



Univerza v Mariboru

Ekonomsko-poslovna fakulteta

Razlagova 14  
2000 Maribor, Slovenija



Maribor, 12.07.2016

SNAGA d.o.o. Maribor  
Dospelo: 15. 07. 2016

Številka	Priloga	Referent
153/13		I, D, SD PH

**UNIVERZA V MARIBORU**  
**EKONOMSKO-POSLOVNA FAKULTATA**  
Razlagova ul. 14  
2000 MARIBOR

**Inštitut za gospodarsko pravo pri EPF**  
Predstojnik prof. dr. Borut BRATINA

**STROKOVNO PRAVNO MNENJE**

**O NAPRAVI ZA OBDELAVO ODPADKOV V MESTNI OBČINI MARIBOR**

**NAROČNIK:**

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

Nasipna ulica 64

2000 Maribor

matična številka: 5067855000

ID za DDV: SI22223576

ki jo zastopa uprava družbe



Na podlagi vašega zaprosila in povpraševanja, z dne 20. 6. 2016 in potrditvi ponudbe z naročilnico št. 1183/2016 z dne 21. 6. 2016, smo prevzeli izdelavo strokovnega pravnega mnenja o napravi za obdelavo odpadkov (Sortirnica) v Mestni občini Maribor (v nadaljevanju: MOM).

Pri tem ste nam posredovali **dokumentacijo**:

- Dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP) – Obdelava odpadkov pred odstranjevanjem, januar 2011;
- Pogodba o ustanovitvi stavbne pravice, z dne 3.11.2011 (zadnji podpis na pogodbi);
- Pravno mnenje glede obveznih ravnanj pri prodaji nepremičnega premoženja v lasti družbe Snaga d.o.o. (odvetniška pisarna Mužina, Žvipelj in partnerji d.o.o.), z dne 24.9.2014 – Mnenje I.;
- Investicijski program – Zbirni center komunalnih odpadkov Tržaška, Maribor, februar 2015;
- Predlog za obravnavo na 10. seji Mestnega sveta MOM, z dne 7.10.2015;
- Družbena pogodba družbe Snaga, družba za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o., z dne 28.12.2015 in popravek z dne 9.3.2016;
- Elaborat o oblikovanju cen izvajanja storitev obvezne občinske gospodarske službe ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, marec 2016;
- Informativna ponudba za kreditiranje, z dne 29. 03. 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 položaj (odvetniška pisarna Mužina, Žvipelj in partnerji d.o.o.), z dne 14.4.2016 – Mnenje II.;
- Projekcija bilance stanja in izkaza poslovnega izida (2015-2026) – Snaga d.o.o.;
- Novelacija investicijskega programa – Izgradnja objektov obdelave mešanih komunalnih odpadkov v Mariboru (izdaja 2), junij 2016;
- Vloga k izdaji soglasja k zadolževanju družbe Snaga d.o.o., z dne 21. 6. 2016 s prilogami;
- in drugo;

predstavili **dejansko stanje** (infra) ter zastavili naslednja **vprašanja**:

- **Ali je Snaga d.o.o. lahko investitor v izgradnjo naprave za obdelavo odpadkov in zakaj?**
- **Ali se naprava za obdelavo odpadkov smatra za javno infrastrukturo?**

- Kakšno vlogo ima status podjetja (javno podjetje, gospodarska družba) pri zadolževanju podjetja?

Na podlagi vašega naročila, predstavljenega dejanskega stanja, predložene dokumentacije in postavljenih vprašanj, ob skrbni analizi vseh predpisov in pravnih podlag, smo izdelali naslednje:

## STROKOVNO PRAVNO MNENJE<sup>1</sup>

### I.

#### DEJANSKO STANJE

*Opisano dejansko stanje, ki ga podajamo v nadaljevanju, temelji izključno na podatkih, ki nam jih je posredoval naročnik mnenja. Predpostavljamo, da so predložene dejanske okoliščine resnične, zaradi česar ne bomo presojali njihove verodostojnosti, temveč jih bomo neposredno uporabili pri izdelavi pričujočega pravnega mnenja v obliki in vsebini kot smo jih prejeli.*

Snaga, družba za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d. o. o. (v nadaljevanju: **Snaga d.o.o.**)<sup>2</sup>, je vpisana v sodni register pri Okrožnem sodišču Maribor pod vložno številko 1/00078/00 kot družba z omejeno odgovornostjo. Snaga d.o.o. je komunalno podjetje v večinski občinski lasti (vsi imetniki poslovnih deležev so lokalne skupnosti), ki med drugimi izvaja tudi obvezno gospodarsko javno službo ravnanja z odpadki v Mestni občini Maribor in sedmih primestnih občinah.

---

<sup>1</sup> Predmetno strokovno mnenje (stališča) je izdelano na temelju skrbne analize in presoje obravnavanih vprašanj. Izraža mnenje sestavljalcev in temelji na njihovem najboljšem strokovnem znanju, zato izraža predmetno mnenje izključno stališča IGP pri UM EPF Maribor, ne pomeni pa uradno mnenje ali navodila oziroma nasvet za konkretno delovanje. V skladu s tem IGP pri UM EPF Maribor ne prevzema nobenih tveganj, povezanih z uporabo predmetnega mnenja s strani naročnika ter ne izključuje možnosti drugačnih pravnih razlag, stališč in sodb povezanih s predmetnimi odgovori.

Pravno mnenje (stališče) je namenjeno izključno naročniku, ki ga brez našega posebnega dovoljenja, ne sme predati tretjim osebam ter je omejeno na vprašanja, ki jih obravnava, zato le-tega in zaključkov ni mogoče širiti na vprašanja, ki jih mnenje izrecno ne obravnava.

Pri sestavi mnenja (stališč) avtorji niso bili podvrženi nikakršnim vplivom ter tudi naročnik in plačnik mnenja ni pogojeval vsebine ugotovitev in zaključkov, ki iz njega izhajajo.

<sup>2</sup> Vpogled v AJPES 29.6.2016; zadnja sprememba (čistopis družbene pogodbe) pri subjektu vpisa 15.3.2016.

Snaga ima status gospodarske družbe po ZGD-1. Do realizacije vpisa družbene pogodbe na podlagi sprejetega odloka o preoblikovanju Snage v javno podjetje ni prišlo (Odlok o preoblikovanju je bil sprejet, vendar se je zavrnil vpis pogodbe, zato Odlok ni bil vpisan v sodni register). Na dveh sestankih županov oz. predstavnikov občin ustanoviteljic Snage (avgusta in septembra 2015) so ti zavzeli skupno stališče, da tudi zaradi sprememb v EU zakonodaji s področja podeljevanja koncesij, vse občine ustanoviteljice razveljavijo odlok o preoblikovanju Snage v javno podjetje ter ustrezno spremenijo družbeno pogodbo, da se zadosti EU direktivi o možnosti neposredne podelitve koncesije tudi s strani manjših občin ustanoviteljic. Gradivo je bilo že umeščeno na sejo mestnega sveta MOM novembra 2015, vendar dan pred sejo s strani mestne uprave, tudi umaknjeno. Do danes so 4 primestne občine lastnice (od skupno 11) odlok že razveljavile.

Zakon o financiranju občin (ZFO) v svojem 10.g členu opredeljuje enako stališče za dajanje soglasja za zadolževanje tako javnemu podjetju kot drugim pravnim osebam, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv (kot je trenutno status Snage). Soglasje za financiranje se daje torej podjetju Snaga d. o. o., kot gospodarski družbi v 100 % javni lasti (tudi javna podjetja so v skladu z ZGJS gospodarske družbe in urejene kot ena statusnih oblik – bodisi d. o. o., d. d. ali drugo, upošteva določila ZGD-1).

Naprava za obdelavo odpadkov, poenostavljeno »**sortirnica**«, je po mnenju naročnika ključna razvojna priložnost za družbo Snaga d.o.o., ki je v 100 % lasti lokalne skupnosti, pri čemer je Mestna občina Maribor največji in prevladujoči lastnik, pa tudi za mesto kot celoto in širše, regijo. Naprava (v nadaljevanju: **sortirnica**) sledi vsem smernicam EU in je, za razliko od ostalih **sortirnic** po Sloveniji, ne bo potrebno nadgrajevati, da bi dosegala postavljene standarde na področju ravnanja z odpadki.

#### Kronološki prikaz dogajanja od leta 2010:

- Mestni svet MOM je septembra 2010 podjetju Snaga d. o. o. podelil **stavbno pravico** na zemljišču v katastrski občini Tezno (Ob železnici), kjer je predvidena gradnja **sortirnice**. V pogodbi o podelitvi stavbne pravice piše, da je namen ustanovitve stavbne pravice gradnja gospodarske javne infrastrukture v javno korist, ki je v javnem interesu, to je »gradnja **sortirnice** za komunalne odpadke«. Po poteku stavbne pravice preide objekt v last MOM, pri čemer Snaga ni upravičena do odškodnine oz. MOM ni dolžna Snagi plačati nadomestila za povečanje vrednosti nepremičnine.
- Nadzorni svet (NS) Snage je v letu 2011 potrdil dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP) ter se strinjal z vsebino in izvedbo samega projekta. Z njim se je strinjala tudi skupščina Snage kot najvišji organ podjetja.
- Skupščina Snage je v letu 2011 tudi potrdila, da je investitor Snaga, saj da MOM nima na razpolago dovolj sredstev.

