

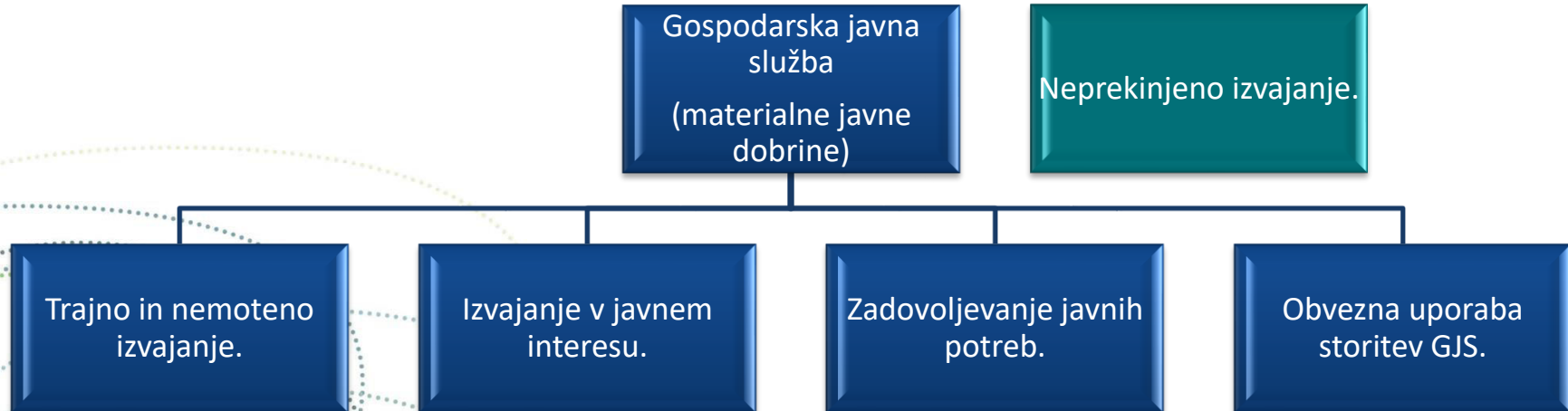
OBVEZNOST NEPREKINJENEGA IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Podčetrtek, 24. september 2021

Mag. Boris Jagodič, Inštitut za javne službe



“Tudi, če se svet ustavi, se komunala ne sme”



Neprekinjeno izvajanje GJS



“Na svetu ni nič zanesljivega, razen smrti in davkov.”

Benjamin Franklin, 1789



Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS ni absolutna.

Pravna razmerja



Občina določi:

- izvajalca GJS
- način izvajanja GJS



Izvajalec GJS:

- javno podjetje
- koncesionar
- režijski obrat
- javni gospodarski zavod



Uporabnik storitev GJS:

- individualne komunalne rabe je določljiv
- kolektivne komunalne rabe nedoločljiv

Pravna razmerja

Med subjekti (predvsem razmerje občina: izvajalec) gre za kombinacijo upravno-pravnega in obligacijsko-pravnega razmerja.

Udeleženci lahko svoja obligacijska razmerja urejajo drugače, kot je določeno v OZ, če iz posamezne določbe ali njenega smisla ne izhaja kaj drugega. – 2. člen OZ.

Udeleženci lahko prosto urejajo obligacijska razmerja, ne smejo pa jih urejati v nasprotju z ustavo, prisilnimi predpisi ali moralnimi načeli. – 3. člen OZ.

“Določbe predpisov, s katerimi je delno ali v celoti določena vsebina pogodb, so sestavni deli teh pogodb in jih dopolnjujejo ali pa stopajo na mesto pogodbenih določil, ki niso v skladu z njimi.” – 17. člen OZ.

Pravna razmerja – občina in izvajalec



Razmerje med občino in izvajalcem se ureja v različnih pravnih aktih (odvisno od oblike izvajanja GJS).



Z urejanjem v pravnih aktih občina pomembno vpliva na pravna razmerja do uporabnikov storitev GJS.



Občina mora (med drugim) na podlagi 7. člena ZGJS urediti:

- organizacijsko in prostorsko zasnovano opravljanje GJS po vrstah in številu izvajalcev,
- vrsto in obseg javnih dobrin ter njihovo prostorsko razporeditev,
- pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin,
- *pravice in obveznosti uporabnikov,*
- vire financiranja GJS in način njihovega oblikovanja.

