OBČINA
LOŠKI POTOK
Hrib 17
1318 Loški Potok
Tel.: 8350-100
Fax.: 8350-102

ESA: 40

INFORMACIJA O IZVAJANJU OBVEZNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE OBDELAVE IN ODLAGANJA MEŠANIH ODPADKOV

S 1.1.2016 se mešanih odpadkov ne sme več odlagati brez predhodne obdelave – izločitve uporabnih frakcij.

23.6.2010 so občine Loški Potok, Sodražica, Ribnica, Dobrepolje, Ivančna Gorica in Grosuplje (v nadaljevanju podpisnice) podpisale pogodbo z MOL, da bodo na predelavo odpadke vozile v RCERO Ljubljana. 10.3.2011 je tak sporazum podpisala tudi občina Bloke.

Glavna določila pogodbe:

- Vse mešane odpadke se vozi v predelavo v RCERO Ljubljana
- Če odlagališče v Grosupljem ne bo imelo pogojev za odlaganje, se bo vršilo tudi odlaganje obdelanih odpadkov v RCERO Ljubljana
- Cena storitev bo za podpisnice enaka polni stroškovni ceni z dodatkom v višini 5%
- Pogodbenica lahko od pogodbe odstopijo pred iztekom veljavnosti pod pogojem da zagotovijo plačilo kumulativne razlike v ceni, ki nastane zaradi poslovanje RCERO z zmanjšanimi kapacitetami.
- Pogodba velja za celotno obdobje delovanja RCERO (30 let).

Še nekaj informacij:

- Trenutna cena obdelave in odlaganja v RCERO Ljubljana bi bila cca 130€/t, kar pomeni za občane ceno na ravni začetka leta 2015 (ob koncu leta se je nekoliko znižala).
- Po pravnem mnenju pravnika g. Mužine je možno podeliti koncesijo brez javnega razpisa.

Župan:

Ivan Benčina, l r.

OBČINA LOŠKI POTOK

Prejeto: 01-09-2015	ID: 403
Št. zadeve:	Sig. znak: 6
	Priloge

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR
DIREKTORAT ZA OKOLJE

T: 01 478 74 00
F: 01 478 74 25
E: gp.mop@gov.si
www.mop.gov.si

Vse občine po elektronski pošti

Številka: 35405-50/2015/1
Datum: 31.08.2015

Zadeva: **Pojasnilo lokalnim skupnostim o izvajanju obvezne občinske gospodarske javne službe obdelave mešanih komunalnih odpadkov in poziv za predložitev odlokov o izbiri koncesionarjev za zbiranje komunalnih odpadkov, obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave komunalnih odpadkov**

Spoštovani!

Zaradi poteka roka za začasno obdelavo mešanih komunalnih odpadkov kot ga določa 74. člen Uredbe o odlagališčih odpadkov (Uradni list RS št. 10/14 in 54/15, v nadaljnjem besedilu: uredba), vam v nadaljevanju pojasnjujemo slednje.

Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13 in 56/15, v nadaljnjem besedilu: ZVO-1) v prvem odstavku 149. člena določa obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja s področja ravnanj s komunalnimi odpadki, ki so:

- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov,
- obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov,
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov.

Občina na podlagi četrtega odstavka istega člena ZVO-1 zagotovi izvajanje javnih služb skladno s predpisi, ki jih podrobneje predpiše Vlada in predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe.

Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40) v drugem odstavku 3. člena določa, da način opravljanja lokalnih gospodarskih javnih služb predpiše lokalna skupnost z odlokom tako, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov.

Preostanek mešanih komunalnih odpadkov (številka odpadka 20 03 01) po obdelavi (po izločitvi frakcij, primernih za recikliranje in po biološki stabilizaciji preostanka odpadka) obdrži isto številko odpadka, in ga je glede na razpoložljivo infrastrukturo v Republiki Sloveniji dovoljeno odložiti na odlagališče odpadkov, ki ima za odlaganje odpadkov pridobljeno okoljevarstveno dovoljenje.