- Mestni svet MOM je na februarški seji 2011 potrdil dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP) in s tem potrdi projekt izgradnje sortirnice v višini 14,5 milijona evrov, ki ga v 100 % financira Snaga, ki bo financiranje zagotovila z javnim naročilom.
- Decembra 2012 je Snaga objavila mednarodni javni razpis, s katerim išče izvajalca za izgradnjo naprave. LE ta je bil podvržen reviziji, ki je odločala tudi o tem kdo je investitor in s tem potrjevalec investicijskega projekta po Uredbi.
- Maja 2013 se je mestne svetnike povabilo na ogled sortirnice v Krško. Vabilu se je odzvalo 6 od 45 povabljenih svetnikov, ki jim je v Krškem predstavljeno tudi, kje in kako se bo mariborska sortirnica razlikovala od videne.
- V drugi in tretji fazi razpisa (od maja do novembra 2014) so sodelovali trije ponudniki: Helector iz Grčije, Drava vodnogospodarsko podjetje Ptuj d. d. in Kostak d. d.
- NS se je v začetku leta 2014 seznanil s planom poslovanja za 2014, kjer je med investicijskimi projekti navedena tudi sortirnica.
- Po drugi fazi razpisa je Snaga junija 2014 izdelala Pred-investicijsko zasnovo (PIZ), ki jo v začetku julija 2014 sprejela in potrdil NS Snage, po izboru najboljšega ponudnika v tretji fazi novembra 2014 pa še Investicijski program (IP), ki ga je v začetku decembra 2014 prav tako potrdil NS Snage.
- V času izvajanja javnega razpisa v letih od 2012 do 2014 in tudi kasneje je Snaga pri bankah preverjala interes, ki se je izkazal kot zelo pozitiven.
- V Večerju je bil 12.3.2014 objavljen intervju »Sortirnica bi pomenila mejnik v razvoju«, v katerem je takratni direktor mag. Aleš Vajngerl razlagal o učinkih načrtovanega projekta.
- Razpisno komisijo so sestavljali trije člani podjetja Snaga d. o. o., predstavnik NS Snage in predstavnik lastnika MOM.
- 18.12.2014 je bila podpisana pogodba z izbranim izvajalcem, podjetjem Kostak d. d., po predhodni potrditvi IP na NS družbe kot tudi predstavitve poteka postopka javnega razpisa NS, skupaj s predstavitvijo predvidenega podpisa pogodbe z izbranim izvajalcem in drugimi aktivnostmi pri izvajanju projekta.
- O podpisu pogodbe je bila obveščena tudi javnost – s sporočilom za javnost, ki je bilo iz hiše poslano 24.12.2014, v katerem je bilo zapisano tudi: *»Vrednost investicije v objekt za obdelavo odpadkov je ocenjen na 12,5 milijona evrov, investicija pa je bila potrjena v dolgoročnem investicijskem načrtu, potrdila sta jo tudi mestni svet in naš nadzorni svet. Snaga bo investicijo financirala sama, in sicer deloma iz lastnih sredstev, deloma pa z najemom kredita. Investicija naj bi se po izračunih povrnila v manj kot šestih letih.«*
- Sporočilo za javnost so povzeli med drugimi Večer (7.1.2015), Delo (31.12.2014 v tiskani in spletni različici), Radio City (5.1.2015).

- NS se je v začetku februarja 2015 seznanil in sprejel Plan poslovanja za 2015, kjer je med investicijami tudi sortirnica.
- V letu 2015 je izbran izvajalec vodil postopke pridobivanja dokumentacije, ki je potrebna za začetek gradnje.
- Marca 2015 je mestni svet MOM potrdil strategijo ravnanja z odpadki, ki temelji na krožnem gospodarstvu. V sklopu strategije je ponovno predstavljen tudi projekt sortirnice kot temelj celotnega sistema.
- Septembra 2015 je bila na MOM naslovljena vloga za zadolževanje, vendar nam odgovorijo, da *»bomo vlogo upoštevali pri pripravi proračuna za leto 2016 in bomo skladno z obrazložitvijo le-to vnesli v Odlok o proračunu MOM za leto 2016. Ker ste v vlogi napisali, da se želite zadolžiti že v začetku leta 2016, moramo opozoriti, da je potrebno počakati na sprejetje Odloka o proračunu za leto 2016, na Mestnem svetu. Prav tako vas prosimo, da vlogo dopolnite s podatki: vrsta zavarovanja, anuitetnim načrtom najugodnejšega ponudnika, glede na izkušnje preteklih let, bo potrebno, zaradi visokega zneska zadolžitve, oceno poslovanja v naprej dopolniti, in sicer – jasno zapisati pojasnila glede virov za odplačilo kredita (vir je sicer po stroki amortizacija in čisti dobiček), predračunski izkaz bilance stanja in izkaza uspeha za čas zadolžitve (ta bi naj izkazal odplačilno sposobnost v času trajanja zadolžitve, tako, da bo razvidno, da je podjetje zmožno odplačevati letno cca 1.320.000 EUR anuitet).«*
- Marca 2016 je potekla pogodba z dotedanjim prevzemnikom mešanih komunalnih odpadkov, zato je bil predhodno objavljen javni razpis. Na njem je bil izbran najugodnejši ponudnik, ki je za tono mešanih komunalnih odpadkov ponudil ceno 114 € (do 1.3.2016 smo za tono plačevali 98 €). Jasno postane, da se bodo cene ravnanja z odpadki morale zvišati. Na razpis se je prijavilo 5 ponudnikov, najvišja ponujena cena je bila 134,95 € na tono, najnižja in izbrana pa 114 €.
- Aprila 2016 je bil projekt sortirnice predstavljen pravnim osebam, ki so sosedje zemljišča, kjer bo sortirnica stala. Povabljeni so bili tudi MOM, zastopa jo takratni direktor mestne uprave Darko Fras. Projekt je med sosedami (Slovenske železnice, Intereuropa, Dinos) odlično sprejet in prepoznan kot nujen za Maribor.
- Aprila 2016 je bila oddana na MOM dopolnjena vloga za soglasje k financiranju, in sicer skladno z navodili, ki so nam jih posredovali septembra 2015 (zapisano zgoraj).
- Mestni svet na podlagi predloga ni podal soglasja družbi Snaga d.o.o. k zadolžitvi in najemu kredita za sortirnico.
- Snaga d.o.o. je v juniju 2016 pristopila k vnovični evalvaciji tehničnih, ekonomskih in pravnih parametrov projekta izgradnje sortirnice komunalnih odpadkov.
- ...

Po dvajsetih letih, bo sortirnica last Mestne občine Maribor, torej vseh občank in občanov.

## PRAVNO STANJE

Pravno mnenje temelji na določbah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS)<sup>3</sup>, Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS)<sup>4</sup>, Zakona o financiranju občin (ZFO-1)<sup>5</sup>, Zakona o javnih financah (ZJF)<sup>6</sup>, Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD-1)<sup>7</sup>, Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1)<sup>8</sup> in ostalih povezanih predpisih in podzakonskih aktih, ki urejajo način, pogoje in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb.

V skladu z določilom prvega odstavka 140. člena Ustave Republike Slovenije (Ustava RS)<sup>9</sup> spadajo v pristojnost občine zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Omenjena določba poudarja avtonomijo lokalne skupnosti pri urejanju zadev lokalnega pomena. Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z ZLS, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statutom, odloki).

Na podlagi navedenega ter v skladu z določilom 21. člena veljavnega ZLS občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom ali so določene z zakonom. Tako občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe. V skladu z določilom 61. člena ZLS

---

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994 - odl. US, 45/1994 - odl. US, 57/1994, 14/1995, 20/1995 - odl. US, 63/1995 - ORZLS19, 73/1995 - odl. US, 9/1996 - odl. US, 39/1996 - odl. US, 44/1996 - odl. US, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 - odl. US, 74/1998, 12/1999 - skl. US, 16/1999 - popr., 59/1999 - odl. US, 70/2000, 100/2000 - skl. US, 28/2001 - odl. US, 87/2001 - ZSam-1, 16/2002 - skl. US, 51/2002, 108/2003 - odl. US, 72/2005, 21/2006 - odl. US, 60/2007, 14/2007 - ZSPDPO, 27/2008 - odl. US, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 84/2010 - odl. US, 40/2012 - ZUJF, 14/2015 - ZUUJFO.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 32/1993, 30/1998 - ZZLPPO, 127/2006 - ZJZP, 38/2010 - ZUKN, 57/2011.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 123/2006, 101/2007 - odl. US, 57/2008, 94/2010 - ZIU, 36/2011, 40/2012 - ZUJF, 104/2012 - ZIPRS1314, 101/2013 - ZIPRS1415, 14/2015 - ZIPRS1415-D, 14/2015 - ZUUJFO, 96/2015.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 110/2002 - ZDT-B, 56/2002 - ZJU, 127/2006 - ZJZP, 14/2007 - ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010 - ZUKN, 107/2010, 110/2011 - ZDIU12, 46/2013 - ZIPRS1314-A, 101/2013, 101/2013 - ZIPRS1415, 38/2014 - ZIPRS1415-A, 14/2015 - ZIPRS1415-D, 55/2015 - ZFisP, 96/2015.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 33/2011.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 42/2006, 60/2006 - popr., 26/2007 - ZSDU-B, 33/2007 - ZSReg-B, 67/2007 - ZTFI, 10/2008, 68/2008, 42/2009, 33/2011, 91/2011, 100/2011 - skl. US, 32/2012, 57/2012, 44/2013 - odl. US, 82/2013, 55/2015.

