



**MESTNA OBČINA  
MURSKA SOBOTA  
ŽUPAN**

Kardoševa 2, 9000 MURSKA SOBOTA

Številka : 060-0004/2019-37 (11)

Datum : 07.12.2020

**MESTNEMU SVETU**

**ZADEVA:** Predlog za obravnavo na 14. redni seji Mestnega sveta Mestne občine Murska Sobota

**GRADIVO PRIPRAVIL:** Oddelek za premoženjskopravne zadeve Mestne občine Murska Sobota

**NASLOV:** Predlog Sklepa o seznanitvi z Revizijskim poročilom »Poslovanje javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.«, katerega je izdalo Računsko sodišče Republike Slovenije pod št. 321-3/2018/76, z dne 13. novembra 2020.

**POROČEVALEC ali POROČEVALCI:** Borut Slavič, Oddelek za premoženjskopravne zadeve Mestne občine Murska Sobota,  
Milena Vöröš, direktorica mestne uprave Mestne občine Murska Sobota,  
Franc Cipot, direktor Javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o..

**PRISTOJNO DELOVNO TELO:** Odbor za urbanizem in urejanje prostora ter gospodarsko infrastrukturo

**PREDLOG SKLEPA:**

**Mestni svet Mestne občine Murska Sobota sprejme Sklep o seznanitvi z Revizijskim poročilom »Poslovanje javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.«, katerega je izdalo Računsko sodišče Republike Slovenije pot št. 321-3/2018/76, z dne 13. novembra 2020.**



Župan

Mestne občine Murska Sobota  
dr. Aleksander JEVŠEK

**PRILOGE:**

- Revizijsko poročilo Poslovanje javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o., aktivna povezava do spletne strani Računskega sodišča - celotno revizijsko poročilo.

- Povzetek revizijskega poročila »Poslovanje javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.«.
- Odgovor Mestne občine Murska Sobota z dne 4.10.2019 – zaprosilo Računskega sodišča za predložitev podatkov z dne 26.09.2019.
- Odgovor Mestne občine Murska Sobota z dne 21.10.2019 – zaprosilo Računskega sodišča za predložitev podatkov z dne 14.10.2019.
- Posredovanje razlogov in pojasnil s strani Mestne občine Murska Sobota za izpodbijanje revizijskih razkritij, z dne 19.06.2020.
- Dodatna pojasnila k izpodbijanju revizijskega razkritja k točki 2.4.1.c., z dne 06.07.2020
- Ugovor na Predlog revizijskega poročila: Poslovanje javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o., št. 321-3/2018/66, z dne 27.7.2020.
- Odgovor Računskega sodišča na ugovor zoper revizijska razkritja z dne 13.11.2020.
- Pravno mnenje o dveh vprašanjih, zvezanih z osnutkom revizijskega poročila Računskega sodišča.
- Sprejeti sklepi na 39. seji Sveta ustanoviteljic Javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci, z dne 27.11.2020.

Republika Slovenija Računsko sodišče , dokument, št.: 321-3/2018/76, z dne 13.11.2020.

Revizijsko poročilo »Poslovanje javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.« je dostopno na naslednji povezavi:

<http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/pravilnost-in-ucinkovitost-javnega-podjetja-cerop-in-27-obcin-ustanoviteljic-pri-oblikovanju-in-dolo/>





**Povzetek revizijskega poročila *Poslovanje Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.***

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost poslovanja *Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.* (v nadaljevanju: javno podjetje CEROP) pri oblikovanju cen storitev gospodarskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki (v nadaljevanju: GJS) in *27 občin ustanoviteljic Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.* (v nadaljevanju: občine ustanoviteljice) pri določanju cen storitev izvajanja GJS v letih 2017 in 2018 ter učinkovitost javnega podjetja CEROP pri izvajanju dejavnosti in 27 občin ustanoviteljic pri upravljanju in nadzoru nad poslovanjem javnega podjetja CEROP v obdobju od leta 2015 do leta 2018.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja *javnega podjetja CEROP* pri oblikovanju cen storitev GJS v obdobju od leta 2017 do leta 2018 izreklo *negativno mnenje*.

Javno podjetje CEROP *ni ravnalo v skladu z določbami Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki določajo metodologijo za oblikovanje cen storitev GJS, upošteva upravičene stroške GJS in prihodke, ki morajo nižati cene GJS, ter ukrepe in normative, povezane z obračunom cen njihovim uporabnikom*. Splošne stroške najemnine za javno infrastrukturo za leto 2017 je razdelilo po drugačnih sodilih, kot jih je sprejela skupščina javnega podjetja CEROP, zaradi česar je na uporabnike storitev GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov in GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov (v nadaljevanju: GJS obdelave komunalnih odpadkov) preneslo za 82.291 EUR preizke stroške, na uporabnike storitev GJS odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov (v nadaljevanju: GJS odlaganja komunalnih odpadkov) pa za 33.027 EUR previsoke stroške. Javno podjetje CEROP ni pripravilo elaborata o oblikovanju cene GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov. Cenikov za storitve GJS ni objavilo tako, da bi bile cene razčlenjene na ceno storitev in ceno javne infrastrukture. Na računih za storitve GJS cene niso bile razčlenjene na ceno javne infrastrukture in ceno storitev. Pri oblikovanju cen GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov ni upoštevalo načrtovanih količin opravljenih storitev, načrtovanih stroškov in načrtovanih prihodkov za prihodnje obdobje. Pri oblikovanju cen GJS ni v celoti upoštevalo načrtovanih prihodkov posebnih storitev. Kot kalkulativni element cen storitev GJS je vključilo neupravičene stroške v znesku 10.812 EUR, na GJS odlaganja komunalnih odpadkov pa je preneslo stroške materiala in storitev, stroške dela in stroške oblikovanja rezervacij v znesku 258.709 EUR, ki se nanašajo na odlagališče, na katerega se odpadki ne odlagajo več. V ceno javne infrastrukture ni vključilo vseh stroškov. Javno podjetje CEROP v zvezi z GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov ni ločeno vodilo stroškov in prihodkov in ni izračunalo predračunske cene opravljanja GJS. Prav tako ni ugotavljalo razlike med potrjeno ceno in obračunsko ceno opravljenih storitev GJS glede na dejansko količino opravljenih storitev v preteklem obračunskem obdobju, zato razlike tudi ni upoštevalo pri izračunu predračunske cene za naslednje obdobje. Elaborati o oblikovanju cene GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov niso vsebovali vseh obveznih sestavin. Pri opravljanju posebne dejavnosti odlaganja odpadkov v letu 2017 je ustvarilo negativno razliko med prihodki in odhodki v znesku 220.394 EUR, pri izračunu lastne cene posamezne GJS pa ni v celoti upoštevalo prihodkov ostalih posebnih storitev v znesku 899.198 EUR, ki bi morali nižati cene GJS.

Javno podjetje CEROP ni poslovalo v skladu z določbami Slovenskega računovodskega standarda (2016) 32, ki ureja računovodsko poročanje izvajalcev GJS, predvsem glede ločenega spremljanja prihodkov in odhodkov javnega in tržnega dela dejavnosti. Javno podjetje CEROP ni oblikovalo poslovnoizidnih mest in stroškovnih nosilcev za vsako posamezno dejavnost GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov po posameznih občinah (skupaj za občine ustanoviteljice ter posebej za vsako občino, s katero ima sklenjeno koncesijsko pogodbo). Prav tako je predlagalo sodila za razporejanje splošnih stroškov na javni in tržni del dejavnosti, ki niso v celoti temeljila na aktivnostih, ki povzročajo te stroške.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja 27 občin ustanoviteljic pri določanju cen storitev GJS v letih 2017 in 2018 izreklo negativno mnenje.

27 občin ustanoviteljic ni ravnalo v skladu z določbami Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki določajo splošne obveznosti občin pri določanju cen GJS. Svet ustanoviteljic javnega podjetja CEROP kot skupni organ občin ustanoviteljic je potrdil spremembo cene GJS odlaganja komunalnih odpadkov v letu 2017 na podlagi elaborata, ki ni vseboval vseh obveznih sestavin. Stroški amortizacije za telo odlagališča niso bili izračunani po funkcionalni metodi, zato so bili obračunani preizklo v skupni vrednosti 113.962 EUR.

27 občin ustanoviteljic ni ravnalo v skladu z določbami Odloka o ustanovitvi javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o., ki določajo nekatere posebne pristojnosti skupnih organov občin ustanoviteljic v razmerju do javnega podjetja CEROP v zvezi z določanjem cen GJS. Svet ustanoviteljic kot skupni organ občin ustanoviteljic ni odločal o soglasju k odločitvam organov javnega podjetja CEROP o poslovni politiki, programih dela ter finančnih načrtih v zvezi s poslovnimi načrti – elaborati. Svet ustanoviteljic tudi ni določil izračuna amortizacije za javno infrastrukturo, višine najemnine za odlagališče in deleža javne infrastrukture, namenjenega izvajanju GJS in opravljanju posebnih storitev.

27 občin ustanoviteljic ni ravnalo v skladu z določbami Zakona o javnih financah, ki urejajo izvrševanje proračuna ter upravljanje s premoženjem občin. Občine ustanoviteljice niso zagotovile, da bi javno podjetje CEROP pravočasno poravnavalo svoje obveznosti za najemnino iz naslova amortizacije za objekte in opremo javne infrastrukture v proračunski sklad, dopustile pa so, da je javno podjetje CEROP zbrana sredstva v vrednosti 152.737 EUR porabilo za investicijo v nakup, gradnjo oziroma vzdrževanje stvarnega premoženja, ki ni v lasti občin ustanoviteljic.

27 občin ustanoviteljic ni ravnalo v skladu s Slovenskim računovodskim standardom (2016) 32, saj so sprejele sodila javnega podjetja CEROP za razdelitev splošnih stroškov na javni in tržni del dejavnosti, ki niso v celoti temeljila na aktivnostih, ki povzročajo te stroške.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo poslovanje javnega podjetja CEROP pri izvajanju dejavnosti v obdobju od leta 2015 do leta 2018 neučinkovito.

Čeprav je javno podjetje CEROP izvajalo storitve GJS v načrtovanem obsegu, v tem obdobju kot notranji izvajalec občin ustanoviteljic ni izpolnjevalo pogoja gospodarske odvisnosti od občin ustanoviteljic, kot to določajo predpisi, saj v nobenem letu pretežnega dela povprečnih prihodkov prejšnjih treh let ni doseglo z izvajanjem dejavnosti za izpolnitev nalog, ki so mu jih podelile občine ustanoviteljice.

*Obstoj družbe OGRAČEK, raziskave, razvoj, trgovina d.o.o. (v nadaljevanju: družba Ograček) predstavlja tveganje za zmanjšanje prihodkov javnega podjetja CEROP iz posebnih storitev, ki bi morali zmanjševati cene GJS, saj je bila družba Ograček ustanovljena za trženje proizvodov in storitev, ki nastajajo znotraj infrastrukture Centra za ravnanje z odpadki Puconci in so funkcionalno del dejavnosti javnega podjetja CEROP, dobički od teh dejavnosti pa se ne vodijo v njegovih poslovnih knjigah. Ker javno podjetje CEROP občinam ustanoviteljicam ni zagotovilo vpliva na poslovanje družbe Ograček, niso imele možnosti upravljanja in nadzora nad delom premoženja, ki so javna sredstva. Sklepanje določenih pravnih poslov z družbo Ograček ter odrejanje plačil tej družbi, pri čemer je direktor javnega podjetja CEROP nastopal v poslovodni funkciji tudi v tej družbi, je predstavljalo nasprotje interesov, ki bi se jim direktor javnega podjetja CEROP moral izogniti oziroma o tem obvestiti skupščino javnega podjetja CEROP.*

*Javno podjetje CEROP se za investicijo v Medgeneracijsko središče Murska Sobota v vrednosti več kot 3,8 milijona EUR brez DDV, ki je predstavljala več kot 60 % vseh investicijskih vlaganj javnega podjetja CEROP v obdobju od leta 2015 do leta 2018 in ki je namenjena pretežno tržnim dejavnosti, ni odločilo na podlagi analiz, ki bi pokazale ekonomsko upravičenost investicije. Investicijski program je bil izdelan po začetku izvajanja investicije in ni sledil metodološkim osnovam iz predpisov, ki urejajo investicijsko dokumentacijo na področju javnih financ. Pripravljen je bil na napačnih predpostavkah, saj v pregled investicijskih vlaganj niso bila zajeta že izvedena vlaganja v nakup nepremičnin in deleža v gospodarski družbi MENSANA, socialno podjetje d.o.o. - so.p. (v nadaljevanju: družba Mensana), ki naj bi upravljala z Medgeneracijskim središčem Murska Sobota.*

*Javno podjetje CEROP pred izvedbo investicije v Medgeneracijsko središče Murska Sobota ni izdelalo ustreznega načrta financiranja, saj viri in način servisiranja lastnih virov financiranja niso bili opredeljeni niti ob pripravi poslovnega načrta za leto 2017, po tem ko je javno podjetje CEROP že sklenilo gradbeno pogodbo za obnovo Medgeneracijskega središča Murska Sobota.*

*Javno podjetje CEROP je imelo z investicijo v Medgeneracijsko središče Murska Sobota za 47,9 % več stroškov od predvidenih, do konca leta 2018 pa ni doseglo v investicijskem programu predvidenih prihodkov od investicije, saj je sklenilo kupoprodajne pogodbe za stanovanja in poslovne prostore v 14,3 % nižji vrednosti od načrtovane, z oddajo poslovnih prostorov v najem pa je doseglo 93,4 % manj prihodkov od načrtovanih. Tako javno podjetje CEROP s prihodki od trženja Medgeneracijskega središča Murska Sobota, dolžniškimi viri financiranja in razpoložljivimi presežki iz tekočega poslovanja javnega podjetja CEROP iz izvajanja drugih tržnih dejavnosti v obdobju od leta 2015 do leta 2018 ni moglo financirati izvedbe investicije v Medgeneracijsko središče Murska Sobota s sredstvi, s katerimi bi smelo razpolagati. Posledično je izvedbo investicije financiralo tudi iz prihodkov posebnih storitev, ki bi jih moralo nameniti za nižanje cen storitev GJS.*

*Javno podjetje CEROP je določene pravne posle sklenilo brez ustreznega obvestila ali predhodnega soglasja skupščine javnega podjetja CEROP. Sklenitev pogodbe o prevzemu poslovnih deležev v družbi Mensana z gospodarsko družbo, v kateri je bil direktor javnega podjetja CEROP kapitalsko udeležen v višini, ki presega desetino osnovnega kapitala, ter sklepanje določenih pravnih poslov z družbo Mensana ter odrejanje plačil tej družbi, pri čemer je direktor javnega podjetja CEROP nastopal v poslovodni funkciji ali funkciji prokurista tudi v tej družbi, je predstavljalo nasprotje interesov, ki bi se jim direktor javnega podjetja CEROP moral izogniti oziroma o tem obvestiti skupščino javnega podjetja CEROP. Direktor javnega podjetja CEROP pred odobritvijo kratkoročnih kreditov družbi Mensana, ki predstavljajo po vsebini enoten kreditni posel v skupnem znesku 220.500 EUR, ni pridobil soglasja skupščine javnega podjetja CEROP. Direktor pred zastavitvijo bančne vloge javnega podjetja CEROP in pridobitvijo komercialnega kredita zadeve ni predložil skupščini javnega podjetja CEROP v predhodno odločanje.*

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo ravnanje 27 občin ustanoviteljic v obdobju od leta 2015 do leta 2018 pri upravljanju in nadzoru nad poslovanjem javnega podjetja CEROP *neučinkovito*.

Občine ustanoviteljice v obdobju od leta 2017 do leta 2018 *niso učinkovito nadzirale oblikovanja cen GJS*. Občine ustanoviteljice niso učinkovito izvajale oblastne naloge regulacije cen GJS na svojem območju, saj način odločanja na svetu ustanoviteljic o posebnih pogojih za izvajanje dejavnosti GJS, zagotavljanju in uporabi javnih dobrin in cenah storitev GJS ni temeljil na enakovredni teži glasu vsake izmed občin, temveč je omogočal samostojno odločanje 4 občinam ustanoviteljicam z največjim deležem glasov. Občine ustanoviteljice, kljub temu da so bile seznanjene z dejstvom, da cene storitev GJS, ki jih zaračunava javno podjetje CEROP, ne pokrivajo stroškov, niso zagotovile, da bi javno podjetje CEROP v letih 2017 in 2018 letno ugotavljalo razliko med potrjeno in obračunsko ceno in da bi to razliko upoštevalo pri izračunu predračunske cene za naslednje obdobje. Občine ustanoviteljice niso spremljale prihodkov in stroškov posamezne GJS in posebnih dejavnosti in niso zahtevale, da bi razlika med prihodki in odhodki posebnih storitev zmanjševala cene storitev GJS. Občine ustanoviteljice v tem obdobju same niso izvajale nadzora nad skladnostjo oblikovanja cen GJS s predpisi, prav tako niso zagotovile neodvisnega revizijskega nadzora.

Občine ustanoviteljice v obdobju od leta 2015 do leta 2018 *niso učinkovito upravljale in nadzirale javnega podjetja CEROP pri izvajanju dejavnosti*. Udeležba županov na sejah skupščine javnega podjetja CEROP je bila v nasprotju s prepovedjo iz Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Ureditev upravljanja in nadzora nad poslovanjem javnega podjetja CEROP s sodelovanjem družbenikov – občin ustanoviteljic – na skupščini javnega podjetja CEROP zaradi velikega števila družbenikov in velikih razlik pri velikosti poslovnih deležev občin ustanoviteljic ni nudila ustreznega varstva interesov družbe in interesov večine občin ustanoviteljic z manjšinskim deležem glasov. Občine ustanoviteljice niso zagotovile, da bi javno podjetje CEROP kot njihov notranji izvajalec pretežni del svojih dejavnosti izvajalo za izpolnitev nalog, ki so mu jih podelile. Občine ustanoviteljice niso zagotovile, da javno podjetje CEROP ne bi načrtovalo in izvajalo investicij, ki bi ogrožale izvajanje GJS, saj niso vnaprej opredelile kriterijev za določanje poslovne politike javnega podjetja CEROP glede izvajanja tržnih dejavnosti ter investicij v tržne dejavnosti. Kljub neustrezni investicijski dokumentaciji so odobrile investicijo v Medgeneracijsko središče Murska Sobota, glede katere je obstajalo tveganje, da ga javno podjetje CEROP ne bo sposobno financirati iz razpoložljivih lastnih sredstev. S potrditvijo nameravane porabe sredstev od najemnine za infrastrukturo Centra za ravnanje z odpadki Puconci za investicijo v nakup, gradnjo oziroma vzdrževanje stvarnega premoženja, ki ni v lasti občin ustanoviteljic, so dopustile nenamensko rabo proračunskih sredstev v nasprotju z Zakonom o javnih financah. Niso izvajale nadzora in obvladale tveganja, da bi javno podjetje CEROP v primeru, če ne bi doseglo načrtovanih prihodkov iz trženja investicije v Medgeneracijsko središče Murska Sobota ali drugih tržnih dejavnosti, obveznosti iz teh dejavnosti krilo iz prihodkov GJS ali posebnih storitev.

