**I. obravnava**

**O B R A Z L O Ž I T E V**

# Pravna podlaga

Pravne podlage za sprejem Odloka o določanju cen gospodarskih javnih služb Mestne občina Murska Sobota, predstavljajo naslednji predpisi:

* Zakon o računovodstvu – ZR(Uradni list RS, št. 23/99, 30/02),
* Zakon o gospodarskih javnih službah – ZGJS (Uradni list RS, št. [32/93](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1993-01-1350), [30/98](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1998-01-1224) – ZZLPPO, [127/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5348) – ZJZP, [38/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-1847) – ZUKN in [57/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-2638) – ORZGJS40),
* Zakon o varstvu okolja – ZVO-1 (Uradni list RS, 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13), Zakon o cestah (Uradni list RS, št. [109/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-5732), [48/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-2012), [36/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-1474) – odl. US in [46/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-1878)),
* Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja – Uredba MEDO (Uradni list RS, št. 87/12, 109/12),
* Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (Uradni list RS, št. [134/03](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2003-01-5842), [34/04](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2004-01-1537), [13/05](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-0390), [114/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-4831) – ZUE, [138/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5910), [120/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-6090), [112/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-5142), [58/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-3242), [97/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-3710) in [100/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3960)),
* Pravila za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve ali storitve splošnega gospodarskega pomena (SSGP), ali t. i. "pravila Altmark" v Sklepu Komisije z dne 20. 12. 2011[[1]](#footnote-1),
* Slovenski računovodski standardi 2016 (Uradni list RS, 95/15).

# Ocena stanja, razlogi in cilji sprejetja Odloka o določanju cen Gospodarskih javnih služb Mestne občine Murska Sobota

## Ocena stanja

Razlogi, ki narekujejo pripravo Odloka o določanju cen gospodarskih javnih služb Mestne občine Murska Sobota (v nadaljevanju: mestna občina) so podani v izvedeni reviziji Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: RS): Revizijsko poročilo Izvajanje gospodarskih javnih služb v Mestni občini Murska Sobota, številka: 321-4/2014/55, z dne 23. november 2016.

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja mestne občine pri zagotavljanju gospodarskih javnih služb ter učinkovitost poslovanja KOMUNALE, javnega podjetja, d. o. o. (v nadaljevanju: Komunala Murska Sobota) in VODOVODA MURSKA SOBOTA, javnega podjetja, d. o. o. (v nadaljevanju: Vodovod Murska Sobota) pri izvajanju gospodarske javne službe na območju mestne občine v obdobju od leta 2012 do leta 2014.

V okviru poglavja 2.1.2 *Oblikovanje finančnih virov GJS* je RS preverilo, ali je mestna občina v odloku ali drugem aktu v skladu z ZGJS, podzakonskimi predpisi o načinu izvajanja posamezne GJS in o oblikovanju cen storitev GJS ter pravili o financiranju storitev GJS v sklepu Komisije, opredelila način oblikovanja cen storitev za GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, GJS urejanje in čiščenje javnih površin in GJS oskrba s pitno vodo, to je naloge, vrste in obseg storitev posamezne izbrane GJS ter vrste in način oblikovanja upravičenih stroškovnih elementov cene posamezne storitve izbrane GJS ter drugih finančnih virov GJS oziroma odbitnih postavk, ki zvišujejo ali znižujejo ceno posamezne storitve izbrane GJS.

Predmet priprave Odloka o določanju cen gospodarskih javnih služb Mestne občine Murska Sobota je izdelava občinskega predpisa, kot ga zahtevajo posamezne točke revizijskega poročila RS in sicer:

