



OBČINA TRBOVLJE
OBČINSKI SVET

Mestni trg 4, 1420 TRBOVLJE

tel.: 0356/34-800, faks: 0356/27-986, e-naslov: obcina.trbovlje@trbovlje.si

5.

Številka: 700-4/2023-7

Datum: 8. 6. 2023

Zadeva: Poročilo o preverbi uporabe notranjih (in-house) razmerij v primeru (ponovne) poveritve izvajanja nalog gospodarskih javnih služb ravnanja z odpadki družbi Center za ravnanje z odpadki Zasavje, d.o.o.

Uvod

Izhodišče za to poročilo predstavljajo naslednji podatki:

- CEROZ d.o.o. je v izključni lasti Občine Trbovlje in še štirih sosednjih lokalnih skupnosti, tj. Občina Hrastnik, Občina Litija, Občina Radeče in Občina Zagorje ob Savi; pri čemer ima Občina Trbovlje 28,31 % - delež;
- več kot 80% dejavnosti, ki jih izvaja CEROZ d.o.o. (glede na čiste prihodke), prihaja v zvezi z dejavnostjo gospodarskih javnih služb;
- v CEROZ d.o.o. zasebni kapital ni udeležen.

Poročilo je pripravljeno na podlagi dejanskega stanja, kakor je prikazano v nadaljevanju. Zlasti so v okviru dejanskega stanja upoštevani podatki o strukturi prihodkov CEROZ d.o.o., pripravljene s strani javnega podjetja, ki so za relevantno tri-letno obdobje predstavljeni v naslednji tabeli, skupaj s planom za naslednje 3-letno obdobje:

Struktura prihodkov za leta 2020-2022, s planom 2023-2025

Št.	Vrsta prihodkov	2020	2021	2022	SKUPAJ	Struktura	2023	2024	2025
1.	Prihodki od storitev - komunalna podjetja	1.978.171,52	1.471.816,24	1.350.968,10	4.800.955,86		1.400.968,10	1.450.968,10	1.500.968,10
2.	Prihodki od storitev - ostala podjetja	140.117,45	123.672,60	91.316,33	355.106,38		91.316,33	91.316,33	91.316,33

3.	Prihodki obdelava bio odpadkov - komunala	252.514,50	236.838,67	154.876,18	644.229,35		154.876,18	154.876,18	154.876,18
4.	Prihodki obdelava bio odpadkov - Kostak	0,00	34.064,30	46.593,08	80.657,38		46.593,08	46.593,08	46.593,08
5.	Prihodek okoljska dajatev	164.032,00	143.564,32	136.992,06	444.588,38		136.992,06	136.992,06	136.992,06
6.	Prihodki - odprodaja sekundarnih surovin	98.415,55	297.633,32	491.324,58	887.373,45		491.324,58	491.324,58	491.324,58
7.	Prihodki – kompost	0,00	0,00	1.405,48	1.405,48		1.405,48	1.405,48	1.405,48
8.	Prihodki embalaža MOP	104.859,60	0,00	0,00	104.859,60		0,00	0,00	0,00
9.	Prihodki od ostalih storitev	344,32	5.302,53	1.894,64	7.541,49		1.894,64	1.894,64	1.894,64
10.	Prihodki od tehtanja (Brdce)	1.734,30	1.320,20	1.164,40	4.218,90		1.164,40	1.164,40	1.164,40
11.	Prihodki obdelava KOE	207.346,80	568.799,60	928.101,80	1.704.248,20		928.101,80	928.101,80	928.101,80
12.	Prihodki odlaganje stab.težke frakcije	678.889,86	644.365,10	707.844,55	2.031.099,51		707.844,55	707.844,55	707.844,55
13.	Prihodki obdelava bio odpadkov (Trbovlje)	0,00	0,00	91.427,25	91.427,25		91.427,25	91.427,25	91.427,25
14.	Prihodki Občine	0,00	345.668,31	0,00	345.668,31		0,00	0,00	0,00
	SKUPAJ GJS	3.626.425,90	3.873.045,19	4.003.908,45	11.503.379,54	97,62	4.053.908,45	4.103.908,45	4.153.908,45
15.	Prihodki - tržna dejavnost (zbirni center, Neža)	87.709,00	96.151,00	96.431,80	280.291,80		96.431,80	96.431,80	96.431,80
	SKUPAJ TRŽNE	87.709,00	96.151,00	96.431,80	280.291,80	2,38	96.431,80	96.431,80	96.431,80
	SKUPAJ	3.714.134,90	3.969.196,19	4.100.340,25	11.783.671,34		4.150.340,25	4.200.340,25	4.250.340,25

