

# CENTER POSLOVNE ODLIČNOSTI

EKONOMSKE FAKULTETE UNIVERZE V LJUBLJANI

## PRESOJA OPTIMALNE ORGANIZIRANOSTI LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V OBČINI ANKARAN



NAROČNIK:

Občina Ankaran

Avtorja: prof. dr. Marko Jaklič in Ksenja Jaklič, mag.

Ljubljana, 13.10.2023

Izdelana strokovna študija je pripravljena z največjo možno skrbnostjo ob uporabi razpoložljivega strokovnega znanja, upoštevajoč mednarodne znanstvene in strokovne standarde, relevantne vire kot tudi uveljavljeno metodologijo, pri čemer pa avtor oziroma avtorji znotraj same študije morda zastopajo določena stališča za katera lahko CPOEF zgolj potrdi, da so z vidika metodološke ustreznosti strokovno pravilna, da so ustrezno obrazložena in upoštevajo vse relevantne vire.

Ob zgoraj zapisanem je zato nujno zavedanje, da CPOEF kot pripravljavec strokovne študije ne prevzema nobene odgovornosti za kakršnokoli neposredno ali posredno izgubo oziroma škodo, materialno in nematerialno, ki bi nastala zaradi odločitve sprejete na podlagi danih osebnih stališč avtorja oziroma avtorjev strokovne študije, ob dejstvu, da je takšna strokovna študija v celoti odgovorila na zastavljena vprašanja, je bila ustrezno obrazložena in je upoštevala relevantno stroko, metodologijo kot tudi prakso.

# KAZALO

<b>POVZETEK ZA ODLOČEVALCE</b> .....	4
<b>1 UVOD</b> .....	6
<b>2 ORGANIZACIJA IN IZVAJANJE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB</b> .....	6
2.1 Vrste lokalnih gospodarskih javnih služb .....	6
2.2 Možne oblike izvajanja gospodarskih javnih služb.....	9
<b>3 ORGANIZACIJA IN IZVAJANJE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V OBČINI ANKARAN</b> .....	10
<b>4 USTANOVITEV JAVNEGA PODJETJA ANKARAN D.O.O.</b> .....	15
4.1 Pravni in organizacijski vidik .....	15
4.2 Dejavnost javnega podjetja in finančni vidik .....	18
4.2.1 Dejavnost Javnega podjetja Ankaran d.o.o.....	18
4.2.2 Ustanovitveni kapital Javnega podjetja Ankaran d.o.o., infrastruktura za opravljanje gospodarskih javnih služb in odgovornost za njegove obveznosti .....	19
4.2.3 Financiranje Javnega podjetja Ankaran d.o.o. ....	19
4.2.4 Finančni vidik ustanovitve Javnega podjetja Ankaran d.o.o. ....	19
4.4 Opredelitev potencialnih tveganj s predlogom aktivnosti za njihovo obvladovanje .....	25
<b>5 OCENA SMISELNOSTI IN POTENCIALA USTANOVITVE JAVNEGA GOSPODARSKEGA ZAVODA</b> .....	26
<b>6 IZHODIŠČA ZA RAZMISLEK O USTANOVITVI JAVNEGA ZAVODA ZA IZBRANE SEGMENTE DRUŽBENIH DEJAVNOSTI</b> .....	29
6.1 Pravni in organizacijski vidik.....	29
6.2 Dejavnost javnega zavoda in financiranje .....	31
6.3 Izvajanje dejavnosti v javnem interesu preko javnih zavodov – primer Mestne občine Ljubljana in Občine Medvode .....	31
<b>7 SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA</b> .....	37
<b>Literatura in viri:</b> .....	40

## POVZETEK ZA ODLOČEVALCE

Občinska uprava in župan Občine Ankaran sta predlagala ustanovitev Javnega podjetja Ankaran d.o.o. za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb, tudi kot pomemben korak k urejanju področja lokalnih gospodarskih javnih služb v Občini Ankaran in tudi kot korak v smeri osamosvajanja občine pri servisiranju potreb svojih občanov oziroma ustanovitev javnega gospodarskega zavoda za izvajanje lokalnih gospodarskih služb neprofitne narave.

