

Poročilo o opravljeni redni notranji reviziji poslovanja Občine Črenšovci v letu 2018



042/2019

IZVAJANJE OSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Črešnjevci, 30. avgust 2019

POVZETEK

D. N. R., družba za notranjo revizijo, d. o. o., Črešnjevci 156 a, ornja Radgona, je v okviru redne notranje revizije poslovanja Občine Črenšovci presojala o ustreznosti izvajanja gospodarskih javnih služb v letu 2018.

Ugotovljeno je bilo, da občina na področju izvajanja gospodarskih javnih služb ni imela vzpostavljenega povsem zanesljivega sistema notranjih kontrol, saj statuta in odloka o gospodarskih službah ni prilagajala zakonskim spremembam o vrstah gospodarskih javnih služb in dejanskim spremembam glede načina izvajanja posameznih javnih služb. Ugotovljena so bila tudi določena odstopanja pri cenah posameznih komunalnih storitev, ki odstopajo od predpisov ali od cen storitev primerljivih podjetij.

Občini smo podali več priporočil, z upoštevanjem katerih se bodo notranje kontrole na tem področju dodatno okrepile, tveganja za napake pa dodatno znižala.

Skladno z določbo 17. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ,¹ mora predstojnik v roku, ki ni daljši od devetdesetih dni, sprejeti program ukrepov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti v poslovanju ali pomanjkljivosti in slabosti pri delovanju notranjih kontrol, ter o tem z odzivnim poročilom obvestiti notranjega revizorja.

Z revizijo je bilo ugotovljenih nekaj pomanjkljivosti, ki pomembno vplivajo na gospodarno in/ali zakonito porabo sredstev, nobena od njih pa ni neposredno povezana s tveganjem, da bi bil v primeru inšpekcijskega nadzora zoper revidiranca ali zoper odgovorno osebo revidiranca uveden prekrškovni postopek.

Ker so bile ugotovljene pomembnejše pomanjkljivosti v delovanju notranjih kontrol, **ki jih tekom revizijskega postopka občina ni mogla v celoti odpraviti, odprava nepravilnosti pa je vezana predvsem na sprejem novega odloka o gospodarskih javnih službah, ki ga je občina že pričela pripravljati, revidirancu ni potrebno pripraviti odzivnega poročila.**

Poudarjamo še, da dopuščamo možnost, da v okviru izvedene revizije poslovanja občine niso bile odkrite vse zadeve, ki bi jih pri izvajanju naših postopkov smatrali kot bistvene ali s katerimi morda nismo bili seznanjeni, a bi lahko vplivale na naše poročilo. Ugotovitve v tem poročilu namreč temeljijo le na podlagi pregleda dokumentov, ki smo jih prejeli s strani občine, zato posledično ne morejo biti razširjene na vse poslovne dogodke oz. na poslovanje občine kot celote.

¹ Uradni list RS, št. 72/02.

KAZALO

1	UVOD.....	3
1.1	PREDMET REVIZIJE.....	3
1.2	PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	3
1.3	OBRAZLOŽITEV POTEKA REVIZIJE	4
1.4	OCENA TVEANJA	4
2	UOTOVITVE	5
2.1	PRELED URESNIČITVE PRIPOROČIL ZADNJE IZVEDENE REVIZIJE	5
2.2	IZVAJANJE OSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V LETU 2018	5
2.2.1	ORANIZACIJA OSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V OBČINI.....	6
2.2.2	CENE IZVAJANJA POSAMEZNIH IZBRANIH OSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB.....	10
2.2.3	RAČUNOVODSKI IZKAZ REŽIJSKEGA OBRATA	19
3	PRAVNI POUK.....	21

1 UVOD

Zakonska podlaga za izvedbo te revizije je Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, ki je bil sprejet na podlagi 101. člena Zakona o javnih financah,² določa pa, da mora občina, glede na obseg svojih prihodkov, notranjo revizijo svojega poslovanja zagotoviti vsako leto. Revizija je bila izvedena v skladu z Usmeritvami za državno notranje revidiranje,³ s stališči Urada RS za nadzor proračuna s področja notranjega nadzora javnih financ,⁴ s presojanjem obvladovanja tveganj po COSO metodi, s Kodeksom poklicne etike notranjih revizorjev ter z drugimi pravili notranjerevizijske stroke.

1.1 PREDMET REVIZIJE

Predmet te redne notranje revizije poslovanja občine je bil pregled enega področja poslovanja. lede na vsebino povpraševanja za izvedbo notranje revizije smo v okviru te revizije presojali o ustreznosti izvajanja gospodarskih javnih služb v letu 2018.

1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA

Občina Črenšovci je ena od občin v Republiki Sloveniji in je neposredni uporabnik proračunov občin. Pri Upravi RS za javna plačila je bila vpisana 29. 12. 1994 (šifra proračunskega uporabnika 75140). Ustanovljena je bila z zakonom, opravlja pa splošno dejavnost javne uprave. V okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja javne zadeve lokalnega pomena, ki zadevajo prebivalce občine, pa tudi naloge iz državne pristojnosti, ki so po predhodnem soglasju občinskega sveta nanjo prenesene z zakonom, če država za to zagotovi potrebna sredstva.

V občini, ki po površini meri 33 km², je po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije na dan 1. 1. 2019 v šestih naseljih živelo 3.949 prebivalcev.

Na AJ PES je bilo dne 8. 7. 2019 oddano letno poročilo z datumom februar 2019 in popravek z datumom april 2019.

Organi občine so:

- županja;
- občinski svet (15 članov);
- nadzorni odbor (3 člani).

² Uradni list RS, št. 79/99, s spremembami in dopolnitvami.

³ Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, št. zadeve: 0601-8/2014/38, september 2017.

⁴ <http://www.unp.gov.si>

PRELEDNICA 1: Osnovni podatki o Občini Črenšovci

Naziv	Občina Črenšovci
Naslov	Ulica Prekmurske čete 20, 9232 Črenšovci
Odgovorna oseba na dan 31. 12. 2018	Vera Markoja, županja*
Matična številka	5874726000
Davčna številka	SI 23656484
Prihodki v letu 2018	3.009.831 EUR
Odhodki v letu 2018	3.236.088 EUR
Presežek odhodkov nad prihodki v letu 2018	- 226.257 EUR
Povprečno št. zaposlenih na podlagi delovnih ur v letu 2018	12

Opomba: od 1.1.2018 do 14.12.2018 je bil župan Anton TÖRNAR

Vir: Letno poročilo občine za leto 2018.

1.3 OBRAZLOŽITEV POTEKA REVIZIJE

O pravilnosti poslovanja revidiranca smo presojali na podlagi zbranih podatkov, ki smo jih pridobili s pregledovanjem listinske dokumentacije, pridobljene na sedežu in s strani revidiranca, z vzorčenjem podatkov ter na podlagi razgovorov z odgovornimi osebami.

Tako zbrane podatke smo primerjali z normativno ureditvijo, z dejanskim stanjem in z vzpostavljenim sistemom notranjih kontrol. Preverjanje je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti revidiranca. Na ta način smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek ugotovitev v nadaljevanju tega poročila.

V poročilu so navedeni le tisti podatki, ki so nujno potrebni za razumevanje vsebine ugotovitev in tega poročila. Revidiranec je v postopku priprave poročila ves čas aktivno, ustrezno in korektno sodeloval. Vse zahtevane podatke in dokumente smo dobili pravočasno. Omejitev pri pripravi tega poročila ni bilo.

1.4 OCENA TVEGANJA

Pred pričetkom revizije smo določili oceno tveganja, ki se določa kot rezultat objektivnih dejavnikov, ocene vgrajenega tveganja in ocene tveganja kontrolnega sistema. Izhajajoč iz pregleda tega področja v registru tveganj in glede na to, da je bilo na področju, ki je predmet revidiranja, pri primerljivih občinah ugotovljenih več pomanjkljivosti in napak, smo ocenili, da je tveganje za napake na področju tokratne revizije srednje visoko do visoko. Temu smo prilagodili tudi revizijske metode.

2 UOTOVITVE

2.1 PREGLED URESNIČITVE PRIPOROČIL ZADNJE IZVEDENE REVIZIJE

Uvodoma smo preverili spoštovanje in upoštevanje priporočil pretekle notranje revizije, ki jo je v letu 2019 opravila družba Audit-in d. o. o. Predmet te redne notranje revizije poslovanja občine je bila presoja zakonitosti razpolaganja s sredstvi proračuna za leto 2017 na področju dodeljevanja tekočih transferov za programe športa, kulture, turizma, druge ljubiteljske dejavnosti in programov mladine ter dodeljevanja tekočih in investicijskih transferov javnim zavodom. V okviru te revizije je bilo 18. 7. 2019 izdano poročilo o opravljeni redni notranji reviziji, v katerem je bilo revidirancu (občini) podanih več priporočil. Iste na datum predložitve revizijskega poročila za leto 2017 v letu 2019, občina še ni mogla pričeti z izvajanjem priporočil, zato jih tudi nismo presojali. O realizaciji priporočil, podanih v revizijskem poročilu za leto 2017, bo zato potrebno presojati v okviru naslednjega revizijskega pregleda.

