okoljske dajatve za leta od 2002 do 2005.

MOM v pogodbah o načinu nakazovanja okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v proračun MOM ni določila načina vračila te okoljske dajatve za znesek razlike med zbrano in nakazano okoljsko dajatvijo v proračun MOM in med odmerjeno okoljsko dajatvijo z odločbo MOP, v skladu s priporočili Ministrstva za finance in v skladu s četrtem odstavkom 113. člena ZVO-1, ki določa, da je občina upravičena do okoljske dajatve v višini razlike med na njenem področju vplačanimi in vrnjenimi okoljskimi dajatvami oziroma v višini odmerjene okoljske dajatve.

2.3.3.1.c MOM do 31. 12. 2005 z družbo Snaga ni opravila poročuna preveč vplačane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v skladu z določbo 19. člena Uredbe o okoljski dajatvi oziroma ni vrnila razlike med zbrano in odmerjeno okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov za leta od 2002 do 2004 v skupni vrednosti 422.604 tisoč tolarjev⁵¹ ob smiselni uporabi četrtega odstavka 113. člena ZVO-1 in splošnega pravila o vračanju iz 190. člena Obligacijskega zakonika⁵² (v nadaljevanju: OZ), ki določa, da mora tisti, ki je neupravičeno obogatel (ne da bi obstajale pravne podlage za to), vrniti prejeto ali nadomestiti vrednost dosežene koristi.

Pojasnilo MOM

Predpisi niso določali postopkov za vračilo razlik med zbrano in odmerjeno okoljsko dajatvijo iz občinskega proračuna. MOM sredstev okoljske dajatve med leti ni vračala Snagi, ker so bila vsa sredstva na koncu celotnega obdobja zbiranja (od leta od 2002 do 2006) v celoti porabljena za namenske projekte na področju ravnanja z odpadki.

2.3.3.2 Odlagališče Pobrežje

Družba Snaga je 29. 2. 2004 prenehala odlagati odpadke na odlagališču Pobrežje. Napoved za odmero okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov je vložila 25. 3. 2005.

Snaga napovedi za odmero okoljske dajatve ni vložila v tridesetih dneh po prenehanju odlaganja odpadkov, to je do 30. 3. 2004. Ker ni pravočasno vložila napovedi za odmero okoljske dajatve, je ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Uredbe o taksi.

⁵¹ Seštevek razlik v tabeli 6 za leta 2002, 2003 in 2004, za katera je Snaga do 31. 12. 2005 prejela odločbe o odmeri okoljske dajatve.

⁵² Uradni list RS, št. 83/01.

Pojasnilo Snage

Redno odlaganje odpadkov na odlagališču Pobrežje se je zaključilo 29. 2. 2004. Ker v letu 2004 še ni bil potrjen načrt neizvedenih oziroma sanacijskih del, ki bi lahko predvidel še izredno vgrajevanje odpadkov v okviru zapiralnih del, je bila napoved za odmere okoljske dajatve vložena takoj, ko je bilo ugotovljeno, da odlaganja odpadkov na tem odlagališču ne bo več.

2.3.4 Poraba in nakazila okoljske dajatve iz proračuna MOM

Snaga je v letih od 2002 do 2005 izvedla investicije v skupni vrednosti 1.490.500 tisoč tolarjev. V poročilih o porabi okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov za leta od 2002 do 2005, ki jih je posredovala MOP, je navedla izvedbo investicij, za katere je uveljavila oprostitev plačila okoljske dajatve na podlagi 21. člena Uredbe o taksi oziroma 35. člena Uredbe o okoljski dajatvi v skupni vrednosti 1.291.594 tisoč tolarjev, od tega znašajo investicije MOM 1.056.907 tisoč tolarjev⁵³ in investicije primestnih občin 234.687 tisoč tolarjev.

Preverili smo namenskost porabe zbranih sredstev okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v proračunu MOM in nakazovanje sredstev te okoljske dajatve iz proračuna MOM, kar predstavljamo v nadaljevanju.

Družba Snaga je v letih od 2002 do 2005 v proračun MOM nakazala okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov v skupni vrednosti 1.218.656 tisoč tolarjev. Glede na opravljena nakazila Snagi iz proračuna MOM v letih od 2002 do 2005 je MOM 31. 12. 2005 razpolagala z neporabljenimi sredstvi te okoljske dajatve v vrednosti 250.970 tisoč tolarjev, kar prikazujemo v tabeli 7.

Tabela 7: Nakazila okoljske dajatve v proračun in iz proračuna MOM v letih od 2002 do 2005

	v tisoč tolarjih				
Opis nakazila	2002	2003	2004	2005	Skupaj
Nakazila v proračun	302.011	334.292	321.082	261.271	1.218.656
Nakazila iz proračuna	201.539	188.370	248.817	328.960	967.686
Razlika	100.472	145.922	72.265	(67.689)	250.970

Vir: nakazila Snage v proračun, podatki MOM o nakazilih okoljske dajatve iz proračuna.

Stanje neporabljenih sredstev okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v proračunu MOM na dan 31. 12. 2005 v vrednosti 250.970 tisoč tolarjev se nanaša na zbrana sredstva te okoljske dajatve v vrednosti 205.242 tisoč tolarjev in na po pomoti vplačana denarna sredstva 45.729 tisoč tolarjev. Tabela 7 kaže, da neporabljenih sredstev te okoljske dajatve izvirajo predvsem iz leta 2002, 2003 in 2004, ko je družba Snaga v proračun nakazala skupaj za 318.659 tisoč tolarjev preveč te okoljske dajatve, kot jo je MOM nakazala iz proračuna. V tabeli 8 prikazujemo vrednost izvedenih investicij in vrednost nakazil okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov iz proračuna MOM za plačilo računov družbe Snaga za izvedena investicijska dela v letih od 2002 do 2005.

⁵³ Pregled izvedenih investicij je priloga 1 tega poročila.

Tabela 8: Izvedene in plačane investicije s sredstvi okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov iz proračuna MOM v letih od 2002 do 2005

v tisoč tolarjih

Opis investicije	2002	2003	2004	2005	Skupaj
Izvedba investicij	216.534	223.145	280.049	337.179	1.056.907
Plačilo investicij	201.539	169.625	233.542	325.489	930.195 ⁵⁴
Razlika	14.995	53.520	46.507	11.690	126.712

Vir: poročila družbe Snaga o porabi okoljske dajatve, podatki MOM o plačilu investicij s sredstvi okoljske dajatve.

Skupna vrednost razlik med vrednostjo izvedenih investicij in vrednostjo plačil iz proračuna MOM znaša 126.712 tisoč tolarjev in predstavlja neplačano obveznost MOM za izvedbo investicij po računih družbe Snaga.

2.3.4.a Nenamenska poraba okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov:

MOM je na podlagi pogodbe o načinu nakazovanja okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov za leti 2003 in 2004 iz sredstev okoljskih dajatev plačevala tudi stroške pobiranja te okoljske dajatve družbi Snaga, in sicer v višini 6 odstotkov od zaračunane okoljske dajatve uporabnikom storitev javne službe.

Ravnanje MOM je v nasprotju z določili 21. člena do 24. člena Uredbe o taksi, ki določajo, da se okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov lahko porabi za izvedbo sanacijskih ali drugih del za zmanjševanje obremenjevanja tal ali zraka zaradi odlaganja odpadkov na odlagališču, zato izplačila (provizije) v letu 2003 v vrednosti 18.745 tisoč tolarjev, v letu 2004 v vrednosti 15.275 tisoč tolarjev in v letu 2005 v vrednosti 3.471 tisoč tolarjev ocenjujemo za nenamensko porabo sredstev okoljske dajatve. MOM namreč pri opredelitvi svoje pogodbene obveznosti za plačilo stroškov pobiranja okoljske dajatve ni upoštevala, da za takšno opredelitev plačila iz občinskega proračuna ni imela zakonite podlage v nobenem predpisu. Iz opredelitve zavezanca za plačilo te dajatve v Uredbi o taksi in v 4. členu Uredbe o okoljski dajatvi izhaja, da stroški za pobiranje te okoljske dajatve predstavljajo del poslovnih stroškov zavezanca za plačilo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov.

Pojasnilo MOM

V pogodbi o načinu nakazovanja okoljske dajatve je bila določena provizija za pobiranje okoljske dajatve na podlagi priporočila Ministrstva za finance⁵⁵, ki je županom občin in strokovnim finančnim službam priporočalo sklenitev pogodbe za redno nakazovanje republiške takse v občinske proračune. Med drugim je občinam dopustilo, da lahko v pogodbi določijo provizijo za pokritje stroškov pobiranja republiške takse izvajalcev javnih služb.

Dogovor o financiranju stroškov pobiranja iz sredstev okoljske dajatve je posledica sklenjenega kompromisa zaradi nejasnih predpisov, saj drugače zavezanec za okoljsko dajatev te ne bi nakazoval v občinski proračun. Ker je zavezanec zahteval vključitev določbe o pokrivanju stroškov pobiranja v pogodbo, so bile pogodbe podpisane šele v decembru tekočega leta (2002, 2003).