Prva ideja je, da novoustanovljeno javno podjetje v prvem koraku prevzame upravljanje 7 javnih parkirišč v Občini Ankaran v samostojno upravljanje in da se potencialno nanj prenese izvajanje gostinske dejavnosti, ki jo občina trenutno izvaja v okviru režijskega obrata. Ustanovitev javnega podjetja bi potekala v skladu z določili, ki regulirajo ustanavljanje javnih podjetij za izvajanje gospodarskih javnih služb, ki so profitne narave. Druga ideja je, da Občina Ankaran ustanovi javni gospodarski zavod in nanj prenese neprofitne lokalne gospodarske javne službe, ki jih trenutno izvaja režijski obrat.

**Trenutno stanje:** Občina Ankaran lokalne gospodarske javne službe zagotavlja oziroma izvaja v okviru režijskega obrata, preko javnih podjetij v sodelovanju s sosednjimi občinami in s podelitvijo koncesij. Analiza obstoječe ureditve in dosedanjega poslovanja kaže, da je upravljanje 7 javnih parkirišč v Občini Ankaran, ki ga izvaja Marjetica Koper, d.o.o., dobičkonosno. Prevzem v samostojno upravljanje preko občinskega javnega podjetja je smiselen in utemeljen, a zaradi omejenega obsega dejavnosti zgolj ob sočasnem prenosu izbranih drugih profitnih lokalnih gospodarskih javnih služb. Za gostinsko dejavnost, ki jo Občina Ankaran izvaja v okviru režijskega obrata, je občina prejela negativno mnenje Računskega sodišča, da je ne bi smela izvajati, ker zanjo nima podlage v javnofinančnih predpisih in kot taka ni določena kot pogoj za izvrševanje temeljnih funkcij občine. Nadaljnje izvajanje gostinske dejavnosti zahteva ureditev njenega statusa z argumentacijo, ki dokazuje javni interes in korist, zagotavljanje pozitivnega poslovanja gostinske dejavnosti pa določanje smiselne cenovne politike. Takšna lahko predstavlja pomemben vir prihodkov. Neprofitne gospodarske javne službe, ki jih občina trenutno izvaja v okviru režijskega obrata ne zahtevajo samostojne organizacije izven uprave ali lokalnih služb, javni gospodarski zavod pa je v praksi izjemno redka oblika organiziranosti javnih služb neprofitnega značaja. Prepoznan pa je potencial ustanovitve javnega zavoda, na katerega bi Občina Ankaran po zgledu mnogih slovenskih občin prenesla izbrane družbene dejavnosti, ki jih izvaja kot javno službo, kar bi lahko prispevalo k dvigu kakovosti življenja v občini.

**Pravna utemeljitev:** Lokalna skupnost samostojno ali pa v sodelovanju z drugimi lokalnimi skupnostmi za izvajanje lokalnih gospodarskih javnih služb ustanovi javno podjetje izključno za izvajanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno. Na podlagi zakonodajnih določb in sodnih odločb se priporoča ureditev področja izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb v občini Ankaran, upošteva je zakonodajo za izvajanje lokalnih gospodarskih javnih služb. Pomembno je upoštevati opredelitve gospodarskih javnih služb in ustvarjanje pogojev, ki preprečujejo kršitve pravic do svobodne gospodarske pobude in omejevanje konkurence. Javni gospodarski zavod kot zakonsko predvidena oblika izvajanja neprofitnih gospodarskih javnih služb je

redko uporabljena oblika organiziranosti, ki se na lokalni ravni praktično ne pojavlja. Javni zavod pa lahko opravlja eno ali več dejavnosti oziroma eno ali več javnih služb s področja dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in drugih dejavnosti, katerih cilj ni pridobivanje dobička, pri čemer lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen.

