

Dopis: SCdop 130211 01

Datum: 11.2.2013

Skupnost občin Slovenije
Partizanska 1
2000 Maribor



Zadeva: Upravljanje infrastrukture za šport in prosti čas

Na podlagi povpraševanja občin, pošiljamo Skupnosti slovenskih občin podatke in obrazložitve: (1) zakonov, ki urejajo področje upravljanja infrastrukture za šport in prosti čas, (2) možnih statusnih oblik upravljanja infrastrukture za šport in prosti čas ter (3) statusnih oblik upravljalcev infrastrukture v Sloveniji.

Predlagamo, da uvrstite na sejo Skupnosti občin Slovenije, točko: Javna infrastruktura za šport in prosti čas v Sloveniji. Strokovnjaki našega združenja bodo predstavili najpomembnejša področja prihodnjega razvoja infrastrukture za šport in prosti čas v državi ter možne rešitve. Področja obsegajo trajnostni razvoj, sisteme upravljanja, nove tehnologije ter inovativne programe.

1. Zakonodaja

Zakoni, ki določajo posamezna področja in urejajo sistem upravljanja javne infrastrukture za šport in prosti čas ter pravno-statusne oblike upravljalcev infrastrukture, so:

- Zakon o javnih financah (ZJF),
- Zakon o zavodih (ZZ),
- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJ),
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP),
- Zakon o računovodstvu (ZR) in Slovenskih računovodskih standardov (SRS),
- Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSP),
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU),
- Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor),
- Zakon o športu,
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS).

Upravljanje infrastrukture na lokalni / občinski ravni, opredeljujejo tudi občinski statuti in odloki.

Zaradi posebnega zanimanja občin za tolmačenje zakonskih določil, vam posebej predstavljamo Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter Zakon o javno-zasebnem partnerstvu.

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS, Ur.l. RS, št. 86/2010, Ur.l. RS, št. 75/2012) določa, da je upravljač premoženja lahko državni organ, uprava samoupravne lokalne skupnosti ali oseba javnega prava, pristojna za ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravne lokalne skupnosti ter nadalje, da so osebe javnega prava država, samoupravne lokalne skupnosti, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javna agencija, javni sklad in javno podjetje.

Zakonodajalec se je odločil za takšen sistem upravljanja stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti zaradi namena ustanovitve in poslovanja pravnih subjektov.

Osebe javnega prava, ustanavljajo država in občine za uresničevanje javnih interesov na področjih: (1) upravljanja javne infrastrukture za šport in prosti čas, v skladu s sprejetimi dokumenti, programi in sklepi lastnic tega stvarnega premoženja, to so država in občine, (2) razvoj športa in programov prostega časa, v skladu z občinskimi programi športa in drugimi dokumenti, programi in sklepi države in občin, (3) zagotavljanje dostopnosti infrastrukture za šport in prosti čas vsem prebivalcem lokalne skupnosti ter njena uporaba za vrtce, šole, športna in druga društva, humanitarne organizacije, poklicne skupine, upokojenska društva in druge organizacije, ki delujejo v javnem interesu.



Zakon o javno-zasebnem partnerstvu ((ZJZP, Ur. list RS, št. 127/2006) ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno-zasebnega partnerstva, posebnosti koncesij gradenj in storitev ter statusnega javno-zasebnega partnerstva, nadzor nad javno-zasebnim partnerstvom, preoblikovanje javnih podjetij, pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno-zasebnega partnerstva, ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij.

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

S tem zakonom:

- se razveljavljajo besedilo in členi Zakona o gospodarskih javnih službah, ki se nanašajo na razmerja javno-zasebnega partnerstva (35. člen in tretji odstavek 36. člena Zakona o gospodarskih javnih službah, kolikor gre za razmerje javno-zasebnega partnerstva ter od 54. do 58. člena Zakona o gospodarskih javnih službah),
- so opredeljene tudi zahteve po preoblikovanju obstoječih razmerij na področju izvajanja gospodarskih javnih služb, ki se nanašajo na obstoječa javna podjetja, ki vključujejo vloške oseb zasebnega prava (141. člen zakona), razmerja z obstoječimi javnimi podjetji, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo (142. člen zakona) ter razmerja pri izvajanju gospodarskih javnih služb s strani tistih gospodarskih družb, ki so bile iz javnih podjetij oziroma družbenih podjetij preoblikovane na podlagi prejšnjih predpisov (Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij).