Dne 31.12.2015 bo pretekel rok za začasno obdelavo mešanih komunalnih odpadkov kot ga določa 74. člen uredbe in bo izključno v veljavi 6. člen uredbe, ki ga pojasnjujemo v nadaljevanju tega dopisa.

Uredba določa zahteve, ki jih morajo izpolnjevati odpadki, ki se odlagajo, ter pravila ravnanja in druge pogoje za odlaganje odpadkov. V drugem odstavku 5. člena uredbe je v skladu z zahtevo 6. člena Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih določeno, da je dovoljeno odlagati samo obdelane odpadke. Nadalje, je v prvem odstavku 6. člena uredbe določeno, da morajo biti mešani komunalni odpadki obdelani v centru za ravnanje s komunalnimi odpadki v skladu s to uredbo. Center za ravnanje s komunalnimi odpadki je v 2. členu uredbe opredeljen kot objekt infrastrukture lokalnega pomena v skladu z ZVO-1, in je kot naprava ali več povezanih naprav namenjen za prevzem, skladiščenje in obdelavo mešanih komunalnih odpadkov ter za oddajo izločenih frakcij in ostanka mešanih komunalnih odpadkov po obdelavi v nadaljnje ravnanje v skladu s predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki. Urejen mora biti v skladu s prilogo 1, ki je sestavni del uredbe. V skladu z drugim in petim odstavkom 6. člena uredbe, mora upravljavec tega centra v centru obdelati mešane komunalne odpadke po postopkih z oznakama D8 in D9 iz Uredbe o odpadkih (Uradni list RS št. 37/15).

Na odlagališču za komunalne odpadke je v skladu s prvim odstavkom 9. člena uredbe dovoljeno odlaganje mešanih komunalnih odpadkov, ki so obdelani v skladu s 6. členom te uredbe in njihova kurilna vrednost ne presega 6.000 kJ/kg suhe snovi, vsebnost TOC ne presega 18 odstotkov mase suhih obdelanih komunalnih odpadkov in sposobnost sprejemanja kisika, izražena v AT_4, ne presega mejne vrednosti 10 mg O_2/g suhe snovi biološko razgradljivih odpadkov. Merila lastnosti odpadkov, ki so še primerna za odlaganje so predpisana tako, da je potrebno mešane komunalne odpadke mehansko in biološko obdelati v obratih, ki zagotavljajo doseganje navedenih parametrov in imajo zato izdana ustrezna okoljevarstvena dovoljenja za postopka D8 in D9.

Iz vsega navedenega zaključujemo, da obdelavo mešanih komunalnih odpadkov lahko izvaja le izvajalec predpisane občinske gospodarske javne službe in v okviru tega mešane komunalne odpadke pred odlaganjem, ki je končni postopek odstranjevanja odpadkov, obdeluje le po enem od vmesnih postopkov odstranjevanja odpadkov. V konkretnem primeru sta z uredbo predpisana postopka D8 in D9.

Hkrati vas obveščamo, da je v skladu s tretjim in četrtim odstavkom 30. člena Uredbe o odpadkih (Uradni list RS št. 37/15) določeno, da lahko zbiralec, ki je izvajalec obvezne gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst odpadkov, zbira te odpadke, ko je za aktom občine določen za izvajalca obvezne občinske javne službe zbiranja teh odpadkov. Izvajalec javne službe mora v 30 dneh od začetka zbiranja odpadkov o tem obvestiti ministrstvo in mu predložiti akt občine. Na podlagi tega obvestila ga ministrstvo po uradni dolžnosti vpiše v evidenco zbiralcev odpadkov in mu izda potrdilo o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov. Pri pregledu podatkov Agencije RS za okolje smo namreč ugotovili, da številni izvajalci obveznih lokalnih javnih služb še niso upoštevali navedenih določb.

S spoštovanjem.

REPUBLIKA SLOVENIJA MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR Ljubljana

mag. Tanja BOLTE
Generalna direktorica

Poslati:

- vse občine na elektronske naslove
- gp.arso@gov.si
- gp.irsop@gov.si
- Združenja občin Slovenije, info@zdruzenjeobcin.si
- Združenja mestnih občin Slovenije, zmos@koper.si
- Skupnosti občin Slovenije info@skupnostobcin.si

Odvetniška pisarna
Mužina, Žvipelj in partnerji d.o.o.
Brdnikova ulica 44
1000 Ljubljana

SNAGA Javno podjetje d.o.o.