* točka 2.1.2. a: *MO Murska Sobota je v odlokih o izvajanju GJS odvajanje odpadne vode, GJS urejanje in čiščenje javnih površin ter GJS oskrba s pitno vodo opredelila finančne vire za izvajanje teh GJS, v odlokih ali drugih občinskih predpisih pa ni opredelila regulacijskega obračunskega obdobja, vrst in načina oblikovanja upravičenih stroškovnih elementov cen storitev GJS varstvo okolja[[2]](#footnote-2), odbitnih postavk, ki znižujejo ceno storitev teh GJS, ter posebnih postavk v predračunski kalkulaciji cene posamezne storitve GJS varstvo okolja oziroma mehanizma za uravnavanje upravičenih stroškov in prihodkov GJS varstvo okolja*;
* točka 2.1.2. b: *MO Murska Sobota ni zagotovila temeljne podlage za nadziranje oblikovanih cen storitev GJS varstvo okolja (oziroma stroškov in prihodkov teh GJS) ter za ocenjevanje in določanje presežka ali primanjkljaja prihodkov in obsega potrebnih proračunskih finančnih virov za izvajanje posamezne GJS v postopku določanja cen storitev teh GJS, temveč je prepustila izvajalcu GJS, da samostojno načrtuje vrste in obseg upravičenih stroškov in prihodkov GJS varstvo okolja ter oblikuje cene in cenike storitev teh GJS;*
* točka 2.1.2. c: *MOMS z občinskim predpisom tudi ni opredelila cenovne politike (to je pogojev, kriterijev in meril za določitev nove ali spremenjene cene storitve GJS varstvo okolja) in postopka za nadzor financiranja in določitev cen storitev GJS varstvo okolja (to je udeležencev, aktov, rokov in aktivnosti v tem postopku) na podlagi 7. člena in drugega odstavka 59. člena ZGJS. S tem si MOMS (poleg preglednih finančnih odnosov z izvajalci GJS) tudi ni zagotovila podlage za ukrepanje oziroma določitev obsega nadomestila za izvajanje GJS in financiranje teh GJS iz proračunskih sredstev, na primer v primeru njihove nelikvidnosti, v obdobju sprejetih ukrepov kontrole cen oziroma zamrznitve cen storitev GJS varstvo okolja na podlagi ZKC.*

## Popravljalni ukrep občine

Računsko sodišče je v navedenem revizijskem poročilu zahtevalo predložitev odzivnega poročila, in sicer v zvezi z navedenimi ugotovitvami:

1. *Predložitev načrta aktivnosti, z navedbo rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb za pripravo in sprejem občinskega predpisa, ki bo natančno določil upravičene stroške, ki smejo biti vključeni pri oblikovanju in določanju cen storitev gospodarskih javnih služb varstvo okolja – točke 2.1.2. a, 2.1.2. b in 2.1.2. c.*

Na podlagi odzivnega poročila je RS izdalo Porevizijsko poročilo Popravljalni ukrepi Mestne občine Murska Sobota in Komunale, javno podjetje, d. o. o., številka: 321-4/2014/63, z dne 10. april 2017. V zvezi s posameznimi popravljalnimi ukrepi je RS v porevizijskem poročilu navedlo:

*»MOMS je v odzivnem poročilu navedla, da je že pričela z aktivnostmi priprave občinskega predpisa, ki bo:*

* *natančno določil upravičene stroške, ki smejo biti vključeni pri oblikovanju in določanju cen storitev GJS varstvo okolja,*
* *uredil nadzor nad oblikovanjem cen storitev GJS varstvo okolja,*
* *definiral regulacijsko obračunsko obdobje,*
* *reguliral cene in upravičene stroške,*
* *uredil način presoje upravičenih stroškov,*
* *uredil obračunsko obdobje, vrsto in način oblikovanja upravičenih stroškovnih elementov cen storitev GJS varstvo okolja ter odbitne postavke, ki znižujejo ceno storitev teh GJS,*
* *oblikoval mehanizem za uravnavanje stroškov in prihodkov GJS varstvo okolja,*
* *natančneje določil pristojnosti oddelkov mestne uprave v zvezi z izvajanjem GJS.*

*MO Murska Sobota je v odzivnem poročilu navedla, da bo občinski predpis pripravila do 31.12. 2017 in ga predložila v sprejem mestnemu svetu MO Murska Sobota (v nadaljevanju: mestni svet). MOMS je RČ dne 29.12.2017 obvestila, da je do konca leta izvedla vse zahtevane popravljalne ukrepe, razen sprejema posebnega občinskega predpisa (odloka), katerega zaradi usklajevanja z izvajalci GJS še ni sprejela.*

Iz navedenih razlogov je potrebno pripraviti Odlok o določanju cen gospodarskih javnih služb Mestne občine Murska Sobota, ki bo te aktivnosti urejal v skladu s predpisi, to je z zakoni, podzakonskimi predpisi in internimi navodili.

