

**UNIVERZA V LJUBLJANI**

**Fakulteta za družbene vede**

Nataša Palik

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**KOMUNALNA DEJAVNOST  
KOT  
GOSPODARSKA JAVNA SLUŽBA**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2005

## KAZALO

	stran
<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. METODOLOŠKI OKVIR</b> .....	2
<b>2.1. Opredelitev predmeta proučevanja</b> .....	2
<b>2.2. Metodološki načrt in hipoteza</b> .....	3
<b>2.3. Struktura</b> .....	4
<b>3. JAVNE SLUŽBE</b> .....	5
<b>3.1. Pojem javne službe</b> .....	5
<b>3.2. Pomen javnih služb in umestitev v javni sektor</b> .....	7
<b>3.3. Zakonski okviri za delovanje javnih služb</b> .....	10
<b>4. VRSTE JAVNIH SLUŽB</b> .....	11
<b>4.1. NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE</b> .....	12
<b>4.2. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE</b> .....	13
<b>4.2.1. Vrste gospodarskih javnih služb</b> .....	14
<b>4.2.2. Načini izvajanja gospodarskih javnih služb</b> .....	15
4.2.2.1. Režijski obrat .....	16
4.2.2.2. Javni gospodarski zavod .....	16
4.2.2.3. Javno podjetje .....	18
4.2.2.4. Koncesionirana gospodarska javna služba .....	20
4.2.2.5. Vlaganje javnega kapitala v zasebnopravne subjekte ...	22
<b>4.2.3. Financiranje gospodarskih javnih služb</b> .....	23
<b>4.2.4. Prestrukturiranje gospodarskih javnih služb</b> .....	25
4.2.4.1. Lastninsko preoblikovanje podjetij .....	25
<b>4.3. SISTEM JAVNIH SLUŽB V DRUGIH DRŽAVAH</b> .....	26
<b>4.3.1. SISTEM JAVNIH SLUŽB V NEMČIJI</b> .....	26
4.3.1.1. Javni zavodi .....	27
4.3.1.2. Samostojni komunalni obrati .....	27
4.3.1.3. Gospodarske družbe .....	27
<b>5. KOMUNALNA DEJAVNOST</b> .....	28
<b>5.1. Pojem komunalne dejavnosti</b> .....	28
<b>5.2. Opredelitev komunalne dejavnosti</b> .....	29
5.2.1. Komunalno gospodarstvo .....	30
<b>5.3. Zgodovinski razvoj komunalne dejavnosti</b> .....	31
5.3.1. Zgodovinski razvoj komunalne dejavnosti v Sloveniji .....	33
<b>5.4. Začetek sistematičnega proučevanja dejavnosti</b> .....	34
<b>5.5. Razvoj organizacijskih oblik komunalne dejavnosti</b> .....	35
5.5.1. Osamosvajanje komunalnih organizacij .....	37
<b>5.6. Ureditev komunalne dejavnosti v Sloveniji do uveljavitve ZGJS</b> .....	40

<b>5.7. Ureditev komunalne dejavnosti po letu 1993</b> .....	43
5.7.1. <i>Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS)</i> .....	44
5.7.2. <i>Zakon o varstvu okolja (ZVO)</i> .....	45
<b>5.8. Nomenklatura komunalne dejavnosti</b> .....	50
5.8.1. <i>Standardna klasifikacija dejavnosti (SKD)</i> .....	52
<b>5.9. Financiranje komunalne dejavnosti</b> .....	53
5.9.1. <i>Oblikovanje cen komunalnih storitev</i> .....	55
5.9.2. <i>Regulacija cen komunalnih storitev</i> .....	56
5.9.3. <i>Investicije</i> .....	60
<b>6. LASTNINJENJE KOMUNALNIH PODJETIJ</b> .....	63
<b>7. KOMUNALNA DEJAVNOST V OBČINI KAMNIK</b> .....	65
<b>7.1. Naloge občine</b> .....	65
<b>7.2. Umestitev komunalne dejavnosti v okvir gospodarskih javnih služb</b> ....	66
7.2.1. <i>Komunalno podjetje Kamnik d.d.</i> .....	68
7.2.2. <i>Lokalne gospodarske javne službe</i> .....	69
7.2.2.1. <i>Oskrba s pitno vodo</i> .....	69
7.2.2.2. <i>Odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda</i> .....	70
7.2.2.3. <i>Ravnanje z odpadki</i> .....	71
7.2.2.4. <i>Javna snaga, čiščenje, urejanje in vzdrževanje javnih površin</i> .....	72
7.2.2.5. <i>Dimnikarska služba</i> .....	72
7.2.2.6. <i>Urejanje in vzdrževanje pokopališč in oddajanje prostorov za grobove v najem ter pogrebnih storitev</i> .....	73
7.2.2.7. <i>Javna razsvetljava</i> .....	73
7.2.2.8. <i>Oskrba s plinom</i> .....	74
7.2.2.9. <i>Plakatiranje</i> .....	74
7.2.2.10. <i>Oskrba naselij s požarno vodo in intervencijske službe za zaščito in reševanje</i> .....	74
<b>8. SKLEP</b> .....	77
<b>9. LITERATURA IN VIRI</b> .....	80
<b>10. SEZNAM TABEL IN SLIK</b> .....	84
<b>11. PRILOGA</b> .....	85

## 1. UVOD

Pojav komunalne dejavnosti je zelo star. Človek je od nekdaj razvijal skrb za svoje bivališče in okolico. Bivališče si je vselej urejal tako, da mu je omogočalo njegovo preživetje in razvoj. Sprva je za to skrbel sam, z razraščanjem naselij pa je urejanje bivališča in okolice postajalo vse bolj pomembno in zahtevno in ga človek sam ni mogel več obvladovati, zato je sčasoma postalo skrb širše družbene skupnosti.

Bivanje na vsakem naseljenem območju zahteva najprej zagotovitev osnovnih materialnih pogojev, saj šele urejen bivalni prostor z vso potrebno infrastrukturo omogoča razvoj vseh drugih dejavnosti. Kot se je z razvojem naselij spreminjala njihova struktura, so se razvijale in spreminjale tudi različne dejavnosti, povezane z urejanjem prostora in okolja. To so t.i. dejavnosti komunalnega značaja ali komunalne dejavnosti, ki so pogosto združene tudi pod samo komunalno dejavnost.

Komunalna dejavnost je tako primarno vezana na naselje in se je razvijala vzporedno z družbenimi spremembami (naraščanje prebivalstva, proces delitve dela), največji razcvet pa je doživela s procesom urbanizacije in razvojem trgovskih in mestnih središč ter posledično z naraščajočimi potrebami po ustrezni komunalni ureditvi v naseljih. Te spremembe so same po sebi terjale odločnejše obravnavanje dejavnosti, hkrati pa sprožale zahteve, da odgovornost za urejanje tega področja prevzame oblast.

Dejavnosti, kot je komunalna in tudi vse tiste, ki vključujejo zagotavljanje javnih dobrin zahtevajo ustrezno organizacijo. Država ima pri zagotavljanju javnih dobrin ključno vlogo, ker lahko usmerja zagotavljanje teh dobrin tako, da so dostopne vsem uporabnikom pod enakimi pogoji, česar trg ne more jamčiti. Materialne javne dobrine zagotavlja država z gospodarskimi javnimi službami, z namenom, da se zadovoljujejo javne potrebe takrat, kadar jih ni mogoče zagotoviti na trgu, pri čemer je pridobivanje dobička podrejeno javnim interesom. Zagotavljanje teh dobrin je v javnem interesu, hkrati pa je potrebno upoštevati tudi socialne razloge (dostopnost javnih dobrin vsakomur), zato so osrednja vprašanja pri tem vprašanja financiranja in načini zagotavljanja javnih dobrin. S tega vidika ima komunalna dejavnost poleg družbenega pomena velik pomen tudi za gospodarstvo. Poleg tega, da predstavljajo komunalne dobrine javne in nujne življenjske dobrine, je namreč pomembna tudi njihova uporaba in potrošnja, pogoj zanjo pa je

ustrezna opremljenost z objekti in napravami v naselju (t.i. komunalna infrastruktura), ki to uporabo oz. potrošnjo šele omogoča.

Komunalne dejavnosti so se v preteklosti uvrščale med t.i. *dejavnosti posebnega družbenega pomena* in jih je za področje komunalnega gospodarstva urejal *Zakon o komunalnih dejavnostih*. Ob spremembi zakonodaje – z *Zakonom o gospodarskih javnih službah* (ZGJS) leta 1993 so te dejavnosti postale *javne službe* in so se - glede na področje - ločile na gospodarske in negospodarske javne službe. Temeljni zakon za negospodarske javne službe je postal *Zakon o zavodih*, za gospodarske javne službe pa ZGJS. Znotraj tega je javne službe na področju komunalnega in vodnega gospodarstva uredil *Zakon o varstvu okolja*.

Komunalne dejavnosti so dejavnosti, ki po zakonu sodijo med t.i. lokalne javne zadeve, ki jih lokalne skupnosti opravljajo kot svoje naloge. Zakon tudi konkretno določa, katere dejavnosti so lokalne skupnosti dolžne izvajati in katere se izvajajo kot obvezne lokalne javne službe. Po *Zakonu o varstvu okolja* tako med obvezne lokalne gospodarske javne službe sodi vrsta dejavnosti, ki so pretežno komunalnega značaja. Ob tem velja poudariti tudi, da določena dejavnost in zagotavljanje dobrin v okviru te dejavnosti, samo po sebi še ni javna služba. To namreč postane šele takrat, ko je izpolnjen pogoj, da zagotavljanje javnih dobrin temelji na t.i. 'javnih ciljih', to je na zadovoljevanju javnih potreb.

## **2. METODOLOŠKI OKVIR**

### **2.1. Opredelitev predmeta proučevanja**

Predmet proučevanja so **dejavnosti**, ki se izvajajo v okviru **gospodarskih javnih služb** na področju **varstva okolja**. Znotraj tega se bom ukvarjala predvsem z javnimi službami na lokalni ravni in dejavnostmi na tem nivoju.

Dejavnosti varstva okolja (ki se izvajajo kot javne službe) so dejavnosti pretežno komunalnega značaja, zato bo osrednji del naloge namenjen komunalni dejavnosti in njenem razvoju. Uvodni in zadnji del naloge bo zajemal sistem (gospodarskih) javnih služb in spremembe na tem področju, s poudarkom na javnih službah na lokalni ravni, kjer se tudi sicer izvaja večina nalog iz komunalnega področja.

Osnovna vprašanja, na katera bom skušala odgovoriti v okviru tega, so naslednja:

- katere dejavnosti in katere javne dobrine se zagotavljajo znotraj javnih služb;
- kakšni so pogoji za izvajanje dejavnosti kot gospodarske javne službe;
- kakšni so načini financiranja gospodarskih javnih služb;
- na kakšne načine se izvaja komunalna dejavnost in kdo so izvajalci;
- kakšen pomen je imela komunalna dejavnost v preteklosti in kako je bila organizirana;
- kakšen je pomen komunalnih dobrin in storitev in ali se kot javne dobrine lahko zagotavljajo tudi izven javnega sektorja ali le znotraj tega;
- kako zagotavljanje nekaterih storitev regulira država.

Ker je izvajanje komunalne dejavnosti tesno povezano z naseljem, lokalnimi prebivalci in njihovimi potrebami, me zanimajo naloge lokalnih skupnosti (občin), najpomembnejše dejavnosti na tem nivoju ter organiziranost lokalnih javnih služb, s čemer se bom konkretno ukvarjala na primeru občine Kamnik.

## **2.2. Metodološki načrt in hipoteza**

Diplomsko delo je pretežno deskriptivne narave z elementi evalvacijske študije. Opisna metoda je uporabljena v uvodu in jedru naloge (predstavitev teoretičnih pojmov in opis razvoja komunalne dejavnosti), z elementi evalvacijske študije pa želim preveriti, kako se izvajajo posamezni predpisi in zakoni 'v praksi' - na lokalni ravni.

Metodologija, ki jo bom uporabila, bo zajemala:

- *analizo primarnih virov* (analiza zakonov, statutov, odlokov, dokumentov); pri interpretaciji teh virov bom uporabila *primerjalno metodo* (komunalna dejavnost kot je bila opredeljena glede na različne zakonske ureditve);
- *analizo sekundarnih virov* (analiza člankov, prispevkov, poročil, ...), pri čemer bom uporabila *konceptualno analizo*, ker se bom pri teh virih večinoma ukvarjala s pomenom posameznih pojmov, ki jih bom skušala povezati med seboj.

Navedeni viri mi bo služili kot temelj za analizo razvoja komunalne dejavnosti pri nas in v svetu skozi različna zgodovinska obdobja in za pregled celotnega sistema javnih služb.

Kot *neempirično kvantitativno metodo* bom uporabila *analizo uradnih statistik* (uradni podatki podjetij, predstavnikov lokalnih skupnosti), ki jih bom zbrala v tabelah.

*Empirične podatke* bom zbrala na lokalni ravni in sicer prek pogovorov z referenti oddelka za gospodarske javne službe občine Kamnik in s strani podjetja, ki v občini izvaja komunalno dejavnost.

### **Hipoteze:**

**Osnovna hipoteza:** Izvajanje komunalne dejavnosti je bilo vedno pod okriljem države in njene uprave.

**Delovna hipoteza:** Pri izvajanju gospodarskih javnih služb na lokalni ravni imajo nekateri gospodarski subjekti monopolni položaj.

### **2.3. Struktura**

*Uvod* naloge zajema opredelitev komunalne dejavnosti in njen pomen za človekov razvoj ter umestitev dejavnosti v okvir zakonodaje.

V *drugem* poglavju opredeljujem predmet proučevanja in osnovna vprašanja, na katera bom poskušala odgovoriti, metodološki načrt, hipoteze in strukturo naloge. *Tretje* in *četrto* poglavje zajemata opredelitev sistema javnih služb in njihovo delitev ter predstavitev sistema javnih služb v eni od tujih držav. *Osrednje (peto)* poglavje v celoti namenjam komunalni dejavnosti, zgodovinskemu razvoju in organiziranosti, ki jo dopolnujem z zakonsko ureditvijo tega področja, pri čemer je posebno poglavje v okviru tega namenjeno lastninjenju komunalnih podjetij. *Sedmo* poglavje je raziskovalno naravnano. Gre za predstavitev nalog konkretne lokalne skupnosti (občina Kamnik) in dejavnosti, ki potekajo na lokalni ravni. V okviru tega predstavljam vse lokalne gospodarske javne službe v občini ter umestitev komunalne dejavnosti v okvir teh služb. *Zadnje (osmo)* poglavje je namenjeno preverjanju hipotez in sklepnim ugotovitvam.

### 3. JAVNE SLUŽBE

#### 3.1. POJEM JAVNE SLUŽBE

Pod pojmom javne službe največkrat razumemo organizacije, ki opravljajo različne družbene in gospodarske dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo nujno potrebne dobrine in storitve.

S pojmom javnih služb se je ukvarjalo veliko teoretikov, ki so imeli različne teoretične pristope do tega pojma. Tako je v organizacijskem smislu tega pojma izhodišče služba kot organizacija, v funkcionalnem smislu pa služba kot dejavnost. (Rakočević, 1994: 135)

Vlaj (1996: 290) označuje javne službe kot **" vsebino dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu "**, Bučar pa kot **" dejavnost, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, kadar tem potrebam ni mogoče zadostiti v procesu tržne blagovne proizvodnje "**. (Bučar v Rakočević, 1994: 142)

Tudi Šmidovnik razume javne službe kot funkcionalni, ne kot organizacijski pojem: **" Javne službe so dejavnosti storitvenega oziroma proizvodnega značaja iz okvira javne uprave "**, **" ... osnovna ideja javne službe pa je v pojmu 'služiti', in sicer služiti javnosti, kar izražamo s francoskim pojmom: service public."** Avtor še dodaja, da je pri javni službi ključen *upravni režim vodenja*, ki mu je potrebno dosledno slediti pri vsaki obliki izvajanja javne službe. V nasprotnem primeru ni več pogojev za javno službo oziroma za vključevanje določenih dejavnosti v javno sfero sploh. (Šmidovnik, 1980: 116)

Bistvo javnih služb naj torej ne bi bilo v izvrševanju oblasti, ampak v zagotavljanju določenih storitev - v smislu pomoči. V ta namen, torej kot zagotavljanje nečesa in ne kot omejevanje naj bi bila javna služba, kot bomo videli v nadaljevanju, tudi ustanovljena.

Pojem javne službe se je izoblikoval v Franciji in ima velik pomen za francosko upravno ureditev. V okviru tega se je pojmu največ posvečal francoski teoretik **Duguit**, ki je tudi avtor teorije o javnih službah. Njena izvorna ideja je, da država ne more biti več samo oblast in nastopati kot represivna organizacija, temveč mora biti tudi služba, ki nudi določene usluge, ki so za družbo nujno potrebne. (Šmidovnik, 1980: 116)



Francosko pravo obravnava javne službe zelo široko,; pojem namreč zajema tudi avtoritarno dejavnost državnih organov, saj naj bi javne službe po Duguitu zagotavljali in nadzirali tisti, ki vladajo. (Virant, 2002: 129) V Franciji se smatra javna služba kot poseben pravni režim uprave, ki se organizira v ustreznih upravnih resorjih. Izvajanje javne službe poteka v organizacijah, ki so sicer (operativni) del uprave (to je glede nalog), vendar so pri svojem poslovanju (navzven) dokaj avtonomne. (Šmidovnik, 1995: 125)

V primerjavi s francosko ureditvijo pojem javnih služb pri nas ni tako širok, saj zajema le servisno dejavnost države in lokalnih skupnosti, ne pa tudi njihovih oblastnih funkcij. Iz navedb zgornjih avtorjev lahko razberemo, da je ta pojem v našem pravu in teoriji opredeljen funkcionalno. **Javna služba** je torej dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in se izvaja v javnem interesu, preko države ali lokalne skupnosti in po posebnem javnopravnem režimu. (Virant, 2002: 129)

Vzorec delovanja uprave, kot je bil značilen za Francijo, so prevzele mnoge evropske države, med njimi tudi **Italija**, ki v precejšnji meri posnema (francoske) organizacijske oblike, medtem ko je **Nemčija**, na primer razvila povsem drugačen režim delovanja javnih služb. Namesto pojma javne službe uporabljajo izraz **storitvena uprava** (*Leistende Verwaltung*) in gospodarske dejavnosti (*Wirtschaftliche Aufgaben*) lokalnih skupnosti.

**Angleško pojmovanje** javnih služb je bolj specifično, razvilo pa se je v približno enakem času (prva polovica 20. stoletja) kot v Franciji (1925), čeprav se je termin 'javni uslužbenec' uporabljal že konec 18. stoletja<sup>1</sup>. Angleška teorija pojmuje javne službe (*Civil Service*) v povezavi s pojmom javnih uslužbencev (*Civil Servants*) in sicer:

*" Javni uslužbenec je oseba, ki deluje na izoblikovanem (vzpostavljenem) položaju v stalni javni službi "* (Drewry & Butcher, 1991: 28), pri čemer se stalne javne službe smatrajo za državne javne službe. Pojem javnih uslužbencev je kljub zgodnjemu izoblikovanju šele postopoma prišel do splošne veljave in to kljub reformam centralne vlade v sredini 19. stoletja. Vse do leta 1870 je oblast nasprotovala pojmu 'civil servants', namesto tega naj bi se uporabljali pojmi kot so 'public offices' ali 'public establishments'. (Chapman and Greenaway v Drewry & Butcher, 1991: 14)

---

<sup>1</sup> Ta termin so uporabljali za civilne uslužbence v East India Company (t.j. Vzhodnoindijska družba, ki je zastopala britanske interese v sporu glede vojaških oporišč v Indiji), da so se ločili od vojaškega osebja. (Drewry & Butcher, 1991: 13)

Šele definicija, ki jo je leta 1931 izoblikovala Tomlinova komisija (Tomlin Commission)<sup>2</sup> je bila prva pravna oz. zakonita definicija. Po tej definiciji so javni uslužbenci "*uslužbenci krone*", ki so zaposleni v civilni sferi in so plačani z denarjem, ki ga nameni parlament". (Drewry & Butcher, 1991: 28)

Zakonodaja **Evropske unije** obravnava javne službe predvsem v organizacijskem smislu. *Evropska listina o lokalnih javnih službah*<sup>3</sup> šteje lokalne javne službe za *organizacije, ki pod neposrednim ali posrednim nadzorom lokalne politične oblasti delujejo v javnem interesu z zagotavljanjem vrste storitev za prebivalstvo na določenem ozemlju.* (Vlaj, 1998: 288)

### **3.2. POMEN JAVNIH SLUŽB IN UMESTITEV V JAVNI SEKTOR**

Javne službe so del javnega sektorja in opravljajo eno od najpomembnejših nalog sodobne javne uprave. Z javnimi službami se zagotavljajo dobrine in storitve, katerih zagotavljanje je v javnem (splošnem družbenem) interesu in poteka v organizacijah, ki so del javnega sektorja, to je sektor države in organizacij, ki opravljajo dejavnosti, s katerimi se te javne dobrine zagotavljajo<sup>4</sup>. Takšne dobrine, ki so proizvedene v javnem interesu, na podlagi odločitve države oz. lokalne skupnosti, imajo značaj **javnih dobrin**.

Bučar navaja, da je temeljna značilnost javnih dobrin ta, "*... da morajo biti na voljo vsem uporabnikom, da so namenjene zadovoljevanju splošnih potreb in da imajo imetniki monopolni položaj nasproti uporabnikom*". (Bučar v Ivanjko, 2003: 3)

V pravnem pomenu je država izvirna nosilka javnih interesov, zato, kot navaja Kocjančič (1994: 39), "*/.../ nihče ne more opravljati javne službe brez (splošnega) zakona ali posamičnega pooblastila države*". Država ima moč, da v okviru zakona in različnimi fiskalnimi ukrepi, dobrine, ki so na trgu, zagotovi po enotni oziroma nižji ceni in za vse uporabnike, česar zasebnopravni subjekt (ki deluje po tržnih načelih) ne more zagotoviti. Država v tem primeru deluje v splošnem družbenem interesu, posledica tega pa so vsem dostopne javne dobrine.

---

<sup>2</sup> Definicija je vsebovana v poročilu *Eleventh Report from the Expenditure Committee, 1976*.

<sup>3</sup> *European Charter of local public services, Introduction*

<sup>4</sup> *Javne službe* so se v preteklosti (znotraj sistema samoupravnih interesnih skupnosti) označevale kot *dejavnosti posebnega družbenega pomena* ali tudi *družbene službe*.

**Ustava Republike Slovenije** posebej ne omenja področja javnih služb, razen v 140. členu v poglavju o samoupravi in delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnosti. V slednjem je opredeljeno, da lokalne zadeve občina ureja samostojno, ob soglasju z občino pa lahko država nanjo, skupaj s sredstvi, prenese tudi posamezne naloge iz državne pristojnosti.

Podrobnejšo ureditev prinaša **Zakon o lokalni samoupravi**<sup>5</sup> (ZLS), ki javne službe opredeljuje v 1. odstavku 61. člena:

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

V obeh primerih gre za javne službe, s katerimi se opravljajo dejavnosti, ki so potrebne za izvajanje lokalne samouprave na območju lokalne skupnosti (občine), zato se imenujejo lokalne javne službe. Novela zakona omogoča tudi, da zaradi večje učinkovitosti delovanja javnih služb občine soustanovijo javni zavod ali podjetje.

Javne službe so večinoma dodeljene lokalnim ali regionalnim oblastem, odvisno od državne ureditve oz. pravnega režima. Pri nas so javne službe organizirane na dveh ravneh, na državni in lokalni ravni, kar je, kot bomo videli v nadaljevanju, tesno povezano z financiranjem teh služb. Poleg tega se pri javnih službah srečujemo z veliko raznovrstnostjo – glede na območje, ki ga pokrivajo (geografska razsežnost), glede na njihove funkcije in glede na režim javne uprave, v katerega sodijo.

Javne službe delujejo v različnih oblikah - kot javnopravne ali zasebnopravne organizacije ali v mešani obliki, pri čemer se načini in pogoji opravljanja službe določijo glede na pravno ureditev in glede na razmere v državi. Osnovno načelo pri tem je, da je potrebno z javno službo uresničevati javni interes. To načelo je potrebno še posebej upoštevati, ko pri zagotavljanju javnih dobrin nastopa tudi zasebni sektor, ki deluje po drugačnih načelih (tržni pogoji) kot javni sektor. Nekatere oblike javnih služb (še posebej na gospodarskem področju) so same po sebi bliže trgu kot pa upravi, zato nekateri izvajalci javnih služb bolj poudarjajo tržni pristop, drugi pa bolj upravni pristop. Vlaj (1998: 288) navaja, da naj bi se od tistih javnih služb, ki so bolj povezane s tržno ekonomijo, pogosto celo zahtevalo, da uskladijo svoje metode s tistimi v privatnih podjetjih, z namenom, da se spoštuje zdravo tekmovanje.

---

<sup>5</sup> Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93)

Podobno potrjuje Rus: " *Ne glede na to, ali se javna služba izvaja v zasebni, hibridni (mešani) ali javni organizaciji, /.../, je treba najti takšne zakonske rešitve, ki ne bodo omejevale tekmovalnih odnosov med akterji.* " (Rus, 2001: 37)

Ne glede na tržni oz. upravni pristop je pri izvajanju javne službe vselej potrebno upoštevati načelo, da se z javnimi službami ustvarjajo dobrine, katerih zagotavljanje nima za glavni cilj pridobivanje dobička, kot je to značilno za zasebni sektor, temveč je to t.i. " *nepridobitna usmerjenost javnih služb* ". (Vlaj, 1998: 292)

Vse dejavnosti, ki se izvajajo v javnem interesu, terjajo določene značilnosti, ki so drugačne od dejavnosti, ki se izvajajo v zasebnem sektorju in se kažejo v pogojih in načinih izvajanja dejavnosti. Kot bomo videli v nadaljevanju, je le malo oblik izvajanja javnih služb, ki bi jih opravljala neposredno država. Gre namreč za koncept, po katerem " *država, če je le mogoče, ne ustanavlja lastnih podjetij, ampak vse bolj prepušča zagotavljanje javnih dobrin zasebnemu sektorju* ". (Vlaj, 1998: 292)

Proizvajanje dobrin v okviru javnopravnih organizacij naj bi se izvajalo takrat, ko niso izpolnjeni vsi (standardni) pogoji za učinkovito delovanje trga. V tem primeru je zakonska regulativa ali finančna intervencija upravičena. " *Javna proizvodnja storitev /.../ ni primerna tedaj, kadar lahko učinkovito poteka v nejavnih organizacijah. In narobe: če privatne organizacije niso zmožne učinkovite proizvodnje storitev, je intervencija v smislu organiziranja javne proizvodnje storitev smiselna in upravičena.* " (Rus, 1990: 364)

Po zakonu so določene naloge prenesene v izvajanje na lokalno raven. Sem sodi cel spekter lokalnih zadev, med njimi vrsta družbenih in gospodarskih dejavnosti, ki jih po zakonu izvajajo lokalne skupnosti kot izvirne ali kot prenesene naloge in jih bom podrobneje predstavila med nalogami občine v sedmem poglavju.