Splošno o doktrini notranjih razmerij

Doktrino razmerij znotraj ekonomske celote oziroma razmerij *in-house* je kot izjemo od siceršnje obveznosti ravnanja pri oddaji javnih naročil in koncesij izoblikovalo Sodišče ES (sedaj Sodišče EU)¹. Ob tem je Sodišče EU z oblikovanjem doktrine razmerij *in-house* ob izpolnjevanju treh pogojev zavezance odvezalo obveznosti oddaje javnih naročil oziroma koncesij z uporabo postopkovnih pravil (javnega razpisa). Na tej podlagi prvi odstavek 13. člena Zakona o nekaterih koncesijskih pogodb (ZNK²) temeljno določa, da se ta zakon razen 25. člena, ne uporablja za koncesijo, ki jo koncedent iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 21. člena tega zakona podeli pravni osebi javnega ali zasebnega prava, če so izpolnjeni v nadaljevanju člena navedeni pogoji. Upoštevaje, da je Občina Trbovlje lokalna skupnost v smislu točke b) prvega odstavka 21. člena ZNK, pred nadaljevanjem preveritve najprej podajamo izhodišče, da pravo koncesij ne izključuje *in-house* doktrine med lokalno skupnostjo in CEROZ d.o.o. kot drugo osebo javnega prava, seveda pod pogojem, da so vse predpostavke za to izpolnjene.

¹ Razvoj sodne prakse *in-house* je potekal od primera *Teckal* (C-107/98, *Recueil*, str. I-8121) dalje, ECLI:EU:C:1999:562.

² Uradni list RS, št. 9/19, 121/21 – ZJN-3B in 50/23.

Pogoji v pravu EU

Člen 17 Direktive 2014/23/EU o podeljevanju koncesijskih pogodb v prvem odstavku za obstoj razmerja *in-house*, ki ne spadajo v področje uporabe Direktive, določa tri kumulativne pogoje:

- javni naročnik obvladuje zadevno pravno osebo zasebnega ali javnega prava podobno kot svoje službe (t.i. pogoj organizacijske odvisnosti, op.),
- odvisna pravna oseba izvaja več kot 80% svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal javni naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta javni naročnik (t.i. pogoj gospodarske odvisnosti), in
- v odvisni pravni osebi (praviloma) zasebni kapital ni udeležen (ki ga zaradi očitnega neobstoja v nadaljevanju to poročilo podrobneje ne odobrava, saj je družba CEROZ d.o.o., kot izhaja iz registra AJPES, v 100% javni lasti). S tega vidika ne more biti dvoma, da je zadevni pogoj izpolnjen.

V posledici navedenega doktrina *in-house* ne predstavlja le »izjeme« od obveznosti objave javnega razpisa, temveč tudi omejitev uporabe temeljnih načel prava EU oziroma ZNKP, saj ne gre za pogodbeni odnos v smislu prava EU.³

Pogoj organizacijske odvisnosti

Za izpolnitev pogoja organizacijske odvisnosti obvladana družba ne more imeti interesov, ki so drugačni od interesov naročnika. V zadevi mora Občina Trbovlje imeti (povzeto po najnoviji sodbi Sodišča EU v zadevi C-328/19, *Porin kaupunki, ob udeležbi Porin Linjat Oy, Lyttylän Liikenne Oy*⁴) odločilen vpliv na strateške cilje in na pomembne odločitve izbranega subjekta ter zato učinkovit, strukturni in funkcionalni nadzor nad tem subjektom.

Iz Odloka o ustanovitvi javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Zasavje d.o.o. (CEROZ d.o.o.)⁵ v zvezi z določbami Družbene pogodbe o ustanovitvi javnega podjetja kot družbe z omejeno

³ Arrowsmith S., *The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK*, London: Sweet & Maxwell, 2018, str. 42.