Računsko sodišče je za odpravo razkritih nepravilnosti in neučinkovitosti od javnega podjetja CEROP, Občine Puconci in občin ustanoviteljic zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, občinam ustanoviteljicam pa je podalo tudi *priporočilo* za učinkovitejše upravljanje javnega podjetja CEROP.

Ljubljana, 13. novembra 2020





ŽUPAN

Številka: 060-0004/2019-7

Datum: 04.10.2019

REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

Slovenska cesta 50  
1000 Ljubljana

Zadeva: Odgovor na zaprosilo za predložitev podatkov

Zveza: Vaš dopis – Zaposilo za predložitev podatkov, številka 321-3/2018/24, z dne 26.9.2019

Spoštovani.

V skladu s prejetim zaprosilom za predložitev podatkov, številka 321-3/2018/24, z dne 26.9.2019, vam pošiljamo odgovore na vprašanja in dokumentacijo.

1. Prosimo (kratko) pojasnite, kako je bilo v občini organizirano upravljanje in nadzor nad poslovanjem javnega podjetja CEROP ter kako ste ga izvajali v letih od 2015 do 2018.

Odgovor:

V skladu z Odlukom o ustanovitvi javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o. (Uradni list RS, št. 34/08, 54/09 in 67/10, v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) je upravljanje javnega podjetja potekalo preko udeležb na sejah Sveta ustanoviteljic, kot skupnega organa občin ustanoviteljic in udeležbe na sejah organa družbe - skupščino. Od leta 2015 do vključno leta 2018 je bilo sklicanih 13 sej Sveta ustanoviteljic in 4 seje skupščin. Mestna občina Murska Sobota je enako kot ostale občine ustanoviteljice (27) s sklicem sej prejela gradivo, ki je vsebovalo letna poročila, poslovne načrte in vso dodatno gradivo, vezano na poslovanje javnega podjetja. Skladno z 71. členom Zakona o javnih financah, ki določa, da za finance pristojen organ občinske uprave zagotavlja izvajanje javnih služb, izvaja usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih podjetij ter izvaja nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, je pristojen oddelek mestne občine pred sejo gradivo pregledal, nakar se je sprejela odločitev o glasovanju na Svetu ustanoviteljic ali skupščini. V Mestni občini Murska Sobota je poslovanje javnega podjetja bilo večkrat predstavljeno tudi mestnemu svetu, tako da se mu je posredovalo letno poročilo in poslovni načrt v obravnavo (seja mestnega sveta dne 21.5.2015 in 30.6.2016). Na izredni seji dne 2.3.2017 pa je mestni svet obravnaval tudi konkretni predlog posla javnega

podjetja in sicer nakup kapitalske naložbe v podjetju Murski val d.o.o., kjer je s sklepom pooblastil župana Mestne občine Murska Sobota, da na skupščini družbe glasuje proti sklepu o nakupu te kapitalske naložbe.

2. Ali je občina v tem obdobju na seji skupščine ali Sveta ustanoviteljic ali kako drugače zahtevala pregled dodatne dokumentacije (razen poslovnega načrta in letnega poročila javnega podjetja CEROP) oziroma poslovnih knjig javnega podjetja CEROP, ki se nanaša na poslovanje javnega podjetja CEROP, oblikovanje cen GJS, izvajanje posebnih in drugih tržnih dejavnosti za zunanje naročnike oziroma načrtovanje in izvajanje investicij? Ali je občina kdaj zahtevala posebno revizijo ali kak drug zunanji nadzor poslovanja javnega podjetja CEROP, oblikovanja cen GJS ali načrtovanja oziroma izvajanja investicij?

Odgovor:

Mestna občina Murska Sobota posebnega zunanjega nadzora oziroma revizije poslovanja ni zahtevala. V skladu z dvanajsto alinejo, drugega odstavka, 28. člena odloka o ustanovitvi, imenuje revizorja skupščina. 67. člen Zakona o gospodarskih javnih službah določa, da morajo pravne osebe, ki opravljajo dejavnost gospodarskih služb, imeti revidirane letne računovodske izkaze v skladu z zakonom. Pri reviziji se ugotavlja tudi namenskost, učinkovitost in racionalnost uporabe proračunskih sredstev. Vsako leto je revizijo izvedel neodvisni zunanji revizor, ki je podal mnenje, da predloženi računovodski izkazi v vseh pomembnih pogledih pošteno predstavljajo finančni položaj družbe CEROP d.o.o. ter njen poslovni izid in denarne tokove za tedaj končano leto v skladu s Slovenskimi računovodskimi standardi. Tudi oblikovanje cen gospodarskih javnih služb je bilo analitično prikazano v poslovnih načrtih za posamezno poslovno leto in dodatno pojasnjeno, tako na sejah Sveta ustanoviteljic javnega podjetja, kot na sejah skupščine. Ugotovitve revizije, ki se je izvajala vsako leto skladno z Zakonom o gospodarskih javnih službah in Zakonom o revidiranju in vsebina gradiv za seje skupščine in Sveta ustanoviteljic niso utemeljevale še dodatnega nadzora nad poslovanjem javnega podjetja.

3. Ali je občina v obdobju od leta 2015 do 2018 imela vnaprej opredeljene kriterije, na podlagi katerih je soglašala s poslovnim načrtom javnega podjetja CEROP, predvsem z načrtovanimi investicijami in opravljanjem posebnih in drugih tržnih dejavnosti za zunanje naročnike? V primeru, da je občina imela vnaprej opredeljene kriterije, prosimo predložite dokumentacijo, iz katere to izhaja.

Odgovor:

Mestna občina Murska Sobota ni vnaprej opredeljevala kriterijev za soglašanje z investicijami javnega podjetja. Planirane investicije so bile predstavljene v poslovnih načrtih in so se vse neposredno oz posredno nanašale na izvajanje politike na področju ravnanja z odpadki. Mestna občina je kot dober gospodar in po svojih najboljših zmogljivostih vsak poslovni načrt in vso predloženo gradivo preučila ter sprejela ustrezno odločitev za glasovanje na Svetu ustanoviteljic ali skupščini.

4. Z investicijami javnega podjetja CEROP v nakup in obnovo Medgeneracijskega središča Murska Sobota, nakup poslovnega deleža v gospodarski družbi MENSANA, socialno podjetje d. o. o. - so. p. in izpostave v Občini Križevci pri Ljutomeru in Sveti Jurij ob Ščavnici je skupščina javnega podjetja CEROP soglašala.
- o Ali je občina bila seznanjena z dokumentom Investicijski načrt - Obnova in nadgradnja nekdanjega objekta »družbena prehrana« v Murski Soboti v »MEDGENERACIJSKO SREDIŠČE MURSKA SOBOTA« iz maja 2016?
  - o Ali je pobuda za uvrstitev tega projekta v poslovne načrte javnega podjetja CEROP prišla s strani javnega podjetja CEROP, ali je pobuda izhajala od občin ustanoviteljic?

Odgovor:

- a.) Nakup dotrajanega objekta nekdanje Družbene prehrane v Murski Soboti, v višini 400.000 eur, je bil predviden v poslovnem načrtu javnega podjetja za leto 2015, katerega je sprejela skupščina na seji 20.3.2015, za sprejem načrta so glasovale vse prisotne občine. S tem poslovnim načrtom je bil dne 21.5.2015 seznanjen tudi mestni svet. Mestna občina in ostale ustanoviteljice so bile z investicijskim programom obnove in nadgradnje nekdanjega objekta Družbene prehrane v Murski Soboti v Medgeneracijsko središče Murska Sobota seznanjene ob sprejemu poslovnega načrta za leto 2016, na seji Sveta ustanoviteljic ter na skupščini dne 24.3.2016, ko je ta poslovni načrt za leto 2016 tudi sprejela.
- b.) Projekt Medgeneracijskega središča Murska Sobota je bil v poslovnih načrtih podjetja in na sejah organov javnega podjetja prikazan kot učinkovit in napreden ukrep na področju ravnanja z odpadki, v koheziji z drugimi pozitivni učinki na socialnem področju. Nekdanji objekt Družbene prehrane je predstavljal zapuščen objekt, ki ni bil zanimiv za investitorje. Danes je to sodoben objekt, ki s svojo funkcijo izpolnjuje določene okolju koristne cilje obdelave in ponovne uporabe odpadkov.
5. Podatki o prihodkih javnega podjetja CEROP od izvajanja storitev po naročilu občin ustanoviteljic v primerjavi z dejavnostmi za zunanje naročnike v letih od 2012 do 2018 nakazujejo, da javno podjetje CEROP v letih od 2015 do 2018 v nobenem letu pretežnega dela dejavnosti (80 %) ni izvajalo za izpolnitev nalog, ki so mu jih poverile občine ustanoviteljice. Glede na to, da so občine ustanoviteljice javnemu podjetju CEROP podelile izvajanje GJS na svojih območjih brez javnega razpisa na podlagi *in-house* izjeme od predpisov Evropske unije in s tem ustreznih določb Zakona o gospodarskih javnih službah<sup>1</sup> (ZGJS) in Zakona o javno-zasebnem partnerstvu<sup>2</sup> (ZJZP), bi morale javno podjetje CEROP kot *in-house* subjekt ves čas izvajanja pogodbenega razmerja o izvajanju GJS za občine ustanoviteljice izpolnjevati tudi pogoj gospodarske odvisnosti – torej da pretežni del svojih dejavnosti izvaja za izpolnitev nalog, ki so mu jih poverile občine ustanoviteljice.
- o predložite dokazila (podatke, pojasnila, analize,...), da javno podjetje CEROP ko *in-house subjekt* pogoj gospodarske odvisnosti izpolnjuje;
  - o razlogi, da občina na seji skupščine ali Sveta ustanoviteljic javnega podjetja CEROP ni izpostavila problema, da javno podjetje CEROP opravlja prevelik delež dejavnosti za zunanje naročnike?

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 32/93.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 127/06.

Odgovor:

Ustanovitev javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o. je v letu 2008 pogojevalo Ministrstvo za okolje in prostor. Namreč pogoj upravičenosti za pridobitev nepovratnih sredstev iz evropskih skladov je bil, da regijski center za ravnanje z odpadki v Pomurju (tako kot vse ostale v Sloveniji, ki so bili financirani iz evropskih projektov) upravlja podjetje, ki je v 100% lasti občin. Osnova za začetek izgradnje RCERO Pomurje in sofinanciranje s strani evropskih skladov je bil investicijski program. Potrdile so ga vse pomurske občine na svojih občinskih svetih. Investicijski program je tudi najpomembnejša priloga k Medobčinski pogodbi za izgradnjo RCERO Pomurje, ki so jo podpisale vse občine solastnice RCERO Pomurje in soustanoviteljice javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki d.o.o.. V investicijski program je bilo zapisano, da bodo v okviru tega regijskega centra obdelani vsi odpadki, ki nastajajo na območju Pomurske regije.

Z odlokom o ustanovitvi javnega podjetja je javno podjetje dobilo »in-house« nalogo, da izvaja poleg javne službe obdelave in odlaganja ostankov po obdelavi mešanih komunalnih in kosovnih odpadkov, tudi obdelavo (sortiranje) komunalne embalaže iz območja Pomurja in obdelavo vseh drugih odpadkov, kot so: bio odpadki, blato iz čistilnih naprav in vsi drugi nenevarni odpadki, ki nastajajo na območju občin, ki so solastnice regijskega centra.

Ker je eden bistvenih pogojev upravičenosti investicije in upravičenosti do sofinanciranja s strani evropskih skladov, zasedenost kapacitet projekta, so občine na sejah sveta in skupščine zasledovala tudi cilj, da bi bile kapacitete regijskega centra optimalno izkoriščene. V tem smislu je bil podan predlog javnega podjetja, da se na napravah, ki so namenjene za obdelavo odpadkov obdelajo tudi odpadki izven območja regije in s tem doseže boljša izkoriščenost.

Iz podatkov, ki smo jih pridobili od podjetja CEROP d.o.o. za pripravo tega odgovora, je razvidno, da je podjetje tudi v letih 2015 do 2018, večino kapacitet izgrajenih naprav (leta 2015: 81 %, leta 2016: 73 %, leta 2017: 67%, leta 2018: 70%) uporabilo za ravnanje z odpadki, ki prihajajo iz občin Pomurja oziroma občin, s katerimi ima podjetje sklenjene koncesijske pogodbe za obdelavo določenih vrst komunalnih odpadkov (območje UE Ormož in območje UE Lenart). K temu se glede na prej zapisano prištevajo tudi obdelave odpadkov iz drugih območij, ki jih podjetje obdeluje na istih napravah kot odpadke iz območja regije z namenom, da se kapacitete instaliranih naprav boljše izkoristijo in se na ta način tudi zagotovi v poročilih, ki jih vsako leto občine, kot investitorji, moramo pošiljati evropskim inštitucijam, upravičenost izgradnje takšnih kapacitet teh objektov in naprav. Z upoštevanjem tudi teh prihodkov med izvirne prihodke podjetja pa je podjetje v letih 2015 do 2018, večino kapacitet izgrajenih naprav (leta 2015: 97 %, leta 2016: 99 %, leta 2017: 99%, leta 2018: 95%) uporabilo za ravnanje z odpadki. Glede na navedeno smo prepričani, da javno podjetje ne opravlja prevelik delež komercialne dejavnosti in ne krši pravil predpisov Evropske unije in Zakona o gospodarskih javnih službah ter Zakona o javno zasebnem partnerstvu, saj je potrebno vsebino obravnavati tudi z vidika sprejetih zavez občin v zvezi z izgradnjo javne infrastrukture. Javno podjetje, po našem mnenju, kot javni subjekt in osrednja institucija na področju ravnanja z odpadki v regiji, zelo uspešno, poleg okoljskih ciljev, ki so pri odločitvi za izgradnjo regijskega centra in ustanovitve javnega podjetja, bili najpomembnejši za občine ustanoviteljice in investitorke tega projekta, izvaja tudi del socialne politike, saj z zaposlitvijo kapacitet ustvarja več delovnih mest in s tem možnost zaposlitve ljudem, ki so težko zaposljivi (bivši delavci Mure), kar je izjemnega pomena, ob tem pa s temi zaposlitvami ne obremenjuje cene javnih storitev obdelave in odlaganja odpadkov, temveč jih celo znižuje.

Ob sprejemu odloka o ustanovitvi javnega podjetja so občine ustanoviteljice določile javno podjetje kot subjekt, ki bo skladno z Zakonom o gospodarskih javnih službah izvajal

dejavnosti obveznih občinskih gospodarskih javnih služb odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, prav tako so javno podjetje pooblastile tudi za izvajanje drugih dejavnosti na področju ravnanja z odpadki (z izjemo javne službe zbiranja odpadkov, ki je v nekaterih občinah organizirana drugače), temu ustrezno je podjetje za izvajanje teh dejavnosti tudi registrirano. Menimo, da podjetje izpolnjuje pogoje gospodarske odvisnosti in neposrednega izvajanja dejavnosti za občine ustanoviteljice, ne glede na to, da s svojim poslovanjem širi dejavnost tudi na področja izven regije, saj s tem skrbi za stabilno finančno poslovanje in boljšo izkoriščenost kapacitet že izgrajene gospodarske javne infrastrukture.

Priloge:

- Prihodki Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.

S spoštovanjem.



dr. Aleksander JEVŠEK

ZUPAN

Posredovano:

- naslovníku.

Vložiti: v zadevo.

	2015	2016	2017
	2.839.929,68 €	2.920.057,77 €	3.152.328,77 €
Javna služba obdelave in odlaganja			
Prihodki od obdelave Pomurje MKO in KO	1.439.084,35 €	1.657.996,20 €	1.756.285,38 €
Prihodki od obdelave Ormož, Lenart MKO in KO	68.111,16 €	13.892,00 €	130.991,44 €
<b>Skupaj obdelava</b>	<b>1.507.195,51 €</b>	<b>1.671.888,20 €</b>	<b>1.887.276,82 €</b>
Prihodki od odlaganja ostankov po obdelavi MKO in KO Pomurje	1.181.862,78 €	1.103.765,90 €	1.018.282,65 €
Prihodki od odlaganja ostankov po obdelavi MKO in KO Ormož, Lenart	30.737,35 €	5.374,94 €	65.110,46 €
Prihodki od odlaganja drugih odpadkov izven MKO in KO iz Pomurja	120.134,04 €	139.028,73 €	181.658,84 €
<b>Skupaj odlaganje</b>	<b>1.332.734,17 €</b>	<b>1.248.169,57 €</b>	<b>1.265.051,95 €</b>
	1.481.136,39 €	1.761.139,52 €	1.260.595,94 €
Obdelava -sortiranje embalaže iz območja Pomurja			
Prihodki od DROE za embalažo Pomurje -sortiranje (mešana embalaža, steklo, papir,...)	333.588,05 €	327.664,57 €	391.020,90 €
Prihodki od prodaje izsortiranih materialov od embalaže Pomurje	917.736,46 €	1.228.454,95 €	727.795,84 €
Prihodki od prodaje izsortiranih materialov od MKO Pomurje	229.811,88 €	220.020,00 €	141.779,20 €
Obdelava BIO odpadkov in in biata iz CN iz območja Pomurja	374.875,47 €	415.217,25 €	447.321,29 €
Prihodki od BIO Pomurje	335.458,92 €	233.377,31 €	233.291,73 €
Prihodki od Biata Pomurje	39.416,55 €	181.839,94 €	214.029,56 €
Skupaj storitve v skladu z Investicijskim programom za izgradnjo RCERO Pomurje (1+2+3)	4.695.941,54 €	5.111.414,55 €	4.860.246,01 €
Delež prihodkov od storitev po Invest. Programu v celotnih prihodkih	75,44%	68,13%	62,40%
Prihodki od zbiranja Pomurje	94.192,68 €	150.858,97 €	191.662,52 €
Drugi prihodki povezani z dejavnostjo CEROP d.o.o.(zavarovanje, obresti, subvencije za zaposlene, pranje, časovno ra	241.735,24 €	209.366,31 €	169.735,52 €
<b>Skupaj prihodki od IJS zbiranja in drugi prihodki</b>	<b>335.927,92 €</b>	<b>360.225,28 €</b>	<b>361.398,04 €</b>
Skupaj izvirni prihodki iz dejavnosti CEROP d.o.o. (1+2+3+4)	5.031.869,46 €	5.471.639,83 €	5.221.644,05 €
Delež izvirnih prihodkov CEROP d.o.o. v vseh prihodkih	80,83%	72,93%	67,04%
Storitve sortiranja odpadkov in priprave RDF za sežig iz odpadkov drugih območij v Sloveniji	1.027.650,74 €	1.954.549,35 €	2.456.917,02 €
Delež storitev obdelave odpadkov izven območja Pomurja	16,51%	26,05%	31,54%
Ostali prihodki (prodaja stanovanj, ....)	165.611,34 €	76.802,64 €	110.426,37 €
Delež ostalih prihodkov	2,66%	1,02%	1,42%
<b>SKUPAJ VSI PRIHODKI</b>	<b>6.225.131,54 €</b>	<b>7.502.991,82 €</b>	<b>7.788.987,44 €</b>

1.