⁵⁴ Znesek je razlika med skupnimi nakazili iz proračuna MOM v letih od 2002 do 2005 v skupnem znesku 967.686 tisoč tolarjev in med skupnim zneskom nakazil iz proračuna MOM za plačilo stroškov za pobiranje okoljske dajatve v vrednosti 37.491 tisoč tolarjev.

⁵⁵ Dopis št. 35098/02, 20. 12. 2002.

3. UČINKOVITOST UREJANJA IN IZVAJANJA OBDAVČITVE ONESNAŽEVANJA OKOLJA Z OKOLJSKO DAJATVIJO ZARADI ODLAGANJA ODPADKOV

Da bi ocenili učinkovitost urejanja in izvajanja obdavčitve onesnaževanja okolja z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005, smo preverjali, ali je MOP na področju obdavčitve onesnaževanja okolja z odpadki:

- predlagalo ustrezno normativno ureditev obdavčenja onesnaževanja okolja,
- pravočasno in dosledno izvajalo postopek odmere okoljske dajatve za odlaganje odpadkov in
- ocenjevalo in analiziralo ter pravočasno ukrepalo in urejalo izvajanje obdavčitve onesnaževanja okolja z odpadki.

Presoja učinkovitosti je temeljila na ocenjevanju izvajanja nalog MOP na področju obdavčitve onesnaževanja okolja z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov glede na določila ZVO in ZVO-1 ter glede na predlagano in vzpostavljeno ureditev obdavčitve onesnaževanja okolja zaradi odlaganja odpadkov s 1. 1. 2002 v Uredbi o taksi in v Uredbi o okoljski dajatvi. Ugotovitve predstavljamo v nadaljevanju.

3.1 Predlagana in vzpostavljena ureditev obdavčitve onesnaževanja okolja z odpadki

MOP je v predlagani in vzpostavljeni ureditvi obdavčitve onesnaževanja okolja zaradi odlaganja odpadkov v Uredbi o taksi opredelilo zavezanca za plačilo te okoljske dajatve, način obračunavanja, odmere in plačevanja ter merila za znižanje in oprostitvev plačevanja te okoljske dajatve v državni proračun. Uredbo o taksi je nadomestilo s predlogom uveljavljene Uredbe o okoljski dajatvi (18. 12. 2004), z njenimi spremembami in dopolnitvami⁵⁶ je ohranilo enak sistem obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki tudi za leti 2005 in 2006.

Uredba o okoljski dajatvi v primerjavi z Uredbo o taksi določa nadzor nad vplačili in namenskostjo porabe sredstev okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov ter pogoje in postopke za nakazilo sredstev te okoljske dajatve iz državnega proračuna v občinske proračune. Postopki za izplačilo okoljske dajatve

⁵⁶ Uradni list RS, št. 68/05 z dne 18. 7. 2005 in št. 28/06 z dne 17. 3. 2006.

zaradi odlaganja odpadkov iz državnega proračuna v občinske proračune so s 1. 1. 2007 nadomestili postopke oprostitve plačila te okoljske dajatve v državni proračun, ki so bili predpisani za zavezance za plačilo te okoljske dajatve - upravljavce odlagališč.

3.1.1 Zavezanci za okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov

V 80. členu ZVO določa, da onesnaževalec plača takso za obremenjevanje vode, tal, zraka in za ustvarjanje odpadkov. ZVO-1 pa v prvem in tretjem odstavku 112. člena določa, da je povzročitelj onesnaževanja dolžan plačati okoljske dajatve, s katerimi se obdavčuje onesnaževanje okolja; zavezanec za plačilo okoljske dajatve je oseba, ki povzroča onesnaževanje okolja z emisijami, oseba, ki povzroča onesnaževanje okolja z odpadki, ali oseba, ki proizvaja ali uporablja ali daje na trg surovine, polizdelke ali izdelke, ki vsebujejo okolju škodljive snovi. Glede na načelo plačila za obremenjevanje okolja iz 10. člena ZVO-1 mora povzročitelj obremenitve okolja kriti vse stroške predpisanih ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja ter tveganja za okolje, rabo okolja ter odpravo posledic obremenjevanja okolja.

Uredba o taksi in Uredba o okoljski dajatvi v 4. členu določata, da so zavezanci za plačilo okoljske dajatve upravljavci odlagališč za nenevarne, inertne in nevarne odpadke. Predpisana opredelitev zavezancev v Uredbi o taksi in v Uredbi o okoljski dajatvi pomeni, da so zavezanci za plačilo te okoljske dajatve pravne osebe zasebnega prava in pravne osebe javnega prava - izvajalci javne službe ravnanja z odpadki.

Pravne osebe zasebnega prava oziroma gospodarski subjekti - proizvajalci izdelkov in storitev pri izvajanju dejavnosti povzročajo industrijske odpadke in upravljajo lastna odlagališča odpadkov ter so glede na določila tretjega odstavka 112. člena ZVO-1 zavezanci za plačilo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov kot osebe, ki povzročajo onesnaževanje okolja z odpadki, oziroma kot osebe, ki odpadke ustvarjajo oziroma povzročajo. Pravne osebe javnega prava izvajajo dejavnost gospodarske javne službe odlaganja odpadkov in upravljajo odlagališča inertnih, nenevarnih (komunalnih) ali nevarnih odpadkov, ki so javna infrastruktura v lasti občin ali države. Izvajalci gospodarske javne službe odlaganja odpadkov teh ne povzročajo (ustvarjajo), ampak morajo zanje na predpisan način poskrbeti in so eden izmed subjektov na področju varstva okolja, ki izvaja in skrbi za uresničitev okoljske politike države in občin ter so glede na določila tretjega odstavka 112. člena ZVO-1 zavezanci za plačilo okoljske dajatve kot osebe, ki povzročajo onesnaževanje okolja z emisijami⁵⁷, oziroma kot osebe, ki oddajajo snovi v tekočem, plinastem ali trdnem stanju iz posameznega vira (odlagališče odpadkov) v okolje (v tla, v zrak).

3.1.1.a Prej navedena opredelitev zavezanca za plačilo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v Uredbi o taksi in v Uredbi o okoljski dajatvi ni usklajena z veljavnim mehanizmom za oblikovanje cen komunalnih storitev obveznih lokalnih javnih služb v Navodilu za oblikovanje cen storitev obveznih lokalnih javnih služb in v Pravilniku o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja⁵⁸. Uredbi namreč s tem, ko za zavezance določata izvajalce javne službe odlaganja odpadkov, posredno določata, da je okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov strošek izvajalca javne službe ravnanja z odpadki oziroma element cene javne storitve ravnanja z odpadki⁵⁹, kar pa ni v skladu s

⁵⁷ Emisija je neposredno ali posredno izpuščanje ali oddajanje snovi v tekočem, plinastem ali trdnem stanju ali energije (hrup, vibracije, sevanje, toplota in svetloba) iz posameznega vira v okolje.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 128/04, 56/05.

⁵⁹ To je sestavni del cene, po kateri izvajalec javne službe obračuna opravljeno storitev uporabnikom storitev javne službe.

prej navedenima predpisoma o oblikovanju cen javnih komunalnih storitev, ki okoljskih dajatev ne štejeta za sestavni del cene javne storitve.

Izvajalci javne službe odlaganja odpadkov zaradi veljavnih predpisov o oblikovanju in nadzoru cen komunalnih storitev za znesek okoljske dajatve niso mogli uveljavljati spremembe cen oziroma povišanja cen javnih storitev ravnanja z odpadki. Zaradi tega okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov tudi ni bilo mogoče vključiti v ceno javne storitve ravnanja z odpadki, kot posredno določata Uredba o taksi in Uredba o okoljski dajatvi z opredeljenimi zavezanci za okoljsko dajatev - izvajalci javne službe odlaganja odpadkov. To kaže, da MOP s predlagano in uveljavljeno Uredbo o taksi in Uredbo o okoljski dajatvi dejansko ni zagotovilo pravne ureditve za pridobitev načrtovanih pomembnih virov financiranja investicijskih projektov na področju ravnanja s komunalnimi odpadki - okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov, kot je bilo to načrtovano v NPVO⁶⁰. Finančna sredstva za izvajanje operativnih programov varstva okolja so dejansko zagotovili izvajalci javne službe ravnanja z odpadki z neupravičenim zaračunavanjem⁶¹ te okoljske dajatve ob ceni javne storitve ravnanja z odpadki uporabnikom storitev javne službe ravnanja z odpadki.

3.1.1.b Vključitev te državne dajatve v ceno javne storitve ravnanja z odpadki tudi ne predvideva veljavni mehanizem za nadzor cen v uredbah o oblikovanju cen komunalnih storitev⁶², izdanih na podlagi ZKC, saj uredbi o oblikovanju cen komunalnih storitev izrecno določata, da je cena javne dobrine tista cena, ki jo izvajalec javne službe obračuna uporabniku za opravljeno javno storitev in ne vsebuje taks in drugih dajatev.

Navedene ugotovitve tudi kažejo, da v letih 2002 do 2005 noben predpis ni urejal in določal nadzora nad oblikovanjem, določanjem in obračunavanjem okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov uporabnikom storitev javne službe ravnanja z odpadki.

Pojasnilo MOP

MOP je v letu 2007 skušalo v uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev vključiti določbe, ki bi jasneje opredelile vključenost okoljske dajatve v ceno ravnanja z odpadki, vendar je Vlada RS na predlog Skupnosti občin Slovenije to opredelitev iz predloga uredbe izključila.