## Cilji, načela in poglavitne rešitve odloka

### Cilji in načela

Cilj sprejema Odloka o določanju cen gospodarskih javnih služb Mestne občine Murska Sobota je določitev usmeritve za določanje cen storitev področja gospodarskih javnih služb, kot jih je v poročilu opredelilo Računsko sodišče RS. Odlok vsebuje zahtevana področja politike cen GJS v skladu s predpisi, to je z zakoni, podzakonskimi predpisi in internimi navodili.

Pri pripravi odloka je bilo upoštevano načelo zakonitosti: odlok je bil pripravljen ob spoštovanju določila četrtega odstavka 153. člena Ustave RS, ki določa, da morajo biti posamični akti ter dejanja organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil v skladu z ustavo in zakoni.

### Poglavitne rešitve predlaganega odloka

#### Pravna ureditev obračuna amortizacije gospodarske javne infrastrukture

Glede na napotitve, navedene v revizijskem poročilu Računskega sodišča, mora predpis v zvezi s politiko cen MOMS obsegati najmanj naslednja področja:

* natančne določitve upravičenih stroškov, ki smejo biti vključeni pri oblikovanju in določanju cen storitev GJS varstvo okolja,
* ureditev nadzora nad oblikovanjem cen storitev GJS varstvo okolja,
* definiranje regulacijskega obračunskega obdobja,
* reguliranje cene in upravičenih stroškov,
* ureditev načina presoje upravičenih stroškov,
* oblikovanje mehanizma za uravnavanje stroškov in prihodkov GJS varstvo okolja,
* določitev pristojnosti oddelkov mestne uprave v zvezi z izvajanjem GJS.

Predpis mora obsegati vse navedene aktivnosti za vse gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS), vključno s posebnimi storitvami – tudi pri nepretočnih greznicah in malih KČN, in ne samo za cene zbiranja odpadkov, ampak tudi za cene obdelave ter odlaganja odpadkov), posebej pa mora predpis obsegati tudi vse elemente za izvajanje GJS tako imenovane »skupne rabe«, ki sodi v okvir ZVO-1 (urejanje javnih površin), smiselno pa tudi za urejanje javnih cest.

* + - 1. Obračun storitev GJS

Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju: predpis o metodologiji za oblikovanje cen) je temeljni predpis, ki določa metodologijo za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, in sicer za:

* oskrbo s pitno vodo,
* odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
* zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov,
* obdelavo določenih vrst komunalnih odpadkov in
* odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

Predpis o metodologiji za oblikovanje cen določa tudi ukrepe in normative, povezane z obračunom cen storitev javnih služb njihovim uporabnikom.

Ne glede na pravila, ki so določena s tem predpisom, podjetja pri posameznih postavkah določanja cen in pri izvajanju poračunov cen uporabljajo različne pristope. Pomanjkljivosti, ki jih naveden predpis ne določa, je potrebno opredeliti z internimi ali drugimi predpisi, zato bo s sprejemom predpisa MOMS uredila način obračuna amortizacije in določitev deleža zmogljivosti javne infrastrukture, namenjene uporabnikom storitev GJS, kar je prav tako zahtevalo RS v navedenem revizijskem poročilu.