Lokalne javne službe naj bi bile prebivalcem lokalne skupnosti bližje kot javne službe na državni ravni, saj (ne)posredno oblikujejo vsakodnevno življenje ljudi v lokalni skupnosti, pri čemer je od obsega in kvalitete storitev in dobrin odvisna tudi kvaliteta njihovega življenja, kar vpliva tudi na kulturo in zavest, na nek način pa ustvarja tudi socialno pripadnost oz. utrjuje povezanost prebivalcev. Lokalne skupnosti naj bi pri zagotavljanju raznovrstnih storitev delovale prosto oz. jih država pri tem naj ne bi omejevala. Več kot

uspejo pri tem ustvariti, večja je dobrobit lokalne skupnosti. Te službe so zato " *ena od življenjskih razsežnosti lokalne samouprave* ". (Vlaj, 1998: 289)

Ob vseh storitvah, ki jih zagotavljajo, ne smemo pozabiti, da predstavljajo lokalne javne službe tudi pomemben del nacionalnega gospodarstva, saj opravljanje tako pomembnih dejavnosti zahteva tudi določena proračunska sredstva. Njihov delež v nacionalnem gospodarstvu zato ne more biti zanemarljiv.

### 3.3. ZAKONSKI OKVIRI ZA DELOVANJE JAVNIH SLUŽB

Od začetka delovanja javnih služb pa do danes se je pojmovanje in ureditev javnih služb večkrat spreminjalo, predvsem glede oblik organiziranosti. Opravljanje javnih služb je v preteklosti sprva potekalo v državnih zavodih, v samostojnih zavodih in zavodih kot delovnih organizacijah, po letu 1974 pa v organizacijah združenega dela kot enotnih oblikah organiziranosti gospodarskih in družbenih dejavnosti. Za slednje se je tedaj uporabljal izraz *dejavnosti posebnega družbenega pomena*. (Kocjančič, 1994: 37)

Konec devetdesetih let se je začel proces prestrukturiranja, ki je med drugim zajel tudi javne organizacije, formalno pa se je začel že s sprejetjem amandmajev k prejšnji slovenski ustavi v letu 1989. Sprejem nove ustave in *Zakona o zavodih* leta 1991 ter *Zakona o gospodarskih javnih službah* leta 1993 so načrtali novo konceptualno ureditev javnih služb, tako glede vsebine, določitve vrst in načinov izvajanja javnih služb kakor tudi glede lastninskega preoblikovanja.

Splošne določbe o javnih službah lahko najdemo v nekaterih nacionalnih programih<sup>6</sup>, letnih programih in različnih ustanovitvenih aktih. Opredelitev dejavnosti javnih služb vsebuje tudi *Slovenski računovodski standard* (SRS 36.31), ki opredeljuje, da so **dejavnosti javne službe** tiste, ki so kot take opredeljene z zakonom ali drugim predpisom, ki ga sprejme država ali občina v skladu z zakonom.

Iz obeh krovnih zakonov, ki opredeljujejo javne službe - **Zakona o zavodih**<sup>7</sup> (v nadaljevanju ZZ) in **Zakona o gospodarskih javnih službah**<sup>8</sup> (v nadaljevanju ZGJS)

---

<sup>6</sup> Npr. Nacionalni program varstva okolja (Ur. list RS, št. 83/99)

<sup>7</sup> Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96 in 36/00)

izhaja, da se kot javne službe opravljajo gospodarske oz. negospodarske dejavnosti, medtem ko samega pojma *dejavnosti javne službe* omenjeni predpisi ne opredeljujejo. V skladu z omenjenima zakonoma gre na obeh področjih za zagotavljanje javnih materialnih oz. nematerialnih dobrin, za katere je odgovorna država oz. lokalna skupnost.

Tako ZZ kot ZGJS imata le splošni značaj, saj šele področna zakonodaja natančneje določa, kaj se šteje za javno službo na posameznem področju. Področni zakoni so npr. *Zakon o varstvu okolja*, *Zakon o javnih cestah*, *Zakon o telekomunikacijah*, *Zakon o socialnem varstvu*, *Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja* in drugi.

Za sistemsko delovanje javnih služb moramo upoštevati tudi *Zakon o splošnem upravnem postopku*<sup>9</sup>, saj so osnova javnih služb javne dobrine, ki so predmet tako družbenih kot gospodarskih dejavnosti in se kot pojem uporabljajo tako v civilnem kot upravnem pravu.

Za podrobnosti glede delovanja, načinov izvajanja, financiranja in drugih pogojev delovanja javnih služb ter uporabo javnih dobrin, moramo v nadaljevanju najprej opredeliti vrste javnih služb ter raven njihovega izvajanja in področje delovanja.

#### **4. VRSTE JAVNIH SLUŽB**

Preko javnih služb se opravljajo gospodarske in negospodarske dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo različne materialne in nematerialne javne dobrine. V skladu s tem delimo javne službe po področju dejavnosti in sicer v dve skupini:

- *negospodarske javne službe* (krajše javne službe)
- *gospodarske javne službe*

Predmet mojega proučevanja so gospodarske javne službe, v nadaljevanju najprej na kratko opredeljujem negospodarske javne službe, vsa naslednja poglavja pa se nanašajo na gospodarske javne službe.

---

<sup>8</sup> Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 31/92, 30/98)

<sup>9</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00)

#### 4.1. NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Kot negospodarske javne službe se opravljajo dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, invalidskega zavarovanja in drugih negospodarskih (družbenih) dejavnosti<sup>10</sup>, s katerimi se zagotavljajo t.i. nematerialne javne dobrine. ZZ ureja le režim oz. način opravljanja teh dejavnosti, posamezne negospodarske javne službe pa so določene s področnimi zakoni<sup>11</sup>, ki natančneje določajo, katere dejavnosti se štejejo za javno službo.

Za opravljanje negospodarske javne službe se v skladu z ZZ ustanovi javni zavod, katerega ustanovitelj je država, občina, mesto ali druga pooblaščen javna oseba, ki deluje v javnem interesu.

Negospodarske javne službe se financirajo iz javnih sredstev (iz proračuna in namenskih javnih skladov). Na področjih kot so zdravstvo, kultura, izobraževanje se zato kot javna služba lahko opravlja le tisti del dejavnosti, ki se financira iz javnih sredstev. 18. člen ZZ še določa, da zavod lahko opravlja tudi gospodarsko (tržno) dejavnost, vendar le, če je namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod v osnovi ustanovljen, torej negospodarski dejavnosti, pri čemer naj bi država oz. lokalna skupnost kot ustanoviteljica natančno preverjala obseg in vrsto opravljanja te dejavnosti ter ustvarjanje dohodka.

Eden od bistvenih elementov ZZ je opravljanje dejavnosti na podlagi koncesije. Z zdravstveno ali izobraževalno dejavnostjo, se namreč lahko ukvarja vsak, ki izpolnjuje predpisane pogoje, torej tudi zasebna organizacija, fizična oseba ali društvo<sup>12</sup> - na podlagi koncesije. To pomeni, da opravljanje omenjenih dejavnosti ni izključna domena javnih zavodov, ampak pod določenimi pogoji, tudi drugih subjektov. (Ivanjko, 2003: 5) Če zakon izrecno ne določi opravljanje določene dejavnosti izključno kot javne službe, jo lahko opravlja tudi običajen zavod, vendar pa ne kot javno službo. (Vlaj, 1999:134)

Da je možnost opravljanja negospodarskih dejavnosti dana tudi drugim subjektom (ne le zavodom), se zdi primerno, saj naj bi bilo socialnih storitev čim več, ker ne le da pomembno vplivajo na kvaliteto življenja, po njih se meri tudi stopnja 'socialnosti' države.

---

<sup>10</sup> 1. člen Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00)

<sup>11</sup> Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Zakon o socialnem varstvu in drugi.

<sup>12</sup> 23. in 28. člen ZZ.

## 4.2. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Sistem gospodarskih javnih služb ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), ki skupaj z Zakonom o gospodarskih družbah (ZGD), Zakonom o zavodih (ZZ) ter drugimi predpisi s tega področja oblikujejo in zaokrožujejo pravno ureditev gospodarskega javnega sektorja.

ZGJS ureja temeljna vprašanja v zvezi z načinom izvajanja gospodarskih javnih služb in njihovim financiranjem. Namen opravljanja teh služb je določen v 1. členu ZGJS:

**" Z gospodarskimi javnimi službami se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnje v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina, zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. "**

Z gospodarskimi javnimi službami se po ZGJS zagotavljajo dobrine s področja **energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in drugih področij gospodarske infrastrukture**, pri čemer področni zakoni in predpisi natančneje določajo, katere dejavnosti se štejejo za gospodarske javne službe na posameznem področju. Pred ZGJS se je namesto pojma 'javna služba' uporabljal pojem 'dejavnosti posebnega družbenega pomena', kamor so se uvrščale tudi vse dejavnosti iz zgoraj navedenih področij.

ZGJS tudi določa, da lahko na podlagi pooblastila vlada z uredbo, lokalna skupnost pa z odlokom predpiše, da se poleg proizvodov in drugih storitev iz 1. člena ZGJS zagotavljajo tudi drugi proizvodi in storitve na način in v oblikah, ki jih ta zakon določa za gospodarske javne službe, kadar:

- *so takšne dejavnosti pogoj za izvrševanje nalog iz njene pristojnosti,*
- *so takšne dejavnosti pogoj za izvrševanje gospodarskih, socialnih ali ekoloških funkcij države oziroma lokalne skupnosti,*
- *republika ali lokalna skupnost prevzame subsidiarno sanacijsko odgovornost.*

(4. člen ZGJS)



#### 4.2.1. Vrste gospodarskih javnih služb

Obstaja več vrst gospodarskih javnih služb. Delimo jih glede na to, ali je za njihovo izvajanje odgovorna država ali lokalna skupnost in sicer na:

- *republiške*
- *lokalne*

Lokalne javne službe so lahko:

- *obvezne*
- *izbirne* (fakultativne).

Glede na to, ali gre za republiške oziroma lokalne javne službe, se razlikuje tudi način ureditve. V primeru republiških gospodarskih javnih služb način opravljanja te službe predpiše vlada z uredbo, na lokalni ravni pa lokalna skupnost (občina, mesto) z odlokom.

Obveznost in izbirnost gospodarskih javnih služb določi glede na to, ali predpis glede uporabe javnih dobrin določa njihovo obvezno uporabo ali ne. Obvezna gospodarska javna služba se določi z zakonom in je republiškega značaja, izbirne lokalne javne službe pa se določijo z odlokom lokalne skupnosti, pri čemer uporaba javnih dobrin ni obvezna. V poglavju o lokalnih gospodarskih javnih službah bom podrobneje predstavila dejavnosti s področja varstva okolja, ki se izvajajo kot javne službe in kamor se uvršča tudi komunalna dejavnost.

Za opravljanje gospodarskih javnih služb se morajo zagotoviti ustrezni tehnični, stroškovni, organizacijski in drugi standardi ter normativi, ki jih predpisujejo posamezna ministrstva. *Zakon o upravi*<sup>13</sup> določa, da se za strokovno-tehnične in razvojne naloge lahko ustanovijo **direkcije**, ki skrbijo za razvoj in načrtovanje gospodarskih javnih služb, njihovo financiranje, investicijsko vzdrževanje, postopke ustanavljanja in organiziranja javnih ustanov, podeljevanje koncesij, določajo pa tudi pogoje in dajejo soglasja za različna dovoljenja glede prostorskega urejanja. Direkcija se ustanovi kot upravna organizacija v sestavi in je v pristojnosti ministrstva ali organa lokalne skupnosti.

---

<sup>13</sup> Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/94) in Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 83/03)

Zaradi racionalnosti in ekonomičnosti lahko vlada za področje posamezne ali več gospodarskih javnih služb ustanovi tudi **javni holding**, na katerega prenese opravljanje posameznih strokovno-tehničnih, organizacijskih, razvojnih ali nadzornih nalog. Primer takega holdinga je Holding mesta Ljubljane, ki ga sestavlja sedem javnih podjetij, pri čemer je holding večinski lastnik in pristojen za ustanavljanje, financiranje in upravljanje vseh navedenih podjetij.

#### **4.2.2. Načini izvajanja gospodarskih javnih služb**

Naša pravna teorija, podobna kot francoska, deli izvajanje javnih služb na izvajanje v režiji in privatizirano izvajanje. Javne službe se pri nas le redko izvajajo preko organov državne oz. občinske uprave oz. preko njihovih organizacijskih oblik. (Pilčanič v Virant, 2002:136)

Načine izvajanja gospodarskih javnih služb v osnovi ureja ZGJS. V skladu s tem zakonom je za izvajanje gospodarskih javnih služb odgovorna država oz. lokalna skupnost, ki lahko javne službe organizira na več načinov. Ker je zagotavljanje javnih dobrin neprofitna dejavnost, je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb, vendar jih je kljub temu v določenih primerih možno zagotavljati tudi na profiten način. Od tod izhajajo različne oblike, v okviru katerih se te dobrine zagotavljajo - od neprofitnih - režijskih obratov in javnih gospodarskih zavodov - do profitnih oblik, kot je vlaganje javnega kapitala. (Pirnat, 1996: 4)

Glede načina opravljanja gospodarskih javnih služb ZGJS predvideva izdajo posebnega predpisa - uredba (vlade) ali odlok (lokalne skupnosti), na podlagi katerega se uredijo pogoji za zagotavljanje javnih dobrin, način financiranja, oblikovanje cen, pravice in obveznosti udeležencev in vsa druga vprašanja v zvezi z opravljanjem javne službe v javnem interesu. Gre za javnopravni režim (regulacijo) javne službe.

ZGJS določa pet oblik, znotraj katerih se lahko opravljajo javne službe (6. člen):

- **režijski obrat,**
- **javni gospodarski zavod,**
- **javno podjetje,**
- **koncesionirana gospodarska javna služba,**
- **vlaganje javnega kapitala v zasebnopravne subjekte.**

Država oz. lokalna skupnost sami določita, v kateri od zakonsko predvidenih oblik se bo konkretna javna služba opravljala. Ta odločitev je odvisna od več meril - od nadzora, ki si ga želi zagotoviti država oz. lokalna skupnost pri izvajanju dejavnosti, od profitne oz. neprofitne narave dejavnosti, od obsega in od načina opravljanja dejavnosti in podobno. (Kranjc, 1998: 372)

V praksi se veliko gospodarskih javnih služb, še posebej na lokalni ravni izvaja monopolno. Določeno dejavnost, ki se opravlja kot gospodarska javna služba, izvaja en sam subjekt ali pa je njihovo število zelo omejeno.

V nadaljevanju podrobneje predstavljam vseh pet načinov izvajanja javne službe po ZGJS. Režijski obrat, javni gospodarski zavod in javno podjetje sodijo med načine izvajanja javne službe v režiji, medtem ko gre pri koncesiji in vlaganju javnega kapitala za privatizirano izvajanje. (Virant, 2002: 137)

#### ***4.2.2.1. Režijski obrat***

Režijski obrat je organizacijska enota uprave, ki se ustanovi in deluje po predpisih, ki urejajo upravo oziroma službe lokalnih skupnosti<sup>14</sup> (17. člen ZGJS).

Režijski obrati so večinoma organizirani znotraj ministrstev ali organov lokalnih skupnosti, čigar nadzor in upravljanje vršijo direkcije. Pri režijskem načinu izvajanja javne službe država ali občina sama neposredno zagotavlja javne dobrine preko svojih organov oz. upravnih služb. Režijski obrat nima statusa samostojnosti in ni pravna oseba in tudi nima lastnega ekonomskega interesa, zato ne gre niti za profitno niti za neprofitno obliko zagotavljanja javnih dobrin. V okviru režijskega obrata se gospodarska javna služba zagotovi takrat, kadar je zaradi ekonomskih ali tehničnih razlogov ni mogoče zagotoviti v okviru samostojnejše oblike (javno podjetje ali podelitev koncesije).

#### ***4.2.2.2. Javni gospodarski zavod***

Za razliko od režijskega obrata je javni gospodarski zavod samostojna organizacija zunaj uprave ali lokalnih služb. Ustanovitelj javnega gospodarskega zavoda je Vlada RS ali

---

<sup>14</sup> Zakon o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 73/93, 6/94, 14/95)

lokalna skupnost, kot soustanovitelj pa lahko nastopa tudi druga pravna ali fizična oseba, vendar njihov ustanoviteljski delež ne sme presegati 49 odstotkov.

*Javni zavod* je pravna in samostojna oseba in odgovarja za svoje obveznosti z vsemi svojimi sredstvi, lahko pa nastopa tudi brez pravnega statusa in izvršuje le javna pooblastila, če tako določa akt o ustanovitvi. Najpomembnejša določila, ki jih vsebuje akt o ustanovitvi, so:

- *ime in sedež ustanovitelja,*
- *ime in sedež zavoda,*
- *dejavnost zavoda,*
- *pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu,*
- *sredstva za ustanovitev in način njihove zagotovitve,*
- *pravice in obveznosti ustanovitelja ter odgovornosti,*
- *organ ustanovitelja za zastopanje v razmerju do zavoda,*
- *razmerja zavoda do uporabnikov.*

Pomembna so tudi določila glede pristojnosti ustanoviteljev zavoda, ki določajo pogoje za opravljanje dejavnosti, dajejo soglasje k statutu zavoda in notranji organizaciji ter določajo cene za uporabo javnih dobrin. Ustanovitelj sprejema tudi poslovno poročilo ter zaključni račun zavoda ter imenuje in razrešuje direktorja zavoda.

V primeru, da ustanovi javni gospodarski zavod več lokalnih skupnosti, se z aktom o ustanovitvi uredijo njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti. Če je soustanovitelj tudi zasebni subjekt, se ta razmerja uredijo s pogodbo. Za ostala vprašanja glede ustanavljanja javnih zavodov se uporabljajo določbe Zakona o zavodih.

Primer javnega gospodarskega zavoda V Sloveniji je *Javni gospodarski zavod za protokolarne storitve Republike Slovenije*, ki ima tak status na podlagi odloka o ustanovitvi<sup>15</sup>. Namen njegove ustanovitve je opravljanje dejavnosti, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma to ni njihov cilj.

---

<sup>15</sup> Odlok o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda za protokolarne storitve RS (Uradni list RS, št. 97/2001)

#### **4.2.2.3. Javno podjetje**

Javno podjetje je najpogostejša oblika izvajanja gospodarske javne službe. ZGJS določa, da se gospodarska javna služba izvaja v obliki javnega podjetja takrat, kadar gre za dejavnost večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti in gre za dejavnost, ki je profitne (tržne) narave.

Glede ustanavljanja javnih podjetij se uporabljajo določbe **Zakona o gospodarskih družbah** (ZGD), če ZGJS ne določa drugače. Tako se po ZGD javno podjetje ustanovi kot ena od oblik gospodarskih družb, ponavadi kot kapitalska družba (kot delniška družba ali družba z omejeno odgovornostjo), torej ima javno podjetje status gospodarske družbe. Glede na lastnino kot merilo pa ni nujno, da je javno podjetje v celoti javno. Lastnik javnega podjetja je lahko država ali lokalna skupnost, kot družbeniki oz. delničarji pa lahko nastopajo tudi osebe zasebnega prava, pri čemer njihov kapitalski delež ni omejen. ZGJS ne določa lastniških razmerij, na podlagi katerih bi država imela večinsko last, kot je to določeno za javni gospodarski zavod. Zato je javno podjetje lahko le teoretično v večinski zasebni lasti, po statusu pa je še vedno javno podjetje.

Ustanovitelj javnega podjetja v skladu s 26. členom ZGJS določa pogoje za izvajanje dejavnosti, odloča o cenah in tarifah in sprejema poslovno poročilo ter zaključni račun podjetja. Direktorja javnega podjetja imenuje in razrešuje neposredno ustanovitelj na podlagi javnega razpisa, pod pogoji, ki jih določa statut podjetja. Glede vseh ostalih vprašanj, ki niso urejena v ZGJS, se uporabljajo predpisi ZGD ter še veljavne določbe **Zakona o podjetjih** iz leta 1977 (glede javnih podjetij v družbeni lasti).

Pri nas so javna podjetja prisotna tako na področju državnih kot tudi lokalnih gospodarskih javnih služb: na državni ravni na področju energetike, vodnega gospodarstva, železniškega prometa, telekomunikacij in poštnih storitev, na lokalni ravni pa predvsem na področju varstva okolja, pri čemer je predvsem v preteklosti mnogo javnih podjetij opravljalo dejavnost za več občin.

Položaj javnih podjetij pri nas je nekoliko nejasen. Javna podjetja naj bi izvajala dejavnost (ki jo regulira država ali lokalna skupnost) v javnem interesu. Trenutno so vsa javna podjetja v večinski lasti države ali lokalnih skupnosti. Problem je v tem, ker so lastniki oz.

vlagatelji kapitala tudi osebe zasebnega prava, ki pa nimajo nobene pravne varnosti glede svoje lastnine. Njihov položaj se lahko spreminja glede na (samo)voljo državne oz. lokalne oblasti in to povsem nepredvidljivo. (Virant, 2002: 140) Glede položaja javnih podjetij bi bilo bolj ustrezno, če bi država s svojo upravo oz. preko samostojnih organizacijskih oblik sama izvajala javno službo, torej brez prisotnosti zasebnega kapitala, ali pa bi jo v celoti oddala zasebnim subjektom kot koncesijo. Eno od takih spornih področij pri nas je energetika (primer Javnega podjetja Energetika Ljubljana) in pa telekomunikacij (primer Telekoma Slovenije), ker obe področji temeljita na javnem monopolu, kar je sporno ne le zaradi zgoraj navedenega pač pa tudi z vidika evropskih zahtev po privatiziranju.

**Evropska zakonodaja** obravnava javna podjetja nekoliko drugače kot pri naša. Izrazu javno podjetje je najbližji izraz 'public undertaking'. Javno podjetje je tisto, v katerem imajo državni organi prevladujoč vpliv ali glede lastnine ali pa glede upravljanja. V praksi zahodnih držav obstajajo naslednje oblike javnih podjetij (Kek, 1998: 6):

- **državna podjetja** (*state enterprises*) so javna podjetja pod neposrednim nadzorom države,
- **državno sponzorirana podjetja** (*state sponsored enterprises*) so javna podjetja pod nadzorom države, vendar samostojna glede upravljanja,
- **državno - lastninska podjetja** (*state owned companies*) so javna podjetja, katerih delnice v celoti ali delno poseduje država, vendar imajo veliko stopnjo samostojnosti glede poslovanja in so po statusu podobna zasebnim podjetjem.

Glede na zgornjo razvrstitev in glede na prakso pri upravljanju podjetij, bi naša javna podjetja najlažje uvrstili v zadnjo skupino, med državno-lastninska podjetja. Medtem ko parlament pri nas pri upravljanju nima vidnejše vloge, imajo parlamenti v evropskih državah naravnost veliko vlogo pri upravljanju javnih podjetij.

V **ZDA** so javna podjetja zelo pogosta in razširjena oblika organiziranosti podjetij. Javno podjetje (*public enterprise*) je organizacija, ki opravlja javno službo ali funkcijo, vendar se po statusu bistveno razlikuje od običajnih državnih agencij. Osnovna ideja pri delovanju javnega podjetja je povezava med državno odgovornostjo in nadzorom ter obliko organizacije, ki je bolj fleksibilna, učinkovita, politično neodvisna in samostojna kot so sicer vladne agencije. Vodstvo podjetja pri upravljanju v bistvu vseskozi išče

ravnovesje med politično odgovornostjo, socialno skrbjo in poslovnim uspehom. (Perry, 1990: 511)

#### **4.2.2.4. Koncesionirana gospodarska javna služba**

**Koncesija** je dovoljenje oz. pooblastilo, ki ga izda država ali lokalna skupnost določenemu subjektu ali organizaciji za opravljanje gospodarske javne službe, ki ga ta opravlja v svojem imenu in za svoj račun. (Virant, 2002: 140)

Z opravljanjem gospodarske javne službe na podlagi koncesije se zagotavljajo javne dobrine na področju materialne infrastrukture. Izvajanje gospodarske javne službe na podlagi koncesije, določi zakon ali odlok lokalne skupnosti. Z zakonom se lahko posebej določijo tudi primeri, ko določene dejavnosti ni mogoče opravljati na podlagi koncesije.

S podelitvijo koncesije določenemu subjektu nastane koncesijsko razmerje. V tem razmerju je **koncedent** subjekt, ki podeljuje koncesijo (država ali lokalna skupnost), **koncesionar** pa je subjekt oz. oseba zasebnega prava, ki prejme koncesijo za izvajanje gospodarske javne službe. Koncesionar je lahko pravna ali fizična oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane gospodarske javne službe. Status koncesionarja ima lahko tudi tuja oseba, če tako določi zakon.

Koncedent se ponavadi odloči za podelitev koncesije, ker naj bi se z vzpostavitvijo konkurence pri izbiri koncesionarja zagotovilo cenejše in kvalitetnejše izvajanje javne službe kot v javnem podjetju ali režiji, pogosto pa tudi zaradi pomanjkanja sredstev za investicije v infrastrukturo, ki je potrebna za izvajanje javne službe. (Virant, 2002: 140)

Postopek podeljevanja koncesije je vse prej kot preprost. Začne se s sprejetjem **koncesijskega akta**, s katerim se določi predmet in pogoje opravljanja koncesionirane gospodarske javne službe. Kadar sprejme tak akt vlada, je to predpis vlade, na lokalni ravni pa je to odlok lokalne skupnosti.

Najpomembnejše določbe, ki jih vsebuje koncesijski akt, so:

- *dejavnosti ali zadeve, ki so predmet gospodarske javne službe,*
- *območje izvajanja te službe, uporabniki in razmerja do uporabnikov,*
- *pogoji, ki jih mora izpolnjevati koncesionar,*

- *splošni pogoji za izvajanje gospodarske javne službe in za uporabo javnih dobrin,*
- *vrsta in obseg monopola ali način njegovega preprečevanja,*
- *začetek in čas trajanja koncesije ter prenehanje koncesijskega razmerja,*
- *viri financiranja gospodarske javne službe,*
- *način plačila koncesionarja (odškodnina, varščina),*
- *nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe.*

Glede določbe o monopolu velja omeniti, da v praksi koncedentu ne gre za preprečevanje monopola, temveč obratno - za ustvarjanje monopola. Glede tega je pomembna tudi določba o načinu plačevanja koncesijske dajatve. Gre za nekakšno nadomestilo za 'privilegij', ki ga je koncesionar pridobil s koncesijo. Koncesionarju je namreč poleg monopolnega položaja zagotovljen, ne sicer visok, vendar pa stalen in varen prihodek, ker je uporaba storitev javnih služb običajno obvezna. (Virant, 2002: 142) Tudi koncesijska dajatev je lahko problematična, ker se lahko spremeni v prikrit davek. Plačilo dajatve se kompenzira z višjo ceno storitve, kar predstavlja breme za uporabnika storitev, gre pa v korist proračuna in tako predstavlja vir sredstev, kar naj bi bil prikrit davek.

Pogoji, ki so opredeljeni v koncesijskem aktu in jih mora izpolnjevati koncesionar, so podlaga za kasnejši javni razpis, s katerim koncedent pridobi koncesionarja. S koncesijskim aktom se določita tudi oblika in postopek javnega razpisa (36. člen ZGJS). Javni razpis se objavi v uradnem listu Republike Slovenije, o izbiri koncesionarja pa odloči koncedent z upravno odločbo. Ponudniki iz javnega razpisa s svojo ponudbo izjavijo, da bodo opravljali javno službo po režimu, ki ga določi koncedent.

