



**MESTNA OBČINA
MURSKA SOBOTA
ŽUPAN**
Kardoševa 2, 9000 MURSKA SOBOTA

Številka : 007-0014/2017-5(540)

Datum : 09.04.2017

MESTNEMU SVETU

ZADEVA: Predlog za obravnavo na 28. redni seji Mestnega sveta Mestne občine Murska Sobota

**GRADIVO
PRIPRAVIL:** INŠTITUT ZA JAVNO FINANČNO PRAVO, LJUBLJANA
ODDELEK ZA PREMOŽENJSKO PRAVNE ZADEVE MESTNE
OBČINE MURSKA SOBOTA

NASLOV: Predlog Odloka o določanju cen gospodarskih javnih služb Mestne občine Murska Sobota – I. obravnava

**POROČEVALEC ali
POROČEVALCI:** mag. Aleksander Kupljenik, univ. dipl. ekon., PNR, DNR,
INŠTITUT ZA JAVNO FINANČNO PRAVO, LJUBLJANA

Milena Vöröš, univ.dipl.prav., vodja Oddelka za premoženjskopravne zadeve

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

PREDLOG SKLEPA:

Mestni svet Mestne občine Murska Sobota sprejme predlog Odloka o določanju cen gospodarskih javnih služb Mestne občine Murska Sobota v prvi obravnavi.



Župan
Mestne občine Murska Sobota
dr. Aleksander JEVŠEK

PRILOGA:

- Predlog odloka z obrazložitvijo,

Na podlagi 8., 26., 59. in 60. člena Zakona o gospodarskih javnih službah – ZGJS (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPP0, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS4), Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Uradni list RS, št. 87/12, 109/12), ter 17. člena Statuta Mestne občine Murska Sobota (Uradni list RS, št. 23/2007 – uradno prečiščeno besedilo, 49/10, 39/15 in 69/17) je Mestni svet Mestne občine Murska Sobota na svoji seji, dne, sprejel naslednji

Obrazložitev:

V skladu z določilom 8. člena ZGJS, ki določa, da se Gospodarske javne službe financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, in 26. členom ZGJS, ki določa da ustanovitelj javnega podjetja:

- določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin,
- odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin.

se sprejme predpis, ki bo podrobneje urejal politiko določanja cen izvajanja storitev gospodarskih javnih služb v Mestni občini Murska Sobota.

59. člen ZGJS določa: "Za uporabo javnih dobrin, ki so glede na posameznega uporabnika ali glede na določljive skupine uporabnikov izmerljive, plačujejo uporabniki ceno proizvoda ali storitve, ki je lahko tudi v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila".

Cene se oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom.

Cene se lahko določijo diferencirano po kategoriji uporabnikov in količini porabljenih ali nujenih javnih dobrin ter rednosti njihove uporabe.

Cene se lahko subvencionirajo. Z aktom, s katerim se odloči o subvencioniranju cene, se določita tudi višina in vir subvencij. Subvencije so lahko diferencirane po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih ali nujenih javnih dobrin.«

60. člen ZGJS določa: »Iz sredstev proračuna se financirajo gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva. V proračunu se zagotavljajo tudi sredstva za subvencije iz četrtega odstavka prejšnjega člena.«

Glede na določilo 60. člena ZGJS, se v odloku uporablja naziv »skupna raba«.

ODLOK O DOLOČANJU CEN GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB MESTNE OBČINE MURSKA SOBOTA

1. Splošna določba

1. člen (namen odloka)

(1) S tem odlokom Mestni svet Mestne občine Murska Sobota ureja politiko določanja cen vseh gospodarskih javnih služb, ne glede na to, ali za posamezne gospodarske javne službe to določajo posamezni podzakonski predpisi ali ne.

(2) Za določanje cen GJS varstva okolja se uporablja vsakokrat veljavna določila Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, pa tudi drugi predpisi ter ta odlok.

(3) Za določanje cen GJS varstva okolja urejanja javnih površin, GJS vzdrževanja javnih cest in drugih GJS se upoštevajo veljavni predpisi in ta odlok.

(4) S tem odlokom se urejajo najmanj naslednja področja politike določanja cen gospodarskih javnih služb:

- določitev upravičenih stroškov, ki smejo biti vključeni pri oblikovanju in določanju cen storitev GJS;
- definiranje regulacijskega obračunskega obdobja;
- reguliranje cene in upravičenih stroškov;
- ureditev načina presoje upravičenih stroškov;
- ureditev obračunskega obdobja, vrste in načina oblikovanja upravičenih stroškovnih elementov cen storitev GJS, ter odbitne postavke, ki znižujejo ceno storitev teh GJS;
- oblikovanje mehanizma za uravnavanje stroškov in prihodkov GJS;
- ureditev nadzora nad oblikovanjem cen storitev GJS;
- določitev pristojnosti oddelkov mestne uprave v zvezi z izvajanjem GJS.

(5) Izhodišča za oblikovanje cen storitev posameznih gospodarskih javnih služb so:

- obveznosti iz predpisov, ki urejajo naloge, ki se izvajajo v okviru posamezne javne službe;
- drugi predpisi, ki urejajo kvalitativne standarde izvajanja posamezne javne službe;
- tehnični standardi izvajanja posamezne javne službe;
- podatki o doseganju okoljskih in drugih ciljev preteklega leta;
- podatki iz finančnega načrta za prihodnje obračunsko obdobje, ki vključuje najmanj podatke preteklega obračunskega obdobja, tekočega obdobja in prihodnjega obdobja.