Lokalna skupnost je dolžna v skladu z določili Zakona o javno-zasebnem partnerstvu urediti:

- vsa obstoječa razmerja na področju izvajanja gospodarskih javnih služb, ki se izvajajo na način, ki z zakonom ni predviden (začasne pogodbe, pogodbe o upravljanju infrastrukture, pogodbe o izvajanju komunalnih storitev,...),
- vsa obstoječa razmerja z nosilci izvajanja gospodarskih javnih služb, ki jih je potrebno preoblikovati v skladu z določili Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (členi 141. do 148. in 153).

2. Predstavitev možnih statusnih oblik upravljanja javne infrastrukture za šport in prosti čas

V Sloveniji so možne statusne oblike upravljanja javne infrastrukture za šport in prosti čas, naslednje:

- Javni zavod,
- Javni gospodarski zavod,
- Javno podjetje,
- Gospodarska družba,
- Občina (občinska uprava - neposredno upravljanje).

Javni zavod (JZ)

Zavodi se ustanovljajo v skladu z določili Zakona o zavodih.

Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Zavod lahko opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen.

Javni zavodi se lahko ustanovijo tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo.

Javni zavod gospodari s sredstvi v lasti občin, potrebnih za izvajanje dejavnosti, v obliki »upravljanja«. Zavod obračunava amortizacijo v skladu z določili akta o ustanovitvi, običajno pa le za tisti del, ki se ne pokriva iz proračuna. Sredstva, ki so predmet upravljanja se določijo z aktom o ustanovitvi, s sklepi ustanovitelja. Medsebojne obveznosti povezane z upravljanjem so pogodbeno opredeljene.



Vsa sredstva za delovanje zavoda zagotavlja ustanovitelj. Delovanje Zavoda se financira iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi. Presežek prihodkov nad odhodki sme zavod uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Zavod mora ločeno izkazovati izvajanje »tržnih« dejavnosti ter dejavnosti financiranih iz proračuna. Za tržni del dejavnosti (v obsegu zaračunavanja uporabe uporabnikom) je zavod zavezanec za davek od dohodkov. Zavod je dolžan voditi obračun DDV, v kolikor izpolnjuje predpisane pogoje (višina letnega prometa).

Javni zavod vodi poslovne knjige in pripravlja finančne načrte v skladu z Zakonom o javnih financah ter Zakonom o računovodstvu.

Zavod se uvršča med posredne proračunske uporabnike. Izvajanje dejavnosti javnega zavoda je lahko proračunsko financirano,

Zaposleni v javnem zavodu se uvrščajo med javne uslužbence.

Določila zakona o preprečevanju korupcije veljajo za poslovodne organe zavoda.

Za zavod veljajo določila zakona o javnem naročanju.

Zadolževanje Zavoda je vključeno v kvoto možne zadolžitve občine.

Javni gospodarski zavod (JGZ)

Izvajanje javnih služb v obliki JGZ opredeljuje Zakon o gospodarskih javnih službah.

Za vprašanja, ki se nanašajo na ustanovitev javnega gospodarskega zavoda, na njegovo ime in sedež, dejavnost, splošne akte, organizacijo, sredstva za delo in odgovornost za obveznosti, nadzor, statusne spremembe, povezovanje ter na prenehanje zavoda in na njegov vpis v sodni register se uporabljajo določbe zakona, ki ureja statusna vprašanja zavodov.

Javni gospodarski zavod je pravna oseba, če ni z aktom o ustanovitvi določeno drugače. Če javni gospodarski zavod ni pravna oseba, izvršuje pooblastila v pravnem prometu, ki jih ima na podlagi akta o ustanovitvi, v imenu in za račun ustanovitelja.