⁴ *Porin kaupunki*, z dne 18.6.2020.

⁵ Uradni list RS, št. 23/2005 z dne 10. 3. 2005.

odgovornostjo Center za ravnanje z odpadki Zasavje d.o.o. izhaja, da so občine ustanoviteljice edine lastnice CEROZ d.o.o., ki preko skupščine izvršujejo ustanoviteljske pravice ter usklajujejo odločitve lokalnih skupnosti. CEROZ d.o.o. ima direktorja, ki ga imenuje skupščina (vseh pet občin). Zato menimo, da bi bil s tem pogoj organizacijske odvisnosti, kjer Občina Trbovlje (skupaj z drugimi občinami ustanoviteljicami) CEROD d.o.o. obvladuje kot svojo službo, izpolnjen.

Razmerje organizacijske odvisnosti je nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za obstoj organizacijske odvisnosti med Občino Trbovlje in CEROZ d.o.o., pri čemer pa je tudi slednji izpolnjen. CEROZ d.o.o. je namreč ustanovljena s strani petih občin, ki so njeni družbeniki. Vse deleže imajo izključno javni organi – Občina Trbovlje oz. druge lokalne skupnosti, ki dopolnjujejo pogoj obvladovanja – iz česar gre sklepati, da v primeru, da mora CEROZ d.o.o. slediti nalogam danim s strani družbenikov, ima Občina Trbovlje (in ostale občine ustanoviteljice) nad CEROZ d.o.o. nadzor podobno kot nad svojimi službami.

Pogoj gospodarske odvisnosti

Za ugotovitev izpolnitve pogoja gospodarske odvisnosti mora odvisna pravna oseba opravljati 80% svojih dejavnosti za naročnika ali za druge pravne osebe, ki jih obvladuje naročnik. Pri določanju odstotka dejavnosti se upošteva skupni povprečni promet ali drug ustrezen dejavnik, ki temelji na dejavnosti, kot so stroški pravne osebe ali naročnika v treh letih pred podelitvijo koncesije (smiselno po sedmem odstavku 13. člen ZNKP), zato so v tabeli v uvodu tega poročila podani podatki za obdobje 2020-2022.

Ni pomembno, ali odvisna oseba izvaja naloge za obvladujočo osebo v okviru izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb (kolektivna ali individualna raba) ali pa v okviru izvajanja odplačnih pravnih poslov narave javnega naročanja (oziroma naročil, ki so že sicer pod vrednostnimi pragovi za uporabo pravil javnega naročanja), kolikor v obeh primerih opravlja naloge, ki jih je zaupal naročnik. Vse te naloge se v luči presoje pogoja gospodarske odvisnosti všttevajo v kvoto 80%⁶.

V tej zvezi tudi ZNKP v drugi alineji prvega odstavka 13. člena ne opredeljuje, da morajo te dejavnosti po svoji naravi predstavljati gospodarske javne službe. Temveč določa, da morajo

⁶ Arrowsmith S. The law of public and utilities procurement. Regulation in the EU and UK, volume 1. Thomson Reuters, 2014, str. 519.

predstavljati »dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal koncedent«. Takšne dejavnosti pa tudi po zadnjih stališčih strokovne prakse, kot nam je poznana, predstavljajo dejavnosti, ki so skladne z Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Uredba MEDO⁷), Odlokom o ustanovitvi CEROZ d.o.o. ter se izvajajo v gospodarski odvisnosti od občin ustanoviteljic oz. se ob skladnosti z Uredbo MEDO izvajajo za ostale uporabnike in stranke.⁸

Uredba MEDO t.i. posebne storitve opredeljuje v 11. členu, kjer jih opredeljuje 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. Pri tem primeroma navaja odlaganje nekomunalnih odpadkov na odlagališču, razvrščanje ločeno zbrane odpadne embalaže, zagotovitev uporabe javne infrastrukture, osebam, ki niso uporabniki storitev javne službe, ali prodaja uporabne surovine, energenta in energije, ki nastaja pri opravljanju storitev javne službe, idr. Prihodki posebnih storitev se morajo skladno z Uredbo MEDO upoštevati tako, da se zmanjša lastna cena posamezne javne službe. Pri čemer prihodki posebnih storitev, ki jih izvajalec zbiranja komunalnih odpadkov ustvari na podlagi opravljanja posebnih storitev, prednostno znižujejo stroške zbiranja ločenih frakcij komunalnih odpadkov.