(6) V prejšnjem odstavku navedena izhodišča izhajajo predvsem iz:

- operativnih programov varstva okolja na področju posamezne javne službe;
- pogodbe o uporabi javne infrastrukture za izvajanje javne službe;
- medobčinskega sporazuma, v primeru dogovora o koriščenju javne infrastrukture ali v primeru upravljanja skupne javne infrastrukture za več občin;
- obveznosti, ki izhajajo iz občinskih predpisov ali drugih veljavnih pravnih aktov;
- pravil določenih v obstoječih koncesijskih pogodbah ter obstoječih predpisih in pogodbah, ki zadevajo organizacije za izvajanje gospodarskih javnih služb v upravljanju več občin.

(7) Določbe tega odloka veljajo za izvajalca GJS, katerega edini ustanovitelj je mestna občina. Za GJS, katere izvajalci so v lasti več občin ali drugih pravnih oseb, se ta odlok uporablja smiselno in samo v kolikor ni v nasprotju z internimi predpisi izvajalcev, odloki o ustanovitvi pravnih oseb, odloki o načinu izvajanja teh GJS, drugimi predpisi in že sklenjenimi medobčinskimi pogodbami.

(8) Določbe tega odloka tudi ne veljajo za trenutno veljavne koncesijska razmerja. Se pa upoštevajo pri sklepanju koncesijskih razmerij, ki se pričnejo izvajati po uveljavitvi tega odloka.

Obrazložitev:

V skladu z ugotovitvijo RS in izdanim popravljivim ukrepom mora mestna občina pripraviti in sprejeti občinski predpis, ki bo natančno določil upravičene stroške, ki smejo biti vključeni pri oblikovanju in določanju cen storitev gospodarskih javnih služb varstvo okolja, kar je navedeno v točkah 2.1.2. a, 2.1.2 .b in 2.1.2. c revizijskega poročila.

Odlok se uporablja za vse GJS, tudi za tiste, katerih podzakonski predpisi ne urejajo načina določanja cen, kot na primer za GJS vzdrževanja javnih cest. 16. člen Zakona o cestah kot obvezno GJS določa redno vzdrževanje javnih cest in sicer:

»(1) Redno vzdrževanje javnih cest je obvezna gospodarska javna služba, ki obsega vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v stanju, ki zagotavlja varnost in prevoznost javnih cest, nadzor nad stanjem javnih cest in cestnega sveta ter vzpostavitev prevoznosti cest ob naravnih in drugih nesrečah (v nadaljnjem besedilu: redno vzdrževanje javnih cest).

(2) Minister, pristojen za promet, predpiše vrsto in način izvedbe rednih vzdrževalnih del na javnih cestah ter nivo rednega vzdrževanja javnih cest.

(3) Način izvajanja gospodarske javne službe rednega vzdrževanja državnih cest določi vlada, občinskih cest pa občina.«

V zvezi z veljavnostjo tega odloka je za izvajalce, ki so v lasti več občin (Javno podjetje center za ravnanje z odpadki Puconci d.o.o., Javno podjetje Vodovod sistema B d.o.o.) ali drugih pravnih oseb (Saubermacher – Komunala Murska Sobota d.o.o.), potrebno upoštevati, da ta odlok na področju določanja, oblikovanja in nadzora cen GJS varstva okolja s tem posega tudi na področje ostalih občin solastnic omenjenih izvajalcev GJS. Zato se ta odlok za te izvajalce uporablja smiselno in samo v kolikor ni v nasprotju z odloki o ustanovitvi pravnih oseb, odloki o načinu izvajanja teh GJS, drugimi predpisi občin solastnic in že sklenjenimi medobčinskimi pogodbami.

2. Vsebina odloka

2. člen

(določitev upravičenih stroškov in donosa, ki smejo biti vključeni pri oblikovanju in določanju cen storitev GJS)

(1) Izvajalec lahko v soglasju z lastnikom infrastrukture opravlja posebne storitve za osebe, ki niso uporabniki storitev javne službe, ali opravlja posebne storitve z uporabo javne infrastrukture, ki niso obvezne storitve javne službe. Pri izračunu cene storitev javne službe se prihodki od opravljanja posebnih storitev upoštevajo tako, da se znižajo stroški opravljanja javne službe. Izvajalec gospodarske javne službe pri pripravi predloga cen oz. elaborata (če gre za storitve za katere se s predpisi zahteva elaborat) navede tovrstne prihodke, jih prikaže za stroški izvajanja posamezne gospodarske javne službe, ter jih odšteje od stroškov.

(2) Donos na vložena sredstva je lahko obračunan največ do višine, določene v vsakokrat veljavni uredbi. Navedena omejitev velja za vse gospodarske javne službe, v kolikor v vsakokratnem elaboratu cen ali predlogu cen ni drugače določeno in potrjeno s strani občinskega sveta. Posebne storitve ne smejo ustvarjati negativne razlike med prihodki in odhodki, ki izvirajo iz tega naslova.

(3) Donos na vložena sredstva se obračuna od nabavne vrednosti posameznega osnovnega sredstva. Za neposredno opravljanje javne službe se priznajo tudi osnovna sredstva, ki se uporabljajo za več gospodarskih javnih služb hkrati. V takšnih primerih mora izvajalec strokovnim službam občine predložiti register osnovnih sredstev in razdelitev nabavne vrednosti tovrstnih osnovnih sredstev

med posamezne javne službe s sodili. Posamezno osnovno sredstvo je v izračunu donosa upoštevano do višine njegove nabavne vrednosti.

(4) Prihodki, ki imajo značaj enkratnih izrednih prihodkov in so posledica ukinitve posameznih dejavnosti, se s sodili ne razvrščajo med gospodarske javne službe.

(5) Prihodki od odpisa terjatev ter drugi podobni prihodki se pripišejo dejavnostim, na katerih so ti prihodki nastali in kjer je bil rezultat poslovanja v preteklih obdobjih zmanjšan z odpisom terjatev.

(6) V kalkulaciji cen storitev se upoštevajo le upravičeni stroški, ki jih je mogoče povezati z opravljanjem storitev javne službe. To so stroški, ki so nujno potrebni za izvajanje javne službe.