V 8. členu Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev, ki je bila objavljena 26. 4. 2007⁶³ (v nadaljevanju: Uredba o cenah 2007), je vzpostavljena podlaga za nadzor skupne oziroma prodajne cene storitev javne službe, ki vključuje DDV, okoljske in druge dajatve, tako da je za pridobitev predhodnega soglasja k spremembi cene potrebno pridobiti tudi mnenje Urada za makroekonomske analize in razvoj, kadar se skupna cena poveča za več kot 2 odstotka. Poleg tega so morali zavezanci na podlagi prvega odstavka 12. člena Uredbe o cenah 2007 v tridesetih dneh od uveljavitve te uredbe sporočiti podatke o prodajni ceni posamezne storitve javne službe Ministrstvu za gospodarstvo in MOP, na podlagi tretjega odstavka 12. člena Uredbe o cenah 2007 pa morajo poslati novo obvestilo ob vsaki spremembi višine okoljske dajatve ali drugih prispevkov ob ceni storitve javne službe. MOP mora na podlagi četrtega

⁶⁰ Poglavje 9.2.2 Finančni viri.

⁶¹ Brez pravne podlage v podzakonskem predpisu o okoljski dajatvi zaradi odlaganja odpadkov, ki bi zavezance opredelila na način, ki bi omogočal zaračunavanje okoljske dajatve poleg cene storitev GJS.

⁶² Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev, Uradni list RS, št. 45/05, 45/06.

⁶³ Uradni list RS, št. 38/07.

odstavka 12. člena Uredbe o cenah 2007 o morebitnih nepravilnostih obračuna okoljske dajatve obveščati Ministrstvo za gospodarstvo, kar glede na določila Uredbe o okoljski dajatvi pomeni, da ga mora obvestiti o nepravilnem zaračunavanju okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov ob ceni storitev ravnanja z odpadki.

3.1.1.c MOP pri pripravljanju predloga Uredbe o taksi in Uredbe o okoljski dajatvi ni sodelovalo in ni uskladilo vsebine prej navedenih uredb z Ministrstvom za gospodarstvo ter si o njuni vsebini ni pridobilo njegovega mnenja, kot določa 60. člen ZDU, kar je razvidno iz mnenja Ministrstva za gospodarstvo z dne 21. 12. 2001⁶⁴ o načinu zaračunavanja okoljske dajatev zaradi odlaganja odpadkov, po katerem se okoljska dajatev zaračunava uporabnikom storitev ravnanja z odpadki poleg cene ravnanja z odpadki.

Pojasnilo MOP

MOP pripravlja predlog okoljske dajatve zaradi nastajanja mešanih komunalnih odpadkov, katere plačnik bo povzročitelj odpadkov in ki bo nadomestila okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov. Ocenjuje, da je primeren čas za uvedbo te dajatve leto 2009, ko bodo morala biti vsa odlagališča urejena v skladu z evropskimi direktivami o odlaganju odpadkov in ko bo komunalna opremljenost z ekološkimi otoki in zbirnimi centri zadostna, da se bo povzročitelj odpadkov lahko okoljski dajatvi izognil z oddajanjem svojih odpadkov kot ločene frakcije v za to namenjene zabojnike.

3.1.2 Osnova za določitev okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov

Po tretjem odstavku 80. člena ZVO in po drugem odstavku 112. člena ZVO-1 je lahko predmet obdavčitve emisija iz posameznega vira v okolje, odpadki ali škodljive snovi v surovini, polizdelku ali izdelku. Osnova za določitev okoljske dajatve za onesnaževanje okolja pa je lahko vrsta, količina ali lastnost emisije ali odpadkov.

Uredba o taksi in Uredba o okoljski dajatvi določata, da se okoljska dajatev plačuje zaradi onesnaževanja okolja, ki je posledica odlaganja odpadkov na odlagališču⁶⁵ za inertne, nenevarne ali nevarne odpadke. Onesnaževanje okolja po prej navedenih uredbah je onesnaževanje tal s količino odloženih odpadkov in onesnaževanje zunanjega zraka z emisijo metana zaradi odloženih biološko razgradljivih odpadkov.

Osnova za plačilo okoljske dajatve se določi na podlagi:

- števila enot obremenitve tal z odlaganjem odpadkov⁶⁶,
- števila enot obremenitve zraka z emisijo metana zaradi odloženih biološko razgradljivih odpadkov⁶⁷,
- cene za enoto obremenitve tal in cene za obremenitev zraka, ki ju s sklepom določa Vlada RS.

⁶⁴ Št. 3424-333/01-3.

⁶⁵ Odlagališče je prostor ali objekt na površini pod njo, ki omogoča varno in nadzorovano, končno ali začasno odlaganje odpadkov, ne da bi bilo s tem ogroženo zdravje, ali kakovost vode ali zraka ali ekološki pogoji zunaj odlagališča ali pokrajina (3. člen ZVO).

⁶⁶ Enota obremenitve tal z odlaganjem odpadkov je enota, določena kot podlaga za izračun osnove za obračunavanje in odmero okoljske dajatve. Število enot obremenitve tal z odlaganjem je zmnožek predpisanega števila enot obremenitve tal za kilogram odloženih odpadkov glede na vrsto odlagališča in mase odloženih odpadkov v koledarskem letu, izražene v kilogramih.

⁶⁷ Enota obremenitve zraka se izračuna v odvisnosti od stopnje razgradljivosti odpadkov na podlagi mase odloženih odpadkov v koledarskem letu, izražene v kilogramih.

Višina okoljske dajatve, ki jo plačujejo zavezanci, je odvisna od količine in vrste odpadkov ter količine in vrste emisij odlagališčnih plinov v zrak. Uredbi določata, da znaša kilogram odloženih odpadkov na odlagališču za inertne odpadke 1 enoto obremenitve tal, na odlagališču za nenevarne odpadke 2 enoti obremenitve in na odlagališču za nevarne odpadke 10 enot obremenitve tal.

Pojasnilo MOP

Obremenitev okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih za inertne, nenevarne in nevarne odpadke je različna zaradi posebne lastnosti posamezne vrste odpadkov, ki se izraža v različnem času trajanja omejene rabe prostora na območju odlagališča po njegovem zaprtju. Za odlagališče inertnih odpadkov je to obdobje deset let, za odlagališče nenevarnih odpadkov vsaj 30 let in za odlagališče nevarnih odpadkov nedoločen čas. Pri določanju višine okoljske dajatve se upoštevajo mejni stroški obremenjevanja okolja. Pri odlaganju odpadkov so dodatni stroški povzročitelja onesnaževanja okolja stroški priprave odlagalnega prostora in stroški, ki so posledica vpliva emisije toplogrednih plinov pri biološki razgradnji odpadkov. Za odlaganje nevarnih odpadkov se upošteva, da je strošek priprave odlagalnega prostora za kilogram nevarnih odpadkov za desetkrat večji od stroška priprave odlagalnega prostora za kilogram nenevarnih biološko razgradljivih odpadkov.

3.1.3 Prva odmera in akontiranje okoljske dajatve zaradi odlaganje odpadkov

Uredba o taksi (13. člen) in Uredba o okoljski dajatvi (14. člen) določata, da mora zavezanec za okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov, ki je šele začel odlagati odpadke, za prvo odmero te okoljske dajatve navesti podatke o sestavi in predvideni letni masi odloženih odpadkov in deležu biološko razgradljivih odpadkov na podlagi pridobljenega dovoljenja za odlaganje odpadkov.

3.1.3.a MOP ni predlagalo ustrezne ureditve postopka prve odmere okoljske dajatve, ki je predpisana zaradi določitve mesečnih akontacij v letu začetka odlaganja odpadkov za nove zavezance, saj Uredba o taksi in Uredba o okoljski dajatvi ne določata jasno in natančno oblike, vsebine in roka za vložitev prve vloge za odmero te okoljske dajatve v letu začetka odlaganja ter roka, v katerem naj bi bil izdan upravni akt o določitvi mesečne akontacije in o trajanju obveznosti za plačilo. Ocenjujemo, da takšna nedovršenost pri novih zavezancih povzroča negotovost v poslovanju, saj ne vedo, do kdaj in v kakšni obliki naj vložijo vlogo za prvo odmero okoljske dajatve, kdaj lahko pričakujejo izdajo odločbe o določitvi mesečne akontacije ter kdaj bo nastala tako določena obveznost za plačilo mesečne akontacije okoljske dajatve v državni proračun in kako dolgo bo trajala.

3.1.3.b Uredbi tudi ne določata jasno in natančno načina plačevanja okoljske dajatve med letom oziroma upravnega akta za določitev mesečne akontacije v naslednjih letih po letu začetka odlaganja glede na posebej opredeljeno prvo določitev mesečne akontacije v 13. členu in 30. člen Uredbe o taksi in v 14. členu Uredbe o okoljski dajatvi ter glede na določbe o plačevanju okoljske dajatve med letom v obliki mesečne akontacije v 18. in 19. členu Uredbe o taksi ter v 19. in 20. členu Uredbe o okoljski dajatvi. Uredbi namreč ne določata, ali bosta mesečna akontacija in začetek plačevanja določena v posebnem upravnem aktu, izdanem pred letom začetka plačevanja mesečnih akontacij, ali bosta mesečna akontacija in začetek plačevanja⁶⁸ določena v tekočem letu v odmerni odločbi izdani do 31. oktobra za preteklo leto ali v drugem aktu.