2.2 IZVAJANJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V LETU 2018

Skladno z določbo 1. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju tudi: ZJS),⁵ se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja občina zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in v kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Gospodarske javne službe delimo na obvezne in izbirne.

Obvezne gospodarske javne službe se določijo z zakoni s področij energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva, gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture.⁶

Izbirne lokalne javne službe se oblikujejo predvsem, kadar gre za dobrine, ki morajo biti na razpolago vsem občanom; dobrine, ki jih ni mogoče kupiti, morajo pa biti na razpolago vsem; dobrine, pri katerih ni mogoče ugotoviti njihovega koristnika in obsega porabe, ter če se pokaže, da je tak interes občine.

Pred odločitvijo, kaj bo štel kot izbirna lokalna gospodarska javna služba, občina samostojno oceni, katera dejavnost ima po svoji naravi tak značaj, da je njeno opravljanje nenadomestljiv pogoj za življenje in delo občanov v občini, take dejavnosti pa ni mogoče zadovoljivo zagotavljati in usklajevati samo na področju delovanja tržnih zakonitosti.⁷

V nadaljevanju smo podrobneje pregledali Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Črenšovci.⁸

⁵ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

⁶ Vir: http://www.lex-localis.info/files/e99c0339-6e82-4a88-a5e8-799af36a6830/306_zgjs.pdf

⁷ Enak vir, kot je naveden zgoraj.

⁸ Uradni list RS, št. 52/16.

2.2.1 Organizacija gospodarskih javnih služb v občini

V letu 2018 sta področje JS v občini urejala naslednja splošna akta:

- Statut Občine Črenšovci (v nadaljevanju: statut),⁹ 5. poglavje (Občinske javne službe), 75. do vključno 81. člen;
- Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Črenšovci (v nadaljevanju: odlok o JS).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju: ZJZP)¹⁰ v 93. členu ureja izvajanje gospodarskih javnih služb, pri čemer določa, da če je predmet koncesije storitev izvajanja gospodarskih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, se za izbiro koncesionarja in izvajanje koncesijskega razmerja uporabljajo tudi pravila ZJS.

Na podlagi koncesije organ občine (koncedent) zaupa določeni osebi (koncesionarju) opravljanje gospodarske javne službe, ki jo koncesionar opravlja v svojem imenu in za svoj račun. Koncesionar je lahko fizična oseba (s. p.) ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane javne službe.

gospodarske javne službe, ki jih je mogoče opravljati na podlagi koncesije, se določijo z odlokom občine. Odlok predstavlja koncesijski akt, s katerim se določi predmet in pogoje opravljanja gospodarske javne službe za posamezno koncesijo. Podrobnejša vsebina koncesijskega akta je podana v 33. členu ZJS. V 36. členu ZJS je določeno, da koncedent koncesionarja pridobiva na podlagi javnega razpisa. Podlaga za javni razpis je koncesijski akt, javni razpis pa se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Kot določa 37. člen ZJS, se o izbiri koncesionarja odloči z upravno odločbo. Neposredna izbira koncesionarja glede na navedeno torej ni dopustna, koncedent pa mora za izbiro koncesionarja izvesti javni razpis.

Preverili smo:

- ali za izvajanje v statutu in v odlokih navedenih JS obstajajo ustrezne pravne podlage?
- ali so oblike in načini podelitve izvajanja JS določeni v skladu s področno zakonodajo?
- ali je izvajanje posamezne JS organizirano na enega od štiri h načinov, ki jih določa 6. člen ZJS?
- ali je občina to JS pravilno uvrstila med obvezne občinske gospodarske javne službe?
- ali je področni odlok, ki ureja posamezno JS, v vseh pomembnih pogledih skladen z veljavnimi področnimi predpisi?
- ali je poimenovanje javne službe v vseh pomembnih pogledih ustrezno?
- ali je občina, skladno z določbo 7. člena ZJS, s posebnim odlokom oz. predpisom iz drugega odstavka 3. člena ZJS, ustrezno določila način opravljanja oz. izvajanja posamezne JS?
- ali je občina zagotovila varstvo uporabnikov javnih dobrin, kot to določajo 14., 15. in 16. člen ZJS oz. ali je bil imenovan svet uporabnikov javnih dobrin?

⁹ Prečiščeno besedilo dostopno na občinskih spletnih straneh: <http://www.obcina-crensovci.si/index.php/2012-06-30-20-45-41/predpisi/item/158-statut-ob%C4%8Dine-%C4%8Dren%C5%A1ovci>

¹⁰ Uradni list RS, št. 127/06.

- ali je občina na svoji spletni strani občanom zagotovila dostop do vseh odlokov in predpisov s področja JS?

Ugotovitve:

- V statutu občine so v 75. členu navedene oblike opravljanja javne službe, med drugim tudi način »z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava«, ki je bil iz 6. člena ZJS črtan oz. je prenehal veljati z uveljavitvijo ZJZP, po drugi strani pa je naveden tudi način »neposredno v okviru občinske uprave«, ki ga ZJS ne predvideva (takšen način sicer predvideva ZLS-1, in sicer za izvajanje JS vzdrževanja občinskih cest v povezavi z 61. členom¹¹ Zakona o lokalni samoupravi).¹² Kot izhaja iz revizijskega poročila Računskega sodišča je takšen način izvajanja JS dopusten,¹³ pri čemer Računsko sodišče izpostavlja sledeče: »Ocenjujemo, da ureditev vzdrževanja cest kot obvezne gospodarske javne službe ni povsem ustrezna, na kar kaže velik razkorak med oblikami izvajanja gospodarske javne službe, predvidenimi v aktih, in dejanskimi oblikami. Najpogostejša oblika izvajanja rednega vzdrževanja občinskih cest je izvajanje v okviru občinske uprave, to je oblika, ki je ZJS ne predvideva, v ZLS pa ni jasno opredeljena, saj ni določeno, katere pogoje mora občina izpolnjevati za izvajanje gospodarske javne službe neposredno v okviru občinske uprave.«
- V statutu so v 78. členu navedene JS, ki to niso, npr. odvajanje in čiščenje komunalnih odpadkov in padavinskih voda. Prav tako posamezne JS v statutu niso poimenovane skladno s predpisi. V kolikor občina v statutu posamezne JS taksativno navaja (primerneje bi bilo, da se posameznih JS v statutu ne navaja, ampak se to uredi v krovnem odloku o izvajanju JS oz. se v statutu le navede, da so obvezne JS opredeljene z zakoni, izbirne pa z zakoni ali občinskim odlokom).
- Zagotovitev varstva uporabnikov javnih dobrin od občine zahteva in ureja ZJS v 14., 15. in 16. členu. Občina je v 11. členu odloka o JS določila, da občinski svet za varstvo uporabnikov javnih dobrin oblikuje svet uporabnikov javnih dobrin. Svet uporabnikov (vključno s pristojnostmi tega telesa) imenuje občinski svet, kar pa ni bilo izvedeno, saj iz predložene dokumentacije ni razvidno, da bi občinski svet sprejel sklep o imenovanju sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin in opredelil njegove pristojnosti in način delovanja ter financiranja.

¹¹ ZLS v 21. členu med drugim določa, da občina gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine. V 49. členu določa, da občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. V 19.b členu določa, da občina lahko s statutom občine prenese v izvajanje ožjemu delu občine tudi naloge, ki se nanašajo na vzdrževanje krajevnih cest in drugih javnih površin. Občina naloge podrobneje določi z odlokom. »Občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih v skladu z zakonom določi s svojim splošnim aktom, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe).

Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina:

- neposredno v okviru občinske uprave;
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij;
- z dajanjem koncesij;
- na drug način, določen v skladu z zakonom«.

¹² Uradni list RS, št. 100/05, z dne 10. 11. 2005, s spremembami.