(7) Določene vrste neupravičenih stroškov so določene z Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in drugimi predpisi. Poleg teh stroškov se med upravičene stroške ne priznavajo tudi:

- a. stroški in odhodki, vezani na usredstvene lastne proizvode in storitve v višini izkazanih prihodkov za te namen,
- b. stroški raznih članarin v organizacijah ali združenjih,
- c. stroški povezanih s službenimi stanovanji in počitniškimi kapacitetami,
- d. stroški svetovalnih in drugih zunanjih storitev in izobraževanj, ki niso povezane z opravljanjem GJS,
- e. stroški oblačil, opreme, najema vzdrževanja, popravil in drugih stroškov, povezanih z družbenimi, kulturnimi, športnimi, rekreacijskimi ali drugimi podobnimi nameni zaposlenih,
- f. stroški, ki se ne priznajo skladno z davčno zakonodajo,
- g. naslednji stroški, če niso izplačani po veljavni kolektivni pogodbi ali sklenjenih individualnih pogodbah:
 - stroški dodatnega pokojninskega zavarovanja;
 - stroški, ki se nanašajo na plače in druge vrste plačil delavcem na podlagi uspešnosti poslovanja, vključno s pripadajočimi dajatvami;
 - stroški nagrad članom organov vodenja in nadzora, vključno s pripadajočimi dajatvami;
 - stroški, ki se nanašajo na plačila organom vodenja in nadzora na podlagi uspešnosti poslovanja, vključno s pripadajočimi dajatvami.

Za namene tega akta so stroški iz točke f) prejšnjega odstavka:

- stroški, ki se nanašajo na privatno življenje delavcev (bonitete, ipd.), članov organov vodenja in nadzora ter lastnikov;
- stroški donacij;
- odhodki za stroške prisilne izterjave davkov ali drugih dajatev;
- odhodki za kazni, ki jih izreče pristojni organ;
- odhodki v višini 50 odstotkov stroškov reprezentance;
- amortizacija, izračunana na podlagi amortizacijskih stopenj, ki so višje od davčno priznanih.

Prav tako se kot neupravičeni stroški v kalkulaciji cen storitev gospodarskih javnih služb določajo neposredni in posredni stroški v zvezi z izvajanjem posebnih storitev, ki se financirajo iz proračuna občine. To so stroški za izdajanje soglasij in projektnih pogojev, vodenje katastra GJL, vodenje registra gospodarske javne infrastrukture, vzdrževanje hidrantnega omrežja, stroški z izdelavo programov oskrbe in programov ukrepov ter drugih podobnih nalog, ki po predpisih niso predvidene kot storitve javne službe in morajo bremeniti občinski proračun oz. naročnika teh storitev.

(8) Med splošnimi stroški se evidentirajo poslovni dogodki, povezani z upravljalno vodstvenimi funkcijami in poslovnimi funkcijami, namenjeni delovanju in vzdrževanju celotne družbe izvajalca GJS. To so stroški uprave in/ali skladišča z delavnicami, ki so povezani z vsemi dejavnostmi in/ali stroški voznega parka in podobno, ter se jih ne da neposredno razdeliti. Delijo se lahko le po sodilih, ki jih potrdi organ nadzora izvajalca GJS oz. organ, pristojen za potrjevanje plana poslovanja.

(9) Pri sodilih se uporabljajo podatki za triletno preteklo obdobje.

(10) Na uporabnike storitev javne službe se lahko prenese le tisti del najemnine, ki jo občina za uporabo javne infrastrukture zaračuna izvajalcu javne službe in je sorazmeren z deležem zmogljivosti javne infrastrukture, ki je namenjena uporabnikom storitev gospodarske javne infrastrukture.

Obrazložitev:

Predpis o metodologiji za oblikovanje cen v 11. členu določa posebne storitve izvajalca:

»1) Posebne storitve izvajalca so 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 (na primer odlaganje nekomunalnih odpadkov na odlagališču, razvrščanje ločeno zbrane odpadne embalaže, zagotovitev uporabe javne infrastrukture, kakor je infrastruktura za odvajanje industrijskih odpadnih voda in njihovo čiščenje na čistilni napravi, osebam, ki niso uporabniki storitev javne službe, zagotovitev uporabe javne infrastrukture za drugo neposredno rabo vode v skladu z zakonom, ki ureja vode, osebam, ki niso uporabniki storitev javne službe, ali prodaja uporabne surovine, energenta in energije, ki nastaja pri opravljanju storitev javne službe).

(2) Izvajalec lahko opravlja posebne storitve iz prejšnjega odstavka v soglasju z lastnikom javne infrastrukture, pri čemer ne sme ustvarjati negativne razlike med prihodki in odhodki, ki izvirajo iz tega naslova.

(3) Prihodki posebnih storitev se upoštevajo tako, da se zmanjša lastna cena posamezne javne službe.

(4) Prihodki posebnih storitev, ki jih izvajalec zbiranja komunalnih odpadkov ustvari na podlagi opravljanja posebnih storitev, prednostno znižujejo stroške zbiranja ločenih frakcij komunalnih odpadkov.

Od stroškov izvajanja posamezne GJS se odštejejo le prihodki posebnih storitev iz posamezne GJS, zmanjšani za presežek, ustvarjen pri teh storitvah. To pomeni, da se v lastni ceni upoštevajo le stroški od izvajanja posebnih storitev in ne celotni prihodki, ki vključujejo tudi donos.

V 16. točki 2. člena predpis o metodologiji za oblikovanje cen določa donos izvajalca GJS:

»Donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva izvajalca je donos izvajalca, ki ne sme presegati pet odstotkov od vrednosti poslovno potrebnih osnovnih sredstev za neposredno opravljanje posamezne javne službe.