⁶⁸ Na primer do desetega dne v naslednjem mesecu po prejemu odmerne odločbe.

Uredba o taksi in Uredba o okoljski dajatvi sicer na splošno določata⁶⁹, da zavezanec plačuje okoljsko dajatev med letom v obliki mesečnih akontacij na račun, določen s predpisom ministra, pristojnega za finance, da znesek mesečne akontacije znaša dvanajstino zadnje odmerjene okoljske dajatve ter roke zapadlosti plačila akontacije, ne določata pa začetnega meseca zapadlosti plačila in spremembe zneska mesečne akontacije po prejemu odmerne odločbe za preteklo leto (npr. naslednji mesec po prejemu odmerne odločbe) in trajanja te mesečne obveznosti za plačilo (npr. do 1. 1. naslednjega leta, ali do prejema oprostivne odločbe, ali do prejema naslednje odmerne odločbe).

Ocenjujemo, da je MOP s tem, ko ni jasno in natančno uredilo postopka plačevanja mesečnih akontacij, povzročilo normativno praznino in negotovost v poslovanju zavezancev glede plačevanja mesečnih akontacij najmanj za obdobje od izdaje zadnje odmerne odločbe do izdaje morebitne odločbe o oprostivni plačila v državni proračun v naslednjem letu.

Ukrep MOP

MOP je glede na s 1. 1. 2007 ukinjen postopek oprostive plačila okoljske dajatve v državni proračun 18. 1. 2007 zavezancem izdalo obvestilo o akontacijah za odložene odpadke za leto 2007. Znesek mesečne akontacije v letu 2007 znaša dvanajstino zadnje odmerjene dajatve, povečane ali zmanjšane sorazmerno z odstotkom spremembe cene za enoto obremenitve tal oziroma zraka. Akontacije zapade v plačilo vsakega desetega dne v mesecu za obveznost, ki je nastala pred tremi meseci. Plačilo prve akontacije za leto 2007 je zapadlo v plačilo 10. 4. 2007.

MOP je zavezance za okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov 22. 2. 2007⁷⁰ pozvalo, da mu na posebnem obrazcu posredujejo podatke o višini plačane okoljske dajatve za januar 2007 iz vsake posamezne občine, v kateri opravljajo javno službo odlaganja odpadkov. Poleg tega jih je obvestilo, da bodo morali enake obrazce predložiti tudi vsak naslednji mesec v letu 2007, in sicer najkasneje v dveh dneh po roku plačila.

3.1.4 Oprostitev in znižanje plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov

V obdobju od leta od 2002 do 2004 so oprostitev ali znižanje plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v državni proračun urejale določbe 21. do 25. člena Uredbe o taksi, za leto 2005 pa je oprostitev plačila okoljske dajatve za odlaganje odpadkov v 35. in 36. členu prehodnih in končnih določb urejala Uredba o okoljski dajatvi. Uredbi določata, da lahko zavezanec - upravljavec odlagališča uveljavlja oprostitev ali zmanjšanje plačila okoljske dajatve za odlaganje odpadkov v tekočem letu do 31. marca tekočega leta.

Uredbi dejansko ne urejata oprostive plačila te okoljske dajatve za zavezanca - upravljavca odlagališča, ki jo je dolžan plačati, ampak določata njegove obveznosti in pogoje, da se ta okoljska dajatev odstopi lokalni skupnosti, za katero zavezanec izvaja javno službo odlaganja odpadkov in ki sredstva te okoljske dajatve lahko dejansko porabi za investicije na področju ravnanja z odpadki.

Ugotovili smo, da predlagana in vzpostavljena ureditev obdavčitve onesnaževanja okolja z odpadki ne določa popolno in natančno načina, obveznosti in odgovornosti zavezancev in lokalne skupnosti za plačevanje te okoljske dajatve, in sicer načina in roka za plačilo sredstev te okoljske dajatve v občinski

⁶⁹ Način plačevanja okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov ureja 18. člen do 20. člen Uredbe o taksi in 19. člen do 21. člen Uredbe o okoljski dajatvi.

⁷⁰ Dopis št. 42600-24/2007-1.

proračun in za vračilo te okoljske dajatve iz občinskega proračuna zavezancu za potrebe plačila v državni proračun ali za plačilo izvedenih investicij.

Ocenjujemo, da je MOP z neustrezno ureditvijo pri odstopanju okoljske dajatve občinam povzročilo v poslovanju zavezancev in občin v letih od 2002 do 2005 veliko negotovost glede porabe in ravnanja z zbranimi sredstvi okoljske dajatve. Zaradi ureditve medsebojnih odnosov so posamezni zavezanci in občine morali skleniti posebne pogodbe, namesto da bi njihove pravice in obveznosti glede okoljske dajatve urejal podzakonski predpis.

Ukrepi MOP

MOP je v predlagani in uveljavljeni Uredbi o okoljski dajatvi s 1. 1. 2006 ukinilo postopek oprostitve plačila okoljske dajatve v državni proračun oziroma je spremenilo postopek plačevanja okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v občinske proračune, in sicer tako, da se zbrana okoljska dajatev v državnem proračunu z izpolnitvijo določenih pogojev lokalne skupnosti⁷¹ nakazuje iz državnega proračuna v občinske proračune. Izvajanje teh določb se ni pričelo s 1. 1. 2006, ker so bile 19. 7. 2005 uveljavljene spremembe in dopolnitve Uredbe o okoljski dajatvi, ki so rok podaljšale za eno leto oziroma na 1. 1. 2007. Na podlagi 17. 3. 2006 objavljene Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov⁷² (v nadaljevanju: Uredba o spremembah okoljske dajatve) je za leto 2006 tudi obranjen stari način plačevanja te okoljske dajatve (plačevanje v občinske proračune)⁷³. Od 10. 4. 2007 se okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov vplačuje v državni proračun.

Pojasnilo MOP

MOP je že v letu 2003 zaznalo nemoč državnih organov za učinkovit nadzor pravnega obračuna okoljske dajatve, zato je sprožilo postopek za spremembo zakona o varstvu okolja, na podlagi katerega je bila sprejeta Uredba o okoljski dajatvi. Določbe, ki občinam odvzemajo pristojnosti upravljanja s sredstvi državne okoljske dajatve, je bilo težko uveljaviti, saj so lokalne skupnosti transparentnemu obračunu okoljske dajatve v državnem zboru vedno nasprotovale.

MOP je Vladi RS posredovalo v sprejem Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o okoljski dajatvi, ki jo je Vlada RS sprejela 19. 7. 2007⁷⁴. S prehodnimi določbami je bil odpravljen navedeni ukrep MOP, saj se mora vsa v državni proračun nakazana okoljska dajatev vrniti zavezancem. Zavezanci morajo prejeta okoljsko dajatev nakazati občinam, prav tako pa morajo akontacije okoljske dajatve nakazovati neposredno v proračune občin do 1. 1. 2010. S tem je bil ponovno vzpostavljen način ravnanja z okoljskimi dajatvami, kot se je izvajal od leta 2002 do 10. 4. 2007.

ZVO-1 v tretjem odstavku 113. člena določa, da zavezanec lahko uveljavlja zgolj vračilo, oprostitev ali zmanjšanje plačila okoljske dajatve, medtem ko je do odstopa okoljske dajatve upravičena v skladu s četrtem in petim odstavkom 113. člena ZVO-1 le občina in sicer v obliki namenskega investicijskega

⁷¹ Če se sredstva vložijo v infrastrukturo javne službe v skladu z operativnim programom varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki in drugih pogojev določenih z uredbo.

⁷² Uradni list RS, št. 28/06, velja od 3. 4. 2006.

⁷³ 5. člen Uredbe o spremembah okoljske dajatve določa, da se zavezancu, ki je pridobil odločbo o oprostitvi plačila okoljske dajatve, na podlagi ugotovitve o dejanski izvedbi del za zmanjšanje obremenjevanja tal oziroma zraka zaradi odlaganja odpadkov v odločbi o odmeri okoljske dajatve za leto 2006 zmanjša plačilo okoljske dajatve do zneska upravičenih stroškov za gradnjo objektov in nabave naprav infrastrukture javne službe v lasti občine ali države.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 71/2007.

transfera iz državnega proračuna. MOP je s predlagano odpravo ukrepa ponovno vzpostavil stanje, ki vodi v nesmotrno ravnanje, saj je občinam in zavezancem s tako ureditvijo povzročena velika negotovost glede porabe in ravnanja s sredstvi okoljskih dajatev. V primeru sredstev, katerih plačilo MOP zavezanca z odločbo oprosti, ne gre za oprostitev⁷⁵, temveč za odstop okoljske dajatve, zato je tako ravnanje MOP ne le nesmotrno, temveč je tudi v neskladju s 113. členom ZVO-1.

3.2 Izvajanje Uredbe o taksi in Uredbe o okoljski dajatvi

MOP mora v skladu s svojimi pristojnostmi in predpisanimi nalogami v Uredbi o taksi in v Uredbi o okoljski dajatvi določati mesečne akontacije okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov, odločati o oprostitvi plačila v državnem proračunu in odmerjati letno obveznost za to okoljsko dajatev ter nadzorovati dejansko izvajanje prej navedenih uredb.