Z izbranim koncesionarjem se sklene **koncesijska pogodba**, v kateri se uredijo vsa medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe, zlasti pa načini in roki plačila koncesionarja, dolžnost koncesionarja poročati o spremembah, ki vplivajo na izvajanje gospodarske javne službe, način nadzora in način spreminjanja koncesijske pogodbe. Koncesijska pogodba je pogodba civilnega prava, razmerje med koncedentom in koncesionarjem pa je civilnopravno razmerje, ker je nastalo s pogodbo. Ima pa to razmerje tudi javnopravne elemente, saj njegovo vsebino večinoma določajo javnopravni akti. (Virant, 2002: 145)

Zakon predvideva štiri načine, na podlagi katerih preneha koncesijsko razmerje:



- s prenehanjem koncesijske pogodbe,
- z odkupom,
- z odvzemom,
- s prenosom koncesije.

Koncesijska pogodba *preneha* po preteku časa, za katerega je bila sklenjena, z odpovedjo ali z razdrtjem pogodbe. Z *odkupom* koncedent prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali pridobil za namene opravljanja javne službe in mora biti predviden s koncesijskim aktom ali pogodbo. Z *odvzemom* se koncesionarju odvzame koncesijo, če slednji ne prične z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe v določenem roku oz. kadar opravljanje dejavnosti ni več v skladu z javnim interesom. *Prenos koncesije*, t.j. prenos pravic in obveznosti na drugo osebo je nekoliko omejen. Prenos je možen le, če to predvideva koncesijska pogodba, sicer pa le z dovoljenjem koncedenta.

Poleg navedenih oblik zakon pozna tudi **obvezno koncesijo**, ki se sklene, kadar določeno dejavnost kot koncesionirano gospodarsko javno službo opravlja oseba zasebnega prava kot obvezen del svoje dejavnosti in mu je kot taka naložena z upravno odločbo.

Koncesionar mora pri opravljanju javne službe ravnati po načelu dobrega gospodarstvenika in jo je dolžan v okviru zmožnosti izvajati tudi v nepredvidljivih okoliščinah, nastalih zaradi višje sile (npr. v primeru naravnih nesreč), pri čemer ima pravico do povračila stroškov, nastalih pri opravljanju javne službe. Koncesionar je odgovoren tudi za škodo, ki so jo pri opravljanju gospodarske javne službe njegovi zaposleni povzročili uporabnikom ali drugim osebam. Posredno je za to odgovoren tudi koncedent, če ni odgovornost s koncesijsko pogodbo drugače opredeljena.

#### ***4.2.2.5. Vlaganje javnega kapitala v zasebnopravne subjekte***

Zagotavljanje javnih dobrin z vlaganjem javnega kapitala je, podobno kot koncesija, oblika privatiziranega izvajanja javne službe, s to razliko, da pri koncesionirani javni službi običajno vlaga sredstva koncesionar, ki jih pridobiva s prodajo storitev, pri vlaganju javnega kapitala pa vlaga svoja sredstva država oz. lokalna skupnost. Vloženi kapital ima lahko obliko denarja, stvari ali vrednostnih papirjev. Podobno kot pri koncesiji se tudi pri tej obliki izvede javni razpis, na podlagi katerega vlagatelj pridobi zainteresirane osebe

zasebnega prava. Nadaljnji postopek in oblika javnega razpisa sta podobna kot pri podeljevanju koncesije. Z izbranim podjetjem se sklene **pogodba o vlaganju javnega kapitala**, ki mora vsebovati vrsto in višino vloženega kapitala, obliko, način in namen vlaganja, obdobje, za katerega se kapital vlaga, način vračila ali odkupa vloženega kapitala, pravice in obveznosti pogodbenih oseb ter pravice in obveznosti glede objektov, zgrajenih z javnim kapitalom. Namen takšne pogodbe je ločiti javni kapital od zasebnega.

Glede načina vlaganja se ustrezno uporabljajo tudi določbe Zakona o gospodarskih družbah, ki dopolnjuje obliko zagotavljanja javnih dobrin. Tako je vlaganje javnega kapitala možno na podlagi pogodbe '**joint venture**' s pravico vlagatelja do povrnitve kapitala (pogodbeno vlaganje) ali pa gre za t.i. '**equity**' vlaganje v družbo, na podlagi katerega vlagatelj pridobi delnice ali poslovne deleže v skladu z ZGD. (Ivanjko, 2003: 5)

Za vse navedene načine opravljanja javnih gospodarskih služb veljajo zakonske določbe, ki zagotavljajo varstvo uporabnikov javnih dobrin. Varstvo uporabnikov ščitijo *telesa za varstvo uporabnikov*, ki jih ustanovita republika ali lokalna skupnost. Ustanovijo se za eno ali več gospodarskih javnih služb, varstvo pa zagotavljajo na podlagi predlogov in pripomb, ki jih posredujejo državnim oz. lokalnim organom. To zagotovilo je primerljivo z varstvom uporabnikov v Evropski uniji, vsaj kar zadeva zagotavljanje dobrin v okviru javnih služb. Svet Evrope se na primer zavzema za to, da bi v okviru ustrezne zakonodaje uporabniki javnih dobrin uživali enako zaščito kot jo imajo stranke v zasebnih podjetjih. Poleg tega naj bi imeli uporabniki storitev na lokalnem nivoju enake pravice in varstvo kot uporabniki storitev javnih služb na državni ravni. (Vlaj, 1995: 295)

#### **4.2.3. Financiranje gospodarskih javnih služb**

Financiranje gospodarskih javnih služb je določeno glede na vrsto javnih služb. Za financiranje republiških gospodarskih javnih služb namenja proračunska sredstva država, za izbirne lokalne javne službe lokalna skupnost, za obvezne lokalne javne službe pa se proračunsko financiranje razmeji med državo in lokalno skupnostjo, na način, kot ga določa zakon. ZGJS predvideva naslednje **oblike financiranja** gospodarskih javnih služb:

- **s ceno javne dobrine,**
- **proračunsko financiranje,**

- **lokalni davek,**
- **posojila in tuja vlaganja.**

Načeloma naj bi se gospodarske javne službe financirale s plačilom cene storitev za uporabo javnih dobrin. S ceno proizvoda ali storitve se financira uporaba tistih javnih dobrin, ki se jih da izmeriti glede na posameznega uporabnika ali skupino uporabnikov. Cene so lahko v obliki tarife, nadomestila, takse ali povračila. Lahko so diferencirane glede na kategorijo uporabnikov in količino porabljenih ali nudenih javnih dobrin. Cene se lahko tudi subvencionirajo, njihova višina se določi s posebnim predpisom.

Iz **proračuna** se financirajo tiste gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi oz. katerih uporaba ni izmerljiva. Sem sodijo dohodki občine od premoženja kot so plačila od koncesij, dobiček javnih podjetij in podobno. V proračunu se zagotovijo tudi sredstva za subvencije.

Za financiranje lokalnih gospodarskih javnih služb lahko lokalna skupnost v skladu z zakonskimi določili predpiše tudi **lokalni davek**.

Za financiranje infrastrukturnih objektov, namenjenih za izvajanje gospodarskih javnih služb, je v zakonu predvideno pridobivanje kratkoročnih in dolgoročnih posojil. Poleg tega se sredstva za investicijsko izgradnjo objektov in naprav, lahko pridobijo tudi iz sredstev **vlaganj tujih oseb** ter preko tujih in mednarodnih **posojil**.

Kar zadeva vire financiranja s strani občine, je potrebno upoštevati tudi Zakon o varstvu okolja, ki natančno drugim ureja, komu pripadajo plačila za koncesije na naravnih virih, ki se nahajajo na območju občine, kar je odvisno od lastnine nad naravnim virom: če je lastnik občina, je plačilo od koncesije njeno, če pa je lastnik država, se plačilo za koncesijo razdeli med državo kot lastnico in med eno ali več občin, na območju katerih se nahaja naravni vir.

66. in 67. člen ZGJS določa tudi, da morajo izvajalci gospodarskih javnih služb tako kot pravne osebe voditi računovodstvo v skladu z računovodskimi standardi, tako, da je možen stalni nadzor nad njihovim finančnim poslovanjem. Za izvajalce kot pravne osebe se lahko ugotavlja namenskost ter racionalnost porabe proračunskih sredstev.

#### 4.2.4. Prestrukturiranje gospodarskih javnih služb

##### 4.2.4.1. Lastninsko preoblikovanje javnega sektorja

Kapital podjetij v Sloveniji je bil v preteklosti v družbeni lasti (t.i. družbeni kapital<sup>16</sup>) in je predstavljal družbeno lastnino, ki je pomenila 'lastnino vseh in vsakogar', kapital pa takorekoč sploh ni imel lastnika. Leta 1992 se je v Sloveniji začel proces lastninskega preoblikovanja podjetij, po katerem so podjetja oz. tedanje 'organizacije združenega dela' pridobila svoje lastnike - posameznike ali različne pooblaščen organizacije, kot je npr. pooblaščen investicijska družba.

Premoženje podjetij in organizacij, ki so izvajala gospodarske javne službe oz. dejavnosti posebnega družbenega pomena in so se financirala pretežno iz javnih sredstev, je po zakonu postalo lastnina Republike Slovenije, občine ali mesta Ljubljane. Pri tem je infrastruktura (objekti in naprave, namenjene za izvajanje javne službe) postala last države ali občine, medtem ko se je za dejavnost, ki se je financirala pretežno z javnim financiranjem (sistem financiranja javne porabe), ugotavljal delež tega financiranja. Dejavnost se je financirala pretežno z javnim financiranjem, če je delež družbenega kapitala, pridobljen na tak način, presegal 50 %. V tem deležu je postala lastnica podjetja država ali lokalna skupnost. Nepretežno javno financiranje je pomenilo, da je bil delež kapitala, pridobljen z javnim financiranjem manjši od 50 % in so se ta podjetja lastninja po **Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij** (ne po ZGJS), torej tako kot so se lastninja druga podjetja v celoti – z notranjim odkupom, prodajo delnic, ipd. (Virant, 2002: 155)

ZGJS je leta 1993 predvidel razlikovanje med lastninjenjem ter prenosom premoženja in pa reorganizacijo, ki je posledica le-tega. V okviru reorganizacije obstaja možnost izločitve delov podjetja, ki niso bili javno financirani ter možnost preoblikovanja podjetij, ki nadaljujejo z delovanjem kot javna podjetja v lasti države ali občine v eni od zakonsko predvidenih oblik - režijski obrat in drugi. (Bohinc, 1993)

---

<sup>16</sup> Družbeni kapital je sicer razlika med vrednostjo sredstev podjetij (aktiva) in vrednostjo obveznosti podjetij (tudi do pravnih in fizičnih oseb).

V skladu z opisanim načinom lastninjenja so postala last države oz. občine le podjetja s pretežnim javnim financiranjem oziroma tista, ki so pretežno opravljala dejavnost posebnega družbenega pomena (na področju materialne infrastrukture) in je bil pri njih ugotovljen večinski javni delež. Vsa ta podjetja (in 'organizacije združenega dela') so statusno preoblikovala v javna podjetja. (Virant, 2002: 139)

V nekaterih slovenskih občinah je ob preoblikovanju prišlo do nekaterih posebnosti. Pri nekaterih podjetjih, ki so že prej izvajala javno službo, je bilo v skladu z zakonom ugotovljeno, da je bil delež javnega financiranja manjši od 50 %, (glej opis zgoraj), zato so se preoblikovala v običajne gospodarske družbe, pri čemer je občina ostala brez ustanoviteljskih pravic. Kljub temu so ta podjetja še naprej opravljala javno službo (in jo še vedno), čeprav bi morala delovati kot zasebna podjetja in se npr. za opravljanje dejavnosti na podlagi koncesije potegovati na javnem razpisu. (Virant, 2002: 155)

Danes so vsa javna podjetja po svoji strukturi v pretežni javni lasti. Po ZGJS sicer javno podjetje lahko postane last zasebnopravnega subjekta in sicer tako, da pridobi večinski delež (ki ga imata sedaj država ali občina), vendar pa zakon<sup>17</sup>, ki je v veljavi, začasno prepoveduje odtujevanje delnic in poslovnih deležev javnih podjetij. (Virant, 2002: 155)

### 4.3. SISTEM JAVNIH SLUŽB V DRUGIH DRŽAVAH

#### 4.3.1. SISTEM JAVNIH SLUŽB V NEMČIJI

V nemški upravni ureditvi namesto pojma javna služba uporabljajo pojem **storitvena uprava** (*Leistende Verwaltung*), za področje gospodarstva pa **gospodarske dejavnosti** (*Wirtschaftliche Aufgaben*), ki jih opravljajo lokalne skupnosti.

Pri storitveni upravi gre pretežno za družbene dejavnosti in dejavnosti s področja t.i. kolektivne komunale in jih večinoma izvajajo javni zavodi, pri gospodarskih dejavnostih pa za dejavnosti s področja gospodarske (materialne) infrastrukture in jih opravljajo samostojni komunalni obrati (*Eigenbetriebe*) ter gospodarske družbe v lasti lokalnih skupnosti. (Šmidovnik, 1995: 128)

---

<sup>17</sup> Zakon o začasni prepovedi privatizacije pravnih oseb in premoženja v lasti RS (Ur. list RS, št. 20/95, 37/95)

#### **4.3.1.1. Javni zavodi**

V primerjavi z našo ureditvijo, kjer so javni zavodi ustanovljeni pretežno za opravljanje negospodarskih oz. družbenih dejavnosti, torej neprofitnih dejavnosti, javni zavodi v Nemčiji poleg slednjih opravljajo tudi dejavnosti, ki imajo povsem komunalni značaj (javna snaga in kanalizacija). Organizirani so kot režijski obrati in so del uprave, v določeni meri so samostojni, vendar pa nimajo statusa pravne osebe.

#### **4.3.1.2. Samostojni komunalni obrati**

Samostojni komunalni obrati predstavljajo precej samostojno organizacijsko obliko tako glede gospodarskega poslovanja kot glede povezave z lokalno skupnostjo.

Tovrstni obrati vodijo lastno finančno poslovanje, iz česar je razvidna tudi njihova gospodarska uspešnost. S svojim delovanjem naj bi pokrivali lastne stroške ter ustvarjali zmeren dobiček. Premoženje teh obratov se vodi ločeno od lokalne skupnosti, vendar kljub temu še niso pravne osebe. Vodstvo obrata imenuje lokalna skupnost, njihov status pa se uredi v deželni zakonodaji. V Nemčiji najpogosteje komunalni obrati najpogosteje pokrivajo področje prometa, oskrbe z vodo, elektriko in plinom, pri čemer se pogosto povezujejo v t.i. mestne delavnice – 'Stadtwerke'. (Šmidovnik, 1995: 129)

#### **4.3.1.3. Gospodarske družbe**

Oblike kapitalskih družb kot sta delniška družba in družba z omejeno odgovornostjo, predstavljajo zasebno - pravno organizacijsko obliko, ki poslujejo po gospodarskih načelih, vendar je kapital družbe v lasti lokalne skupnosti. To naj bi ji "omogočalo izvajanje nalog, ki naj bi bile skladne z interesi občanov" (Šmidovnik, 1995: 129), po drugi strani pa imajo kapitalske družbe zaradi svoje oblike in načina poslovanja pri lokalnih zadevah komunalnega značaja večjo možnost za uspešno gospodarsko poslovanje kot pa npr. komunalni obrati.

Organizacije se razvrščajo glede na svojo (organizacijsko) obliko, zato nekatere sodijo v upravo lokalnih skupnosti, druge pa ne. Vse oblike kapitalskih družb oz. gospodarske družbe nasploh se v Nemčiji smatrajo za del gospodarstva in ne del uprave lokalnih

skupnosti (kot to velja za režijske obrate), iz tega pa izhaja tudi režim izvajanja dejavnosti (javni oz. zasebni). Ta ureditev nekoliko odstopa od naše prakse, kjer je organizacijska oblika določena glede na naravo dejavnosti, ki jo izvaja lokalna skupnost. Tako je za dejavnosti varstva okolja v zakonu določeno, da se izvajajo kot obvezne državne oz. lokalne javne službe in se organizirajo v eno izmed zakonsko predvidenih oblik.

Nemška praksa kaže, da se družbe z mešanim kapitalom (javni in zasebni) ne obnesejo, zato bi morale biti gospodarske družbe v popolni lasti javnopravnih subjektov, saj interesi zasebnih lastnikov naj ne bi bili združljivi z javnimi interesi.

V Nemčiji se je predvsem v drugi polovici 20. stoletja naglo povečalo število kapitalskih družb<sup>18</sup> v lokalnem gospodarstvu (posebej na področju komunalnih zadev), kar potrjuje navedbe iz prejšnjega odstavka. Te oblike so se namreč izkazale za najbolj fleksibilne glede razmerij med vodstvom družbe in skupščino družbe, to je lokalno skupnostjo. Glede na porast teh družb pa se je na drugi strani zmanjšalo število samostojnih komunalnih obratov, ki so manj poslovno samostojni, njihovo premoženje pa ni v lasti lokalnih skupnosti. (Šmidovnik, 1995: 129)

## **5. KOMUNALNA DEJAVNOST**

### **5.1. Pojem komunalne dejavnosti**

Komunalna dejavnost kot besedna zveza izhaja iz francoskega oz. latinskega pojma '**commune**' ali '**communis**'. Podoben je italijanski izraz 'komunela', ki pomeni skupno vaško zemljišče. (SSKJ, 420)

Izraz komuna se je v preteklosti nanašal na samoupravno občino in na prve zarodke srednjeveških mest. V tem obdobju je komuna predstavljala mesto s precejšnjo samostojnostjo in samoupravo. V času Sovjetske Zveze je bila komuna ime za družbenoekonomsko in politično samoupravno skupnost kot enoto socialistične družbe, medtem ko je pri nas komuna pomenila obliko socialistične krajevne skupnosti. (SSKJ, 420) V Franciji se je izraz komuna nanašal na občino z večjimi temeljnimi pristojnostmi

---

<sup>18</sup> Predvsem oblik družb z omejeno odgovornostjo.

oz. na mestno samoupravo, še posebej v revolucionarnem obdobju, v katerem se je razvila t.i. **'pariška komuna'**<sup>19</sup>. (Enciklopedija Slovenije, 216)

Izraz komuna lahko do neke mere povezujemo tudi s samo komunalno dejavnostjo, saj je tudi ta vezana na določeno geografsko območje. Prav tako je bila komuna (podobno kot komunalna dejavnost danes), vezana na ožjo skupino ljudi na določenem območju.

## 5.2. Opredelitev komunalne dejavnosti

S komunalno dejavnostjo v splošnem označujemo dejavnosti, ki prebivalcem v naselju omogočajo temeljne materialne pogoje za življenje. V to dejavnost sodi oskrba naselij z vodo, odvajanje odpadnih in padavinskih voda, vzdrževanje čistoče v naseljih, urejanje javnih parkirišč in poti, javnih parkov, nasadov in drugih javnih površin, skrb za javno razsvetlavo, opravljanje javnega potniškega prometa, urejanje pokopališč, pokopališka in pogrebna dejavnost ter oskrba s toplotno energijo in plinom (Enciklopedija Slovenije, 216).

Klemenčič (1997: 21) navaja, da spada v komunalno dejavnost vse tisto, kar *" ... služi nalogi, da redno, praviloma vzdržema reproducira temeljne materialne pogoje življenja v naselju, in sicer na katerikoli način, posredno ali neposredno. "* Avtor hkrati dodaja, da je komunalna dejavnost družbena dejavnost in da je potrebno pri obravnavanju tega pojma vselej izhajati iz funkcije oz. nalog, ki jih ta dejavnost izvaja.

Kljub temu, da je komunalna dejavnost star pojav in je njen razvoj potekal zelo hitro, zanjo še nimamo povsem enotne opredelitve. Vseeno lahko na podlagi dejavnikov, ki so vplivali na njen razvoj, izluščimo naslednje značilnosti (Klemenčič, 1997: 21):

- komunalna dejavnost je družbena dejavnost,
- vezana je na naselje,
- njena naloga je, da redno, kontinuirano obnavlja temeljne materialne pogoje življenja v naselju,

---

<sup>19</sup> Pariška komuna označuje revolucionarno vlado delavskega razreda, ki je bila postavljena v Parizu leta 1871 kot prvi poskus proletariata osvojiti politično oblast (Slovar tujk, 1971: 362 in Enciklopedija Slovenije, 216).



- je dejavnost posebnega družbenega pomena, zato so določanje obsega, sestave, organizacija, upravljanje ter določanje cen in tarif za komunalne storitve pogosto predmet družbenopolitičnega presoje oz. zadeva politike lokalne skupnosti.

Komunalna dejavnost se je razvijala oz. se razvija tako kot vsaka druga dejavnost in ima različne razvojne stopnje. Njen obseg, sestava in organizacija je v veliki meri odvisna od značilnosti naselja. Ima svojevrstne značilnosti, ki so posledica vezanosti te dejavnosti na naselje. Ker se naselja med seboj v mnogočem razlikujejo (po gostoti in tipu poselitve, strnjjenosti oz. razpršenosti), to vpliva tudi na obseg in strukturo komunalne porabe (potrošnje) in na organiziranost. Zato za komunalne dejavnosti velja še ena značilnost, to je *heterogenost*.

**Heterogene** so komunalne dejavnosti v več pogledih (Zore, 1995: 38):

- po številu dejavnosti, ki potekajo na posameznih območjih,
- po obsegu proizvodnje in storitev,
- koncentraciji in razpršenosti omrežij, objektov in naprav,
- po oblikah organiziranosti dejavnosti,
- po virih in obsegu financiranja.

Navedene značilnosti terjajo organizirano delovanje in upravljanje, zato je razvoj te dejavnosti v veliki meri odvisen od delovanja lokalne skupnosti in od sistema lokalne samouprave.

### **5.2.1. Komunalno gospodarstvo**

Komunalna dejavnost se v vsakdanjem življenju pogosto meša s pojmom komunalno gospodarstvo, ki pa ju ne smemo enačiti. Pri pojmu **komunalno gospodarstvo** izhajamo iz pojma gospodarjenje, ki je v najširšem pomenu " *vsaka zavestna dejavnost človeka, /.../ in družbe, ki ima /.../ za cilj zadovoljevanje človekovih oz. družbenih potreb po materialnih dobrinah, ki so v omejeni meri na razpolago* ". (Klemenčič, 1997: 37)

V okvir gospodarjenja sodijo vse faze procesa zagotavljanja materialnih dobrin (proizvodnja, razdelitev, menjava in poraba), torej je tudi komunalno gospodarstvo vrsta gospodarjenja - njegova dejavnost je urejanje komunalnih zadev. Glede na to predstavlja komunalna dejavnost širši pojem kot komunalno gospodarstvo (Klemenčič, 1997: 37), saj obsega več kot le 'gospodarjenje'.

Na lokalni ravni se v povezavi s komunalno dejavnostjo večkrat srečamo tudi s pojmom *komunalna služba*. Ta pojem naj bi bil ustrezen le tedaj, kadar se komunalna dejavnost opravlja kot neposreden del občinske uprave (preko občinskih organov), sicer pa ne, saj se ta dejavnost lahko izvaja v različnih oblikah, v različnem kraju in času ter v različnem razmerju do občine. (Klemenčič, 1997: 23) Komunalne službe so torej tiste službe, ki so neposreden del občinske uprave.

### **5.3. ZGODOVINSKI RAZVOJ KOMUNALNE DEJAVNOSTI**

Komunalna dejavnost je pojav, ki se je razvijal hkrati s človekovim razvojem in bivanjem. Človek si je z naselitvijo na določenem območju uredil bivališče, ki naj bi mu zagotavljalo primerne možnosti in pogoje za življenje in delo, preživetje in razvoj. Na naselitev in izbiro bivališča so v preteklosti vplivale tudi podnebne in druge klimatske razmere in pogoji, ki pa danes zaradi tehničnega in kulturnega napredka postajajo vse manj pomembni, saj napredek spreminja in izboljšuje naravne pogoje za bivanje. Bistveno za človekovo bivanje je njegovo urejeno bivališče, saj slednje " ... *skupaj z napravami in objekti predstavlja infrastrukturo, ki šele omogoča razvoj vsake druge dejavnosti* ". Klemenčič (1997: 1)

Z ureditvijo ustreznega bivališča je postala druga pomembna človekova skrb urejena okolica, kamor sodijo urejene poti, dostop do pomembnih dobrin, kot sta voda in energija, urejeno odvajanje odpadnih voda, odvoz odpadkov in podobno. Potreba po tako urejeni okolici je naraščala z velikostjo naselja ter obsegom dejavnosti v njem. Tovrstne potrebe so z razvojem postajale vse bolj pomembne, še posebej tedaj, ko je pričelo naglo naraščati število prebivalstva zaradi razvoja obrti in trgovine.

Kmetijstvo in razvoj obrti sta v suženjsko lastniški družbi ustvarila pogoje za večanje števila prebivalstva. Zaradi teh dejavnosti se je pričelo združevanje in zbiranje ljudi na krajih, ki so bili primerni za te dejavnosti. Koncentracija ljudi in trgovanje sta nadalje sprožila razvoj trgov in podobnih središč, na podlagi tega pa so se razvila prva srednjeveška mesta. Med večjimi mesti so bila Rim, Atene, Šparta in Aleksandrija. Rim je pričel svoje povezovanje v obdobju Etruščanskih osvajanj, v katerem se je celotno naseljeno rimsko ozemlje obdalo z obzidjem, znotraj tega pa ustvarilo središče (mestno občino). Z osvajanjem tujih ozemelj in vojnami je Rim pridobival nova naselja ter jih

povezoval v svoj imperij, ki je bil znotraj razdeljen na posamezne mestne občine (*civitates*), ki so bile precej samostojne. Skladno s tem razvojem se je razvijala tudi rimska kultura, s tem pa so naraščale tudi potrebe po urejanju mest in mestnih središč. V tem času so v Rimu zgradili številna javna poslopja, amfiteatre, slavoloke, vodovode, kanale, tlakovali ceste in trge, visoko razvito je bilo tudi stavbno nadzorstvo. Ko je rimska država propadla, je zastal tudi razvoj komunalne dejavnosti, saj so togi fevdalni odnosi s svojo hierarhijo in omejevanjem povečevali prebivalstveno in ozemeljsko delitev in praktično niso dopuščali nobenih možnosti za nadaljnji razvoj.