¹³ Revizijsko poročilo RS; Vzdrževanje občinskih cest v Občini Črna na Koroškem, št. 1215-23/2008-21, z dne 19. 10. 2009, stran 12: »Občine imajo v odloku o cestah za obliko izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja cest najpogosteje določeno koncesijo (34 odstotkov), javno podjetje (29 odstotkov), neposredno v okviru občinske uprave (21 odstotkov), režijski obrat (13 odstotkov), vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava (2 odstotka) in javni gospodarski zavod (1 odstotek).«

V 4. členu Odloka o JS, ki opredeljuje obvezne JS na območju občine, v 5. členu, ki opredeljuje izbirne JS na območju občine, ter v 6. členu, ki določa izvajanje posameznih JS v okviru javnega podjetja, režijskega obrata, javnega gospodarskega zavoda oz. s podelitvijo koncesije (ter že navedeno neveljavno obliko vlaganja javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava), smo ugotovili naslednje nepravilnosti oziroma nedoslednosti:

- Naštete dejavnosti JS na področju varstva okolja niso usklajene z dikcijo 149. člena ZVO-1 oz. novelo ZVO-1E.¹⁴ Poimenovanje JS v statutu in odlokih mora biti skladno z zakonsko dikcijo oz. kot obvezna JS ni določena JS **ravnanje s komunalnimi odpadki ter odlaganje ostankov komunalnih odpadkov ter javna snaga in čiščenje javnih površin**, kot to določa 1. odstavek 149. člena ZVO-1, glede na navedeno dikcijo ZVO-1 pa obdelava določenih vrst KO sploh ni opredeljena kot obvezna JS.
- V zvezi z novo sprejetim Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti (v nadaljevanju: ZPPDej)¹⁵ naj se upoštevajo nove opredelitve JS, v okviru katerih je kot obvezna JS opredeljena storitev zagotavljanja 24-urne dežurne službe (obvezna občinska JS), pokopališka dejavnost pa je v pristojnosti občine oziroma osebe javnega prava, lahko pa jo izvaja tudi koncesionar – gre namreč za dejavnost, ki naj bi jo po navedenem zakonu izvajal režijski obrat občine (oz. druge pravne osebe, izbrane s postopki javnega naročanja), v kolikor se pokopališka dejavnost ne izvaja s koncesijo.
- V 4. členu je kot obvezna JS opredeljeno tudi **pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih naprav iz zračnikov**, ki ni več obvezna lokalna JS, temveč obvezna državna JS.
- Nejasno je opredeljena tudi obvezna JS **urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin**, saj vključuje tako dikcijo **vzdrževanja javnih cest** po Zakonu o cestah (ZCes-1),¹⁶ ki v 95. členu določa, da je upravljavec občinskih cest občinska uprava ter da način izvajanja nalog upravljanja določi pristojni organ občine s splošnim aktom, kot tudi dikcijo **čiščenja javnih površin** po ZVO-1.
- Urejanje in vzdrževanje javne razsvetljave je opredeljeno kot izbirna JS, a za to JS občina nima sprejetega posebnega odloka, kot to predvideva 7. člen ZJS¹⁷. Občino v tem delu opozarjamo, da mora za vsako JS sprejeti poseben odlok. Posebnih odlokov občina ni imela tudi za nekatere druge izbirne JS (kot na primer za **gospodarjenje z javnimi komunalnimi objekti**). Kot je razvidno iz preglednic v prilogah št. 1 in 2 za več JS ni izdanega posebnega odloka, kar ni skladno z določbami že omenjenega 7. člena ZJS.
- V odloku je kot izbirna JS opredeljen a tudi služba varstva pred požari, ki pa po vsebini ni JS, pač pa le javna služba.
- V odloku je kot izbirna JS opredeljenih tudi nekaj služb (kot npr. upravljanje s sistemi CATV, deratizacija in dezinfekcija), ki po vsebini ne ustrezajo definiciji gospodarske javne službe, pač pa gre za tržne dejavnosti.

¹⁴ Sredi leta 2012 je prišlo do spremembe 1. odstavka 149. člena ZVO-1 (ZVO-1E) (Ur. l. RS, št. 57/2012), skladno s katero so obvezne lokalne GJS na področju ravnanja z odpadki naslednje: zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov (v nadaljevanju: KO), obdelava določenih vrst KO ter odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja KO ter urejanje in čiščenje javnih površin.

¹⁵ Uradni list RS, št. 62/16.

¹⁶ Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 36/14 – odl. US in 46/15.

¹⁷ V letu 2018 je občina to GJS izvajala kot storitev na podlagi javnega naročila

- Enako velja tudi za izbirno JS **upravljanje s sistemi CATV**, ki je opredeljena v Odloku o dopolnitvi odloka o JS v Občini Črenšovci.
- Izbirni JS kot sta **vzdrževanje, varstvo, gradnja in rekonstrukcija lokalnih in krajevnih cest, vključno z zimsko službo** ter **urejanje prometne in neprometne signalizacije in prometnih režimov** sodita med dejavnost ene JS, ki je obvezna, to je **vzdrževanje lokalnih cest**.
- Ideja na predvideno oskrbo z zemeljskim plinom in izgradnjo omrežja bo potrebno v odloku o JS opredeliti dejavnost operaterja distribucijskega sistema kot izbirno JS v skladu z 216. členom EZ -1.¹⁸ Občina je sicer že sprejela odlok o načinu izvajanja te JS in o podelitvi koncesije za distribucijo zemeljskega plina;

V zvezi s presojo delovanja režijskega obrata smo upoštevali določila Odloka o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave občine Črenšovci,¹⁹ ki je v:

- Odloku o dopolnitvi odloka o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave občine Črenšovci iz leta 1999 opredelil novo notranjo organizacijsko enoto občinske uprave, in sicer režijski obrat ter njegove naloge (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in meteoroloških voda, upravljanje, vzdrževanje in obnova kanalizacijskih in ostalih komunalnih objektov in naprav ter vodenje javnih del);
- Odloku o dopolnitvi odloka o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave občine Črenšovci iz leta 2002 opredelil, da se z upravljanjem CATV sistemov in upravljanjem s sistemi javne razsvetljave ukvarja občinska uprava;
- Odloku o dopolnitvi odloka o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave občine Črenšovci iz leta 2004 opredelil, da režijski obrat izvaja tudi nalogo vzdrževanja lokalnih cest, krajevnih poti in javnih površin.

Režijski obrat je v letu 2018 dejansko izvajal naloge v zvezi z gospodarsko javno službo odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in meteoroloških voda ter gospodarsko javno službo čiščenje javnih površin. Dejavnost oskrbe s pitno vodo ter dejavnost vzdrževanja občinskih cest sta izvajala druga dva izvajalca.

Ideja na navedeno občini podajamo naslednje priporočila:

Priporočilo št. 1: Opredelitev gospodarskih javnih služb v odloku, ki ureja JS
Stopnja tveganja: SREDNJA
Občina naj v Odloku o gospodarskih javnih službah v Občini Črenšovci posamezne gospodarske javne službe na novo opredeli in jih uredi v skladu z zakonskimi predpisi. Predlagamo, da občina sprejme nov odlok o gospodarskih javnih službah ter čistopis Odloka o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave občine Črenšovci.
Občina naj ustanovi tudi svet uporabnikov javnih dobrin ter na spletu uredi enostavnejši dostop do aktualnih odlokov za posamezne gospodarske javne službe.

¹⁸ Uradni list RS, št. 17/14 in 81/15.

¹⁹ Uradni list RS, št. 45/95, 10/99, 16/02, 63/04.

Priporočilo št. 2: Opredelitev gospodarskih javnih služb v statutu**Stopnja tveganja: SREDNJA**

Občina naj ob spremembi statuta občine na novo opredeli tudi področje gospodarskih javnih služb, in sicer načine izvajanja JS ter posamezne JS, pri čemer pa menimo, da je dovolj, če občina v statutu zgolj opredeli, da so obvezne JS opredeljene z zakoni, izbirne pa z zakoni ali z občinskim odlokom.

2.2.2 Cene izvajanja posameznih izbranih gospodarskih javnih služb

1. Oskrba s pitno vodo

S Sklepom o določitvi subvencije občine k ceni obvezne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo za leto 2018²⁰ je občinski svet potrdil ceno:

- vodarine v višini 0,5161 EUR/m³ porabljene pitne vode brez DDV;
- omrežnino za DN20 v višini 3,539 EUR brez DDV ter
- subvencijo od 1. 1. 2018 dalje za nepridobitne uporabnike za omrežnino v višini 2,469 EUR brez DDV.

Podlaga za potrditev cen je Elaborat o oblikovanju cen storitev obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja za javno službo oskrba s pitno vodo za leto 2018, z dne 8. 1. 2018, ki ga je pripravil izvajalec JS Eko - park d. o. o.