Vlada ali lokalna skupnost ustanovi javni gospodarski zavod za opravljanje ene ali več gospodarskih dejavnosti, kadar se v celoti izvajajo kot neprofitne, njihovo izvajanje pa zahteva samostojno organizacijo izven uprave ali lokalnih služb.

JGZ ne razpolaga z ustanovnim kapitalom. Vsa sredstva za njegovo delovanje zagotovi ustanovitelj. Med kapitalom se evidentirajo letni poslovni učinki. JGZ nima v lasti niti sredstev potrebnih za lastno poslovanje (prostori, pohištvo, druga oprema). Sredstva, ki so predmet gospodarjenja JGZ se določijo z aktom o ustanovitvi, s sklepi ustanovitelja. Pogodba o gospodarjenju temelji na najemnih odnosih.

JGZ vodi računovodstvo po določilih zakona, ki ureja gospodarske družbe (Slovenski računovodski standardi, standard 35). Ob upoštevanju tega za JGZ ni več v veljavi oblika upravljanja, temveč oblika najema sredstev v lasti občine.

JGZ mora ločeno izkazovati obračun poslovanja po dejavnostih. JGZ je zavezanec za davek od dohodkov. JGZ je dolžan voditi obračun DDV, v kolikor izpolnjuje predpisane pogoje (letni promet).

Za JGZ veljajo določila Zakona o GJZ o cenah in subvencijah. Zavod lahko pridobiva sredstva za delovanje tudi iz proračuna občine za financiranje gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva).

Zaposleni v JGZ se uvrščajo med javne uslužbence.

Določila zakona o preprečevanju korupcije veljajo za poslovodne organe JGZ.

Za JGZ veljajo določila zakona o javnem naročanju.

Zadolževanje JGZ je vključeno v kvoto možne zadolžitve občine.



Javno podjetje (JP)

Izvajanje javnih služb v obliki JP opredeljuje Zakon o gospodarskih javnih službah ter zakon o javno zasebnem partnerstvu (neposredna podelitev pravice izvajanja javnih služb v primeru 100 % ustanoviteljskega deleža lokalne skupnosti)

Za vprašanja, ki se nanašajo na ustanovitev JP, na njegovo ime in sedež, dejavnost, splošne akte, organizacijo, sredstva za delo in odgovornost za obveznosti, nadzor, statusne spremembe, povezovanje ter na prenehanje JP in na njegov vpis v sodni register se uporabljajo določbe zakona o gospodarskih družbah.

JP je pravna oseba.

Vlada lokalna skupnost ustanovi JP, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno.

JP razpolaga z ustanovnim kapitalom. Vsa sredstva za njegovo delovanje zagotovi ustanovitelj. JP ima v lasti sredstva potrebna za lastno poslovanje (prostori, pohištvo, druga oprema). Sredstva, ki so predmet gospodarjenja JP se določijo z aktom o ustanovitvi, s sklepi ustanovitelja. Pogodba o gospodarjenju temelji na najemnih odnosih.

JP vodi računovodstvo po določilih zakona, ki ureja gospodarske družbe (Slovenski računovodski standardi, standard 35). Ob upoštevanju tega pri JP ni več v veljavi oblika upravljanja, temveč oblika najema sredstev v lasti občine.

JP mora ločeno izkazovati obračun poslovanja po dejavnostih. JP je zavezanec za davek od dohodkov. JP je dolžan voditi obračun DDV, v kolikor izpolnjuje predpisane pogoje (letni promet).

Za JP veljajo določila Zakona o GJZ o cenah in subvencijah.

Zaposleni v JP se ne uvrščajo med javne uslužbence.

Določila zakona o preprečevanju korupcije veljajo za poslovodne organe JP.

Za JP veljajo določila zakona o javnem naročanju.

Zadolževanje JP je vključeno v kvoto možne zadolžitve občine.