<sup>9</sup> Uradni list RS/I, št. 33/1991, Uradni list RS, št. 42/1997 - UZS68, 66/2000 - UZ80, 24/2003 - UZ3a, 47, 68, 69/2004 - UZ14, 69/2004 - UZ43, 69/2004 - UZ50, 68/2006 - UZ121,140,143, 47/2013, 47/2013.

občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe).

Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina:

- neposredno v okviru občinske uprave,
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij,
- z dajanjem koncesij,
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb določa ZGJS.

3. člen ZGJS določa, da (vrste gospodarskih javnih služb) so gospodarske javne službe republiške in lokalne in so lahko obvezne in izbirne. Obvezna gospodarska javna služba se določi z zakonom. Način opravljanja republiške gospodarske javne službe predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, lokalna skupnost pa z odlokom tako, da je zagotovljeno njeno izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov.

Predmetno strokovno pravno mnenje je omejeno na področje delovanja družbe Snaga d.o.o., ki opravlja obvezno občinsko gospodarsko javno službo po Zakonu o varstvu okolja (**ZVO-1**)<sup>10</sup>.

149. člen ZVO-1 v prvem odstavku določa, da so obvezne občinske gospodarske službe varstva okolja: zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov ter odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov. 4. odstavek 149. člena ZVO-1 določa, da občina zagotovi izvajanje javnih služb iz prvega odstavka istega člena skladno s predpisi iz prejšnjega odstavka tega člena in predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe.

Tako je MOM določila z Odlokom o lokalnih gospodarskih javnih službah v Mestni občini Maribor (v nadaljevanju: **Odlok**)<sup>11</sup>, kaj so obvezne lokalne gospodarske javne službe in sicer: npr. zbiranje komunalnih odpadkov, prevoz komunalnih odpadkov, obdelava mešanih komunalnih odpadkov, odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov (1. odst. 5. člena Odloka). Le-te pa se lahko opravljajo kot lokalne gospodarske javne službe skladno s 3. členom Odloka v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu,

---

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 41/2004, 17/2006 - ORZVO187, 20/2006, 28/2006 - skl. US, 49/2006 - ZMetD, 66/2006 - odl. US, 33/2007 - ZPNačrt, 57/2008 - ZFO-1A, 70/2008, 108/2009, 48/2012, 57/2012, 92/2013, 38/2014, 37/2015, 56/2015, 102/2015, 30/2016, 42/2016.

<sup>11</sup> Medobčinski uradni vestnik, št. 11, z dne 30.4.2012 s spremembami (zadnja MUV 25/14).



- v javnem podjetju,
- z dajanjem koncesij in
- v javnem gospodarskem zavodu.

### **Izvajanje gospodarske javne službe v obliki javnega podjetja**

Lokalna skupnost lahko zagotovi izvajanje lokalne gospodarske javne službe v obliki javnega podjetja, kadar gre za opravljanja ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno. Javno podjetje lahko ustanovi lokalna skupnost kot podjetje v lasti lokalne skupnosti (občine).

Ker javno podjetje po veljavni ureditvi nima lastne statusne oblike (podrobneje infra), jo neposredno črpa iz ureditve npr. gospodarskih družb (ali ostalih statusnih predpisov, ki določajo status pravnih subjektov), tako da se lahko ustanovi samo v eni od statusnih oblik pravnih subjektov, ki jih predvideva veljavna zakonodaja (ZGD-1). Statusno se javno podjetje torej ne razlikuje od gospodarske družbe, bistvena razlika pa je samo v upravljavskih upravičenjih, pri katerih imata država ali samoupravna lokalna skupnosti kot ustanoviteljici posebne ustanoviteljske pravice na takšnem podjetju, ki pa so sicer neodvisne od kapitalske strukture javnega podjetja. V teoriji statusnega prava se kot nesporno navaja stališče, da se lahko javno podjetje organizira v eni od oblik npr. kapitalskih družb (d.d. ali d.o.o.).

Ustanovitelj javnega podjetja ima posebne pravice in sicer:

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

Glede na značaj javnega podjetja ZGJS (posredno preko ZGD-1) določa, da poslovanje in delo javnega podjetja vodi direktor, ki se imenuje in razrešuje po korporacijskih pravilih prava družb. O imenovanju<sup>12</sup> direktorja (poslovodje v d.o.o.) odloča nadzorni svet, če ga družba ima

---

<sup>12</sup> Specifičen (sporen) položaj je bilo mogoče v preteklosti razbrati v javnem podjetju, kjer je bilo kljub ustanovitvi javnega podjetja v obliki d.o.o. ali d.d., mogoče zaslediti odstopanja po ZGJS. Tako je bil za direktorja npr. obvezen javni razpis, imenovanje za štiri leta, pristojnost upravnega sodišča, imenovanje s strani ustanoviteljev ipd. Predmetno ureditev (27. člen ZGJS) je razveljavil 43. člen ZUKN (Zakon o upravljanju kapitalskih naložb RS), katerega pa je v celoti razveljavil 43. člen Zakona o slovenskem državnem holdingu (ZSDH).

Na podlagi gramatikalne razlage ter nomotehničnega pristopa pri urejanju specifičnega položaja za direktorje javnih podjetij, je ponovno uveljavljenja osnovna (izvorna) različica 27. člena ZGJS kar postavlja nemalo odprtih vprašanj. Navedenih določil pa ne gre raztezati še na položaj prokurista, ker le-ta sovпада pod določila 28. člena ZGJS, ki za položaj javnega podjetja nakazuje na uporabo ZGD-1.

in če družbena pogodba ne določa, da o tem odločajo družbeniki (515/4 člen in 514. člen ZGD-1). O imenovanju lahko družbeniki odločijo bodisi z družbeno pogodbo bodisi s posebnim sklepom.<sup>13</sup>

**Po potrebi bomo pri odgovorih na posamezna vprašanja in argumentaciji strokovnega pravnega mnenja uporabili in analizirali tudi druge predpise, ki urejajo to tematiko ter upoštevali aktualna stališča sodne prakse in doktrine.**

---

<sup>13</sup> Glede *osebnih predpostavk* za poslovodjo se smiselno uporablja določba drugega odstavka 255. člena ZGD-1. To pomeni, da je poslovodja lahko vsaka poslovno sposobna fizična oseba, razen osebe, ki je že član organa nadzora te družbe; ki je bila pravnomočno obsojena zaradi kaznivega dejanja zoper gospodarstvo, zoper delovno razmerje in socialno varnost, zoper pravni promet, zoper premoženje, zoper okolje, prostor in naravne dobrine. Ta oseba ne sme biti poslovodja pet let od pravnomočnosti sodbe in dve leti po prestani kazni zapora. Nadalje ne sme biti poslovodja oseba, ki ji je bil izrečen varnostni ukrep prepovedi opravljanja poklica, in sicer dokler traja prepoved. Končno ne sme biti poslovodja tudi oseba, ki je bila kot član organa vodenja ali nadzora družbe, nad katerim je bil začet stečajni postopek, pravnomočno obsojena na plačilo odškodnine upnikom v skladu z določbami zakona, ki ureja finančno poslovanje podjetij o odškodninski odgovornosti, in sicer še dve leti od pravnomočnosti sodbe.



## II.

### ODGOVORI:

Pri samem podajanju mnenja, pričujoče mnenje izraža strokovna stališča o določenih (zamejenih) pravnih vprašanjih naročnika ter pri tem ne prevzemamo odgovornosti poslovnih odločitev, ki bi jih naročnik pravnega mnenja lahko sprejel na njegovi podlagi.

Istočasno poudarjamo, da smo se pri izdelavi strokovnega pravnega mnenja osredotočali na predložena gradiva in zato s tem mnenjem potrjujemo in upoštevamo vsa dognanja, ki so bila izoblikovana v dosedanjih gradivih različnih pripravljalcev, v kolikor jih s tem mnenjem izrecno ne spreminjamo.

### Odgovor na prvo vprašanje:

- Ali je Snaga d.o.o. lahko investitor v izgradnjo naprave za obdelavo odpadkov in zakaj?

### PRAVNE PODLAGE

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS<sup>14</sup>) določa, da se predmetni zakon uporablja za ravnanje s stvarnim premoženjem države in stvarnim premoženjem lokalne skupnosti. Predmetni zakon velja za vse upravljalce in uporabnike stvarnega premoženja države ali samoupravne lokalne skupnosti (2/2 člen ZSPDSLS). Kot ravnanje s stvarnim premoženjem pa se navaja pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja (3/1 3. točka ZSPDSLS).

**Upravljanje stvarnega premoženja** pomeni zlasti skrb za pravno in dejansko urejenost; investicijsko vzdrževanje; pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa; oddajanje v najem; obremenjevanje s stvarnimi pravicami; dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno (3/1 5. točka ZSPDSLS).