Pri pripravi določil tega odloka smo upoštevali tudi usmeritve RS, ki so podana v več mnenjih:

* Obveznost izvedbe poračunov cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja - mnenje Računskega sodišča Republike Slovenije, št. 330-2/2015/17, z dne 29. 2. 2016 (mnenje RS 2016);
* Poračun cen storitev v skladu s predpisom o metodologiji za oblikovanje cen - mnenje Računskega sodišča Republike Slovenije, št. 330-2/2015/320, z dne 20. 1. 2015 (mnenje RS 2015);
* Mnenje glede vključitve stroškov finančnega jamstva v ceno storitve ravnanja z odpadki - mnenje Računskega sodišča Republike Slovenije, št. 330-6/2014/3, z dne 7. 5. 2014;
* Zaračunavanje storitev prevzema in ravnanja z vsebino iz nepretočnih greznic, obstoječih greznic ali malih komunalnih čistilnih naprav, št. 330-8/2014/8, z dne 15. 7. 2014 (mnenje RS 2014);
* Mnenje glede financiranja gospodarskih javnih služb - mnenje Računskega sodišča Republike Slovenije, št. 330-3/2012/40, z dne 19. 12. 2012 (mnenje RS 2012).

Čeprav morajo tako MOMS (kot regulator cen storitev GJS), kot tudi izvajalci storitev GJS pri oblikovanju cen storitev upoštevati določbe predpisa o metodologiji za oblikovanje cen, pa ta predpis ne opredeljuje:

* načina določanja upravičenih stroškov;
* natančne opredelitve obračunskih obdobij (prihodnje, sedanje in preteklo obračunsko obdobje);
* natančnega načina izvajanja poračun previsokih/prenizkih cen storitev GJS;
* drugih pomembnih zadev za ustrezno izvajanje regulacije cen (roki za predložitev elaboratov, pregled elaboratov in potrditev novih cen, ipd.);
* načina določanja upravičenih stroškov izvajanja GJS.

Zaradi navedenega je potrebno ta določila urediti s posebnim odlokom oz. aktom občine.

## Normativna usklajenost odloka

Temeljni normativni okvir za ureditev reguliranja cen storitev GJS varstva okolja predstavljajo Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o javno-zasebnem partnerstvu - ZJZP (Uradni list RS, št. 127/06) – v primerih, da občina podeli izvajanje posamezne GJS s koncesijo, Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti - ZPFOLERD-1 (Uradni list št. 33/11) in ZVO-1. Temeljni normativni okvir določa načelo plačila za obremenjevanje okolja[[3]](#footnote-3) (oziroma plača povzročitelj obremenitve ali onesnaževalec plača). Skladno s tem načelom mora povzročitelj obremenjevanja okolja oziroma uporabnik GJS varstva okolja (to je uporabnik vode kot naravne dobrine oziroma tako imenovanih storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, ter izvirni povzročitelj odpadkov ali imetnik odpadkov oziroma uporabnik GJS s področja ravnanja s komunalnimi odpadki oz. uporabnik druge storitve GJS) praviloma plačati vse stroške, ki jih povzroča z uporabo storitve GJS varstva okolja (oziroma zaradi rabe vode in ravnanja z odpadki ali uporabe druge storitve GJS), to je ekonomsko ceno opravljene storitve GJS varstva okolja[[4]](#footnote-4) ter okoljske stroške[[5]](#footnote-5) in stroške virov[[6]](#footnote-6) (oziroma okoljske dajatve za onesnaževanje okolja in rabo naravnih dobrin).

Poleg tega je normativni okvir za ureditev reguliranja cen storitev GJS varstva okolja predstavljala Pogodba o delovanju Evropske unije[[7]](#footnote-7) (v nadaljevanju: PDEU), ter na njuni podlagi sprejeta pravila, ki se nanašajo na notranji trg, varstvo konkurence in državno pomoč, vključno s sodno prakso Sodišča Evropske unije, ki je odločilno prispevala k oblikovanju evropskega normativnega okvira.

Besedilo odloka je vsebinsko usklajeno s predpisi, SRS-ji ter priporočili Računskega sodišča.