V praksi so različni pristopi za izračun donosa, saj se poleg nabavne vrednosti uporablja tudi neodpisana vrednost. Upoštevajo se tudi osnovna sredstva režije oz. uprave, ki niso neposredno potrebna za izvajanje javne službe in v izračun donosa ne sodijo. Ravno tako se posamezno osnovno sredstvo lahko obračuna pri več različnih GJS, s čimer se neupravičeno povečuje vrednost donosa, zato je lahko posamezno osnovno sredstvo v izračunu donosa upoštevano le do višine njegove nabavne vrednosti oz. v primeru uporabe osnovnega sredstva v več dejavnostih, seštevek vrednosti pa ne sme preseči nabavne vrednosti osnovnega sredstva.

V 4. odstavku so upoštevani izredni odhodki od prihodkov iz prenehanja dejavnosti (na primer enkratne ali večletne odškodnine pri prenehanju izvajanja dejavnosti, kot so na primer kupnine za osnovna sredstva dejavnosti, ki se preneha izvajati, odškodnine in podobni prihodki). Ti prihodki so prihodki podjetja in se ne razvrščajo niti med GJS niti med tržno dejavnost.

V 5. odstavku so upoštevani izredni prihodki pri odpisu terjatev, ki jih prejme izvajalec za tiste terjatve, za katere je izvedel oslabitev ali jih je odpisal in jih nato v naslednjih obdobjih dobil (deloma) povrnjene. Tovrstni prihodki so prihodki posameznih GJS.

(6) V 8. členu predpisa o metodologiji za oblikovanje cen je določeno:

»Globe, reprezentanca, sponzorstva in donacije, ki jih plača izvajalec, niso upravičeni kalkulatívni element cene storitve javne službe.

Prav tako niso upravičeni stroški, ki niso neposredno ali posredno povezani z izvajanjem javne službe.

Taksativno so navedeni posamezni stroški, ki so neupravičeni ter omejitve nekaterih vrst stroškov (predvsem pri stroških dela). Računsko sodišče je pri pregledu tega akta izpostavilo, da »je potrebno natančno določiti kriterije, ki jih bo občina v postopku potrjevanja cene GJS uporabljala za presojo upravičenosti stroškov, na drugi strani pa bo izvajalec GJS z vidika pravne varnosti seznanjen, katere stroške in v kakšni višini bo te stroške upošteval pri oblikovanju cene GJS.«

(7) Izdajanje soglasij, smernic in projektnih pogojev, v skladu s predpisi, sprejetimi na državni ravni, ne sodi v okvir storitev GJS, ki bi jih morali plačevati uporabniki, ampak gre za izvajanje upravnih nalog po pooblastilu občine, ki bi jih morala občina posebej financirati. Enako velja za vzdrževanje katastra GJI in druge storitve, ki niso del posamezne javne službe in jih mora zagotavljati in financirati občina.

(8) Sodila sprejema pristojni organ nadzora izvajalca, to je nadzorni svet oz organ pristojen za potrjevanje plana poslovanja. Načeloma se stroški stroškovnega mesta uprava s strokovnimi službami, v skladu z določili predpisa o metodologiji za oblikovanje cen, po pobotanju s prihodki delijo na posamezne dejavnosti, in sicer na osnovi deleža neposrednih, to je proizvodjalnih stroškov v celotnih proizvodjalnih stroških. Če podjetje kupuje energent za izvajanje GJS s področja, ki ga ureja Energetski zakon, se strošek energenta ne upošteva v neposrednih stroških, upoštevanih za izračun navedenih deležev.

Stroški stroškovnega mesta skladišče ali voznega parka se delijo po dejavnostih in na osnovi izkustvenega ključa. Izkustveni ključ sestavlja število zaposlenih posamezne dejavnosti, število vozil, ki jih uporablja posamezna dejavnost, uporabljena površina skladiščnega prostora in podobno.

V 8. členu ZPFOLERD-1 je določeno, »da morajo sodila za razporejanje posrednih stroškov po dejavnostih temeljiti na aktivnostih, ki te stroške povzročajo. Če teh aktivnosti ni mogoče določiti, se morajo uporabiti sodila delitve posrednih stroškov na podlagi deleža neposrednih stroškov. Določitev in spremembo teh sodil mora sprejeti nadzorni organ posameznega izvajalca GJS, izvajalec GJS pa jih mora uporabljati dosledno vsako poslovno leto, ob zaključku leta pa ugotoviti odmike dejanskih stroškov od ocene na enoto proizvoda ali storitve.«

V kolikor sodila, ki jih zavezanec po ZPFOLERD-1, izdelava skladno s pravili področnega predpisa, izpolnjujejo tudi kriterije, ki jih določata 8. in 9. člen ZPFOLERD-1, so takšna sodila primerna tudi za vodenje ločenih računovodskih evidenc po ZPFOLERD-1.

(9) Zaradi enakomernejše in stabilnejše določitve obdobja, ki je vključeno v izračun za določitev sodil, se upošteva obdobje treh zaključenih poslovnih let.

(10) Pri obračunu najemnine se upošteva vrednost amortizacije GJI zmanjšane za morebitno stopnjo izkoriščenosti zmogljivosti infrastrukture, ki jo pripravi upravljavec GJI in potrdi občina.

3. člen

(definiranje regulacijskega obračunskega obdobja)

(1) Poračuni cen se izvajajo pri javnih službah varstva okolja iz predpisa o metodologiji za oblikovanje cen in v skladu z javno objavljenimi mnenji Računskega sodišča.