Gospodarska družba (GD)

Izvajanje javnih služb v obliki JP opredeljuje Zakon o gospodarskih javnih službah ter zakon o javno zasebnem partnerstvu (neposredna podelitev pravice izvajanja javnih služb v primeru 100 % ustanoviteljskega deleža lokalne skupnosti)

Izvajanje javnih služb v obliki GD opredeljuje Zakon o gospodarskih javnih službah z uporabo določil o koncesiji.

Za vprašanja, ki se nanašajo na ustanovitev GD se uporabljajo določbe zakona o gospodarskih družbah.

GD je pravna oseba.

Vlada lokalna skupnost ustanovi GD, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti ter želja po večjem nadzoru izvajanja koncesioniranih dejavnosti ter če gre za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno.

GD razpolaga z ustanovnim kapitalom. Vsa sredstva za njegovo delovanje zagotovi ustanovitelj. GD ima v lasti sredstva potrebna za lastno poslovanje (prostori, pohištvo, druga oprema). Sredstva, ki so predmet gospodarjenja GD se določijo z aktom o ustanovitvi, s sklepi ustanovitelja. Pogodba o gospodarjenju temelji na koncesijski odnosih ter na plačilu najemnine in ali koncesijske dajatve.

GD vodi računovodstvo po določilih zakona, ki ureja gospodarske družbe (Slovenski računovodski standardi, standard 35).

GD mora ločeno izkazovati obračun poslovanja po dejavnostih. GD je zavezanec za davek od dohodkov. GD je dolžan voditi obračun DDV, v kolikor izpolnjuje predpisane pogoje (letni promet).



Za GD veljajo določila Zakona o GJZ o cenah in subvencijah.

Zaposleni v GD se ne uvrščajo med javne uslužbence.

Določila zakona o preprečevanju korupcije veljajo za poslovodne organe GD.

Za GD veljajo določila zakona o javnem naročanju, za tisti del poslovanja, ki se nanaša na javno službo.

Zadolževanje GD ni vključeno v kvoto možne zadolžitve občine.

Primerjava statusnih oblik upravljanja javne infrastrukture za šport in prosti čas

Opis	Gospodarska družba (GD)	Javno podjetje (JP)	Javna gospodarska družba (JGZ)	Javni zavod (JZ)
Javni sektor	da	da	da	da
Pravne osebe javnega prava		da	da	da
Posredni proračunski uporabniki				da
Podlage za ustanovitev	ZGD ZJZP	ZGJS ZGD	ZGJS ZZ	ZZ
Status javnih uslužbencev			da	da
Kapital - ustanovitev na podlagi kapitalskih vložkov	da	da		
Lastnik javne infrastrukture	občina	občina	občina	občina
Lastnik drugih sredstev za poslovanje	družba	družba	občina	občina
Možnost izvajanja javnih služb	da	da	da	da
Vodenje poslovnih knjig	ZGD, SRS SRS št. 35	ZGD, SRS SRS št. 35	ZGD, SRS SRS št. 35	ZR
Oblika upravljanja z javno infrastrukturo	koncesija	pogodba	pogodba	upravljanje
Plačilo za sredstva gospodarjenje s sredstvi javne infrastrukture	najemnina koncesijska dajatev	najemnina	najemnina	
Financiranje dejavnosti	cene uporabe subvencije cene	cene uporabe subvencije cene subvencije za pokrivanje izgube	cene uporabe subvencije cene subvencije za pokrivanje izgube	cene uporabe subvencije cene proračunsko financiranje
Vključenost v zadolženost občine	ne	da	da	da
Investicije v javno infrastrukturo	občina družba*	občina	občina	občina
Obračun DDV	da	da	da	da
Davek od dohodkov	da	da	da	za del, ki ni proračunsko financiran



3. Statusne oblike upravljalcev infrastrukture za šport in prosti čas v Sloveniji

V Sloveniji so država in občine, za upravljanje javne infrastrukture za šport in prosti čas ustanovile različne osebe javnega prava ter družbe z omejeno odgovornostjo.

