

O b r a z l o ž i t e v

osnutka ODLOKA o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov na območju občin Cerklje na Gorenjskem, Ig, Velike Lašče in Vodice

Pravni temelj

Za sprejem ODLOKA o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov na območju občin Cerklje na Gorenjskem, Ig, Velike Lašče in Vodice (v nadaljevanju: odlok) so pravni temelj naslednji predpisi:

- Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40), ki v 3. členu določa, da občina zagotavlja gospodarske javne službe in v 7. členu za posamezno gospodarsko javno službo z odlokom določi vsebino;
- Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 - uradno prečiščeno besedilo, 49/06 - ZMetD, 66/06 - odl. US, 33/07 - ZPNačrt, 57/08 - ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 - ZPNačrt-A, 48/12, 57/12 in 92/13), ki določa v 149. členu lokalne obvezne gospodarske javne službe varstva okolja, med katere sodijo tudi javne službe zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov;
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06) je namesto črtanja 35. člena in tretjega odstavka 36. člena Zakona o gospodarskih javnih službah v 153. členu določil njuno neuporabo zgolj za razmerja javno-zasebnega partnerstva;
- Statut občine Cerklje na Gorenjskem (Uradni vestnik Občine Cerklje na Gorenjskem št. 3/2010), ki v 16. členu med drugim določa pristojnost Občinskega sveta občine Cerklje na Gorenjskem, da sprejema odloke in druge akte;
- Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Cerklje na Gorenjskem (Uradni vestnik občine Cerklje na Gorenjskem št. 1/2008);

Pravni temelji same vsebine odloka so pojasnjeni v naslednji točki.

Razlogi in cilji, zaradi katerih je akt potreben

V svetu je poznano dejstvo, da opravljanje gospodarskih javnih služb na večjem območju običajno večjih občin prinaša učinkovitejše izvajanje gospodarskih javnih služb. To je glavni vzrok za ureditev po tem odloku. Občine, ki sprejemajo ta odlok, niso lastnice Javnega holdinga Ljubljana, ki je lastnik izvajalca gospodarske javne službe zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, podjetja Snaga d.o.o. Ljubljana zaradi zgodovinskih razlogov. Odlok je potreben zaradi zagotovitve zakonite rešitve neposredne podelitve koncesije za izvajanje javne službe zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov predvsem na območju občin, ki so pristopile v Regijski center za ravnanje z odpadki Ljubljana (RCERO Ljubljana) in le-te niso ustanoviteljice lastnika bodočega upravljavca tega centra in izvajalca obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov družbe Snaga d.o.o. Ljubljana, družbe JAVNI HOLDING Ljubljana d.o.o. Posebno je ta problem izpostavljen v občinah, ki so pristopile k RCERO Ljubljana, ob tem pa gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov izvaja drug izvajalec javne službe, ki to službo izvaja tudi v drugih občinah, ki pa niso pristopile k RCERO Ljubljana.

Junija 2006 je bila podpisana medobčinska pogodba o sofinanciranju nadgradnje RCERO Ljubljana. Prvotnim občinam podpisnicam (sovlagateljice) so se pozneje pridružile še druge občine, tako je sedaj v RCERO Ljubljana vključenih 36 občin, s tremi pa potekajo dogovori. Snaga izvaja javno službo po

Zakonu o gospodarskih javnih službah v obliki javnega podjetja za 7 občin ustanoviteljic, v obliki koncesije pa danes v 3 občinah, kjer so podeljene koncesije za omejeno obdobje za vse tri javne službe. Skladno z zakonodajo mora Snaga urediti ustrezno koncesijsko razmerje v vseh občinah, ki niso lastnice družbe JAVNI HOLDING Ljubljana d.o.o., ki je lastnica izvajalca javne službe družbe Snaga d.o.o. Ljubljana. Osnovo za ureditev razmerij prinaša že sporazum med občinami in ta odlok. Koncesijsko razmerje je potrebno skleniti zaradi določb slovenske zakonodaje, pri tem pa ne gre za pravo koncesijsko razmerje. Ta odlok ima vsebino koncesijskega akta in koncesijske odločbe.

