



Župančičeva 3, p.p.644a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 66 70

E: gp.mf@gov.si

www.mf.gov.si

*Prosimo, da se pri odgovoru
sklicujete na našo številko.*

OBČINA TRBOVLJE
Občinski svet

Mestni trg 4
1420 Trbovlje
obcina.trbovlje@trbovlje.si

Številka: 060-10/2021/7

Datum: 6. 10. 2021

Zadeva: Strokovna pomoč občinam – opozorilo v postopku iz 88.a člena ZLS

Spoštovani,

Ministrstvo za finance je na podlagi 88.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE; v nadaljevanju: ZLS) opravilo pregled usklajenosti Odloka o koncesiji za opravljanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov v Občini Trbovlje, ki je bil objavljen v Uradnem vestniku Zasavja (leto XXXI, 25. 1. 2021, št. 4; v nadaljevanju: Odlok o koncesiji 2021) in Odloka o načinu opravljanja lokalnih gospodarskih javnih služb v občini Trbovlje (Uradni vestnik Zasavja, št. 23/2020; v nadaljevanju: Odlok GJS21) z Zakonom o nekaterih koncesijskih pogodbah (Uradni list RS, št. 9/19; v nadaljevanju: ZNKP), Zakonom o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40; v nadaljevanju: ZGJS) in drugimi zakoni in ugotovilo naslednje:

Ministrstvo za finance s tem dopisom po postopku iz tretjega odstavka 88.a člena ZLS opozarja Občinski svet, da meni, da je več določb Odloka o koncesiji 2021 in Odloka GJS21 v nasprotju z ustavo in zakonom, kot bo razloženo v nadaljevanju, ter da bo ministrstvo, v kolikor kršitve ne bodo odpravljene v spodaj postavljenem roku, na podlagi četrtega odstavka 88.a člena ZLS predlagalo vladi, naj zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

Menimo namreč, da Odlok o koncesiji 2021 ni skladen z določbami ZLS, ker:

- je skladno z 29. členom ZLS občinski svet pristojen za sprejem odlokov in drugih občinskih aktov, občino pa skladno s 33. členom ZLS predstavlja in zastopa župan. Iz tega izhaja, da občinski svet ni pristojen za podelitev koncesije, saj je podelitev koncesije v pristojnosti župana. Enaka ureditev izhaja tudi iz 50. in 52. člena ZNKP, kjer je predvideno, da koncedent na podlagi določenih meril za izbor izbere koncesionarja, pri čemer je odločitev koncedenta akt poslovanja. Prav tako koncesije ni mogoče

podeliti s splošnim pravnim aktom, kot je odlok občinskega sveta, zato je potrebno črtati prvi odstavek 5. člena Odloka o koncesiji 2021.

Menimo tudi, da Odlok o koncesiji 2021 ni usklajen z določbami ZNKP, ker:

- preambula Odloka o koncesiji 2021 kot pravno podlago navaja ZGJS v povezavi z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06; v nadaljevanju: ZJZP), čeprav sklicevanje na ZJZP ni primerno, saj ZJZP ne omogoča neposredne podelitve koncesije (prav tako ne ZGJS). Ustrezen bi bil sklic na ZNKP v celoti, saj ocenjujemo, da bo vrednost podeljene koncesije, ki se izračuna skladno s 26. členom ZNKP, presegla mejno vrednost po 9. členu ZNKP¹;
- iz določbe prvega odstavka 1. člena Odloka o koncesiji 2021 izhaja, da odlok ureja druga vprašanja v zvezi z izvajanjem podeljene koncesije v Regionalnem centru za ravnanje z odpadki Celje (v nadaljevanju: Center). Navedba lokacije Centra kot destinacije komunalnih odpadkov ni ustrezna, saj je odlok splošni pravni akt. Enako ni ustrezno sklicevanje na »podeljeno koncesijo« v navedenem Centru, saj ni jasno, ali gre za koncesijo, ki se jo bo šele podelilo na podlagi Odloka o koncesiji 2021 ali morda za katero drugo, že obstoječo koncesijo. Glede na navedeno bi bilo treba v prvem odstavku 1. člena odloka črtati besedilo »ter ureja druga vprašanja v zvezi z izvajanjem podeljene koncesije v Regionalnem centru za ravnanje z odpadki Celje (v nadaljevanju: Center)«.
- se zadnji dve alineji 2. člena Odloka o koncesiji 2021 podvajata, saj sta izraza »koncesionar« in »izvajalec javne službe« sinonima in predlagamo, da se uporablja zgolj en termin. Ker se bo gospodarska javna služba izvajala v obliki koncesije, predlagamo, da se uporablja termin »koncesionar«;
- 5. člen Odloka o koncesiji 2021 opredeljuje način podelitve in izvajanje koncesije, pri čemer je v prvem odstavku odloka navedeno, da se koncesija po tem odloku podeli neposredno družbi Simbio d.o.o. v upravnem postopku, skladno s predpisi, ki urejajo postopek podelitve koncesije gospodarske javne službe ter da se o izbiri koncesionarja odloči z upravno odločbo. Določilo ni ustrezno, saj se za izbiro koncesionarja in sklenitev koncesijske pogodbe, za koncesije katerih vrednost je višja od mejne vrednosti za objavo obvestila o koncesiji v Uradnem listu EU (9. člen ZNKP) uporablja ZNKP, ki v 10. členu določa, da se za te koncesije uporabljajo ZNKP in določbe posebnih zakonov, **kolikor niso v nasprotju z ZNKP**, in ker ZNKP v 52. členu določa, da je odločitev koncedenta o izbiri koncesionarja akt poslovanja, zaradi česar je 5. člen v nasprotju z določili ZNKP. Prav tako ni mogoča vzpostavitev koncesijskega razmerja na podlagi odloka, saj se le-to na podlagi 55. člena ZNKP vzpostavi s sklenitvijo koncesijske pogodbe. Glede na to, da je po oceni ministrstva vrednost 20-letne koncesije, ki jo ureja odlok, zagotovo višja od mejne vrednosti po 9. členu ZNKP, bi občina za izbiro koncesionarja morala uporabiti določbe ZNKP in ne ZGJS v zvezi z ZJZP.
- drugi odstavek 8. člena Odloka o koncesiji 2021 določa trajanje koncesijskega razmerja, kar je v nasprotju s 23. členom ZNKP, kjer je opredeljeno trajanje koncesije, pri čemer je potrebno upoštevati še določbe 25. in 26. člen ZNKP. ZNKP jasno določa, da trajanje koncesije, ki je daljša od petih (5) let, ne sme biti daljše od obdobja, v katerem lahko koncesionar upravičeno pričakuje, da se mu bodo povrnile naložbe, izvedene za izvajanje gradenj in storitev, ki so predmet koncesije. Nadalje želimo

¹ Od 1. 1. 2020 je bila z Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 2019/1827 z dne 30. oktobra 2019 o spremembi Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede mejnih vrednosti za koncesije mejna vrednost določena na 5.350.000 EUR

izpostaviti, da smo pri pregledu objavljenih pogodb² na Portalu javnih naročil ugotovili, da je navedeno, da je pogodbeni vrednost 0 EUR. Predvidevamo, da gre za očitno napako, zato je le-to potrebno popraviti. Glede na to, da iz razpoložljivih podatkov ni mogoče ugotoviti vrednosti podeljene koncesije, ponavljamo opozorilo, da bi bilo pri določitvi trajanja koncesije treba upoštevati določbo 23. člena ZNKP, ali pa določiti, da se koncesija podeli za 5 let;