Z izumom novih orodij in naprav (železni plug, smodnik, kompas,...) in odkrivanjem novih krajev se je začelo obdobje (ponovnega) družbenega in teritorialnega povezovanja. Zanj je bil značilen razvoj trgovine in nov - kapitalističen način proizvodnje, pa tudi novi družbeni odnosi. Razvoj trgovine je odprl poti v druge, tudi bolj oddaljene kraje, zato so predvsem ob obalah nastajala prava trgovska središča. V teh središčih se je razvijala tudi lokalna samouprava in sicer v smeri "*samostojne politične teritorialne organizacije, ki so jo imenovali tudi komuno*". (Klemenčič, 1997: 12) Politična samostojnost mesta se je kazala predvsem v obsegu ozemlja ter v vplivu na bližnjo mestno okolico, ki je vse bolj postajala sestavni del mesta, saj se je ob tem povezovanju širilo in gradilo mestno obzidje, s tem pa se je pospeševal tudi razvoj in gradnja novih ulic in cest, vodovoda, kanalizacije ter druga infrastruktura. Da je omenjeni razvoj dejansko tesno povezan s samim razvojem komunalne dejavnosti, potrjuje naslednja Klemenčičeva trditev :

*" Posledično z rastjo mestnih naselij v najširšem pomenu besede, se večajo tudi potrebe po komunalni dejavnosti, ki so praviloma toliko nujnejše, kolikor večje je mestno naselje."*  
Klemenčič (1997: 23)

Vse omenjene pridobitve, še posebej novi proizvodni odnosi, so vplivali na povečevanje števila prebivalstva. Nov način proizvodnje, nastanek manufaktur in kasneje industrijskih obratov v mestih so namreč povzročili združevanje ljudi na krajih z razvito proizvodnjo in trgovino. Proces družbene delitve dela, predvsem pa obe industrijski revoluciji so še pomembneje vplivali na razvoj prebivalstva, vendar pa v drugačni smeri – v smeri velikega razslojevanja in preseljevanja. Človek se je v iskanju boljših pogojev za življenje vedno bolj prilagajal okolju in družbenim razmeram ter tako vse bolj postajal 'homo mobilis', ki ni bil več vezan zgolj na svojo zemljo oz. lastnino. Posledica vseh teh

sprememb je bilo hitro naraščanje prebivalstva, še posebej v zadnjih 150 letih, predvsem pa po drugi svetovni vojni in to praktično na vseh celinah.

### **5.3.1. Začetek razvoja komunalne dejavnosti v Sloveniji**

Začetek razvoja komunalne dejavnosti v Sloveniji sega v obdobje rimskih naselbin (Emona, Petovia, Celeia), ki so dosegle visoko raven razvoja na komunalnem področju. Od njihovega razpada je ta dejavnost praktično stagnirala in sicer vse do 19. stoletja, ko je v njegovi drugi polovici doživela pravi razcvet, predvsem kar zadeva oskrbo z vodo in energijo ter kanalizacijsko omrežje. Potrebe po (ponovnem) komunalnem urejanju so se najprej pokazale v velikih mestih in na območjih z več prebivalstva oz. tam, kjer se je naglo razvijala proizvodnja, obrt in trgovina. Največji razvoj je v tem obdobju doživela Ljubljana in druga večja mesta, kot so Maribor, Celje, Ptuj, Murska Sobota, Kranj in Novo mesto, v začetku 20. stoletja pa se je začel razvoj tudi na slovenskem podeželju.

Eden najstarejših dosežkov v razvoju komunalne dejavnosti v Sloveniji je bila javna razsvetljava. Oljne svetilke, ki so jih v Ljubljani uporabljali že leta 1793, je v letih 1860/61 nadomestila plinska razsvetljava, ki je omogočila postavitve prvih plinskih cestnih svetilk, medtem ko je največji dosežek v tovrstni dejavnosti vsekakor električna energija, ki je vplivala na razvoj večine drugih komunalnih dejavnosti. V tem obdobju so večja mesta, kot so Ljubljana, Maribor in Celje dobila tudi prve mestne vodovode (v Ljubljani leta 1890 Smrekarjev vodovod, v Mariboru leta 1900/01), kasneje, v prvi polovici 20. stoletja, se je oskrba z vodo iz vodovodov razširila tudi na podeželje, s čimer se je povečevalo vodovodno omrežje. Slednje je bilo sicer na podeželju bolj kot v mestih vezano na naravne značilnosti, kot so vrsta in kakovost tal, podnebne razmere, pa tudi na kulturo prebivalstva.

Razvoj urbanizacije in higienski razlogi so ponovno oživili tudi razvoj kanalizacijskega omrežja, najprej in predvsem v mestnih naseljih. V času prve svetovne vojne se je razvila tudi dejavnost javne snage, ki je obsegala vzdrževanje cest in čiščenje javnih prometnih površin v naseljih ter (obvezen) odvoz smeti in odpadkov. Pri tem je največ pridobila Ljubljana s postavitvijo osrednjega odlagališča komunalnih odpadkov na Barju.

Urejanje javnih prometnih površin v naseljih je bilo slabše organizirano od drugih vrst dejavnosti. Šele po letu 1928 so v Ljubljani začeli tlakovati ceste v večjem obsegu, dejavnost pa je praktično zaživela šele leta 1977 z ustanovitvijo Komunalne gradnje v okviru Komunalnega podjetja Ljubljana, ki je skoraj v celoti prevzela urejanje in gradnjo javnih prometnih površin, asfaltiranje ter zimsko službo. Na podeželju se je urejanje prometnih, predvsem asfaltiranih poti razvijalo glede na razvoj samih cest in cestnega prometa.

V sklop komunalnih dejavnosti sodi tudi pokopališka dejavnost, ki se je kot občinska komunalna dejavnost razvijala predvsem v mestih. Sprva so bila pokopališča v domeni cerkvenih oblasti in lastnikov zemlje, prevoze in pogrebe pa so opravljali zasebniki kot svojo obrt. Kasneje so dejavnost obrtnikov prevzeli mestni pogrebni zavodi in podjetja. Za razliko od nekaterih drugih je bila ta dejavnost dobro organizirana tudi v manjših slovenskih mestih in na podeželju. Za urejanje pokopališč in mrliških vežic, oskrbo z vodo ter odvoz smeti in odpadkov so skrbele posebne pogrebne službe. (Enciklopedija Slovenije, 216-224)

Opisan razvoj kaže, da je bila komunalna dejavnost v Sloveniji in bivši Jugoslaviji glede na takratne materialne razmere dokaj dobro razvita in organizirana. Deloma so na to vplivale raziskave in pa pravno urejanje tega področja, ki je bilo zelo intenzivno v sredini 20. stoletja. Komunalno področje se je prvič natančneje obravnavalo v okviru stanovanjsko-komunalne dejavnosti, ki je bila najprej opredeljena že v "klasifikaciji dejavnosti" iz leta 1947, ki so jo kasneje nadomestili drugi pravni akti, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju.

#### **5.4. Začetek sistematičnega proučevanja dejavnosti**

Skozi zgodovino se je pokazalo, da je ustrezna komunalna ureditev pogoj za urejeno življenje in bivanje na nekem območju, hkrati pa tudi pogoj za razvoj vseh drugih dejavnosti. Pokazal se je pomen komunalnih dobrin in storitev ter potreba po njihovem nemotenem zagotavljanju, kar je posledično vplivalo na razvoj dejavnosti. Z družbenimi spremembami, kot so naraščanje prebivalstva, razvoj obrti in trgovine in kasneje industrijski način proizvodnje ter pritek delovne sile v mesta, so se povečale tudi potrebe po urejanju razmer na komunalnem področju. Te spremembe so namreč začele postopoma posegati tudi v strukturo samih mestnih naselij. Problem je nastal, ker je spreminjanje in

širjenje mest potekalo prostorsko zelo nekontrolirano, zato so bili tudi pogoji za razvoj komunalnih storitev slabi. Ponekod so se zato razraščala posebna bivalna naselja in četrti z neustreznimi bivalnimi in komunalnimi pogoji (t.i. *slumi*). Znan je primer angleškega socialista in utopista Roberta Owna<sup>20</sup>, ki je pokazal, da obstaja povezava med ustreznimi bivalnimi pogoji in delovno učinkovitostjo. Kot direktor tekstilne tovarne je dal za svoje delavce načrtno zgraditi komunalno urejene stanovanjske kolonije, kar je imelo za posledico ne le izboljšanje njihovih bivanjskih razmer, ampak tudi povečanje delovne uspešnosti ter uspeha podjetja. (Klemenčič, 1997: 49)

Zaradi naraščajočih potreb po urejanju tovrstnih razmer, je vse bolj naraščalo tudi zanimanje strokovne javnosti za to področje. Na začetku 20. stoletja pojavile so se že prve znanstvene raziskave. K njim so mnogo prispevala različna socialna gibanja in reformisti, med katerimi so bili najbolj znani *municipalni socialisti* (Klemenčič, 1997: 4), k nadaljnjim raziskavam pa je veliko prispeval tudi študij o urbanizaciji. Le-ta je največji vzpon doživela že v sredini 19. stoletja, predvsem v zahodni Evropi (Anglija, Francija) in v Združenih državah Amerike. V Parizu so v tem času (v letih 1853-1870) npr. izvajali obsežne rekonstrukcije in prezidave mestnih predelov ter gradili nove ulice in ceste. Med obema vojnoma, še posebej po drugi svetovni vojni, je komunalna dejavnost postajala zaradi razvoja industrije še pomembnejša. Vzbuja je veliko zanimanja in bila pogosto tudi predmet polemik v parlamentih in mestnih svetih, vendar pa se ni povsod obravnavala enako. Tako so jo v Švici smatrali za del občinske uprave, v Nemčiji in Avstriji kot del gospodarstva, v Rusiji pa kot posebno družbeno dejavnost. (Klemenčič, 1997: 5)

## **5.5. Organizacijske oblike komunalne dejavnosti in njihov razvoj**

Ker so največje spremembe v svoji strukturi doživljala mestna naselja, so se tam tudi najprej pojavile zahteve po ureditvi razmer in sicer v tem smislu, da bi dejavnost komunalnega urejanja v naseljih prevzela lokalna oblast (občina).

Sprva je bila komunalna dejavnost, ko je bila še majhnega obsega, nekakšen privesek občinske uprave (pa tudi cerkva oziroma cerkvene gosposke in samostanov). Organizacija komunalne dejavnosti je zato na začetku strogo sledila organiziranosti občinske uprave. Z

---

<sup>20</sup> Robert Owen (1771-1858) je zastopal stališče, da je človek produkt svoje okolice in ga je mogoče poboljšati z izboljšanjem njegovih življenjskih razmer. (Klemenčič, 1997: 49)

razraščanjem dejavnosti, predvsem s prehajanjem na nova področja, kot je čiščenje javnih in prometnih površin in javna razsvetljava, se je komunalna dejavnost začela vse bolj organizirati v posebne poslovne enote, predvsem v t.i. režijske obrate (Zupan, 1994: 12).

Komunalne dejavnosti, ki jih je opravljala občina, so bile organizirane v treh oblikah (Klemenčič, 1997: 125):

- kot posebni uradi občine,
- kot proračunski obrati,
- kot režijski komunalni obrati.

**Posebni uradi občine** so prevladovali predvsem na tistih komunalnih področjih, ki jih štejejo v skupno komunalno porabo, kot je gradnja in vzdrževanje ulic in trgov, parkov in javnih nasadov, kanalizacija, javna razsvetljava in podobno.

**Proračunski obrati** so bili brez poslovne samostojnosti in tesno povezani z občino. Načeljeval jim je občinski pisar ali sam župan, njihovo vzdrževanje pa je potekalo neposredno iz proračunskih sredstev. Plačila za storitve so se odvajala neposredno občinski blagajni. Sčasoma so začeli komunalno dejavnost presojati tudi z bolj ekonomskega vidika, saj je polnjenje občinskega proračuna preko dohodka omenjenih občinskih obratov pritegnilo veliko pozornost in je pomembno vplivalo na nadaljnji razvoj dejavnosti.

**Režijski komunalni obrati** so imeli že določeno samostojnost glede dohodkov in izdatkov, vendar so bili še vedno vezani na občino. Tako proračunski kot režijski komunalni obrati so bili značilni tiste za komunalne dejavnosti, ki sodijo v individualno komunalno porabo (oskrba s pitno vodo, elektriko, plinom, mestni potniški promet). Temeljna značilnost vseh režijskih komunalnih obratov je bila njihova pravna inkorporiranost z občino. V bistvu so bili le 'podaljšana roka' občine, ki so poslovali v njenem imenu in za njen račun. Pojavljali so se predvsem v evropskih državah, med katerimi nosi eno najdaljših tradicij Nemčija, sledijo ji Francija ter ZDA. Skrajni obliki teh obratov sta *čisti režijski komunalni obrat* in *osamosvojeni komunalni obrat*.

Druga industrijska revolucija, katere največja pridobitev je bila električna energija, je še močnejše vplivala na komunalno dejavnost in na komunalno gospodarstvo. Začela se je

obsežna uporaba in distribucija električne energije, ki je vplivala tudi na druga komunalna področja, kot je oskrba z vodo in kanalizacijo (npr. črpalke na električni pogon). Te spremembe so sprožile nova vprašanja o organiziranju komunalne dejavnosti. Oskrba z električno energijo je namreč zahtevala vedno večja sredstva, ki so jih občine vse težje same zagotavljale, zato je prišlo do povezovanja z zasebnim kapitalom. Nastale so nove oblike organizacij - **mešana podjetja**, ki so delovala na podlagi lastnega gospodarskega računa. Ob tem se je pokazalo, da je mogoče komunalno dejavnost voditi tudi na podlagi 'polnega' obračunavanja komunalnih storitev in po tržnih cenah. (Klemenčič, 1997: 127)

Pojav mešanih podjetij je prinesel nekatera nova spoznanja, ki so odločilno vplivala na nadaljnji razvoj komunalne dejavnosti in na njeno osamosvajanje od občine. Glavne ugotovitve so bile naslednje (Klemenčič, 1997: 127):

- *komunalno dejavnost je mogoče razvijati, če ima za to ustrezno kapitalsko podlago;*
- *koristno je, če sodelujejo pri financiranju tudi druga, ne le proračunska sredstva;*
- *da morajo biti na komunalnem področju razvite ustrezne organizacijske oblike;*
- *da se mešano podjetje lahko ustanovi tudi z s soudeležbo večih občin (medobčinsko sodelovanje).*

Razvoj novih organizacijskih oblik je pokazal, da je potrebno pri izvajanju komunalne dejavnosti upoštevati predvsem dvoje:

*" Organizacijska oblika, znotraj katere se izvaja komunalna dejavnost, mora na eni strani težiti k varovanju in izpolnjevanju splošnega družbenega interesa, na drugi strani pa mora biti takšna, da lahko izkazuje ustrezen poslovni uspeh." (Klemenčič, 1997: 127)*

### **5.5.1. Osamosvajanje komunalnih organizacij**

Režijski komunalni obrati so se od proračunskega obrata razlikovali po večji stopnji samostojnosti v poslovanju in so glede na to predstavljali prvo stopnjo osamosvajanja komunalne dejavnosti od občinske uprave. (Klemenčič, 1997: 128) Osamosvajanje obratov je potekalo sorazmerno z obsegom poslovanja: čim večji je postajal obseg njihovega poslovanja in bolj ko se je kazala potreba po njihovem nepretrganem delovanju, bolj so se ti obrati organizacijsko izločevali iz občinske uprave. (Zupan, 1994: 16)

Naslednja stopnja v osamosvajanju je bila reorganizacija režijskih komunalnih obratov v **samostojne komunalne obrate**. Potekala je predvsem v večjih nemških mestih in



predvsem po prvi svetovni vojni. (Zupan, 1994: 16) Oblikovali so se predvsem na tistih komunalnih področjih, ki jih je bilo mogoče opravljati po trgovskih načelih, razvijali pa so se pretežno iz osamosvojenih režijskih obratov. Za delovanje teh obratov je značilna samostojnost v poslovanju, ki se kaže v samem vodstvu obrata, pri evidentiranju premoženja, v lastnem gospodarskem načrtu in pravilih glede notranje organiziranosti ter tudi glede poseganja v poslovanje s strani občine. (Klemenčič, 1997: 135). V pravnem smislu so ti obrati še vedno vezani na občino, vendar pa so poslovno samostojni, kar je velika prednost v primerjavi z režijskimi obrati.

Prednosti delovanja samostojnih komunalnih obratov so se kmalu pokazale tudi drugod v Evropi in so dosegle tudi naše kraje. Prednosti so bile predvsem v večji iniciativi za razvoj komunalne dejavnosti, večji racionalizaciji in strokovnosti v poslovanju ter bolj dolgoročnim analizam glede financiranja. (Zupan, 1994: 17) Pokazalo se je tudi, da osamosvajanje teh obratov razbremenjuje občino njenih nalog pri vodenju in delu z režijskimi komunalnimi obrati, hkrati pa občine tudi nimajo dovolj strokovnega znanja za delovanje na tem področju.

V skladu z razvojem na praktičnem nivoju, je potekalo tudi pravno urejanje tega področja. Pravno ureditev so se najprej dosegle države z že razvitimi določenimi teoretičnimi podlagami (Nemčija, Francija). Tako je Francija na podlagi novele zakona o občinah leta 1926 določila, da so občine (pod nadzorom provincialne državne oblasti) upravičene ustanavljati samostojne komunalne obrate. Nemčija je leta 1938 sprejela *Uredbo o samostojnem obratu*, ki pomeni nek razvojni zaključek v prehodu od režijskega obrata v samostojni obrat. (Zupan, 1994: 17) Na podlagi te uredbe so bila podjetja komunalnega gospodarskega značaja izločena iz uprave.

Pojav samostojnega komunalnega obrata in njegova poslovna samostojnost je pomenila prelom z ozko vezanostjo na občinski proračun. Spremenilo se je tudi vodenje premoženjskega stanja, ki je bilo zasnovano na gospodarskih načelih, na čelu teh obratov pa so se vse bolj krepili gospodarski centri moči. (Zupan, 1994: 18)

Nove oblike izvajanja komunalnih dejavnosti so prinesla dvoje ključnih ugotovitev:

- *da krepitev gospodarskih načinov vodenja prinaša več strokovnosti v delovanje na tem področju in*

- *da komunalna dejavnost postaja čedalje bolj pomembna za delovanje celotnega gospodarstva in da je potrebno kljub temu, da se izvaja v okvirih javne službe, njeno izvajanje čim bolj prilagoditi pravilom gospodarskega poslovanja.*

Razvoj v osamosvajanju komunalnih obratov se je v Evropi in ZDA po drugi svetovni vojni nadaljeval v smeri iskanja še bolj prožnih organizacijskih oblik. Iz tega razvoja so izšle pravno samostojne organizacije - **komunalna podjetja**. (Klemenčič, 1997: 137) Komunalna podjetja so naslednja stopnja v razvoju organizacijskih oblik in so na področju komunalne dejavnosti prva, ki jih lahko označimo za samostojno gospodarsko enoto in s tem samostojno pravno osebo. So finančno neodvisna in niso vezana na organe občine, zato je njihov razvoj v celoti odvisen od gospodarske uspešnosti pri poslovanju.

Razvoj pravno samostojnih organizacijskih oblik je potekal počasi. V nekaterih evropskih državah se oblika samostojnih komunalnih obratov sploh ni uveljavila, temveč je ostala prevladujoča oblika režijski obrat. Izjema je bila t.i. **namenska zveza** (*Zweckverband*), javnopravna komunalna organizacija v Nemčiji, ustanovljena kot obrat z namenom, da za več občin opravlja skupne naloge, npr. skrbi za skupen vodovod. (Klemenčič, 1997: 138)

V ZDA so se - predvsem na področju mestnega potniškega prometa - pojavljale osamosvojene oblike komunalnih podjetij, imenovana **Authority**, ki predstavljajo avtonomna podjetja javnopravnega značaja s svojim lastnim premoženjem, vendar so povezana z mestnim svetom. V Sovjetski zvezi so poleg zavodov in proračunskih obratov obstajala komunalna podjetja - t.i. **komunalni trusti** kot samostojne gospodarske enote, delujoče po gospodarskih načelih, vendar v veliki meri še vedno vezani na občinsko oz. mestno upravo. (Klemenčič, 1997: 139)

Nove razmere, nastale po drugi svetovni vojni, so terjale dinamičnost na vseh področjih. Samostojne komunalne organizacije so predvsem zaradi učinkovitosti težile k vodenju po zgledu zasebnopravnih gospodarskih podjetij. V Nemčiji so se uveljavile t.i. **samostojne družbe**, ki jih pri nas poznamo kot kapitalske družbe. Predvsem za zadnja desetletja 20. stoletja je bilo značilno, da so občine na področju komunalne dejavnosti prevzemale zasebnopravne organizacijske oblike kapitalskih družb, kot sta **delniška družba** in **družba z omejeno odgovornostjo**. (Zupan, 1994: 17)

Po Klemenčičevem mnenju pri preoblikovanju komunalnih obratov v zasebnopravno organizacijsko obliko ne gre za to, da postane komunalni obrat zasebna lastnina, ampak za to, " ... da si komunalni obrat odpre možnosti za večjo ekonomizacijo poslovanja ". (Klemenčič, 1997: 140)

Vpliv občine na družbo, katere delnice so v pretežni lasti občine, se izvaja predvsem preko vodstvenega oz. nadzornega organa družbe in ne več neposredno, preko občinske uprave. Bistvo prehoda na zasebnopravno organizacijsko obliko je torej v tem, da je podjetje vodeno na strokovni in ne politični podlagi, kar omogoča bolj svobodno in samostojnejše uveljavljanje podjetja v gospodarstvu.

Zasebnopravne organizacijske oblike in podjetniški način poslovanja so se na področju komunalne dejavnosti izkazali za uspešne<sup>21</sup>. Javno podjetje mora sicer v prvi vrsti slediti temu, da služi javnim interesom, kar pa naj ne bi izključevalo doseganja dobička, saj je le-ta pogoj za uspešno financiranje, za investicije in uspešno poslovanje podjetja nasploh.

Podobno kot v obdobju druge industrijske revolucije, so se tudi danes občine prisiljene povezovati z zasebnim kapitalom. Vzrok je v hitrem tehnološkem razvoju, ki zahteva nove tehnične zmogljivosti (in večja sredstva) ter v velikih ekoloških zahtevah. Predvsem v novejšem času se na komunalnem področju pojavlja oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, imenovana 'BOT'<sup>22</sup> projekt. To je posebna oblika koncesije, pri kateri gre za izgradnjo novih objektov s sodelovanjem zasebnega sektorja, ki za občino zgradi določen infrastrukturni objekt, z njim določeno obdobje upravlja kot svojo lastnino, po preteku tega obdobja pa objekt prenese na občino ali državo. (Hrovatin, 2002: 63)

## **5.6. Ureditev komunalne dejavnosti v Sloveniji do uveljavitve ZGJS**

Za Slovenijo je značilen specifičen razvoj lokalne samouprave in javnega sektorja, ki sta potekala bolj kot ne ločeno. Medtem ko se je lokalna samouprava pretežno razvijala po vzoru socialističnih držav, je javni sektor že vseboval nekatere značilnosti javnega sektorja razvitih zahodnoevropskih držav. V istem obdobju so tako hkrati koeksistirali elementi iz dveh časovno ločenih faz razvoja. Občinska uprava se je ukvarjala pretežno z

---

<sup>21</sup> Predvsem v Nemčiji je veliko komunalnih obratov prevzelo zasebnopravno organizacijsko obliko. (Klemenčič, 1997: 141)

<sup>22</sup> angl. *Built – Operate – Transfer* ('graditi, obratovati, predati')

državnimi zadevami, razvoj javnega sektorja (kamor sodijo tudi javne službe), pa je bil prepuščen samoupravnim interesnim skupnostim kot paradržavnim organom. (Zupan, 1994: 27)

Glavni razlogi za zastoj v reformah lokalne samouprave so bili ideološke in politične narave in odraz delovanja enostrankarskega sistema z nadzorom celotnega državno-upravnega aparata. Tudi lokalna oblast je bila v mnogočem v celoti podrejena centralni oblasti in komunistični partiji. Tako so bili tudi na lokalnem nivoju v ospredju 'partijska' vprašanja, lokalni interesi in pomembna lokalna gospodarska vprašanja pa potisnjeni v ozadje. Zaradi pomanjkanja demokratičnosti tudi krajevne skupnosti, namenjene lokalni samoupravi in skrbi za dejavnosti na lokalnem nivoju, niso mogle v celoti zaživeti.

V obdobju prve jugoslovanske države, do leta 1945, je bila komunalna dejavnost slabo razvita in zato tudi slabše organizirana. Eden prvih zakonov, ki je zajemal tudi področje komunalnega gospodarstva, je bil **Zakon o občinah** iz leta 1933 in **Zakon o mestnih občinah** iz leta 1934, ki pa sta se v bistvu nanašala le na večja mesta, zato se je tudi komunalna dejavnost razvijala pretežno na urbanih področjih. Na podlagi tega zakona so lahko občine oz. mesta ustanovljale svoja podjetja. Podjetja, ki so opravljala komunalno dejavnost, so bila praviloma organizirana kot režijski komunalni obrati ali kot samostojni komunalni obrati. (Klemenčič, 1997: 144). Zelo opazen je bil pri tem vpliv nemških dežel.

Komunalna podjetja so bila v lasti občine ali mesta in brez pravne samostojnosti. Njihova samostojnost je bila zgolj v pooblastilu (za opravljanje dejavnosti) občine oz. mesta. Podjetja so opravljala dejavnosti, kot so vodovod, kanalizacija, javna razsvetljava, urejanje parkov in javnih nasadov, za kar zasebni sektor večinoma ni bil zainteresiran. Prisoten je bil močan vpliv centralne oblasti, saj je bilo ustanavljanje občinskih oz. mestnih podjetij pod nadzorom države in marsikdaj dolgotrajno zaradi nesoglasij glede finančnih zmogljivosti občine. Tako je bilo ustanovljenih malo komunalnih obratov, kar je imelo za posledico splošno slabo razvitost komunalnega gospodarstva.

Stanje je nekoliko izboljšal **Zakon o ljudskih odborih** iz leta 1946, na podlagi katerega so krajevni ljudski odbori pridobili pristojnost za opravljanje komunalne dejavnosti. Skrbeli so za oskrbo z vodo v naselju, javno razsvetljava, oskrbo z električno energijo, prometne poti, javne parke in nasade in podobno. (Klemenčič, 1997: 146)

Leta 1967 smo dobili **Zakon o komunalnih delovnih organizacijah, ki opravljajo komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena**, s katerim je bilo uveljavljeno *načelo javnosti*, na podlagi katerega so imeli uporabniki komunalnih storitev možnost vpogleda v delo komunalne organizacije, hkrati pa so se ustrezno tudi uredila razmerja med sodelujočimi akterji – komunalnimi podjetji, občino in uporabniki storitev. Samostojno pravno ureditev komunalne dejavnosti smo dobili leta 1975 z **Zakonom o komunalnih organizacijah posebnega družbenega pomena**, s katerim so bile komunalne organizacije izenačene z organizacijami združenega dela na področju gospodarstva. Organizacijska posebnost tega zakona so bili zbori delegatov, ki so odločali o zadevah skupnega odločanja v organizaciji, hkrati pa so bili zastopniki uporabnikov storitev. Komunalna organizacija je bila dolžna zagotavljati storitve vsem občanom pod enakimi pogoji.

Ustava iz leta **1974** je zagotovila oblikovanje t.i. samoupravnih interesnih skupnosti, katerih namen je bil 'zadovoljevanje skupnih interesov in potreb delovnih ljudi'. V skladu s tem so bile za izvajanje komunalne dejavnosti ustanovljene **samoupravne komunalne interesne skupnosti** (krajše komunalne skupnosti). Ustanavljale so se glede na potrebe in interese uporabnikov komunalnih storitev, za eno ali več povezanih dejavnosti (vodovod, kanalizacija,...), za območje posamezne ali več krajevnih skupnosti oz. ene ali več občin. Ustanavljali so jih občani kot 'delovni ljudje' in kot uporabniki komunalnih storitev prek svojih krajevnih skupnosti z namenom skupnega odločanja (o uporabi sredstev za opravljanje dejavnosti, o pogojih in načinu opravljanja dejavnosti, ipd). Kljub tem zagotovitom je občina ohranila pomembne pristojnosti, predvsem glede predpisov o obvezni uporabi komunalnih storitev, prispevkih za izgradnjo določenih komunalnih objektov in naprav in podobno. (Klemenčič, 1997: 152)

Leta 1982 je bil sprejet **Zakon o komunalnih dejavnostih**<sup>23</sup> (ZKD), ki je podrobno uredil vprašanja organizacije, upravljanja in gospodarjenja komunalne dejavnosti, kar je omogočilo njeno pospešeno in poglobljeno uveljavljanje in razvijanje. (Zupan, 1994: 10)

Po tem zakonu so se za *komunalne dejavnosti posebnega družbenega pomena* šteli naslednje dejavnosti (3. in 4. člen ZKD):

---

<sup>23</sup> Zakon o komunalnih dejavnostih (Ur. list SRS, št. 8/82), ki je prenehal veljati z uveljavitvijo ZGJS in Zakona o varstvu okolja.