(2) Pri oblikovanju cen javnih služb varstva okolja se iz predpisa o metodologiji za oblikovanje cen upoštevajo načrtovane količine opravljenih storitev, načrtovani stroški ter prihodki izvajalca za naslednje obdobje. Izvajalec za preteklo obračunsko obdobje ugotovi razliko med potrjeno ceno in obračunsko ceno opravljenih storitev. Izvajalec za uporabnike najmanj enkrat letno ugotovi količino

opravljenih storitev. Poračun cen se lahko naredi na podlagi določil SRS 32.5, to je v enkratnem znesku kot znižanje prihodkov preteklega obračunskega obdobja ali pa s poračunom cene v prihodnjem obdobju. V tem primeru se ugotovljena razlika med potrjeno in obračunsko ceno, dejanska količina opravljenih storitev ter morebitna pomoč občine izvajalcu v preteklem obračunskem obdobju, v elaboratu upoštevajo pri izračunu predloga predračunske cene za naslednje obdobje in se ne vrača uporabnikom v obliki denarnega vračila.

(3) V obliki denarnega vračila uporabnikom izvajalci le tega izvedejo v zvezi s preveč obračunanimi okoljskimi dajatvami za odpadno vodo.

(4) Obdobje poračunov znaša 12 mesecev oz. eno poslovno leto in se izvede v skladu s SRS 32.5 v enkratnem znesku (poračun preteklega obdobja) ali pa v naslednjem obračunskem obdobju za predpreteklo obračunsko obdobje (poračun prek prihodkov prihodnjega obdobja). Obdobje poračuna se mora izvajati v enakih časovnih obdobjih, to je v obdobju od veljavnosti elaborata, do pričetka veljavnosti naslednjega elaborata, kar je predvidoma 12 mesecev. V kolikor je dejansko obdobje poračuna krajše od obdobja, predvidenega z elaboratom, mora izvajalec za model poračuna uporabiti enkratni poračun, ki se izvede v začetku leta za preteklo leto.

Obrazložitev:

Predpis o metodologiji za oblikovanje cen v 6. členu določa poračun obračunanih storitev: »(1) Izvajalec za preteklo obračunsko obdobje ugotovi razliko med potrjeno ceno in obračunsko ceno opravljenih storitev.

(2) Ugotovljena razlika med potrjeno ceno in obračunsko ceno, glede na dejansko količino opravljenih storitev v preteklem obračunskem obdobju, se v elaboratu upošteva pri izračunu predračunske cene za naslednje obdobje.«

Zaradi zahtev po izvajanju poračunov je opredelitev obračunskega obdobja nujno potrebna. Pomembno je, kako je obračunsko obdobje opredeljeno, da je opredeljeno enoznačno in da se ga pri oblikovanju cen dosledno upošteva. Posamezni izvajalec lahko za posamezno GJS uporablja le en model poračuna cen, to je bodisi po SRS 32.5, bodisi s poračunom cene v elaboratu kot ga določa predpis o metodologiji za oblikovanje cen. Posledica neopredelitve obračunskega obdobja se lahko odrazi v tem, da se poračuni cen storitev GJS za preteklo obdobje (npr. 12 mesecev) izvajajo v obdobju, ki se od 12-ih mesecev razlikuje (v kolikor se tako poračun cen za preteklo obdobje izvaja krajši čas od prihodnjega obdobja, kot je to predvideno v elaboratih, se bo z uporabniki poračunalo premajhne zneske, v kolikor pa se bo poračun izvajal daljši čas od obdobja, ki je predvideno v Elaboratih, pa bo znesek cenovnega poračuna previsok). V izogib temu tveganju bi občina kot regulator cen morala obračunsko obdobje vnaprej natančno opredeliti in ga dosledno upoštevati pri preverjanju ustreznosti pripravljenih elaboratov o oblikovanju cen in njihovem potrjevanju.

Zaradi kompleksnosti načina poračuna naj izvajalci GJS upoštevajo navedbe Računskega sodišča v naslednjih 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).*

Obdobje poračuna pomeni obdobje, ko so prejemniki deležni poračuna in znaša 12 mesecev oz. enako obdobje, kot je predvideno z elaboratom. Elaborat se pripravlja za eno koledarsko leto. V primeru spreminjanja cen v vmesnem obdobju je potrebno upoštevati krajše obdobje poračuna cen.

Za preprečitev neusklajenih obdobj poračunov lahko izvajalci izvedejo tudi poračun cen brez poračuna v elaboratu, v kolikor izvedejo poračun za obračun storitev za mesec februar za preteklo leto (obračun vsebuje poračun previsoko določenih cen preteklega leta), glede na obračunano količino posameznega uporabnika.

V kolikor bo izvajalec prejel nadomestilo, višje od zneska, ki je nujen za pokrivanje stroškov, nastalih pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev (vključno z zmernim dobičkom), občina od izvajalca zahteva povračilo vseh prejetih prekomernih nadomestil za javne storitve ali storitve splošnega gospodarskega pomena (SSGP).

4. člen **(reguliranja cene in upravičenih stroškov)**

- (1) Ceno storitev, ki jih določa predpis o metodologiji za oblikovanje cen, predlaga izvajalec javne službe enkrat letno, in sicer z elaboratom, ki ga predloži občinskemu svetu v potrditev oz. drugim organom, ki imajo pristojnost potrjevanja cen.
- (2) Če se ob potrditvi cene pristojni občinski organ odloči, da potrjena cena ne pokriva celotne najemnine, mora za razliko občina oblikovati subvencijo iz proračuna občine.
- (3) Uporabnike, upravičene do subvencije, ter višino subvencije s sklepom določi Mestni svet Mestne občine Murska Sobota.
- (4) Upravičene stroške občina presoja na podlagi predloženih finančnih načrtov izvajalca in dobre poslovne prakse. V primeru dvoma občina lahko izvede revizijo ali nadzor poslovanja izvajalca javne službe.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano v skladu z določili predpisa o metodologiji za oblikovanje cen in mnenji Računskega sodišča. Iz mnenja Računskega sodišča Republike Slovenije, št. 330-3/2012/40, z dne 19. 12. 2012 (mnenje RS glede financiranja gospodarskih javnih služb) izhaja:

»MO bi bila po našem mnenju smiselno dolžna v sklopu odobritve predloga za oblikovanje cen posamezne GJS odločiti o upravičeni ceni, torej nadomestilu, ki pokriva upravičene stroške izvajanja GJS povečane za zmeren donos, primeren za panogo. V kolikor bi občina želela zmanjšati ceno za določene kategorije uporabnikov, bi lahko zagotavljala subvencijo k upravičeni ceni s posebnim sklepom, kot to določa 59. člen ZGJS. Zaračunana cena bi bila torej za vnaprej odobren znesek subvencije manjša od potrjene upravičene cene. Vendar velja opozoriti na 10. člen ZVO-1, ki z določitvijo načela »povzročitelj plača« ne dopušča subvencij.