Povšetova ulica 6

1000 Ljubljana

Ljubljana, 7.9.2015

PRAVNO POROČILO O PODLAGAH ZA NEPOSREDNO SKLEPANJE KONCESIJSKIH RAZMERIJ MED LOKALNIMI SKUPNOSTMI IN SNAGO d.o.o. PRI SKUPNEM ZAGOTAVLJANJU IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB NA PODROČJU KOMUNALNIH ODPADKOV

1. Povzetek

Dne 2.9.2015 sem bil zaprošen, da bi na strnjen način v poročilu predstavil pravne podlage za neposredno sklepanje koncesijskih razmerij med lokalnimi skupnostmi in Snago d.o.o. pri skupnem zagotavljanju izvajanja gospodarskih javnih služb na področju komunalnih odpadkov. Dasiravno je bilo takšno poročilo večinoma zaprošeno s strani lokalnih skupnosti[1] v zvezi s pripravo Sporazuma o zagotavljanju izvajanja

[1] Poziv občin pristopnic, z dne 22.7.2015.

gospodarskih javnih služb obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in posledično sprejemanjem **Odloka o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov (večinoma tudi: in odlaganja) ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov na območju posameznih občin,** pa so pravne podlage smiselno enake tudi v primeru Sporazuma o zagotavljanju izvajanja gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov posledično s sprejemanjem odloka o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarsko javno službo zbiranja komunalnih odpadkov na območju posameznih občin.

Pri pripravi osnutka urejanja koncesijskih razmerij med lokalnimi skupnostmi in Snago d.o.o. smo izhajali iz koncepta poznanega v evropskem pravnem sistemu kot *horizontalno sodelovanje*, kar poenostavljeno pomeni sklepanje pogodb med subjekti v javni lasti, ki sploh niso lastniško povezani. V takem primeru ne gre za »pravo«[2] *in house* razmerje, saj ne gre za sodelovanje med javnim naročnikom in od njega odvisne pravne osebe ampak za sodelovanje dveh (ali več) javnih naročnikov. Ker gre za skupno izvajanje določene ali več javnih storitev s strani javnih naročnikov in s tem gospodarnejše in lažje opravljanje teh nalog, je takšno sodelovanje ob izpolnjevanju določenih pogojev ravno tako izvzeto iz uporabe direktive o javnih naročilih oziroma koncesijah, kot prava *in-house* razmerja. Tako gre za sporazum o sodelovanju pri skupnih nalogah za dosego skupnega cilja. Pri tem ni nujno, da morajo naloge *izvajati* vsi javni subjekti, vendar pa mora biti za-to, da lahko govorimo o sodelovanju ob uresničevanju skupnih ciljev, to sodelovanje pristno in medsebojno. Ni nujno, da oba subjekta izvajata (oziroma vsi subjekti) dejavnost ali del dejavnosti, pomembno je, da imata skupni cilj, pogodba pa je sporazum o sodelovanju - skupnih nalogah za dosego skupnega cilja; pri čemer želimo glede izpostavljenih dilem povzeti poudarek, da gre pri tem za pristno sodelovaje in ne za navadno pogodbo[3].

Poglavitna rešitev razmerja (odloka) je zagotovitev zakonite rešitve z neposredno podelitvijo koncesije javnemu podjetju Snaga d.o.o. Ljubljana na način, da so se o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali

---

[2] Zato se pogosto poenostavljeno uporabi pojem nepravi *in-house*.