Kot **upravljavec premoženja** je določen državni organ, uprava samoupravne lokalne skupnosti ali oseba javnega prava, pristojna za ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravne

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 86/2010, 75/2012, 47/2013 - ZDU-1G, 50/2014, 90/2014 - ZDU-11, 14/2015 - ZUUJFO, 76/2015.

lokalne skupnosti (3/1 6. točka ZSPDSLS); **uporaba stvarnega premoženja** pa pomeni neposredno oblast na posameznem stvarnem premoženju ali na njegovem delu in neposredno skrb zanj (3/1 7. točka ZSPDSLS).

**Uporabnik stvarnega premoženja** je tudi določen državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti in pravna oseba, ki stvarno premoženje neposredno uporablja na podlagi zakonitega pravnega naslova (3/1 8. točka ZSPDSLS). Kot osebe javnega prava pa se navajajo z zakonom država, samoupravne lokalne skupnosti, Banka Slovenije, javni zavod, javni gospodarski zavod, javna agencija, javni sklad in javno podjetje (3/1 9. točka ZSPDSLS).

Upravljalci stvarnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti so uprava samoupravne lokalne skupnosti in osebe javnega prava, ki jih za upravljalce določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti, s svojim aktom (9/3 člen ZSPDSLS).

ZSPDSLS kot upravljanje nepremičnega premoženja določa zlasti (26/1 člen):

- skrb za pravno in dejansko urejenost;
- investicijsko vzdrževanje;
- pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa;
- **oddajo v najem;**
- oddajo v brezplačno uporabo;
- obremenjevanje s stvarnimi pravicami.

Postopke upravljanja nepremičnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti izvaja upravljavec. Upravljavec nepremičnega premoženja, ki ni sam neposredni uporabnik tega premoženja, lahko podeli pooblastilo uporabniku nepremičnega premoženja oziroma izda soglasje za izvajanje naslednjih nalog, in sicer:

- skrb za dejansko urejenost,
- oddaja v brezplačno uporabo v skladu z zakonom,
- izvajanje investicijskega vzdrževanja,
- **izvajanje investicije, za katero si uporabnik kot upravičenec pridobi sredstva iz drugih virov (26/3 člen ZSPDSLS).**

## IN CONCRETO

Na podlagi predložene dokumentacije (Pogodba o ustanovitvi stavbne pravice med MOM in Snaga d.o.o.), podanega opisa dejanskega stanja, podeljene obvezne občinske gospodarske javne službe preko ZVO-1 in Odloka MOM za zbiranje komunalnih odpadkov, prevoz komunalnih odpadkov, obdelava mešanih komunalnih odpadkov, odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov (1. odst. 5. člena Odloka), se le-te lahko

opravljajo kot lokalne gospodarske javne službe skladno s 3. členom Odloka v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu,
- v javnem podjetju,
- z dajanjem koncesij in
- v javnem gospodarskem zavodu.

Upoštevač opredelitve ZSPDSLS in hierarhijo in soodvisnost posameznih pravnih aktov, je mogoče ugotoviti, da MOM kot upravljalec stvarnega premoženja samoupravne lokalne skupnosti upravlja s stvarnim premoženjem, ki pomeni zlasti skrb za pravno in dejansko urejenost; investicijsko vzdrževanje; pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa; oddajanje v najem; obremenjevanje s stvarnimi pravicami; dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno. V konkretnem primeru je predmetno premoženje s strani upravljalca oddano v najem s stavbno pravico<sup>15</sup>, ki omogoča gradnjo gospodarske javne infrastrukture v javno korist na zemljišču dejanskemu uporabniku stvarnega premoženja (Snaga d.o.o.) z zakonitim pravnim naslovom (sklenjena pogodba o ustanovitvi stavbne pravice). Iz same opredelitve značilnosti (nastanka, prenosa in prenehanja) stavbne pravice pa menimo, da je bila izbira razpolaganja s podelitvijo stavbne pravice (tako ekonomsko kot pravno) povsem ustrezna oblika.

Upravljavec nepremičnega premoženja (MOM<sup>16</sup>), ki ni sam neposredni uporabnik tega premoženja (tj. Snaga d.o.o.), lahko podeli pooblastilo uporabniku nepremičnega premoženja

---

<sup>15</sup> Stavbna pravica je **pravica imeti v lasti zgrajeno zgradbo nad ali pod tujo nepremičnino, ki ne sme trajati več kot devetindevetdeset let**. Stavbna pravica po svoji vsebini in namenu pomeni odstop od temeljnega načela stvarnega prava **superficies solo cedit** (povezanost zemljišča in objekta), saj omogoča, da pride do različnega lastninskega položaja na zemljišču in na njem zgrajenem objektu. Vendar je poseg v temeljno načelo nujno le začasen in traja le, dokler traja stavbna pravica. Po njenem prenehanju se načelo ponovno v celoti uveljavi. Za nastanek stavbne pravice se zahteva poleg veljavnega pravnega posla, iz katerega izhaja obveznost ustanoviti stavbno pravico, še zemljiškooknjižno dovolilo in vpis v zemljiško knjigo. Pogodba o ustanovitvi stavbne pravice mora vsebovati ime lastnika nepremičnine, zemljiškooknjižno oznako nepremičnine, natančen opis stavbne pravice, čas trajanja stavbne pravice in nadomestilo, ki ga mora plačati imetnik stavbne pravice lastniku nepremičnine.

Stavbna pravica preneha z izbrisom iz zemljiške knjige. Izbris stavbne pravice se lahko zahteva po poteku časa, za katerega je bila stavbna pravica ustanovljena. Stavbna pravica lahko preneha tudi predčasno na podlagi pravnega posla, s katerim se lastnik nepremičnine in imetnik stavbne pravice sporazumeta o prenehanju ali v primeru kršitve pogodbe, če imetnik stavbne pravice ne plačuje nadomestila ali če izvršuje stavbno pravico preko dogovorjenega obsega. S prenehanjem stavbne pravice postane zgradba sestavina nepremičnine. Lastnik nepremičnine mora imetniku stavbne pravice ob prenehanju plačati dogovorjeno nadomestilo, ki ne sme biti manjše od polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine.

<sup>16</sup> Na širšem območju na Tezmem (ob železnici) je MS MOM na 17. redni seji 21.4.2008 izglasoval predkupno pravico (Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o predkupni pravici na območju MOM, MUV št. 11/2008, razdelek »C. za izgradnjo objektov za celovito ravnanje s komunalnimi odpadki ter z odpadnimi vodami - v k.o. Ob železnici dodajo parcele: 2492/1, 2492/10, 2492/11, 2492/12, 2492/2, 2492/3, 2492/4, 2492/5, 2492/6, 2492/7, 2492/8, 2492/9, 2911/43, 2911/5, 2911/64, 2912/2, 2916, 2917/1, 2918, 2914/6« S tem je dodatno MOM namensko opredelil celotno zemljišče, ki je predmet stavbne pravice.

oziroma izda soglasje za izvajanje investicije, za katero si uporabnik kot upravičenec pridobi sredstva iz drugih virov (26/3 člen ZSPDSLS). Prav slednje pa je primer celotnega projekta sortirnice obdelave odpadkov, kjer je Snaga d.o.o. pridobila pooblastilo za izvajanje investicije iz drugih virov, vendar pa zaradi javnopravnih predpisov upravljalca stvarnega premoženja, potrebuje še dodatna soglasja MOM (podrobneje infra). Izpostavljeno dodatno dokazuje postopek podeljevanja stavbne pravice, kjer je upravljalet le-to podelil neposrednemu uporabniku, po postopku razpolaganja s premoženjem lokalne skupnosti (neposredno po ZSPDSLS!).

**Ob upoštevanju vseh pravnih podlag (njihove soodvisnosti) in navedenih argumentov, ne vidimo pravnih zadržkov, da ne bi družba Snaga d.o.o. - katere poslovni deleži so tako ali tako 100 odstotno v imetništvu lokalne skupnosti - investirala svoja sredstva v izgradnjo infrastrukture na podlagi pridobljene stavbne pravice, ki bo po poteku stavbnega upravičenja v celoti pripadla upravljalcu stvarnega premoženja samoupravne lokalne skupnosti. Iz predloženega in pregledanega gradiva namreč izhaja, da se bodo sredstva za vračilo najetega kredita vračala iz amortizacije vloženih sredstev ter dobička iz poslovanja naprave (kot to omogoča ekonomski izračun).**

V vmesnem času do pripada Sortirnice upravljalcu in uporabniku (MOM-po poteku 20 let ustanovljene stavbne pravice), bo ekonomska eksploatacija predmetne sortirnice, predstavljala neposreden učinek družbi Snaga d.o.o., kar pomeni posredno korist imetnikom deležev v tej družbi (občinam, ki so imetniki poslovnih deležev) in posledično seveda vsem uporabnikom teh gospodarskih javnih služb. S takšnim pristopom in izvedbo bi se zasledovali izključno okoljski cilji, ki so za lokalno skupnost nujno potrebni. Učinki predmetne naprave so v prvi vrsti namenjeni občanom, to pa hkratio pomeni tudi sposobnost nastalega sistema za nadaljnji razvoj, s tem pa tudi nadaljnje koristi za občane.