- oskrba naselij z vodo,
- odvajanje odpadnih in padavinskih voda,
- vzdrževanje čistoče v naseljih (čiščenje javnih površin, odvoz odpadkov, ...),
- urejanje javnih parkov, nasadov, drevoredov, zelenic,
- urejanje javnih parkirišč, dovoznih in peš poti in drugih javnih poti v naselju,
- javna razsvetljava v naselju,
- javni mestni promet,
- urejanje pokopališč in pokopališka dejavnost.

Občina je pod te dejavnosti lahko vključila še katero od drugih dejavnosti, če je menila, da je temeljnega pomena za življenje in delo prebivalcev v občini, ki je ni mogoče zagotavljati na tržni način. Kot take so se lahko določile dejavnosti urejanja ulic in cest v mestih ter mestnih naseljih, dejavnosti s področja oskrbe s toplotno energijo in plinom in dejavnosti čiščenja kurilnih naprav<sup>24</sup>. Oskrba s plinom in s toplotno energijo iz omrežja (plinovod in toplovod) sta bili po ZKD izbirni gospodarski javni službi.

## 5.7. Ureditev komunalne dejavnosti po letu 1993

Po osamosvojitvi Slovenije so bile samoupravne interesne skupnosti ukinjene, s čemer je odgovornost za razvoj javnega sektorja pripadla (novooblikovanim) lokalnim skupnostim. Občina kot temeljna lokalna samoupravna skupnost se je znašla pred velikim izzivom, saj izkušenj s tega področja ni imela, ker je dotlej pretežno izvajala le državne naloge.

Za uresničevanje te nove naloge so se občine usmerile predvsem na dvoje: na oblikovanje svoje davčne politike in na določanje cen izvajalcem javnih služb, kar je bilo predvsem posledica pomanjkanja ustreznih predpisov s tega področja in pa družbeno-ekonomskih razmer. Ob reformi sistema se je pri nas pojavila tudi usmeritev oz. mislenost, da javne dobrine zagotavljajo predvsem javna podjetja in javni zavodi in ne država oz. lokalna skupnost. (Rankov, 1998: 17) Ta usmeritev se je precej utrdila tudi v praksi in je bolj kot ne upočasnjevala razvoj novih reform.

---

<sup>24</sup> Po Zakonu o cestah (Ur. list SRS, št. 2/88), Zakonu o energetskega gospodarstvu (Ur. list SRS, št. 33/81 in 29/86) in Zakonu o dimnikarski službi (Ur. list SRS, št. 16/74).

### 5.7.1. Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS)

Družbeno-ekonomske spremembe in začetek prilaganja evropskim pravnim tokovom so pripeljali do sprejetja množice zakonskih aktov in predpisov v zvezi z delovanjem lokalne samouprave in razvojem javnega sektorja. Leta 1993 je bil sprejet eden od najpomembnejših zakonov s tega področja - **Zakon o gospodarskih javnih službah** (v nadaljevanju ZGJS). Pri sprejetju le-tega so bile že upoštevane nekatere evropske smernice, predvsem *Evropska listina o lokalni samoupravi*, ki v 3. členu določa:

*" Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. "* V 4. členu pa listina določa, da se *" temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določijo v ustavi ali v zakonu "*.

Na podlagi teh določil so lokalne skupnosti dobile pristojnosti za odločanje o lokalnih javnih zadevah, torej tudi o oblikah in načinu zagotavljanja materialnih javnih dobrin na komunalnem področju.

Z novo zakonodajo so se *dejavnosti posebnega družbenega pomena* 'preimenovali' v javne službe (prehodna določba 68. člena ZGJS). V skladu s prestrukturiranjem gospodarstva se je ločil tudi gospodarski in negospodarski značaj dejavnosti, temu ustrezno pa tudi javne službe. ZGJS je postavil temelje za ureditev gospodarskih javnih služb, Zakon o zavodih pa za ureditev negospodarskih javnih služb.

Ker je bilo področje gospodarskih javnih služb obširneje obdelano že v četrtem poglavju, na tem mestu navajam zgolj najpomembnejše elemente zakona.

ZGJS določa režim izvajanja gospodarskih javnih služb, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine. Gospodarske javne službe so organizirane na dveh ravneh - na republiški in lokalni, glede na obveznost izvajanja pa se delijo na obvezne in izbirne javne službe. Obvezne gospodarske javne službe določi država z zakonom, izbirne pa lokalna skupnost z odlokom. ZGJS je predvidel pet organizacijskih oblik oz. načinov, znotraj katerih se opravljajo dejavnosti, ki so določene kot javne službe. Zakon ni določil konkretno, katere dejavnosti sodijo med gospodarske javne službe, je pa v svojem 2. členu določil, da se posamezne gospodarske javne službe opredelijo s področnimi zakoni.

Področje komunalnega gospodarstva in dejavnosti je uredil Zakon o varstvu okolja, ki ga predstavljam v nadaljevanju.

### 5.7.2. Zakon o varstvu okolja (ZVO)

Leta 1993 je bil sprejet prvi **Zakon o varstvu okolja**<sup>25</sup> (v nadaljevanju ZVO), ki je na novo uredil področje komunalnega gospodarstva. Prinesel je bistvene spremembe tako glede opredelitve kot glede organiziranosti komunalne dejavnosti. Z uveljavitvijo tega zakona so namreč dejavnosti posebnega družbenega pomena na področjih t.i. materialne infrastrukture, ki jih je prej urejal ZKD, postale gospodarske javne službe varstva okolja.

Kot **obvezne državne gospodarske javne službe** je ZVO v 25. členu opredelil *obvezne republiške gospodarske javne službe na področju ravnanja z odpadki*. Mednje sodijo službe zbiranja, razvrščanja, skladiščenja in prevažanja radioaktivnih in drugih nevarnih, rizičnih in škodljivih odpadkov, službe, ki se ukvarjajo z uničevanjem teh odpadkov ter komunalnih odpadkov ter službe odlaganja preostankov teh odpadkov. Področje ravnanja z odpadki (zbiranje in odvažanje odpadkov) je sicer po 21. členu ZLS izvirna naloga občine; kljub temu jih ZVO uvršča med javne službe na državni ravni.

ZVO je eden redkih zakonov, ki je izrecno določil, katere dejavnosti se štejejo za lokalne gospodarske javne službe. Lokalne gospodarske javne službe varstva okolja sodijo med najpomembnejše funkcije vsake občine, mednje pa sodijo, kot bomo videli, dejavnosti, ki so pretežno komunalnega značaja.

ZVO je določil konkretne dejavnosti, ki se izvajajo kot **obvezne lokalne gospodarske javne službe** na tem področju. Mednje sodijo naslednje dejavnosti:

- **oskrba s pitno vodo,**
- **odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,**
- **ravnanje s komunalnimi odpadki,**
- **odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,**
- **javna snaga in čiščenje javnih površin,**

---

<sup>25</sup> Zakon o varstvu okolja (Ur. list RS, št. 32/93)



- **urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,**
- *pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka*<sup>26</sup>.

Pod obvezne gospodarske javne službe sodijo tudi dejavnosti, ki so kot obvezne javne službe določene v posameznih zakonih<sup>27</sup>:

- gasilska služba,
- urejanje stavbnih zemljišč,
- upravljanje občinskih stanovanj,
- upravljanje občinskih kategoriziranih cest.

Za vse navedene obvezne lokalne javne službe in pa intervencijske službe zaščite in reševanja<sup>28</sup> velja, da jih samostojno, neposredno in obvezno zagotavlja občina. V primeru, da te niso zagotovljene na tak način, jih mora zagotoviti država. Način zagotovitve določi Vlada z aktom, izvrši pa ga ministrstvo. Občina je glede tega pod nekakšno 'prisilno upravo', saj se ta prisilnost lahko uporabi vselej, kadar bi bilo ogroženo nemoteno zagotavljanje javnih dobrin, saj jih najprej dolžna zagotavljati občina. (Čebulj v Vlaj, 1998: 300) Takšno poseganje države v izvajanje lokalnih javnih služb pa je po drugi strani potrebno, saj mora biti po zakonu izvajanje javnih služb usklajeno na širšem območju države, to pa se dosega le z doslednim izvajanjem na lokalni ravni.

**Izbirne lokalne gospodarske javne službe** opredeli občina z odlokom. Uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo v okviru teh služb ni obvezna, če zakon ali predpis s tega področja za posamezne primere ne določa drugače. Sicer pa v praksi ni nikjer povsem jasne opredelitve, katere javne službe so izbirne. Kljub temu med izbirnimi lokalnimi gospodarskimi javnimi službami najpogosteje najdemo naslednje dejavnosti (Hrovatin, 2002: 47):

- **urejanje in vzdrževanje pokopališč,**
- **pogrebne storitve,**
- **vzdrževanje javne razsvetljave,**

<sup>26</sup> Po Zakonu o varstvu okolja (2004) ni več obvezna lokalna, temveč obvezna državna javna služba

<sup>27</sup> V Zakonu o gasilstvu (Ur. list RS, št. 71/93, 1/95, 28/95, 73/97 in 28/00), Zakonu o stavbnih zemljiščih (Ur. list RS, št. 44/97), Stanovanjskem zakonu (Ur. list RS, št. 18/91) in v Zakonu o cestah (Ur. list SRS, št. 38/81)

<sup>28</sup> Intervencijske službe zaščite in reševanja po novem zakonu o varstvu okolja (2004) sodijo med obvezne državne gospodarske javne službe.

- **urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in občinskih cest,**
- **zimski služba,**
- **urejanje prometne signalizacije.**

V primerjavi z prejšnjim zakonom, ki je urejal komunalno dejavnost (glej ZKD, stran 44), je ZVO ohranil večino dejavnosti iz prejšnjega zakona, vendar jih je uredil podrobneje, saj je določil raven njihovega izvajanja ter obveznost oz. izbirnost izvajanja.

Leta 2004 je bil sprejet nov **Zakon o varstvu okolja**<sup>29</sup> (v nadaljevanju ZVO-1), ki je v grobem glede opredelitve javnih služb podoben prejšnjemu, je pa precej bolj obsežen, saj vsebuje kar 199 členov (prejšnji 112), dodaja in opredeljuje pa tudi nekatere nove 'okoljske' pojme. Precej pozornosti novi zakon namenja informiranju javnosti glede varstva okolja, načrtom in programom v zvezi s tem, vplivom in posegom v okolje in morebitnim ukrepom ter različnim ekonomskim instrumentom za zmanjševanje obremenjevanja okolja.

V **tabeli 1** sem primerjala oba zakona in izpostavila člena, ki se nanašata na obvezne javne službe varstva okolja na državni in lokalni ravni. **Javne službe varstva okolja** iz 3. poglavja starega zakona so v novem zakonu zajete v 7. poglavju kot **obvezne gospodarske javne službe varstva okolja**. Glede gospodarskih javnih služb, ki jih izvaja država, je novi zakon precej bolj podroben, državne naloge na področju ravnanja z odpadki pa številčnejše, kar je razvidno iz tabele. Nekatere dejavnosti, ki so prej sodile pod obvezne lokalne javne službe (čiščenje kurilnih naprav oz. dimnikarska služba) po novem zakonu niso več v pristojnosti občine, temveč države in sodijo med obvezne *državne gospodarske javne službe*. Obveznih lokalnih javnih služb je tako po novem manj, tudi zato, ker so nekatere dejavnosti združene med seboj. *Dejavnosti javne snage in čiščenja javnih površin ter urejanje javnih poti* sta združeni v dejavnost *urejanje in čiščenje javnih površin* (glej točka 5 in 6 ZVO in točka 6 ZVO-1 v tabeli 1).

Dejavnosti, ki so bile prej opredeljene v 1. odstavku 25. člena (republiške javne službe), novi zakon ne vsebuje več, saj je ZVO predvidel, da se določijo s področnimi zakoni. Gre za *službe varstva gozdov, kmetijskih zemljišč, voda, vodnega režima in drugih*

---

<sup>29</sup> Zakon o varstvu okolja – ZVO-1 (Ur. list RS, št. 41/2004)

*naravnih virov, intervencijske službe zaščite in reševanja in druge javne službe varstva okolja.*

Novi zakon tudi ne vsebuje več določbe iz 26. člena starega zakona, ki je pooblaščal državo, da zagotovi izvajanje obveznih lokalnih javnih služb v primeru, da to ne zagotovi občina, kar pomeni, da gre izvajanje lokalnih javnih služb bolj odločno v smeri izvajanja 21. člena ZLS (lokalne naloge kot izvirne naloge občine).

Pod tabelo 1 za lažje razumevanje navajam opombe, ki se nanašajo na izvajanje *obveznih lokalnih (občinskih) javnih služb varstva okolja* glede na oba zakona in razlike med njima.

Na področju izvajanja gospodarskih javnih služb varstva okolja je v zadnjih letih zaznati nekatere premike. Odločneje so se začele uveljavljati nove oblike in tržna načela delovanja. Gre za krepitev oblik sodelovanja z zasebnim sektorjem, predvsem s prenosom javnih služb v izvajanje zasebnim subjektom in podeljevanje koncesij. Kljub temu ta proces poteka počasi, saj je za slovenski javni sektor značilno, da ga pogosto obvladujejo posamezni gospodarski subjekti in si ustvarjajo monopol. V Sloveniji so imele in še imajo javne službe velik pomen, ker je velik del premoženja, namenjenega za izvajanje javnih služb na področju gospodarstva, še vedno v državni lasti. Ivanjko (2003: 12) navaja, da je Evropa takšno stanje presegla že v 70. in 80. letih prejšnjega stoletja, ko je prišlo do " *privatizacije, liberalizacije in deregulacije gospodarskega javnega sektorja* ". V Evropi je zaznati tudi težnje, da se izvajalci gospodarskih javnih služb vse bolj vključujejo v tržna razmerja in umikajo iz državne uprave. Izvajalci gospodarskih javnih služb so namreč hkrati del gospodarstva, na drugi strani pa stopajo v posebne pravno urejene odnose z uporabniki in državnimi organi, zato so tudi del državne uprave. (Janson v Ivanjko, 2003: 4).

Sicer pa je v Sloveniji že moč zaznati nekatere težnje po privatizaciji in komercializaciji dejavnosti, ki se izvajajo v okviru gospodarskih javnih služb, predvsem na področju energetike, železnic in poštnih storitev. (Ivanjko, 2003: 13)

**Tabela 1: Pregled gospodarskih javnih služb varstva okolja po starem in novem zakonu**

<b>Zakon o varstvu okolja (1993)</b>	<b>Zakon o varstvu okolja (2004)</b>
<u>Javne službe varstva okolja</u>	<u>Obvezne gospodarske javne službe varstva okolja</u>
<p>Obvezne <b>republiške</b> javne službe na področju ravnanja z odpadki – 25. člen</p> <hr/> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. službe zbiranja, razvrščanja, skladiščenja in prevažanja radioaktivnih in določenih vrst nevarnih visokokaloričnih organskih, drugih organskih, anorganskih, bolnišničnih, klavničnih odpadkov, kužnega materiala živalskega porekla in določenih vrst odpadkov plastike, gume, biomase ter gradbenih odpadkov,</li> <li>2. službe iniceracije, imobilizacije, kompostiranja in drugega uničevanja odpadkov iz 1. točke tega odstavka ter komunalnih odpadkov,</li> <li>3. službe odlaganja preostankov odpadkov iz 1. in 2. točke.</li> </ol>	<p>Obvezne <b>državne</b> gospodarske javne službe varstva okolja - 148. člen</p> <hr/> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ravnanje z radioaktivnimi odpadki in njihovo odlaganje,</li> <li>2. sežiganje komunalnih odpadkov,</li> <li>3. ravnanje z živalskimi odpadki, ki so po predpisih na področju veterinarstva stranski živalski proizvodi kategorije 1 in 2,</li> <li>4. zbiranje, predelava ali odstranjevanje določenih vrst drugih odpadkov,</li> <li>5. izvajanje meritev, pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja in učinkovite rabe energije, varstva človekovega zdravja in varstva pred požarom</li> <li>6. monitoring hidroloških erozijskih, geoloških, seizmoloških ter drugih geofizikalnih pojavov in monitoring stanja okolja.</li> </ol>
<p>Obvezne <b>lokalne</b> javne službe* – 26. člen</p> <hr/> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. oskrba s pitno vodo,</li> <li>2. odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,</li> <li>3. ravnanje s komunalnimi odpadki,</li> <li>4. odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,</li> <li>5. javna snaga in čiščenje javnih površin,</li> <li>6. pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka.</li> </ol>	<p>Obvezne <b>občinske</b> gospodarske javne službe varstva okolja** – 149. člen</p> <hr/> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. oskrba s pitno vodo,</li> <li>2. odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,</li> <li>3. zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov,</li> <li>4. odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov,</li> <li>5. urejanje in čiščenje javnih površin.</li> </ol>

*Opombe:*

\*Navedene javne službe ter intervencijske službe zaščite in reševanja, določene s posebnim zakonom, samostojno, neposredno in obvezno zagotavlja občina, širša lokalna skupnost oz. se zagotavljajo skupno za več občin. (2. odst. 26. člena)

\*\*Občina zagotovi izvajanje navedenih javnih služb skladno s predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe (4. odst. 149. člena)

## 5.8. NOMENKLATURA KOMUNALNE DEJAVNOSTI

Ker nimamo povsem enotne opredelitve komunalne dejavnosti, se postavlja tudi vprašanje vzpostavljanja ustrezne klasifikacije oz. odločanje o tem, katere dejavnosti sploh šteti med komunalne. Nekatere imajo že po tradiciji komunalni značaj (npr. oskrba s pitno vodo, kanalizacija), medtem ko je pri drugih, še posebej pri tistih, pri katerih kot izvajalec nastopa zasebni sektor, to lahko težavno. Klemenčič (1997: 23) pri tem navaja: " *Da se določena dejavnost šteje za komunalno, mora ustrezati kriterijem komunalne dejavnosti, pri čemer obstaja določen dogovor. Če je ta dogovor oblastno določen, gre za nomenklaturu komunalne dejavnosti.*"

Razlogi, zakaj sploh uvajati klasifikacijo, so naslednji (Klemenčič, 1997: 23):

- *posamezne komunalne dejavnosti se razlikujejo med seboj po tehnološkem postopku;*
- *obstajajo tudi razlike v komunalnih proizvodih in storitvah, kar je potrebno upoštevati pri komunalni politiki občine;*
- *komunalne dejavnosti imajo bolj ali manj monopolni položaj, zato je ustrezno evidentiranje in statistično spremljanje še toliko bolj pomembno.*

Prva nomenklatura (klasifikacija) dejavnosti (ter s tem tudi nomenklatura komunalne dejavnosti) je bila sprejeta že leta 1947 in je bila prva povojna **začasna klasifikacija dejavnosti**. Izdala jo je Zvezna planska komisija za potrebe statistike in planiranja in je temeljila na dekadnem sistemu. Pod osmo dejavnostjo je ta nomenklatura obsegala tudi *stanovanjsko - komunalno dejavnost*, ki je obsegala tri veje:

- upravljanje javnih zgradb,
- upravljanje stanovanjskih stavb in
- vzdrževanje in eksploatacija komunalnega gospodarstva. (Klemenčič, 1997: 24)

Ta klasifikacija se je kljub kritikam uporabljala vse do leta 1962, ko je stopila v veljavo nova, t.i. **nomenklatura za razvrščanje gospodarskih in drugih organizacij ter državnih organov po dejavnosti**, ki je z nekaterimi spremembami ostala v veljavi do leta 1976. Z razvojem so naraščale potrebe po nadaljnem členjenju dejavnosti, zato dekadni sistem razvrščanja ni več ustrezal. Leta 1976 smo naposled dobili **Enotno klasifikacijo**

**dejavnosti**<sup>30</sup> (EKD), s katero je bilo rešeno vprašanje, kako daleč ekonomsko razčleniti 'aktivnost družbe' po dejavnostih (Meglen, 1995). Omenjena klasifikacija je vzpostavila nov sistem členitve dejavnosti in sicer je bila to četvorna členitev (na nazive, panoge, skupine in podskupine), kot je prikazano v tabeli **priloge A** (*Struktura EKD*). Nazivov je bilo 14 in so bila označena z dvema šifram (npr. 01 za dejavnost industrija in rudarstvo, 10 pa za stanovanjsko-komunalne dejavnosti), panogo so označevale prve štiri številke, skupino dejavnosti prvih pet števil, podskupino pa prvih šest števil. To ponazarja tabela **priloge B**, ki prikazuje strukturo *stanovanjsko-komunalne dejavnosti* in njeno členitev na panoge, skupine in podskupine. Komunalne dejavnosti kot tretja panoga v celotni strukturi *stanovanjsko-komunalne dejavnosti* so imele šifro 1003, členile so se še na 6 skupin (označene s poudarjeno pisavo) in 7 podskupin, kot prikazuje tabela priloge B.

Enotna klasifikacija dejavnosti je temeljila na funkcionalnem in institucionalnem načelu ter načelu materialne proizvodnje<sup>31</sup>. Po **funkcionalnem načelu** se uvršča v neko dejavnost tista dejavnost, ki ustreza svojemu pojmu, nalogi, funkciji<sup>32</sup>, medtem ko **institucionalni kriterij** razvrščanja pomeni, da so poslovni subjekti, ki sicer opravljajo istovrstno dejavnost, razvrščeni v različne podskupine dejavnosti ne glede na njihovo pravno organizacijsko obliko. (Meglen, 1995)

Posamezne države so uporabljale različne klasifikacije dejavnosti, kar je onemogočalo neposredne primerjave podatkov med njimi. Največja pomanjkljivost EKD je bila že v njeni osnovi in omenjenih načelih. Značilnost EKD so bile številne členitve, povzete po metodologiji sovjetskega planiranja, zato EKD ni bila mednarodno primerljiva. Kljub kasnejšim dopolnitvam je EKD vseskozi ohranjala " pečat institucionalnih rešitev družbene ureditve v obdobju, v katerem je bila predpisana" . (Meglen, 1995)

Prvo veliko spremembo v klasifikaciji dejavnosti sta prinesla ZGJS in ZVO leta 1993, ki sta na novo opredelila dejavnosti na komunalnem področju, s čemer se je bistveno spremenila tudi klasifikacija teh dejavnosti.

Problem, ki se pojavlja pri komunalni dejavnosti je problem opredelitve oz. vprašanje zajetja dejavnosti, zato je enotna klasifikacija dejavnosti toliko težja.

---

<sup>30</sup> EKD je temeljila na Zakonu o enotni klasifikaciji dejavnosti (Ur. l. SFRJ, št. 6/76), ki je veljal do leta 1995.

<sup>31</sup> Proizvodne dejavnosti so tiste, katerih rezultat se pokaže v materialni obliki (v obliki proizvodov in storitev).

<sup>32</sup> Nasprotno temu je načelo resornosti, po katerem se razvrščajo dejavnosti glede na to, v kateri resor jih je mogoče uvrstiti - v industrijo, gradbeništvo, ipd. (Klemenčič, 1997: 27)

### 5.8.1. Standardna klasifikacija dejavnosti (SKD)

Leta 1994 je vlada sprejela *Uredbo o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije dejavnosti*. Ta klasifikacija predstavlja obvezen nacionalni standard in se uporablja pri zbiranju, evidentiranju, analiziranju in posredovanju na ekonomskem, demografskem, socialnem področju ter na področju okolja in naravnih virov. (Klemenčič, 1997: 32) Uporablja se tudi za določanje dejavnosti in razvrščanje poslovnih subjektov in njihovih delov za potrebe različnih uradnih in administrativnih zbirk podatkov ter za potrebe statistike v državnem in mednarodnem merilu, v katerih se uporablja od začetka leta 1995, za statistične namene pa od leta 1997 naprej.

SKD je (v primerjavi z EKD) mednarodno primerljiva klasifikacija, saj temelji na statistični klasifikaciji ekonomskih aktivnosti - NACE<sup>33</sup>, ki je od leta 1991 obvezen statistični standard EU, hkrati pa je primerljiva tudi z mednarodno klasifikacijo dejavnosti organizacije Združenih narodov - ISIC<sup>34</sup>.

Standardna klasifikacija je razdeljena na 17 področij (opredeljena z eno črko), 16 podpodročij (dve črki), 60 oddelkov (opredeljeni z dvema numeričnima šiframa), 221 skupin (opredeljena s trimestno šifro), 502 razreda (štirimestna šifra) in 565 podrazredov (opredeljeni s pet- oz. šestmestno šifro).

Navedena razdelitev je razvidna tudi iz tabele v **priloge C**, ki prikazuje razvrstitev komunalnih dejavnosti po stari in novi klasifikaciji. Iz omenjene tabele lahko razberemo, da je nova klasifikacija komunalnih dejavnosti drugačna od razvrstitve po EKD ter da nekatere komunalne dejavnosti po EKD v novi klasifikaciji sploh nimajo primerjave. To velja za področje *vodnega gospodarstva*, *stanovanjsko komunalno dejavnost* ter *urejanje naselja in prostora*, ki so bila prej zajeta pod šifro 10, SKD pa jih sedaj zajema v kar šest različnih področij s pripadajočimi oznakami in šiframi in sicer:

- kmetijstvo, lov, gozdarstvo (oznaka A),
- oskrba z električno energijo, plinom in vodo (E),
- gradbeništvo (F),
- promet, skladiščenje in zveze (I),

---

<sup>33</sup> NACE – "Nomenclature statistique des activites economiques dans la Communuaute europene"

<sup>34</sup> ISIC – "International Standard Industrial Clasification"

- nepremičnine, najem in druge poslovne storitve (K) ter
- druge javne, skupne in osebne storitve (O).

*(Vir: Standardna klasifikacija dejavnosti 2002, SURS)*

Podobno kot za komunalne dejavnosti lahko iščemo primerjave tudi za druga področja, na primer za trgovino, gostinstvo, turizem in druge.

V skladu s standardno klasifikacijo dejavnosti je bil leta 1995 sprejet tudi *Zakon o poslovnem registru Slovenije*, ki predstavlja osnovno bazo podatkov o vseh poslovnih subjektih in njihovih enotah s sedežem na območju republike Slovenije, ki opravljajo pridobitno ali nepridobitno dejavnost. Njihovo razvrščanje ter vodenje in vzdrževanje registra opravlja Zavod Republike Slovenije za statistiko.