[3] J. Wiggen, Directive 2014/24/EU: The New Provision on Co-operation in the Public Sector razmerje poimenuje kot neinstitucionalno horizontalno sodelovanje (non-institutional horizontal cooperation): *»genuine cooperation non ordinary contract«*). Public Procurement Law Review, Issue 3, 2014, p. 83.

odstranjevanja komunalnih odpadkov na določenem območju dogovorile občine ustanoviteljice javnega podjetja in lastnice potrebne infrastrukture za izvajanje naštetih javnih služb z drugimi občinami, ki sprejemajo ta odlok. Bistvo ureditve takšnega sodelovanja je ustvarjanje medsebojnih zavez za doseganje medsebojnih sinergijskih učinkov pri zagotavljanju javnih storitev[4]. Pomembno za dopustnost horizontalnega sodelovanja je nujnost pristnega in medsebojnega sodelovanja, ob takem sodelovanju pa neposredna sklenitev pogodbe v ničemer ne sme predstavljati obida pozitivnega prava, kot sledi.

Izhodišča v pravu EU smo morali uskladiti z nacionalno zakonodajo in kasnejšimi odločitvami Sodišča EU, kot sledi v naslednji točki, zato to poročilo tudi podrobneje ne analizira pogodbenih podlag, ki so bile sklenjene med posameznimi občinami.

2. Pravne podlage

Pri ugotavljanju izpolnitve pogojev za horizontalno sodelovanje smo izhajali iz naslednjih predpostavk:

- da je zagotavljanje izvajanja javnih služb ravnanja z odpadki izvirna pristojnost lokalne skupnosti, ki izhaja iz njene pospeševalne funkcije, kot zakonske implementacije ustavne pravice do lokalne samouprave (9. in 140. člen Ustave RS; Uradni list RS, št. 33/91I, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ50, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ14, 68/06 - UZ121,140,143, 47/13 - UZ90,97,99, 47/13 - UZ148), zbiranje in odlaganje odpadkov pa je kot pristojnost občine določeno v Zakonu o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - ORZLS19, 73/95 - odl. US, 9/96 - odl. US, 39/96 - odl. US, 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97, 78/97 - ZIPRS-A, 10/98, 34/98 - ZIPRS-B, 68/98 - odl. US, 74/98, 59/99 - odl. US, 70/00, 28/01 - odl. US, 87/01 - ZSam-1, 51/02, 108/03 - odl. US, 72/05, 21/06 - odl. US, 14/07 - ZSPDPO, 60/07, 27/08 - odl. US, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 - ZUJF, 14/15 - ZUUJFO; v nadaljevanju ZLS) (21. člen Zakona o lokalni samoupravi),
- da 149. člen Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/04, 17/06 - Uradni list RS, št. 41/04, 20/06, 49/06 - ZMetD, 66/06 - odl. US, 33/07 - ZPNačrt, 57/08 - ZFO-1A, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15; v nadaljevanju

[4] Arrowsmith S. The law of public and utilities procurement. 2014, str. 522.

ZVO-1) določa ravnanje s komunalnimi odpadki, konkretno javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelavo določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov, kot obvezne gospodarske javne službe, ki jih občina zagotovi skladno s predpisi vlade o vrstah dejavnosti in nalogah, ki se izvajajo v okviru te javne službe in metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalnimi standardi in tehničnimi, vzdrževalnimi, organizacijskimi ter drugimi ukrepi in normativi za opravljanje javnih služb in skladno s predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe,

- da Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 - ZZLPPO, 127/06 - ZJZP, 38/10 - ZUKN, 57/11 - ORZGJS40; v nadaljevanju ZGJS) omogoča izvajanje gospodarskih javnih služb tako v javnem podjetju kot z dajanjem koncesij,
- da pravo EU v primeru sodelovanja med lokalnimi skupnostmi ne nalaga javnim organom, da morajo za (skupno) zagotovitev opravljanja nalog javnih storitev uporabiti posebne pravne oblike (torej prosto izbirajo med javnim podjetjem in koncesijo),
- da Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06; v nadaljevanju ZJZP) ne prepoveduje lokalnim skupnostim, da podelijo koncesijo za opravljanje gospodarske javne službe brez javnega razpisa javnim podjetjem, ki so v 100% javni lasti, saj po izrecnem stališču v postopku sprejemanja tega zakona, razmerja med javnim partnerjem in drugo pravno osebo javnega prava (*med javnim in »drugim javnim partnerjem«*) ne gre šteti za razmerje javno-zasebnega partnerstva, ki bi izključevalo uporabo tretjega odstavka 36. člena ZGJS, ki dopušča možnost podelitve koncesije brez javnega razpisa (enako 35. člen ZGJS),
- ZGJS je že ob uveljavitvi za podelitev koncesije za izvajanje gospodarskih javnih služb predvideval možnost neposredne podelitve koncesije v 35. členu, v 36. členu pa določal, da se s koncesijskim aktom lahko določi primere, ko se izbira koncesionarja opravi brez javnega razpisa. ZJZP, ki je predvidel obveznost javnega razpisa za vse vrste javno-zasebnega partnerstva, vključno s koncesijami za izvajanje javnih služb, pa omenjenih 35. člena in tretjega odstavka 36. člena ZGJS ni razveljavil, temveč je v 153. členu določil njuno neuporabo, ko gre za razmerja javno-zasebnega partnerstva. V primerih, ko ne gre za razmerje javno-zasebnega partnerstva, se tako lahko 35. člen in tretji odstavek 36. člena ZGJS še naprej uporabljata,
- da v navedenem – naslovnem primeru ne gre za razmerje javno-zasebnega partnerstva, ki bi vzrokovalo obveznosti izvedbe javnega razpisa, izhaja iz

