

**SNAGA, družba za ravnanje z odpadki in drugi  
komunalne storitve, d.o.o.**

Nasipna ulica 64

2000 Maribor

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

**mužina**  
**Žvipelj**  
IN PARTNERJI

Datum: 14.4.2016

## **PRAVNO MNENJE**

### **GLEDE VPRAŠANJA, ALI JE DOPUSTNO FINANCIRANJE INVESTICIJE V JAVNO INFRASTRUKTURO S STRANI PRAVNE OSEBE, V KATERI IMA OBČINA NEPOSREDNO ALI POSREDNO PREVLADUJOČ VPLIV**

#### **1. Dejansko stanje**

Na avtorja pravnega mnenja ste dne 12.4.2016 naslovili zaprosilo za pridobitev pravnega mnenja, in sicer glede vprašanja, ali je z vidika pravnega reda dopustno vlaganje sredstev v izgradnjo javne infrastrukture s strani gospodarske družbe v 100% javni lasti, pisno naročilo pa posredovali dne 13.4.2016.

Uvodoma gre opozoriti, da predmetnega pravnega mnenja brez dovoljenja avtorja ali naročnika ni dovoljeno uporabiti kot argument v morebitnem sodnem, upravnem ali drugem javno-pravnem postopku *proti* naročniku mnenja. Mnenje odraža zgolj naše stališče o določenem pravnem vprašanju, zato ne prevzemamo odgovornosti za odločitve, ki bi jih naročnik pravnega mnenja lahko sprejel na njegovi podlagi.

Nadalje še navajamo, da smo mnenje pripravili na podlagi prejete dokumentacije in da ne razpolagamo z morebitnimi dodatnimi informacijami, ki bi lahko vplivale na zaključke v tem pravnem mnenju.

## **2. Pravno mnenje**

**1.** Uvodoma poudarjamo, da naslovnik nima statusa javnega podjetja z vidika zakonodaje, ki ureja gospodarske javne službe in javne finance,<sup>1</sup> kar je pomembno z vidika zadnjega dela pravnega mnenja (na pa zaradi odgovora na osrednje vprašanje). Kot smo pojasnili že v predhodnih pravnih mnenjih, tudi v trenutku podaje tega pravnega mnenja vidimo utemeljene razloge za odklonitev statusa javnega podjetja družbi Snaga d.o.o. Iz podatkov Poslovnega registra Ajpes namreč izhaja, da v sodni register še ni bilo vpisano statusno preoblikovanje družbe Snaga, družba za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o. v Javno podjetje Snaga d.o.o., kar je glede na besedilo Odloka o ustanovitvi javnega podjetja Snaga d.o.o. določeno kot pogoj uveljavitve.

**2.** Pri pripravi predmetnega mnenja smo izhajali iz naslednjih osnovnih predpostavk: (a) da gre za podjetje, (b) ki je v 100 % lasti občin, (c) izvaja dejavnosti, ki pomenijo obvezne občinske gospodarske javne službe, (d) in se financira s ceno javnih dobrin, ki jo plačujejo uporabniki.

---

<sup>1</sup> In to navkljub temu, da Mnenje Računskega sodišča o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti (21.12.2015), številka: 330-7/2015/1, doktrinarno opozori, da pojma javno podjetje glede na vse spremembe v zakonodaji od uveljavitve pojma v letu 1993 več ni mogoče razlagati uokvirjenega v pojmovanje ZGJS, kot primeroma:

Ø » ....pojmem javnega podjetja po Pravnem redu Evropske unije, ki je povzet v ZPFOLERD-1, zajema bistveno širšo populacijo pravnih oseb, saj podjetje razume kot podjetje in ne kot statusno pravno obliko pravne osebe (gospodarsko družbo).«

Ø » ... v nadaljevanju pojem javno podjetje (Ponovno velja opozoriti na zastarelost opredelitve pojma »javno podjetje« v ZGJS, saj je v skladu z evropskim pravom javno podjetje opredeljeno skladno z določbo ZPFOLERD, temu pa je sledil tudi ZIZP z možnostjo »preoblikovanja« javnih podjetij v gospodarske družbe, ki lahko neposredno pridobijo koncesijo in možnostjo ustanavljanja gospodarskih družb, ki nimajo statusa »javnega podjetja« po ZGJS.) razumemo skladno z opredelitvijo v ZPFOLERD«.