2.

3.

4.

5.

6.

A

B

A+B+C

2018	
3.407.599,79 €	
1.802.618,72 €	
284.855,98 €	
<b>2.087.474,70 €</b>	
1.021.886,76 €	
150.585,42 €	
147.652,91 €	
<b>1.320.125,09 €</b>	
1.162.515,28 €	
338.296,00 €	
734.258,55 €	
89.960,73 €	
515.129,81 €	
264.389,63 €	
250.740,18 €	
5.085.244,88 €	
65,56%	
180.921,29 €	
201.640,36 €	
382.561,65 €	
5.467.806,53 €	
70,49%	
1.908.520,16 €	
24,61%	
380.076,36 €	
4,90%	
7.756.403,05 €	







ŽUPAN

Številka: 060-0004/2019-22

Datum: 21.10.2019

REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE  
Slovenska cesta 50  
1000 Ljubljana

**ZADEVA:** odgovor na zaprosilo za predložitev podatkov

**ZVEZA:** vaš dopis – Zaprosilo za predložitev podatkov, številka 321-3/2018/27,  
z dne 14.10.2019

**Spoštovani !**

V skladu s prejetim zaprosilom za predložitev podatkov, številka 321-3/2018/27, z dne 14.10.2019, vam pošiljamo odgovore na vprašanja ter razpoložljivo dokumentacijo :

1. Glede predloga za oblikovanje skupine predstavnikov občin, ki bi zastopala občine na neformalnem zaključnem sestanku:

Mestna občina Murska Sobota se strinja s predlogom, da bi bil sestanek izveden na sedežu občine v Murski Soboti. Preostalih občinam ustanoviteljicam smo posredovali predlog za oblikovanje skupine, katere člani bi bili predstavniki občin: Mestne občine Murska Sobota, Občina Lendava, Občine Gornja Radgona, Občine Beltinci, Občine Puconci in Občine Radenci. Vse ostale občine smo kontaktirali in se s tem predlogom strinjajo.

2. Glede točke 2 vašega dopisa, v katerem navajate:

*V odgovoru na naše zaprosilo za predložitev podatkov z dne 26. 9. 2019 je večina občin ustanoviteljic javnega podjetja CEROP navedla smiselno podobno, in sicer da so se načrtovane investicije javnega podjetja CEROP posredno ali neposredno nanašale na izvajanje politike na področju ravnanja z odpadki. Prosimo predložite dokumentacijo (sklepi občinskega sveta ali druga odločitev občine, splošni akti občine, strateški dokumenti občine, ipd.), v katerih je vsebinsko opredeljena politika občine glede ravnanja z odpadki, ki jo javno podjetje CEROP uresničuje z investicijami v: nakup in obnovo Medgeneracijskega središča Murska Sobota, nakup poslovnega deleža v gospodarski družbi MENS.ANA, socialno podjetje d. o. o. - so. p. in izpostave v Občini Križevci pri Ljutomeru in Sveti Jurj ob Ščavnici. Predložite tudi dokumentacijo, iz katere izhaja opredelitev (pooblastilo javnemu podjetju CEROP, pogodba, drugi dogovori, ipd.), da to občinsko politiko izvaja prav javno podjetje CEROP.*

**Odgovor:**

Ustanoviteljske pravice vseh občin ustanoviteljic javnega podjetja, so bile v skladu z 2. členom Odloka o ustanovitvi javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o. (Uradni list RS, št. 34/08, 54/09 in 67/10, v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) in v skladu z 2. členom Pogodbe o ustanovitvi Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o. prenesene na Svet ustanoviteljic, ki je organiziran kot skupni organ občin za izvrševanje ustanoviteljskih pravic in za usklajevanje odločitev v zvezi z zagotavljanjem javnih služb. Člani Sveta ustanoviteljic so praviloma župani ali po njihovem pooblastilu drugi predstavniki občine, člani skupščine, kot organa družbe pa so prav tako tudi praviloma župani. Svet ustanoviteljic in skupščina sprejemata vse pomembne odločitve v zvezi s poslovanjem javnega podjetja, tudi vsakoletni poslovni načrt podjetja, v katerem so opredeljene vse investicije in s tem povezan razvoj in širitev dejavnosti podjetja.

Mestna občina je enako, kot vse ostale občine ustanoviteljice, prejela gradiva pred sprejemom in potrditvijo na Svetu ustanoviteljic ter skupščini, proučila jih je strokovna služba, kasneje pa je bil o tem seznanjen tudi mestni svet.

Poslovanje CEROP d.o.o. je bilo večkrat podrobno predstavljeno mestnemu svetu z uvrstitvijo točke na dnevni red, pred obravnavo pa se je članom mestnega sveta posredovalo gradivo in sicer letno poročilo ter poslovni načrt. Direktor javnega podjetja je poslovanje CEROP d.o.o. tudi ustno predstavil na mestnem svetu.

**Prilagam:**

- gradivo za 5. Sejo mestnega sveta Mestne občine Murska Sobota z dne 11.5.2015, k točki 11 in sklep mestnega sveta z dne 21.5.2015, da se je seznanil z Letnim poročilom za leto 2014 in Poslovnim načrtom za leto 2015 javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.,
- gradivo za 14. Sejo mestnega sveta Mestne občine Murska Sobota z dne 20.6.2016, k točki 6 in sklep mestnega sveta z dne 30.6.2016, da se je seznanil z Letnim poročilom za leto 2015 in Poslovnim načrtom za leto 2016 javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.,
- gradivo za 23. sejo mestnega sveta Mestne občine Murska Sobota z dne 1.9.2017 (mestni svet sklepa o tem ni sprejel, ker je bila obravnava te točke umaknjena v skladu s poslovníkom),
- gradivo za 3. izredno sejo mestnega sveta Mestne občine Murska Sobota z dne 20.2.2017 in sklep mestnega sveta z dne 2.3.2017, s katerim se je župana Mestne občine Murska Sobota g.dr. Jevška pooblastilo, da na skupščini družbe glasuje proti sklepu o nakupu kapitalске naložbe – 60 % deleža podjetja Murski val d.o.o.

Mestni svet ob obravnavah letnih poročil in poslovnih načrtov, ki so vsebovala tudi načrtovane investicije v centre ponovne uporabe, temu izrecno ni nasprotoval.

**3. Glede točke 3 vašega dopisa, v katerem navajate:**

*Iz odgovorov smiselno izhaja tudi, da naj bi javno podjetje CEROP izvajalo del socialne politike, saj z zaposlitvijo kapacitet ustvarja več delovnih mest in s tem možnost zaposlitve ljudi, ki so težko zaposljivi. Prosimo predložite dokumentacijo (sklepi občinskega sveta ali druga odločitve občine, splošni akti občine, strateški dokumenti občine, ipd.), v katerih je vsebinsko opredeljena ta občinska socialna politika, ki jo javno podjetje CEROP neresničuje. Predložite tudi dokumentacijo, iz katere izhaja opredelitev (pooblastilo javnemu podjetju CEROP, pogodba, drugi dogovori, ipd.), da to občinsko politiko izvajajo prav javno podjetje CEROP.*

Odgovor:

Z investicijskimi vlaganji v Center ponovne uporabe (nakup in obnovo uničenih objektov nekdanje »družbene prehrane«) je bil dan prispevek k zmanjšanju količin odpadkov, kar je tudi ena od nalog javnega podjetja. CEROP je po odloku o ustanovitvi in družbeni pogodbi namreč upravičen izvajati poleg dejavnosti javnih služb, še vse druge posle, ki so potrebne za njegov obstoj oziroma ki pripomorejo k izvajanju gospodarske javne službe, ne pomenijo pa neposrednega opravljanja dejavnosti. Tudi vsebine, ki se izvajajo v Centru ponovne uporabe, lahko štejemo kot del raziskovalne dejavnosti na področju ravnanja z odpadki, saj je namreč CEROP po družbeni pogodbi registriran tudi za dejavnosti raziskav in razvojnih dejavnosti na področju biotehnologije, drugih področjih naravoslovja in tehnologije ter nenazadnje tudi na področju družboslovja in humanistike.

V to spada tudi soustanovitev socialnega podjetja Mensana socialno podjetje d.o.o., ki izvaja predvsem tržno manj zanimive dejavnosti, z vidika sociale pa te nedvomno veliko pomenijo za občine, saj je v njih našlo zaposlitev veliko posameznikov, ki bi sicer ostali brez zaposlitev na plečih državnega in občinskega proračuna.

Mestni svet Mestne občine Murska Sobota, razen zgornjih sklepov, ki se nanašajo na seznanitev s poslovnim načrtom in letnim poročilom, ni sprejel drugih posamičnih sklepov ali odločitev, v katerih bi bila vsebinsko opredeljena konkretna občinska politika na področju ravnanja z odpadki in socialna politika, ki jo uresničuje CEROP d.o.o. Vendar pa je potrebno navesti, da ima Mestna občina Murska Sobota sprejeto **Trajnostno urbano strategijo (TUS), katero je sprejel Mestni svet Mestne občine Murska Sobota na 12.seji, dne 14.4.2016.** TUS je javno objavljen in dosegljiv na spletni strani mestne občine (<https://www.murska-sobota.si/sites/default/files/datoteke/Trajnostna%20urbana%20strategija%20Mestne%20ob%C4%8Dine%20Murska%20Sobota.pdf>). Gre za strateški dokument, ki predstavlja vizijo razvoja Mestne občine Murska Sobota v obdobju od leta 2014 – 2022. TUS določa 10 pomembnih strateških ciljev, eden izmed njih je tudi cilj 5: **nič odpadkov.**

TUS na strani 99 določa, da je potrebno nujno sprejeti naslednje ukrepe:

- zbiranje bioloških odpadkov in kompostiranje ostankov hrane. Še vedno se vse preveč ostankov hrane znajde med ostalimi odpadki. Kompostiranje še ni dovolj razširjeno;
- nujno bo potrebno razviti program, ki bo umaknil odpadke, ki se jih lahko reciklira iz mešanice odpadkov (steklo, papir, plastika, tekstil, les itd.) in najti programe ponovne uporabe;
- spodbujanje uporabe recikliranih proizvodov;
- **razvoj programov oz. projektov recikliranja in ponovne uporabe – lahko model socialnega podjetništva.**

V TUS-u je tako zajeta pomembna ugotovitev, da bo mesto Murska Sobota moralo s kombinacijo izobraževanja, osveščanja in sodelovanja s krajevnimi skupnostmi spremeniti odnos prebivalcev do okolja in zmanjšati količine odpadkov, ki jo pridelajo, **sočasno pa podpreti ideje o reciklaži in ponovni uporabi odpadkov.**

S sprejemom TUS se je torej mestni svet opredelil tudi do politike ponovne uporabe odpadkov in sicer na način uvedbe projektov recikliranja v povezavi s socialno politiko.

Odlok o ustanovitvi določa, da imajo občinski sveti pravico do mnenja v zvezi z odločitvami Sveta ustanoviteljic in skupščine. Občinski sveti so svojo lastno pristojnost, odločati o bistvenih vprašanjih, ki se nanašajo na poslovanje CEROP, prenesli na ta organa, pridržali so si le pravico do mnenja. V kolikor bi vzdržalo stališče, da o poslovanju ali konkretnih naložbah na področju ravnanja z odpadki javnega podjetja odločajo občinski sveti, bi to privedlo do situacije, da bi bilo sprejemanje odločitev, ki se nanašajo na poslovanje CEROP, praktično nemogoče, saj to pomeni 27 potencialno različnih odločitev občinskih svetov in zato verjetno do konsenza o konkretnih vprašanjih ali poslovnih odločitvah sploh ne bi moglo priti. Redno poslovanje CEROP bi bilo podvrženo tudi različnim političnim interesom, kar z vidika upravljanja javnega podjetja ni primerno.

Zato je z vidika rednega poslovanja CEROP d.o.o. pomembno, da župani (ali njihovi pooblaščenca) preko Sveta ustanoviteljic in skupščine, uresničujejo politiko ravnanja z odpadki ali tudi druge politike na način, da so najboljše zaščiteni in zasledovani javni (občinski) interesi, občinski sveti pa na izvrševanje te politike **podajajo** zgolj mnenja ali usmeritve.

S spoštovanjem.

dr. Aleksander JEVŠEK

ŽUPAN



Posredovano:

- naslovniku, s prilogami, kot v tekstu.

Vložiti: v zadevo.



**ŽUPAN**

Številka: 060-0004/2019- 26 (11)  
Datum: 19.06.2020

**RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE**  
Slovenska cesta 50  
1000 Ljubljana

**Zadeva: Posredovanje razlogov in pojasnil na strani Mestne občine Murska Sobota za izpodbijanje revizijskih razkritij**

**Zveza: Osnutek revizijskega poročila – poslovanje javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci, št. 321-3/2018/38 z dne 5. junija 2020**

Spoštovani !

Skladno z vašim dopisom – vabilom na razčistiščevalni sestanek, št. 321-3/2018/39 z dne 5.6.2020, vam v nadaljevanju, v danem roku, posredujemo navedbo razlogov in pojasnila za izpodbijanje revizijskih razkritij, s strani Mestne občine Murska Sobota.

**K točki 2.4.1.c:** Ureditev izvrševanja ustanoviteljskih pravic občin ustanoviteljic kot nosilk oblasti v razmerju do javnega podjetja CEROP v odloku o ustanovitvi javnega podjetja CEROP z načinom odločanja na svetu ustanoviteljic o posebnih pogojih za izvajanje dejavnosti GJS, zagotavljanju in uporabi javnih dobrin in cenah storitev GJS, ki ne temelji na enakovredni moči vseh občin ustanoviteljic, ni v skladu z javnopravno naravo teh regulatornih upravičenj. Glede na to , da je svet ustanoviteljic organ občin ustanoviteljic, na katerem izvršujejo tudi svoje javnopravne ustanoviteljske pravice v razmerju do javnega podjetja CEROP kot nosilke javne oblasti, ne pa kot imetnice poslovnih deležev v javnem podjetju CEROP, se občine ustanoviteljice ne bi smele odpovedati pravici, da (vsaj) enakopravno soodločajo glede pogojev izvajanja GJS in cen na svojem območju, zato bi moralo biti odločanje na sejah sveta ustanoviteljic v zvezi z izvajanjem teh regulatornih upravičenj urejeno tako, da imajo vse občine ustanoviteljice enak delež glasov.

**in k zahtevi za predložitev odzivnega poročila, v katerem mora 27 občin ustanoviteljic Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o. izkazati, da so pripravile predloge sprememb odloka in pogodbe o ustanovitvi javnega podjetja CEROP in načrt aktivnosti (z navedbo rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb) za njihovo sprejetje tako, da bosta odlok in pogodba**

*določala soodločanje občin ustanoviteljic na svetu ustanoviteljic o posebnih pogojih za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb, zagotavljanju in uporabi javnih dobrin in cenah storitev gospodarskih javnih služb tako, da ima vsaka občina ustanoviteljica enak delež glasov;*

Z razkritjem in zahtevo za predložitev odzivnega poročila se v tem delu ne strinjamo.

Osnova za določitev osnovnega kapitala občin ustanoviteljic v javnem podjetju CEROP, je bil dogovor, kot je vsebovan v 5. členu Medobčinske pogodbe o sofinanciranju izgradnje in obratovanja regijskega centra »Zbirno-sortirni center za odpadke Puconci«, z dne 14.6.2002, kjer je bil dogovorjen ključ za financiranje skupne investicije občin in sicer sta se uporabila dva kriterija - količina odpadkov in število prebivalcev na območju posamezne občine, ki se upoštevata enakovredno, vsak v višini 50%.

Ta ključ, dogovorjen in uporabljen za investicijo, je bil uporabljen tudi kasneje kot osnova za določitev kapitalskega deleža oziroma osnovnega kapitala posamezne občine kot družbenika ob ustanovitvi družbe (d.o.o.), zastopanost posamezne občine v skupščini in na svetu ustanoviteljic po ustanovitvenem aktu CEROP je torej enaka, kot je bil določen ključ ob izvedbi investicije v zbirno-sortirni center.

Tako na skupščini, kot na svetu ustanoviteljic, imajo vse občine, ne glede na delež oz. število glasov, ki jih imajo, možnost sporočiti svoje stališče in podajati predloge k vsem točkam dnevnega reda. To svojo pravico in dolžnost pa so vse občine, tudi manjše, tudi dejansko uveljavljale.

Pristojnost vsake občine je, da samostojno odloča o cenovni politiki izvajanja javnih gospodarskih služb, kot nosilka oblastne funkcije. Kadar nastopa več občin v vlogi nosilk oblasti skupaj, v enotnem organu, kot je svet ustanoviteljic, ni nepomembno, kakšen delež prebivalstva ali občanov zastopa posamezna občina, preko svojih glasov. Enakopravno odločanje občin na način, da bi v svetu ustanoviteljic imela vsaka občina po en glas (27 občin), bi pomenilo, da ima enako veljavo glas napr. občine Kobilje z 559 občani in Mestna občina Murska Sobota z 18.734 občani. Posledično to pomeni, da večje občine s tem izgubljajo avtonomijo pri odločanju in določanju cenovne politike, manjše pa dobijo večji vpliv, kot bi jim to pripadal, v kolikor bi imela napr. vsaka občina samostojno javno službo, organizirano samo na svojem območju. Interes Mestne občine Murska Sobota kot občine z največjim številom občanov je, da ohrani možnost ključnega odločanja pri cenovni politiki oziroma sploh pri odločanju na svetu ustanoviteljic, saj take odločitve tudi zadevajo največje število uporabnikov javne službe glede na prebivalstvo občin, zato je potrebno, da število glasov ostane takšno, kot je sedaj, torej po kapitalskem deležu, katerega osnova je bil dogovorjen ključ med občinami.

Določba 61. 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 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE) sicer izrecno ne določa način sprejemanja odločitev na svetu ustanoviteljic, določeno je zgolj, da občinski sveti občin ustanovijo za uresničevanje ustanoviteljskih pravic in za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb svet ustanoviteljic, ki ga sestavljajo župani in da akt o ustanovitvi sveta ustanoviteljic mora določati njegove naloge, organizacijo dela in način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami.

Vendar pa v nadaljevanju Zakon o lokalni samoupravi v 86.členu določa možnost, da občine (dve ali več) zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov z aktom o ustanovitvi ustanovijo enonamensko ali večnamensko zvezo občin, ki je oseba javnega prava, pri tem pa v svetu, ki ga sestavlja določeno število predstavnikov občinskih svetov občin ustanoviteljic, določijo kot

delež glasov posameznih predstavnikov občin tolikšen delež glasov, kot ima prebivalcev v razmerju do števila prebivalcev vseh občin, vključenih v zvezo, če z aktom o ustanovitvi zveze ni določeno drugače.