Pri proučevanju izvajanja Uredbe o taksi in Uredbe o okoljski dajatvi smo ocenjevali, ali je MOP s svojim ravnanjem prispevalo k vzpostavitvi pravnega reda in bilo učinkovito pri izvajanju predpisanih postopkov, oziroma ali jih je izvajalo pravočasno in dosledno, ali je v upravnih aktih jasno in natančno določalo pravice in obveznosti zavezanca (v našem primeru družbe Snaga) in ali je v zadostni meri nadzorovalo izvajanje podzakonskih predpisov in ugotavljalo pravilnost predloženih podatkov za odmero te okoljske dajatve in upravičenost do oprostitev plačila te okoljske dajatve v državnem proračunu.

3.2.1 Določitev mesečne akontacije za plačilo okoljske dajatve med letom

Uredba o taksi (18. člen) in Uredba o okoljski dajatvi (19. člen) določata, da zavezanec plačuje okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov med letom v obliki mesečnih akontacij na račun, določen s predpisom ministra, pristojnega za finance. Poleg tega uredbi določata, da se mora morebitna razlika med plačanim zneskom te okoljske dajatve in zneskom te okoljske dajatve, odmerjene z odločbo, plačati ali vrniti zavezancu po dokončnosti odločbe o odmeri okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov⁷⁶. Uredba o okoljski dajatvi posebej opredeljuje način poročanja med plačano in odmerjeno okoljsko dajativjo za upravljavce odlagališč, ki upravljajo odlagališče javne infrastrukture, in upravljavce odlagališč, ki upravljajo odlagališče, ki ni javna infrastruktura. Uredba o taksi v 30. členu določa, da se znesek okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov, ki ga obstoječi zavezanci plačujejo v letu 2002, določi na podlagi podatkov o količini in vrsti odloženih odpadkov iz zavezančeve evidence o odlaganju odpadkov za leto 2000 ter podatkov o količini zajetega metana v letu 2000. Podatke so morali zavezanci posredovati najkasneje do 31. oktobra 2001, da bi MOP določilo znesek mesečne akontacije.

MOP družbi Snaga za leto 2002 ni določilo mesečne akontacije za plačevanje te okoljske dajatve med letom z ustreznim upravnim aktom v skladu s 30. členom Uredbe o taksi in v skladu s predpisanim postopkom v Zakonu o splošnem upravnem postopku⁷⁷ (v nadaljevanju: ZUP), čeprav mu je družba Snaga posredovala podatke o količini in vrsti odloženih odpadkov ter količini zajetega metana.

⁷⁵ Oprostitev je lahko dosežena zgolj pod pogojem, da so bila sredstva nakazana v občinske proračune, torej gre za odstop okoljskih dajatev občini in ne zavezancu.

⁷⁶ MOP, Agencija RS za okolje odmeri okoljsko dajatev do 31. oktobra tekočega leta za preteklo leto.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05.

Družba Snaga je tako pričela zbrana sredstva okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov nakazovati v proračune občin šele v decembru 2002 in ne 31. 1. 2002, kot je določala Uredba o taksi, in sicer na podlagi pridobljene posebne odločbe o oprostitvi plačila v državni proračun in na podlagi sklenjenih pogodb z občinami o načinu nakazovanja te okoljske dajatve v proračune občin.

3.2.2 Oprostitev plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov

Uredba o taksi v 21. členu določa, da lahko zavezanec - upravljavec odlagališča z vložitvijo vloge uveljavlja oprostitev ali zmanjšanje plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov najkasneje do 31. marca tekočega leta zaradi izvajanja sanacijskih ali drugih del v istem letu za zmanjšanje obremenjevanja tal oziroma zraka zaradi odlaganja odpadkov na odlagališču v istem letu. O uveljavitvi oprostitve ali zmanjšanja plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov odloča MOP s posebno odločbo. Poleg tega določa, da zavezanec uveljavlja oprostitev ali zmanjšanje plačila te okoljske dajatve posebej za odlaganje komunalnih odpadkov⁷⁸ in posebej za odpadke, ki niso komunalni odpadki. V 22. členu Uredba o taksi določa pogoje za oprostitev ali znižanja plačila te okoljske dajatve za zavezanca, ki odlaga odpadke, ki niso komunalni odpadki, v 23. do 25. členu Uredbe o taksi pa za zavezanca, ki odlaga komunalne odpadke. V nadaljevanju predstavljamo pogoje za oprostitev ali znižanje plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v državni proračun za odložene komunalne odpadke.

Uredba o taksi v 23. členu in 25. členu določa, da se zavezancu plačilo okoljske dajatve za odlaganje komunalnih odpadkov zniža ali oprosti za:

- izvedbo sanacijskih ali drugih del za prilagoditev obstoječega odlagališča za odlaganje nenevarnih odpadkov predpisanim zahtevam,
- za gradnjo obratov ali nakup naprav, namenjenih obdelavi odpadkov, da bi se zmanjšalo obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na obstoječem odlagališču nenevarnih odpadkov v obdobju, ki je za obdelavo odpadkov določen v predpisih na področju ravnanja z odpadki,
- za gradnjo novega odlagališča nenevarnih odpadkov s celotno kapaciteto odlaganja za najmanj 500.000 ton komunalnih odpadkov,
- za širitev obstoječega odlagališča za odlaganje nenevarnih odpadkov, če je več kot 70 odstotkov širitve odlagališča namenjena odlaganju komunalnih odpadkov in
- za odplačevanje glavnice posojila, ki je bilo najeto za izvedbo sanacijskih del ali drugih del za zmanjšanje obremenjevanja tal in zraka zaradi odlaganja odpadkov.

Naslednja pogoja za oprostitev ali znižanje plačila mesečnih akontacij okoljske dajatve v tekočem letu določa 24. člen Uredbe o taksi, ki sicer ureja dokončno oprostitev ali znižanje plačila okoljske dajatve v postopku odmere okoljske dajatve in ki določa, da se zavezancu, ki upravlja odlagališče nenevarnih odpadkov kot infrastrukturo lokalne javne službe odlaganja komunalnih odpadkov, z odločbo o odmeri oprosti ali zmanjša plačilo okoljske dajatve, če so bila sredstva za plačilo okoljske dajatve nakazana v proračun lokalne skupnosti, na območju katere izvaja javno službo odlaganja komunalnih odpadkov, in so bile lokalne skupnosti investitorji, ali pa so za izvedbo sanacijskih ali drugih del za zmanjšanje obremenjevanja okolja zavezanca pooblastile.

⁷⁸ Komunalni odpadki so odpadki iz gospodinjstva ali njemu po naravi ali sestavi podoben odpadki iz proizvodnje, trgovine, storitvene ali druge dejavnosti.

MOP v izreku izdanih odločb o oprostitvi plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov družbi Snaga za leta od 2002 do 2005 ni določilo letnega ali mesečnega zneska oprostitve, temveč je v izreku odločb navedlo, da se zavezancu oprostí plačilo te okoljske dajatve do zneska sredstev, ki jih vloží v izvedbo sanacijskih ali drugih del, in je v nadaljevanju naštelo nazive investicij iz vloge zavezanca - družbe Snaga za oprostitev plačila te okoljske dajatve. Poleg tega je v izreku odločb navedlo naslednje:

- da o dejanski oprostitvi plačila okoljske dajatve odloča z odločbo o odmeri okoljske dajatve ob upoštevanju vseh pogojev iz Uredbe o taksi,
- da mora zavezanec sredstva pobrane okoljske dajatve nakazovati v proračune vseh tistih lokalnih skupnosti, na območju katerih izvaja javno službo odlaganja komunalnih odpadkov, in da se morajo sredstva pobrane okoljske dajatve v posameznem občinskem proračunu evidentirati na kontu 704719 - Okoljska dajatev,
- da mora zavezanec do 30. januarja naslednjega leta posredovati poročilo o izvedenih delih v letu za katerega uveljavlja oprostitev,
- da mora zavezanec do 31. marca naslednjega leta predložiti dokazila o namenski porabi sredstev okoljske dajatve v letu za katerega uveljavlja oprostitev in
- da zavezanec mora o namenski porabi sredstev okoljske dajatve, predložiti tudi mnenje pooblaščenega revizorja, vpisanega v register pooblaščenih revizorjev pri Slovenskem inštitutu za revizijo, če bi to MOP zahtevalo.

3.2.3 Odmera okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov

Odmero okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov so za leta od 2002 do 2004 določali 14. člen do 17. člen in 24. člen Uredbe o taksi, ki določajo, da se okoljska dajatev odmeri na podlagi vložene napovedi za plačilo okoljske dajatve do 31. marca tekočega leta za preteklo leto. Odmera se opravi z odločbo, ki v izreku vsebuje znesek odmerjene okoljske dajatve, znesek določene in vplačane akontacije in znesek doplačila ali vračila okoljske dajatve ter rok plačila. Okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov mora biti odmerjena do 31. oktobra tekočega leta za preteklo leto. Poleg tega Uredba o taksi v 16. členu dopušča dve možnosti⁷⁹: da zavezanec ne posreduje količine na odlagališču odloženih odpadkov ali da količine odloženih odpadkov ne more posredovati, ker ni izvajal tehtanja pred odlaganjem odpadkov. V slednjem primeru MOP določi zavezancu maso odpadkov za izračun osnove okoljske dajatve⁸⁰. V prvem odstavku 24. člena pa Uredba o taksi določa, da se zavezancu, ki upravlja odlagališče nenevarnih odpadkov kot infrastrukturo lokalne javne službe odlaganja komunalnih odpadkov in ki je pridobil oprostitevno odločbo iz 21. člena Uredbe o taksi v odločbi o odmeri okoljske dajatve plačilo, te oprostí do zneska sredstev, ki jih je vložil v izvedbo sanacijskih ali drugih del za zmanjšanje obremenjevanja okolja.