V letu 2018 so v Občini Črenšovci veljali Odlok o preskrbi in odjemu pitne vode na območju Občine Črenšovci²¹ ter spremembe in dopolnitve tega odloka (v nadaljevanju: Odlok o pitni vodi).²²

V zvezi s to dokumentacijo izpostavljamo naslednje:

- cene posamezne storitve v Sklepu niso zaokrožene na štiri decimalna mesta (tudi v elaboratu cena omrežnine ni predlagana s štirimi decimalnimi mesti);²³
- subvencioniranje omrežnine ni primerno (oziroma gospodarno z vidika porabe občinskega proračuna) zaradi izgube dohodka s strani občine, saj mora občina na subvencijo plačati DDV, ki ga ne more odbijati in predstavlja strošek občinskega proračuna. V izogib subvencijam se nižja cena določa tudi s pomočjo nižjih stopenj izkoriščenosti zmogljivosti infrastrukture, kar pa je predlagatelj elaborata že upošteval v elaboratu – od 120.364 EUR letne amortizacije je v najemnino vračunan le znesek 42.554 EUR ali 35,3 % oz. 36,185 %, kar je pojasnjeno v elaboratu, zato dodatno zniževanje cene v smislu subvencij ni ekonomsko upravičeno. V letu 2018 je znesek subvencij znašal 43.149,55 EUR, kar pomeni, da je občina od izvajalca v

²⁰ Uradni list RS, št. 8/18 in 35/18.

²¹ Uradni list RS, št. 54/00.

²² Uradni list RS, št. 28/01, 8/12, 52/12.

²³ ZUE, Uradni list RS, št. 114/06, 19. člen določa: »(2) Kadar se blago in storitve prodajajo v velikih količinah (na primer električna energija, telefonski impulz, osnovne komunalne storitve, naftni derivati, zemeljski plin in utekočinjeni naftni plin), se pri preračunavanju cen iz tolarjev v eure cene zaokrožijo in izkazujejo na ne manj kot štiri decimalna mesta.«

okviru najemnine prejela za 35.368 EUR povrnjenih sredstev, za 7.781 EUR pa je plačala DDV, ki ga ni mogla poračunati. Preverili smo obračun subvencije (račun št. 18108, z dne 8. 1. 2019, v višini 3.917,45 EUR z DDV), ki je ustrezen (ne vključuje subvencije za pridobitno dejavnost);

- v elaboratu so pri izračunu omrežnine deloma upoštevane vse naloge iz pogodbe o najemu JI ,²⁴ ki v 11. členu med drugim določa tudi, da je omrežnina del cene, ki vključuje stroške JI, in sicer tudi »stroške obnove in vzdrževanja priključkov na javni vodovod v obsegu nalog izvajalca javne službe oskrbe s pitno vodo v skladu s predpisom, ki ureja oskrbo s pitno vodo«. V elaboratu v točki 3 na strani 6 ta strošek ni naveden, je pa v nadaljevanju strošek obnove in vzdrževanja priključkov ocenjen na 10.000 EUR (s pojasnilom, da je pri postavitvi vzdrževanje priključkov upoštevan znesek menjave približno 200 vodomerov na leto ter morebitni nepredvideni stroški iz naslova vzdrževanja priključkov do vodomera, kar pa bi pomenilo samo za števnino vsaj 2-krat višji znesek od zneska, upoštevanega v elaboratu). Iz elaborata za oskrbo s pitno vodo, z dne 1. 3. 2019, je razvidno, da je strošek obnov hišnih priključkov v letu 2018 znašal le 1.523 EUR, razlika pa se je upoštevala v poročilu preveč obračunanih storitev za leto 2019. Stroški vzdrževanja priključka glede na 10. člen Odloka o pitni vodi bremenijo uporabnika, pri čemer pojem »vzdrževanje« ni nedvoumno opredeljen, saj ločimo tekoče vzdrževanje od investicijskega vzdrževanja oz. obnovo priključka. V 12. členu Odloka o pitni vodi je opredeljeno, da vsa dela na javnih vodovodnih ali hišnih priključkih, vključno z deli na vodomerih, izdaja in nadzira upravljavec oziroma od upravljavca pooblaščen oseba, ni pa s tem opredeljeno, kdo ta dela plača oz. ali je obnova priključkov vključena v ceno storitev ali ne. S tem ni jasno razmejeno ali so v stroških omrežnine vključeni tudi stroški obnove in ne zgolj »redno« vzdrževanje. V kolikor bi bili v ceno omrežnine kljub določilom Odloka o pitni vodi vključeni tudi stroški obnove oz. zamenjave hišnih priključkov, bi to pomenilo dodaten dvig omrežnine vsaj za 0,60 EUR (odvisno od metodologije izračuna in zneska stroškov obnove priključka).

- Pri primerljivosti cen naj se uporabljajo dostopni podatki ministrstva in sicer:

http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/voda/cenovno_spremljanje_izvajanja_javnih_sluzb_oskrbe_s_pitno_vodo_in_odvajanja_in_ciscenja_komunalne_in_padavinske_odpadne_vode/

Za leto 2018 so javno dostopni podatki o cenah oskrbe s pitno vodo za Sistem A iz navedene spletne strani naslednji:

IJS	Občina	Obračunska cena javna infrastrukt.	Obračunska cena izvajanje	Potrjena cena JI 313	Potrjena cena izvajanje 313	Zaračunana cena JI 313	Subvencija JI 313
EKO-PARK D.O.O.	ČRENŠOVCI	3,2189	0,5243	3,2938	0,5175	0,9958	2,298
EKO-PARK D.O.O.	DOBROVNIK	3,3705	0,5243	0	0,5175	0	0
EKO-PARK D.O.O.	KOBILJE	3,1699	0,5243	2,9496	0,5175	1,4748	1,4748
EKO-PARK D.O.O.	LENDAVA	3,5738	0,5245	3,7015	0,5175	3,1833	0,5182
EKO-PARK D.O.O.	ODRANCI	1,903	0,5243	1,9499	0,5175	1,16994	0,77996
EKO-PARK D.O.O.	TURNIŠČE	3,095	0,5243	3,0367	0,5175	3,0367	0

²⁴ Pogodba o najemu in upravljanju gospodarske javne infrastrukture in izvajanju gospodarske javne službe »Oskrba s pitno vodo Pomurja - sistem A«, z dne 12. 5. 2016.

Podatki o potrjeni in zaračunani ceni vodarine v višini 0,5175 EUR veljajo za vse občine (v navedenem občinskem sklepu je sicer potrjena cena vodarine znašala 0,5161 EUR/m³ – na ministrstvo so bili namreč sporočeni podatki za leto 2019 in ne za leto 2018), za omrežnino pa so različne, različna pa je tudi subvencija. Na tem mestu zgolj opozarjamo na enotno ceno vseh občin v Sistemu A tudi pri omrežnini, glede na dogovore in sporazume o lastništvu in upravljanju Sistema A. Pri tako nizko določeni omrežnini sistem dolgoročno ni vzdržan, kar se bo izkazalo predvsem v letu 2020, ko bo potrebno umeriti večino števecov, vgrajenih ob zaključku investicije.

Priporočilo št. 3: Opredeleitev cen JS

Stopnja tveganja: SREDNJA

Občina naj posamezne elaborate cen preverja s sledljivostjo preverjanja in upošteva navedene pripombe te revizije.

Preverili smo posamezne izbrane račune v zvezi z izvajanjem JS oskrba s pitno vodo, in sicer je Izvajalec Eko-park d. o. o. občini zaračunal storitev »montaža vodomera za odštevanje« (račun št. 180360, z dne 26. 6. 2018, v višini 179,85 EUR z DDV). Zaračunan je bil števec po ceni 41,00 EUR ter modul za daljinsko odčitavanje v višini 75,00 EUR (za DN20), kar je v skladu s cenikom, ki ga izvajalec objavlja na svoji spletni strani.²⁵ V zvezi s tem bi bilo primerno, da se določi tudi cena za delovno uro in strošek prevoza, ki se ju doda tudi na cenik storitev, medtem ko se drobni material obračuna po vsakokratnih cenah nabave (povečanih za dogovorjen odstotek za pokritje stroškov nabave).

Med drugim je na nekaterih računih obračunan tudi strošek prevoza, in sicer »premik 35 km«, ki znaša 39,62 EUR, kar je 1,132 EUR/km. Takšna cena na primer velja za transportno dejavnost (za velika tovorna vozila), zato naj jo občina poskuša znižati. Cene drugih postavk ocenjujemo za realne.