Javne službe, ki so v pristojnosti lokalnih skupnosti, se lahko organizirajo tudi v obliki javnih zavodov, kar velja predvsem za javne službe na področju zdravstva, socialnega varstva, kulture itd., torej za negospodarske javne službe. Občine lahko ustanovijo skupen javni zavod in določijo kriterije za sprejemanje skupnih odločitev občin, na organih upravljanja (sveč zavoda). V primeru izvajanja lekarniške dejavnosti tako Zakon o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS, št. 85/16), v 27. členu izrecno določa, da ima vsaka občina ustanoviteljica javnega zavoda pravico in dolžnost v skupnem javnem zavodu zagotavljati izvajanje lekarniške dejavnosti na svojem območju ter sodelovati pri upravljanju javnega zavoda v sorazmerju s številom svojih prebivalcev.

V obeh primerih izvajanja javnih služb (gospodarskih javnih služb varstva okolja in negospodarskih javnih služb) gre za podobno oblastno izpolnjevanje zakonitih pristojnosti občin v določanju cenovne politike in o drugih pomembnih vprašanih javnega zavoda ali javnega podjetja, zato ni nobene potrebe, da se pri svetih ustanoviteljic v javnih podjetjih določa drugačna zastopanost občin, kot je to pri svetih zavodov v javnih občinskih zavodih, kjer je ustanoviteljic več občin. Še posebej je to pomembno zato, ker bi občina, v kolikor ne bi vstopila v skupno podjetje, imela sama pristojnost določati cenovno politiko za svoje občane, sedaj pa bi v primeru enakega glasu vseh občin, se ta pristojnost občini dejansko skrčila in omogočila, da imajo druge, predvsem manjše občine, večji vpliv na skupno cenovno politiko, kot bi jim to pripadalo.

**K točki 2.4.3.1.a:** *Občine ustanoviteljice v okviru svojih pristojnosti pri upravljanju javnega podjetja CEROP niso zagotovile, da bi javno podjetje CEROP pretežni del svojih dejavnosti izvajalo za izpolnitev nalog, ki so mu jih podelile. Občine ustanoviteljice so bile seznanjene s tem, da je javno podjetje CEROP v obdobju od leta 2015 do leta 2018 svoje poslovanje usmerjalo v pridobivanje vedno večjega deleža prihodkov z izvajanjem dejavnosti za zunanje naročnike, ne pa za izvajanje GJS ravnanja s komunalnimi odpadki za občine ustanoviteljice, pa so kljub temu vsako leto potrdile poslovne načrte elaborate javnega podjetja CEROP.*

**In k priporočilu:** *občinam ustanoviteljicam priporočamo, naj obravnavajo analizo javnega podjetja CEROP glede pravnih in dejanskih možnosti prevzema izvajanja GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov za vse občine ustanoviteljice in sprejmejo odločitev upoštevanje dejstvo, da konec revizijskega obdobja javno podjetje CEROP ni izpolnjevalo pogoja gospodarske odvisnosti za neposredno sklenitev pogodbe o izvajanju teh storitev brez izvedbe ustreznega postopka, katerega del je tudi javni razpis.*

V Mestni občini Murska Sobota izvaja gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov izbrani koncesionar, družba Saubermacher – Komunala Murska Sobota d.o.o., dejavnost pa izvaja na podlagi podeljenih koncesij še v preostalih 11 občinah družbenicah. Skupaj imajo občine 50 % delež, preostali 50 % kapitalski delež je v lasti Saubermacher Slovenija d.o.o. Družba redno vplaga v razvoj dejavnosti, tako v smislu učinkovitega ravnanja z odpadki, kot tudi v razvoj kadra in osnovnih sredstev. Družba je v letu 2019 imela 54 zaposlenih in 4.399.029 EUR letnega prometa, posluje z dobičkom, uveljavlja napredne pristope v izvajanju javne službe. Splošna ugotovitev vseh občin družbenic, jasno izražena na skupščinah družbe, je, da družba opravlja gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov zelo dobro in učinkovito.

Koncesija je bila na območju Mestne občine Murska Sobota, podeljena družbi Saubermacher – Komunala d.o.o., v letu 2014, na podlagi Odloka o načinu izvajanja obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov na območju Mestne občine Murska Sobota (Uradni list RS, št. 80/13 in 46/19) in Odloka o podelitvi koncesije za izvajanje obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov na območju Mestne občine Murska Sobota (Uradni list RS, št. 3/14 in 46/19). Mestna občina v tem času pripravlja javni razpis za novo obdobje izvajanja koncesije.

Prenos izvajanja dejavnosti GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov na javno podjetje CEROP ima vpliv na sprejete odloke občine, ki sedaj opredeljujejo to javno službo in jih bo potrebno posledično spremeniti na mestnem svetu. V tem vidimo ključne ovire, saj bo prenos izvajanja GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov bistveno težaven v primeru, da se mestni svet jasno opredeli (sprejme svojo politično odločitev), da izvajanje GJS zbiranja odpadkov ostane v dosednji obliki, torej v obliki izvajanja koncesije.

Mestna občina zato Računskemu sodišču predlaga, da v revizijskem poročilu oblikuje priporočilo, ki bo upoštevalo tudi druge možnosti zagotovitve gospodarske odvisnosti družbe CEROP na način, da občine lahko, v primeru, da se izkaže predlog o prenosu izvajanja GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov kot neizvedljiv, zagotovijo gospodarsko soodvisnost oziroma pogoje in house razmerja tudi na drug način, napr. s sklenitvijo **horizontalnih ali pogodbenih razmerij** z ostalimi občinami, kjer CEROP izvaja gospodarske javne službe ali druge dejavnosti in te občine niso soustanoviteljice javnega podjetja. Javno podjetje CEROP naj tako, poleg priprave analize o prenosu GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, pripravi tudi analizo, ki bo vključevala izračune o izpolnjevanju gospodarske soodvisnosti v primeru, ko vse občine sklenejo horizontalna pogodbeno razmerja za vse dejavnosti, ki jih CEROP v občinah za njih izvaja.

Prav tako je potrebno, da se v revizijskem poročilu navedejo roki, v katerih bodo občine dolžne sprejeti ustrezne odločitve, kot bo to izhajalo iz pripravljene analize CEROP. Tudi če bodo občine potrdile rezultate analize oziroma na nek način sprejele predloge javnega podjetja CEROP, na kakšen način se naj zagotovi gospodarska soodvisnost, bo sprejem ustreznih odločitev – sprejem odlokov na mestnem svetu oz. občinskih svetih vseh 27 občin soustanoviteljic (vse občine ustanoviteljice CEROP bodo posledično morale z odloki spremeniti način izvajanja javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov) potekal kar nekaj časa, zato je primerno, da Računsko sodišče določi rok za zagotovitev pogoja in house, na kakršen koli način, ki naj ne bo krajši od dveh let od datuma izdelave predmetne analize.

Ob tem pa opozarjamo še na po našem mnenju manjkajoči vidik iz osnutka revizijskega poročila, ki se nanaša na samo investicijo v izgradnjo objektov centra za ravnanje z odpadki, ki se je pričela že v letu 2008. V investicijski dokumentaciji, ki so jo pripravile in potrdile vse občine sedaj solastnice CEROP, je navedena predpostavka, da se bodo v okviru tega regijskega centra obdelovali vsi odpadki, ki nastajajo na območju Pomurske regije, ker je bil eden bistvenih pogojev Ministrstva za okolje in prostora glede upravičenosti izvedbe investicije in upravičenosti do sofinanciranja s strani evropskih skladov, prav zadostna ali potrebna zasedenost kapacitet objektov. Iz tega razloga so občine na sejah sveta ustanoviteljic in skupščine zasledovale tudi cilj, da bi bile kapacitete regijskega centra kar najbolj optimalno izkoriščene. V tem smislu je bil podan predlog javnega podjetja, da se v objektih in napravah, ki so namenjene za obdelavo odpadkov obdelajo tudi odpadki izven območja regije in s tem doseže boljša izkoriščenost kapacitet, s tem pa se tudi posledično izboljšuje ekonomski položaj javnega podjetja, kar je z gospodarskega vidika upravičeno in smotno.



**K točki 2.4.3.2.a :** *Občine ustanoviteljice v okviru svojih pristojnosti pri upravljanju in nadzoru nad poslovanjem javnega podjetja CEROP niso zagotovile, da družba ne bi načrtovala in izvajala investicij, ki bi ogrožale izvajanje storitev GJS, in da tveganja poslovanja na trgu ne posežejo v izvajanje GJS. Kljub temu, da so si občine ustanoviteljice z opredelitvijo pristojnosti skupščine javnega podjetja CEROP zagotovile vpliv na obseg in vrsto opravljanja tržnih dejavnosti in investicij javnega podjetja CEROP, niso imele vnaprej opredeljenih kriterijev, po katerih bi določale poslovno politiko javnega podjetja CEROP glede izvajanja tržnih dejavnosti ter odločale o investicijah v pretežno tržne dejavnosti. Občine ustanoviteljice so bile predhodno obveščene o tržni naravi načrtovane investicije v Medgeneracijsko središče Murska Sobota. Kljub neustrezni investicijski dokumentaciji in pomanjkljivim pojasnilom poslovanja javnega podjetja CEROP so občine ustanoviteljice s sprejemom vseh poslovnih načrtov – elaboratov v obdobju od leta 2015 do leta 2018 na sejah skupščine javnega podjetja odobrile investicijo v pretežno tržne dejavnosti, glede katere je v času sprejemanja odločitve obstajalo tveganje, da ga javno podjetje CEROP ne bo sposobno financirati iz razpoložljivih lastnih sredstev, kar bi lahko povzročilo dvig cen GJS ravnanja s komunalnimi odpadki, prelivanja sredstev iz dejavnosti GJS ali celo ogrozilo obstoj javnega podjetja CEROP, kar bi lahko posledično povzročilo potrebo po dokapitalizaciji javnega podjetja CEROP s strani občin ustanoviteljic. Hkrati so občine ustanoviteljice s potrditvijo nameravane porabe zbranih sredstev od najemnine za infrastrukturo CEROP za investicijo v nakup, gradnjo oziroma vzdrževanje stvarnega premoženja, ki ni v lasti občin ustanoviteljic v okviru potrjevanja poslovnih načrtov-elaboratov za leta od 2015 do 2018 dopustile nenamensko rabo proračunskih sredstev občin ustanoviteljic v nasprotju s prvim in drugim odstavkom 80. člena ZJF, ki določa, da je najemnina od oddaje stvarnega premoženja občin v najem prihodek proračuna občine, ki je lastnik premoženja ter da se najemnina za občinsko stvarno premoženje lahko uporabijo samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine.*

**in k priporočilu:** *na seji skupščine ali seje sveta ustanoviteljic v okviru svojih pristojnosti na podlagi analize javnega podjetja odločile o možnosti odprodaje premoženja, povezanega z Medgeneracijskim središčem Murska Sobota.*

Z investicijskimi vlaganji v Medgeneracijski center oz. Center ponovne uporabe, v nakup in obnovo dotrajanih objektov nekdanje »družbene prehrane« oz. v izgradnjo novega objekta, je bil narejen vsekakor prispevek k drugačnemu, bolj okoljsko in družbeno sprejemljivemu ravnanju z odpadki oz. ravnanju z še uporabnimi predmeti in materiali na način, da ti ne postanejo odpadki.

Mestna občina je Računskemu sodišču posredovala strateški dokument – Trajnostna urbana strategija Mestne občine Murska Sobota (TUS), iz katerega je razvidna pomembna ugotovitev, da bo moralo mesto Murska Sobota, s kombinacijo izobraževanja, osveščanja in sodelovanja s krajevnimi skupnostmi spremeniti odnos prebivalcev do okolja in zmanjšati količine odpadkov, ki jih pridelajo, sočasno pa podpreti ideje o reciklaži in ponovni uporabi odpadkov, tudi s kombinacijo ali modeli socialnega podjetništva. S sprejemom TUS se je torej mestni svet že opredelil do politike ponovne uporabe odpadkov in sicer na način uvedbe projektov recikliranja v povezavi s socialno politiko.

Mestna občina, kakor tudi preostale občine, ki so podprle investicijo v Center ponovne uporabe v Murski Soboti, so bile prepričane v dobre namene javnega podjetja in so verjele v predloge za izvedbo investicije, predstavljene s strani CEROP, ki so bili ključno usmerjeni v socialno problemsko področje v pomurski regiji, v povezavi z okoljskimi cilji preprečevanja odpadkov. Kot tržni segment je bila s strani CEROP prikazana zgolj izgradnja stanovanj v objektu, ki je bila načrtovana izključno zaradi ekonomičnejšega finančnega pokritja investicije, drugače pa je bil celoten projekt zasnovan na ciljnih socialne in ponovne uporabe odpadkov, ki jih zasleduje tudi zgoraj navedeni strateški akt mestne občine.

Prodaja preostalega nepremičnega premoženja, ki še ni odprodano v objektu Medgeneracijski center, bo verjetno po našem mnenju težko izvedljiva, vsaj v tistem delu, kot te prostore uporablja družba Mensana d.o.o., so.p. Socialna podjetja že po svoji naravi niso visoko profitabilna, običajno zaposlujejo težko zaposljive kategorije občanov in večinoma opravljajo dejavnosti, ki tudi niso dohodkovno učinkovite, še posebej če so te povezane s ponovno uporabo dobrin. Odprodaja tega dela objekta družbi Mensana ali katemu drugemu socialnemu podjetju tako ni zelo verjetna. V analizi bo sicer javno podjetje CEROP moralo prikazati možnosti odprodaje premoženja, povezanega z Medgeneracijskim središčem Murska Sobota, vendar je utemeljeno pričakovati, tudi zaradi zelo nerazvitega trga z nepremičninami v regiji, da premoženja ne bo možno prodati niti drugim poslovnim subjektom. Računskemu sodišču zato predlagamo, da priporočilo v tem delu dopolni na način, da se premoženje, v kolikor ga ne bo možno prodati, s strani javnega podjetja brezplačno prenese na občine ustanoviteljice, ki lahko z njim uresničujejo socialno politiko občine in politike na področju zmanjševanja odpadkov. Prav tako bi bilo primerno tudi, da občine možnosti uresničevanja socialne in okoljske politike na področju ponovne uporabe odpadkov ustrezno vnesejo v občinske akte (odloke) in s tem ustvarijo pravno podlago, da CEROP kot posebno ali postransko dejavnost opravlja tudi te naloge, ki se nedvomno tesno povezujejo z osnovno dejavnostjo javnega podjetja na področju izvajanja gospodarskih javnih služb obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov.

**Zaradi kratkih rokov za pripravo tega odgovora, si pridržujemo pravico, da na razčiščevalnem sestanku podamo še dodatne pisne pripombe na nekatere druge ugotovitve in priporočila iz osnutka revizijskega poročila.**

S spoštovanjem.

dr. Aleksander JEVŠEK

ŽUPAN



Posredovano:

- naslovníku, po elektronski pošti: sloaud@rs-rs.si,
- arhiv, tu.



**ŽUPAN**

Številka: 060-0004/2019- 33 (11)  
Datum: 06.07.2020

**RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE**  
Slovenska cesta 50  
1000 Ljubljana

**ZADEVA : Dodatno pojasnilo k izpodbijanju revizijskega razkritja k točki 2.4.1.c**

**ZVEZA: Osnutek revizijskega poročila – poslovanje javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci, št. 321-3/2018/38 z dne 5. junija 2020**

Spoštovani.

Skladno z zaključki razčiščevalnega sestanka z dne 1.7.2020, vam pošiljamo še dodatno pojasnilo oziroma naše stališče k izpodbijanju revizijskega razkritja k točki 2.4.1.c:

Mestna občina Murska Sobota se ne strinja s predlogom Računskega sodišča, da bi imela vsaka občina ustanoviteljica na svetu ustanoviteljic v javnem podjetju CEROP enak glas, kar bi bilo potrebno urediti v ustanovitvenem aktu javnega podjetja CEROP.

Trenutna ureditev v odloku o ustanovitvi javnega podjetja je takšna, da Svet ustanoviteljic veljavno odloča, če je na seji navzočih več kot 50% vseh glasov ter da sprejme veljaven sklep, če je za sklep glasovalo več kot 50% vseh glasov članov Sveta ustanoviteljic. Vsak član Sveta ustanoviteljic (župan) ima toliko glasov, kot znaša poslovni delež v javnem podjetju CEROP te občine.

Menimo, da je zgoraj navedena ureditev odločanja Sveta ustanoviteljic v ustanovitvenem aktu CEROP povsem ustrezna. Omogoča namreč županom zastopanje svoje občine po kapitalskem deležu, katerega so občine določile ob ustanovitvi javnega podjetja in je sestavljen iz ključa števila prebivalcev po občinah in količini zbranih odpadkov po občinah. Vztrajanje Računskega sodišča pri odločanju ena občina /en glas in ohranitev kvoruma za odločanje 50 % občin bi pomenilo, da o pomembnih vprašanjih, za katere je pristojen Svet ustanoviteljic (cenovna politika javnih služb, imenovanje direktorja javnega podjetja) lahko odloča samo npr. 13 najmanjših občin po številu prebivalcev, ki imajo skupaj zgolj 18.500 prebivalcev, njihove odločitve pa bi vplivale na vseh 120.000 prebivalcev v vseh 27 občinah. S tem dobijo manjše občine več pravic, kot jim to po načelu sorazmernosti odločanja pripada, večje pa manj, kot bi jim to pripadalo po številu njihovih prebivalcev.

Po drugi strani pa v vseh projektih, kjer pomurske občine sodelujejo, npr. razna sofinanciranja kot je Materinski dom v Pomurju, skupna letalska obramba proti toči ipd., te finančno participirajo glede na število prebivalstva v svoji občini. V pomanjkanju pravne podlage načina odločanja v Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS namreč ne določa podrobneje načina odločanja Sveta ustanoviteljic), tako preostaja edini pravičen in sorazmeren način odločanja po ključu števila prebivalstva, ki je bil torej kot eden od pomembnih elementov

uporabljen že pri določitvi kapitalskega deleža občin ustanoviteljic ob ustanovitvi javnega podjetja.

V kolikor pa Računsko sodišče zasleduje interese manjših občin, da so v Svetu ustanoviteljic bolj upoštevne kot doslej, bi bilo potrebno razmisliti zgolj o povečanju kvalificiranega kvoruma za odločanje. Tako bi z naše strani bila sprejemljiva tudi rešitev, kot je podobna že v primeru javnega podjetja Vodovod sistema B d.o.o., in sicer da Svet ustanoviteljic odloča (z obema pogojema kumulativno) z večino glasov iz naslova kapitala (po deležih) in tričetrtsko večino po številu vseh občin ustanoviteljic (torej najmanj 20 občin). S takšnim odločanjem bi dosegli namen, da se s pomembnimi vprašanji, za katera je pristojen Svet ustanoviteljic, doseže zelo visok konsenz oz. strinjanje o pomembnih vprašanjih med skoraj vsemi občinami. Vendar je tudi to za nas sprejemljivo zgolj za odločanje o sprejema elaboratov za določanje cen gospodarskih javnih služb in imenovanje direktorja, kot najpomembnejših pristojnosti Sveta ustanoviteljic.