Na podlagi prakse Sodišča EU v zadevi C 480/06, Komisija proti Nemčiji Direktiva o javnih naročilih v četrtem odstavku člena 12 ureja t.i. pogodbeno oz. horizontalno sodelovanje, kot pogodbo o izvedbi javnega naročila, sklenjeno izključno med dvema ali več javnimi naročniki. V takem primeru ne gre za »pravo« »in house« razmerje v smislu prvega odstavka 12. člena Direktive o javnih naročilih oziroma prvega odstavka 28. člena Infrastrukturne direktive oziroma prvega odstavka 17. člena Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb, saj ne gre za sodelovanje med javnim naročnikom in od njega odvisne pravne osebe ampak za sodelovanje dveh javnih naročnikov. Ker pa gre za skupno izvajanje določene ali več javnih storitev s strani javnih naročnikov in s tem gospodarnejše in lažje opravljanje teh nalog, je takšno sodelovanje ob izpolnjevanju določenih pogojev ravno tako izvzeto iz uporabe Direktive o javnih naročilih oziroma koncesijah.

Sodišče EU je zastavilo izhodišče glede t.i. horizontalnega sodelovanja pri skupnem opravljanju nalog javnega značaja v sodbi z dne 9. junija 2009 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C 480/06, ZOdl., str. I 4747, točke 37, 44 in 47), dopolnilo pa dne 19. decembra 2012 v zadevi Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce in drugi (C 159/11, točki 34 in 35) ter sklepu z dne 20. junija 2013 v zadevi Consiglio Nazionale degli Ingegneri (C 352/12, točka 43 in nasl.).

V našem pravnem redu je za-takšno podelitev podlaga še v tretjem odstavku 36. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Namesto črtanja 35. člena in tretjega odstavka 36. člena ZGJS je namreč Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) v 153. členu določil njuno neuporabo, torej da se ti določbi ne smeta uporabljati zgolj za razmerja javno-zasebnega partnerstva. Za preostala pravna razmerja – ko ne gre za javno-zasebno partnerstvo – uporaba ni izključena in zatorej pravna podlaga za neposredno koncesijo še obstoji v ZGJS, na kar preambula osnutka odloka tudi sklicuje.

Ocena stanja

Danes ureja rešitve izvajanja za gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov vsaka občina v svojih predpisih.

Poglavitne rešitve

Odlok predvideva rešitev izvajanja jasne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov v obliki neprave koncesije s strani podjetja Snaga d.o.o. Ljubljana, ki je v 100% javni lasti. Zaradi večjega obsega izvajanja javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov je pričakovati učinkovitejše

izvajanje, s tem pa tudi za občane ugodnejšo rešitev. Poglavitna rešitev odloka je zagotovitev zakonite rešitve z neposredno podelitvijo koncesije javnemu podjetju Snaga d.o.o. Ljubljana na način, da so se o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov na območju dogovorile občine ustanoviteljice javnega podjetja in lastnice potrebne infrastrukture za izvajanje naštetih javnih služb z drugimi občinami, ki sprejemajo ta odlok. Bistvo ureditve takšnega sodelovanja v novih evropskih direktivah je ustvarjanje medsebojnih zavez za doseganje medsebojnih sinergijskih učinkov pri zagotavljanju javnih storitev (Public Procurement Law Review, 5/2014, str. NA 131, Arrowsmith S. *The law of public and utilities procurement. Regulation in the EU and UK*, volume 1. Thomson Reuters, 2014, str. 522).

Občine s sprejetjem tega odloka povežejo vrsto storitev s storitvami, kot jih določijo občine ustanoviteljice javnega podjetja Snaga d.o.o. Ljubljana, ravno tako pa tudi povežejo cenike in odločanje o njih za ti dve javni storitvi s ceniki, ki veljajo za občine ustanoviteljice.

Pri izvajanju pravnih razmerij si bodo vsi pristojni ves čas sledili razvoju tega novega pravnega inštituta v pravu EU in odločitve usklajevali skladno z novimi dognanji v pravu in stroki.