Vprašljivo pa je samo zaračunanje storitve montaže vodomera občini, saj mora prvi vodomer montirati stranka sama, vse nadaljnje storitve (umerjanje in vgradnje), pa so vračunane v ceno omrežnine (razen v primeru, ki je opredeljen v 16. členu²⁶ Odloka o pitni vodi). S tega vidika tovrstni obračun storitve za občino ni skladen s predpisi, zato naj jih občina v prihodnje zavrne, saj 10. člen v povezavi s 15. členom Odloka o pitni vodi določa, da je »upravljavec dolžan izvesti priključek, če je uporabnik izpolnil pogoje, ki so določeni v soglasju za priključek in da vodovodni priključek pomeni spojno cev od primarnega vodovodnega omrežja do vključno vodomera z vsemi vgrajenimi elementi ter da je priključek del omrežja, ki ga plača uporabnik in le tega tudi prenese upravljavcu vodovoda v nadzor,« v 16. členu odloka pa je navedeno, da »stroški prve nabave in namestitve vodomera bremenijo uporabnika in da stroške kontrole, popravila in zamenjave nosi odjemalec z mesečnim plačilom vodarine.«²⁷ lede na določila odloka ni pravne podlage za obračun vgradnje vodomera

²⁵ <http://eko-park.si/cenik-obcina-crensovci/>

²⁶ »Stroški za popravilo okvar, ki nastanejo na priključku ali vodomoru po krivdi uporabnika, bremenijo uporabnika.«

²⁷ Glede na določbe Uredbe MEDO se ta strošek obračuna v ceni omrežnine in ne v ceni vodarine.

nitri za prvo nabavo in namestitvev vodomera (ki ga plača uporabnik) nitri za menjavo obstoječega vodomera (ki je vključen v ceno omrežnine).

Priporočilo št. 4: Plačilo vgradnje števecv
Stopnja tveganja: SREDNJA
Občina naj račune za vgradnjo števecv plača le takrat, ko je to s predpisi dolžna storiti. Z izvajalcem storitev naj se dogovori o dopolnitvi cenika storitev, ki ga mora potrditi občinski svet.

2. Odvajanje in čiščenje odpadne vode

S Sklepom »Elaborat o oblikovanju cen storitev odvajanja in čiščenja ter omrežnine za odvajanje in omrežnine za čiščenje za kanalizacijski sistem v Občini Črenšovci, ki ga je izdelal izvajalec JS oskrbe s pitno vodo - režijski obrat, se sprejme v predloženi vsebini« je občinski svet, z dne 30. 1. 2018, potrdil ceno:

- odvajanja v višini 0,11 EUR/m³ in čiščenja v višini 0,24 EUR/m³ brez DDV;
- omrežnino za DN20 za odvajanje v višini 1,99 EUR brez DDV ter za čiščenje odpadne vode v višini 2,14 EUR brez DDV.

Cena je bila potrjena na podlagi Elaborata o oblikovanju cen storitev obveznih JS varstva okolja v Občini Črenšovci za leto 2018 za javno službo odvajanje in čiščenje odpadnih voda, ki je bil pripravljen januarja 2018.

V zvezi s to dokumentacijo izpostavljam naslednje:

- cene posamezne storitve v sklepu niso zaokrožene na štiri decimalna mesta (tudi v elaboratu cene niso predlagane s štirimi decimalnimi mesti);
- podatki iz spletnega naslova so podani le za leto 2017 in še to samo za ceno storitev, in sicer:

IJS	OBRAČUNSKA CENA JAVNA INFRASTRUKTURA	OBRAČUNSKA CENA IZVAJANJE
OBČINA ČRENŠOVCI – odvajanje	0,11 EUR	0,11 EUR
OBČINA ČRENŠOVCI – čiščenje	0,24 EUR	0,24 EUR

- v elaboratu so za leto 2018 predvidene višje cene storitev in omrežnine kot so veljale do tedaj (iz leta 2015), vendar poseben sklep o subvencioniranju cen (za čiščenje OV v višini 0,22 EUR/m³, pri omrežnini za čiščenje OV v višini 2,94 EUR za DN20 itd.) ni bil sprejet, s čimer cena ni določena skladno z določili Uredbe MEDO, nitri ni bila javno objavljena cena za uporabnike, ki izvajajo pridobitno dejavnost;
- režijski obrat bi moral pripraviti tudi ceno za storitve, povezane z nepretočnimi greznicami, obstoječimi greznicami in malimi komunalnimi čistilnimi napravami, ki vključujejo omrežnino in ceno storitve (točka 2.3. iz priloge 2 Uredbe MEDO);
- preverili smo posamezne račune v zvezi s prevzemom blata, s popravili na črpališčih ter z dehidracijo mulja, pri čemer ni bilo zaznanih napak ali nepravilnosti;

- v zvezi s subvencijami cen oziroma omrežnine poudarjamo, da v situaciji, ko je izvajalec gospodarske javne službe občina sama oziroma njen režijski obrat, subvencije niso obdavčene z DDV- jem, kot pri javnem podjetju (pri oskrbi s pitno vodo), kar pomeni, da v takšnem primeru subvencija ni dodaten strošek občine.

Priporočilo št. 5: Opredelitev cen gospodarskih javnih služb**Stopnja tveganja: SREDNJA****Občina naj pripravi nov elaborat cen v zvezi z izvajanjem JS odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode ter upošteva vse storitve, opredeljene z Uredbo MEDO.**

3. Vzdrževanje lokalnih cest

Občina Črenšovci je za izvajanje vzdrževanja lokalnih cest sklenila Pogodbo o vzdrževalnih delih na občinskih cestah v Občini Črenšovci, z datumom 15. 11. 2018, za obdobje 5-ih let, št. 164/2018, po javnem naročilu št. JN007017/2018,²⁸ z dne 10. 10. 2018. Pogodba je bila sklenjena za obdobje od 1. 1. 2019 do 1. 1. 2024 (kar je sicer za čas trajanja novega županskega mandata).

V nadaljevanju smo kljub izboru izvajalca na javnem razpisu preverili posamezne cene storitev. Občina je v razpisni dokumentaciji namreč navedla (točka 4. merila), da »če bo naročnik prejel ponudbe, ki bodo presegle zagotovljena finančna sredstva, bo vse ponudbe zavrnil in izvedel še konkurenčni postopek s pogajanjem«, česar ni naredil. Ponudbo je sprejel in s tem prevzel obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

Iz odločitve o oddaji javnega naročila je razvidno, da je naročnik prejel le eno ponudbo.

Letni strošek na postavki 130200, konto 4025030 »tekoče vzdrževanje cest in zimska služba« je v letu 2017 znašal 221.541,60 EUR, v letu 2018 pa 228.986,05 EUR.

V letu 2018 je vzdrževanje občinskih cest izvajal Nograd d. o. o., ki je bil izbran tudi na navedenem javnem razpisu za naslednjih pet let. Iz računa št. FA 182000777-00, z dne 30. 11. 2018, je razvidno, da je izvajalec storitve vzdrževanja cest za obdobje januar – november 2018 obračunal v višini 189.708,76 EUR. Podlaga je pogodba z dne 17. 12. 2013 (po javnem naročilu št. JN12687/2013, z dne 7. 10. 2013, za vzdrževalna dela na občinskih cestah v Občini Črenšovci za obdobje pet let), cenik z dne 10. 1. 2018 ter aneks št. 6, z dne 15. 2. 2018.

Preverili smo račun izvajalca Nograd d. o. o., in sicer št. FA 192000041-00, z dne 31. 1. 2019, za dela opravljena v januarju 2019, v vrednosti 14.714,06 EUR z DDV, in sicer za redni pregled cest in tekoče vzdrževanje (22 % DDV), kjer so obračunane sledeče storitve:²⁹

- cestar po ceni 11,00 EUR/h (pred tem 9,06 EUR/h);
- pregledniško vozilo po ceni 24,29 EUR/h (pred tem 25,64 EUR/h);
- strojnik po ceni 13,22 EUR/h (pred tem 10,13 EUR/h);
- rovokopač JCB po ceni 33,96 EUR/h (pred tem 31,04 EUR/h);

²⁸ »Letno in zimsko vzdrževanje cest v Občini Črenšovci za obdobje 5 let.«

²⁹ Vse cene so brez DDV.

ter za zimsko službo (9,5 % DDV), kjer so obračunane storitve:

- cestar po ceni 11,95 EUR/h (pred tem 8,91 EUR/h);
- strojnik po ceni 14,17 EUR/h (pred tem 9,96 EUR/h);
- voznik po ceni 14,17 EUR/h (pred tem 9,96 EUR/h);
- spremljevalec v tovornem vozilu po ceni 11,95 EUR/h (pred tem 8,91 EUR/h);
- tovorno vozilo nad 7 ton po ceni 47,60 EUR/h (pred tem 41,04 EUR/h);
- pregledniško vozilo po ceni 27,14 EUR/h;
- traktor po ceni 29,08 EUR/h;
- posipalec po ceni 21,33 EUR/h;
- snežni plug po ceni 13,51 EUR/h;
- greder po ceni 61,58 EUR/h;
- pesek posip, z deponiranjem, po ceni 24,10 EUR/h;
- sol za posip, z deponiranjem, po ceni 113,55 EUR/h.