Tudi po pregledu nekaterih odlokov drugih centrov za ravnanje z odpadki, ugotavljamo, da ureditev v Svetih ustanoviteljic en glas-ena občina ustanoviteljica, ni pogosta, še več, je zgolj izjema; zasledili smo jo le v Odloku o ustanovitvi javnega podjetja Regijski center za ravnanje z odpadki Nova Gorica d.o.o., ki pa še ne deluje. Obenem pa je potrebno opozoriti še na to, da se razčiščevalnega sestanka niso udeležile manjše in tudi nekatere večje občine ustanoviteljice, ki zaradi različnih interesov (političnih in drugačnih) sploh ne izkazujejo volje za aktivno reševanje odprtih vprašanj, ne samo v tej reviziji, ampak tudi drugače. Podobna ravnanja je zaznati namreč tudi pri drugih javnih zavodih, kjer je udeleženih večje število občin soustanoviteljic, takšno je napr. vprašanje zakonitega ravnanja pri naročanju zdravil v javnem zavodu Pomurske lekarne Murska Sobota. V Svetu zavoda Pomurskih lekarn je po starem ustanovitvenem aktu, iz leta 1997 še vedno v veljavi odločanje – en glas – ena občina, kar za sprejemanje odločitev nikakor ni dobro, saj se za zakonito poslovanje javnega zavoda in za sprejem novih (z ZLD-1 usklajenih) ustanovitvenih aktov (neuspešno) zavzema zgolj Mestna občina Murska Sobota kot občina z največjim številom prebivalstva, preostale občine pa vsled različnih subjektivnih interesov ostajajo nezainteresirane za kakšne koli predloge oz. ponujene rešitve. S tem pa lahko upravljanje javnega zavoda v smislu zagotavljanja zakonitega poslovanja bistveno ovirajo in to prav z (neupravičeno, nesorazmerno) močjo svojega glasu (ena občina /en glas).

Računsko sodišče RS naprošamo, da naše predloge prouči in se odloči o ustreznosti oz. primernosti vsebini revizijskega razkritja.

S spoštovanjem,

 dr. Aleksander JEVŠEK  
ŽUPAN

Posredovano:

- naslovniku, po elektronski pošti: sloaud@rs-rs.si,
- arhiv, tu.



Številka: 060-0004/2019- 35 (11)

Datum: 27.7.2020

**RAČUNSKO SODIŠČE**  
**REPUBLIKE SLOVENIJE**  
Slovenska cesta 50  
1000 Ljubljana

**ZADEVA: UGOVOR na Predlog revizijskega poročila : Poslovanje Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o., št. 321-3/2018/66 z dne 17. 7. 2020**

Na podlagi 28.člena Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12) vloga Mestna občina Murska Sobota v zakonskem roku, na senat Računskega sodišča

#### **u g o v o r**

zoper **predlog revizijskega poročila št. 321-3/2018/66 z dne 17. 7. 2020 - Poslovanje Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.** in ga izpodbija v delu, kot sledi v nadaljevanju.

V predlogu revizijskega poročila je v točki 2.4.1.c navedeno sledeče **razkritje**:

*»Ureditev izvrševanja ustanoviteljskih pravic občin ustanoviteljic kot nosilk oblasti v razmerju do javnega podjetja CEROP v odloku o ustanovitvi javnega podjetja CEROP z načinom odločanja na svetu ustanoviteljic o pristojnostih iz 26. člena ZGJS o posebnih pogojih za izvajanje dejavnosti GJS, zagotavljanju in uporabi javnih dobrin in cenah storitev GJS, ki ne temelji na enakovredni moči vseh občin ustanoviteljic, ni v skladu z javnopravno naravo teh regulatornih upravičenj. Glede na to , da je svet ustanoviteljic organ občin ustanoviteljic, na katerem izvršujejo tudi svoje javnopravne ustanoviteljske pravice v razmerju do javnega podjetja CEROP kot nosilke javne oblasti, ne pa kot imetnice poslovnih deležev v javnem podjetju CEROP, se občine ustanoviteljice ne bi smele odpovedati pravici, da (vsaj) enakopravno soodločajo glede pogojev izvajanja GJS in cen na svojem območju«.*

Na podlagi navedenega razkritja je podano tudi sledeče **priporočilo**:

*»27 občinam ustanoviteljicam priporočamo, naj sprejmejo ustrezne spremembe ustanovnih aktov javnega podjetja CEROP, da bo odločanje občin ustanoviteljic na svetu ustanoviteljic o posebnih pogojih za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb, zagotavljanju in uporabi javnih dobrin in cenah storitev gospodarskih javnih služb temeljilo na enakem deležu glasov vsake izmed občin ustanoviteljic«.*

15.člen Odloka o ustanovitvi javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o. (Uradni list RS, št. 34/08, 54/09 in 67/10, v nadaljevanju: Odlok o ustanovitvi) določa, da Svet ustanoviteljic sestavljajo župani oziroma županje (v nadaljevanju: župani) ali po njihovem pooblastilu drugi predstavniki občin ustanoviteljic javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o. Župani izmed sebe določijo predsednika Sveta ustanoviteljic, ki tudi predstavlja Svet ustanoviteljic, sklicuje in vodi njegove seje, podpisuje njegove odločitve ter skrbi za izvrševanje in koordiniranje njihovega izvajanja. Predsednik Sveta ustanoviteljic se menja vsako leto po načelu rotacije, po naslednjem zaporedju: Murska Sobota, Ljutomer, Lendava, Gornja Radgona, Beltinci, Moravske Toplice, Radenci, Puconci, Apače, Črenšovci, Turnišče, Tišina, Križevci, Rogašovci, Sveti Jurij, Grad, Odranci, Gornji Petrovci, Velika Polana, Cankova, Dobrovnik, Šalovci, Veržej, Razkrižje, Kuzma, Kobilje, Hodoš.

16.člen odloka o ustanovitvi določa število glasov članov Sveta ustanoviteljic in sicer tako, da ima vsak župan pri sprejemanju odločitev naslednji odstotek glasov:

- Občina Apače 3,27%,
- Občina Beltinci 4,91%,
- Občina Cankova 1,13%,
- Občina Črenšovci 3,27%,
- Občina Dobrovnik 1,05%,
- Občina Gornja Radgona 7,74%,
- Občina Gornji Petrovci 1,26%,
- Občina Grad 1,33%,
- Občina Hodoš 0,20%,
- Občina Kobilje 0,46%,
- Občina Križevci 2,26%,
- Občina Kuzma 0,84%,
- Občina Lendava 8,94%,
- Občina Ljutomer 9,97%,
- Občina Moravske Toplice 4,36%,
- Mestna občina Murska Sobota 27,31%,
- Občina Odranci 1,30%,
- Občina Puconci 3,56%,
- Občina Radenci 4,08%,
- Občina Razkrižje 0,93%,
- Občina Rogašovci 1,90%,
- Občina Sveti Jurij 1,61%,
- Občina Šalovci 0,96%,
- Občina Tišina 2,43%,
- Občina Turnišče 2,74%,
- Občina Velika Polana 1,21%,
- Občina Veržej 0,96%.

V 18.členu Odloka o ustanovitvi pa je opredeljen način sprejemanja odločitev in sicer : Svet ustanoviteljic veljavno odloča, če je na seji navzočih toliko županov, da imajo več kot 50% vseh glasov. V vabilu za sejo Sveta ustanoviteljic se določi naknadni dan zasedanja Sveta ustanoviteljic, če ta ob prvotno določenem datumu ne bi bila sklepčna. Svet ustanoviteljic na naknadnem zasedanju veljavno odloča ne glede na število navzočih županov. Naknadni dan zasedanja ne sme biti določen prej kot naslednji delovni dan po prvotno določenem dnevu. Svet ustanoviteljic sprejme veljaven sklep, če je za sklep glasovalo več kot 50% vseh glasov iz 16. člena tega odloka.

61.člen 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) določa, da občinski sveti občin ustanovijo za



uresničevanje ustanoviteljskih pravic in za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb svet ustanoviteljic oziroma svet koncedentov, ki ga sestavljajo župani. Akt o ustanovitvi sveta ustanoviteljic oziroma sveta koncedentov mora določati njegove naloge, organizacijo dela in način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami.

Na tej podlagi tako Odlok o ustanovitvi v 17.členu določa pristojnosti Sveta ustanoviteljic in sicer so te sledeče:

- določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin,
- odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin,
- sprejme letno poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja,
- odloča o delitvi dobička in pokrivanju izgube, kolikor je to zahtevano z zakonom,
- imenuje in razrešuje direktorja,
- sprejema merila za določitev plače, pravic in obveznosti direktorja javnega podjetja in plačil predstavnikov ustanoviteljic javnega podjetja,
- daje soglasje k odločitvam organov javnega podjetja o poslovni politiki, programih dela ter finančnih načrtih javnega podjetja,
- sprejme program za obvladovanje kakovosti poslovanja,
- v drugih primerih, ko tako določa zakon ali drug predpis.

Svet ustanoviteljic usklajuje odločitve občinskih svetov občin ustanoviteljic v zvezi z:

- izvajanjem javne službe oziroma javnih služb, ki jih izvaja javno podjetje,
- odločanjem o zadolževanju in dajanju poroštev javnega podjetja,
- vstopom novega družbenika,
- statusnimi spremembami ali prenehanjem družbe in
- v drugih primerih, ki tako določa zakon ali drug predpis.

Način odločanja na Svetu ustanoviteljic je torej z odlokom o ustanovitvi določen na način teže glasov, kot so ti določeni v kapitalskem deležu posamezne občine ustanoviteljice v javnem podjetju Cerop in je enak, kot ga ima vsaka občina v Skupščini družbe Cerop.

Osnova za določitev osnovnega kapitala občin ustanoviteljic v javnem podjetju CEROP, je bil dogovor med občinami, kot je vsebovan v 5. členu Medobčinske pogodbe o sofinanciranju izgradnje in obratovanja regijskega centra »Zbirno-sortirni center za odpadke Puconci«, z dne 14.6.2002, kjer je bil dogovorjen ključ za financiranje skupne investicije občin in sicer sta se uporabila dva kriterija - količina odpadkov, zbranih na območju posamezne občine in število prebivalcev na območju posamezne občine, ki se upoštevata enakovredno, vsak v višini 50%.

Ta ključ, dogovorjen in uporabljen za investicijo, je bil uporabljen tudi kasneje kot osnova za določitev kapitalskega deleža oziroma osnovnega kapitala posamezne občine kot družbenika ob ustanovitvi družbe Cerop d.o.o.. Zastopanost posamezne občine v Skupščini in na Svetu ustanoviteljic po ustanovitvenem aktu CEROP je torej enaka, kot je bil določen ključ ob izvedbi investicije v zbirno sortirni center.

V skladu s priporočili Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) in pravili Evropske unije mora biti vloga države kot lastnika podjetij od vloge države kot regulatorja trga ali vloge države kot pristojnega skrbnika za razvoj posamezne dejavnosti, s čimer se je mogoče izogniti morebitnemu konfliktu interesov in zagotoviti enakopravnost z zasebnim sektorjem, ločena. Taka ločitev sicer ne preprečuje potrebnega sodelovanja med navedenima funkcijama. Takšna pravila zasledujejo tudi občine pri upravljanju in organiziranju javnih služb oziroma pri upravljanju javnih podjetij.

Zgoraj navedenemu v pomembnem sledi tudi Odlok o ustanovitvi javnega podjetja Cerop, saj tako za Skupščino, kot za Svet ustanoviteljic določa pristojnosti, ki so za oba organa različne in samosvoje. Preko Sveta ustanoviteljic se tako uresničuje javnopravna narava regulatornih

upravičenj vseh občin ustanoviteljic, ki se kaže predvsem v določanju pogojev za izvajanje javnih služb ter določanju cen. Kakšna so naj razmerja moči oz. teža glasovalnih pravic v skupnem uresničevanju teh regulatornih upravičenj med občinami, pa niti smernice, niti pravila EU niso natančna ter upoštevajoč dejstvo, da to vprašanje ni ustrezno urejeno niti v nacionalni zakonodaji, je pri tem potrebno slediti zgolj splošnim pravilom pravičnosti in sorazmernosti.

Določba 61. člena Zakona o lokalni samoupravi namreč izrecno ne določa načina sprejemanja odločitev na svetu ustanoviteljic, določeno je zgolj, da občinski sveti občin ustanovijo za uresničevanje ustanoviteljskih pravic in za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb svet ustanoviteljic, ki ga sestavljajo župani in da akt o ustanovitvi sveta ustanoviteljic mora določati njegove naloge, organizacijo dela in način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami.

Pristojnost vsake občine je, da v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40) samostojno odloča o posebnih pogojih za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin ter o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin (26.člen ZGJS). Kadar nastopa več občin v vlogi nosilk oblasti skupaj, v enotnem organu, kot je svet ustanoviteljic, je zelo pomembno dejstvo, kakšen delež prebivalstva ali občanov zastopa posamezna občina, preko svojih glasov. Enakopravno odločanje občin na način, da bi v Svetu ustanoviteljic imela vsaka občina po en glas (v primeru javnega podjetja Cerop je to 27 občin in torej 27 glasov), bi pomenilo, da ima enako veljavo glas napr. Občine Kobilje z 559 občani in Mestna občina Murska Sobota z 18.734 občani. Posledično to pomeni, da večje občine s tem izgubljajo avtonomijo pri odločanju in določanju cenovne politike, manjše pa dobijo večji vpliv, kot bi jim to pripadal, v kolikor bi imela napr. vsaka občina samostojno javno službo, organizirano samo na svojem območju in vpliv na določanje cen samo za občane svoje občine. Interes Mestne občine Murska Sobota kot občine z največjim številom občanov izmed občin ustanoviteljic Cerop je ta, da ohrani možnost ključnega odločanja pri cenovni politiki oziroma sploh pri odločanju na Svetu ustanoviteljic, saj take odločitve tudi neposredno zadevajo največje število uporabnikov javne službe glede na prebivalstvo v vseh občinah ustanoviteljicah (skupaj 114.835 prebivalcev). Zato je potrebno, da število glasov oziroma teža glasov občin v Svetu ustanoviteljice ostane takšno, kot je sedaj, torej enako, kot je že določen kapitalski delež, saj je osnova za njegovo določitev bil že določen ključ med občinami, ki je kot pomembno osnovo že upošteval število prebivalcev po občinah.

Zakon o lokalni samoupravi torej ne določa načina določitve razmerij ali števila glasov za odločanje na Svetih ustanoviteljic. Pri razkritju 2.4.1.c. predloga revizijskega poročila ni navedeno, na kateri dejanski pravni osnovi temelji ugotovitev, *da način odločanja na Svetu ustanoviteljic, ki ne temelji na enakovredni moči vseh občin ustanoviteljic, ni v skladu z javnopravno naravo regulatornih upravičenj*, ki jo torej imajo občine, niti ni takšno razkritje podrobneje obrazloženo v smislu, zakaj bi takšna zastopanost občin v Svetu ustanoviteljic ne ustrežala javnopravnim nalogam občin.

V pomanjkanju dejanske pravne podlage za določanje načina glasovanja občin v Svetu ustanoviteljic, bi torej bila kot primerna in uporabljiva zgolj uporaba analognih pravil oziroma podobnih ureditev v asociacijah, ki združujejo več občin in prav tako urejajo javna pravna oziroma oblastna razmerja oziroma upravičenja bodisi v podobnih (negospodarskih) javnih službah ali ob izvedbi investicijskih projektov:

Tako Zakon o lokalni samoupravi v 86.členu določa možnost, da občine (dve ali več) zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov z aktom o ustanovitvi ustanovijo enonamensko ali večnamensko zvezo občin, ki je oseba javnega prava, pri tem pa v svetu, ki ga sestavlja določeno število predstavnikov občinskih svetov občin ustanoviteljic, določijo kot delež



glasov posameznih predstavnikov občin tolikšen delež glasov, kot ima prebivalcev v razmerju do števila prebivalcev vseh občin, vključenih v zvezo, če z aktom o ustanovitvi zveze ni določeno drugače.

Javne službe, ki so v pristojnosti lokalnih skupnosti, se lahko organizirajo tudi v obliki javnih zavodov, kar velja predvsem za javne službe na področju zdravstva, socialnega varstva, kulture itd., torej za negospodarske javne službe. Občine lahko ustanovijo skupen javni zavod in določijo kriterije za sprejemanje skupnih odločitev občin, na organih upravljanja (svet zavoda). V primeru izvajanja lekarniške dejavnosti tako Zakon o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS, št. 85/16), kot specialen predpis v 27. členu izrecno določa, da ima vsaka občina ustanoviteljica javnega zavoda pravico in dolžnost v skupnem javnem zavodu zagotavljati izvajanje lekarniške dejavnosti na svojem območju ter sodelovati pri upravljanju javnega zavoda *v sorazmerju s številom svojih prebivalcev*.

V obeh primerih izvajanja javnih služb (gospodarskih javnih služb varstva okolja in negospodarskih javnih služb) gre za podobno oblastno izpolnjevanje zakonitih pristojnosti občin v določanju cenovne politike in o drugih pomembnih vprašanih javnega zavoda ali javnega podjetja (naloge, ki ne spadajo pod naloge upravljanja s kapitalsko naložbo), zato ni nobene potrebe, da se pri svetih ustanoviteljic v javnih podjetjih določa drugačna zastopanost občin, kot je to pri svetih zavodov v javnih občinskih zavodih, kjer je ustanoviteljic več občin. Še posebej je to pomembno zato, ker bi občina, v kolikor ne bi vstopila v skupno podjetje, imela sama pristojnost določati cenovno politiko za svoje občane, sedaj pa bi v primeru enakega glasu vseh občin, se ta pristojnost občini dejansko skrčila in omogočila, da imajo druge, predvsem manjše občine, večji vpliv na skupno cenovno politiko, kot bi jim to pripadalo.

Po drugi strani pa v vseh projektih, kjer pomurske občine sodelujejo, npr. razna sofinanciranja kot je Materinski dom v Pomurju, skupna letalska obramba proti toči ipd., te običajno finančno participirajo ozirajoč se na število prebivalstva v svoji občini, nikakor ne na način, da bi vsaka občina imela enako finančno obvezno, saj to tudi ne bi bilo pravično, niti solidarno, še manj pa sorazmerno učinkom ali koristim, ki jih pridobi posamezna občina iz teh projektov.