- iz 6. člena Odloka o koncesiji 2021 izhaja, da je del določitve vsebine koncesijskega akta ter del pristojnosti določitve izvajanja javnih služb v občini prepuščen oziroma prenesen v odločanje koncesionarju, ki upravlja z odpadki v Regionalnem centru za ravnanje z odpadki Celje, kar po eni strani prejudicira izbiro koncesionarja na obstoječega upravljavca druge občine, po drugi strani pa omogoča enostransko spreminjanje vsebine koncesijskega akta s strani koncesionarja, kar je v nasprotju z načelom zakonitosti. Zato predlagamo črtanje 6. člena.
- iz 9. člena Odloka o koncesiji 2021 ni jasno razvidno razmerje med 6. in 9. členom Odloka o koncesiji 2021, saj urejata isto vsebino, zato predlagamo, da se člena združijo tako, da bo razmerje urejeno abstraktno, oziroma da se črta 6. člen in pusti zgolj 9. člen;
- tretji odstavek 10. člena Odloka o koncesiji 2021 po našem mnenju ureja izvajanje koncesije s podizvajalci in v tem primeru ne gre za način organizacije dela koncesionarja. Izvajanje koncesije s podizvajalci je urejeno v 59. členu ZNKP, zato bi to morali upoštevati pri pripravi predmetnega odloka. Prav tako je nejasno, v katerem aktu je predpisan postopek za sklenitev pogodbe o začasni pomoči z drugim usposobljenim izvajalcem. Če je z besedno zvezo »drug usposobljen izvajalec« mišljeno »podizvajalec«, gre za sinonima in predlagamo, da se uporablja zgolj en termin, in sicer podizvajalec (kot je določeno v ZNKP). Ker se razmerje do podizvajalcev ureja v samostojnem (11.) členu, predlagamo črtanje tretjega odstavka 10. člena;
- 11. člen Odloka o koncesiji 2021 določa razmerje do podizvajalcev, pri čemer ni jasno, kateri zakon bi koncesionar moral uporabiti za izbiro podizvajalcev in koncedentovo odobritev podizvajalcev. Izvajanje koncesije s podizvajalci je urejeno v 59. členu ZNKP, zato predlagamo preoblikovanje besedila člena tako, da se glasi: *»V primeru delnega izvajanja koncesije s podizvajalcem, izbranim na način, kot je določen v 59. členu Zakona o nekaterih koncesijskih pogodbah, koncesionar v razmerju do koncedenta in uporabnikov ter tretjih oseb v zvezi z izvajanjem koncesije nastopa v svojem imenu in za svoj račun.«*;
- občinski odlok je splošni akt, zato v zvezi s 13. členom Odloka o koncesiji 2021 ponavljamo ugotovitev k 1. členu odloka, da je navedba lokacije Centra kot destinacije odpadkov neustrezna in jo je potrebno črtati;
- četrta alineja prvega odstavka 23. člena Odloka o koncesiji 2021 določa, da mora koncesionar ob sklenitvi koncesijske pogodbe biti sposoben samostojno zagotavljati vse javne dobrine, ki so predmet javne službe, zaradi česar se odpira vprašanje usklajenosti te določbe z določbami tretjega odstavka 10. člena in 11. člena odloka, zato predlagamo, da se črta beseda *»samostojno«*;
- 24. člen Odloka o koncesiji 2021 določa upravni postopek za izbor koncesionarja in izdajo upravne odločbe o izbiri koncesionarja zato je v nasprotju z določili ZNKP, ki določa, da je odločitev o izbiri koncesionarja akt poslovanja. Glede na navedeno predlagamo preoblikovanje besedila člena tako, da se glasi: *»Izbira koncesionarja se opravi skladno z določbami zakona, ki ureja nekatere koncesijske pogodbe.«*;

² <https://www.enarocanje.si/objavaPogodb/PogodbaDetajli.aspx?IDPogodbeZaceten=181432>

- 32. člen Odloka o koncesiji 2021 ureja prenos koncesije na novega koncesionarja na način, ki ni skladen z določili ZNKP. Pri spremembi koncesionarja gre, skladno s 60. členom ZNKP, za bistveno spremembo koncesijske pogodbe med veljavnostjo pogodbe, ki pa je mogoča le v določenih primerih, kot jih opredeljuje 4. alineja prvega odstavka 60. člena ZNKP. V vseh ostalih primerih pa je treba izvesti nov postopek izbire koncesionarja. Določba prvega odstavka 32. člena Odloka o koncesiji 2021, ki določa, da se tudi za spremembo koncesionarja izda odločba, je v nasprotju z ZNKP. Predlagamo črtanje 32. člena odloka;
- je tretja alineja 33. člena Odloka o koncesiji 2021 v nasprotju z ZNKP, saj gre pri koncesijski pogodbi za prirejeno razmerje med strankama in je mogoča odpoved koncesijske pogodbe zgolj iz razlogov, določenih v 61. členu ZNKP, zato je treba predmetno določbo črtati;
- druga alineja 34. člena Odloka o koncesiji 2021 ni skladna z ZNKP in jo je treba nadomestiti z besedilom: *»odpovedjo koncesijske pogodbe po 61. členu Zakona o nekaterih koncesijskih pogodbah.«*;
- je zaradi spremembe druge alineje 34. člena Odloka o koncesiji 2021 potrebno črtati 36. člen odloka (saj koncesijska pogodba ne preneha s koncedentovim razdrtjem)
- menimo, da je določba tretjega odstavka 37. člena Odloka o koncesiji 2021, ki določa, da se odstop od koncesijske pogodbe izvede po sodni poti, odveč in bi jo bilo potrebno črtati;
- menimo, da drugi stavek drugega odstavka 39. člena Odloka o koncesiji 2021 ni primeren, saj gre v opisanih primerih za zamenjavo koncesionarja (način zamenjave koncesionarja je urejen v 60. členu ZNKP), zato bi ga bilo potrebno črtati;
- je zaradi črtanja tretje alineje 33. člena Odloka o koncesiji 2021 potrebno črtati 40. člen odloka (saj koncesijsko razmerje ne preneha z odvzemom koncesije);
- glede na to, da gre pri koncesijski pogodbi za civilnopravno razmerje med strankama, določba 41. člena Odloka o koncesiji 2021 v delu, ki predvideva izdajo upravne odločbe, ni ustrezna, zato je potrebno člen uskladiti z določbami obligacijsko pravne zakonodaje.