## Poročilo o sodelovanju javnosti pri pripravi odloka

Zaradi večje legitimnosti sprejetih splošnih aktov občine in vključitve občanov, njihovih organizacij, ter strokovne in druge javnosti v pripravo predlogov splošnih aktov občine, bo osnutek odloka skladen:

* z določili Dodatnega protokola k evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 2/2011),
* s Smernicami za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi, ki so sestavni del Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009),
* z 10-im členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/05 – Uradno prečiščeno besedilo, 117/2006 – ZDavP-2, 23/2014, 50/2014, 19/2015 – odl. US)
* s tretjim odstavkom 10. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/2016), ki je bil objavljen na spletnih straneh MOMS, v katalogih informacij javnega značaja pa najpozneje sedem (7) dni pred sejo mestnega sveta, na kateri bo izvedena splošna razprava, s pozivom javnosti, da v roku tridesetih (30) dni na način, določen z objavo, sporoči morebitne pripombe in predloge.

# Ocena finančnih in drugih posledic, ki jih bo imel sprejem akta

Sprejem odloka nima finančnih posledic za proračun MOMS. Se pa bodo s sprejemom odloka uredile usmeritve o določanju cen izvajanja posameznih GJS, kar se bo odrazilo ob potrjevanju oz. sprejemih novih elaboratov za določanje cen GJS.

# Zaključek

Mestnemu svetu Mestne občine Murska Sobota predlagamo, da sprejme s predpisi usklajen predlog Odloka o določanju cen gospodarskih javnih služb Mestne občine Murska Sobota – I. obravnava v predlagani vsebini in obliki.

V Murski Soboti, dne 09.04.2018

Gradivo pripravil: Predlagatelj:

Inštitut za javno finančno pravo, Ljubljana dr. Aleksander JEVŠEK

Oddelek za premoženjskopravne zadeve ŽUPAN

1. UL L7 z dne 11. 1. 2012, ki je nadomestil Odločbo Komisije z dne 28. 11. 2005, ki med drugim določa, da nadomestilo za opravljanje javne službe pomeni vsako korist, zlasti finančno, ki jo pristojni organ neposredno ali posredno dodeli iz javnih sredstev. Poleg nadomestil iz proračuna države/občine se za nadomestilo iz javnih sredstev šteje tudi prihodek od prodaje storitev GJS na podlagi regulirane cene GJS, ki jo kot obvezno plačilo uporabnika storitev GJS določajo državni/občinski predpisi. [↑](#footnote-ref-1)
2. To je stroškov po izvirnih vrstah (amortizacija, stroški materiala, stroški dela, stroški storitev, finančni stroški, drugi stroški) in dobička, ki pripada izvajalcu GJS, ter poslovnih predpostavk o količinah in cenah za izračunavanje posameznega stroškovnega elementa ter sodil za razporejanje posrednih (proizvajalnih in splošnih) stroškov na stroškovna mesta in stroškovne nosilce (oziroma storitve GJS varstvo okolja). [↑](#footnote-ref-2)
3. Po načelu plačila za obremenjevanje okolja mora povzročitelj obremenjevanja okolja pokriti vse stroške predpisanih ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja ter tveganja za okolje, rabo okolja ter odpravo posledic obremenjevanja okolja (10. člen ZVO-1). [↑](#footnote-ref-3)
4. Ekonomska cena storitve GJS varstva okolja v tem poročilu pomeni ceno, ki pokriva vse upravičene stroške izvajanja GJS in zmeren donos na vložena sredstva izvajalca GJS. [↑](#footnote-ref-4)
5. Okoljski stroški so ovrednotena škoda zaradi onesnaževanja ekosistema (na primer zaradi zmanjšanja kakovosti vodnih ekosistemov, degradacije tal oziroma prostora). [↑](#footnote-ref-5)
6. Stroški virov so ovrednotena raba naravnih dobrin (na primer vode, tal, gozda). [↑](#footnote-ref-6)
7. UL C, št. 83 z dne 30. 3. 2010. [↑](#footnote-ref-7)