## **5.9. FINANCIRANJE KOMUNALNE DEJAVNOSTI**

Pri opravljanju komunalne dejavnosti gre za delo in uporabo materialnih sredstev, zaradi česar nastajajo določeni stroški. " *Kako pokrivati te stroške, je vprašanje financiranja komunalne dejavnosti oziroma komunalnega gospodarstva.* " (Klemenčič, 1997: 291)

Komunalni proizvodi in storitve se zagotavljajo v različnem obsegu in odvisno od potreb, vendar se morajo kot javne dobrine zagotavljati nepretrgoma, saj predstavljajo osnovne materialne pogoje življenja v naselju. Prvi pogoj za uporabo in izmenjavo teh storitev je ustrezno razvit trg. Financiranje komunalne dejavnosti je odvisno tudi od oblike, znotraj katere se dejavnost izvaja, še posebej v primeru tržne strukture, kot je monopol, ki je za komunalne organizacije še posebej značilen. Organizacijske oblike izvajanja (komunalne) dejavnosti naj bi glede na trende v sodobni družbi vse bolj sledile gospodarskim načelom poslovanja in v skladu s tem naj bi se tudi vse bolj samostojno financirale.

Glede financiranja komunalne dejavnosti je potrebno razlikovati med dejavnostmi v okviru individualne in skupne komunalne porabe.

**Individualna komunalna poraba** je uporaba komunalnih proizvodov in storitev, ki je izmerljiva in je mogoče obračunati porabljeno količino. Zaračunava se individualnim



uporabnikom (fizičnim oz. pravnim osebam) ali skupini uporabnikov, ki plačujejo ceno proizvoda ali storitve, ki je lahko v obliki tarife, takse, nadomestila, povračila, ... .

**Skupna komunalna poraba** pa je poraba, ki se je posameznim uporabnikom ne da določiti oz. njihova poraba ni izmerljiva in se obračunava neki širši skupnosti oz. organizaciji uporabnikov.

Po Zakonu o varstvu okolja (tako novem kot starem), se na področju obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb, ki so našteje spodaj, zaračunavajo tako storitve individualne kot skupne komunalne porabe in sicer (Hrovatin, 2002: 66):

- oskrba s pitno vodo (*individualna komunalna poraba*),
- odvajanje in čiščenje komunalnih voda (*individualna komunalna poraba*) in padavinskih voda (*skupna komunalna poraba*),
- ravnanje s komunalnimi odpadki oz. zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov (*individualna komunalna poraba*),
- odlaganje ostankov (oz. predelava ali odstranjevanje) komunalnih odpadkov (*individualna komunalna poraba*),
- javna snaga in čiščenje javnih površin (*skupna komunalna poraba*),
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin (*skupna komunalna poraba*),
- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka (*skupna komunalna poraba*).

Glede financiranja dejavnosti skupne komunalne porabe je potrebno izhajati iz 60. člena ZGJS, ki določa, da se iz sredstev proračuna financirajo tiste gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporaba ni izmerljiva. Na podlagi tega člena torej lahko opredelimo, katere dejavnosti se štejejo za dejavnosti skupne komunalne porabe in katere ne. Te dejavnosti morajo biti opredeljene po ZVO, ki ureja lokalne gospodarske javne službe in ki predstavljajo pretežno komunalne dejavnosti. Za te dejavnosti (torej obvezne lokalne javne službe), se proračunsko financiranje razmeji med državo in lokalno skupnostjo, na način, ki ga določa zakon.

Poleg proračuna se gospodarske javne službe financirajo še s ceno javnih dobrin in drugimi viri, ki jih za komunalne dejavnosti določi občina z odlokom oz. za obvezne javne službe država z zakonom. Ti viri so predvsem prihodki občine od premoženja,

lokalni davki in posojila, medtem ko poseben vir predstavljajo investicije zasebnega kapitala, povezane s pridobitvijo koncesije, ki so lahko tudi v obliki tujih vlaganj.

Poleg omenjenih virov se komunalne dejavnosti financirajo še s **kredit** in **tujimi viri**. Poseben pomen ima Ekološki razvojni sklad kot finančna institucija, ki na podlagi javnih razpisov za posamezne namene nudi kredite (npr. razpis za kreditiranje programa 'zmanjšanje onesnaževanja zraka'). Tuja finančna sredstva kot vir financiranja so predvidena v deležu 15 %. Gre za obliko nepovratnih sredstev v okviru treh programov in sicer iz programa PHARE, kohezijskih skladov EU in strukturnih skladov EU.

Iz zgornjih navedb izhaja, da se *dejavnosti skupne komunalne porabe* (npr. urejanje in čiščenje javnih površin, odvajanje padavinskih voda), financirajo iz proračunskih sredstev, posojil, tujih vlaganj, lokalnih davkov in zasebnih investicij, *dejavnosti individualne komunalne porabe* (npr. oskrba s pitno vodo in zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov), pa večinoma s ceno javnih dobrin (komunalnih proizvodov in storitev).

### **5.9.1. Oblikovanje cen komunalnih storitev**

V splošnem naj bi se cene komunalnih storitev oblikovale tako, da se pokrijejo stroški obratovanja, dobiček pa se namenja za reprodukcijo, ki pa nikakor ne sme ogroziti temeljnega cilja komunalne dejavnosti, to je zagotavljanje osnovnih materialnih pogojev za življenje v naselju. (Klemenčič, 1997: 51)

Cene je pri nas potrebno spreminjati iz dveh razlogov. Prvič, ker so bile v preteklosti prenizke in se morajo spreminjati zaradi pokrivanja stroškov, po drugi strani pa jih je potrebno prilagajati inflaciji. Temelji za oblikovanje cen so podani v ZGJS, ki določa subvencioniranje cen iz proračuna ter njihovo diferenciranje po skupini uporabnikov, predpisovanje davkov, financiranje preko posojil, tujih vlaganj in kreditov.

Pri oblikovanju cen komunalnih proizvodov in storitev moramo v prvi vrsti upoštevati značilnosti posamezne dejavnosti, kot drugo pa, da gre za oblikovanje cen v dejavnostih, ki se zaradi naravnih pogojev ali na podlagi sprejetih predpisov, opravljajo v obliki monopola. Urejanje tega področja je bilo zato vedno prepleteno z najrazličnejšimi omejitvami. Vselej se pojavljajo vprašanja o tem, kdo ima pristojnost odločanja o cenah,

katere kriterije uporabljati pri ugotavljanju t.i. 'primerne' cene, ali naj uporabniki v celoti krijejo stroške opravljanja dejavnosti, kako subvencionirati posamezne uporabnike, prilagajanje cen storitev inflaciji in podobno. (Hrovatin, 2002: 31)

Glede na razlikovanje med individualno in skupno komunalno porabo, so razlike tudi v oblikovanju cen. Pri storitvah individualne porabe je možno določiti uporabnika in izračunati porabljeno količino, pri storitvah skupne komunalne porabe pa to ni možno. Merila za financiranje te porabe so odvisna od mnogih dejavnikov - naravnih pogojev, obstoječih zmogljivosti, potreb po storitvah, od vzdrževanja zmogljivosti in podobno.

Cene komunalnih storitev pri nas redkokje pokrivajo celotne stroške, vključno s stroški investicij. Podjetja, ki izvajajo gospodarske javne službe, večinoma uspejo pokrivati zgolj tekoče stroške, zato je problem že v zagotavljanju sredstev za enostavno reprodukcijo, kaj šele sredstev za razširjeno reprodukcijo. Že v preteklosti se je zato uveljavila praksa zagotavljanja dodatnih sredstev z uvajanjem posebnih prispevkov, taks ali drugih posebnih dajatev k cenam. Tako so bile leta 1996 (kot nekakšno nadomestilo za samoprispevke občanov) uvedene takse (republiška taksa za onesnaženo vodo in nekaj občinskih taks), večinoma zaradi zamrznitve cen komunalnih storitev. Trenutno sta obračunavata dve taksi in sicer *taksa za obremenjevanje vode* in *taksa za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov*. Uvedba taks je bila po NPVO mišljena kot prehodni ukrep, pobirale pa naj bi se, dokler se stanje okolja ne izboljša. (Hrovatin, 2002: 71)

### **5.9.2. Regulacija cen komunalnih storitev**

Po ekonomski teoriji je možno največjo učinkovitost doseči v pogojih popolne konkurence, torej tam, kjer država ne posega v delovanje trga. Ker pa se v realnosti pojavljajo nepopolne tržne strukture, kot sta npr. monopol in oligopol, je nujna regulacija države, za kar obstaja več razlogov. (Hrovatin, 2002: 31)

Cenovna regulacija je eden od glavnih mehanizmov nadzora države. Njena glavna naloga je, da uresniči maksimalno alokacijsko ekonomsko učinkovitost<sup>35</sup>. (Hrovatin, 2002: 31)

---

<sup>35</sup> Ekonomska učinkovitost je dosežena takrat, ko s spreminjanjem cene ali količine proizvodnje ni možno povečati ekonomske učinkovitosti tako, da bi se z izboljšanjem položaja ene družbene skupine ali posameznika hkrati poslabšal položaj druge družbene skupine. (Hrovatin, 2002: 31)

Poleg ekonomskih razlogov pa obstajajo tudi socialni razlogi za nadzor nad cenami. Na področju komunalnega gospodarstva je nadzor nad cenami še toliko bolj nujen, saj so komunalne dobrine in storitve nujno potrebne za življenje in razvoj, ki se zagotavljajo kot javne dobrine in morajo biti na voljo vsem uporabnikom pod enakimi pogoji in po primerni ceni. Država ima moč in mehanizme, da z ustreznimi predpisi to lahko zagotovi.

Iz navedenih razlogov se cene za uporabo javnih dobrin ne oblikujejo prosto, temveč na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti (2. odstavek 59. člena ZGJS). To velja tudi za cene komunalnih storitev. Izvajalci lokalne javne službe pogosto nastopajo tudi kot edini ponudnik storitev na svojem območju, zato prihaja do oblikovanja monopolnih cen. Posledica tega je, da imajo lokalne gospodarske javne službe večinoma značaj naravnih monopolov. (Hrovatin, 2002: 159). Namen regulacije cen je, da prepreči monopolno obnašanje in določanje monopolnih cen.

Pri regulaciji cen lokalnih gospodarskih javnih služb je temeljno vprašanje glede pristojnosti regulacije – ali organov lokalne skupnosti ali centralne ravni. Glede tega je sedanja ureditev nekoliko protislovna. Po ZGJS naj bi cene storitev lokalnih gospodarskih javnih služb (ki so organizirane kot javna podjetja ali javni gospodarski zavodi) določal ustanovitelj (lokalna skupnost), medtem ko zakon o cenah vladi dopušča, da na podlagi predpisov (uredb) regulira tudi cene storitev lokalnih gospodarskih javnih služb. Izvajalci le-teh so pri tem tako dvakratno omejeni – s strani države in s strani lokalne skupnosti.

**Zakon o cenah** je leta 1991 omogočil prenos pristojnosti za oblikovanje cen komunalnih proizvodov in storitev na občine, vendar je vlada že konec leta 1991 to pristojnost občinam odvzela. Razlog naj bi bil, da so si občine dovoljevale previsoko rast cen. Nadzor nad cenami v komunalni dejavnosti je tako pripadel državi. Slednja naj bi nadzor nad cenami uporabljala predvsem kot sredstvo za zniževanje inflacije.

Po Zakonu o cenah je imela država pristojnost dajanja soglasja k cenam za večino komunalnih dejavnosti in sicer za (Hrovatin, 2002: 159):

- zbiranje in distribucijo vode,
- odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda,
- zbiranje in odvoz odpadkov,
- dejavnosti deponij, sežiganja in drugih načinov odstranjevanja odpadkov,

- prevoz potnikov v mestnem in primestnem potniškem prometu,
- pogrebne in pokopališke storitve,
- dimnikarske storitve,
- parkiranje na javnih parkiriščih in varovanje vozil ter
- storitve tržnic.<sup>36</sup>

Od uveljavitve zakona je vlada sprejela 25 uredb glede oblikovanja cen. Soglasja k cenam je sprejemala vsake štiri mesece, pri čemer je kot zgornjo mejo povišanja cene upoštevala inflacijska gibanja. Za ostale komunalne storitve je dajala soglasje občina ali ustanovitelj. Pogosta praksa je bila, da so občine zaradi prenizkih cen storitev samovoljno zaračunavale posebne prispevke, takse in druge posebne dajatve k cenam, kar je povzročalo precejšnjo nepreglednost, pa tudi velike razlike v cenah storitev med posameznimi občinami.

Leta 1997 je pristojnost za oblikovanje cen nekaterih komunalnih storitev država prenesla na občine in sicer za pogrebne in pokopališke storitve, dimnikarske storitve, storitve tržnic, javna parkirišča, mestni potniški promet in distribucijo plina. (Hrovatin, 2002: 50)

**Zakon o kontroli cen** (v nadaljevanju ZKC) iz leta 1999, s katerim je prenehal veljati stari zakon o cenah, je določil, da država lahko nadzoruje cene s tem, da (vlada) z uredbo določi ustrezne ukrepe kontrole cen, kadar (8. člen ZKC):

1. *je to nujno potrebno zaradi doseganja ciljev in ukrepov gospodarske politike, ki so določeni z akti državnega zbora,*
2. *gre za dejavnosti, v katerih ima posamezno podjetje ali enota, ki samostojno opravlja dejavnost ali nekaj podjetij monopolni ali obvladujoč položaj, pa so te dejavnosti nujne za zadovoljevanje potreb ljudi in organizacij,*
3. *bi prišlo na trgu do cen, ki bi ogrozile redno preskrbo potrošnikov in bi bile te cene posledica elementarnih in drugih množičnih nesreč,*

in iz drugih razlogov po 1. odst. 8. člena Zakona o kontroli cen.

Ukrep kontrole cen (po 2. odst. 8. člena ZKC) traja, dokler obstajajo zanj razlogi, vendar ne dalj kot šest mesecev oz. eno leto; po tem času ga lahko vlada (na podlagi predhodne analize stanja) obnovi. V okviru ukrepa kontrole cen se določi najvišja, najnižja oz. fiksna

---

<sup>36</sup> Poleg navedenih je bilo soglasje potrebno tudi za distribucijo plina ter proizvodnjo in distribucijo toplote, ki pa sodita v okvir energetike. (Hrovatin, 2002: 159)

cene (pri tem podjetja ne smejo prodajati blaga oz. ponujati storitve nad oz. pod ceno, ki je določena kot najvišja oz. najnižja), določijo se elementi cene, mehanizem cen, morebitna pridobitev predhodnega soglasja k cenam in drugo. (9. člen ZKC)

Po Zakonu o kontroli cen je vlada leta 2000 sprejela tudi **Uredbo o listi blaga in storitev, za katere se uporabljajo ukrepi kontrole cen**<sup>37</sup>, ki poleg drugih obsega naslednje storitve osnovnih komunalnih gospodarskih javnih služb (2. člen):

- storitve zbiranja, čiščenja in distribucije vode,
- storitve zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov,
- storitve odvajanja in čiščenja odpadnih in padavinskih voda,
- storitve predelave, odlaganja, sežiganja in drugih načinov odstranjevanja komunalnih odpadkov.

Leta 2004 je bila ta uredba dopolnjena še z dvema storitvama in sicer:

- dimnikarske storitve,
- pogrebne storitve.

Kar zadeva pristojnost občin pri oblikovanju cen, morajo le-te upoštevati *Navodilo za oblikovanje cen storitev obveznih lokalnih javnih služb*<sup>38</sup>, ki zajema oskrbo s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda ter ravnanje s komunalnimi odpadki in odlaganje. Namen navodila je bil ukiniti povečevanje cen glede na inflacijo ter njihovo spreminjanje vezati na stroške, **Uredba o predhodni prijavi cen komunalnih storitev**<sup>39</sup> pa občinam dovoljuje povišanje cen storitev na posameznem področju. Poleg tega lahko zavezanec cene spremeni po preteku enega meseca od prijave cen na ministrstvu. Uresničevanje te uredbe je v praksi povzročilo strmo naraščanje cen komunalnih storitev od leta 2000 naprej, kar je močno vplivalo na inflacijo. Novejša uredba je to nekoliko popravila z določitvijo konkretnih odstotkov povišanja cen za posamezno področje.

Za pristojnost dajanja soglasja k cenam je bila na vladni ravni ustanovljena *posebna medresorska komisija*. Brez njenega predhodnega soglasja cen ni bilo mogoče spreminjati. Komunalno podjetje, ki je želelo povečati ceno, je moralo svoj predlog nasloviti tako na

---

<sup>37</sup> Uredba o listi blaga in storitev, za katere se uporabljajo ukrepi kontrole cen (Ur. list RS, št. 80/00 in 17/04)

<sup>38</sup> Navodilo za oblikovanje cen storitev obveznih lokalnih javnih služb (Ur. list RS, št. 56/2001)

<sup>39</sup> Uredba o predhodni prijavi cen komunalnih storitev in odredba o obveznih sestavinah sporočila o predhodni prijavi cen komunalnih storitev (Ur. list RS, št. 54/00)

lokalno skupnost kot na pristojno ministrstvo, kjer ga je obravnavala omenjena komisija. Lokalna skupnost je določila dokončno dovoljeno spremembo cene (ki ni bila nujno enaka priporočilu komisije), lahko pa odobrila še nižje povečanje od tistega, ki ga je dovolila komisija. Ta nedorečenost je sprožala nesoglasja predvsem s strani komunalnih podjetij, predvsem zaradi pomanjkanja sredstev za vzdrževanje infrastrukture. (Hrovatin, 2002: 52)

Občine pri nas večinoma težijo k temu, da bi se vladne uredbe o regulaciji cen odpravile, vendar pa v svetu prevladuje mnenje, da tudi prenos določanja cen na lokalni nivo (brez ustrezne koordinacije na višjem nivoju), ni najustreznejši. Kljub temu je poseganje države na tem področju še vedno preveliko<sup>40</sup>. Z vidika ekonomske učinkovitosti bi bila najboljša rešitev, da cene lokalnih naravnih monopolov določa regulator na predlog lokalnega podjetja in po pridobitvi mnenja lokalne skupnosti. (Hrovatin, 2002: 60)

Potrebno bi bilo ustanoviti tudi posebno *neodvisno strokovno telo*, ki bi skrbelo za nadzor nad cenami tako obveznih kot izbirnih lokalnih javnih služb ter vzpodbujalo konkurenčnost pri nujenju storitev. Nujne bi bile tudi zakonske spremembe, predvsem pri določbah glede oblikovanja cen, ki jih določa ustanovitelj (lokalna skupnost).

### **5.9.3. Investicije**

Pred letom 1991 so bila podjetja v družbeni lasti pri zagotavljanju storitev odgovorna tudi za investicije v infrastrukturo. Investicije so se financirale iz amortizacije in državnih transferjev. Po letu 1991 je prišlo do velikih zakonskih in institucionalnih sprememb z veliko novostmi. V skladu z ZGJS je infrastruktura podjetij postala last države ali lokalne skupnosti, ki so poleg lastništva prevzele tudi odgovornost za investicije.

Reforma lokalne samouprave, izvedena v letu 1995, bi morala za izvajanje novih nalog na tem področju natančno opredeliti tudi nove pristojnosti občin in jim zagotoviti ustrezna sredstva, vendar do tega ni prišlo. Izvajanje teh nalog je dodatno otežil še nastanek novih občin, medtem ko je najbolj negativen vpliv na stanje komunalne infrastrukture imela politika države, ki je javni sektor obravnavala kot eno najpomembnejših 'sider' za obvladovanje inflacije. Cene komunalnih storitev so se vseskozi zmanjševale, znotraj njih

---

<sup>40</sup> Državni intervencionizem, zanemarjanje stroke ter uporaba cen komunalnih storitev za obvladovanje inflacije je bila sicer praksa že prejšnjega sistema. (Hrovatin, 2002: 160)

pa je bilo vedno manj prostora za naložbe v obnavljanje in širjenje infrastrukture. (Hrovatin, 2002: 5) Osamosvojitve Slovenije je nekoliko izboljšala razmere na tem področju, vendar zgolj na ravni države, medtem ko se je na ravni občin v komunalno infrastrukturo vlagalo bolj malo. Glavni razlogi za zaostajanje investicij na tej ravni so bili v pomanjkanju virov financiranja, problemi z lastništvom in projektno dokumentacijo ter premajhno sodelovanje med občino in državo. (Hrovatin, 2002: 154)

Vzpostavljanje in vzdrževanje komunalne infrastrukture je področje, ki je povezano z visokimi investicijami in stroški. Vzroki za porast investicij so v rastočem povpraševanju po komunalnih storitvah, prilaganju evropski zakonodaji (npr. predpisi o kakovosti vode) in pričakovanju novih virov financiranja ter odlaganje investicij v preteklosti.

V preteklosti je bila več kot polovica sredstev za financiranje investicij v komunalno infrastrukturo zagotovljena v okviru proračunskih sredstev, pri čemer so večino sredstev zagotavljali občinski proračuni. Največ investicij v komunalno infrastrukturo so predstavljale investicije v dejavnost oskrbe z vodo in kanalizacijo (predvsem v večjih občinah). Država je nudila pomoč predvsem manjšim občinam, pri čemer je finančna sredstva prispevala preko neposrednih transferjev in taks za obremenjevanje voda - okoli 18 %. Še manj interesa za investiranje so imeli ponudniki komunalnih storitev (pod 15 %), ki pa glede na slabo finančno stanje tudi niso imeli nobenih vzpodbud za to. Sredstva Ekološko razvojnega sklada so znašala okoli 5 %, bančni krediti pa so predstavljali okoli 11 % vseh sredstev za financiranje investicij. (Hrovatin, 2002: 150)

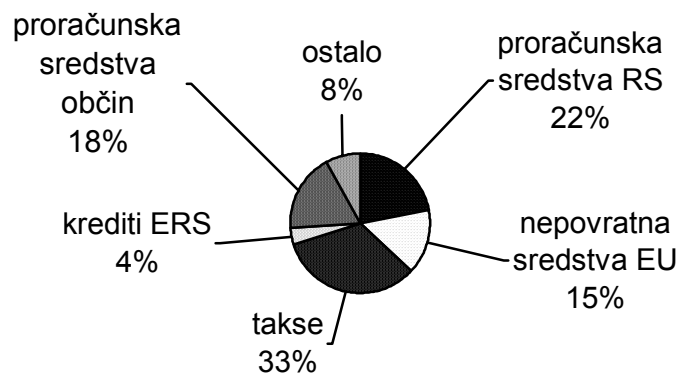
V splošnem so bile investicije na komunalnem področju za več kot 50 % manjše kot v drugih infrastrukturnih sektorjih, zato je komunalni sektor precej nazadoval. Uspešnejše reševanje problema financiranja je zastavil šele Nacionalni program varstva okolja (NPVO), ki je predvidel nove možne vire financiranja. Med njimi so najpomembnejše dolgoročne ekološke rezervacije (s strani ministrstva za okolje) in proračunska sredstva države, nepovratna sredstva EU (program PHARE, kohezijski in strukturni skladi EU), sredstva iz naslova taks za obremenjevanje vode in za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, krediti Ekološko razvojnega sklada, sredstva občinskih proračunov (v okviru taks in različnih prispevkov) in vlaganja privatnega sektorja (BOT projekti). Struktura deležev omenjenih sredstev je prikazana na **sliki 1**.



Glede na prisotno investicijsko vrzel, ki zeva na področju komunalne infrastrukture, bi manjkajoče vire iz preteklosti lahko nadomestili z naslednjimi (dodatnimi) viri:

- z bančnimi krediti, ki jih najemajo občine in podjetja,
- z uvedbo dodatnih ekoloških taks (po načelu 'uporabnik plača'),
- z udeležbo privatnega sektorja (koncesije, BOT projekti ter privatizacija podjetij).

**Slika 1:** Struktura deležev financiranja komunalne infrastrukture po NPVO



(Vir: NPVO, str. 15,16)

## 6. LASTNINJENJE KOMUNALNIH PODJETIJ

ZGJS je z določbami o prestrukturiranju lokalnih gospodarskih javnih služb podal podlago tudi za lastninjenje komunalnih podjetij. Po tem zakonu je v last občine prešla vsa infrastruktura, namenjena za opravljanje komunalne dejavnosti, ki se je financirala pretežno z javnimi sredstvi. Z lastništvom nad infrastrukturo je lokalna skupnost prevzela tudi odgovornost za njen razvoj in vzdrževanje. Za podjetja, ki opravljajo gospodarske javne službe, je to pomenilo veliko spremembo predvsem glede sredstev, saj so s tem, ko se je infrastruktura ločila od podjetja, izgubila velik del svojih sredstev, poleg tega pa tudi pristojnosti za odločanje glede poslovanja, ki je sedaj pripadlo lokalni skupnosti.<sup>41</sup>

Družbeni kapital podjetij se je lastnil po ZGJS in po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij. Infrastruktura, ki je pripadla občini, je ob začetku lastninjenja predstavljala več kot 81 % kapitala komunalnih podjetij, pa tudi večina preostalega dela kapitala, ki se je lastnil po ZLPP, je pripadel občinam. Skupno so občine postale lastnice nekaj več kot 94 % kapitala teh podjetij. (Hrovatin, 2002: 164) Proces delitve premoženja in lastninjenja infrastrukture je še dodatno zapletlo nastajanje novih občin leta 1995 in je še vedno v teku, se pa se počasi zaključuje.

Po lastninjenju so se prejšnja komunalna podjetja (iz katerih so nastale komunalne družbe), statusno preoblikovala v **javna** oz. **zasebna podjetja**. Njihov status se je določil glede na delež družbenega kapitala, ki je po izločitvi infrastrukture pripadel občini. Status javnega podjetja je pridobilo podjetje, v katerem je delež družbenega kapitala (občine ali države) znašal več kot 50 %, status zasebnega pa podjetje z deležem, manjšim od 50 %.

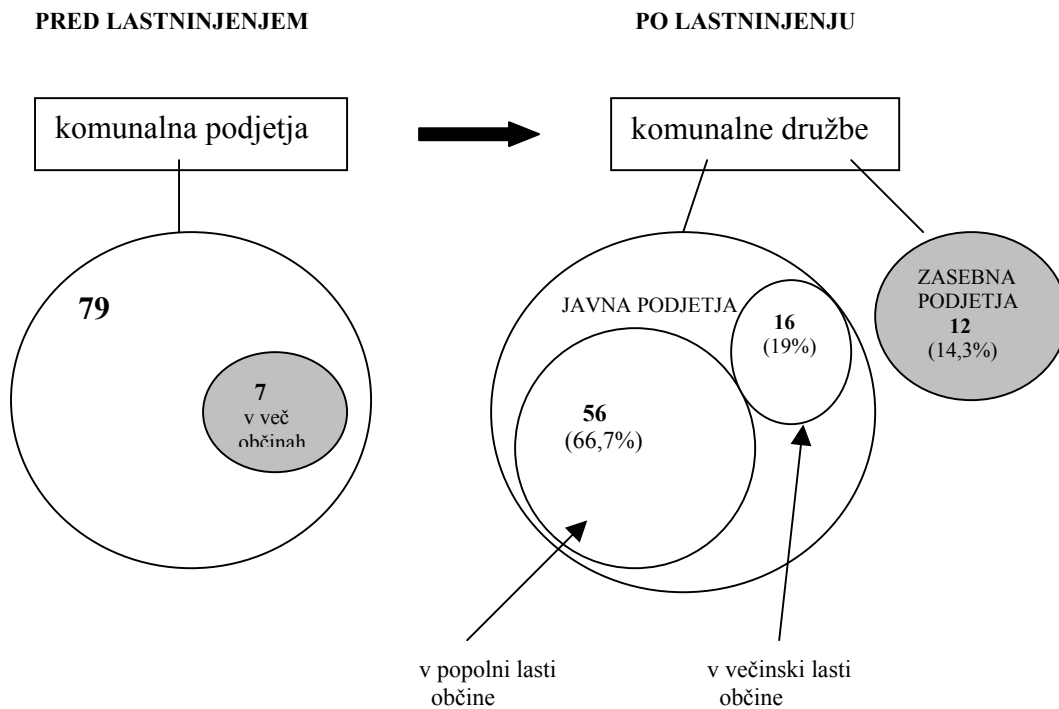
Iz prejšnjih 79 komunalnih podjetij in 7 podjetij, ki so delovala v večih občinah, je nastalo 84 novih komunalnih družb s statusom javnega ali zasebnega podjetja. Skoraj 86 % teh družb predstavljajo javna podjetja, ki so ali v popolni ali pa v večinski lasti občine, ostala podjetja so zasebna. (Hrovatin, 2002: 78)

**Slika 2** prikazuje strukturo in deleže komunalnih podjetij pred in po lastninskem preoblikovanju, ki sem jo oblikovala glede na zgoraj navedene podatke.