**Odgovor na drugo vprašanje:**

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Ali se naprava za obdelavo odpadkov smatra za javno infrastrukturo?</li></ul> |
|---|

**Gospodarska javna infrastruktura (GJI)** so objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju gospodarskih javnih služb skladno z zakonom **ter tista gospodarska infrastruktura, ki je kot taka določena z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, kakor tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi**. Gospodarska javna infrastruktura je lahko državnega in lokalnega pomena. Oblikovanje cene GJI pa je potrebno izvesti skladno z opredelitvami po Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja<sup>17</sup> (v nadaljevanju: **Uredba**).

Zbirne podatke o vrstah in legi omrežij ter objektov gospodarske javne infrastrukture je potrebno evidentirati v **kataster gospodarske javne infrastrukture (KGJI)**, ki je temeljna evidenca na nivoju države.

**Objekti gospodarske javne infrastrukture so:**

- prometna infrastruktura (ceste, železnice, letališča, pristanišča),
- energetska infrastruktura (infrastruktura za prenos in distribucijo električne energije, zemeljskega plina, toplotne energije, nafte in naftnih derivatov),
- komunalna infrastruktura (vodovod, kanalizacija, odlagališča odpadkov),
- vodna infrastruktura, infrastruktura za gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva ali varstva okolja,
- drugi objekti v javno korist (elektronske komunikacije).

**Lastniki oziroma upravljavci** javne infrastrukture so obvezani posredovanja podatkov v kataster GJI.

**PRAVNA PODLAGA**

Gospodarska javna infrastruktura (GJI) združuje objekte gospodarske infrastrukture vpisane v Zbirni kataster GJI in ostalo javno infrastrukturo. Osnovni namen je prikaz zasedenosti prostora s posameznimi objekti, ki nam omogoča bolj smotrno urejanje prostora in varnejše izvajanje posegov v prostor.

Objekti gospodarske infrastrukture so razdeljeni na:

---

<sup>17</sup> Uradni list RS št. 87/12, 109/12.

- Prometno infrastrukturo (ceste, železnice, letališča, pristanišča);
- Energetsko infrastrukturo (plinovod, toplovod, elektrovod, javna razsvetljava);
- Komunalno infrastrukturo (vodovod, kanalizacija, odlagališče odpadkov);
- Elektronske komunikacije;
- Vodno infrastrukturo;
- Infrastrukturo za gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva ali varstva okolja;
- Drugo javno infrastrukturo (zelene in javne površine, pokopališča, urbana oprema, ekološki otoki, prometna signalizacija...).

Na podlagi opredeljenih karakteristik javne infrastrukture, le-to pravno opredeljuje:

- **Zakon o urejanju prostora/ZUreP-1/** (Uradni list RS, št. 110/2002, 8/2003 - popr., 58/2003 - ZZK-1, 33/2007 - ZPNačrt, 108/2009 - ZGO-1C, 80/2010 - ZUPUDPP) in **Zakon o prostorskem načrtovanju /ZPNačrt/** (Uradni list RS, št. 33/2007, 70/2008 - ZVO-1B, 108/2009, 80/2010 - ZUPUDPP, 43/2011 - ZKZ-C, 57/2012, 57/2012 - ZUPUDPP-A, 109/2012, 35/2013 - skl. US, 76/2014 - odl. US, 14/2015 - ZUUJFO) vzpostavlja kataster gospodarske javne infrastrukture.
- **Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke podatkov o dejanski rabi prostora** (Uradni list RS, št. 9/2004, 33/2007 - ZPNačrt) podrobneje določa vodenje in vzdrževanje zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture, podeljevanje identifikacijskih oznak objektom gospodarske javne infrastrukture ter posredovanje zbirnih podatkov v zbirni kataster.
- Evidentiranje objektov komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture podrobneje ureja **Pravilnik o katastru komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture (55/2015)**, ki ga podrobneje določa prvi odstavek 14. člena **Zakona o elektronskih komunikacijah /ZEKom-1/** (Uradni list RS, št. 109/2012, 110/2013, 40/2014 - ZIN-B, 54/2014 - odl. US, 81/2015). Lastnik komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture mora posredovati podatke o napravah in objektih komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture neposredno Geodetski upravi RS v roku treh mesecev po končanju gradnje. Vsako spremembo podatkov, ki pomeni tudi spremembo podatkov v katastru, lastnik komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture sporoči Geodetski upravi RS v treh mesecih od njenega nastanka. Pravilnik določa tudi, da mora lastnik komunikacijskega omrežja in pripadajoče infrastrukture, zgrajenega pred začetkom veljavnosti tega pravilnika sporočiti vse manjkajoče podatke praviloma do 30. junija 2016.
- Vsebinsko posameznih katastrov gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja (kataster javne infrastrukture državnega pomena za ravnanje z odpadki, kataster javne infrastrukture lokalnega pomena za ravnanje z odpadki, kataster javne kanalizacije ter kataster javnega vodovoda) ter posredovanje podatkov



v zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture določa **Pravilnik o katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja** (Uradni list RS, št. 28/2011). Lastnik javne infrastrukture za ravnanje z odpadki državnega in lokalnega pomena, ki je bila zgrajena pred uveljavitvijo tega pravilnika, mora posredovati podatke za vpis v zbirni kataster najpozneje do 31. decembra 2011.

- Evidentiranje objektov vodne infrastrukture podrobneje ureja **Pravilnik o določitvi vodne infrastrukture** (Uradni list RS, št. 46/2005).

Lastniki gospodarske javne infrastrukture so dolžni zagotoviti, da se zbirni podatki o objektih gospodarske javne infrastrukture posredujejo v zbirni kataster na Geodetsko upravo RS.

### **IN CONCRETO**

149. člen ZVO-1 v prvem odstavku določa, da so obvezne občinske gospodarske službe varstva okolja: zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov ter odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

4. odstavek 149. člena ZVO-1 določa, da občina zagotovi izvajanje javnih služb iz prvega odstavka istega člana skladno s predpisi iz prejšnjega odstavka tega člena in predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe. **Dodatno pa tudi ZVO-1 v 149/2 člen določa, da so objekti in naprave, potrebni za izvajanje javnih služb iz 1. odstavka 149. člena ZVO-1 (obvezne občinske gospodarske službe varstva okolja!), infrastruktura lokalnega pomena.**

Podrobneje pa Pravilnik o katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja določa v 2. členu, da je javna infrastruktura namenjena izvajanju naslednjih dejavnosti: npr. zbiranju in obdelavi komunalnih odpadkov (2/1 Pravilnika). Prav tako pa 2/2 člen Pravilnika določa, da območja javne infrastrukture obsegajo objekte in naprave ter funkcionalne in manipulativne površine, ki so potrebne za izvajanje dejavnosti iz prejšnjega odstavka.

Tudi MOM je določila z Odlokom o lokalnih gospodarskih javnih službah v Mestni občini Maribor, da so obvezne lokalne gospodarske javne službe zbiranje komunalnih odpadkov, prevoz komunalnih odpadkov, obdelava mešanih komunalnih odpadkov, odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov (1. odst. 5. člena Odloka). Le-te pa se lahko opravljajo kot lokalne gospodarske javne službe skladno s 3. členom Odloka v oblikah v režijskega obrata, v javnem podjetju, z dajanjem koncesij in v javnem gospodarskem zavodu.

Dodatno je MOM z Odlokom o načinu opravljanja obvezne lokalne gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki v Mestni občini Maribor<sup>18</sup>, v 40/1 členu **določila, da infrastrukturo lokalnega pomena, potrebno za izvajanje javne službe, ki je lastnina mestne občine, sestavljajo zemljišča in objekti zbiralnic; zemljišča in objekti zbirnih centrov; zemljišča in objekti prevzemnih mest na javnih površinah; zemljišča in objekti za obdelavo odpadkov.** S tem je MOM še dodatno s podzakonskim aktom določil predmet javne infrastrukture, pod katerega je mogoče uvrstiti Sortirnico za komunalne odpadke, pri izvajanju obvezne javne gospodarske službe.

**Na podlagi izpostavljenih argumentov in pravnih podlag lahko zavzamemo stališče, da je predmetna »sortirnica« investitorja Snaga d.o.o. (kot uporabnik stvarnega premoženja lokalne skupnosti), pod okriljem upravljalca stvarnega premoženja (MOM) – s podeljeno obvezno občinsko gospodarsko službo varstva okolja, dejansko objekt in naprava, ki je potrebna za izvajanje podeljene obvezne občinske gospodarske javne službe iz 1. odstavka 149. člena ZVO-1 (tudi Pravilnika na zakonski podlagi in Odloka o načinu opravljanja obvezne lokalne gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki v Mestni občini Maribor) in zato predstavlja javno infrastrukturo lokalnega pomena.**

Kot javno infrastrukturo je prepoznala Sortirnico komunalnih odpadkov tudi MOM, saj jo je kot takšno decidirano navedla tudi v Pogodbi o stavbni pravici (pred tem a v soglasju Mestnega sveta MOM k tej pogodbi), prav tako pa tudi v ostali uradnih dokumentih, ki se nanašajo na projekt Sortirnice. S tem je de facto tovrstno označbo infrastrukture sprejel MOM v javnem interesu v skladu z doktrino in sodno prakso.<sup>19</sup>

Dodatno pa kot argument GJI navajamo, da so bile (Gradivo 00700-1/2014-9, z dne 21.6.2016 - Vloga k izdaji soglasja k zadolževanju družbe Snaga d. o. o.) oblikovane cene GJI skladno z opredelitvami po Uredbi o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, kjer se opisuje, kaj je GJI ter kako se obračunava, posredno pa se preko amortizacijskih stopenj v prilogi 1 tudi opisuje, kaj vse je v GJI všteto. Sortirnica je v Prilogi 1 v tem gradivu zajeta v predzadnji tabeli.