Obrazložitev vsebine odloka po poglavjih

Poglavje »*Splošne določbe*« določa predmet odloka, ki predstavlja po vsebini koncesijski akt in koncesijsko odločbo s katerima se zaradi zagotovitve sodelovanja pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov na območju občin Cerklje na Gorenjskem, Ig, Velike Lašče in Vodice zaradi uresničitve skupnih ciljev zagotavljanja storitev javnih služb iz prejšnjega odstavka z zaokrožitvijo, doseganja skupnih ciljev na področju ponovne uporabe komunalnih odpadkov skladno z Direktivo Evropske komisije 2008/98/ES ter zaradi znižanja stroškov storitev za uporabnike v javnem interesu zagotavlja s horizontalnim sodelovanjem 11 občin iz območja osrednje Slovenije ter koncesionarja javnega podjetja Snaga d.o.o. Ljubljana pri skupnem opravljanju nalog, potrebnih za izvajanje javnih služb. Podlaga za horizontalno sodelovanje pri skupnem opravljanju nalog, potrebnih za izvajanje javnih služb je Sporazum o skupnem zagotavljanju izvajanja gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov z dne 28.10.2014. Odlok določa, da se koncesija po tem odloku podeli za obdobje 30 let od sklenitve koncesijske pogodbe neposredno družbi SNAGA, d.o.o., Povšetova ulica 6, 1000 Ljubljana ob pogoju, da poslovni delež v koncesionarju in poslovni delež v družbi JAVNI HOLDING Ljubljana, d.o.o., Verovškova ulica 70, 1000 Ljubljana, ki ima v lasti stoddstotni poslovni delež koncesionarja, razen v primeru določenim z zakonom, ni prenesen na osebo zasebnega prava. Razloženi so še pojmi in izrazi v odloku.

Drugo poglavje »*Vsebina in obseg izvajanja javnih služb*« določa, da vsebino in dejavnosti, ki jih zajemajo gospodarske javne službe podrobneje določajo zakon, podzakonski predpisi in odloki o dejavnosti Mestne občine Ljubljana in občin Medvode, Brezovica, Dobrova - Polhov Gradec, Škofljica, Dol pri Ljubljani in Horjul za obe gospodarski javni službi, kjer se javna služba izvaja v organizacijski obliki javno podjetje. Odloki o izvajanju javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov v občinah po tem odloku morajo imeti enako vsebino z dopustnim odstopanjem v vsebini, ki ne povzroča sprememb v oskrbovalnem standardu v primerjavi z drugimi področji in tudi ne dodatnih

stroškov pri izvajanju javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov.

Končno določa objekte in naprave, potrebne za izvajanje javnih služb.

Tretje poglavje »*Obveznosti in javna pooblastila koncesionarja v okviru izvajanja javnih služb*« določa obveznosti in javna pooblastila koncesionarja v okviru izvajanja javnih služb.

Četrto poglavje »*Financiranje javnih služb*« določa vire financiranja izvajanja javne službe, določa način oblikovanja cen storitev javnih služb. V poglavju je določeno tudi javno pooblastilo koncesionarju za določanje cen za gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov za celotno območje izvajanja javne službe s strani Snaga d.o.o., Ljubljana, ki ga izvaja Organ, ki ga določa predpis, ki v imenu oziroma za račun koncesionarja sprejme cene. Določeno je še, da koncesionar koncedentom ne plačuje koncesijskih dajatev.

Peto poglavje »*Koncesija*« določa sklenitev koncesijske pogodbe. Koncesijsko pogodbo v imenu koncedenta sklene župan vsake občine. Določa tudi, da se koncesijska pogodba se sklene za določen čas 30 let od dneva sklenitve (rok koncesije).

Šesto poglavje »*Nadzor*« določa nadzor nad izvajanjem javnih služb, ki ga razdeli na:

1. operativni nadzor, izvaja pristojni organ oziroma služba občinske uprave, lahko za posamezna strokovna in druga opravila pooblasti pristojno strokovno službo, zavod oziroma drugo institucijo;
2. inšpekcijski nadzor, ki ga izvaja tudi občinski inšpektorat, ki je pristojen za vodenje postopkov o ugotovljenih prekrških ter ostali državni organi, ki imajo takšno pristojnost po samem zakonu;
3. finančni nadzor nad poslovanjem koncesionarja izvaja notranja finančna revizija, koncedent ima pravico, da najame zunanjšega revizorja za preveritev dela poslovanja, ki se nanaša na opravljanje koncesije.