Poleg tega je odmero okoljske dajatve za leto 2004 urejal tudi 34. člen prehodne in končne določbe Uredbe o okoljski dajatvi, ki določa, da se zavezancu za plačilo okoljske dajatve za odlaganje komunalnih odpadkov v odločbi o odmeri okoljske dajatve za leto 2004 na njegovo zahtevo zmanjša plačilo okoljske dajatve tudi za znesek sredstev okoljske dajatve, ki jih je v letu 2004 v skladu z oprostitveno odločbo

⁷⁹ Uredba o okoljski dajatvi teh dveh možnosti ne določa in za takšne primere ne ureja postopka odmere okoljske dajatve.

⁸⁰ Tako, da upošteva število prebivalcev na območju izvajanja javne službe ravnanja z odpadki, katerih odpadke se odlaga na odlagališču, in da vsak od njih povzroči letno 400 kilogramov komunalnih odpadkov oziroma 600 kilogramov za odložene mešane odpadke (komunalni in drugi z njimi pomešani odpadki).

nakazoval v proračun občine, na območju katere je izvajal javno službo, čeprav ta sredstva v letu 2004 niso bila porabljena za investicije v javno infrastrukturo javne službe, če jih je občina v skladu s predpisi s področja javnih financ izkazovala na posebnem plačilnem podračunu zato, da se ta sredstva v proračunu občine porabijo v letih 2005 in 2006 v skladu s 56. in 60. členom Zakona o javnih financah⁸¹ (v nadaljevanju: ZJF) v proračunskem skladu ali kot namenski prejemki in izdatki v skladu s 43. členom ZJF in odlokom o proračunu občine.

Navedene ugotovitve pomenijo, da je bil z določbo 34. člena Uredbe o okoljski dajatvi spremenjen pogoj za oprostitev plačila okoljske dajatve iz prvega odstavka 24. člena Uredbe o taksi, tako da se zavezancu za leto 2004 lahko zmanjša plačilo okoljske dajatve do odmerjenega zneska okoljske dajatve v odločbi o odmeri tudi za znesek okoljske dajatve, ki je bil vplačan v občinski proračun, a v letu 2004 še ni bil porabljen za izvedbo investicij v javno infrastrukturo javne službe, in ki naj bi bil porabljen v letih 2005 in 2006.

3.2.3.a MOP je v izdanih odločbah o odmeri okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov za leta od 2002 do 2004 družbi Snaga odmerilo letni znesek te okoljske dajatve in ji za vsa leta oprostilo plačilo v državni proračun. Po naši oceni bi MOP moralo v izreku posamezne odločbe jasno odločiti o predmetu postopka v skladu z 213. členom ZUP, in sicer bi moralo razdeliti odmerjeni znesek na posamezne lokalne skupnosti, ki jim je to okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov dejansko odstopilo.

3.2.3.b MOP glede na neurejeni način odstopanja te okoljske dajatve občinam tudi v postopku odmere ni ukrepalo in ni smiselno upoštevalo 15. člena Uredbe o taksi in določb o oprostitvi plačila okoljske dajatve, in ni jasno in popolno določilo predmeta postopka v skladu s 213. členom ZUP, saj izrek odločb o odmeri te okoljske dajatve za leta od 2002 do 2004 ni vseboval poleg zneska odmerjene okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov tudi zneska zbranih in vplačanih sredstev te okoljske dajatve v občinski proračun in zneska doplačila ali zneska vračila te okoljske dajatve iz proračuna občine. Po naši oceni bi izrek odločbe za leto 2004 moral vsebovati te podatke tudi glede na določila četrtega odstavka 113. člena ZVO-1, iz katerega izhaja, da je občina upravičena do okoljske dajatve v višini razlike med na njenem področju vplačanimi in vrnjenimi okoljskimi dajatvami oziroma v višini odmerjene okoljske dajatve.

MOP v postopku odmere okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov družbi Snaga za leta 2002, 2003 in 2004 ni ugotavljalo razlik med vplačanimi sredstvi okoljske dajatve v občinske proračune in med zneskom odmerjene okoljske dajatve, ki so za leta 2002, 2003 in 2004 skupaj znašale 562.082 tisoč tolarjev, da bi tako zagotovilo proračun preveč vplačanih sredstev okoljske dajatve z akontacijami v naslednjem letu v skladu z 19. členom Uredbe o okoljski dajatvi oziroma vračilo preveč vplačanih sredstev okoljske dajatve iz proračunov občin družbi Snaga oziroma dejanskim plačnikom okoljske dajatve (uporabnikom storitev javne službe) ob smiselni uporabi četrtega odstavka 113. člena ZVO-1 oziroma splošnega pravila o vračanju iz 190. člena OZ.

3.2.4 Izvajanje nadzora

Uredba o taksi in Uredba o okoljski dajatvi določata, da nadzor nad izvajanjem uredbe opravljajo inšpektorji, pristojni za varstvo okolja, poleg tega Uredba o okoljski dajatvi določa, da MOP opravlja nadzor nad vplačili okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov in nad namenskostjo porabe sredstev te okoljske dajatve.

⁸¹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

MOP je v družbi Snaga izvedlo en nadzor upravičenosti do oprostitve plačila okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v državni proračun, in sicer 4. 4. 2003 z ogledom treh izvedenih investicij. V postopku odmere te okoljske dajatve za leti 2002 in 2004 je s primerjavo podatkov Ministrstva za finance o vplačanih sredstvih te okoljske dajatve v proračune občin in podatkov Snage v predpisanih obrazcih o namenski porabi sredstev okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov ugotovilo razlike. Od družbe Snaga je kljub predloženi celotni dokumentaciji o porabi sredstev te okoljske dajatve (obračunske situacije, pogodbe, gradbena dovoljenja, poročila ipd.) zahtevalo predložitev revizijskega poročila o namenski porabi sredstev okoljske dajatve. V zahtevi je navedlo natančna navodila za izdelavo revizijskega poročila, med drugim je zahtevalo tudi obrazložitev razlik s podatki Ministrstva za finance za posamezno občino.

Snaga je na zahtevo MOP naročila revizijo namenskosti porabe okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov za leto 2002 in 2004. Iz revizorjevega poročila izhaja, da so bila sredstva zbrane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v obeh letih porabljena namensko za investicije iz oprostilne odločbe.

Pojasnilo MOP

Praviloma je MOP, Agencija RS za okolje naročila zavezancu predložitev poročila revizorja, kadar je ugotovilo razlike med podatki Ministrstva za finance o evidentiranih sredstvih okoljske dajatve in podatki zavezancev, ali pa, ko iz poročil o namenski porabi ni bilo mogoče jasno razbrati, ali gre v posameznem primeru za izpolnitev pogojev iz izreka oprostilne odločbe. V zahtevku za revizijo je določilo, da je v revizijskem poročilu, če bi prišlo do razlik med podatki, potrebno ugotoviti, zakaj ni bil znesek nakazanih sredstev na konto posamezne lokalne skupnosti enak podatku, ki ga je posredovalo Ministrstvo za finance.

3.3 Spremljanje izvajanja obdavčitve onesnaževanja okolja z odpadki

MOP je v skladu s svojimi pristojnostmi na področju varstva okolja dolžno spremljati izvajanje ZVO oziroma ZVO-1, med drugim tudi izvajanje obdavčitev z okoljskimi dajatvami oziroma ocenjevati in analizirati dejansko izvajanje obdavčitev, predlagati spremembe in ukrepe ter dajati navodila in usmeritve vsem udeležencem v sistemu obdavčitve. Pri proučevanju izvajanja Uredbe o taksi in Uredbe o okoljski dajatvi smo ocenjevali, ali je MOP učinkovito spremljalo izvajanje predpisane ureditve obdavčitve oziroma ali je ocenjevalo, analiziralo in pravočasno ukrepalo ter urejalo izvajanje obdavčitve z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov.

3.3.1 Zaračunavanje okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov uporabnikom storitev javne službe

Družba Snaga je kot izvajalka javne službe ravnanja z odpadki na področju MOM in primestnih občin v letih od 2002 do 2005 uporabnikom storitev javne službe poleg cene storitev ravnanja z odpadki zaračunala okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov v skupnem znesku 1.523.187 tisoč tolarjev. Zaračunavanje je opravljala na podlagi mnenja Ministrstva za gospodarstvo z dne 21. 12. 2001 o načinu zaračunavanja te okoljske dajatve uporabnikom storitev javne službe⁸², čeprav Uredba o taksi in Uredba o okoljski dajatvi ne določata načina zaračunavanja, plačevanja in vračila te okoljske dajatve za uporabnike storitev javne službe, ampak za upravljavca odlagališča.