MO ni dolžna zagotavljati subvencije v višini, ki bi zagotavljala ničelni poslovni izid, saj tak pristop ne ločuje med upravičenimi in neupravičenimi stroški izvajanja GJS in lahko povzroči nastanek nedovoljene državne pomoči.

Če Komunala ali Vodovod zaradi nezagotavljanja zadostnih virov financiranja ustvarita izgubo, jo je mogoče pokriti na več načinov, kot to določa Zakon o gospodarskih družbah. Izguba se tako lahko najprej krije iz sredstev družbe (če je to mogoče) in šele nato se občina odloči, ali bo izgubo pokrila ali ne. Predpisi ne določajo obveznega kritja izgube s strani občine. V primeru nepokrivanja izgube lahko družba pride v položaj, ko bo morala uprava družbe ravnati v skladu z Zakonom o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju.»

Po eni strani je torej negativen ali pozitiven poslovni rezultat javne službe predmet proračuna cen storitev, po drugi strani pa se negativen rezultat lahko pokriva tudi v breme tržnih dejavnosti in javnih služb kolektivne rabe. Skupni negativen rezultat izvajalca (kot gospodarske družbe) se ureja na način, kot ga je opredelilo že Računsko sodišče.

V skladu s 6. členom Sklepa komisije o uporabi 106. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena¹, mora država članica (v konkretnem primeru je to obveznost občin kot regulatorjev cen) najmanj vsaka tri leta v obdobju izvajanja storitve splošnega gospodarskega pomena (med

¹ 2012/21/EU; v nadaljevanju Sklep Komisije.

katere sodijo tudi GJS) izvesti preverjanja prejetja nadomestil² in zagotoviti, da v skladu s 15. členom Sklepa Komisije izvajalec GJS prejme (od uporabnikov in občin - v primeru subvencij) le toliko prihodkov, da zagotavljajo pokritje neto stroškov in zmerne dobička (donos na kapital je smiselno določen v 16. točki 2. člena predpisa o metodologiji za oblikovanje cen). Če je torej prihodkov preveč, jih mora izvajalec GJS vrniti (uporabnikom ali pa občinam, če so zagotovile subvencije), sicer lahko gre za nedovoljeno državno pomoč.

Revizijo oz. notranjo revizijo izvajalca lahko zahteva občina na svoje stroške, lahko pa zahteva tudi izvedbo nadzora. V zvezi s tem 72. člen ZJD določa, da župan lahko v pravnih osebah, v katerih ima država oziroma občina najmanj 15 % delež v kapitalu, zahteva revizijo poslovanja na stroške revidirane osebe, 71. člen pa posamezne vrste nadzorov.

Z notranjo revizijo je mogoče presojati ali izvajalec izvaja GJS z najnižjimi stroški oz. učinkovito ter izvesti primerjavo z ekonomsko analizo prihodkov in stroškov primerljivega, dobro vodenega in poslujočega ter primerno opremljenega podjetja³ (dejanski ali hipotetični model).

5. člen

(ureditev načina presoje upravičenih stroškov)

(1) Občina presoja upravičenost stroškov izvajalcev gospodarskih javnih služb s podatki, ki jih zagotovijo izvajalci. Ti morajo v skladu s SRS za vsako javno službo oblikovati poslovno izidno mesto oz. stroškovno mesto. Na stroškovne nosilce se razporedijo stroški na podlagi izračunov. Enako velja za tržno dejavnost v okviru vsake posamezne javne službe in za druge tržne dejavnosti, ki niso del javne službe. Za stroške uprave oz. prodajno, nabavne in upravne službe se v računovodski evidenci oblikuje svoje poslovno izidno mesto. Za pomožne organizacijske enote kot so skladišče, vozni park in podobno se prav tako oblikujejo poslovno izidna mesta v skladu z organizacijskim organigramom izvajalca.

(2) Izvajalec za operativne delavce po enotah razporeja delo in vodi evidence z delovnimi nalogi, katerim so priložena delovna poročila. Za vodenje in pravilnost listin ter poslovnih dogodkov, ki iz tega izhajajo, so odgovorni vodje enot. Zaposleni vodijo mesečno evidenco o izrabi delovnega časa, v kateri se vodi pregled delovnega časa po vrstah prisotnosti in odsotnosti, ter tudi členitev po vrstah dejavnosti oz. pripadajočih stroškovnih mestih in v določenih primerih tudi podrobneje po vrstah del. Zagotovljeno mora biti naknadno preverjanje dejanskega opravljanja nalog posameznega delavca.

(3) Izvajalec mora imeti za prejete račune dobaviteljev vzpostavljen sistem kroženja, vsebinske in računovodske kontrole in potrjevanje listin. Stroški so evidentirani na podlagi prejetih računov dobaviteljev, za katere vsebinsko kontrolo izvaja vodja enote oz. druga odgovorna oseba za posamezne vrste stroškov iz svojega delovnega področja, ki določi tudi stroškovno mesto, na katerega se razporedijo stroški.