V zvezi s to dokumentacijo izpostavljamo naslednje:

- V 6. členu pogodbe je navedeno, da »se cene po enoti mere iz ponudbe usklajujejo vsako leto za rastjo inflacije v preteklem letu«, kar je v nasprotju s 6. členom³⁰ Pravilnika o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja,³¹ saj določbe iz navedenega Pravilnika o valorizaciji cen niso navedene, ostale določbe, ki omogočajo spremembe cen tudi v primerih, ki niso predvideni v pravilniku o valorizaciji, pa v pogodbi (v skladu s sedmim odstavkom 48. člena Zakona o javnem naročanju)³² prav tako niso navedene. V zvezi s tem opozarjamo, da je potrebno dosledno preverjati, ali so nastali razlogi za spremembo cen, saj bo kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen predvidoma šele v več letih preseglo 4 % vrednosti, šteto od preteka enega leta od sklenitve pogodbe (to je od 15. 11. 2018), do takrat pa izvajalec ni upravičen do povečanja cen storitev po enoti mere. Občina naj sklene ustrezen aneks k pogodbi (lahko tudi ob sklenitvi aneksa za naslednje obračunsko obdobje).
- Cene posameznih storitev letnega vzdrževanja so konkurenčne, razen pri določenih postavkah, kjer so relativno visoke, kot na primer za »gramoz« v višini 8,58 EUR/m³ ter za zimsko službo pri »pesku za posipanje - z deponiranjem« v višini 24,10 EUR/m³ ter za »sol za posipanje - z deponiranjem« v višini 113,55 EUR/t.

³⁰ »Valorizacija denarnih obveznosti, ki temelji na povišanju indeksa cen iz 1. točke prvega odstavka prejšnjega člena, se lahko prvič izvede:

1. po preteku enega leta od sklenitve pogodbe in

2. ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen preseže 4 % vrednosti, šteto od preteka enega leta od sklenitve pogodbe.

Nadaljnja povišanja se lahko izvedejo, ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen ponovno preseže 4 % vrednosti od zadnjega povišanja denarnih obveznosti.

Povišanje denarnih obveznosti lahko znaša največ 80 % povišanja indeksa cen iz prvega in drugega odstavka tega člena.«

³¹ Uradni list RS, št. 1/04.

³² Uradni list RS, št. 91/15, 14/18.

Primerjava cen materiala za zimsko službo je naslednja:

MATERIAL (POSTAVKI 1.14 IN 1.15 IZ PONUDBE)	CENIK ZIMSKO VZDRŽEVANJE JAVNIH POTI IV. ORICA	CENA IZ RAZPISA – KOMUNALA IDRIJA	CENIK ZIMSKE SLUŽBE – KOMUNALA TREBNJE ³³
Sol v EUR/tono	0,19 EUR/kg oz. 190 EUR/t	56,90 EUR/t ³⁴ in 48,75 EUR/t ³⁵	104 EUR/t
Pesek za posip	32,89 EUR/m ³	13,98 EUR/m ³ ³⁶	12,00 EUR/m ³

Vir: Lasten izračun.

lede na podatke, predstavljene v zgornji tabeli, ceni soli in peska v Občini Črenšovci v letu 2018 nista bili niti najvišji, niti najcenejši, pri čemer izpostavljamo, da so višje cene posledica različnih dejavnikov.

- Iz delovnih nalogov je razviden obračun posameznih storitev za tekoče vzdrževanje in zimsko službo (npr. delo cestarja), iz prevoznic in strojnih poročil pa delo za zimsko službo. Iz prevoznice z dne 3. 1. 2019 je razvidno, da se za posip cest s tovornim vozilom (Iveco) obračunajo storitve voznika in spremljevalca ter tovornega vozila in posipalca (skupaj znaša storitev posipanja brez materiala kar 95,05 EUR/h brez DDV).³⁷ Takšna cena je dejansko visoka in tudi višja od primerljivih cen na trgu; le-te namreč znašajo od 25,74 EUR na uro do 61,10 EUR/h (gre za cene posipanja brez materiala, višina pa je odvisno od vrste vozila in opreme).
- V razpisni dokumentaciji ni določila, da mora imeti vozilo spremljevalca oz. da se zahteva takšna oprema, ki bi zahtevala spremljevalca, je pa to razvidno iz popisa del, kjer je spremljevalec naveden, kar pomeni, da je občina predvidela sočasno zaračunavanje spremljevalca, kar pomeni, da je poznala način izvajanja posipanja. Večina razpisov za posipanje cest se namreč izvaja zgolj z voznikom.
- Na spletni strani JKP Log izvajanje zimske službe s tovornim vozilom MB znaša 45,50 EUR brez DDV,³⁸ pri čemer je navedeno, da je v ceni strojev in vozil vključen tudi strojnik oziroma voznik. Zgolj »epoha« pa stane 12,00 EUR/h.
- Iz spletne strani Komunale Trebnje je razvidno,³⁹ da delovna ura za pluzenje in posipanje dvoosnega tovornega vozila znaša 55,00 EUR brez DDV.
- Iz popisa del za zimsko službo bi morali biti razvidni podatki o posipnem materialu in obsegu opravljenih storitev (številu kilometrov), da bi občina lahko presojala o porabi materiala na kvadratni meter in o ustreznosti mešanic (razmerje 30 % sol, 70 % pesek ali podobno). Navedene cene iz ponudbe so posledica zahtev iz razpisne dokumentacije, ki je v tem delu dokaj skopa in nepregledna, saj je popis in razpisno dokumentacijo pripravila občina.

³³ http://www.komunala-trebnje.si/data/upload/Cenik_storitev_zimske_sluzbe_in_letnega_vzdrzevanja_lokalnih_cest_in_javnih_povrsin.pdf

³⁴ Cena iz pogodbe Okvirni sporazum o dobavi morske soli za posipavanje v razsutem stanju št. 9690-38/2014 za »morska sola za posipanje v razsutem stanju«; portal e-naročanje.

³⁵ Cena iz »Odločitev o oddaji javnega naročila« JN004757/2016-W01; portal e-naročanje.

³⁶ Cena iz podatkov o javnem naročilu za 1.000 m³ peska in odločitve o oddaji javnega naročila JN007627/2017.

³⁷ Cena storitve je seštevek cene voznika po ceni 14,17 EUR/h, cene spremljevalca v tovornem vozilu po ceni 11,95 EUR/h, cene tovornega vozila po ceni 47,60 EUR/h in posipalca po ceni 21,33 EUR/h.

³⁸ <https://www.jkp-log.si/ceniki/javne-povrsine/zimska-sluzba.html>

³⁹ http://www.komunala-trebnje.si/data/upload/Cenik_storitev_zimske_sluzbe_in_letnega_vzdrzevanja_lokalnih_cest_in_javnih_povrsin.pdf

- Podobno velja za določila o predčasnem prenehanju pogodbe oz. o odstopu od pogodbe, saj ta v pogodbi niso navedena. Na to je bil naročnik opozorjen že z vprašanjem na javnem portalu,⁴⁰ na podlagi katerega je občina zadnji odstavek 1. člena vzorca pogodbe črtala.⁴¹ Slednje je povezano tudi s pobudo za ustanovitev javnega komunalnega podjetja z dne 12. 6. 2019, ki ga je predlagala ena od svetniških skupin, in sicer tudi v povezavi z izvajanjem košnje obcestnih površin ter z nakupom traktorja s plugom za čiščenje snega s pločnikov. Ideja navedeno pogodbo in njena pomanjkljiva določila o prenehanju pogodbe ali zmanjšanem obsegu dejavnosti, obstaja tveganje, da bi izvajalec uveljavljal svoje pravice (v razpisni dokumentaciji občine je zahteva za vozila, in sicer tudi za »traktor s kosilnico za obcestne jarke« ter »traktor s snežnim plugom in posipalcem«), zato je potrebno najprej pristopiti k dopolnitvi obstoječe pogodbe v zvezi z zmanjšanjem obsega del, v kolikor bi občinski svet pobudo o ustanovitvi javnega komunalnega podjetja potrdil.
- V 23. členu Odloka o občinskih cestah je opredeljeno, da se izvajanje obvezne JS oziroma obseg nalog, povezanih z rednim vzdrževanjem občinskih cest, izvaja na podlagi oddane koncesije, dejansko pa temu ni tako, saj se naloge vzdrževanja občinskih cest izvajajo v občinski upravi z izvajalcem, izbranim na javnem razpisu. Obstoječi način izvajanja je torej drugačen kot ga predvideva odlok, zato bi bilo potrebno tudi v primeru, če bi občina ustanovila (lastno) javno komunalno podjetje in mu podelila naloge vzdrževanja cest, to pravico dodeliti najprej z odlokom, potem pa izvesti še vse preostale izvedbene postopke, vključno s prekinitvijo obstoječe javno-naročniške pogodbe oziroma zmanjšanjem njenega obsega.