**Finančna stabilnost:** Občina mora pred potencialno ustanovitvijo nove pravne osebe analizirati potrebe skupnosti ter pripraviti poslovni načrt, ki zagotavlja finančno stabilnost javnega podjetja ali javnega zavoda. Občina mora vzpostaviti mehanizme za učinkovito upravljanje stroškov, optimizacijo virov in strateški razvoj nove pravne entitete.

#### **PRIPOROČILA:**

1. **Ureditev področja izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb v občini Ankaran:** Občina Ankaran naj sprejme krovni odlok o izvajanju lokalnih gospodarskih javnih služb v občini in relevantne posamične odloke, ki zagotavljajo skladnost z veljavno zakonodajo in sodno prakso ter odražajo dejansko stanje.

2. **Ustanovitev javnega podjetja:** Občina Ankaran naj odloži ustanovitev javnega podjetja do nabora lokalnih gospodarskih javnih služb profitne narave, ki bi jih izvajalo javno podjetje, v obsegu, ki potrjuje racionalnost in smiselnost ustanovitve ločene pravne osebe.

2. **Upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran:** S 01.01.2024 naj izvajanje navedene gospodarske javne službe prevzame režijski obrat.

3. **Ustanovitev javnega gospodarskega zavoda:** Javni gospodarski zavod je v praksi redko uporabljena oblika organiziranja gospodarskih javnih služb neprofitne narave. Občini Ankaran se odsvetuje njegova ustanovitev, tudi zato, ker izvajanje predlaganega nabora neprofitnih gospodarskih javnih služb v občini ne zahteva samostojne organizacije izven uprave ali lokalnih služb.

4. **Ustanovitev javnega zavoda:** Občini Ankaran se na podlagi izsledkov študije priporoča razmislek o ustanovitvi javnega zavoda, ki bi prevzel izvajanje izbranih družbenih (negospodarskih) dejavnosti in jih izvajal kot javno službo, kar je pogosta praksa slovenskih občin. Z njim bi se lahko tudi reševal status izvajanja gostinske dejavnosti.

5. **Gostinska dejavnost:** Občina Ankaran naj oblikuje argumentirano podlago za upravičenost izvajanja gostinske dejavnosti in zanjo zagotovi smiselno cenovno politiko, ki bo prispevala k prihodkom in finančni stabilnosti. Z utemeljenim javnim interesom je njeno izvajanje mogoče nadaljevati v okviru režijskega obrata, še bolj smiselno pa razmisliti o njenem prenosu na javni zavod, v kolikor se občina zanj odloči. V nasprotnem primeru je aktualna oddaja občinskih gostinskih lokalov v najem.

**Odločitev za ustanovitev javnega podjetja ali javnega zavoda mora biti v luči zagotavljanja njegove finančne stabilnosti in uspešnega poslovanja preiščljena in zasnovana na analitičnih podatkih, zato je potrebno ob ustanovitvi nove pravne entitete pripraviti realen poslovni načrt.**

## 1 UVOD

Na 6. redni seji Občinskega sveta Občine Ankaran dne 21. junija 2023 je bil obravnavan predlog Odloka o ustanovitvi Javnega podjetja Ankaran d.o.o.. Odločitev o sprejemu odloka je bila odložena, županu in strokovnim službam občinske uprave pa je bilo naloženo, da pridobijo oceno upravičenosti predlagane ustanovitve javnega podjetja.

Pobuda za ustanovitev Javnega podjetja Ankaran d.o.o. je izhajala iz potrebe po preoblikovanju obstoječega stanja na področju lokalnih gospodarskih javnih služb v občini, razložene v nadaljevanju. Ustanovitev Občine Ankaran 9. junija 2011 na podlagi rezultatov referendumu je omogočila samostojno urejanje občinskih lokalnih zadev. Naselje Ankaran se je izločilo iz Mestne občine Koper, na njegovem območju pa se je ustanovila nova Občina Ankaran.