(4) Amortizacija se mora obračunati v skladu s podatki iz registra osnovnih sredstev, kjer se uporabljajo letne stopnje odpisov, usklajene s predpisom o metodologiji za oblikovanje cen, kjer se te

² Kot nadomestila se štejejo subvencije, iz samega 17. člena Sklepa Komisije pa bi bilo mogoče razumeti, da se kot nadomestilo za potrebe tega sklepa obravnavajo tudi prihodki, ki jih izvajalec GJS po reguliranih cenah zaračunava uporabnikom storitev GJS (torej tudi "kanalščina, smetarina", omrežnina itd., poenostavljeno povedano vse, kar je predmet regulacije po predpisu o metodologiji za oblikovanje cen).

³ Po določilih 12. člena ZPFOLRD: b) izvajalce z izključnimi ali posebnimi pravicami ali pooblastili, katerih nadomestilo za dejavnosti, ki jih izvajajo na podlagi izključne ali posebne pravice, je bilo določeno z merili objektivnosti, sorazmernosti in nepristranskosti. Pri tem se šteje, da nadomestilo za izvajanje dejavnosti na podlagi izključne ali posebne pravice ni določeno po merilih objektivnosti, sorazmernosti in nepristranskosti, če višine stroškov ali cen ali tarif niso bile določene na podlagi zbiranja konkurenčnih ponudb ali ekonomske analize stroškov in prihodkov primerljivega, dobro vodenega in poslujočega ter primerno opremljenega podjetja.

stopnje ne uporabljajo pa po stopnjah, ki veljajo za gospodarske družbe, v kolikor občina ne določi največjih dopustnih stopenj.

(5) Z interno realizacijo se temeljna stroškovna mesta bremeni iz naslova uporabe storitev drugih stroškovnih mest in se vključijo v izračun cene storitev.

(6) Presoja podatkov se izvaja s pregledom podatkov v obračunskem listu (OBOL-u), ki ga predloži izvajalec. Občina presoja tudi pravilno oceno stroškov, ki bi se jim izvajalec GJS po pričakovanju lahko izognil, in prihodkov, ki jih ne bi imel, če ne bi izpolnjeval obveznosti javne storitve.

Obrazložitev:

Naloga občine kot regulatorja cen je, da ščiti uporabnike storitev GJS, kar pomeni, da redno preverja ustreznost predračunskih in obračunskih cen in potrjuje te cene v višini, ki izvajalcem GJS omogočajo največ ustvarjanje reguliranih (upravičenih) dobičkov pri izvajanju GJS (v višini dovoljenih donosov).

Pri računovodenju po poslovnoizidnih mestih in stroškovnih nosilcih se upoštevajo določila SRS, ostala določila, ki so specifična so navedena v tem členu.

Pri interni realizaciji, kot je na primer uporaba vozil, katerih strošek se evidentira na svojem stroškovnem mestu in se posameznim GJS stroške avto parka pripiše glede na evidentirane opravljene ure vozil, evidentirane na delovnih nalogih, ter po ceni, določeni v ceniku, ki ga potrdi občina, je potrebno zagotoviti transparentno razporejanje prihodkov in odhodkov med posameznimi poslovno izidnimi mesti.

6. člen

(oblikovanje mehanizma za uravnavanje stroškov in prihodkov GJS)

(1) V zvezi s cenami individualne rabe občina določi potrjeno ceno posamezne javne službe in morebitno subvencijo, izvajalec pa oblikuje in objavi cenik, ki vsebuje potrjeno ceno, znižano za morebitno subvencijo, in sicer na svojih spletnih straneh in na krajevno običajen način. Potrjena cena, znižana za morebitno subvencijo, je zaračunana cena, ki jo plača uporabnik. Zaračunana cena se uporabnikom na računih prikazuje enotno, skladno s prilogo iz predpisa o metodologiji za oblikovanje cen. Če občina določi potrjeno ceno, ki ne omogoča plačila celotne najemnine, mora za razliko oblikovati subvencijo iz proračuna občine. Navedeno določilo velja za vse GJS.

(2) Občina določa cene storitev GJS na način, da načeloma zagotovi najmanj ničelni rezultat poslovanja posamezne javne službe. Rezultat poslovanja javne službe, ki jo ureja predpis o metodologiji za oblikovanje cen, je lahko negativen ali pozitiven, kar se upošteva pri poračunu cen javnih storitev s področij, ki jih določa predpis o metodologiji za oblikovanje cen. Pri poračunu teh javnih služb se ne upošteva upravičen donos izvajalca, potrjenem v elaboratu. Rezultat javnih služb, ki jih ne ureja predpis o metodologiji za oblikovanje cen, je lahko negativen. Pokrivanje negativnega rezultata takšne javne službe se pokrije iz drugih javnih služb kolektivne rabe in tržne dejavnosti, ne more pa se pokriti iz javnih služb individualne rabe.

(3) Prvi odstavek tega člena se uporablja tudi v primeru zamrznitve cen ali v drugih primerih regulacije cen.

Obrazložitev:

Poraba presežka in pokrivanje izgub posameznega izvajalca gospodarskih javnih služb, katerega ustanoviteljica ali soustanoviteljica je mestna občina, je določen v aktu o ustanovitvi ali družbeni pogodbi posamezne družbe. Mehanizem izravnave stroškov in prihodkov ni potreben pri podeljenih koncesijah, morebitna nesorazmerja pa ureja ali jih mora urejati koncesijska pogodba.

Ključno določilo **mehanizma za uravnavanje stroškov in prihodkov GJS** je **subvencija občine, kot potrjevalca cen GJS** v primeru določitve cen, ki ne pokrijejo upravičenih stroškov izvajalca. V kolikor ima izvajalec GJS zaradi neupravičenih stroškov izgubo, se ta pokriva v skladu z določili ZGD-1 (poraba presežkov preteklih let oz. bilančnega dobička, v izjemnih primerih pa z dokapitalizacijo, v kolikor je višina nepokrite izgube takšna, da je potrebno ukrepanje uprave in lastnika/lastnikov družbe glede na določila ZFPPIPP).