---

<sup>18</sup> MUV, št. 7, z dne 31.3.2014.

<sup>19</sup> Podrobneje v Mnenje II.

### Odgovor na tretje vprašanje:

- Kakšno vlogo ima status podjetja (javno podjetje, gospodarska družba) pri zadolževanju podjetja?

Predmeten odgovor na zastavljeno vprašanje ima dva dela in sicer argumentacijo glede:

- a. statusa podjetja (javno podjetje) in
- b. možnosti zadolževanja.

#### **AD a.) Status podjetja (javno podjetje)**

Eden od namenov ustanovitve ES je v zagotavljanju temeljnih ekonomskih svoboščin prostega prometa blaga in opravljanja storitev na skupnem evropskem trgu. To terja spoštovanje konkurenčnih pravil oziroma pravil o preprečevanju zlorabe monopolnega položaja. Navedena pravila imajo poseben pomen zlasti na področju izvajanja dejavnosti gospodarskih javnih služb. V tej zvezi je potrebno izpostaviti določila sicer sedanjega 106. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije – PEU<sup>20</sup>, ki je nadomestil prejšnji 86. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti - PES<sup>21</sup>, v skladu s katerim so se države članice EU obvezale, da ne bodo izvajale in ohranjale ukrepov, ki bi bili v nasprotju z določbami PEU-a, zlasti 18. členom (načelo prepovedi diskriminacije na podlagi nacionalnosti – prej 12. člen PES-a) in členu 101 do 109 PEU (prej 81 do 89. člen PES-a – pravila o konkurenci) glede javnih podjetij (*angl. public undertakings*) in podjetij (*angl. undertakings*), ki so jim podeljene izključne ali posebne pravice (*angl. special or exclusive rights*).<sup>22</sup> V 106. členu je še določeno, da so podjetja, ki izvajajo dejavnosti gospodarskih javnih služb, podvržena konkurenčnim pravilom PEU-a, razen če uporaba teh pravil dejansko ali pravno ne ovira posebnih obveznosti, ki so jim naložene. Za ta namen lahko Komisija na države članice naslovi ustrezne direktive ali sklepe (106/3 člen PEU). Dodatno se pri tem izpostavlja tudi 345. člen PEU (prej 295. člen PES), kjer se PEU izrecno distancira od posegov v lastninskopravna razmerja držav članic.

Pojem javnega podjetja je od vsega začetka nedoločen pojem, ki ga je skušalo rešiti Sodišče ES, ki je že v letu 1962 v eni izmed svojih sodb (zadeva 19/61, 13.6.1961) opredelilo institut javnega podjetja. Med javna podjetja je tako **štelo vsako podjetje, nad katerim lahko država ali lokalne oblasti izvršujejo neposreden ali posreden vpliv in ima lastna sredstva ter lasten**

---

<sup>20</sup> Uradni list C 326 , 26/10/2012 str. 0001 - 0390.

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 27/2004.

<sup>22</sup> Tako Brezovnik, B. Aktualna vprašanja pravne ureditve javnega podjetja v Sloveniji.. Lex Localis. 2/2009: 179.

račun, kar pa nakazuje na lastno pravno subjektiviteto. Dokončno opredelitev instituta javnega podjetja pa je podala Direktiva Komisije 80/723/EGS o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji z dne 25. junija 1980 (UL L 195, 29. julij 1980), ki jo je na podlagi tretjega odstavka 106. člena PES-a sprejela Evropska komisija, njen temeljni namen pa je natančneje opredeliti javna podjetja, opredeljena v prvem in drugem odstavku 106. člena. Izhajajoč iz navedene Direktive 80/723/EGS je Evropska komisija **javno podjetje v 2. členu Direktive opredelila kot vsako podjetje (angl. undertaking), nad katerim lahko javne oblasti (država in regionalne ali lokalne oblasti) neposredno ali posredno izvajajo prevladujoč vpliv zaradi svojega lastništva ali svoje finančne udeležbe v teh podjetjih oziroma zaradi njihovega statuta.** Prevladujoč vpliv javnih oblasti pa se predpostavlja, kadar te oblasti v zvezi s podjetjem neposredno ali posredno razpolagajo z večinskim deležem vpisanega kapitala ali nadzorujejo večino glasov, pripisanih delnicam, ki jih izdajo podjetja ali lahko imenujejo več kot polovico članov uprave, vodstvenega ali nadzornega organa podjetja (2. člen Direktive 80/723/EGS). Izhajajoč iz navedenega se je omenjena Direktiva 80/723/EGS, ki je bila kasneje sicer večkrat spremenjena (kodificirana različica je bila objavljena kot Direktiva 2006/111/ES (UL L 318, 17.11.2006) v letu 2006), zatekla k opredelitvi javnega podjetja, ki ni statusno pravne narave, ampak upošteva druge pravne ali dejanske položaje, ki so lahko enotni za vse istovrstne organizacije v vseh državah članicah, ne glede na njihov pravni položaj po njihovem notranjem pravu.<sup>23</sup>

Ta pristop pa neposredno vpliva na opredelitev javnega podjetja v pravnih ureditvah držav članic EU, v katerih kljub široki prisotnosti tega instituta ne zasledimo enotne in obče definicije (podobno razlikovanje je zaslediti tudi za pojem povezane družbe/podjetja<sup>24</sup>):

»Razlikovanje med povezanimi družbami (ZGD-1) in povezanimi osebami izhaja tudi iz gramatikalne razlage ZPPOGD (Uradni list RS, št. 21/2010, 8/2011, 23/2014 - ZDIJZ-C) ter ZGD-1. Slednji v 528. členu definira pojem **večinskega deleža** (*»če večina deležev pravno samostojne družbe pripada drugi družbi ali če drugi družbi pripada večina glasovalnih pravic (večinski delež)«*) izhaja, da se **navedena norma ZGD-1**

<sup>23</sup> Ibidem: 180.

<sup>24</sup> Najprej je torej potrebno jasno razmejiti podjetje od družbe. S pravnega vidika je nosilec interesa pri gospodarskem subjektu le družba kot pravna oseba, ne pa podjetje, ki nima pravne osebnosti. Zato sta tudi njuna interesa različna. Tako je družba kot nosilec podjetništva pri svojem delovanju naravnana na »izkoriščanje« podjetja (družba ima podjetje za izkoriščanje svojih interesov), interes podjetja pa se kaže skozi interese zaposlenih, vodilnih delavcev, različnih skupin delavcev, kar pomeni, da tudi interes delavcev povečini ni enoten (Kocbek & Ivanjko & Bratina & Podgorelec, 2010: 24).

Izvirno zmedo pri pojmovanju podjetja je storil tudi Zakon o podjetjih (ZPod- Uradni list SFRJ, št. 77/1988, 40/1989 - popr., 40/1989, 83/1989, 46/1990, 61/1990, Uradni list RS - stari, št. 42/1990, 10/1991, Uradni list RS/I, št. 17/1991 - ZUDE, Uradni list RS, št. 55/1992 - ZLPP, 55/1992 - ZVDK, 13/1993, 30/1993 - ZGD, 42/1993 - odl. US, 66/1993, 66/1993 - ZVDK-A, 31/2000 - ZP-L), ki je podjetju priznaval pravno subjektiviteto. Vendar je navedeni predpis deloval v drugačnem pravnem in dejanskem okolju.

**uporablja eksplicitno za gospodarsko družbo (pojem iz 3. člena ZGD-1), med katere ne moremo uvrstiti Republike Slovenije ali lokalne skupnosti kot pravne osebe javnega prava. Prav tako pa v celotnem IV. delu Povezane družbe, ZGD-1 govori o istih gospodarskih družbah, ne pa o pravnih osebah javnega prava.**

Kljub temu se določeno stališče teorije nagiba k temu, da se pod pojem povezanih družb uvrsti tudi država in lokalna skupnost, kot je to opredeljeno v nemškem pravu, z izjemo, da se tam govori o povezanih podjetjih in ne družbah.<sup>25</sup> Načeloma navedeno stališče in zavzemanje povzema nemško ureditev, ki pa decidirano govori o podjetjih (verbundene Unternehmen), ki jih lahko imajo tudi ostali subjekti prava in ne samo gospodarske družbe. Zato za **takšno stališče, ki izhaja iz nemške zakonodaje in sodne prakse, ni pravne podlage v ZGD-1, ki eksplicitno govori o gospodarskih družbah in njihovi povezavi (verbundene Gesellschaften).**

Zaradi vsega navedenega smo mnenja, da **bi bilo potrebno zavzeti glede opredelitve pojma povezane družbe v slovenski teoriji in praksi ozko (restriktivno) in jasno interpretacijo, ki odstopa od nemške teorije in prakse ter v sam pojem večinskega deleža po ZPPOGD vključiti zgolj družbe kot jih definira matični predpis ZGD-1 v 3. členu.** <sup>26</sup> **Glede na dejstvo, da pa ZPPOGD jasno določa uporabo ZGD-1, potem lahko zaključimo, da se pojem večinskega deleža ne nanaša na RS ali lokalno skupnost, saj ne predstavljata gospodarske družbe oziroma družbe v smislu ZGD-1.**«

Tako je bilo v slovenskem prostoru javno podjetje precej časa (po uveljavitvi ZGD in prenehanju veljavnosti ZPod) oblika izvajanja gospodarske javne službe, kakor jo je določal ZGJS. Javno podjetje ni imelo lastne statusne oblike, saj je to ureditev neposredno črpalo iz ZGD-1, tako da se je lahko ustanovilo samo v eni od statusnih oblik teh pravnih subjektov. Statusno se javno podjetje torej ni razlikovalo od gospodarske družbe, bistvena razlika pa je bila samo v upravljavskih upravičenjih, pri katerih sta imela država ali samoupravne lokalne

<sup>25</sup> Tako Pivka, H. M. in Ivanjko, Š. *Veliki komentar zakona o gospodarskih družbah*. 3. knjiga, 2007: 236.