Pravna razmerja – občina in izvajalec



Režijski obrat:

- ni pravna oseba
- samostojen/nesamostojen RO
- odlok o ustanovitvi RO



Javni gospodarski zavod:

- akt o ustanovitvi (odlok, sklep)
- je pravna oseba, če akt o ustanovitvi ne določa drugače
- najemna pogodba za GJI individualne komunalne rabe
- pogodba o izvajanju storitev za GJS kolektivne komunalne rabe



Javno podjetje:

- odlok (sklep, družbena pogodba, statut)
- najemna pogodba za GJI individualne komunalne rabe
- pogodba o izvajanju storitev za GJS kolektivne komunalne rabe



Koncesija:

- koncesijski odlok
- javni razpis (razen v primeru neposrednih koncesij)
- odločba o podelitvi koncesije
- koncesijska pogodba
- (najemna pogodba za GJI individualne komunalne rabe, če ni sestavni del koncesijske pogodbe)

Pravna razmerja – izvajalec in uporabnik



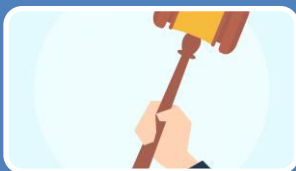
Izvajalec GJS mora z uporabnikom storitev GJS skleniti pogodbo

- 16. člen ZGJS
- 162. člen OZ



Izvajalci GJS in uporabniki v praksi:

- sklepajo posebne pisne pogodbe
- ne sklepajo posebnih pisnih pogodb
- *V pogodbah so lahko podrobneje določene pravice in obveznosti, ki lahko vplivajo na obveznost neprekinjenega izvajanja GJS.*



Če se (posebna) pogodba ne sklepa:

- 51. člen OZ: za sklenitev pogodbe se ne zahteva nikakršna oblika, razen če zakon drugače določa.
- 15. člen OZ: pogodba je sklenjena, ko se stranki sporazumeta o njenih bistvenih sestavinah.
- 17. člen OZ: določbe predpisov, s katerimi je delno ali v celoti določena vsebina pogodb so sestavni del pogodb, jih dopolnjujejo ali stopajo na mesto pogodbenih določil, če le-ta niso skladna s predpisi.
- *Ker morajo občine določiti pravice in obveznosti uporabnikov v odlokih, so določbe takšnih odlokov sestavni del pogodb.*
- *Nastanek pogodbenega razmerja: z vlogo, soglasjem, dejanskim izvajanjem...*

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – splošno

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS izhaja iz več določb ZGJS:

- obvezna uporaba obveznih GJS
- uporaba izbirnih GJS je obvezna, če to določata zakon ali odlok
- oblike izvajanja GJS so določene taksativno
- pravica in obveznost občine, da določi pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, pravice in obveznosti uporabnikov...

Z vidika presoje formalno-pravne obveznosti neprekinjenega izvajanja je treba upoštevati:

- državne prisilne predpise
- občinske odloke
- posebne pisne pogodbe, če so sklenjene

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika občine

Občina kot regulator neposredno/posredno vpliva na neprekinjeno izvajanje GJS na več načinov.

- nedvoumna določitev izvajalcev
- urejena razmerja z drugimi občinami v primeru skupnega izvajanja GJS prek enega izvajalca
- nedvoumna določitev začetka izvajanja GJS
- določitev virov financiranja
- ustrezno izvajanje regulacije cen
- določitev pravil za prekinitve izvajanja GJS
- določitev pogojev za izvajanje posebnih storitev
- zagotavljanje investicij oziroma obnovitvenih investicij
- zagotovitev ukrepov za zmanjševanje vodnih izgub
- pravila na področju upravnih postopkov
- pravila sankcioniranja

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika občine

Občina z izvajalcem določena pravila uredi tudi pogodbeno.

- najemna/koncesijska/pogodba o izvajanju GJS

1. odstavek 149. člena ZVO-1: Vlada na račun občine zagotovi izvajanje obveznih GJS, če slednja le-tega ne zagotovi.

Občina kot koncedent odgovarja za škodo, ki jo povzroči koncesionar uporabnikom ali drugim osebam, če s koncesijsko pogodbo ni dogovorjena drugačna vrsta odgovornosti. – 53. člen ZGJS.

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Razlogi izven občine kot regulatorja

- na strani izvajalca GJS
- na strani uporabnika
- izven vplivov obeh

Natančna in jasna pravna podlaga ter pravilno izveden postopek prekinitve izvajanja GJS so ključnega pomena predvsem z vidika pravne varnosti uporabnikov storitev GJS.

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Izvajalec je “de facto” edini v razmerju do uporabnika, ki lahko neposredno vpliva na neprekinjeno izvajanje GJS.

“Tisti, ki opravlja komunalno ali drugo podobno dejavnost splošnega pomena, je odgovoren za škodo, če brez utemeljenega razloga preneha opravljati to dejavnost ali opravlja svoje storitve neredno.” – 163. člen OZ.

Natančna in jasna pravna podlaga ter pravilno izveden postopek sta ključnega pomena tudi za izogib odškodninski odgovornosti po 163. členu OZ.