V pomanjkanju pravne podlage načina odločanja svetov ustanoviteljic v Zakonu o lokalni samoupravi, tako preostaja edini pravičen in sorazmeren način odločanja po ključu števila prebivalstva, ki je bil torej kot eden od pomembnih elementov že uporabljen že pri določitvi kapitalskega deleža občin ustanoviteljic ob ustanovitvi javnega podjetja Cerop in je tudi enak pri načinu odločanja v Svetu ustanoviteljic.

Senatu Računskega sodišča tako predlagamo, da ob proučitvi tega ugovora razmisli tudi o morebitnih negativnih posledicah spremembe načina odločanja na Svetu ustanoviteljic, kjer bi bila vsaka občina udeležena z enakovrednim številom glasov, kot to izhaja iz priporočila Računskega sodišča. Kot primer navajamo veliko problematiko z upravljanjem javnega zavoda Pomurske lekarne Murska Sobota, s katero se je Mestna občina Murska Sobota, kot ena izmed 25 občin ustanoviteljic javnega zavoda, obrnila praktično na že vse pristojne inštitucije v Sloveniji, pa žal ni zaznati nobenih premikov na področju, ki je z zdravstvenega vidika v smislu zagotavljanja učinkovite lekarniške dejavnosti, zelo pomembno za državljane. Kljub številnim revizijam tudi Računskega sodišča (Zbirno poročilo: Nabava zdravil v lekarnah), sklepu Komisije za nadzor javnih financ Državnega zbora RS (št. 450-02/18-5 z dne 16.3.2018), s katerim je ta pozvala Nacionalni preiskovalni urad, Državno revizijsko komisijo in Računsko sodišče Republike Slovenije, da v skladu s svojimi pristojnostmi in veljavno zakonodajo sprožijo ustrezne postopke zoper odgovorne direktorje in člane svetov zavodov v tistih javnih zavodih, ki za nabavo ne izvajajo postopkov javnega naročanja, se na tem področju - (ne)izvajanja javnih naročil v javnih lekarniških zavodih, ne zgodi prav nič. Tipičen primer evidentnega neupoštevanja predpisov o javnem naročanju je prav pri javnem

zavodu Pomurske lekarne Murska Sobota, kjer je tudi Služba notranje revizije Mestne občine Murska Sobota ob opravljenih dveh notranjih revizijah v letih 2016 in 2018 ugotovila nepravilnosti pri javnih naročilih (nasploh neizvajanje javnih razpisov) in negospodarno porabo javnih sredstev, vendar pa Svet zavoda v takšnem ravnanju vodstva zavoda ne vidi prav nobenega problema, še več, nezakonita ravnanja direktorja celo zagovarjajo, ker da gre pri javnih naročilih za sistemske probleme, zaradi katerih se naj javnih naročil ne bi dalo izvajati. Kljub jasnemu stališču Ministrstva za finance, da za javne lekarniške zavode ne obstojijo izjeme iz pravil javnega naročanja, je nadaljevanje nezakonite prakse pri javnih naročilih v tem javnem zavodu možno nadaljevati prav zaradi neustrezne sestave Sveta zavoda Pomurskih lekarn, zato ta primer tudi navajamo v tem ugovoru. V Svetu zavoda Pomurskih lekarn je namreč po starem ustanovitvenem aktu iz leta 1997, ki še ni usklajen z novim Zakonom o lekarniški dejavnosti in kateri določa upravljanje občin po številu prebivalstva, še vedno v veljavi odločanje – en glas – ena občina. Za sprejemanje odločitev takšna sestava nikakor ni učinkovita, saj se za zakonito poslovanje javnega zavoda in za sprejem novih (z ZLD-1 usklajenih) ustanovitvenih aktov (neuspešno) zavzema zgolj Mestna občina Murska Sobota kot občina z največjim številom prebivalstva, največjim številom poslovnih enot lekarn in v kateri se opravi skoraj 50 % prometa lekarn (izdaje receptov in zdravil). Preostale občine namreč zaradi različnih subjektivnih ali celo političnih interesov ostajajo nezainteresirane za vzpostavitev zakonitega stanja, celo upravičujejo ravnanja vodstva javnega zavoda in lahko prav z nesorazmerno močjo svojega glasu (ena občina – en glas) uspešno zavirajo kakršne koli potrebne spremembe v smeri zagotovitve zakonitega poslovanja javnega zavoda. Na tem primeru želimo praktično prikazati, da občine glede na svoje različnosti, posebnosti na svojem teritoriju in glede na število prebivalstva, ki ga imajo, v svetih ustanoviteljic ali tudi v drugih organih upravljanja izvajalcev javnih služb nikakor ne bi smele biti zastopane na način enakega glasu za vsako občino, saj to vodi k nadaljnjim neenakopravnostim in nepravilnostim.

Računsko sodišče RS naprošamo, da ugovor Mestne občine Murska Sobota vsebinsko prouči in odloči, da se razkrije v točki 2.4.1.c v Predlogu revizijskega poročila v končnem revizijskem poročilu izloči ter prav tako, da se izloči tudi priporočilo Računskega sodišča, ki sledi razkritju v točki 2.4.1.c.

S spoštovanjem.



dr. Aleksander JEVŠEK

ŽUPAN

Posredovano:

- naslovniku, priporočeno,
- arhiv, tu.



Številka: 321-3/2018/74

Datum: 13. 11. 2020

**Mestna občina Murska Sobota**

*Kardoševa ulica 2*

**9000 Murska Sobota**

**Zadeva: Odgovor na ugovor zoper revizijska razkritja**

Senat računskega sodišča je na 348. seji na podlagi petnajstega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) ter 29. in 30. člena Poslovnika računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup> obravnaval vaš ugovor zoper revizijsko razkritje in z njim povezano priporočilo iz predloga revizijskega poročila o poslovanju Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o., št. 321-3/2018/66 z dne 17. 7. 2020, ki ste ga posredovali računskemu sodišču 27. 7. 2020.

Senat je po proučitvi ugovora in spornega razkritja iz predloga revizijskega poročila odločil tako, da je:

- ugovor zoper revizijsko razkritje pod točko 2.4.1.c predloga revizijskega poročila zavrnil, sporno revizijsko razkritje pa obdržal v revizijskem poročilu v nespremenjeni obliki, ugovor zoper priporočilo, povezano z razkritjem pod točko 2.4.1.c predloga revizijskega poročila, pa zavrgel, saj lahko revidiranec na podlagi enajstega odstavka 28. člena ZRacS-1 ugovarja le zoper revizijska razkritja v predlogu poročila ne pa tudi zoper priporočila.

**1. Obrazložitev k odločitvi senata**

V ugovoru ste povzemali ureditev Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o. (v nadaljevanju: javno podjetje CEROP), kot je razvidno iz Odloka o ustanovitvi javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o.<sup>3</sup> (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi), ureditev sveta ustanoviteljic v Zakonu o lokalni samoupravi<sup>4</sup> (v nadaljevanju: ZLS), določitev teže glasu posamezne občine, pristojnosti občin iz Zakona o gospodarskih javnih službah<sup>5</sup> (v nadaljevanju: ZGJS) ter ureditev upravljanja drugih oblik združevanja občin.

Navedbe, da računsko sodišče ni opredelilo, na kateri pravni podlagi temelji ugotovitev, da način odločanja na svetu ustanoviteljic, ki ne temelji na enakovredni moči vseh občin ustanoviteljic, ni v skladu z javnopravno naravo teh regulatornih upravičenj ter da razkritje ni bilo podrobneje obrazloženo, niso točne.

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 34/08, 54/09 in 67/10.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSL-1 in 30/18.

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

Razkritje pod točko 2.4.1.c predloga revizijskega poročila se ne nanaša na odločanje o vseh pristojnostih sveta ustanoviteljic, temveč le na zadeve iz 1. in 2. alineje prvega odstavka 17. člena odloka o ustanovitvi, in sicer določanje posebnih pogojev za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin in odločanje o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin, ki so pravice ustanovitelja v zvezi z zagotavljanjem gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) iz 26. člena ZGJS. V poglavju 2.4.1 predloga revizijskega poročila so navedena sodila za učinkovitost izvajanja upravljavske in nadzorne vloge občin (prvi in drugi odstavek), v razkritju 2.4.1.c predloga revizijskega poročila pa je razložena uporaba sodila. Presojali smo, ali so občine ustanoviteljice izvajale upravljavsko vlogo (skupaj z določanjem načina odločanja na svetu ustanoviteljic) tako, da sta bila cilj in vsebina upravljanja javnega podjetja CEROP uveljavitev (legitimnih) interesov in potreb občin ustanoviteljic, opredeljenih v veljavnih predpisih. Občine ustanoviteljice odločanja po mnenju računskega sodišča na svetu ustanoviteljic niso uredile na način, ki bi vsem občinam omogočal učinkovito izvajanje njihovih regulatornih upravičenj, povezanih z GJS na njihovem območju.

ZLS v 61. členu res izrecno ne določa, kako naj se določi teža glasu posamezne občine. Senat računskega sodišča se ne strinja z vašimi navedbami, da bi šlo za pravno praznino, da bi bilo treba analogno uporabiti pravila za druge oblike združevanja. ZLS dopušča več možnosti, kako urediti odločanje na svetu ustanoviteljic, mora pa biti urejeno tako, da ustreza (pravni) naravi zadeve, o kateri se odloča. Pri tem je treba upoštevati, da občine v okviru ustave in zakonov urejajo in opravljajo svoje zadeve samostojno<sup>6</sup> ter da morajo biti sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati zakonske naloge<sup>7</sup>. Učinkovito odločanje pomeni, da občine v okviru soodločanja na skupnih organih ohranijo sposobnost in samostojnost pri izvrševanju svojih nalog na svojem območju. Navedeno velja tudi za vsa ostala združenja občin, ki jih omenjate (zveza občin, javni zavod za izvajanje lekarniške dejavnosti).

Če se zadeva nanaša na vprašanja upravljanja javnega podjetja (na primer pristojnost za sprejem letnega poslovnega poročila, obračuna in zaključnega računa iz 3. alineje prvega odstavka 17. člena odloka o ustanovitvi<sup>8</sup>) kot gospodarskega subjekta, lahko odločanje temelji tudi na logiki kapitalske udeležbe posamezne občine. Če je teža glasu glede zadev upravljanja javnega podjetja določena glede na velikost osnovnega vložka, se posamezna občina ne odpoveduje pravici do (ustreznega) soodločanja, saj ji predpisi, ki urejajo družbo z omejeno odgovornostjo<sup>9</sup>, ne bi dali večje moči pri odločanju in tak način sprejemanja odločitev torej ni neučinkovit. Prevlada občine, ki je vplačala več kapitala, je tako upravičena.

Tak način odločanja pa ni primeren za vse odločitve iz pristojnosti sveta ustanoviteljic. Odločanje o pogojih za izvajanje dejavnosti GJS in cenah storitev GJS ne pomeni (so)odločanja o položaju javnega podjetja na korporacijskopravni podlagi, temveč izvajanje oblastnih nalog določanja načina opravljanja GJS v razmerju do javnega podjetja. Navedeno je v izključni pristojnosti vsake občine<sup>10</sup> v enaki meri, ne glede na velikost, število prebivalcev, velikost osnovnega vložka ali druge okoliščine. Ureditev v ZGJS v temelju odstopa od ureditve neoblastnega razmerja med družbeniki in gospodarsko družbo, zato je odločanje več ustanoviteljev o teh zadevah na temelju korporacijskopравnih razmerij v nasprotju z javnopravno naravo teh ustanoviteljskih pravic. Prav zato je 61. člen ZLS predvidel, da mora več občin ustanoviteljic javnega podjetja

<sup>6</sup> 2. člen ZLS.

<sup>7</sup> 13. člen ZLS.

<sup>8</sup> 505. člen Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15 in 15/17).

<sup>9</sup> 506. člen Zakona o gospodarskih družbah.

<sup>10</sup> 3. člen v povezavi z 26. členom ZGJS.

ustanoviti svet ustanoviteljic kot poseben organ za uresničevanje ustanoviteljskih pravic in za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb. Prevlada ene ali več občin nad drugimi v tem primeru ni upravičena, zato se senat računskega sodišča ne strinja z vašimi navedbami, da bi bilo potrebno, da število glasov oziroma teža glasov občin v svetu ustanoviteljice ostane tako, kot je sedaj, torej enako kot kapitalski delež posamezne občine, saj naj bi večje občine v nasprotnem primeru izgubile avtonomijo pri določanju cenovne politike.

Trenutna ureditev odločanja na svetu ustanoviteljic javnega podjetja CEROP glede izvajanja oblastnih nalog in predvsem teža glasov vsake izmed občin ustanoviteljic, ki temelji na (različni) kapitalski udeležbi, najboljše ilustrira, zakaj ni primerno, da teža glasov pri odločanju o izvajanju ustanoviteljskih pravic iz 26. člena ZGJS temelji na (različnih) kapitalskih deležih posamezne občine. Skupni delež glasov 4 občin ustanoviteljic z največjim deležem glasov presega 50 % vseh glasov, kar pomeni, da lahko same sprejmejo skoraj vse odločitve iz pristojnosti sveta ustanoviteljic. Ostalih 23 občin ustanoviteljic na svojem ozemlju *de facto* ni sposobno izpolnjevati teh oblastnih nalog, zato je taka ureditev odločanja na svetu ustanoviteljic neprimerna in neučinkovita.

Računsko sodišče se ne strinja z vašimi navedbami, da bi bilo treba zavarovati vaš interes po ohranitvi možnosti ključnega odločanja pri cenovni politiki oziroma pri odločanju na svetu ustanoviteljic, saj naj bi take odločitve zadevale največje število uporabnikov GJS. Najprimerneje je, da ima vsaka občina pri odločanju o svojih oblastnih nalogah na svetu ustanoviteljic enakovreden glas. Te oblastne naloge so namreč ne glede na število prebivalcev ali kakšno drugo podobno okoliščino naložene vsaki občini v enaki meri. Občine ustanoviteljice ste se tudi v 1. členu Medobčinske pogodbe o sofinanciranju izgradnje in obratovanja regijskega centra Zbirno-sortirni center za odpadke Puconci z dne 14. 6. 2002 dogovorile za oblikovanje enotnih pogojev izvajanja GJS in enotno ceno GJS, kar pravzaprav pomeni skupno izvajanje oblastnih nalog. O učinkovitem oblikovanju enotnih pogojev za izvajanje GJS in skupni cenovni politiki na območju vseh občin, tako da se v največji možni (in predvsem enaki) meri ohrani samostojnost in sposobnost vsake izmed občin vplivati na izvajanje oblastne naloge na svojem območju, je mogoče govoriti le, če vse občine soodločajo enakopravno. Vsaki izmed občin pa ostane vpliv na cenovno politiko za svoje občane z zagotovitvijo subvencij, kot to določajo predpisi.

Senat računskega sodišča ni obravnaval težav pri upravljanju javnega zavoda Pomurske lekarne Murska Sobota, saj poslovanje tega javnega zavoda ni bil predmet te revizije, hkrati pa izvajanje lekarniške dejavnosti ureja druga zakonodaja kot izvajanje GJS, ki jih ureja ZGJS, zato situacija ni primerljiva.

Skupaj z razkritjem pod točko 2.4.1.c predloga revizijskega poročila ste izpodbijali tudi z njim povezano priporočilo na strani 117 predloga revizijskega poročila. Revidiranec lahko na podlagi enajstega odstavka 28. člena ZRacS-1 ugovarja le zoper revizijska razkritja, zato je senat računskega sodišča vaš ugovor v tem delu zavrgel.

## **2. Vpliv na mnenje**

Sklep senata ne vpliva na kvalifikacijo izrečenega mnenja o učinkovitosti 27 občin ustanoviteljic javnega podjetja CEROP pri upravljanju in nadzoru nad poslovanjem javnega podjetja CEROP v obdobju od leta 2015 do leta 2018.

## Pravni pouk

Zoper ta odgovor na ugovor na podlagi osemnajstega odstavka 28. člena ZRacS-1 ni pravnega sredstva.

  
Tomaž Vesel,  
predsednik računskega sodišča





**PRAVNO MNENJE O  
DVEH VPRAŠANJIH, ZVEZANIH Z OSNUTKOM REVIZIJSKEGA  
POROČILA RAČUNSKEGA SODIŠČA**

**Naročnik:** Javno podjetje Center za ravnanje  
z odpadki Puconci d.o.o.  
  
Vaneča 81 B  
9201 Puconci

**Izvajalec:** Inštitut za javno upravo  
pri Pravni fakulteti v Ljubljani  
  
Poljanski nasip 2  
1000 Ljubljana

**Avtor mnenja:** dr. Rajko Pirnat, redni profesor na  
Pravni fakulteti v Ljubljani in direktor IJU

**Ljubljana, 27.7.2020**

## KAZALO

1	Uvod	3
2	Izpolnjevanje pogoje za <i>in-house</i> izvajalca glede gospodarske odvisnosti od občin ustanoviteljic	4
2.1	Uvodno	4
2.2	Kriteriji za presojo, katero dejavnost je treba šteti v okvir odvisnega razmerja	6
2.3	Presoja dejavnosti Javnega podjetja CEROP glede na navedene kriterije	7
3	Vprašanje razlage 11. člena Uredbe o metodologiji	10
3.1	Uvodno	10
3.2	Zakonska ureditev odločanja o uporabi čistega dobička gospodarske družbe	11
3.3	Načelo zakonitosti podzakonskih predpisov	12
3.4	Presoja zakonitosti določbe tretjega odstavka 11. člena Uredbe o metodologiji in njena ustavno skladna razlaga	13
4	Povzetek	15



# 1 Uvod

Dne 21.7.2020 nam je naročnik naročil izdelavo pravnega mnenja o dveh vprašanjih, ki izvirata iz osnutka revizijskega poročila Računskega sodišča Republike Slovenije št. 321-3/2018/38 z dne 5. junija 2020 (v nadaljnjem besedilu: osnutek revizijskega poročila).

Prvo vprašanje se nanaša na to, ali je Računsko sodišče v osnutku revizijskega poročila upoštevalo vse elemente glede ugotavljanja, ali Javno podjetje Center za ravnanja z odpadki Puconci d.o.o. (v nadaljnjem besedilu: Javno podjetje CEROP) izpolnjuje pogoje ekonomske odvisnosti od občin ustanoviteljic za neposredno podelitev koncesije za izvajanje gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki, ki so jo občine ustanoviteljice neposredno podelile javnemu podjetju. Računsko sodišče v osnutku revizijskega poročila (točka 2.3.1.) ugotavlja, da Javno podjetje CEROP ni izpolnjevalo pogoja ekonomske odvisnosti od občin ustanoviteljic, saj ni doseglo najmanj 80% svojih prihodkov v letih 2015, 2016, 2017 in 2018 iz izvajanja gospodarske javne službe (v nadaljnjem besedilu: GJS) obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov (v nadaljnjem besedilu: GJS obdelave komunalnih odpadkov) in GJS odlaganja ostankov predelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov (v nadaljnjem besedilu: GJS odlaganja komunalnih odpadkov) po pogodbah z občinami ustanoviteljicami<sup>1</sup>. Po ugotovitvah Računskega sodišča je ta delež prihodkov obsegal od 54,9% v letu 2015 do 42% v letu 2018. Glede na to Računsko sodišče ugotavlja, da Javno podjetje CEROP v teh letih ni izpolnjevalo pogojev za *in-house* izvajalca po predpisih o javnem naročanju in podeljevanju javnih koncesij.