neureditve tega pravnega razmerja v normativnih določbah ZJZP. Razmerja (sicer pogodbenega partnerstva) med javnim partnerjem in pravno osebo javnega prava ne gre šteti za javno-zasebno partnerstvo po tem zakonu. Kljub strokovnim argumentom za izrecen zapis takšne izključitve v zakon, pa zakonodajalec temu ni sledil, saj je menil, da bi šlo za nepotrebno določbo, kajti izključitev izhaja že iz opredelitve razmerja javno-zasebnega partnerstva. **Vlada Republike Slovenije, Služba za zakonodajo je v tej zvezi v mnenju ob sprejemanju predloga ZJZP št.: 007-27/2006-CH, z dne 8.5.2006 (in še dvakrat pred tem) izrecno zapisala:** *»Drugi odstavek 26. člena je potrebno črtati, saj **že iz same definicije javno-zasebnega partnerstva v 5. členu zakona izhaja, da to razmerje ne more obstajati med dvema javnima partnerjema oz. med javnim in »drugim javnim partnerjem«,***

- da je za možnost neposrednega prenosa v izvajanje javne službe (ki ga zakonodaja tudi časovno ne omejuje) bistveno, da so izpolnjeni vsebinski pogoji za takšen neposredni prenos. Ob izpolnjenosti teh pogojev, ima razmerje med občino in komunalnim podjetjem obliko »koncesijskega razmerja« (v smislu 32. člena in nasl. Zakona o gospodarskih javnih službah), pri čemer predstavlja, kolikor ne gre za razmerje javno-zasebnega partnerstva (v izvajalcu ni zasebnega kapitala) podlago za neposredno podelitev koncesije tretji odstavek 36. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS)[5],
- da je Sodišče EU zastavilo izhodišče glede horizontalnega sodelovanja pri skupnem opravljanju nalog javnega značaja v sodbi z dne 9. junija 2009 v zadevi Komisija proti Nemčiji *(C-480/06)*. Pri tem ni nujno, da udeleženi subjekti izvajajo dejavnost ali del dejavnosti, pomembno je, da imajo skupni cilj, pogodba pa je sporazum o sodelovanju - *skupnih nalogah* za dosego skupnega cilja,

---

[5] Vendar pa je določbo ZGJS o neposredni koncesiji dopustno uporabiti samo tedaj, ko je skladna s pravom EU. Na dejstvo, da so sodbe Sodišča EU vir prava v zadnjem obdobju opozarja vse več institucij tudi v Republiki Sloveniji. *„... Pravna norma nacionalnega prava zgolj zaradi neskladja s pravom EU ni neveljavna, saj jo je mogoče uporabiti v drugih primerih, za katere ne velja pravo EU.«* (tako vrhovno sodišče RS v zadevi VIII Ips 295/2011). V kolikor pravna norma nacionalnega prava (ZGJS), ki dopušča podelitev koncesije brez razpisa takšne razlage ne vzdrži, se mora umakniti, pravno praznino, ki pri tem nastane, pa je treba zapolniti s pravom EU. Stališča o tem, ali naj se v konkretnem primeru ZGJS uporabi ali umakne pravu EU, ni dopustno zavzemati arbitrarno, temveč povsem izhajajoč iz tega, ali so izpolnjeni pogoji za *in-house* oziroma horizontalno podelitev koncesije.