Zavod za šport Republike Slovenije Planica, je država ustanovila za naloge, ki so opredeljene v Zakonu o športu, Nacionalnem programu športa in Odloku o ustanovitvi. Poslanstvo ZŠRS Planica je podpora uresničevanju nalog nacionalnega in lokalnega pomena, ki so opredeljene v Nacionalnem programu športa zlasti na področjih športne vzgoje, športne rekreacije, kakovostnega športa, vrhunskega športa, športa invalidov, na področju strokovnih in razvojnih nalog ter športnih objektov. Zavod vodi investicijski projekt izgradnje in bo upravljal z Nordijskim centrom Planica.

Javne zavode (za šport, kulturo, turizem, prosti čas, mladinske dejavnosti, ...) so slovenske občine ustanovile na podlagi 3. člena Zakona o zavodih, (Uradni list RS, št. 12/91, 17/91-I, 55/92, 13/93, 66/93, 45/94, 8/96, 31/00 in 36/00), 23. člena Zakona o športu (Uradni list RS, št. 22/98 in 97/01), Nacionalnega programa športa v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 24/00 in 31/00), 61. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list, št. 72/93, 6/94 – odločba US, 45/94 – odločba US, 57/94, 14/95, 20/95 – Odločba US, 63/95 – obvezna razlaga, 73/95 – odločba US, 9/96 – odločba US, 39/96 – odločba US, 44/96 – odločba US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odločba US, 74/98, 12/99, 59/99 – odločba US, 70/00, 100/00 – sklep US, 87/01, 16/2002 in 51/2002) ter Statutov občin.

Občine so ustanovile javne zavode za vodenje občinskih programov za šport, kulturo, turizem, prosti čas, mladinske dejavnosti in druge programe ter upravljanje javne infrastrukture, ki vključuje objekte za kulturo, turistične objekte, infrastrukturo za šport in prosti čas, mladinske hotele, turistične kampe, ... Občine so ustanovile javne zavode predvsem zaradi sistema financiranja javnih programov ter upravljanja javne infrastrukture.

Družbe z omejeno odgovornostjo so občine ustanovile za upravljanje z javno infrastrukturo (parkirišča, infrastruktura za šport in prosti čas, drugi javni objekti). Gospodarske družbe so ustanovile na podlagi 3., 5., 7., 32., 33. in 34. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06 in 38/10), 3., 36., 44., 66., 71., 72., 124., 135., 136., 137. in 144. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06, Uradni list EU, št. 314/09), 29. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB2, 27/08 – Odl. US, 76/08, 100/08 – Odl. US, 79/09, 14/10 – Odl. US, 51/10, 84/10 – Odl. US), 4. in 28. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10 – ZSPDLS), 54. in 55. člena Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 55/09 – Odl. US, 100/09, 49/10), občinskih statutov in odlokov.

Na podlagi Zakona o javno-zasebnem partnerstvu so občinski sveti sprejeli občinske odloke o koncesijah za opravljanje gospodarskih javnih služb oziroma upravljanja javne infrastrukture. Ti odloki določajo oblike javno-zasebnega partnerstva, razmerja in postopke.

Razmerja javno-zasebnega partnerstva se lahko izvajajo kot: (1) razmerje pogodbenega partnerstva v oblikah, določenih v 26. členu tega zakona ali (2) razmerje statusnega (institucionalno, equity) partnerstva v oblikah, določenih v 96. členu tega zakona. Koncesijska razmerja se izvajajo s podelitvijo koncesije pravni osebi. Pogodbeno partnerstvo ima lahko obliko: (1) koncesijskega razmerja; tj. dvostranskega pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (koncesijsko partnerstvo) ali (2) javnonaročniškega razmerja; tj. odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve (javnounaročniško partnerstvo).

V nekaterih občinah upravljajo z javno infrastrukturo za šport in prosti čas: (1) občinske uprave neposredno, (2) občinske športne zveze in (3) družbe z omejeno odgovornostjo na podlagi pogodb z lastnico, občino.

Gradivo so pripravile strokovne službe združenja ter ZPO Celje d.o.o.



Ivan Pfeifer
predsednik