Pri navedenih storitvah ne gre za tržno dejavnost, temveč za regulirano dejavnost posebnih storitev. Prihodki iz naslova prodaje stranskih proizvodov, ki nastanejo pri ravnanju z odpadki, po naravi stvari tudi ne morejo biti ustvarjeni na prostem trgu, saj so ti prihodki temeljno odvisni od izvajanja regulirane dejavnosti ravnanja z odpadki. Posebne storitve po Uredbi MEDO tudi povečujejo stopnjo ekonomskega izkoristka javne infrastrukture, s tem pa vodijo v nižje cene storitev gospodarskih javnih služb za občane občin ustanoviteljic; kar je tudi upoštevano v elaboratih cen

⁷ Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17, 78/19 in 44/22 – ZVO-2.

⁸ Prim. npr. poglavje 3.9, str. 48 in nasl. letnega poročila Javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o. za leto 2021, ki se sklicuje na izvedeno Študijo upravičenosti podelitve koncesije obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov s strani ustanoviteljic javnega podjetja Center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o., Inštitut za javno-zasebno partnerstvo, zavod Turjak, PE Ljubljana, Ukmarjeva 2, 1000 Ljubljana, september 2021.

GJS javnega podjetja.⁹

Tudi po vsebini gre pri izvajanju posebnih storitev skladno z določbami Uredbe MEDO tako za gospodarjenje s stranskimi proizvodi oz. prostimi kapacitetami, kar je vse izključno posledica oziroma stranska aktivnost zaradi zagotavljanja večje ekonomske učinkovitosti opravljanja nalog GJS ravnanja z odpadki s strani družbe CEROZ d.o.o., ki predstavlja kavzo obstoja pravnega subjekta CEROZ d.o.o. S tega vidika je utemeljena tudi uporaba t.i. doktrine stranskega produkta. Skladno s to doktrino deli stranski produkt v luči doktrine *in-house* enak status, kot glavni produkt, tj. storitve, izvedene za namen zagotavljanja javne službe. Pri tem za obstoj odnosa gospodarske odvisnosti ni odločilno kaj obseg pojma javna služba zajema, saj mora biti skladno z nujno funkcionalno razlago prava EU izpolnitev pogojev neobremenjen s pravili notranjega pravnega reda. V luči presoje izpolnjevanja pogoja gospodarske odvisnosti je tako bistveno, da gre za storitve oziroma dejavnost, ki jo odvisna oseba opravlja v okviru odločitve naročnika, ki to odvisno osebo obvladuje, da mora odvisna oseba te storitve oziroma to dejavnost opravljati. Pri čemer v danem primeru odreditev izvajanja navedenih aktivnosti družbi CEROZ d.o.o. s strani Občine Trbovlje in drugih občin ustanoviteljic izhaja tudi iz opredelitve njenih dejavnosti, kot so družbi CEROZ d.o.o. s strani občin ustanoviteljic odrejene z Odlokom o ustanovitvi CEROZ d.o.o. ter Družbeno pogodbo.

Poleg omejitve uporabe pravil o podeljevanju koncesij v vertikalnih razmerjih se glede na tretji odstavek 13. člena ZNKP zadevno pravilo razteza tudi na oddajo *in-house* naročil med subjekti, ki jih obvladuje isti naročnik.

Sklep

Glede na zgoraj izvedeno preverbo, kot je opisana v tem poročilu, zaključujemo, da se predvidena ponovna vzpostavitev izvajanja GJS s strani CEROZ d.o.o., tj. skupnega javnega podjetja Občine Trbovlje in drugih občin ustanoviteljic, izvede po pogojih *in-house* naročil.

⁹ Npr. v zadnjem elaboratu o oblikovanju cen zadevnih GJS, marec 2022, še posebej poglavji 5.10. in 6.10.