- da je v prvem primeru, ki ga je potrdilo Sodišče EU bil sporazum oziroma razmerje sklenjeno med občinami (okrožji) ne/lastnicami in občino lastnico komunalnega podjetja za ravnanje z odpadki – mestom Hamburg[6],
- da bi kasnejša stališča Sodišča EU glede horizontalnega sodelovanja pri skupnem opravljanju nalog javnega značaja (*Sodbi z dne 9. junija 2009 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-480/06, ZOdl., str. I-4747, točke 37, 44 in 47) in Sodbi z dne 19. decembra 2012 v zadevi Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce in drugi (C-159/11, točki 34 in 35)*, lahko zbrali pod skupnim imenovalcem petih značilnosti:
  1. sporazum se sklepa z namenom **vzpostavitve lojalnega sodelovanja** med udeleženimi javnimi organi pri skupnem izvajanju nalog javnih storitev - zagotovitev opravljanja javnih služb, ki so skupne tem organom,
  2. sporazum ureja pravna razmerja samo ob upoštevanju **vidikov javnega interesa,**
  3. udeleženi podpisniki tega sporazuma **na odprtem trgu ne ustvarijo več kot 10 %** prihodka iz dejavnosti, ki so pomembne za izvajanje sporazuma;
  4. sporazum **ne vključuje finančnih nakazil** med nosilkami javnih služb,
  5. v nobenem od vključenih javnih organov **zasebni sektor ni udeležen.**
- da je bila sodna praksa Sodišča EU o vprašanju horizontalnega sodelovanja z Direktivo 2014/23/EU o koncesijah integrirana v evropsko sekundarno zakonodajo v 4. točki 17. člena, ki se glasi: *4. Pogodba, sklenjena izključno med dvema ali več javnimi naročniki ali naročniki iz točke (a) člena 7(1), ne spada v področje uporabe te direktive, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:*
  (a) pogodba določa ali se z njo izvaja sodelovanje med sodelujočimi javnimi naročniki s ciljem zagotoviti, da se javne storitve, ki jih morajo opraviti, izvajajo ob uresničevanju ciljev, ki so jim skupni;
  (b) pri tem sodelovanju se upoštevajo le vidiki javnega interesa in

---

[6] Citiram del obrazložitve sodbe: *Štiri upravna okrožja Spodnje Saške, in sicer Rotenburg (Würmme), Harburg, Soltau-Fallingbostel in Stade, so 18. decembra 1995 s službo za odvoz odpadkov mesta Hamburg sklenila pogodbo o odstranjevanju odpadkov v novi sežigalnici v Rugenberger Dammu, z zmogljivostjo 320.000 ton odpadkov, ki je namenjena sočasni proizvodnji električne in toplotne energije in katere gradnja naj bi bila končana 15. aprila 1999. Službe za odvoz odpadkov mesta Hamburg s to pogodbo namenijo zmogljivost 120.000 ton štirim zadevnim upravnim okrožjem po ceni, ki se za vsako stranko izračuna na enak način. Ta cena se plača upravljavcu obrata, sopogodbeniku službe za odvoz odpadkov mesta Hamburg, s posredovanjem te službe za odvoz odpadkov. Trajanje pogodbe je dvajset let. Stranki sta se dogovorili, da začneta pogajanja o podaljšanju pogodbe najkasneje pet let pred koncem te pogodbe. Zadevna pogodba je bila sklenjena neposredno med štirimi upravnimi okrožji in službo za odvoz odpadkov mesta Hamburg, ne da bi bil izveden postopek razpisa...*

(c) *sodelujoči javni naročniki ali naročniki na odprtem trgu izvajajo manj kot 20 % dejavnosti, ki jih zajema sodelovanje,*