Menimo, da Odlok o koncesiji 2021 ni usklajen z določbami ZGJS, ker:

- je v tretji točki tretjega odstavka 1. člena navedeno, da izvajanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov komunalnih odpadkov zajema redno vzdrževanje in zagotavljanje varnega obratovanja objektov in naprav Centra. Glede na to, da je odlok splošni pravni akt, je navedba objektov in naprav Centra neustrezna in je to potrebno črtati. Prav tako menimo, da občina Trbovlje ne more z odlokom urejati vzdrževanja in varnega obratovanja Centra, ki ni v njeni lasti in leži na območju druge občine;
- iz razpoložljivih javno objavljenih dokumentov izhaja, da je občina Trbovlje še vedno solastnica javnega podjetja CEROZ d.o.o., ki je bilo ustanovljeno za izvajanje teh GJS³ na celotnem območju občine Trbovlje, hkrati pa se s 3. členom Odloka o koncesiji 2021 podeljuje koncesija drugemu izvajalcu za celotno območje občine Trbovlje.

³ Odlok o ustanovitvi javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Zasavje d.o.o. (CEROZ d.o.o.) (Uradni list RS, št. 23/2005)

Menimo, da Odlok o koncesiji 2021 ni usklajen z določbami Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-11, 60/17 in 72/19; v nadaljevanju: ZPVPJN) ker:

- drugi odstavek 25. člena Odloka o koncesiji 2021 ne upošteva obdobja mirovanja, kot ga določa četrti odstavek 25. člena ZPVPJN.

Odlok GJS21 ni usklajen z določbami ZNKP, ZGJS in ZJZP, ker:

- je ureditev v drugem odstavku 8. člena Odloka GJS21 v nasprotju z veljavno zakonodajo, saj se koncesije ne podeli na podlagi koncesijskega akta. Po izvedenem postopku izbire koncesionarja se koncesijo nad mejno vrednostjo iz 9. člena ZNKP podeli s sklenitvijo koncesijske pogodbe (kot to določa 55. člen ZNKP), koncesijo pod mejno vrednostjo pa z upravno odločbo (na podlagi 37. člena ZGJS), zato je drugi odstavek 8. člena potrebno črtati.

Odprava ugotovljenih neskladnosti

Ministrstvo za finance predlaga občinskemu svetu, da Odlok o koncesiji za opravljanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov v Občini Trbovlje in Odlok o načinu opravljanja lokalnih gospodarskih javnih služb v občini Trbovlje uskladi s področno zakonodajo v najkrajšem možnem roku in ministrstvo najpozneje do 31. 1. 2022 o tem obvesti tako, da mu pošlje podatke o sprejetih usklajenih predpisih in njihovih uradnih objavah.

Skladno z drugim odstavkom 88.a člena ZLS Ministrstvo za finance v okviru opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin, občini v zadevi opozorila na odpravo neskladnosti Odloka o koncesiji 2021 in Odloka GJS21, nudi in zagotavlja strokovno pomoč organom občin ter ustrezno sodelovanje in medsebojno obveščanje. Za morebitna vprašanja o odpravi ugotovljenih neskladnosti z zakoni oziroma glede pravilne uporabe predpisov o postopkih podeljevanja in ureditve koncesij se lahko obrnete na Direktorat za javno premoženje Ministrstva za finance.

Če do postavljenega roka občinski svet ne bo odpravil ugotovljenih neskladnosti, bo moralo ministrstvo skladno z četrtem odstavkom 88.a člena ZLS predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

S spoštovanjem,

Pripravil:
Matej Čepeljnik
sekretar

mag. Aleksander Nagode
generalni direktor

Vodja sektorja:
Goran Kitić

Vročiti:

- Občina Trbovlje, Občinski svet, obcina.trbovlje@trbovlje.si – po e-pošti in priporočeno s povratnico