⁸² Št. 3424-333/01-3.

3.3.1.a MOP v skladu s svojimi pristojnostmi ni ukrepalo in ni prispevalo k vzpostavitvi ustreznega pravnega reda na področju obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki, saj družba Snaga in drugi upravljavci odlagališč niso imeli pravne podlage za zaračunavanje okoljske dajatve poleg cene ravnanja z odpadki v nobenem predpisu.

3.3.1.b MOP tudi ni predlagalo ustreznih sprememb in dopolnitev predpisov o oblikovanju in nadzoru cen javnih komunalnih storitev Vladi RS, tako da bi bila okoljska dajatev zaradi odlaganja odpadkov sestavni del cene javne storitve ravnanja z odpadki, s čimer bi bil zagotovljen nadzor nad njenim oblikovanjem, določanjem in zaračunavanjem uporabnikom storitev javne službe ravnanja z odpadki na podlagi Navodila za oblikovanje cen storitev obveznih lokalnih javnih služb in na podlagi uredb o oblikovanju cen komunalnih storitev izdanih na podlagi ZKC.

Pojasnilo MOP

MOP je v letu 2007 skušalo v uredbo o oblikovanju cen vključiti določbe, ki bi jasneje opredelile vključenost okoljske dajatve v ceno storitev gospodarske javne službe, vendar je Vlada RS na predlog Skupnosti občin Slovenije to opredelitev iz uredbe izločila.

3.3.2 Izdelava ocen in analiz obdavčitve onesnaževanja okolja

Komisija Državnega zbora Republike Slovenije za nadzor proračuna in drugih javnih financ (v nadaljevanju: komisija za nadzor proračuna) je na 30. seji, 10. 10. 2003, po obravnavi poročila računskega sodišča o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja Komunale Trebnje, d. o. o., Trebnje v letih 1999, 2000 in 2001, med drugimi sprejela tudi sklep, da ji mora MOP, Agencija za okolje v 45 dneh po posameznih letih poročati o višini zaračunanih taks za obremenjevanje okolja, ki so uvedene zaradi obremenjevanja voda in zaradi odlaganja odpadkov, ter o vrsti in vrednosti projektov financiranih iz teh namenskih sredstev po občinah. Poleg tega je Ministrstvu za finance priporočala, da skupaj z MOP ocenita dosedanje učinkovitost in/ali pravilnost sistemske ureditve nadzora nad pobiranjem in namensko porabo taks za obremenjevanje okolja, ter da sprejme ukrepe, ki bodo preprečevali nenamensko porabo teh javnih sredstev in o tem poročala komisiji in računskemu sodišču v roku šestih mesecev.

MOP je 1. 12. 2003 komisiji za nadzor proračuna posredovalo poročilo o višini zaračunanih okoljskih dajatev v letu 2002 ter o vrsti in vrednosti projektov financiranih z okoljsko dajatvijo po občinah.

MOP in Ministrstvo za finance nista sestavila ocene o učinkovitosti in/ali pravilnosti sistemskega nadzora nad pobiranjem in namensko porabo uvedenih okoljskih dajatev ter nista predlagala ukrepov za preprečitev nenamenske porabe teh javnih sredstev. Ministrstvo za finance o tem tudi ni poročalo komisiji za nadzor proračuna in računskemu sodišču. Računsko sodišče prej navedene ocene in sprejetih ukrepov ni prejelo do dneva izdaje tega poročila.

Pojasnilo MOP

MOP je ocenilo, da je zastavljeni sistem okoljskih dajatev glede njegove implementacije neučinkovit, ker so vanj preveč vpleteni interesi občinskih uprav, ki z varstvom okolja nimajo veliko skupnega. MOP je takrat tudi ugotovilo, da ocena učinkovitosti sistema okoljskih dajatev ne bi bila smiselna in se je skupaj z Ministrstvom za finance odločilo za izpeljavo sprememb podzakonskega predpisa o okoljski dajatvi zaradi odlaganja odpadkov, kar je v letu 2004 tudi izvedlo z izdano Uredbo o okoljski dajatvi.

4. MNENJE

Revidirali smo poslovanje Ministrstva za okolje in prostor, Mestne občine Maribor in družbe Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor, v zvezi s takso za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005. Za smotnost poslovanja Ministrstva za okolje in prostor je odgovoren minister, za pravilnost poslovanja Mestne občine Maribor je odgovoren župan, za pravilnost poslovanja družbe Snaga pa direktor. Naša naloga je podati mnenje o smotnosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor ter o pravilnosti poslovanja Mestne občine Maribor in družbe Snaga.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁸³. Revizijski postopki so obsegali pregledovanje in pridobivanje podatkov ter njihovo analiziranje in presojanje. Menimo, da smo pridobili zadostne dokaze za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Mestne občine Maribor in družbe Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor ter o smotnosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor.⁸⁴

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja Mestne občine Maribor

Mestna občina Maribor je v letih od 2002 do 2005 ravnala v neskladju s predpisi in usmeritvami, ker:

- ni določila načina vračila okoljske dajatve v pogodbah o načinu nakazovanja okoljske dajatve v proračun za leta od 2002 do 2005, za znesek razlike med zbrano in nakazano okoljsko dajatvijo v proračun in med odmerjeno okoljsko dajatvijo z odločbo Ministrstva za okolje in prostor, ki je v letih od 2002 do 2005 znašala skupaj 499.226 tisoč tolarjev (2.083.233 evrov), v skladu s četrtem odstavkom 113. člena ZVO-1 – točka 2.3.3.1.b;
- do 31. 12. 2005 zavezancu ni vrnila razlik med zbrano in odmerjeno okoljsko dajatvijo za leta od 2002 do 2004 v skupni vrednosti 422.604 tisoč tolarjev (1.763.495 evrov) v skladu z določbo 19. člena Uredbe o okoljski dajati ob smiselni uporabi četrtega odstavka 113. člena ZVO-1 in splošnega pravilo o vračanju iz 190. člena OZ – točka 2.3.3.1.c;
- je nenamensko porabila okoljsko dajatev v skupni vrednosti 37.491 tisoč tolarjev (156.447 evrov) za stroške pobiranja okoljske dajatve in s tem ravnala v nasprotju z 21. do 24. členom Uredbe o taksi – točka 2.3.4.a.

Po našem mnenju je bilo poslovanje Mestne občine Maribor na revidiranih področjih v obdobju od 2002 do 2005 v pomembnem v neskladju s predpisi in drugimi usmeritvami (*negativno mnenje*).

⁸³ Uradni list RS, št. 41/01.

⁸⁴ Kadar je v izreku mnenja računskega sodišča nepravilnost izražena v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

4.2 Mnenje o pravilnosti poslovanja družbe Snaga, d. o. o., Maribor

Družba Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor je v letih od 2002 do 2005 ravnala v neskladju s predpisi in usmeritvami, ker:

- ni pridobila dovoljenja za odlaganje odpadkov na začasnem odlagališču baliranih odpadkov Dogoše, ki ga določata 27. člen Pravilnika o ravnanju z odpadki in 46. člen Pravilnika o odlaganju odpadkov – točka 2.2;
- v letih 2002 in 2003 zbranih sredstev okoljske dajatve ni nakazala v proračun Mestne občine Maribor, v skladu s pogodbeno določenimi roki – točka 2.3.2.b;
- do 31. 12. 2005 uporabnikom storitev javne službe ni vrnila oziroma poračunala preveč zbrane okoljske dajatve od odmerjene za leta od 2002 do 2004 v ocenjeni vrednosti 562.082 tisoč tolarjev (2.345.527 evrov), saj od Mestne občine Maribor in drugih občin ni zahtevala vračila teh sredstev, kar bi morala storiti ob smiselni uporabi četrtega odstavka 113. člena ZVO-1 in četrtega odstavka 19. člena Uredbe o okoljski dajatvi – točka 2.3.3.1.a;
- ni pravočasno, kot določa 14. člen Uredbe o taksi, vložila napovedi za odmero okoljske dajatve, ko je prenehala odlagati odpadke na odlagališču Pobrežje – točka 2.3.3.2.

Po našem mnenju je bilo poslovanje družbe Snaga, javnega podjetja, d. o. o., Maribor na revidiranih področjih v obdobju od 2002 do 2005 v pomembnem neskladju s predpisi in drugimi usmeritvami (*negativno mnenje*).