- da gre 4. točko 17. člena Direktive o koncesijah, skupaj s preambulo in pisnimi razlagami razumeti na način, da ni nujno, da morajo nalogo javne službe *izvajati* vsi javni subjekti, vendar pa mora biti za-to, da lahko govorimo o sodelovanju ob uresničevanju skupnih ciljev, to sodelovanje pristno in medsebojno[7], Takšno razlago pa lahko razberemo tudi iz preambule same direktive, konkretno 47. točke, v delu, ki določa: »... *Storitve, ki jih izvajajo različni sodelujoči organi ali subjekti, niso nujno enake, lahko pa se tudi dopolnjujejo. ...Tako sodelovanje ne pomeni, da morajo vsi sodelujoči organi izvajati glavne pogodbene obveznosti, če se zavežejo, da bodo prispevali k skupnemu izvajanju zadevne javne storitve. ...*«,
- da enako razume zahteve iz direktive tudi primerjalna literatura. Tako iz revije Public Procurement Law Review[8], črpamo, poimenuje razmerja kot **neinstitucionalno horizontalno sodelovanje** *(non-institutional horizontal cooperation),* pri čemer želimo glede izpostavljene dileme povzeti poudarek, da gre pri tem **za pristno sodelovaje in ne za navadno pogodbo** *(»genuine cooperation non ordinary contract«),*
- da je za dosego skupnih ciljev iz prejšnjih alinei z namenom enotnega izvajanja javnih služb družbi Snaga javno podjetje d.o.o. potrebno zagotoviti pravico in obveznost izvajanja gospodarske javne službe na zakonsko (ZGJS) predviden način, t.j. v pravni obliki izvajalca javne službe,
- da gre pri sporazumu za horizontalno povezovanje na ravni samih občin kot nosilcev in podeljevalcev gospodarskih javnih služb, tako da gre v tem okviru pri izvajanju za pogodbeno sodelovanje v smislu sodelovanja med javnimi subjekti,
- da ne glede na zgoraj zapisano, občine z odloki vsaka na svojem območju urejajo način izvajanja dejavnosti gospodarskih javnih služb. Čeprav je razumljivo težiti k unifikaciji posameznih odlokov, pa je zaradi izpolnjevanja predpostavk dopustnosti sklepanja nujna vsaj njihova popolna harmonizacija.

---

[7] Menim, da je to potrdilo tudi Sodišče EU v obrazložitvi sodbe z dne 8. maja 2014 v zadevi *C-15/13, Technische Universität Hamburg-Harburg,Hochschul Informations System GmbH, proti Datenlotsen Informationssysteme GmbH: 35 Sodelovanje, vzpostavljeno med univerzo in družbo HIS, namreč ni namenjeno izpolnjevanju skupne naloge javne službe v smislu sodne prakse* (glej sodbo Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce in drugi, EU:C:2012:817, točki 34 in 37).

[8] Janicke Wiggen, Directive 2014/24/EU: The New Provision on Co-operation in the Public Sector Public Procurement Law Review, Issue 3, 2014, str. 83.

3. Sklepi

- **Sklenemo lahko, da vprašanje dopustnosti horizontalnega sodelovanja, kot predvideno z neposrednim sklepanjem koncesijskih razmerij med lokalnimi skupnostmi in Snago d.o.o. pri skupnem zagotavljanju izvajanja gospodarskih javnih služb na področju komunalnih odpadkov, ni v ničemer odvisno od medsebojnega lastništva sodelujočih pravnih oseb, saj tako praksa Sodišča EU, kot tudi nove direktive EU (konkretno v 4. odstavku 17. člena Direktive o koncesijah, 4. odstavku 12. člena Direktive o javnih naročilih in 4. odstavku 28. člena Infrastrukturne direktive), določajo, da pogodba, sklenjena izključno med dvema ali več javnimi naročniki, ne spada v področje uporabe teh direktiv, če so izpolnjeni zgoraj analizirani pogoji. Pri tem horizontalno sodelovanje in (klasična) notranja (*in-house*) razmerja predstavljajo ločeno ureditev[9].**