**3. Tezo predmetnega pravnega mnenja predstavlja naše stališče, da ni pravnih ovir za to, da bi podjetje v 100% lasti občine bilo lastnik javne infrastrukture.**

Upravno sodišče je že v sodbi U 2364/2002 navedlo, da je pomembno vprašanje, ali je mogoče šteti predmetno čistilno napravo za javni infrastrukturni objekt, ki je namenjen izvajanju gospodarskih javnih služb, čeprav gre za lastnino, ki je v zasebni lasti, ter o tem zapisalo, da:

- *»bi moral upravni organ v ugotovitvenem postopku utemeljiti dejstvo, da je učinek predmetne čistilne naprave na izvajanje obvezne lokalne službe tolikšen, da jo je treba šteti za javni infrastrukturni objekt v smislu 1. odstavka 4. člena ZSZ v zvezi s 1. odstavkom 3. člena ZSZ, čeprav je čistilna naprava z vidika lastninskih razmerij v zasebni lasti.«*
- *»Upravni organ bi moral za izdajo odločbe po določilu 5. člena ZSZ preveriti, ali bi bilo mogoče izvajanje gospodarske javne službe na enako učinkovit način doseči z sredstvi, ki bi v manjši meri posegli v zasebno lastninsko pravico tožnika na zemljišču, na katerem stoji čistilna naprava, in da bi bilo s tem vzpostavljeno ravnotežje med posegom v lastninsko pravico tožnika in na drugi strani koristjo, ki bi jo prinesel poseg v lastninsko pravico za javni interes v smislu varstva pravic drugih. Tožena stranka tega ni storila, s čimer je napačno uporabila določilo 33. člena Ustave v zvezi z 15. členom Ustave, kar pa v konkretnem primeru pomeni, da sploh ni ugotavljala pravo relevantnih dejstev in jih ni vključila v obrazložitev odločbe.«*

Smiselno podobna je tudi odločitev Vrhovnega sodišča v sodbi opr. št.: III Ips 60/2002 z dne 21.11.2002,<sup>2</sup> kjer je le-to zapisalo, da sama okoliščina, da je Zakon o varstvu okolja odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda določil kot obvezno lokalno javno službo, ki jo mora zagotoviti občina, ne more vplivati na to, pod kakšnimi pogoji in v kakšnem postopku lahko posamezni že zgrajeni takšni objekti postanejo grajeno javno dobro, saj ta status lahko objektu v skladu z zakonom podeli z ustreznim sklepom pristojen občinski organ ali Vlada.

O obravnavanem vprašanju obstoji tudi več drugih pozitivnih mnenj, kot npr. Ministrstva za finance - Priporočila Ministrstva za finance RS z dne 1.7.2009.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> »Sama okoliščina, da je Zakon o varstvu okolja odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda določil kot obvezno lokalno javno službo, ki jo mora zagotoviti občina, ne more vplivati na to, pod kakšnimi pogoji in v kakšnem postopku lahko posamezni že zgrajeni takšni objekti postanejo grajeno javno dobro. Ta status lahko objektu v skladu z zakonom podeli z ustreznim sklepom pristojen občinski organ ali Vlada.«

<sup>3</sup> Op. lastništvo je potrebno razlikovati od financiranja (več o tem v nadaljevanju).

Nenazadnje tudi že ZGJS v 64. členu določa, da se lahko pod pogoji, ki jih določa zakon, sredstva za investicijsko izgradnjo objektov in naprav, namenjenih za opravljanje gospodarskih javnih služb, pridobivajo tudi iz sredstev vlaganj tujih oseb in iz sredstev tujih in mednarodnih posojil.

4. Dasiravno 63. člen ZGJS določa kot financerja javne infrastrukture državo oziroma lokalno skupnost, do tega pa ima zadržan odnos tudi Računsko sodišče,<sup>4</sup> pa hkrati 77. člen (zagotavljanje gradnje komunalne opreme) Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) določa, da se gradnja komunalne opreme financira iz komunalnega prispevka, proračuna občine, proračuna države **in iz drugih virov** (op. poudarek: drugih virov). Navedenega določila po našem mnenju ni mogoče razlagati *a contrario*, na način, da nihče drug te ne sme graditi/financirati (prvi odstavek 77. člena ZPNačrt). Ne nazadnje že isti člen odpira takšne možnosti z določbo, da se gradnja **komunalne opreme financira** iz komunalnega prispevka, proračuna občine, proračuna države **in iz drugih virov**.

**Iz tega razloga tudi menimo, da pravni red ne prepoveduje možnosti podjetju v 100% občinski lasti, da gradi oziroma financira komunalno infrastrukturo.**

5. Ob zgoraj zapisanem je potrebno opozoriti, da je z vidika sistemskosti financiranja in (lastnih) virov zanje, vsakršno takšno odločitev potrebno opravičiti z vidika namenskosti (z vidika vložka/porabe sredstev) in tako pretehtali z vidika gospodarnosti kot sestavine smotrnosti ter smotrnosti z vidika pravnega načela javnih financ.

Tudi ob smiselni razlagi Mnenja Računskega sodišča o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti (21.12.2015), številka: 330-7/2015/1, bi ob vzporednici med kapitalskimi naložbami in infrastrukturo (nepremičnim premoženjem) bilo razbrati, da takšno pridobivanje ni nedopustno, vendar mora za-to obstajati javnih interes; za pridobitev infrastrukture (nepremičnine) je treba ugotoviti, da je predmet javnega interesa, ne pa namenjena izvajanju tržne dejavnosti.