4.3 Mnenje o smotrnosti poslovanja Ministrstva za okolje in prostor

Po naši oceni Ministrstvo za okolje in prostor v letih od 2002 do 2005 pri urejanju in izvajanju obdavčitve onesnaževanja okolja z odpadki ni bilo učinkovito, saj s svojim ravnanjem ni prispevalo k vzpostavitvi pravnega reda na področju obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki in je povzročilo negotovost v poslovanju zavezancev za okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov in občin, ki jim je Ministrstvo za okolje in prostor to okoljsko dajatev odstopilo. Ugotovili smo namreč naslednje:

4.3.1 Ministrstvo za okolje in prostor ni predlagalo ustrezne ureditve obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki:

- za zavezance za okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov je določilo izvajalce javne službe odlaganja odpadkov in s tem okoljsko dajatev zaradi odlaganja odpadkov kot element cene javne storitve ravnanja z odpadki, čeprav to ni bilo v skladu z veljavnimi predpisi za oblikovanje in nadzor cen komunalnih storitev obveznih lokalnih javnih služb; zaradi tega noben predpis ni urejal in določal nadzora nad oblikovanjem, določanjem in obračunavanjem te okoljske dajatve uporabnikom storitev javne službe ravnanja z odpadki – točki 3.1.1.a in 3.1.1.b,
- pri pripravljanju predloga Uredbe o taksi in Uredbe o okoljski dajatvi ni sodelovalo in ni uskladilo vsebine prej navedenih uredb z Ministrstvom za gospodarstvo ter si o njuni vsebini ni pridobilo mnenja Ministrstva za gospodarstvo, kot določa 60. člen ZDU – točka 3.1.1.c,

- ni predlagalo ustrezne ureditve t.i. prve odmere oziroma postopka določitve mesečnih akontacij za plačilo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov med letom – točka 3.1.3,
- ni predlagalo ustrezne ureditve postopka oprostitve plačila okoljske dajatve v državni proračun oziroma postopka, da bi se ta okoljska dajatev odstopila občinam – točka 3.1.4.

4.3.2 Ministrstvo za okolje in prostor s svojim ravnanjem pri izvajanju postopka odmere okoljske dajatve povzročalo dodatno negotovost v poslovanju družbe Snaga in občin:

- ni določilo mesečne akontacije za plačilo okoljske dajatve v letu 2002 – točka 3.2.1,
- v postopku odmere okoljske dajatve za leta od 2002 do 2005 ni jasno odločilo o predmetu postopka, ker odmerjeno obveznost za posamezno leto v odmernih odločbah ni razdelilo na posamezne lokalne skupnosti, ki jim je to dajatev Ministrstvo za okolje in prostor dejansko odstopilo – točka 3.2.3.a,
- v postopku odmere okoljske dajatve za leta od 2002 do 2004 ni ugotavljalo razlik med vplačanimi sredstvi okoljske dajatve v občinske proračune in med zneskom odmerjene okoljske dajatve, ki so za leta 2002, 2003, 2004 skupaj znašale 562.082 tisoč tolarjev (2.345.527 evrov); na takšen način bi zagotovilo poračun preveč vplačanih sredstev okoljske dajatve z akontacijami v naslednjem letu v skladu z 19. členom Uredbe o okoljski dajatvi, oziroma ob smiselni uporabi četrtega odstavka 113. člena ZVO-1 oziroma splošnega pravila o vračanju iz 190. člena OZ vračilo preveč vplačanih sredstev okoljske dajatve iz proračunov občin družbi Snaga oziroma dejanskim plačnikom okoljske dajatve (uporabnikom storitev javne službe) – točka 3.2.3.b.

4.3.3 Ministrstvo za okolje in prostor ni ustrezno spremljalo izvajanja obdavčitve z okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov:

- ni ukrepalo in ni prispevalo k vzpostavitvi ustreznega pravnega reda na področju obdavčenja onesnaževanja okolja z odpadki, saj družba Snaga in drugi upravljavci odlagališč niso imeli pravne podlage za zaračunavanje okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov ob ceni ravnanja z odpadki v nobenem predpisu – točka 3.3.1.a,
- ni predlagalo sprememb in dopolnitev predpisov o oblikovanju in nadzoru cen javnih komunalnih storitev, da bi s tem uredilo nadzor nad oblikovanjem, določanjem in zaračunavanjem okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov uporabnikom storitev javne službe ravnanja z odpadki – točka 3.3.1.b,
- skupaj z Ministrstvom za finance ni ocenilo učinkovitosti sistema te obdavčitve na poziv komisije za nadzor proračuna – točka 3.3.2.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za okolje in prostor, Mestna občina Maribor in Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov s predloženimi dokazili o izvedenih ukrepih.

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu:

- predložiti izdelan seznam letnih razlik med zbrano in odmerjeno okoljsko dajatvijo zaradi odlaganja odpadkov po vseh zavezancih, ki upravljajo z odlagališči odpadkov kot javno infrastrukturo, ločeno za leta 2002, 2003, 2004 in 2005 (v natisnjeni in elektronski obliki - excel datoteki);
- izkazati izdelavo in posredovanje navodil o načinu izvedbe poročila med zbrano in odmerjeno višino okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov za leta od 2002 do 2006, ob smiselni uporabi 19. člena Uredbe o okoljski dajatvi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, zavezancem za okoljsko dajatev;
- izkazati izdelavo in posredovanje navodil o načinu zaračunavanja in računovodskem obravnavanju okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov v poslovnih knjigah zavezancem za okoljsko dajatev;
- izkazati sprejem in vzpostavitev delovanja notranjih kontrol, ki bodo v skladu z določbami Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev⁸⁵ zagotavljale preveritev ustreznosti zaračunavanja okoljskih dajatev in obveščanje Ministrstva za gospodarstvo o ugotovljenih nepravilnostih;
- navesti sprejete predloge za dopolnitev Uredbe o okoljski dajatvi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov v delu, ki se nanaša na ureditev postopka prve odmere in določitev mesečnih akontacij za plačilo okoljske dajatve ter izkazati posredovanje teh predlogov v sprejem Vladi RS;
- izkazati izdelavo in posredovanje predloga sprememb in dopolnitev Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev v usklajevanju Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za finance ter v sprejem Vladi RS v delu, ki se nanaša na jasno in natančno opredelitev vključenosti posameznih okoljskih dajatev v ceno komunalne storitve ali ob ceni. Predlog naj bo v skladu z opredeljenimi zavezanci za plačilo okoljske dajatve v posameznih uredbah o okoljskih dajatvah,
- izkazati izdelavo in posredovanje predloga sprememb in dopolnitev Uredbe o okoljski dajatvi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, s katero bo vzpostavljen način oprostitve zavezancem in odstopa okoljskih dajatev občinam v skladu s 113. členom ZVO-1.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 38/07.

Mestna občina Maribor mora v odzivnem poročilu:

- izkazati sklenitev pogodbe z družbo Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor, v kateri bo dogovorjen način poročuna oziroma vračila preveč zaračunane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov od leta 2002 naprej uporabnikom storitev javne službe; obdobje poročuna se mora začeti najkasneje s 1. 1. 2008 in ne sme biti daljše od pet let.

Družba Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor mora v odzivnem poročilu izkazati:

- da je prenehala zaračunavati in pobirati okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov ob ceni ravnanja z odpadki ter pričetek računovodskega obravnavanja okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov kot stroška poslovanja;
- da je sklenila pogodbo z Mestno občino Maribor, s katero se bo dogovorila o načinu poročuna oziroma vračila preveč zaračunane okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov od leta 2002 naprej uporabnikom storitev javne službe; obdobje poročuna se mora začeti najkasneje s 1. 1. 2008 in ne sme biti daljše od pet let.

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 poslovanja⁸⁶. 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 Ministrstvo za okolje in prostor, Mestna občina Maribor in Snaga, javno podjetje, d. o. o., Maribor kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁸⁶ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloga: 1

Poslano:

1. Snagi, javnem podjetju, d. o. o., Maribor, priporočeno s povratnico;
2. Mestni občini Maribor, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
4. mag. Janezu Kopaču, priporočeno;
5. Borisu Soviču, priporočeno;
6. Branku Šnuderlu, priporočeno;
7. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
8. arhivu, tu.

6. PRILOGA

Pregled izvedenih investicij v letih od 2002 do 2005

Naziv investicije	v tolarjih			
	2002	2003	2004	2005
Posegi za zmanjšanje emisij iz odlagališča za nenevarne odpadke Pobrežje in zapiranje	75.670.500	113.929.080	69.487.251	
Skladišče baliranih odpadkov - Dogoše 2. faza			149.419.157	
Skladišče baliranih odpadkov - Dogoše 3. faza				81.581.504
Nakup opreme sortirnice odpadkov				
Mehansko biološka obdelava odpadkov				192.081.823
Zbirni center Tezno	47.094.194			
Odplačilo leasinga za malo plinsko elektrarno na odlagališču Pobrežje	72.050.000			
Zbirni center Plinarniška ulica (1. in 2. faza)		67.540.836		
Metava - Skladišče razstrupljenih odpadkov	865.529	1.367.635	13.049.530	17.269.200
Metava - Parkirišče za tovorna vozila za odvoz odpadkov	13.088.655	4.616.176		
Metava - hala za dodelavo nevarnih odpadkov		3.703.348	19.987.994	18.500.000
Metava - infrastruktura za dovoz ilovice	5.176.779	4.490.204	16.436.171	11.396.550
Metava - oprema za skladiščenje ločeno zbranih odpadkov		4.072.649	7.450.406	16.350.000
Kompostarna - I. faza		16.883.160		
Odvodnjavanje deponijskega prostora z nadzorovanim izpustom	995.227	3.907.008	2.512.520	
Obnova bazena in zamenjava zbirnih cevovodov izcednih voda	1.593.000	2.634.912	1.706.396	
Skupaj	216.533.884	223.145.008	280.049.425	337.179.077

Vir: poročila Snage o namenski porabi okoljske dajatve v letih od 2002 do 2005.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE • THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 5800 • fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 5880 • fax: +386 (0) 2 250 5896