Določilo drugega odstavka tega člena opredeljuje način pokrivanja izgube posamezne dejavnosti, preden se določi način pokrivanja družbe kot celote. Namreč prelivanje presežkov in izgub individualne rabe, katerih ceno določa predpis o metodologiji za oblikovanje cen ni dopustna, pokrivajo pa se lahko presežki in izgube drugih dejavnosti, ki jih izvaja posamezni izvajalec GJS.

7. člen

(ureditev nadzora nad oblikovanjem cen storitev GJS)

- (1) Nadzor nad oblikovanjem cen storitev izvajajo strokovne službe Mestne občine Murska Sobota.
- (2) Nadzor se izvaja pri pripravi elaborata, potrjevanju finančnega načrta in letnega poročila izvajalca.

Obrazložitev:

Pri nadzoru posameznega gradiva se na prvi strani gradiva navede revizijska sled v zvezi z nadzorom in sicer:

- datum nadzora
- ime in priimek javnega uslužbenca, ki je nadzor izvedel
- potrditev vsebine oz. navedbo razlogov za zavrnitev vsebine dokumenta.

8. člen

(določitev pristojnosti oddelkov mestne uprave v zvezi z izvajanjem GJS)

- (1) Pristojna oddelka mestne uprave za spremljanje ustreznosti, predvsem vrste in višine kalkulativnih elementov v cenah storitev gospodarskih javnih služb v skladu s tem odlokom sta oddelek za premoženjsko pravne zadeve in javne finance.

Obrazložitev:

Oddelek za premoženjsko pravne zadeve ima naslednje pristojnosti:

- izvaja postopke usklajevanja programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij ter drugih ter drugih pravnih oseb, katerih (so) ustanoviteljica je občina ter vodi nadzor nad izvajanjem njihovih nalog in nad poslovanjem ter pravnih oseb;
- izvaja postopke upravljanja javnih zavodov in druge postopke upravljanja s kapitalskimi naložbami občine in uveljavlja različne pravice občine kot lastnika kapitalske naložbe.

Oddelek za javne finance ima naslednje pristojnosti:

- opravlja strokovne, finančne in knjigovodske opravila za proračun, mestno upravo in druge uporabnike proračunskih sredstev,
- spremlja in sodeluje pri oblikovanju cen, občinskih davkov in taks iz občinske pristojnosti.

3. Končna določba

9. člen (objava in začetek veljavnosti)

Te odlok Mestna občina Murska Sobota objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in začne veljati petnajsti (15) dan po objavi.

Pri prvi pripravi predlogov cen in predlogov elaboratov, ki jih izvajalci GJS predložijo po pričetku veljavnosti tega odloka, se upoštevajo določbe tega odloka.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano na podlagi določila 154. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem določeno drugače. Predpisi lokalnih skupnosti se objavijo v uradnem glasilu, ki ga same določijo.

Datum: 09.04.2017

Številka: 007-0014/2017-5

Mestna občina Murska Sobota

dr. Aleksander Jevšek, župan

Priloga 1: Vrste prihodkov in stroškov po stroškovnih mestih

NAZIV	SKUPAJ	občina 1		občina 2	druge tržne dej.	druga pomožna SM	uprava
		GJS 1	tržna dej GJS 1			vozni park	
<i>sodilo za prihodke</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<i>sodilo za stroške</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Čisti prihodki od prodaje							
Drugi poslovni prihodki							
Kosmati donos iz poslovanja							
<i>Interna realizacija</i>							
<i>Koncesijski prihodki</i>							
<i>Delitev prihodkov uprave</i>							
Kosmati donos iz poslovanja - skupaj							
Stroški materiala							
Stroški storitev							
Stroški najemnine GJI							
Stroški dela							
Amortizacija in odpisi							
Drugi poslovni odhodki							
Poslovni odhodki							
<i>Interna realizacija</i>							
<i>Koncesijski odhodki</i>							
<i>Delitev odhodkov uprave</i>							
Vsi poslovni odhodki							
Finančni prihodki							
Finančni odhodki							
Drugi prihodki							
Drugi odhodki							
Celotni dobiček							

OBRAZLOŽITEV

1. Pravna podlaga

Pravne podlage za sprejem Odloka o določanju cen gospodarskih javnih služb Mestne občine 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, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – 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, 48/12, 36/14 – odl. US in 46/15),
- 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, 34/04, 13/05, 114/06 – ZUE, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12 in 100/15),
- 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. 2011¹,
- Slovenski računovodski standardi 2016 (Uradni list RS, 95/15).

2. Ocena stanja, razlogi in cilji sprejetja Odloka o določanju cen Gospodarskih javnih služb Mestne občine Murska Sobota**2.1. 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:

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.

- 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 okolja², 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.

2.2. 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.

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).

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.

2.3. Cilji, načela in poglobitve rešitve odloka

2.3.1. 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.

2.3.2. Poglobitve rešitve predlaganega odloka

2.3.2.1. 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.

2.3.2.2. 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);
- Poracun 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 obdobj (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.

2.4. 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 okolja³ (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

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).

uporabe druge storitve GJS), to je ekonomsko ceno opravljene storitve GJS varstva okolja⁴ ter okoljske stroške⁵ in stroške virov⁶ (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 unije⁷ (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.

2.5. 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.

3. 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.

4. 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:
Inštitut za javno finančno pravo, Ljubljana
Oddelek za premoženjskopravne zadeve

Predlagatelj:
dr. Aleksander JEVŠEK
ŽUPAN

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.

⁵ Okoljski stroški so ovrednotena škoda zaradi onesnaževanja ekosistema (na primer zaradi zmanjšanja kakovosti vodnih ekosistemov, degradacije tal oziroma prostora).

⁶ Stroški virov so ovrednotena raba naravnih dobrin (na primer vode, tal, gozda).

⁷ UL C, št. 83 z dne 30. 3. 2010.