Namen izdelave študije "Presoja optimalne organiziranosti gospodarskih javnih služb v občini Ankaran" je zagotoviti Občini Ankaran preučitev obstoječega stanja in presojo potrebe ter smislenosti ustanovitve nove pravne osebe za izvajanje izbranih lokalnih gospodarskih javnih služb v občini. Z izdelano študijo se občini zagotovi strokovna podlaga za informirano odločitev glede nadaljnih korakov na področju organizacije in izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb v občini, s ciljem učinkovitega zadovoljevanja potreb prebivalcev občine ter zagotavljanja trajnostnega in transparentnega upravljanja z lokalnimi gospodarskimi javnimi službami.

V drugem poglavju študije je predstavljena pravna regulacija področja gospodarskih javnih služb s predstavitvijo vrst lokalnih gospodarskih javnih služb ter zakonsko predvidenih oblik njihovega izvajanja. Drugi del povzema trenutno ureditev lokalnih gospodarskih javnih služb v Občini Ankaran z opredelitvijo izzivov obstoječe ureditve. Tretje poglavje študije je namenjeno analizi pravnega, organizacijskega in finančnega vidika ustanovitve javnega podjetja ter predstavitvi pozitivnih učinkov, ki jih ustanovitev javnega podjetja lahko prinese lokalni skupnosti, in potencialnih tveganj s predlogom aktivnosti za njihovo obvladovanje. V četrtem poglavju je predstavljena opcija ustanovitve javnega gospodarskega zavoda kot ene od zakonsko predvidenih oblik za izvajanje gospodarskih javnih služb neprofitnega značaja. Analiza področja in organiziranosti javnih služb v drugih slovenskih občinah pa je razkrila potencial za ustanovitev javnega zavoda, ki bi lahko prispeval k učinkovitejšemu in bolj usklajenemu izvajanju izbranega segmenta negospodarskih lokalnih javnih služb v občini Ankaran, kar je vsebina petega poglavja.

Ugotovitve študije so strnjene v zadnjem poglavju, ki vključuje tudi priporočila Občini Ankaran glede ureditve področja lokalnih gospodarskih javnih služb.

## 2 ORGANIZACIJA IN IZVAJANJE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

### 2.1 Vrste lokalnih gospodarskih javnih služb

Gospodarske javne službe predstavljajo pomemben del javnega sektorja in so vključene med javne službe. Z gospodarskimi javnimi službami se zagotavljajo materialne javne dobrine, in sicer v obliki

proizvodov in storitev, katerih trajno in nemoteno proizvodnje v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost s ciljem zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor le-teh ni mogoče zagotavljati na trgu. Na podlagi navedenega gospodarske javne službe delimo na **državne in lokalne**. Način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb določa Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS; Uradni list RS, št. 32/1993 s spremembami in dopolnitvami).

Javne dobrine so namenjene zadovoljevanju splošnih potreb in naj bi bile na voljo vsem uporabnikom. Ustvarjanje dobička je pri zagotavljanju javnih dobrin podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. O gospodarskih javnih službah govorimo v primeru materialnih javnih dobrin oziroma storitev.

Izvajanje državne gospodarske javne službe določi Vlada Republike Slovenije z uredbo, na lokalni ravni pa to ureja lokalna skupnost preko odloka, pri čemer je cilj zagotoviti, da se ti proizvodi in storitve izvajajo znotraj dobro določenih in funkcionalno povezanih oskrbovalnih sistemov. Tehnične, stroškovne, oskrbovalne, organizacijske in druge standarde ter normative za opravljanje gospodarskih javnih služb urejajo področni predpisi pristojnih ministrstev.

Gospodarske javne službe delimo še na **obvezne in izbirne**. **Obvezne gospodarske javne službe** se določijo s področnimi zakoni (energetika, komunalno in vodno gospodarstvo, promet in zveze, gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstvo okolja, druga področja gospodarske infrastrukture). Zanje velja, da jih je lokalna skupnost dolžna zagotavljati, ker so nujne in potrebne za normalno delovanje družbe in gospodarstva in kot takšne zahtevajo regulacijo na trgu. Uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z obveznimi gospodarskimi javnimi službami, je obvezna, razen če ni z zakonom ali podzakonskim aktom določeno drugače.