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Prekinitev po uradni dolžnosti

- če je priključek na GJI izveden brez soglasja ali v nasprotju s soglasjem izvajalca
- če je interno vodovodno omrežje uporabnika tehnično neustrezno in se s tem ogroža kakovost pitne vode v javnem vodovodu
- če stanje interne kanalizacije in priključka ogroža zdravje uporabnikov ali nemoteno delovanje javne kanalizacije
- če uporabnik ne dovoli izvajanja nujnih vzdrževalnih del na vodovodnem priključku

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Prekinitev po uradni dolžnosti

- če uporabnik dovoli priključitev drugega uporabnika na svoj vodovodni ali kanalizacijski priključek
- če uporabniku preneha veljavnost začasnega priključka (npr. za prireditve)
- če uporabnik ne plača nespornega računa
- v primeru višje sile
- ...

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Neplačevanje računov

- postopek prekinitve mora biti izveden skladno s pravili, zapisanimi v odlokih
- račun mora biti nesporen (ne sme biti reklamiran, niti delno)
- uporabniku je treba dati dodatni rok za plačilo
- o nameravani prekinitvi je treba uporabnika izrecno opozoriti
- prekine se lahko izvajanje le tistih storitev, ki niso poravnana
- prekinitve le, če gre za razmerje do uporabnika
- ... *Pravica do pitne vode (70.a člen Ustave RS)?*

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Višja sila

- podlaga je OZ, ne občinski odlok
- gre za okoliščine, ki izvajalcu onemogočajo izvajanje GJS
- razlog je izven vpliva izvajalca, vpliva tega vzroka izvajalec ni mogle pričakovati, se mu izogniti ali ga odvrniti (OZ)
- izvajalec ne more biti odgovoren za škodo zaradi višje sile, ki bi lahko nastala občini ali uporabnikom
- pomembno je takojšnje obvestilo v izogib preprečitvi nadaljnje škode

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Višja sila

- merilo, ali je nek dogodek pričakovan ali ne, je presoano zelo strogo
- izhodišče za presojo je razmišljanje posebej skrbnega človeka
- izvajalec je “dober strokovnjak”
- malomarnost kot pravni standard za ekskulpacijo odgovornosti ne zadošča

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Višja sila (naravne nesreče)

- potres
- poplava
- zemeljski plaz
- snežni plaz
- visok sneg
- močan veter
- toča

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Višja sila (naravne nesreče)

- žled
- pozeba
- suša
- požar v naravnem okolju
- množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastinske bolezni
- druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Višja sila – v določenih primerih ne gre za višjo silo

- ne gre za nepričakovan dogodek, če gre v nekem okolju pričakovati naravne pojave, ki takemu geografskemu okolju niso tuje
- finančne težave (ne glede na razlog)
- COVID-19???

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Ali je COVID-19 višja sila?

- različna stališča v teoriji
- glede na od marca 2020 trajajočo (uradno določeno ali pa splošno znano) epidemijo, bi težko govorili o višji sili, če izvajalec npr. zaradi veliko obolelih ali napotenih v karanteno, ne bi mogel izvajati GJS
- izvajalec glede na izkušnje zadnjega obdobja takšen primer lahko pričakuje
- operativna organizacija dela?

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Vzdrževalna in investicijska dela

- nujna vzdrževalna del zaradi okvar
- investicijska vzdrževalna dela oziroma obnovitvene investicije
- *Pravila prekinitve je treba urediti v občinskih odlokih (odlok je s tem pravna podlaga).*
- *Pomembna je dolžnost obveščanja uporabnikov (vključenost občin, če so investitorji).*

Obveznost neprekinjenega izvajanja GJS – z vidika izvajalca GJS, uporabnika ali izven vpliva obeh

Prekinitev na zahtevo uporabnika

- če gre za izbirno GJS, za katero zakon ali odlok ne določata obvezne uporabe
- če gre za začasno izvajanje GJS (npr. začasni priključki za javne prireditve,časne objekte)
- če gre za obvezno storitev, ko storitve uporabnik dejansko ne more več koristiti (npr. odstranitev objekta in s tem vodovodnega in kanalizacijskega priključka)

Sklep

Zaradi pravne narave "trajnosti in nemotenosti" izvajanja GJS je treba kakršne koli prekinitve obravnavati in razlagati izredno restriktivno.

V veliki meri je obveznost neprekinjenega izvajanja GJS odvisna (tudi) od ureditve v odlokih.

Pri urejanju v odlokih (in ravnanju v praksi) je treba ravnati sorazmerno (pravna varnost uporabnikov, saj nimajo možnosti izbire izvajalca).

Postopke prekinitve je treba izpeljati skladno s pravili, določenimi v odlokih.

Izredno pomembno je pravočasno (in na pravilen način) obveščanje uporabnikov (neposredno, v sredstvih javnega obveščanja) in občine.

V relativnem smislu je obvezno tako neprekinjeno izvajanje kot tudi uporaba (obveznih) GJS.

"Tudi če se svet ustavi, se komunala ne sme". Razen v izjemnih primerih...

Kontaktni podatki

INŠTITUT ZA JAVNE SLUŽBE

Slovenska cesta 56

1000 Ljubljana

mag. Boris Jagodič, univ. dipl. prav.
direktor

+386 (0)41 374 358

boris.jagodic@javne-sluzbe.si

www.javne-sluzbe.si