---

<sup>41</sup> Primer ločitve infrastrukture od sredstev podjetja velja za precedens, ki je brez primere v svetu. (Hrovatin, 2002: 163)

**Slika 2:** *Statusno preoblikovanje komunalnih podjetij*



Glede infrastrukture, ki so jo prevzele občine, je pomemben način njenega upravljanja. Infrastruktura se je vrednotila na podlagi Slovenskega računovodskega standarda (SRS 35), ki omogoča ponovno ovrednotenje. Naloga občine namreč je, da knjigovodsko vrednost infrastrukture uskladi z dejansko tržno vrednostjo. SRS določa tudi oblike upravljanja infrastrukture, pri čemer jo lahko občina podjetju odda v najem, vzdrževanje ali upravljanje. Glede na obliko prenosa občina s podjetjem sklene pogodbo, podjetje pa postane izvajalec gospodarske javne službe. Najpogostejša oblika prenosa, ki so jo izvedle občine ob lastninjenju, je bil prenos infrastrukture izvajalcu v upravljanje, na podlagi pogodbe. Pri najemu oz. vzdrževanju se infrastruktura vodi v bilanci države, pri upravljanju pa v bilanci podjetja.

## 7. KOMUNALNA DEJAVNOST V OBČINI KAMNIK

### 7.1. Naloge občine

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (kot izvirne naloge), določene s splošnim aktom občine ali zakonom ter izvršuje naloge, ki jih nanjo prenese država z zakonom.

Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje **naloge**<sup>42</sup>:

- organizira občinsko upravo, sprejema statut in druge splošne akte,
- upravlja občinsko premoženje,
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine,
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in za povečanje najemnega socialnega sklada,
- *v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe,*
- pospešuje službe socialnega skrbstva, predšolsko in osnovno varstvo otrok in družine,
- zagotavlja in pospešuje vzgojno-izobraževalno, raziskovalno, kulturno, družbeno dejavnost ter skrbi za razvoj športa in rekreacije,
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge površine,
- skrbi za javni red (urejanje lokalne prometne ureditve, organiziranje komunalno - redarstvene službe, določanje prekrškov in denarnih kazni za kršitve reda),
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, zbiranje in odlaganje odpadkov,
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte,
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe,
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč ob elementarnih nesrečah,
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Iz ZLS tako izhaja, da so določene gospodarske (in negospodarske dejavnosti) lokalne javne zadeve in jih lokalne skupnosti izvajajo same kot svoje izvirne naloge. Glede na tematiko diplomskega dela me zanimajo predvsem tiste naloge občine, ki se nanašajo na izvajanje dejavnosti s področja varstva okolja in ki se po zakonu izvajajo kot gospodarske javne službe. Te dejavnosti bom v nadaljevanju opredelila na primeru občine Kamnik.

---

<sup>42</sup> 21. člen Zakona o lokalni samoupravi

## 7.2. Umestitev komunalne dejavnosti v okvir gospodarskih javnih služb

Ena od nalog občin, ki jih opredeljuje statut občine, je tudi skrb za lokalne javne službe. Občina je odgovorna za njihovo ustanavljanje, sprejemanje aktov v zvezi z njihovim delovanjem, zagotavljanje sredstev, vzdrževanje objektov in naprav, namenjenih za izvajanje teh služb ter nadzor nad njihovim delovanjem. V statutu so opredeljena področja, na katerih občina organizira javne službe, konkretne dejavnosti, ki se izvajajo kot lokalne javne službe pa občina določi z odlokom, s katerim uredi tudi način njihovega izvajanja.

Na podlagi statuta občine, ZGJS in ZVO je občina Kamnik leta 1994 sprejela **Odlok o gospodarskih javnih službah**<sup>43</sup> (v nadaljevanju Odlok), s katerim je določila, katere dejavnosti se izvajajo kot gospodarske javne službe in načine njihovega izvajanja. Odlok vsebuje obvezne in izbirne lokalne gospodarske javne službe. Obvezne je določila že država z zakonom, izbirne lokalne javne službe pa so se določile z Odlokom. Razvrstitev obeh vrst lokalnih javnih služb v občini Kamnik je razvidna iz tabele 2 na strani 75.

Vse navedene dejavnosti se izvajajo na celotnem območju občine, razen če se z aktom občine za posamezno javno službo ne določi drugače. Izvajanje gospodarskih javnih služb zagotavlja občina na naslednje načine (7. člen Odloka):

- **neposredno (z ustanavljanjem javnih podjetij),**
- **z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava,**
- **z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.**

Statut določa tudi, da lahko občina poleg navedenih načinov zagotavlja gospodarske javne službe tudi s **prenosom posameznih nalog** (določenih z odlokom) **na krajevne skupnosti.**

Lokalne gospodarske javne službe, ki jih navajam spodaj, sodijo na področje varstva okolja, le-te pa so med najpomembnejšimi funkcijami vsake občine. Najpomembnejše **obvezne** lokalne gospodarske javne službe, ki jih izvajajo občine, so:

- *oskrba s pitno vodo,*

---

<sup>43</sup> Odlok o gospodarskih javnih službah v občini Kamnik (Ur. list RS, št. 47/94, 47/95 in 20/98)

- *odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda,*
- *ravnanje s komunalnimi odpadki,*
- *odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,*
- *javna snaga in čiščenje javnih površin,*
- *urejanje in vzdrževanje javnih poti površin za pešce in zelenih površin.*

Dimnikarska služba (pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav) po novem zakonu ne sodi več med lokalne javne zadeve in se izvaja kot obvezna državna javna služba.

Med **izbirnimi** gospodarskimi javnimi službami so najpogostejše naslednje dejavnosti:

- *urejanje in vzdrževanje pokopališč in pogrebne storitve,*
- *vzdrževanje javne razsvetljave,*
- *urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in občinskih cest,*
- *urejanje prometne in neprometne signalizacije,*
- *zimsko služba.*

(Vir: Odlok o gospodarskih javnih službah v občini Kamnik in Hrovatin, 2002: 47)

Kot že navedeno, je država z *Zakonom o varstvu okolja* določila, katere dejavnosti na področju varstva okolja mora obvezno izvajati vsaka lokalna skupnost na svojem območju. Te dejavnosti so opredeljene v 26. (149. členu) ZVO (ZVO-1) kot obvezne oz. izbirne lokalne gospodarske javne službe varstva okolja. To so dejavnosti pretežno komunalnega značaja in jih z drugimi besedami imenujemo tudi **komunalne dejavnosti**.

Komunalne dejavnosti so torej dejavnosti, ki jih po Zakonu o varstvu okolja (ZVO) izvaja država ali lokalna skupnost in se izvajajo kot obvezne oz. kot izbirne gospodarske javne službe. Nekateri dejavnosti imajo za družbo izjemen pomen, zato sodijo med obvezne javne službe. Te dejavnosti so npr. oskrba s pitno vodo, kanalizacija ali ravnanje s komunalnimi odpadki, ki so najpomembnejše dejavnosti vsake lokalne skupnosti, saj se z njimi zagotavljajo osnovni materialni pogoji za življenje v naselju.

***V komunalno dejavnost tako sodijo vse dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine na komunalnem področju, zato je izvajanje komunalne dejavnosti v bistvu izvajanje gospodarskih javnih služb varstva okolja.***

### 7.2.1. Komunalno podjetje Kamnik d.d.

**Komunalno podjetje Kamnik d.d.** (v nadaljevanju KPK d.d.) pokriva večji del komunalne dejavnosti v občini in izvaja tudi večino gospodarskih javnih služb. Večino opravlja na podlagi koncesije, nekatere pa še vedno po pogodbi. *Pogodba o opravljanju dela gospodarskih javnih služb* iz leta 1996 je namreč še vedno v veljavi za tiste dejavnosti, za katere koncesija še ni (bila) podeljena. Dejavnosti po tej pogodbi so:

- *vzdrževanje vodovoda, kanalizacije in toplifikacije*<sup>44</sup>,
- *vzdrževanje kolektivne komunalne rabe* (lokalne ceste, nekategorizirane javne prometne površine, javna razsvetljava, meteorna kanalizacija, parki in nasadi, čiščenje javnih površin, krasitev mesta in urejanje grobišč),
- *vzdrževanje pokopališč in izvajanje pogrebne službe,*
- *vzdrževanje tržnic in sejmišč,*
- *opravljanje redarske službe na parkiriščih,*
- *vzdrževanje reklamnih panojev in plakatiranje in*
- *vodenje podzemnega katastra komunalnih naprav.*

*Komunalno podjetje Kamnik je bilo ustanovljeno leta 1975. Sprva je opravljal dejavnost kot javno podjetje (Javno komunalno podjetje Kamnik), medtem ko od leta 1996 naprej v skladu z lastninskim preoblikovanjem podjetij nastopa kot delniška družba, ki na trgu nastopa kot enakopraven gospodarski subjekt in zaračunava cene za svoje storitve.*

V nadaljevanju najprej predstavljam *obvezne lokalne gospodarske javne službe*, med katerimi nekaj več besed namenjam oskrbi s pitno vodo in najpomembnejše *izbirne gospodarske javne službe* ter načine njihovega izvajanja. Pri tej predstavitvi v celoti izhajam iz veljavnega Odloka o gospodarskih javnih službah in uradnih podatkov s strani občine Kamnik ter uradnih podatkov podjetij.

Vse dejavnosti, ki se izvajajo kot lokalne gospodarske javne službe in jih predstavljam v nadaljevanju, sem na koncu strnila v tabelo (**tabela 2** na strani 75), ki omogoča pregled nad vsemi gospodarskimi javnimi službami v občini in načine njihovega izvajanja.

---

<sup>44</sup> Dejavnost izgradnje objektov in naprav za dovod in uporabo tople vode za ogrevanje. Danes jo nadomešča oskrba z plinom, oljem in električno energijo.

## 7.2.2. Lokalne gospodarske javne službe

### 7.2.2.1. Oskrba s pitno vodo

Oskrba s pitno vodo je ena od najpomembnejših dejavnosti, ki jih izvaja občina Kamnik. Kot obvezno javno službo jo je občina dolžna zagotavljati na celotnem območju, ki ga pokriva. V skladu s spremembami *Odloka oskrbi s pitno vodo v občini Kamnik*, se od leta 2004 oskrba s pitno vodo financira iz **cene storitev** in ne več iz proračuna občine, cena pa mora biti oblikovana v skladu z vladno uredbo o načinu oblikovanja cen komunalnih storitev. Cene storitev oblikuje upravljalec v skladu z veljavno zakonodajo in s soglasjem občine in veljajo za celotno območje občine Kamnik. Investicije in širjenje omrežja se financira iz cene izvajanja javne službe, amortizacije ter kreditov in prispevkov fizičnih in pravnih oseb. Delež teh predstavlja tudi prispevek za overitve in vzdrževanje vodomeroev.

Za oskrbo s pitno vodo v občini Kamnik deluje **pet javnih vodovodov** (lastnik infrastrukture je občina), ki jih upravlja KPK d.d. ter številni lokalni oz. **vaški** (19) in **individualni vodovodni sistemi** (zajetja, črpališča,...). Pri slednjih je kakovost vode zaradi slabe tehnične oskrbe ter pomanjkljivega vzdrževanja pogosto slaba. Stanje oskrbe s pitno vodo se je na podlagi prispevkov za vzdrževanje overitev vodomeroev sicer zelo izboljšalo, vendar cena vode v občini kljub temu še ne dosega takega nivoja, da bi se lahko pokrivali vsi stroški, ki nastajajo pri vzdrževanju in vse zakonske obveznosti, ki jih občinam nalagajo novi državni predpisi.

Za oskrbovanje prebivalstva s pitno vodo je najbolj primerno javno podjetje ali podelitev koncesije. Tako se je od leta 1995 do 2004 oskrba s pitno vodo izvajala po pogodbi med občino in podjetjem KPK d.d., od konca leta 2004 pa se opravlja pod koncesijo, ki je bila na podlagi javnega razpisa podeljena podjetju KPK d.d. Koncesioniran način opravljanja javne službe omogoča tudi neposreden prenos izvajanja gospodarskih javnih služb (36. člen ZGJS) na zasebne, združne ali druge organizacijske oblike uporabnikov, sem pa sodijo tudi vaški odbori.

Podelitev **koncesije za oskrbo s pitno vodo** je konec leta 2004 prinesla kar nekaj težav in polemik na sejah občinskega sveta glede ustreznosti podelitve koncesije domačemu lokalnemu podjetju, ki na javnem razpisu naj ne bi imelo pravega konkurenta. Koncesija



je bila podjetju KPK d.d. kljub temu podeljena, nedorečeno pa je ostalo upravljanje z vaškimi vodovodi.

S koncesijo je KPK d.d. dobilo neposredno pravico za upravljanje s celotnim vodovodnim sistemom v občini, torej tudi z vaškimi vodovodnimi sistemi. Ker je bila večina vaških vodovodov zgrajena na podlagi **solidarnosti in vzajemnosti**<sup>45</sup> (koncesija zato naj ne bi prešla avtomatično na drugega upravljalca brez soglasja krajevnne skupnosti), je bila h koncesiji dana možnost, da krajevna skupnost oz. vaški odbori v roku enega leta sami izberejo najugodnejšega koncesionarja, v nasprotnem primeru bo upravljanje prevzelo podjetje KPK d.d. V skladu z odlokom se namreč javna služba ne opravlja na tistih območjih, kjer je komunalna infrastruktura v lasti fizičnih ali pravnih oseb, če je ne želijo predati v upravljanje koncesionarju. Krajevne skupnosti imajo tako še leto dni časa, da uredijo vse obveznosti, ki so zakonsko določene za upravljanje vaškega vodovoda. V upravljanje koncesionarja naj bi tako prešli tudi vsi individualni vodovodni sistemi in viri, ki bi morali biti razvidni na podlagi seznama vlog za pridobitev vodnega dovoljenja<sup>46</sup>. S tem bi imeli tudi pregled nad vsemi vodovodnimi viri (javnimi in zasebnimi) v občini, s katerimi naj bi upravljal izvajalec javne službe.

#### ***7.2.2.2. Odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda***

Dejavnost odvajanja in čiščenja odpadnih in padavinskih voda se deli na dvoje dejavnosti: na **odvajanje** in na **čiščenje odpadnih in padavinskih voda**. Izvajanje poteka v skladu z sprejetim odlokom občine, ki določa pogoje in način opravljanja dejavnosti, ustrezno ravnanje z objekti in napravami, vzdrževanje ter pravice in dolžnosti uporabnikov.

Javna kanalizacija (kanalizacijsko omrežje z objekti in napravami) je v upravljanju podjetja KPK d.d., lastnik infrastrukture pa je občina. Dejavnost se tako kot oskrba s pitno vodo financira iz cene storitev, ki jih oblikuje upravljalec s soglasjem občine. *Investicije* se financirajo iz amortizacije in cene izvajanja gospodarske javne službe, *širitev kanalizacijskega omrežja* pa iz cene, kreditov in prispevkov fizičnih in pravnih oseb.

---

<sup>45</sup> Na podlagi 76. člena ZGJS v last lokalne skupnosti ali države niso prešli objekti in infrastruktura, zgrajena s sredstvi solidarnosti in vzajemnosti, ampak je morala biti o tem biti podpisana posebna pogodba.

<sup>46</sup> *Zakon o vodah* (ZV-1, Ur. l. RS 67/02) določa, da se oskrba s pitno vodo razen iz javne oskrbe izvaja tudi v okviru sistema lastne oskrbe, za katerega je potrebno pridobiti vodno dovoljenje. Uporabniki iz vseh obstoječih objektov z lastno oskrbo, iz katerih se je od uveljavitve ZV-1 (od 10.0.2002) črpala voda za lastna gospodinjstva, so morali tako do konca avgusta 2004 vložiti vloge za pridobitev vodnega dovoljenja.

V občini Kamnik je kanalizacijsko omrežje mešanega tipa, v katerega je v devetih naseljih vključenih 63,6 % prebivalcev. Ostali objekti v občini naj bi imeli zgrajene greznice, ki pa niso v celoti urejene po zakonskih zahtevah. Po veljavnem odloku bi se morale greznice prazniti vsaj enkrat letno, vendar nad izvajanjem tega odloka ni ustreznega nadzora.

Občina je **Odlok o pogojih za podelitev koncesije** za opravljanje javne službe odvajanja odpadnih in padavinskih voda sprejela že leta 2000, vendar se je postopek začel šele leta 2004 z izvedbo javnega razpisa. Koncesija za to dejavnost je bila (tako kot za oskrbo s pitno vodo) podeljena podjetju KPK d.d., pri čemer je postopek podelitve tako kot pri prejšnji koncesiji trajal skoraj pol leta (zaradi pritožbe drugega podjetja na javni razpis), kar je podjetju KPK d.d. povzročilo dodatne stroške, saj je moralo dejavnost kljub vsem sporom opravljati nepretrgoma in ob nespremenjeni ceni izvajanja.

Dejavnost **čiščenja odpadnih voda** kot drugi del gospodarske javne službe izvaja **Javno podjetje Centralna čistilna naprava Domžale – Kamnik d.o.o.** (CČN) v kraju Študa in sicer za več občin - Kamnik, Domžale, Mengeš in Trzin. Tudi lastništvo infrastrukturnih objektov podjetja CČN Domžale-Kamnik se deli med več občin: občina Domžale ima 40,5 %-ni delež, občina Kamnik 40 %, Mengeš 15 % in Trzin 4,5 %. Po dogovoru med občinami se vsa vlaganja in posodobitve infrastrukturnih objektov CČN Domžale-Kamnik financirajo v enakih deležih kot znaša lastniški delež posamezne občine.

### **7.2.2.3. Ravnanje z odpadki**

Dejavnost ravnanja z odpadki iz naselij na območju občine opravlja podjetje **Publicus d.o.o. Ljubljana**, s katerim ima občina od leta 1998 sklenjeno koncesijsko pogodbo, s katero so določene vse dolžnosti in pravice opravljanja te javne službe, kot jo definira odlok občine, ki ureja ravnanje s komunalnimi odpadki. Med najpomembnejše dejavnosti javne službe sodi ločeno zbiranje komunalnih odpadkov in ločen prevoz posameznih frakcij, sortiranje, pretovarjanje, skladiščenje, kompostiranje, odvoz kosovnih odpadkov, ravnanje z nevarnimi odpadki in ekološko osveščanje.

Ravnanje s komunalnimi odpadki je na celotnem območju občine ustrezno urejeno, problem predstavljajo le območja z razpršeno poselitvijo in težje dostopna območja, kjer se težave rešujejo individualno - s prilagojenim odvozom odpadkov. Komunalni odpadki

iz občine se sortirajo in pretovarjajo v Centru za ravnanje z odpadki, ki pa ni v celoti urejen po zakonskih zahtevah. Občina si zato prizadeva, da bi dosegla solastniški delež na odlagališču nenevarnih odpadkov na Barju v Ljubljani, zato sredstva, zbrana iz taks za obremenjevanje okolja vlaga v izgradnjo novih odlagalnih polj na tem odlagališču.

#### **7.2.2.4. Javna snaga, čiščenje, urejanje in vzdrževanje javnih površin**

Dejavnost '*urejanje in vzdrževanje občinskih cest in drugih javnih površin*' se izvaja kot obvezna gospodarska javna služba na podlagi pogodbe med občino in podjetjem KPK d.d. in obsega naslednje storitve:

- *redno vzdrževanje prometnih površin,*
- *redno vzdrževanje odvodnjavanja in meteorna kanalizacija,*
- *redno vzdrževanje prometne signalizacije in opreme,*
- *redno vzdrževanje cestnih objektov in naprav,*
- *čiščenje cest, površin za pešce, prometnih in drugih javnih površin,*
- *zagotavljanje preglednosti,*
- *zimsko služba.*

Za navedena dela je KPK d.d. kot izvajalec je v okviru razpoložljivih sredstev dolžan izvajati redno vzdrževanje. Dejavnost se financira iz proračuna občine, ceno storitev pa na predlog izvajalca oblikuje upravljalec, ki jo predloži v potrditev občinskemu svetu. Kljub že pred leti sprejetemu Odloku, ki določa pogoje in merila za podelitev koncesije, koncesija za opravljanje te gospodarske javne službe še ni podeljena.

Kot izhaja iz tabele 2, dejavnost *urejanja in vzdrževanja občinskih cest in drugih javnih površin* zajema tudi dejavnosti, ki se izvajajo kot izbirna javna služba. To je posledica tega, da so v okviru ene pogodbe zajete sorodne dejavnosti, ker je to bolj smiselno oz. racionalno. Zato je pričakovati, da bo tudi v prihodnosti - če bo podeljena koncesija za opravljanje te javne službe, ta združevala iste dejavnosti, kot jih vsebuje sedanja pogodba.

#### **7.2.2.5. Dimnikarska služba**

Javna služba '*pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka*' (*dimnikarska služba*) je v novem zakonu opredeljena kot

državna in ne več obvezna lokalna gospodarska javna služba. To pomeni, da je ni več dolžna izvajati lokalna skupnost, ampak je odslej skrb države in njenih organov. Vzrok za prenos izvajanja javne službe na državno raven so po vsej verjetnosti direktive Evropske Unije, ki se nanašajo na varstvo okolja in učinkovito rabo energije.

Dimnikarska služba je prešla na državo avtomatsko, izvaja se na podlagi uredbe vlade<sup>47</sup>. Vlada podeljuje koncesijo in sodelovanjem ministrstva za okolje določa tudi cene storitev.

#### ***7.2.2.6. Urejanje in vzdrževanje pokopališč in oddajanje prostorov za grobove v najem ter pogrebnih storitev***

Po odloku<sup>48</sup> občine Kamnik se gospodarska javna služba 'urejanje in vzdrževanje pokopališč in oddajanje prostorov za grobove v najem ter pogrebnih storitev' izvaja na podlagi koncesije, pri čemer se koncesija lahko podeli posebej za urejanje in vzdrževanje pokopališč ter oddajanje prostorov v najem, posebej pa za opravljanje pogrebnih storitev. Odlok določa, da lahko javno službo opravlja tudi krajevna skupnost. (1. člen)

V občini Kamnik se omenjena dejavnost ne izvaja v celoti po predpisih. Del javne službe namreč opravljajo krajevne skupnosti same, del dejavnosti (npr. urejanje in vzdrževanje pokopališč in izvajanje pogrebne službe) pa opravlja podjetje KPK d.d., ki pa z občino Kamnik nikoli ni sklenilo koncesijske pogodbe (čeprav bi to moralo storiti po določenih odloka), tako, da ta del dejavnosti podjetje opravlja po pogodbi.

#### ***7.2.2.7. Javna razsvetljava***

Gospodarska javna služba 'javna razsvetljava' se izvaja na podlagi leta 1998 sklenjene koncesije, s katero je podjetje KPK d.d. pridobilo pravico za opravljanje del, ki so predmet te javne službe. Koncesijska pogodba se je leta 2003 avtomatično podaljšala za nadaljnjih pet let.

Storitve javne razsvetljave obsegajo zamenjavo svetilk in drogov, popravila in vzdrževalna dela na drogovih javne razsvetljave in omrežju, vodenje katastra javne

---

<sup>47</sup> UREDBA o načinu in pogojih izvajanja obvezne državne gospodarske javne službe izvajanja meritev, pregledovanja in čiščenja kurilnih naprav, /.../ zaradi varstva okolja; (Ur. list RS, št. 129/04)

<sup>48</sup> Odlok o opravljanju gospodarske javne službe na področju urejanja in vzdrževanja pokopališč in oddajanja prostorov za grobove v najem ter pogrebnih storitev v občini Kamnik (Ur. list RS, št. 31/1997)

razsvetljave, dajanje soglasij in izvajanje del v zvezi s porabo električne energije. Dejavnost se financira iz sredstev koncedenta (občine) na podlagi mesečnega plana ter obračuna, ki se izvede na osnovi količine izvedenih del. Koncesionar koncedentu mesečno nakazuje (koncesijsko) dajatev za opravljanje javne službe ter del sredstev od vsakega pridobljenega soglasja za javno razsvetljavo.

#### **7.2.2.8. Oskrba s plinom**

Izbirna lokalna gospodarska javna služba oskrba s plinom se od leta 1996 izvaja na podlagi koncesije in poleg same oskrbe s plinom zajema tudi izgradnjo in upravljanje omrežja. V skladu z odlokom in na podlagi javnega razpisa je bila koncesija za *'izgradnjo in upravljanje omrežja ter oskrbo z zemeljskim plinom iz omrežja'* podeljena podjetju **Adriaplin d.o.o., Ljubljana**, s katero je koncesionar pridobil izključno (monopolno) pravico za opravljanje navedene javne službe, ki se opravlja na območju, ki je določen z lokacijskim načrtom občine.

Pogodba, sklenjena za obdobje 30 let predstavlja t.i. 'BOT' pogodbo, kar pomeni, da je podjetje za 30 let prevzelo upravljanje vse objekte in naprave, namenjene za izvajanje javne službe in bodo po preteku tega obdobja prešli nazaj v last občine.

#### **7.2.2.9. Plakatiranje**

Dejavnost *'plakatiranje, obešanje transparentov in zastav'* kot izbirna gospodarska javna služba se opravlja na podlagi pogodbe med občino in KPK d.d. Dejavnost dopolnjuje 'malo plakatiranje' (postavljanje reklamnih stebrov in panojev), za katero občina sklepa individualne pogodbe z drugimi izvajalci.

#### **7.2.2.10. Oskrba naselij s požarno vodo in intervencijske službe za zaščito in reševanje**

V okviru intervencijskih služb za zaščito in reševanje, ki jih opravlja Gasilska zveza Kamnik, občina del proračunskih sredstev, ki so namenjeni za požarno varnost, nakazuje tej zvezi. Za opravljanje gasilske službe kot lokalne javne službe ima občina sklenjeno pogodbo z vsemi trinajstimi prostovoljnimi gasilskimi društvi v občini.