Drugo vprašanje se nanaša na razlago 11. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17, 78/19i in 49/20 – ZIUZEOP; v nadaljnjem besedilu: Uredba o metodologiji) treba razumeti ustavno in zakonsko skladno tako, da so občine ustanoviteljice zavezane celoten dobiček iz posebnih dejavnosti razporediti tako, da se uporabi za zmanjšanje cene storitev gospodarskih javnih služb.

---

<sup>1</sup> Za občino Puconci po pogodbi Javno podjetje CEROP opravlja tudi GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov

Naročnik je za izdelavo pravnega mnenja predložil:

- osnutek revizijskega poročila;
- pripombe Javnega podjetja CEROP na osnutek revizijskega poročila z dne 18.6.2020;
- pojasnila Javnega podjetja CEROP k osnutku revizijskega poročila z dne 30.6.2020;
- zapisnik razčiščevalnega sestanka z dne 3.7.2020;
- pogodbo o poslovnem podnajemu infrastrukture CERO Puconci z dne 1.12.2011;
- medobčinsko pogodbo o sofinanciranju izgradnje in obratovanja regijskega centra »Zbirno-sortirni center za odpadke Puconci« z dne 14.6.2002;
- investicijski program za II. fazo Regijskega centra za ravnanje z odpadki Pomurje iz julija 2008, kot je bil dopolnjen julija 2010.

To mnenje je pripravljeno na podlagi navedene dokumentacije in navedb naročnika. Ni mogoče izključiti, da bi bilo drugačno, če bi se izkazalo, da nismo razpolagali s podatki, ki so pomembni za pravno mnenje o obravnavani problematiki.

## **2 Izpolnjevanje pogoje za *in-house* izvajalca glede gospodarske odvisnosti od občin ustanoviteljic**

### **2.1 Uvodno**

Računsko sodišče v osnutku revizijskega poročila izhaja iz ugotovitve, da so pogodbe, s katerimi so posamezne občine ustanoviteljice prenesle na Javno podjetje CEROP izvajanja GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov, v smislu prava javnih naročil in javnih koncesij koncesijske pogodbe, ne glede na to, da so sklenjene za javnim podjetjem. S to ugotovitvijo se je mogoče strinjati. Plačila za izvajanje storitev gospodarske javne službe Javno podjetje CEROP pretežno prejme od uporabnikov storitev GJS, pri tem pa nosi tudi pomemben del

poslovnega tveganja v zvezi z izvajanjem teh storitev<sup>2</sup>. Gre za pogodbeno razmerje za izvajanje koncesije storitev in ker so občine ta pogodbeno razmerje sklenile neposredno, mora Javno podjetje CEROP ves čas izvajanja teh koncesij storitev izpolnjevati pogoje za t.i. *in-house* ali notranjega izvajalca zadevnih občin.

Pri presoji pogojev za notranjega izvajalca se je Računsko sodišče omejilo na presojo pogoja gospodarske odvisnosti notranjega izvajalca od javnega naročnika oziroma javnih naročnikov. Ta pogoj zahteva, da »odvisna pravna oseba izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je zaupal javni naročnik ali naročnik, ki jo obvladuje, ali so ji jih zaupale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta javni naročnik ali naročnik«<sup>3</sup>. Pri presoji tega deleža je treba uporabiti kriterij skupnega povprečnega prometa ali drugo ustrezno merilo, povezano z dejavnostjo<sup>4</sup>.

Za ugotovitev deleža v skupnem povprečnem prometu je Računsko sodišče v osnutku revizijskega poročila prihodke Javnega podjetja CEROP razdelilo v dve kategoriji:

- kategorija prihodki od občin ustanoviteljic obsega: prihodke od izvajanja GJS, glede katerih je Javno podjetje CEROP sklenilo posebne pogodbe o izvajanju gospodarske javne službe (gre za GJS obdelava komunalnih odpadkov in GJS odlaganje komunalnih odpadkov, za občino Puconci pa tudi GJS zbiranje komunalnih odpadkov) in prihodke od izvajanja posebnih naročil nekaterih drugih storitev s strani občin ustanoviteljic<sup>5</sup>;
- kategorija prihodki od izvajanja dejavnosti po naročilu drugih naročnikov: v to kategorijo je Računsko sodišče štelo vse prihodke po naročilih drugih naročnikov, zlasti storitve obdelave in odlaganja odpadkov izven GJS ravnanja s komunalnimi odpadki, dajanja v najem strešnih površin za fotovoltaiko, prodajo električne energije iz kogeneracije ter nekatere druge storitve kot pranje tovornih vozil, prodaja Ceropita in prodaja izdelkov iz komposta.

---

<sup>2</sup> Gre za operativno tveganje v smislu Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, 28.3.2014, str. 1; v nadaljnjem besedilu: Direktiva o koncesijah).

<sup>3</sup> Besedilo je iz 17. člena Direktive o koncesijah.

<sup>4</sup> Ta kriterij mora biti izpolnjen po Direktivi o koncesijah za tri leta pred podelitvijo koncesije, seveda pa mora biti izpolnjen tudi za vsa naslednja leta trajanja koncesijskega razmerja.

<sup>5</sup> Iz osnutka revizijskega poročila ni povsem jasno, katere so te storitve in kateri so ti prihodki so ti prihodki.

Po tej razdelitvi je Računsko sodišče ugotovilo, da delež prihodkov iz prve kategorije ne presega v nobene koledarskem letu med 2015 in 2018 80% vseh prihodkov Javnega podjetja CEROP in na podlagi tega sklenilo, da v teh letih to podjetje ni izpolnjevalo tega pogoja za *in-house* izvajalca občin ustanoviteljic.

## **2.2 Kriteriji za presojo, katero dejavnost je treba šteti v okvir odvisnega razmerja**

Pri presoji izpolnjevanja navedenega *in-house* pogoja je bistveno vprašanje, katere dejavnosti je treba šteti za dejavnosti ali storitve v okviru odvisnega razmerja, katere pa ne spadajo v ta okvir.

Sodišče EU je kriterije, po katerih je treba presojati dejavnosti, ki spadajo v okvir odvisnega razmerja, podrobneje opredelilo v zadevi *Carbotermo*<sup>6</sup>. Poudarilo je, da je treba pri presoji, kdaj opravlja notranji izvajalec pretežni del svoje dejavnosti z javnim naročnikom, ki ga obvladuje, upoštevati tako količinske kot tudi kakovostne okoliščine. Upoštevati je treba celoten promet podjetja, ustvarjen z dejavnostmi, ki jih ta izvajalec opravlja v okviru naročnikove oddaje. Pri tem ni bistveno, ali plačilo opravi naročnik ali tretje osebe kot uporabniki, in tudi ne, ali so opravljene na območju lokalne skupnosti, ki je javni naročnik. Bistveno je, da se opravljajo v okviru dejavnosti, izvedene v okviru odločitve naročnika o podelitvi *in-house* naročila. V primeru skupnega nadzora se štejejo dejavnosti, ki jih opravlja notranji izvajalec za vse naročnike, ki izvajajo skupni nadzor<sup>7</sup>.

Za obravnavano problematiko je bistven del obrazložitve sodbe v zadevi *Carbotermo*, ki govori o tem, da je treba upoštevati vse tiste dejavnosti, ki jih odvisna oseba izvaja v okviru naročnikove odločitve o oddaji<sup>8</sup>. Odločitev o oddaji ne zahteva nujno obstoja posebne sklenjene pogodbe med odvisno osebo in naročnikom, pač pa zadošča kakorkoli oblikovana odločitev naročnika, ki je lahko tudi enostranska, ki kaže na to, da nalaga odvisni osebi izvajanje določenih nalog oziroma določene dejavnosti. Pri

<sup>6</sup> *Carbotermo SpA, Consorzio Alisei proti Comune di Busto Arsizio, AGESP SpA, C-340/04.*

<sup>7</sup> Zadeva *Carbotermo*, točke 64. do 69. obrazložitve.

<sup>8</sup> Točka 66. obrazložitve.

tem je treba upoštevati, da je bistvo odvisnega razmerja prav v tem, da lahko javni naročnik oziroma naročnik enostransko naloži izvajanje določene dejavnosti (glede na to je mogoče govoriti tudi o odločitvi o naložitvi izvajanja dejavnosti). Če je pravni položaj tak, da se odvisna oseba ne more izogniti opravljanju določenih storitev oziroma določene dejavnosti, ker ji to nalaga naročnik, ki to odvisno osebo obvladuje, gre za opravljanje dejavnosti v okviru odvisnega razmerja<sup>9</sup>. Pri tem tudi ni bistveno, ali te storitve opravlja odvisna oseba v nacionalno opredeljenem statusu gospodarske javne službe, ali pa gre za t.i. tržno dejavnost<sup>10</sup>, prav tako pa tudi ni bistveno, ali odvisna pravna oseba opravlja to dejavnost na podlagi izključne pravice, torej kot edini možni izvajalec, ali pa jih lahko opravljajo tudi druge osebe, torej v položaju, ko obstoji trg teh storitev. Bistveno je, da gre za storitve oziroma dejavnost<sup>11</sup>, ki jo odvisna oseba opravlja v okviru odločitve naročnika, ki to odvisno osebo obvladuje, da mora ta odvisna oseba te storitve oziroma to dejavnost opravljati.

### ***2.3 Presoja dejavnosti Javnega podjetja CEROP glede na navedene kriterije***

V luči povedanega so kriteriji, ki jih je uporabilo Računsko sodišče za razdelitev prihodkov Javnega podjetja CEROP neustrezni in so vodili do napačnega sklepa. Pri presoji, katere dejavnosti opravlja Javno podjetje CEROP na podlagi odločitve občin ustanoviteljic ni mogoče preprosto upoštevati zgolj pogodbe o izvajanju GJS med tem javnim podjetjem in občinami ustanoviteljicami, pač pa je treba presoditi, katero drugo dejavnost in v kolikšnem obsegu opravlja na podlagi druge odločitve občin o naložitvi izvajanja določene dejavnosti.

Pri tem je treba upoštevati, da je Javno podjetje CEROP prvenstveno ustanovljeno za upravljanje in obratovanje Centra za ravnanje z odpadki Puconci, ki je v celoti

---

<sup>9</sup> V zadevi C-295/05 Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) proti Transformación Agraria SA (Tragsa) in Administración del Estado, je sodišče štelo v okvir odvisne dejavnosti enostranska naročila avtonomnih pokrajin, ki so jih te nalagale družbi Tragsa, ki je bila deloma v njihovi lasti, pri čemer je nacionalna ureditev določala, da je sicer samostojna družba Tragsa sredstvo in tehnična služba avtonomnih pokrajin na področju storitev v zvezi z upravljanjem gozda. V obravnavani ureditvi gre za enak primer – Javno podjetje CEROP je sredstvo za upravljanje Centra za ravnanje z odpadki, ki so ga ustanovile občine lastnice tega centra in tudi soustanoviteljice javnega podjetja.

<sup>10</sup> Slovenska razdelitev na gospodarske javne službe in tržne dejavnosti, ki je tako ali tako nenatančna, za uporabo evropskih pravil javnega naročanja in podeljevanja javnih koncesij ni pomembna.

<sup>11</sup> Dejavnost je zgolj trajno opravljanje določenih storitev.

namenjen ravnanju z odpadki iz pomurske regije. Občine ustanoviteljice Javnega podjetja CEROP so se že leta 2002 v medobčinski pogodbi o sofinanciranju izgradnje in obratovanja regijskega centra »Zbirno-sortirni center za odpadke Puconci« zavezale, da bodo ustanovile javno podjetje, ki bo upravljavec novozgrajenega centra. Temeljni namen ustanovitve tega javnega podjetja torej ni bil le zagotavljanje izvajanja GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov z območja občin ustanoviteljic, pač pa zagotovitev celotnega delovanja centra.

Pri tem je treba upoštevati, da občine ustanoviteljice niso namenile centra le za obdelavo in odlaganje komunalnih odpadkov, pač pa tudi drugih vrst odpadkov, ki nastanejo na območju teh občin ustanoviteljic. V investicijskem programu za II. fazo Regijskega centra za ravnanje z odpadki Pomurje je mogoče najti na strani 35. seznam pomembnejših vrst odpadkov: kuhinjski odpadki, naravni les in zelena biomasa, papir in karton, posebej pa glede količin izstopajo plastika in sestavljeni materiali, ki v glavnem sestavljajo odpadno embalažo. V vsakem primeru je iz tega dokumenta in tudi iz dejanskih zmogljivosti ter opreme centra jasno, da je bil namen, zagotoviti center za ravnanje s praktično vsemi vrstami odpadkov, ki izvirajo iz območja občin ustanoviteljic.

Po zgraditvi centra za ravnanje z odpadki so občine ustanoviteljice v skladu z vnaprej določeno pravno ureditvijo center oddale v najem Občini Puconci, na območju katere center leži, ta pa v podnajem Javnemu podjetju CEROP.

Pogodba o poslovnem podnajemu infrastrukture CERO Puconci z dne 1.12.2011 v 2. členu določa, da je predmet podnajema celotna infrastruktura regijskega centa za ravnanje z odpadki (CERO Puconci), torej tudi objekti za obdelavo bioloških odpadkov in zbirni center za zbiranje ločenih frakcij (objekti za sortiranje komunalne embalaže) ter zbirni center za nevarne odpadke. Hkrati je v 6. členu te pogodbe določeno, da mora najemnik v celoti zagotoviti namensko rabo CERO Puconci za zagotavljanje gospodarske javne službe in v tem okviru zagotoviti:

- zbiranje v okviru zbirnega centra in hale za nevarne odpadke;
- obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in bioloških odpadkov;
- sortiranje ločenih frakcij v okviru sortirnice in

- odlaganje preostankov predelave komunalnih odpadkov.

Po navedbah naročnika predstavlja največji obsega tega dela obdelava bioloških odpadkov (kompostarna) in sortiranje komunalne embalaže. Tudi iz tabele 25 na 72. strani osnutka revizijskega poročila izhaja, da posebna zbiranja, posebne obdelave in posebna odlaganja predstavljajo največji del t.i. tržnih dejavnosti, torej dejavnosti, ki ne spadajo v okvir izvajanja GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov.

Iz navedenih dokumentov jasno izhaja temeljni namen občin ustanoviteljic, da zagotovijo celotno obdelavo odpadkov, ki nastajajo na njihovem območju v okviru CERO Puconci in da so z ustanovitvijo Javnega podjetja CEROP nameravale zagotoviti, da bo CERO Puconci obratoval tako, da bo taka celotna obdelava zagotovljena. Zato je po našem mnenju stališče Računskega sodišča, da niti iz odloka o ustanovitvi Javnega podjetja CEROP niti iz drugih navedenih dokumentov ne izhaja, da so občine ustanoviteljice vzpostavile pravna razmerja, na podlagi katerih bi bilo javno podjetje zavezano izvajati tudi druge dejavnosti, ki niso sestavni del GJS ravnanja s komunalnimi odpadki (str. 79. osnutka revizijskega poročila). Isto velja za stališče, da občine niso sprejele oblastnih ukrepov ali dogovorov z Javnim podjetjem CEROP, s katerimi bi ga zavezale k izvajanju teh dejavnosti (str. 80. osnutka revizijskega poročila).

Tako stališče temelji na preozkem razumevanju oblastnih aktov in pogodbenih razmerij. Posebne koncesije za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in bioloških odpadkov, ter za sortiranje ločenih frakcij odpadkov občine Javnemu podjetju CEROP res niso podelile, vendar je iz navedenih dokumentov, zlasti pa iz pogodbe o podnajemu CERO Puconci, po našem mnenju jasno, da so občine ustanoviteljice naložile Javnemu podjetju CEROP celotno obratovanje centra in s tem tudi vse ravnanje z odpadki, nastalimi na območju teh občin, ki jih je mogoče obdelati in odložiti v centru. Pri tem ni bistveno, ali gre za obdelavo v okviru GJS ravnanja s komunalnimi odpadki, ali ne, saj je jasen namen občin ustanoviteljic, da naložijo Javnemu podjetju CEROP celotno ravnanje z odpadki, obravnavanimi v investicijskem programu za II. fazo Regijskega centra za ravnanje z odpadki Pomurje.

Pri ugotavljanju, kolikšen obseg prihodkov Javnega podjetja CEROP izhaja iz dejavnosti, ki jo izvaja to javno podjetje na podlagi odvisnega razmerja z občinami ustanoviteljicami, bi moralo Računsko sodišče za vsak prihodek posebej presoditi, ali je bil pridobljen z opravljanjem storitev, ki so mu jih naložile občine ustanoviteljice. To nikakor niso le storitve v okviru GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov, pač pa tudi druge storitve obdelave in odlaganja odpadkov, za katere je bil zgrajen CERO Puconci, v kolikor ti odpadki izvirajo iz območja občin ustanoviteljic. Celotna ureditev zgraditve CERO Puconci, ustanovitve Javnega podjetja CEROP in oddaje regijskega centra temu javnemu podjetju v podnajem jasno kaže na to, da so te občine naložile storitve ravnanja z vsemi navedenimi odpadki temu javnemu podjetju.

### **3 Vprašanje razlage 11. člena Uredbe o metodologiji**

#### **3.1 Uvodno**

Gre za tretji odstavek 11. člena Uredbe o metodologiji, ki določa, da se prihodki posebnih storitev izvajalca gospodarske javne službe (v nadaljnjem besedilu: izvajalec) po tej uredbi upoštevajo tako, da se zmanjša lastna cena posamezne javne službe. Prvi odstavek tega člena pa definira posebne storitve izvajalca kot storitve, ki jih izvajalec opravlja in pri tem uporablja javno infrastrukturo, ali prodaja stranskih proizvodov, ki nastanejo pri izvajanju dejavnosti, in niso obvezne storitve javne službe.

Računsko sodišče je ugotovilo obseg prihodkov iz posebnih dejavnosti Javnega podjetja CEROP (med te je štelo vse zbiranje, obdelava in odlaganje odpadkov, ki presega storitve javne službe, kar se zdi pravilno) v za koledarski leti 2017 in 2018. Ugotovilo je, da javno podjetje pri izračunu lastne cene GJS upoštevalo dobiček iz posebnih dejavnosti le do višine pokritja negativnega poslovnega izida posamezne GJS, torej GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov. Glede na to je Računsko sodišče ugotovilo, da je Javno podjetje CEROP ravnalo v neskladju s tretjim odstavkom 11. člena Uredbe o metodologiji, saj ni v celoti



upoštevalo vseh prihodkov od posebnih storitev za zmanjšanje lastne cene storitev GJS.