Ideja navedeno občini v tem delu podajamo sledeče priporočilo za izboljšanje poslovanja.

Priporočilo št. 6: Opredelitev cen gospodarskih javnih služb
Stopnja tveganja: SREDNJA
Občina naj uskladi indeksacijo cen v skladu s Pravilnikom o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja.
Občina mora uskladiti odlok o vzdrževanju občinskih cest glede na predpise in ustrezno določiti način izvajanja te gospodarske javne službe.

⁴⁰ Postavljamo vprašanje naročniku in prosimo odgovor:

»Po pregledu razpisne dokumentacije, katere sestavni del je tudi vzorec pogodbe, menimo, da je zadnji odstavek 1. člena vzorca pogodbe, v katerem je določeno, da lahko naročnik pred iztekom obdobja, za katerega je bila pogodba sklenjena, odstopi od le-te, če sam ustanovi podjetje, ki bo opravljalo storitve, ki so predmet pogodbe, v nasprotju z načelom vestnosti in poštenja (5. čl. OZ), predvsem pa tudi v nasprotju s prepovedjo zlorabe pravic v obligacijskih razmerjih (7. člen OZ).

S tako predpostavljenim pogodbenim določilom naročnik po našem mnenju vse zainteresirane ponudnike postavlja v negotov položaj, ki bo nastal v primeru, če bi prišlo do ustanovitve podjetja s strani naročnika ter s tem do enostranskega odstopa od pogodbe. V nadaljnjih določbah vzorca pogodbe namreč ni predviden način odstopa od le-te, niti rok, v katerem je to možno storiti, predvsem pa ni predviden način povrnitve škode izvajalcu, ki v takem primeru izgubi posel, za katerega si je za predvideno obdobje trajanja le-te zagotovil opremo in kadre v skladu z zahtevami javnega naročila oziroma razpisne dokumentacije ter predvidene dohodke iz tega naslova. Zaradi navedenega naročniku predlagamo, da zadnji odstavek 1. člena vzorca pogodbe v duhu temeljnih načel obligacijskega prava, spremeni bodisi tako, da ga v celoti črta, bodisi tako, da v nadaljevanju pogodbenih določil natančneje predpiše način odpovedi pogodbe v tovrstnem primeru, predvidi odpovedni rok ter nadalje tudi obveznost naročnika, v skladu s katero bo slednji izvajalcu v primeru predčasne prekinitve pogodbenega odnosa, povrnil vso nastalo mu škodo iz tega naslova.«

⁴¹ Zadnji odstavek 1. člena pogodbe se je prvotno glasil: »Naročnik lahko pred potekom tega roka odstopi od pogodbe, če bo sam ustanovil podjetje, ki bo izvajalo dejavnost vzdrževanja cest.«

4. Vzdrževanje zelenih površin na pokopališčih in javnih površinah

V letu 2018 so se storitve vzdrževanja in urejanja pokopališč izvajale z izvajalcem Cvetličarstvo in pogrebništvo Ferenčak, Martina Hozjan s. p., in sicer po Pogodbi o koncesiji št. 1/2002. V drugi polovici leta je bilo obračunanih storitev za 4.182,37 EUR. Cena urne postavke za posamezne različne storitve je bila enaka in je znašala 6,37 EUR/h.

Občina Črenšovci je za izvajanje vzdrževanja zelenih površin na pokopališčih in javnih površinah v letu 2019 sklenila Pogodbo o opravljanju storitev št. 48/2019, z dne 26. 4. 2019. Pogodba velja do 31. 12. 2021. Cene posameznih storitev dela so različne in znašajo od 10,5983 EUR/h (za škropljenje) do 12,1967 EUR/h (za rezanje žive meje). Ker bo vrednost storitev zaradi dviga cen in obsega storitev presegla mejno vrednost za javno naročanje, naj občina sklene ali letno pogodbo ali izvede javno naročilo male vrednosti ali pa te storitve deloma ali v celoti odda v izvajanje režijskega obratu.

Občina mora z lastniki zemljišč skleniti najemne pogodbe za pokopališko dejavnost in določiti nove cene storitev glede na rast stroškov vzdrževanja in tudi glede na naloge, opredeljene v Odloku o pokopališkem redu v Občini Črenšovci. Občina naj upošteva stališče Računskega sodišča v zvezi s cenami pokopališke dejavnosti,⁴² pri čemer izpostavljamo, da subvencije v navedenem pokopališkem redu niso navedene.

lede na navedeno podajamo naslednje priporočilo .

Priporočilo št. 7: Sklenitev najema in določitev cen gospodarskih javnih služb
Stopnja tveganja: SREDNJA
Občina mora z lastniki zemljišč skleniti najemne pogodbe za pokopališko dejavnost.
Občina mora določiti nove cene storitev pokopališke dejavnosti, ki morajo vsebovati tudi vse stroške izvajanja dejavnosti.
Občina naj večino del vzdrževanja pokopališke dejavnosti izvaja v okviru režijskega obrata.

⁴² Računsko sodišče, zadeva št. 330-6/2013/6, z dne 10. 6. 2016, Subvencioniranje cene pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč.

2.2.3 Računovodski izkaz režijskega obrata

Preverili smo Izkaz prihodkov in odhodkov režijskega obrata za leto 2018, iz katerega je razvidno, da je imel Režijski obrat Občine Črenšovci v letu 2018 izkazanih 214.792 EUR prihodkov in 301.641 EUR odhodkov ter s tem presežek odhodkov v višini 86.849 EUR.

V zvezi s tem izpostavljamo naslednje:

- prihodki iz izvajanja dejavnosti javne snage, ki jih pokriva občina iz proračuna, bi morali biti izkazani med drugimi prihodki;
- stroški blaga in storitev so izkazani med drugimi odhodki namesto med stroški blaga in storitev (ustrezne knjižbe so 180, 174/220; evidenčne knjižbe 460/497; za prevzem materiala, ki se do porabe zadržuje v zalogi 180/220 in 310/292; poraba materiala iz zaloge 292/310; evidenčne knjižbe 460/497; plačila dobavitelju 220/110 in pripoznanje odhodkov 402/180);
- v izkazu niso posebej prikazani stroški dela režijskega obrata (ustrezne knjižbe so 180/210, 212, 230 in 213 ter evidenčne knjižbe 464 in 4641/497; izplačila 210/110 in pripoznavanje odhodkov 400/180);⁴³
- občina je iz proračuna za delovanje režijskega obrata nakazala toliko sredstev, da je presežek odhodkov izravnal, zato bi moral biti tudi sam izkaz pripravljen na način, da režijski obrat posluje bodisi pozitivno ali pa z ničelnim rezultatom;⁴⁴
- pojasnila o poslovanju režijskega obrata so primerna oziroma verodostojna, ne vsebujejo pa stroškov dela zaposlenih v režijskem obratu;
- občina vodi ločen promet za oproščeni in obdavčeni promet in ima s tem pravico, da pri računih, ki se nanašajo na obdavčeni promet, ki ga opravlja režijski obrat, odbija 100 % DDV.

Na podlagi navedenih ugotovitev občini v tem delu podajamo sledeče priporočilo:

Priporočilo št. 8: Izkaz poslovanja računovodskega obrata
Stopnja tveganja: SREDNJA
Občina naj računovodske izkaze uskladi z vsemi stroški, ki nastanejo pri poslovanju režijskega obrata, ter izkaz prihodkov in odhodkov režijskega obrata pripravi v skladu s predpisi.

V zvezi z nalogami, ki jih oz. naj bi jih opravljal režijski obrat izpostavljamo:

- da je režijski obrat v letu 2018 izvajal naloge v zvezi z gospodarsko javno službo odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in meteorovnih voda ter z gospodarsko javno službo čiščenje javnih površin, druge dejavnosti (kot je oskrba s pitno vodo ter dejavnost vzdrževanja občinskih cest) pa sta izvajala druga dva izvajalca;

⁴³ Niso navedeni vsi konti pri stroških plač, pač pa le vzorčen primer.

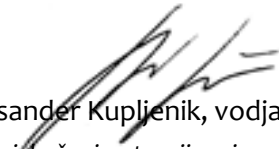
⁴⁴ Več o računovodenju za režijski obrat je navedeno v članku IKS, št. 04/2013.