Istočasno pa Komentar hrvaškega Zakona o trgovačkim društvima (2004), jasno analizira ločevanje pojmov podjetja in družbe. 473. člen ZTD je identičen 527. členu ZGD-1, kjer se opredeljujejo povezane družbe (verbundene Gesellschaften) in različen od par. 291 nemškega AktG, kjer se opredeljujejo povezana podjetja (verbundene Unternehmen).

Tako Filipović, V. v komentarju k ZTD izrecno navaja: *“Iz navedenog slijedi velika i za praksu iznimno značajna razlika između pristupa našeg i njemačkog zakonodavca. U odnosu na njemački pojam “poduzeća”, pojam “društvo” kojeg koristi naš ZTD (tudi ZGD-1 op. a.) istodobno je i uži i širi pojam. Uži, jer isključuje sve moguće pravne oblike koji nisu društvo – to su posebno fizičke osobe, trgovac – pojedinac, zaklade, udruge, itd. Za poslovnu praksu posebno je važno što taj zakonski termin isključuje i tijela javnog prava (Republika Hrvatska, županija, grad, općina). Također, isključuje i Hrvatski fond za privatizaciju i mirovinske fondove, koji sada drže dionice i udjele u stotinama društava.* Komentar ZTD, 2004: 795-96.

<sup>26</sup> Če bi iskali širši (ekstenzivni) namen 527. člena ZGD-1, da zakonodajalec ni želel opredeliti pojma povezanih družb, temveč predvsem taksativne primere katere družbe se štejejo za povezane, potem bi se lahko pogojno med povezane družbe štela tudi RS in lokalne skupnosti (čeprav ne predstavljajo gramatikalne umestitve pod pojem družbe). Vendar pa bi bilo potrebno navedeno decidirano opredeliti v samem zakonu ali pa z avtentično razlago zakona (ZGD-1), drugače pod pojem povezanih družb države in lokalne skupnosti ne moremo uvrstiti.



skupnosti kot ustanovitelj posebne ustanoviteljske pravice na takšnem podjetju, ki so bile neodvisne od njegove kapitalne strukture.<sup>27</sup>

Bistven za dosedanje opredelitev javnega podjetja je namen njegove ustanovitve oziroma njegova dejavnost. Javno podjetje se po ZGJS-u lahko ustanovi izključno za opravljanje gospodarske javne službe ali za opravljanje dejavnosti, ki se izvajajo na način gospodarske javne službe. Gospodarska javna služba pa je, poseben pravni režim, ki se vzpostavi na določeni dejavnosti zaradi potrebe njenega izvajanja v javnem interesu. Ta pravni režim pa zajema dva sklopa razmerij, in sicer razmerja med ustanoviteljem in izvajalcem javne službe ter razmerja med slednjim in uporabniki njegovih storitev. V prvem sklopu razmerij je posebnost pravnega režima v ustanoviteljskih pravicah, preko katerih ustanovitelj, ki je odgovoren za izvajanje dejavnosti javne službe, zagotavlja svoj vpliv nad neposrednim izvajalcem te dejavnosti. Razlog za takšno ureditev pa je v dejstvu, da se celotna dejavnost izvaja v javnem interesu, zato morajo imeti država oziroma samoupravne lokalne skupnosti odločilen vpliv na izvajalce teh dejavnosti. Javno podjetje je bilo po dosednji ureditvi torej neposreden del pravnega režima gospodarske javne službe, tako da izven nje sploh ni moglo obstajati. Država in samoupravne lokalne skupnosti lahko sicer ustanovijo tudi navadno gospodarsko družbo za opravljanje katerekoli dejavnosti, ki se ustanovi in deluje po pravilih gospodarskih družb in se glede tega v ničemer ne razlikuje od gospodarskih družb, ki jih ustanovijo osebe zasebnega prava. Javno podjetje kot gospodarsko družbo pa lahko ustanovijo samo v namenu izvajanja dejavnosti gospodarske javne službe, za katero zakon določa, da se izvaja v javnem interesu.<sup>28</sup>

Slovenski zakonodajalec pa se je odločil pravila EU prenesti v lex nationalis, tako je navedena Direktiva 2006/111/ES bila podlaga sprejetju Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD)<sup>29</sup>, ki je pojem javnega podjetja opredelil (povsem/nekoliko) drugače. Slednjega je nadomestil ZPFOLERD-1<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Kot dodaten argument, da pojem javnega podjetja v konstalaciji »statusne« zakonodaje ne predstavlja samostojne pravnoorganizacijske oblike gre izpostaviti tudi uveljavljen pojem **tujega podjetja**, ki ga določa VII. del ZGD-1 v členih od 674-675. Pojem tujega podjetja je dejansko poimenovanje za izpolnjevanje kvalifikatornih pogojev, da gre za pravno ali fizično osebo, ki opravlja pridobitno dejavnost in ima prebivališče ali sedež izven Republike Slovenije, vsekakor pa ne(!) gre za posebno pravnoorganizacijsko obliko po ZGD-1. Poudarja se, da ima tuje podjetje v Republiki Sloveniji enake pravice, obveznosti in odgovornosti kot slovenske družbe. V kakšni pravnoorganizacijski obliki je tuje podjetje ustanovljeno v tujini ni bistveno, pač pa dejstvo opravljanja pridobitne dejavnosti. Veliki komentar ZGD-1, 2. dopolnjena izdaja, 3. Knjiga: 767+.

<sup>28</sup> Tako Brezovnik, ibidem: 181.

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 53/2007, 65/2008, 33/2011 - ZPFOLERD-1.

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 33/2011.

ZPFOLERD-1 je določil v 3. členu, da je javno podjetje pravna oseba<sup>31</sup>, ki izvaja tržno dejavnost in na katerega imajo lahko državni organi ali organi samoupravnih lokalnih skupnosti neposredni ali posredni prevladujoč vpliv. Prevladujoč vpliv pa je takrat, kadar lahko država ali državni organi, en ali več samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno ali posredno prek drugega javnega podjetja izvajajo prevladujoči vpliv na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala, ali ima država ali državni organi, en ali več organov samoupravnih lokalnih skupnosti pravico nadzora večine ali lahko imenujejo več kakor polovico članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa.

Za javno podjetje se šteje tudi:

- javna kreditna institucija, ki deluje kot banka, hranilnica ali družba za izdajo elektronskega denarja, če izpolnjuje pogoje iz prvega stavka te točke, ter
- javno podjetje v proizvodni dejavnosti, ki dosega najmanj 50 odstotkov vseh letnih čistih prihodkov iz proizvodne dejavnosti, če izpolnjuje pogoje iz prvega stavka te točke.

To pomeni, da se zakon v skladu z evropskim pravom sploh ne ozira na statusno pravno ureditev posamezne organizacije, ampak določa prevladujoč vpliv organov javnih oblasti kot edino in izključno navezno okoliščino za opredelitev javnega podjetja. V tej zvezi ga tudi z ničimer ne veže na izvajanje posameznih dejavnosti v javnem interesu, kot so gospodarske javne službe. Opisana ureditev pomeni v Sloveniji za dosedanje pojmovanje javnega podjetja (revolucionarno<sup>32</sup>) spremembo. Vendar predmetna sprememba ne pomeni revolucije, prej nasprotno, pomeni izčiščevanje ali pravilno umestitev pojma podjetja (enako kot to statusno opredeljuje ZGD-1 za tuje podjetje), katerega kvalifikatorni element je neposredni ali posredni prevladujoč moment »javnega« kapitala državnih organov ali organov samoupravnih lokalnih skupnosti (npr. za tuja podjetja je to element sedeža v tujini in opravljanje pridobitne dejavnosti). Navedeno pa z ničemer ne posega v oblikovanje nove pravnoorganizacijske oblike, ki še vedno ostaja numerus clausus oblik »statusne« zakonodaje.