**Tabela 2:** *Lokalne gospodarske javne službe v občini Kamnik in načini izvajanja*

OBVEZNE LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE		NAČIN IZVAJANJA	IZVAJALEC	OPOMBE
1.*	oskrba s pitno vodo	<b>K</b>	KPK d.d.	20 let
2.*	odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda	<b>K</b>	KPK d.d.	20 let
3.*	ravnanje s komunalnimi odpadki	<b>K</b>	Publicus d.o.o.	10 let
4.	odlaganje ostankov komunalnih odpadkov			
5.	javna snaga in čiščenje javnih površin	<b>P<sup>1</sup></b>	KPK d.d.	
6.	urejanje in vzdrževanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin			
7.*	pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka	/	/	Po novem ZVO je obvezna <b>državna</b> gosp. javna služba !
IZBIRNE LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE				
8.	pregledovanje in čiščenje komunalnih naprav	<b>K</b>	KPK d.d.	sodi k obvezni GJS 1. in 2.
9.	urejanje in vzdrževanje pokopališč in oddajanje prostorov za grobove v najem	<b>P<sup>1996</sup> + KS</b>	KPK d.d. in KS	predvideva se podelitev koncesije
10.*	pogrebne storitve			
11.	urejanje in vzdrževanje ulic, trgov in cest, ki ne sodijo med magistralne in regionalne ceste	<b>P<sup>1</sup></b>	KPK d.d.	
12.	urejanje in vzdrževanje javnih tržnic	<b>P<sup>1</sup></b>	KPK d.d.	
13.	oskrba s toplotno energijo iz lokalnega omrežja, (proizvodnja in distribucija toplotne energije)	/	/	/
14.	oskrba s plinom	<b>K</b>	Adriaplin d.o.o.	30 let – 'BOT' oblika
15.	oskrba industrijskih porabnikov z vodo ter oskrba naselij s požarno vodo v javni rabi	<b>K (ad 1.) + P</b>	KPK d.d. PGD	GZ Kamnik in PGD; KPK d.d.
16.	urejanje javnih parkirišč	<b>P<sup>1</sup></b>	KPK d.d.	
17.	javna razsvetljava v naseljih (razsvetljava prometnih in drugih javnih površin v naselju)	<b>K</b>	KPK d.d.	5 let; l. 2003 podaljšana
18.	upravljanje, vzdrževanje in obnova vodovodnih, kanalizacijskih in ostalih objektov in naprav	<b>K</b>	KPK d.d.	sodi k obvezni GJS 1. in 2.
19.	urejanje in vzdrževanje javnih kopališč ter športnih objektov in naprav	<b>P</b>	športni klubi in šole	sredstva MŠZŠ in občine
20.	urejanje prometne signalizacije in prometnih režimov	<b>P<sup>1</sup></b>	KPK d.d.	
21.	intervencijske službe za zaščito in reševanje	<b>P</b>	PGD	sodelovanje s štabom civilne zaščite
22.	plakatiranje, obešanje transparentov in zastav	<b>P<sup>1996</sup></b>	KPK d.d., drugi	

\* Za te storitve se uporablja ukrep kontrole cen (Uredba vlade – Ur.l. RS, 80/00)

**K** – koncesija; **P** – Pogodba;

**P<sup>1</sup>** – Pogodba o urejanju in vzdrževanju občinskih cest (2002)

**P<sup>1996</sup>** – Pogodba o opravljanju dela gospodarskih javnih služb (1996)

**KS** – krajevna skupnost; **PGD** – Prostovoljno gasilsko društvo

(Vir: Odlok o gospodarskih javnih službah v občini Kamnik, Ur. list RS, št. 47/1999; predpisi o izvajanju posameznih javnih služb in pogovori z referenti Oddelka za GJS občine Kamnik)

Iz tabele je razvidno, da pri načinu izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb v občini Kamnik prevladuje **koncesija**. Koncesija je podeljena trem obveznim javnim službam (od štirih) ter petim izbirnim gospodarskim javnim službam, ostale dejavnosti (izbirne gospodarske javne službe) pa se opravljajo na podlagi klasičnih **pogodb** o izvajanju dejavnosti (med občino in posameznim podjetjem). Pogodbe predstavljajo način izvajanja dejavnosti do podelitve koncesije, vendar pa niso ena od zakonsko predvidenih oblik izvajanja javne službe. Ker so te dejavnosti po zakonu določene, da se opravljajo kot javne službe, bi se zato morale obvezno izvajati pod pogoji, ki zanje veljajo.

Koncesijo za opravljanje obveznih gospodarskih javnih služb *oskrba s pitno vodo in odvajanje in čiščenje odpadnih voda* ter izbirno javno službo *javna razsvetljava*, izvaja podjetje KPK d.d., poleg teh pa izvaja tudi dejavnosti, ki so tem dejavnostim sorodne in sodijo med izbirne gospodarske javne službe. Glede na število vseh dejavnosti, ki jih opravlja podjetje KPK d.d., predstavlja to večino lokalnih gospodarskih javnih služb. Tudi dejavnosti, ki se opravljajo na podlagi **pogodbe**, opravlja večinoma isto podjetje, kar je v celoti razvidno iz tretjega stolpca tabele, kjer je najpogosteje naveden izvajalec KPK d.d. Pri izbirni javni službi *urejanje pokopališč in pogrebne storitve* podjetje KPK d.d. nastopa kot soizvajalec (skupaj s krajevnimi skupnostmi), pri štirih dejavnostih pa nastopajo drugi izvajalci. To velja za obvezno gospodarsko javno službo *ravnanje s komunalnimi odpadki* ter za izbirne gospodarske javne službe *oskrba s plinom*, *intervencijske službe za zaščito in reševanje* ter *urejanje in vzdrževanje javnih kopališč ter športnih objektov*.

Glede na število sklenjenih koncesij oz. pogodb sem ugotovila, da je podjetje KPK d.d. prevladujoč subjekt pri izvajanju lokalnih gospodarskih javnih služb, ne glede na to, ali dejavnost opravlja na podlagi koncesije ali na podlagi pogodbe. V vseh primerih je izbira izvajalca na strani občine, saj je ta neposredno odgovorna za izvajanje dejavnosti v okviru javnih služb kot eno izmed svojih prednostnih nalog, pri čemer je ta izbira lahko pogojena tudi z določenimi interesi na eni ali drugi strani. Ugotovila sem, da je podjetje KPK d.d. določene dejavnosti opravljal že pred uveljavitvijo javnih služb in si na ta način že izoblikovalo določen status na svojem področju, medtem ko dejanska podelitev pooblastila (koncesija) s strani občine v osnovi že pomeni krepitev položaja in ustvarjanje monopola. Takšen primer sta bili podelitvi koncesij za *oskrbo s pitno vodo* in *odvajanje in čiščenje odpadnih voda*, ki sem ju podrobneje opisala na straneh 69 in 70. Te ugotovitve so tudi podlaga za preverjanje mojih hipotez, kar predstavljam v sklepnem poglavju.

## 8. SKLEP

Skozi proučevanje gospodarskih javnih služb in dejavnosti v okviru le-teh sem prišla do več ugotovitev. Prva in ključna ugotovitev se nanaša na povezavo med komunalno dejavnostjo in gospodarskimi javnimi službami. Komunalne dejavnosti so po prejšnjem zakonu (*Zakon o komunalnih dejavnostih*) sodile med t.i. 'dejavnosti posebnega družbenega pomena'. Vse te dejavnosti so se z novo zakonodajo preoblikovale v *javne službe* in jih je uredil *Zakon o gospodarskih javnih službah*, kot temeljni zakon, ki je določil raven njihovega izvajanja (državne in lokalne javne službe) kot tudi način njihovega izvajanja. Področje komunalnega gospodarstva je uredil *Zakon o varstvu okolja*, v okviru katerega so komunalne dejavnosti 'postale' *gospodarske javne službe varstva okolja*.

Skozi analizo zgodovinskega razvoja komunalne dejavnosti sem ugotovila, da so komunalne dobrine in storitve med najpomembnejšimi življenjskimi dobrinami, da je njihovo zagotavljanje v javnem interesu in ga usmerja država s svojimi mehanizmi, da zadosti potrebam najširšega kroga uporabnikov. V okviru tega me je zanimalo, ali se je vloga države v tej dejavnosti skozi razvoj kaj spremenila ali ne, zato sem za prvo hipotezo postavila trditev, *da je bilo izvajanje komunalne dejavnosti vedno pod okriljem države oz. njene uprave*. Ugotovila sem, da, dokler je bila komunalna dejavnost še majhnega obsega, se je izvajala neposredno preko občinske uprave (preko t.i. režijskih komunalnih obratov), ki so delovali kot nekakšna 'podaljšana roka' občine. Z razvojem dejavnosti se je pokazalo, da so ti obrati in organizacije lahko uspešnejši, če so samostojni in neodvisni od občinske uprave. Zagotavljanje komunalnih dobrin in storitev je sčasoma postalo domena zasebnih subjektov in pravno povsem samostojnih organizacij, ki so tudi danes prevladujoča oblika izvajanja dejavnosti na tem področju. Iz tega izhaja ugotovitev, da se je skozi razvoj spremenil zgolj način izvajanja dejavnosti, sama vloga države pa ne, s čemer se je potrdila tudi moja prva hipoteza. Država je imela in ima tudi danes vlogo 'usmerjevalca' pri zagotavljanju javnih dobrin, ki jih ne more ustrezneje in učinkoviteje zagotavljati nihče drug, saj lahko edino država omogoči, da so javne dobrine dostopne vsem uporabnikom. Zagotavljanje javnih dobrin naj bi tudi v prihodnje ostalo v pristojnosti države in njenih služb, ne glede na to, ali se bodo zagotavljale v okviru zasebnopravnih ali javnopravnih subjektov.



Z analiziranjem gospodarskih javnih služb na lokalni ravni, s katerim sem se ukvarjala v tretjem delu naloge, sem ugotovila, da med lokalne gospodarske javne službe sodijo pretežno dejavnosti komunalnega značaja. Po zakonu namreč določene gospodarske dejavnosti sodijo med t.i. lokalne javne zadeve in jih izvajajo lokalne skupnosti kot svoje izvirne naloge, sem pa sodijo tudi dejavnosti s komunalnega področja. *Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS)* je določil, da se kot gospodarske javne službe med drugimi opravljajo tudi dejavnosti s področja varstva okolja, vodnega in komunalnega gospodarstva ter da se posamezne dejavnosti, ki se opravljajo v okviru teh služb, opredelijo s področnimi zakoni. ZGJS je določil tudi raven izvajanja gospodarskih javnih služb (na državni ali na lokalni ravni) ter obveznost njihovega izvajanja (obvezne in izbirne javne službe). *Zakon o varstvu okolja* kot področni zakon je upošteval temeljna načela ZGJS konkretno opredelil, katere dejavnosti sodijo med obvezne in izbirne gospodarske javne službe varstva okolja, katere se izvajajo na državni in katere na lokalni ravni. Dejavnosti, ki jih opredeljuje ZVO, so dejavnosti, ki so pretežno komunalnega značaja in sodijo med najpomembnejše dejavnosti, ki jih izvajajo lokalne skupnosti. S temi ugotovitvami sem prišla do povezave med komunalno dejavnostjo in lokalnimi gospodarskimi javnimi službami, kar sem želela konkretno preveriti na primeru občine Kamnik.

Z razčlenitvijo lokalnih gospodarskih javnih služb v občini Kamnik sem ugotovila, da večino gospodarskih javnih služb v občini opravlja eno samo podjetje – Komunalno podjetje Kamnik d.d. (KPK d.d.). Glede na veliko število dejavnosti, ki jih opravlja, me je zanimalo, na kakšen način se izvajajo posamezne dejavnosti in kakšen je položaj podjetja kot izvajalca, s čemer sem želela preveriti domnevo, da ima podjetje monopolni položaj pri izvajanju lokalnih gospodarskih javnih služb. Ugotovila sem, da se večina gospodarskih javnih služb izvaja na podlagi koncesije, ostale dejavnosti, za katere še ni določen način izvajanja, pa se opravljajo na podlagi klasične pogodbe, pri čemer v obeh primerih kot izvajalec skoraj vedno nastopa podjetje KPK d.d., kar pomeni, da le dve javni službi v celoti opravlja drug izvajalec. Ker je podjetje KPK d.d. nedvomno prevladujoč subjekt izvajanja dejavnosti v okviru lokalnih gospodarskih javnih služb, se je potrdila tudi moja druga hipoteza. Vendarle in nenazadnje pri tem ne moremo mimo dejstva, da takšen položaj dejansko ustvari sama lokalna skupnost, saj z izbiro koncesionarja oz. izvajalca za posamezno javno službo 'ustvari' pogoje za oblikovanje monopola. Takšno delovanje lokalne oblasti je v veliki meri posledica prakse iz

preteklosti, za katero je značilna velika moč organov lokalne oblasti ter velik pomen in vloga javnih služb na gospodarskih področjih. Nedvomno pa h krepitvi monopolnega položaj prispeva tudi dejstvo, da pravna praksa v Sloveniji nikoli ni uspela v celoti razrešiti razmerij in določiti meja med tržnim pravom in med javnim pravom na področju, ko se združi gospodarstvo z javnimi službami. To pa je že tema za analizo v kateri od morebitnih prihodnjih nalog.

## **9. LITERATURA IN VIRI**

### *STROKOVNI ČLANKI:*

1. Bohinc, Rado (1993): »Pravna ureditev gospodarskega javnega sektorja«. Podjetje in delo, 4, str. 283-287
2. Ivanjko, Šime (2003): »Organiziranost gospodarskih javnih služb«. Lex localis: Revija za lokalno samoupravo, 1, 4, str. 1-14
3. Jereb, Zoran (2004): »Občina naj ponovi javni razpis za oddajo koncesij KPK«. Kamniški občan, 8.10.: 2
4. Jereb, Zoran (2004): »Voda v prihodnje ne bo več zastoj«. Kamniški občan, 5.11.: 2
5. Kocjančič, Rudi (1994): »Javne službe, civilna družba in pravna država«. Zbornik referatov 21. in 22. aprila 1994 na Bledu, Posvet o lokalni samoupravi in lokalnih gospodarskih javnih službah. Republika Slovenija, Vlada, Služba za reformo lokalne samouprave, str. 37-41
6. Korpič-Horvat, Etelka (2003): »Negospodarske javne službe«. Lex localis: Revija za lokalno samoupravo, let. 1, 4, str. 15-30
7. Kranjc, Vesna, Prelič, Saša (1998): »Način in oblike izvajanja gospodarske javne službe v občini«. Podjetje in delo, 3, str. 372
8. Meglen, Silva (1995): »Predstavitev standardne klasifikacije dejavnosti«. Svetovalec, 34, str. 57-68
9. Mužina, Aleksij (2000): »Lokalne gospodarske javne službe«. Pravna praksa, 5, str. 11-16
10. Mužina, Aleksij (1998): »Podelitev koncesije javnemu podjetju«. Pravna praksa, 392, str. 9-11
11. Pirnat, Rajko (1996): »Uprava na lokalni ravni«, Podjetje in delo, št. 5, str. 843-850
12. Vojska, Vera (2004): »Rekonstrukcija Centralne čistilne naprave Domžale-Kamnik«. Slamnik, glasilo občine Domžale, 12.11.: 6
13. Vojska, Vera (2004): »O rekonstrukciji, njenih ciljih in zadovoljnih uporabnikih«. Slamnik, glasilo občine Domžale, 3.12.: 4
14. Viler-Kovačič, Adrijana (2004): »Oskrba s pitno vodo«. Pravna praksa, 3, str. 16-21
15. Zore, Jani (1995): »Pregled stanja na področju komunalne oskrbe v Sloveniji«. IB revija, 29, 10, str. 38-47

16. Žagar, Katarina (2002): »Pristojnosti lokalnih skupnosti v EU«. Zbornik 2002. Državni zbor, Raziskovalni sektor, str. 96-115

*SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE:*

17. Drewry, Gavin; Butcher, Tony (1993): The Civil Service Today. 2<sup>nd</sup> edition, Blackwell, Oxford.
18. (1991) Enciklopedija Slovenije, V. knjiga. Mladinska knjiga, Ljubljana.
19. Hrovatin, Nevenka in dr. (2002): Strategija razvoja gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Svetovalni center, Ljubljana.
20. Kaučič, Igor; Grad, Franc (2003): Ustavna ureditev Slovenije. 3. izdaja, GV založba, Ljubljana.
21. Klemenčič, Tone (1997): Komunalno gospodarstvo. Svetovalni center, Ljubljana.
22. Kek, Brigita (1998): Koncesije v komunalni dejavnosti v Sloveniji. Diplomsko delo, EF, Ljubljana.
23. (1973) Mala splošna enciklopedija Slovenije. Državna založba Slovenije, Ljubljana, Prosveta, Beograd.
24. Perry, James, L. (1990): Handbook of public administration. 1<sup>st</sup> edition, 2<sup>nd</sup> printing, Jossey-Bass, San Francisco, Oxford.
25. Rakočević, Slobodan; Bekeš, Peter (1994): Državna uprava - vloga, položaj, organizacija, delovanje. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
26. Rankov, Suzana (1998): Mestne komunalne javne službe. Diplomsko delo, Ljubljana
27. Rus, Veljko (2001): Podjetizacija in socializacija države. FDV, Ljubljana.
28. Rus, Veljko (1990): Socialna država in družba blaginje. Založba Domus, Ljubljana.
29. (1991) Slovar slovenskega knjižnega jezika. Državna založba Slovenije, Ljubljana.
30. (1971) Slovar tujk. 3. izdaja, Cankarjeva založba, Ljubljana.
31. Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. VUŠ, Ljubljana.
32. Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
33. (1997) Veliki splošni leksikon. Državna založba Slovenije, Ljubljana.
34. Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava: občine in pokrajine. FDV, Ljubljana.
35. Vlaj, Stane; Juvan-Gotovac, Vesna (1999): Predpisi o lokalni samoupravi. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
36. Vilfan, Sergij (1996): Pravna zgodovina Slovencev. 1. ponatis, Slovenska matica, Ljubljana.

37. Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave. 1. ponatis, VUŠ, Ljubljana.
38. Zupan, Adolf (1994): Nova ureditev komunalnih dejavnosti v Republiki Sloveniji. Magistrsko delo, FDV, Ljubljana.

#### *ZAKONI IN PREDPISI:*

39. Navodilo za oblikovanje cen storitev obveznih lokalnih javnih služb (Ur. list RS, št. 56/01).
40. Nacionalni program varstva okolja (Ur. list RS, št. 83/1999).
41. Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Kamnik (Ur. list RS, št. 47/94, 20/98).
42. Odlok o oskrbi s pitno vodo v Občini Kamnik (ur. list RS, št. 96/99, 21/03 in 112/04).
43. Odlok o pogojih, postopkih in merilih za podelitev koncesije za opravljanje gospodarske javne službe »oskrbe s pitno vodo« (Ur. list RS, št. 96/99, 12/00, 121/04).
44. Odlok o odvajanju odpadnih in padavinskih voda v Občini Kamnik (Ur. list RS, št. 12/00, 16/01 in 112/04).
45. Odlok o pogojih, postopkih in merilih za podelitev koncesije za opravljanje gospodarske javne službe »odvajanje odpadnih in padavinskih voda« (Ur. list RS, št. 12/00, 112/04 in 121/04).
46. Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v Občini Kamnik (Ur. list RS, št. 38/97, 44/02, 61/02).
47. Odlok o načinu izvajanja gospodarske javne službe »Urejanje in vzdrževanje občinskih cest« (Ur. list RS, št. 7/00).
48. Odlok o pogojih, postopkih in merilih za podelitev koncesije na področju opravljanja gospodarske javne službe »Urejanje in vzdrževanje občinskih cest« (Ur. list RS, št. 7/00)
49. Odlok o opravljanju gospodarske javne službe na področju urejanja in vzdrževanja pokopališč in oddajanja prostorov v najem ter pogrebnih storitev (Ur. list RS, št. 31/97).
50. Odlok o pogojih, postopkih in merilih za dajanje koncesij na področju opravljanja gospodarske javne službe "dimnikarstvo" (Ur. list RS, št. 70/96, 46/98).
51. Pravilnik o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne in padavinske vode (Ur. list RS, št. 105/00).
52. Statut občine Kamnik (Ur. list RS, št. 47/99).

53. Uredba o listi blaga in storitev, za katere se uporabljajo ukrepi kontrole cen (Ur. list RS, št. 80/00 in 17/04).
54. Uredba o predhodni prijavi cen komunalnih storitev (Ur. list RS, št. 52/04).
55. Uredba o vodnih povračilih (Ur. list RS, št. 103/2002).
56. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, 33/91).
57. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98).
58. Zakon o gospodarskih družbah (Ur. list RS, št. 30/93).
59. Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00).
60. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93).
61. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93).
62. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/04).
63. Zakon o komunalnih dejavnostih (Ur. list SRS, št. 8/82).
64. Zakon o kontroli cen (Ur. list RS, št. 63/99).
66. Zakon o gasilstvu (Ur. list RS, št. 71/93).

#### *INTERNETNI VIRI:*

67. *Kdo bo upravljal z vaškimi vodovodi ?* [URL: <http://nsi-kamnik.net/>], 24.10.2004.
68. *Standardna klasifikacija dejavnosti, 2002* [URL: <http://www.stat.si/klasje/tabela.aspx?cvn=1891>], 12.11.2004.
69. *Predlog prenove Lokalnega programa varstva okolja v občini Kamnik* [URL: <http://www.kamnik.si/dokument3.asp?id=891&tip=zip>], 30.10.2004.

#### *DRUGI VIRI:*

70. Pogovor z direktorjem Komunalnega podjetja Kamnik, d.d., g. *Janezom Petkom*.
71. Pogovor z referentoma Oddelka za gospodarske javne službe Občine Kamnik, g. *Francem Resnikom* in ga. *Mihaelo Brnot-Veternik*.

## **10. SEZNAM TABEL IN SLIK**

<b>Tabela 1:</b> <i>Pregled gospodarskih javnih služb varstva okolja po starem in novem zakonu .....</i>	49
<b>Tabela 2:</b> <i>Lokalne gospodarske javne službe v občini Kamnik in načini izvajanja .....</i>	75
<b>Slika 1:</b> <i>Struktura deležev financiranja komunalne infrastrukture po NPVO ...</i>	62
<b>Slika 2:</b> <i>Statusno preoblikovanje komunalnih podjetij .....</i>	64

## ***11. PRILOGA***

**Priloga A:** *Struktura Enotne klasifikacije dejavnosti (EKD)*

**Priloga B:** *Struktura stanovanjsko – komunalne dejavnosti po EKD*

**Priloga C:** *Primerjava komunalnih dejavnosti po EKD in SKD*



**Priloga A: Struktura Enotne klasifikacije dejavnosti (EKD)**

<b>PODRO- ČJE</b>	<b>NAZIV DEJAVNOSTI</b>	<b>št. panog</b>	<b>št. skupin</b>	<b>št. podskupin</b>
01	Industrija in rudarstvo	36	87	187
02	Kmetijstvo in ribištvo	3	6	10
03	Gozdarstvo	1	1	4
04	Vodno gospodarstvo	1	1	3
05	Gradbeništvo	3	3	7
06	Promet in zveze	9	9	25
07	trgovina	3	13	36
08	Gostinstvo in turizem	2	4	12
09	Obrt in osebne storitve	2	9	23
<b>10</b>	<b>Stanovanjsko - komunalne dejavnosti</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>13</b>
11	Finančne, tehnične in poslovne dejavnosti	7	9	25
12	Izobraževanje, znanost, kultura	4	14	48
13	Zdravstvo in socialno varstvo	2	10	17
14	Držbenopolitične skupnosti	4	17	53
<b>SKUPAJ</b>		<b>80</b>	<b>191</b>	<b>463</b>

(Vir: Meglen, 1995: 59)

**Priloga B: Struktura stanovanjsko - komunalne dejavnosti po EKD**

<b>Panoga</b>	<b>Skupina</b>	<b>Podskupina</b>	<b>Naziv dejavnosti</b>
1001	10010		<b>urejanje naselja in prostora</b>
		100101	urejanje stavbnih zemljišč
		100102	vzdrževanje ulic
		100103	urejanje zelenih površin
1002	10020	100200	<b>stanovanjska dejavnost</b>
1003			<b>komunalne dejavnosti</b>
	10031	100310	<i>proizvodnja in distribucija vode</i> (zbiranje, prečiščevanje in distribucija vode za gospodinjstva, industrijske in druge porabnike)
	10032	100320	<i>prečiščevanje in odvajanje odplak</i> (prečiščevanje odpadnih voda in kanalizacijska mreža, s katero se odvajajo odpadne vode za gospodinjstev, industrije, kot tudi atmosferskih voda)
	10033	100330	<i>proizvodnja, prenos in distribucija plina</i> (proizvodnja plina v plinarnah, prenos in distribucija proizvedenega ali naravnega zemeljskega plina po plinovodu za gospodinjstva, industrijske in druge porabnike)
	10034	100340	<i>proizvodnja in distribucija toplote</i> (proizvodnja in distribucija pare in tople vode za ogrevanje, pogon in za druge namene – toplarne)
	10035		<i>vzdrževanje čistoče v naselju</i>
		100351	<i>čiščenje javnih površin v naselju</i>
		100352	<i>odvoz, deponiranje in predelava odpadkov</i>
	10039	100390	<i>druge komunalne dejavnosti</i> (javne garaže, parkirni prostori, varovanje vozil, pokopališča, krematoriji in pogrebna služba, varovanje družbenega premoženja in ustanov, gasilska služba, dimnikarske storitve )

(Vir: Klemenčič, 1997: 26)

## Priloga C: Primerjava dejavnosti med EKD in SKD

<b>Komunalne dejavnosti po EKD</b>	<i>Šifra</i>	<b>Komunalne dejavnosti po SKD</b>	<b>Področje in šifra</b>	
<b>1. urejanje naselij in prostora</b>				
Urejanje stavbnega zemljišča	100101	Rušenje objektov in zemeljska dela	F	45.110
Urejanje in vzdrževanje ulic in prometnih poti	100102	Gradnja cest, železniških prog, letališč in športnih objektov*	F	45.230
Urejanje in vzdrževanje parkov, zelenic in rekreacijskih površin	100103	Urejanje in vzdrževanje parkov, vrtov in zelenih športnih površin	A	01.411
<b>2. komunalna dejavnost</b>				
Proizvodnja in distribucija vode	100310	Zbiranje, čiščenje in distribucija vode*	E	41.000
Prečiščevanje in odvajanje odplak	100320	Kanalizacija in delovanje čistilnih naprav*	O	90.004
Proizvodnja, prenos in distribucija plina	100330	Proizvodnja plina, distribucija plinastih goriv po plinovodni mreži*	E	40.200
Proizvodnja in distribucija toplote	100340	Proizvodnja pare in tople vode Distribucija pare in tople vode	E E	40.301 40.302
<b>3. vzdrževanje čistoče naselij</b>				
čiščenje javnih površin v naseljih	100351	Druge storitve javne higiene	O	90.005
odnašanje, odlaganje in predelava odpadkov	100352	Zbiranje in odvoz odpadkov	O	90.001
		Dejavnost deponij, sežiganje in drugi načini odstranjevanja trdnih odpadkov	O	90.002
		Ravnanje s posebnimi odpadki	O	90.003
<b>4. druge komunalne storitve</b>				
Dimnikarske storitve	100391	Čiščenje stavb*	K	74.700
Pogrebna služba, urejanje in vzdrževanje pokopališč	100392	Pogrebne storitve*	O	93.040
Druge omenjene komunalne dejavnosti	100399	Poizvedovalne dejavnosti in varovanje	K	74.600
		Druge pomožne dejavnosti v kopenskem prometu	I	63.210

\* Le del dejavnosti sodi med komunalne

(Vir: Hrovatin, 2002: 46)