- ker je bilo v letu 2018 oddano javno naročilo za vzdrževanje občinskih cest, je pred pričetkom izvajanja posameznih storitev po Pogodbi o vzdrževalnih delih na občinskih cestah v Občini Črenšovci (z datumom 15. 11. 2018, za obdobje 5-ih let) potrebno skleniti dogovor z obstoječim pogodbenim izvajalcem, sicer gre za zmanjševanje obsega naročenih del. Manjši obseg del je mogoče izvajati v okviru režijskega obrata (kot v preteklosti), večji obseg prevzetih del pa bi bistveno posegel v obstoječe pogodbeno razmerje. S tega vidika ocenjujemo, da občina v letu 2018 še ni razmišljala o izvajanju komunalnih storitev v režijskem obratu ali v lastnem javnem podjetju, saj sicer takšne pogodbe ne bi sklenila – ob že omenjenem spornem črtanju besedila v osnutku naročniške pogodbe. S tem si je namreč občina kar sama onemogočila izvajanje storitev vzdrževanja občinskih cest v okviru režijskega obrata (za čas trajanja te pogodbe);
- da občina okrepi delo režijskega obrata pri vzdrževanju zelenih javnih površin in urejanju pokopališč (košnja trave) ter tudi pri drugih storitvah;
- da pri subvencioniranju cen storitev odvajanja in čiščenja odpadne vode nastanejo prihranki (zaradi obračuna DDV) le, če to dejavnost izvaja režijski obrat, in ne če to dejavnost izvaja komunalno podjetje;
- da izvajanje komunalnih storitev občina lažje in ceneje nadzira in usmerja, če se te naloge izvajajo v okviru režijskega obrata namesto v komunalnem podjetju (dodatni stroški vodenja, večji stroški dela, ker se plače določajo na podlagi druge kolektivne pogodbe, dodatni stroški računovodenja), medtem ko stroški v zvezi z nabavo opreme nastanejo ne glede na organizacijsko obliko izvajanja izbranih storitev.

3 PRAVNI POUK

Izvajalec revizije je v postopku izvedbe notranje revizije revidirancu omogočil opredelitev do vseh navedb iz tega poročila. Izvajalec revizije je vsa pojasnila in pripombe, za katere je presodil, da so smiselne in utemeljene, tudi upošteval.

Iz tega razloga ugovor zoper navedbe iz tega poročila ni več mogoč.



Mag. Aleksander Kupljenik, vodja revizije
Preizkušeni notranji revizor
Preizkušeni državni notranji revizor

Prilogi:

- Preglednica 1: Ureditev in izvajanje obveznih JS v Občini Črenšovci v letu 2018.
- Preglednica 2: Ureditev in izvajanje izbirnih JS v Občini Črenšovci v letu 2018 .

Vročiti:

- Naročniku: Elektronski (Word) izvod.
- Arhiv izvajalca: Elektronski (Word in PDF) izvod.

Preglednica 1: Ureditev in izvajanje obveznih JS v Občini Črenšovci v letu 2018.

VRSTA JS	PРАВNA PODLAA	ODLOK, KI UREJA TO PODROČJE	DEJANSKA OBLIKA IZVAJANJA JS	IZVAJALEC V LETU 2018	PODLAA ZA IZVAJANJE (POODBA)
OBVEZNE NA PODLAI ZAKONODAJE					
Oskrba s pitno vodo	149. člen ZVO-1	1. alineja 4. člena odloka o JS TER Odlok o preskrbi in odjemu pitne vode na območju Občine Črenšovci ⁴⁵	JP	Eko-park d.o.o.	Sklep o ustanovitvi Javnega podjetja
Odvajanje in čiščenje (odpadnih in padavinskih voda) komunalne in padavinske odpadne vode	149. člen ZVO-1	2. alineja 4. člena odloka o JS TER Odlok o odvajanju in čiščenju odpadnih in padavinskih voda na območju Občine Črenšovci ⁴⁶	režijski obrat	režijski obrat	Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave
Ravnanje s komunalnimi odpadki	149. člen ZVO-1	3. alineja 4. člena odloka o JS TER Odlok o načinu izvajanja gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov v Občini Črenšovci ⁴⁷ in Odlok o predmetu in pogojih za podelitev koncesije za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov v Občini Črenšovci ⁴⁸	koncesija	Saubermacher d.o.o.	Koncesijska pogodba
Obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov	149. člen ZVO-1	Ni opredeljeno v odloku o JS	JP	Cerop d.o.o.	Pogodba za CEROP
Odlaganje ostankov komunalnih odpadkov	149. člen ZVO-1	4. alineja točke 4. člena odloka o JS TER skupni Odlok o ustanovitvi skupnega javnega podjetja	JP	Cerop d.o.o.	Pogodba za CEROP
Urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin (Vzdrževanje občinskih cest)	16. in 95. člen Zakona o cestah (ZCes-1)	7. alineja 4. člena odloka o JS TER Odlok o občinskih cestah ⁴⁹	/	Nograd d.o.o.	Pogodba po javnem naročilu ⁵⁰
Javna snaga in čiščenje javnih površin	149. člen ZVO-1	6. točka 4. člena odloka o JS TER Ni odloka	režijski obrat	režijski obrat	Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave
OBVEZNE NA PODLAI DOLOČB 4. ČLENA OBČINSKEA ODLOKA O OSPODARSKIH JAVNIH SLUŽBAH					
Pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih naprav in zračnikov	/	5. alineja 4. člena odloka o JS TER Ni odloka	/	/	/

⁴⁵ Uradni list RS, št. 54/00, 28/01, 8/12 in 52/12.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 85/02, 93/06.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 78/10.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 72/11.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 82/12.

⁵⁰ JN007017/2018: Pogodba o vzdrževalnih delih na občinskih cestah v Občini Črenšovci za obdobje 5 let.

Preglednica 2: Ureditev in izvajanje izbirnih JS v Občini Črenšovci v letu 2018.

VRSTA IZBIRNE JS	PRAVNA PODLAA	ODLOK, KI UREJA TO PODROČJE	DEJ. OBLIKA IZVAJANJA JS	IZVAJALEC V LETU 2018	PODLAA ZA IZVAJANJE (POODBA)
IZBIRNE NA PODLAI DOLOČB 5. ČLENA OBČINSKEGA ODLOKA O OSPODARSKIH JAVNIH SLUŽBAH					
Vzdrževanje, varstvo, gradnja in rekonstrukcija lokalnih in krajevnih cest, vključno z zimsko službo ^(a)	16. in 95. člen Zakona o cestah (ZCes-1)	1. alineja 5. člena odloka o JS TER Ni odloka	/	Nograd d. o. o.	Pogodba po javnem naročilu
Urejanje pokopališč ter pokopališka in pogrebna dejavnost	ZPPDej	2. alineja 5. člena odloka o JS TER Odluk o pokopališkem redu v Občini Črenšovci ⁵¹	/	Martina Hozjan s. p. ⁵²	Pogrebna dejavnost je tržna dejavnost, 24-urna dežurna služba je obvezna JS
Javna razsvetljava v naseljih, ki obsega razsvetljava prometnih in drugih javnih površin ^(a)	/	3. alineja 5. člena odloka o JS TER Ni odloka	Občinska uprava	Zunanji izvajalci ⁵³	Pogodba po javnem naročilu
ospodarjenje z javnimi komunalnimi objekti ^(a)	/	4. alineja 5. člena odloka o JS TER Ni odloka	/	/	/
Varstvo pred požari ^(a)	/	5. alineja 5. člena odloka o JS TER Ni odloka	/	/	/
Deratizacija in dezinfekcija ^(a)	/	6. alineja točke 5. člena odloka o JS TER Ni odloka	/	/	/
Urejanje prometne in neprometne signalizacije in prometnih režimov ^(a)	16. in 95. člen Zakona o cestah (ZCes-1)	7. alineja točke 5. člena odloka o JS TER Ni odloka	režijski obrat	režijski obrat	/
Dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina	216. člen EZ-1	Še ni opredeljeno kot izbirna JS v odloku o JS TER Odluk o načinu izvajanja lokalne gospodarske javne službe operaterja distribucijskega sistema zemeljskega plina in o podelitvi koncesije za geografsko območje Občine Črenšovci ⁵⁴	Predvideno - koncesija	se še ne izvaja	Po podelitvi koncesije

⁵¹ Uradni list RS, št. 30/19.

⁵² Pogodba o izvajanju vzdrževanja pokopališč.

⁵³ Elektro Maribor in Elektroinstalacije Milan Horvat s. p.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 72/18.