Sedmo poglavje »*Razmerja koncesionarja do uporabnikov in koncedenta*« določa izvajanje javnih služb, obveščanje o statusnih spremembah, odgovornost koncesionarja, dolžnosti in pravice koncedenta, pristojnosti župana in občinske uprave, pravice uporabnikov, obveščanje koncedenta in dolžnosti uporabnikov. Določa da mora koncesionar pisno sporočiti koncedentu o vseh pomembnih dogodkih in okoliščinah, ki bi lahko vplivale na izvajanje javne službe, kot so:

- postopki poravnave, arbitražni postopki ali sodni spori koncesionarja v zvezi s koncesijo;
- stavke in drugi dogodki, zaradi katerih pride do motenj v izvajanju javnih služb;
- poškodbe infrastrukture, ki onemogočajo ali povzročajo bistvene motnje izvajanja koncesionirane dejavnosti;
- v vseh primerih višje sile.

Uporabniki imajo do koncesionarja zlasti pravico:

- do trajnega, rednega in nemotenega zagotavljanja storitev,
- pravico do enake obravnave glede kakovosti in dostopnosti storitev
- uporabljati storitve javnih služb pod pogoji, določenimi z zakonom, s tem odlokom in z drugimi predpisi

Določa pa tudi, da se uporabnik storitev javnih služb lahko v zvezi z izvajanjem javnih služb pritoži koncesionarju in koncedentu, če meni, da je bila storitev javne službe opravljena v nasprotju s tem odlokom.

Osmo poglavje »*Prenos koncesije*« določa, da se akt o prenosu koncesije izda v enaki obliki, kot je bila koncesija podeljena, le ob soglasju koncedenta, to pa ima za posledico vstop prevzemnika koncesije v pogodbeno razmerja odstopnika z uporabniki. Novi koncesionar sklene s koncedentom novo koncesijsko pogodbo.

Deveto poglavje »*Prenehanje koncesijskega razmerja*« določa načini prenehanja koncesijskega razmerja, potek roka koncesije, razdrtje koncesijske pogodbe, odstop od koncesijske pogodbe, sporazumna razveza, prenehanje koncesionarja, odvzem in odkup koncesije.

Načini prenehanja koncesijskega razmerja:

- s prenehanjem koncesijske pogodbe,
- s prenehanjem koncesionarja,
- z odvzemom koncesije,
- z odkupom koncesije.

Določa tudi, da mora ne glede na razloge prenehanja koncesijske pogodbe koncesionar opravljati javno službo do izbora novega koncesionarja, vendar ne več kot 1 (eno) leto po prenehanju koncesijske pogodbe.

Deseto poglavje »*Višja sila in spremenjene okoliščine*« določa in definira višjo silo in spremenjene okoliščine ter delovanje ter medsebojne obveznosti in pristojne organe koncedenta in koncesionarja v spremenjenih pogojih delovanja.

Enajsto poglavje »*Uporaba prava in reševanje sporov*« določa uporabo prava in prepoved prorogacije tujega sodišča ali arbitraže. Za vsa razmerja med koncedentom in koncesionarjem ter koncesionarjem in uporabniki storitev gospodarskih javnih služb se lahko dogovori izključno uporaba pravnega reda Republike Slovenije. V razmerjih med koncedentom in koncesionarjem ter razmerjih med koncesionarjem in uporabniki storitev javnih služb ni dopustno dogovoriti, da o sporih iz teh razmerij odločajo tuja sodišča ali arbitraže

Dvanajsto poglavje »*Prehodne in končne določbe*« določa odločbo o izbiri koncesionarja, sklenitev koncesijske pogodbe in začetek veljavnosti odloka. Ta odlok določa koncesionarja za izvajanje gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov ter da je ta odlok tudi individualni akt o izbiri koncesionarja v smislu prvega odstavka 37. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 - ZZLPPO, 127/06 - ZJZP, 38/10 - ZUKN in 57/11 - ORZGJS40). Z uveljavitvijo odloka nastane koncesijsko razmerje po tem odloku, ki se začne izvrševati (rok koncesije) v trenutku, ki je določen v tem odloku (___ člen).

Zadnji 44. člen določa, da se odlok objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in prične veljati petnajsti dan po objavi.

Ocena finančnih in drugih posledic odloka

Cena storitev javnih služb se oblikuje skladno Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Uradni list RS, št. 87/12 in 109/12). Sredstva proračuna so vir financiranja izgradnje lokalne javne infrastrukture za javne službe, saj jo po definiciji 2. člena Zakona o financiranju občin, zagotavljajo občine.