- **Poleg popolne javnosti pravnega razmerja (z vidika udeleženih pravnih subjektov) smo pri pripravi osnutkov v uvodu tega poročila navedenih dokumentov sledili tudi ostalim zahtevam evropskega in nacionalnega pravnega reda. Ne glede na to, da rok za implementacijo direktiv še ni potekel, morajo skladno s prakso Sodišča EU (združeni zadevi št. C-261/07 in 299/07 z dne 23. aprila 2009; zadeva št. C-144/04 z dne 22. novembra 2005) sodišča držav članic kljub temu že od njene uveljavitve razlagati notranje pravo tako, da se dosegajo cilji te Direktive. Takšno je tudi stališče Vrhovnega sodišča RS (VSRS sodba X Ips 208/2013, 17. marec 2015[10]). Kot prikazano predhodno je ravno Direktiva EU o koncesijah predstavljala rdečo nit pravnega urejanja.**

---

[9] V takem primeru ne gre za »pravo« »in house« razmerje v smislu prvega odstavka 12. člena Direktive o javnih naročilih oziroma prvega odstavka 28. člena Infrastrukturne direktive oziroma prvega odstavka 17. člena Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb, saj ne gre za sodelovanje med javnim naročnikom in od njega odvisne pravne osebe ampak za sodelovanje dveh javnih naročnikov.

[10] Podobno je objavljeno v (http://www.giurdanella.it/2014/07/03/limmediata-applicabilita-dellart-12-direttiva-appalti-201424ue-nellordinamento-interno/), kjer se sklicuje na stališče Italijanskega Ustavnega sodišča.

- **Glede na navedeno menim, da je koncept dolgoročnega sodelovanja v javnem interesu med lokalnimi skupnostmi in Snago d.o.o. pri skupnem zagotavljanju izvajanja gospodarskih javnih služb na področju komunalnih odpadkov z neposredno podelitvijo koncesije, ob sklenitvi horizontalnega sporazuma in sprejemu podlag za nastanek koncesijskega razmerja (odlok, koncesijska pogodba) v skladu s pravnim redom Republike Slovenije in Evropske unije.**

- **Vsled tega, da je vprašanje horizontalnega sodelovanja v direktivah urejeno enako za javna naročila in koncesije[11], še pripominjam, da tudi predlog ZJN-3 (684-VII, z dne 27.07.2015) ureja predstavljena vprašanja na enak način (kot smo to opisali zgoraj), kar pomeni, da je takšno tudi razumevanje pristojnega ministrstva za javna naročila/koncesije. Kot sicer ugotavlja primerjalna literatura, predstavlja urejanje neinstitucionalnega horizontalnega sodelovanja, kot v navedenem primeru, korak v pravo smer pravne varnosti pravnih razmerij[12].**

Odvetnik doc. dr. Aleksij Mužina

ODVETNIŠKA PISARNA
MUŽINA, ŽUPELJ IN PARTNERJI
Odvetniki: doc. dr. Aleksij Mužina, mag. Marko Župelj, mag. Sara Kovač
Martina Radonić, Tanja Vodovnik, Katja Gardar, Maica Primožič Kogej

[11] Enake določbe glede horizontalnega sodelovanja oziroma primerov, ko javni naročnik odda javno naročilu drugemu javnemu naročniku vsebujeta tudi novi direktivi s področja javnega naročanja. Tako direktivi enako določata, in sicer Direktiva o javnem naročanju v četrtem odstavku 12. člena in Infrastrukturna direktiva v četrtem odstavku 28. člena, da se za pogodbe o izvedbi javnega naročila, sklenjene izključno med dvema ali več javnimi naročniki, ne uporabljata ti direktivi vendar le v primerih, ko so kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:

- pogodba o izvedbi javnega naročila določa ali vzpostavlja sodelovanje med sodelujočimi javnimi naročniki, da se zagotovi, da se javne storitve, ki jih morajo opraviti, izvajajo ob uresničevanju ciljev, ki so jim skupni;
- pri tem sodelovanju se upoštevajo le vidiki javnega interesa, in
- sodelujoči javni naročniki na odprtem trgu izvajajo manj kot 20 % dejavnosti, ki jih zajema sodelovanje.

[12] Wiggen, Directive 2014/24/EU: The New Provision on Co-operation in the Public Sector str. 93.