V delu, ko se za zagotavljanje komunalne opreme obračunava komunalni prispevek, ni nepomembno tudi vprašanje sistemskosti. Ker podjetje v javni lasti po naravi stvari

<sup>4</sup> [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6E720143F3DFC35AC1257664001E4CB2/\\$file/Mnenje\\_senata\\_20100413.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6E720143F3DFC35AC1257664001E4CB2/$file/Mnenje_senata_20100413.pdf)



nima virov za gradnjo infrastrukture, je vir financiranja (razen, kolikor bi šlo za izjemne položaje, ko bi primeroma takšno podjetje že bilo lastnik infrastrukture, pa bi tako amortizacija predstavljala vir) potrebno vnaprej določiti, vprašanje financiranja infrastrukture s strani (javnega) podjetja pa uskladiti s tem, da zagotavljanje za komunalne opreme obračunava (že tudi) komunalni prispevek.

6. Ob zapisanem končno tudi ni mogoče spregledati stališč v pravni doktrini, ki tudi dodatno argumentirajo zakaj prepovedi v konkretnem primeru ni, in sicer: »*Glede na navedeno menimo, da se v primeru, da je javno podjetje v 100 % lasti občin(e), sredstva javnega podjetja štejejo za občinska sredstva, saj lahko občina ta sredstva nadzoruje.*»<sup>5</sup>.

**7. Poleg na zgoraj zapisane omejitve (glede namenskosti sredstev, tč. 5), ki pa ne pomenijo nedopustnosti financiranja investicije v infrastrukturni objekt s strani podjetja v 100% javni lasti, želimo opozoriti še na omejitve z vidika zadolževanja podjetja.**

Z vidika zadolževanja je pomembno predvsem razmerje med 10.b in 10.g členom Zakona o financiranju občin (ZFO-1). Zakon v 10.b členu določa, da se v največji obseg možnega zadolževanja občine všteta zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, razen zadolževanje iz drugega odstavka 10.a člena tega zakona, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana poročstva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna.

10.g člen, ki ureja pogoj za zadolževanje, pa med subjekti za katerih zadolževanje mora dati soglasje občinski svet, določa tudi podjetja v 100% občinski lasti (druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv), in sicer da se lahko ti subjekti zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine, določen v 10.b. členu tega zakona.

Ob do sedaj zapisanem gre ugotoviti, da tudi v primeru zadolževanja v smislu 10.g člena

---

<sup>5</sup> Mnenje glede pravnih možnosti in omejitev izvajalca obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja, ki je javno podjetje v 100 % lasti občin(e) in ki se financira s ceno javnih dobrin, ki jo plačujejo uporabniki, v primeru ugotovljenega dobička ali izgube v preteklem letu, z dne 8.9.2015.

ZFO-1, ki na dolg občine ne vpliva, zakon predpisuje:

1. Soglasje izda občinski svet.
2. Obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev iz prvega odstavka tega člena se določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

**Iz navedenega lahko razberemo, da tudi v primeru, ko zadolžitev dolg občine ne vpliva, 10.g. člen ZFO-1 določa, da se obseg zadolžitve določi z odlokom o proračunu.<sup>6</sup>**

Popolnoma enako razzlogovanje kot iz ZFO-1 izhaja tudi iz ZJF: Pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, se lahko zadolžujejo in izdajajo poročta pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Skupna višina zadolžitve in izdanih poroštev iz prejšnjega odstavka se določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun (drugi, tretji odstavek 88. člena ZJF).

Odvetnik doc. dr. Aleksij Mužina

**ODVETNIŠKA PISARNA  
MUŽINA, ŽVIPELJ IN PARTNERJI d.o.o.**

Odvetniki: doc. dr. Aleksij Mužina, mag. Marko Žvipeelj, mag. Sara Koršič,  
Martina Radonić, Tanja Vodovnik, Katja Gantar

<sup>6</sup> V tej zvezi se zastavlja vprašanje, ali je z vidika pravnega sistema prepovedano, da bi občinski svet o tem izdal soglasje v drugi pravni obliki, katerega gre odgovoriti upoštevaje razloge, ki so zakonodajalca vodili k takšni ureditvi. V obrazložitvi novele ZFO-1 (<http://imss.dz-rs.si/imis/7f95c06618396b1b029c.pdf>) lahko v zvezi s tem razberemo, da je zakonodajalec to predvidel »zaradi načrtovanja obveznosti«: »Pristojnost za izdajo soglasja je dodeljena občinskemu svetu. Zaradi načrtovanja obveznosti je pomembno, da se skupna višina zadolžitve in izdanih poroštev določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.« (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, EVA 2008-1536-0001, z dne 3.4.2008, str. 23). Vendar, in po avtorjevem mnenju bistveno: v primeru, ko so izpolnjeni razlogi za to, da lahko občinski svet poda soglasje v smislu 10.g. člena ZFO-1, do vpliva na obveznosti občine iz tega naslova ne more priti, saj sam zakon določa: »Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine«, hkrati pa za takšni obveznosti tudi sicer ne obstoji kakršnakoli oblika jamstva (odgovornosti) občine (poročta in tudi ne drugačnega jamstva za dolg družbe). Vendar pa ste nas obvestili, da naj bi bil postopek sprejemanja proračuna v teku, zaradi česar dokončnega stališča o tem vprašanju ni potrebno zavzeti.