Računsko sodišče torej v bistvu očita Javnemu podjetju CEROP, da ni vsega dobička iz opravljanja posebnih storitev namenilo zmanjšanju lastne cene storitev gospodarske javne službe. Te prihodke lahko podjetje uporabi za zmanjšanje lastne cene le v okviru ugotovljenega bilančnega dobička celotne družbe, saj so prihodki od posebnih storitev poslovni prihodki in vplivajo na obseg ugotovljenega bilančnega dobička družbe. Seveda pa lahko Javno podjetje CEROP kot gospodarska družba del bilančnega dobička, ki presega z zakonom določene obveznosti iz tega dobička, razporedi za zmanjšanje lastne cene storitev gospodarske javne službe.

### ***3.2 Zakonska ureditev odločanja o uporabi čistega dobička gospodarske družbe***

Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 - uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 100/11 - skl. US, 32/12, 57/12, 44/13 - odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS; v nadaljnjem besedilu: ZGD-1) precej podrobno ureja tako ugotavljanje poslovnega izida in v tem okviru bilančnega dobička, kot tudi odločanje o uporabi bilančnega dobička. Tako 66. člen ZGD-1 precej podrobno določa pravila za ugotavljanje bilančnega dobička (ali bilančne izgube), 64. člen ZGD-1 pa pomembno ureja razporejanje dobička, saj določa pravila o oblikovanju rezerv iz dobička.

Kar zadeva odločanje o razporejanju bilančnega dobička družbe z omejeno odgovornostjo, kakršna je tudi Javno podjetje CEROP, sta pomembni določbi 494. člena in 505. člena ZGD-1. V 494. členu je določena pravica družbenikov do deleža pri bilančnem dobičku, če družbena pogodba ne določa drugače. To pravico seveda družbeniki uveljavljajo v okviru zakonsko določenih pravil o ugotavljanju bilančnega dobička in o njegovem razporejanju, vendar v delu, v katerem se glede na zakonske določbe bilančni dobiček lahko razdeli družbenikom, imajo družbeniki do tega zakonsko zagotovljeno pravico.

To pravico uveljavljajo družbeniki skladno s prvim odstavkom 505. člena ZGD-1 ob odločanju o sprejetju letnega poročila. Po 507. členu ZGD-1 družbeniki o tem odločajo praviloma na skupščini, lahko pa tudi sprejmejo sklepe na drug način, n.pr. z uporabo tehničnih sredstev. Bistveno pri tem je, da družbeniki odločajo o uporabi bilančnega dobička, pri čemer so vezani na zakonska pravila o njegovem ugotavljanju in razporejanju, v ostalem pa se prosto odločajo o tem, za kaj ga namenijo, vključno z odločitvijo, da ga izplačajo.

Glede na navedeno zakonsko pravico družbenikov je ključno vprašanje v zvezi z uporabo določbe tretjega odstavka 11. člena Uredbe o metodologiji, ali lahko ta uredba poseže v navedeno zakonsko določeno pravico, ali pa jo je treba razlagati izključno tako, da je omejena z navedenimi zakonskimi določbami. To vprašanje je odvisno od celotne ureditve načela zakonitosti v našem pravnem sistemu.

### **3.3 Načelo zakonitosti podzakonskih predpisov**

Načelo zakonitosti delovanja uprave ali legalitetno načelo ureja drugi odstavek 120. člena ustave, ki določa: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.«. Ta določba ureja sicer tudi načelo samostojnosti delovanja upravnih organov, ki pa je seveda omejeno z določbami ustave in zakona, torej z načelom zakonitosti. Ker obravnavamo ustavnost in zakonitost določbe uredbe vlade, je treba obravnavati vprašanje zakonitosti podzakonskih predpisov, ki jih ureja tudi 153. člen Ustave. Gre zlasti za vprašanje vsebinske vezanosti podzakonskega predpisa na zakon.

Podzakonski predpis uprave mora biti izdan v »okviru in na podlagi« ustave in zakona. To v prvi vrsti pomeni, da mora obstajati zakon, ki ureja določeno področje družbenega življenja in v tem okviru bistvene pravice in obveznosti posameznikov ter pravnih oseb. Podzakonski predpis uprave je vedno izdan za izvrševanje zakona, zato se imenuje tudi izvršilni predpis. Zakon mora določiti vsebinski okvir podzakonskega predpisa dovolj jasno in določno in ne smejo prepustiti podzakonskemu predpisu samostojnega urejanja pravic in obveznosti<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-84/09, Ur. l. RS, št. 55/09.

Podzakonski predpis ne sme urejati zakonske materije, torej vprašanj, ki jih mora urediti zakon. Gre bodisi za vprašanja, ki so po ustavi pridržana zakonu, bodisi da gre za vprašanje, ki predstavlja bistveno sestavno pravic in obveznosti posameznika ali pravne osebe in mora biti vsebovana že v zakonu. Upravni organi ne morejo sami samostojno odrediti pravic in obveznosti<sup>13</sup>. Podzakonski predpis mora pri podrobnejšem urejanju zakonske materije slediti namenu in ciljem zakona. Pri tem lahko urejajo način izvrševanja pravic in obveznosti ter podrobneje določajo vsebino teh pravic in obveznosti. Čeprav nujno interpretirajo zakon v določenem obsegu, vendar pri svojem normiranju ne smejo zoževati zakonskih pravic<sup>14</sup>.

### ***3.4 Presoja zakonitosti določbe tretjega odstavka 11. člena Uredbe o metodologiji in njena ustavno skladna razlaga***

Tretji odstavek 11. člena Uredbe o metodologiji posega v zakonsko pravico družbenikov glede odločanja o uporabi bilančnega dobička in o delitvi bilančnega dobička (494. in 505. člen ZGD-1), saj družbenikom izvajalca GJS, na katere se ta uredba nanaša, onemogoča izvajanje te pravice glede bilančnega dobička, ki izvira iz posebnih storitev<sup>15</sup>. To seveda velja, če ga razlagamo tako, kot to določbo razlaga Računsko sodišče – torej da mora izvajalec GJS celoten dobiček iz posebnih storitev nameniti za zmanjšanje lastne cene storitev GJS. Ogledati si je zato treba, ali je glede na zgoraj navedene zahteve zakonitosti podzakonskih predpisov to dopustno, torej ali ima Uredba o metodologiji za to jasno in določno zakonsko podlago.

Uredba o metodologiji je bila izdana na podlagi 149. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 - uradno prečiščeno besedilo, 28/06 - skl. US, 49/06 - ZMetD, 66/06 - odl. US, 33/07 - ZPNačrt, 57/08 - ZFO-1A, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 38/14, 37/15, 56/15, 102/15, 30/16, 42/16, 61/17 - GZ, 68/17, 21/18 - ZNOrg, 84/18 - ZIURKOE, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE; v nadaljnjem besedilu: ZVO-1). Ta člen zgolj kratko določa, da vlada predpiše metodologijo za

<sup>13</sup> Odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-73/94, Ur. l. RS, št. 37/95.

<sup>14</sup> Odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-260/09, Ur. l. RS, št. 7/11.

<sup>15</sup> ZGD-1 ne daje nobene podlage, da bi se ta bilančni dobiček ugotavljal ločeno od celotnega bilančnega dobička gospodarske družbe.

oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja iz prvega odstavka tega člena. Niti v tem členu niti v kaki drugi določbi tega zakona ne najdemo določbe, ki bi določala, da se s to uredbo lahko predpiše, da morajo ne glede na pravila zakona, ki ureja gospodarske družbe, družbeniki dobiček iz določenih dejavnosti izvajalca gospodarske javne službe nameniti za navzkrižno subvencioniranje<sup>16</sup> storitev javne službe. Samo če bi tako ali vsebinsko podobno določbo vseboval zakon, bi bila taka določba ustavno skladna. Ker take določbe v zakonu ni, je določba tretjega odstavka 11. člena Uredbe o metodologiji neskladna z zakonom in ustavo.

To seveda velja, če jo razlagamo tako, da morajo družbeniki nameniti ves bilančni dobiček za zmanjšanje lastne cene storitev gospodarske javne službe. Vendar tega tretji odstavek 11. člena Uredbe o metodologiji niti ne določa, saj zgolj določa, da so določa, da se prihodki posebnih storitev izvajalca upoštevajo tako, da se zmanjša lastna cena posamezne javne službe. Ne določa, da se obvezno in v celoti upoštevajo za zmanjšanje lastne cene, zato ta določba omogoča razlago, ki ni v neskladju z ustavo in zakonom. Po tej razlagi se družbeniki javnega podjetja v okviru svojih zakonsko določenih pravic odločanja o razporejanju in delitvi dobička lahko odločijo tudi, da del ali ves dobiček iz posebnih dejavnosti namenijo za zmanjšanje lastne cene storitev gospodarske javne službe. Le po taki razlagi namreč določba uredbe ne posega v zakonsko določene pravice družbenikov, zato je taka razlaga ustavno skladna.

V obravnavanem delu osnutka revizijskega poročila Računsko sodišče ni upoštevalo take, zakonsko in ustavno skladne razlage tretjega odstavka 11. člena Uredbe o metodologiji. Če bi jo upoštevalo, bi ugotovilo, da so družbeniki Javnega podjetja CEROP, torej občine ustanoviteljice, ravnale ustavno in zakonsko pravilo tako, da so namenile dobiček iz opravljanja posebnih storitev le za pokritje negativnega poslovnega rezultata podjetja iz opravljanja gospodarskih javnih služb, ne pa v večjem obsegu.

---

<sup>16</sup> Vsebinsko tretji odstavek 11. člena Uredbe o metodologiji določa obveznost navzkrižnega subvencioniranja storitev gospodarske javne službe, kar je sporno tudi z gledišča državnih pomoči, saj izkrivlja konkurenco pri podelitvi koncesije gospodarskih javnih služb. Vendar se s tem vprašanje na tem mestu ne ukvarjamo.

## 4 Povzetek

Glede na to lahko povzamemo:

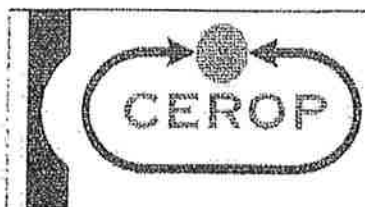
- pri ugotavljanju obsega dejavnosti v odvisnem razmerju kot kriteriju za *in-house* izvajalca, je treba upoštevati vse tiste dejavnosti, ki jih odvisna oseba izvaja v okviru naročnikove odločitve o oddaji, kar ne zahteva nujno obstoja posebne sklenjene pogodbe med odvisno osebo in naročnikom, pač pa zadošča kakorkoli oblikovana odločitev naročnika, ki nalaga odvisni osebi izvajanje določenih nalog oziroma določene dejavnosti;
- pri tem tudi ni bistveno, ali te storitve opravlja odvisna oseba v nacionalno opredeljenem statusu gospodarske javne službe, ali pa gre za t.i. tržno dejavnost pa tudi ne, ali odvisna pravna oseba opravlja to dejavnost na podlagi izključne pravice, ali pa jih lahko opravljajo tudi druge osebe, torej v položaju, ko obstoji trg teh storitev;
- pri ugotavljanju, kolikšen obseg prihodkov Javnega podjetja CEROP izhaja iz dejavnosti, ki jo izvaja to javno podjetje na podlagi odvisnega razmerja z občinami ustanoviteljicami, bi moralo Računsko sodišče za vsak prihodek posebej presoditi, ali je bil pridobljen z opravljanjem storitev, ki so mu jih naložile občine ustanoviteljice;
- te storitve nikakor niso le storitve v okviru GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov, pač pa tudi druge storitve obdelave in odlaganja odpadkov, za katere je bil zgrajen CERO Puconci, v kolikor ti odpadki izvirajo iz območja občin ustanoviteljic;
- celotna ureditev zgraditve CERO Puconci, ustanovitve Javnega podjetja CEROP in oddaje regijskega centra temu javnemu podjetju v podnajem jasno kaže na to, da so te občine naložile storitve ravnanja z vsemi navedenimi odpadki temu javnemu podjetju;
- tretji odstavek 11. člena Uredbe o metodologiji posega v zakonsko pravico družbenikov glede odločanja o uporabi bilančnega dobička in o delitvi bilančnega dobička (494. in 505. člen ZGD-1) Javnega podjetja CEROP, saj družbenikom onemogoča izvajanje te pravice glede bilančnega dobička, ki izvira iz posebnih storitev, če ga razlagamo tako, kot to določbo razlaga

- Računsko sodišče – torej da mora izvajalec GJS celoten dobiček iz posebnih storitev nameniti za zmanjšanje lastne cene storitev GJS;
- Uredba o metodologiji je bila izdana na podlagi 149. člena ZVO-1; niti v tem členu niti v kaki drugi določbi tega zakona ne najdemo določbe, ki bi določala, da se s to uredbo lahko predpiše, da morajo ne glede na pravila zakona, ki ureja gospodarske družbe, družbeniki ves dobiček iz določenih dejavnosti izvajalca gospodarske javne službe nameniti za navzkrižno subvencioniranje storitev javne službe;
  - ker take določbe v zakonu ni, je določba tretjega odstavka 11. člena Uredbe o metodologiji neskladna z zakonom in ustavo, če jo razlagamo tako, da morajo družbeniki nameniti ves bilančni dobiček za zmanjšanje lastne cene storitev gospodarske javne službe; vendar besedilo tega odstavka dopušča ustavno skladno razlago, po kateri se družbeniki javnega podjetja v okviru svojih zakonsko določenih pravic odločanja o razporejanju in delitvi dobička lahko odločijo tudi, da del ali ves dobiček iz posebnih dejavnosti namenijo za zmanjšanje lastne cene storitev gospodarske javne službe;
  - Računsko sodišče ni upoštevalo take, zakonsko in ustavno skladne razlage tretjega odstavka 11. člena Uredbe o metodologiji; po taki razlagi so občine ustanoviteljice kot družbenice Javnega podjetja CEROP ravnale ustavno in zakonsko pravilno s tem, da so namenile dobiček iz opravljanja posebnih storitev le za pokritje negativnega poslovnega rezultata podjetja iz opravljanja gospodarskih javnih služb, ne pa v večjem obsegu.

RAJKO  
PIRNAT

Digitalno podpisal  
RAJKO PIRNAT  
Datum: 2020.07.27  
11:08:28 +02'00'

prof. dr. Rajko Pirnat  
Direktor inštituta



JAVNO PODJETJE  
CENTER ZA RAVNANJE Z ODPADKI PUČONCI d.o.o.  
VANEČA 817B, SI-9201 PUČONCI  
T: +386 (0)2 / 545 93 10 | F: +386 (0)2 / 545 93 16  
E: INFO@CEROP.SI | INTERNET: WWW.CEROP.SI

Svet ustanoviteljic javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Pučonci d.o.o.

Vaneča, 27. 11. 2020

Na 39. seji Sveta ustanoviteljic CEROP, ki je potekala 27. 11. 2020 so ob obravnavi točke 1.: Obravnava Revizijskega poročila »Poslovanje Javnega podjetja center za ravnanje z odpadki Pučonci d.o.o.«, št. 321-3/2018/76 z dne 13. novembra 2020 in dogovor o korakih oziroma postopkih za odpravo nepravosti iz revizijskega poročila

bili sprejeti naslednji **SKLEPI**:

**Sklep št.1:**

Svet ustanoviteljic se je seznanil z Revizijskim poročilom Poslovanje Javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Pučonci d.o.o., katerega je izdalo Računsko sodišče Republike Slovenije pod št. 321-3/2018/76 z dne 13. novembra 2020.

**Sklep št.2:**

Občine ustanoviteljice Javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Pučonci d.o.o. imenujejo strokovno skupino, ki bo zadolžena za pravočasno pripravo predloga odzivnega poročila in bo sodelovala pri pripravi vseh drugih dokumentov in aktov, ki so potrebni za celovito pripravo odzivnega poročila in izvedbo popravljalnih ukrepov, ki so naloženi občinam ustanoviteljicam.

Člani strokovne skupine so :

- po en predstavnik iz vsake občine: Murska Sobota, Ljutomer, Lendava, Gornja Radgona, Beltinci, Pučonci in Radenci,
- en predstavnik skupaj iz občin: Moravske Toplice, Apače, Črenšovci, Turnišče in Tišina,
- en predstavnik skupaj iz občin: Križevci, Rogašovci, Sveti Jurij ob Ščavnici, Grad in Odranci,
- en predstavnik skupaj iz občin: Gornji Petrovci, Velika Polana, Cankova, Dobrovnik in Šalovci,
- en predstavnik skupaj iz občin: Veržej, Razkrižje, Kuzma, Kobilje in Hodoš.

Koordinator strokovne skupine je g. Franc Horvat ([zupan@tisina.si](mailto:zupan@tisina.si)), kateremu se posredujejo imena predstavnikov ostalih občin. Predstavnik se posreduje do konca delovnega dne v sredo, 02. decembra 2020.

**Sklep št.3:**

Strokovna skupina pripravi predlog odzivnega poročila in ga posreduje Svetu ustanoviteljic v potrditev v roku 60 dni. Potrjeno odzivno poročilo podpišejo vse občine ustanoviteljice. Strokovna skupina o svojem delu redno obvešča občine ustanoviteljice.

#### Sklep št.4:

Občina Tišina izvede povpraševanje ter zbere ponudbe za izbiro zunanjega izvajalca, ki mora imeti strokovna pravna in poslovno ekonomska znanja na področju gospodarskih javnih služb in katerega naloga bo priprava ter pomoč občinam ustanoviteljicam pri izvedbi vseh naloženih popravilnih ukrepov iz revizijskega poročila in sicer:

- pripraviti predloga sprememb odloka in pogodbe o ustanovitvi javnega podjetja Cerop z načrtom aktivnosti za njihovo sprejetje, ki bo vseboval vse popravilne ukrepe občin ustanoviteljic iz zahteve za predložitev odzivnega poročila,
- izvedel analizo ter proučitev vseh možnosti za vzpostavitev zakonitega stanja izvajanja podeljene koncesije za gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov,
- pripravil strokovnega mnenja o ustreznosti in možnostih uveljavitve priporočila Računskega sodišča RS o tem, da naj občine ustanoviteljice sprejmejo ustrezne spremembe ustanovitvenih aktov, tako da bo odločanje občin ustanoviteljic na svetu ustanoviteljic o posebnih pogojih za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb, zagotavljanju in uporabi javnih dobrin in cenah storitev gospodarskih javnih služb temeljilo na enakem deležu glasov vsake izmed občin ustanoviteljic.

Odločitev o izbiri zunanjega izvajalca sprejme strokovna skupina. Stroški zunanjega svetovalca se delijo med občine ustanoviteljice glede na ustanovitveni delež v Javnem podjetju center za ravnanje z odpadki Pticonci d.o.o.

Predsednik Sveta ustanoviteljic:

AGENCIJA ZA RAVNANJE  
Z ODPADKI  
PTICONCI D.O.O.

FRANC HORVAT