V duhu tovrstnega argumentiranja določil Direktive 2006/111/ES in ZPFOLERD-1, bi lahko podali ugotovitev, da za pravni subjekt (javni ali zasebni), ni pomembna njegova pravno-organizacijska oblika, da bi le-ta predstavljala javno podjetje (tj. javno podjetje ni statusna oblika – enako kot pri tujem podjetju!), temveč je javno podjetje opredelitev podjetja, ki

---

<sup>31</sup> Zmotno je prepričanje, da s tem zakon (ZPFOLERD-1) ustanavlja samostojno pravnoorganizacijsko obliko, temveč je podobno kot to ločujemo v korporacijskem pravu med podjetjem in družbo, povzel navedeno razlikovanje in kot javno podjetje opredelil podjetje, ki mu pritiče nadgradnja posamezne pravnoorganizacijske oblike (gospodarske družbe, zavoda, zadruga, društva,...), ki ima pravno subjektiviteto.

<sup>32</sup> Tako Brezovnik, ibidem: 182.



**izpolnjuje karakteristike, ki jih določa ZPFOLERD-1.<sup>33</sup> Torej javno podjetje je zagotovo pravna oseba, ki izvaja (tudi)tržno dejavnost in na katerega imajo lahko državni organi ali organi samoupravnih lokalnih skupnosti neposredni ali posredni prevladujoč vpliv, ki je takrat, kadar lahko država ali državni organi, en ali več samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno ali posredno prek drugega javnega podjetja izvajajo prevladujoči vpliv na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala, ali ima država ali državni organi, en ali več organov samoupravnih lokalnih skupnosti pravico nadzora večine ali lahko imenujejo več kakor polovico članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa.**

**Iz takšne opredelitve torej Snaga d.o.o., ki izpolnjuje kvalifikacije ZPFOLERD-1, predstavlja javno podjetje, ne glede na pravno formalne razloge »pendentnega« Odloka o preoblikovanju družbe v javno podjetje in njegovega (ne)vpisa v sodni register.<sup>34</sup> Notorno dejstvo je, da statusne spremembe pričnejo učinkovati z vpisom v sodni register, vendar (pre)poimenovanje družbe, (nujno)ne opredeljuje njenega podjema v obliki javnega podjetja, saj samo izpolnjevanje zakonskih pogojev ZPFOLERD-1 zadostuje za to, da je podjem javno podjetje, ne glede na pravno-formalni status družbe in njeno poimenovanje. Vsekakor pa preimenovanje (sprememba imena družbe-firme) ne pomeni statusne spremembe ali preoblikovanja po ZGD-1.**

**Zato je opredelitev javnega podjetja po ZPFOLERD-1 dobrodošla (mogoče revolucionarna) novost, ki jasno pove primarno »dejavnost«, s katero se bo ukvarjala posamezna pravnoorganizacijska oblika (enako kot pri tujem podjetju), dejstvo pa je, da ustanovitelji zaradi navedene opredelitve podjema ne smejo in ne morejo spreminjati osnovnih opredelitev in zahtev matičnih (statusnih) predpisov, ki urejajo pravnoorganizacijske oblike, temveč le-te lahko samo kvalitativno dopolnjujejo z elementi »javnega« podjema.**

V kolikor bi sprejeli argumentacijo, da pomeni javno podjetje statusno obliko, bi prekoračili namensko razlago ZPFOLERD-1 in Direktive 2006/111/ES, prav tako pa bi ustvarili nepremostljive težave zaradi javno pravnih in zasebno pravnih podlag za oblikovanje takšnih pravnoorganizacijskih (statusnih) oblik.

---

<sup>33</sup> Drugačno stališče izhaja iz dela Brezovnik, ibidem in pravnih Mnenj I. in II.

<sup>34</sup> Pri tem opozarjamo na dejstvo in izpis iz AJ PES za družbo Snaga javno podjetje d.o.o. v Ljubljani, katerega ustanovitelj je Javni Holding Ljubljana d.o.o. Le-ta je ustanovljena z družbeno pogodbo (korporacijski akt) – vpisan čistopis z dne 6.7.2016 (vpogled 29.6.2016). Iz samega čistopisa in vpisane firme družbe: Snaga javno podjetje d.o.o. izhaja, da je bilo ime družbe spremenjeno brez javnopravnega akta (Odloka), ki pravilno povzema rešitve slovenske zakonodaje, da je opredelitev javnega podjetja izpolnjevanje kriterijev, ki pa z ničemer ne posegajo v pravnoorganizacijsko obliko, lahko pa so opredelilni element imena družbe.



Zato je mogoče javno podjetje po določilih ZPFOLERD-1 in ureditvi EU opredeliti kot podjetje, ki nima svoje lastne pravne subjektivitete, vendar jo lahko neposredno črpa iz ureditve »statusnih« predpisov (ZGD-1, Zakon o zavodih<sup>35</sup>, Zakon o zadrugah<sup>36</sup>, Zakon o društvih<sup>37</sup>,...). S tem je potrebno istočasno »javna« pravila podrediti matičnim statusnim predpisom in jih dopoljevati brez namena in spreminjanja osnovnih statusnih postulatov matičnih predpisov.<sup>38</sup> Menimo, da je zato mogoče definicijo javnega podjetja razumeti kot dobrodošlo izčiščevanje doktrinarno odprtih pravnih vprašanj na tem področju.

V danem konkretnem primeru Snaga d.o.o., torej lahko zavzamemo stališče, da gre za gospodarsko družbo po ZGD-1, ki ima elemente javnega podjetja (po ZPFOLERD-1), ki so navzven zaznavni preko 100 odstotnega poslovnega deleža v rokah lokalne samouprave. Vendar Snaga d.o.o. ni (in ne bo) javno podjetje zaradi spremembe firme družbe, saj Odlok še ni veljaven in (verjetno ne bo) vpisan v sodni register. Tudi če bi do takšnega vpisa prišlo, Snaga d.o.o. ne bi bila javno podjetje, zaradi vpisa spremembe firme, ampak zaradi izpolnjevanja kriterijev za javno podjetje po ZPFOLERD-1. Vsekakor pa lahko potrdimo, da predstavlja podjetje družbe Snaga d.o.o., kvalifikacijo javnega podjetja po ZPFOLERD-1, ki pa na zadolževanje javnega podjetja nima neposrednega vpliva.

---

<sup>35</sup> Uradni list RS - stari, št. 12/1991, Uradni list RS/I, št. 17/1991 - ZUDE, Uradni list RS, št. 55/1992 - ZVDK, 13/1993, 66/1993, 66/1993, 45/1994 - odl. US, 8/1996, 31/2000 - ZP-L, 36/2000 - ZPDZC, 127/2006 - ZJZP.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 13/1992, 7/1993, 13/1993, 22/1994, 35/1996 - ORSPZZad, 31/2000 - ZP-L, 41/2007, 87/2009.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 61/2006, 91/2008 - odl. US, 95/2008 - skl. US, 58/2009, 39/2011.

<sup>38</sup> Tudi v primerih kadar se javno podjetje (kot oseba javnega prava) ustanavlja s posebnim pravnim aktom javnopravne narave (npr. Odlok), ne vidimo zadržkov, da takšen akt mora v vsem spoštovati pravila statusne ureditve izbrane pravnoorganizacijske oblike in jo dopolniti z »javnimi« elementi ter oblikovati v obliki pravnega akta javnopravne narave (npr. ZLS v 61. členu določa skupen organ različnih ustanoviteljic, ki je javnopravni organ v upravljanju posamezne pravnoorganizacijske oblike).

## Možnost zadolževanja

ZFO-1 (na podlagi ZJF) v 10. b, v korelaciji z 10. g. členom določa obseg zadolževanja občin v povezavi s posrednima najemanjem finančnih obveznosti s strani »občinskih podjetij«. Ne glede na pravno kvalifikacijo družbe Snaga d.o.o. kot (ne)javnega podjetja, se le-to ne šteje neposredno v največji obseg zadolževanja občine (10. g. člen ZFO-1).

Tako tudi 10. g. člen ZFO-1 določa pogoj za zadolževanje občinskih podjetij, soglasje občinskega sveta, ki mora biti podano v kolikor je podjetje v 100 odstotnem imetništvu občine. Tako se podjetja v imetništvu občin, ali kjer ima občina (ne)posredno prevladujoč vpliv se lahko zadolžujejo in izdajajo poročila s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine, določen v 10.b. členu tega zakona.

Izhajajoč iz navedenega bi bilo mogoče izpostaviti, da so pogoji za zadolževanje podjetij:

- imetništvo deležev (ustanovitelj občine oziroma njihov prevladujoč vpliv);
- zagotovljena sredstva s strani podjetij za servisiranje dolga iz neproračunskih virov;
- ni omejitve v celotnem obsegu zadolžitve občin;
- določitev pogojev zadolževanja s strani mestnega sveta MOM.

Glede na izpostavljenost pogojev, ni zaslediti statusne opredelitve javnega podjetja.

## IN CONCRETO

Na podlagi predstavljenih argumentov in pravnih okvirjev lahko zavzamemo stališče, da pojem (ali status) javnega podjetja ne vpliva na samo pridobivanje soglasja za zadolžitev družbe Snaga d.o.o., ampak le-to izhaja iz opredelitev in določenih pogojev po ZFO-1.

Mnenje pripravila:

Prof. dr. Borut Bratina, predstojnik IGP pri UM EPF

Prof. dr. Dušan Jovanovič