Področni zakoni opredeljujejo naslednje obvezne gospodarske javne službe:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda,
- ravnanje s komunalnimi odpadki,
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov,
- javna snaga in čiščenje javnih površin,
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin, pešpoti in drugih javnih poti,
- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka,
- urejanje prometa, javnih parkirišč in garažnih hiš,
- pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč,
- vzdrževanje občinskih javnih cest,
- gospodarjenje s stavbnimi zemljišči.

Občina kot temeljna samoupravna lokalna skupnost lahko določi, da se na njenem območju poleg obveznih izvajajo tudi **izbirne gospodarske javne službe**. Izbirne lokalne gospodarske javne službe se vzpostavijo, ko gre za dobrine, ki morajo biti dostopne vsem prebivalcem občine. To vključuje predvsem dobrine, ki jih ni mogoče kupiti, vendar so bistvene za vsakogar, ter tiste dobrine, kjer ni mogoče natančno opredeliti posameznih koristnikov ali obsega porabe in tudi če se izkaže, da je takšen interes občine. Odločitev za vzpostavitev teh služb je povezana z interesom občine in prepoznanimi potrebami

prebivalcev. Pred določitvijo, katera dejavnost se šteje za izbirno lokalno gospodarsko javno službo, občina samostojno oceni, ali je izvajanje te dejavnosti nepogrešljiv pogoj za ustrezno življenje in delo prebivalcev v občini ter ali ni mogoče zadovoljivo upoštevati potreb in usklajevati te dejavnosti zgolj na podlagi zakonitosti delovanja trga.

Navajamo zgolj nekaj primerov izbirnih lokalnih gospodarskih javnih služb:

- dejavnost oskrbe s plinom in toplotno energijo iz lokalnih omrežij,
- javni mestni promet,
- urejanje javne razsvetljave, pločnikov in cest,
- urejanje javnih sanitarij,
- upravljanje mestnega kopališča,
- upravljanje javnih parkirišč,
- sejemska dejavnost in dejavnost tržnice itd.

Izbirnih gospodarskih javnih služb, ki so opredeljene in urejene z različnimi področnimi zakoni, je več kot obveznih. Pri tem pa mora občina spoštovati z ustavo zagotovljeno pravico do svobodne gospodarske pobude in ne sme izvajati nelojalne konkurence ali konkurence omejevati.

V praksi občina sprejme odlok o gospodarskih javnih službah, v katerem opredeli obvezne in izbirne gospodarske javne službe ter način njihovega izvajanja. Občina z odlokom ureja pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, vključno z viri financiranja in načini oblikovanja, ter določa pravice in obveznosti uporabnikov. Z odlokom se opredeli tudi infrastruktura, ki je namenjena izvajanju teh javnih služb. Objekti in naprave, namenjeni za izvajanje obveznih gospodarskih javnih služb, ki so določeni kot javno dobro, se lahko uporabljajo samo na način in pod pogoji, določenimi z zakonom. Lokalna skupnost lahko predpiše pogoje in način javne, posebne in podrejene rabe objektov in naprav, namenjenih za izvrševanje lokalnih gospodarskih javnih služb. S sprejetjem občinskega odloka se za vsako posamezno lokalno gospodarsko javno službo določijo (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 230):

- prostorska in organizacijska zasnova opravljanja po številu izvajalcev in vrstah,
- obseg in vrsta javnih dobrin in njihova prostorska delitev,
- pogoji za uporabo in opravljanje javnih dobrin,
- obveznosti in pravice uporabnikov,
- viri financiranja ter načini njihovega oblikovanja,
- obseg in vrsta naprav ter objektov, ki so potrebni za opravljanje javne službe in so v lasti lokalne skupnosti,
- drugi pomembni elementi za opravljanje javne službe in njen razvoj.

Strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge na področju gospodarskih javnih služb opravljajo direkcije, ki se ustanovijo po zakonu, ki ureja upravo, ali neposredno ministrstva oziroma ustrezne službe ali organi lokalnih skupnosti. Gospodarske javne službe so financirane preko cen javnih dobrin, proračunskih sredstev ter drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, pri čemer velja, da se cene oblikujejo na način in po postopku, opredeljenem v zakonu oziroma v občinskem odloku, in ne prosto na trgu. Država zagotavlja proračunska sredstva za pokritje stroškov državnih gospodarskih javnih služb, medtem ko lokalne skupnosti financirajo izbirne lokalne javne službe. Proračunsko financiranje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb se razdeli med državo in lokalno



skupnostjo na način, kot je opredeljeno v zakonu. Iz sredstev proračuna se financirajo gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva. V proračunu se zagotavljajo tudi sredstva za subvencije, v kolikor so cene javnih dobrin subvencionirane.

## 2.2 Možne oblike izvajanja gospodarskih javnih služb

Zakon o gospodarskih javnih službah za izvajanje gospodarske javne službe navaja štiri možne oblike – režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje in koncesionirano gospodarsko javno službo. Način opravljanja lokalnih gospodarskih javnih služb občina določi z odlokom.

### **Režijski obrat**

Režijski obrat občina ustanovi v primerih, ko zaradi majhnega obsega poslovanja ali značilnosti lokalne gospodarske javne službe ustanovitev javnega podjetja ali podelitev koncesije ni ekonomična niti ne racionalna. Lahko se organizira kot nesamostojen ali kot samostojen režijski obrat skladno s predpisi, veljavnimi za upravo oziroma službe lokalnih skupnosti. Režijski obrat je organizacijska enota občine in ne samostojna pravna oseba, njegovo delovanje pa je v celoti podrejeno upravnim predpisom. Zavezan je k vodenju ločene računovodske evidence, ki omogoča obračun stroškov, odhodkov in prihodkov po načelih, ki sicer veljajo za gospodarske družbe.

### **Javni gospodarski zavod**

Javni gospodarski zavod se ustanovi za izvajanje ene ali več gospodarskih dejavnosti, ki se izvajajo kot neprofitne, zanje pa je primerna samostojna organizacija izven uprave ali lokalnih služb. Ustanovi ga občina, kot soustanovitelji javnega gospodarskega zavoda pa lahko nastopajo tudi druge pravne in fizične osebe, vendar njihovi ustanoviteljski deleži skupaj ne smejo presegati 49 %, medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti ustanoviteljev pa se uredijo s pogodbo. Javni zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi, s katerim se opredelijo statusne lastnosti, sredstva za ustanovitev ter pravice in obveznosti ustanovitelja glede opravljanja dejavnosti in upravljanja zavoda. Ustanovitelj določi tudi pogoje za opravljanje dejavnosti, daje soglasje k statutu zavoda, k notranji organizaciji, k aktu o sisemizaciji delovnih mest ter k programu zavoda. Poleg tega pa ustanovitelj določa tudi ceno in tarifo za uporabo javnih dobrin ter sprejema poslovno poročilo, obračune in zaključni račun zavoda. Če ustanovi javni gospodarski zavod več lokalnih skupnosti, se z aktom o ustanovitvi uredijo tudi njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti. Zavod je pravna oseba, ki samostojno nastopa v pravnem prometu in odgovarja za svoje obveznosti z vsemi svojimi sredstvi, razen če je z aktom o ustanovitvi določeno drugače.

### **Javno podjetje**

Javno podjetje je neposredni del pravnega režima gospodarske javne službe, tako da izven nje sploh ne more obstajati (Brezovnik, 2009, str. 188), saj se lahko ustanovi izključno za izvajanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno. Javno podjetje ustanovi lokalna skupnost ali več lokalnih skupnosti kot podjetje v lasti lokalne skupnosti. Lokalna skupnost kot ustanoviteljica javnega podjetja določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter

zagotavljanje in uporabo javnih dobrin ter odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin. Javno podjetje se organizira v eni od oblik kapitalskih družb – kot delniška družba ali kot družba z omejeno odgovornostjo in se zanj uporablja Zakon o gospodarskih družbah, če Zakon o gospodarskih javnih službah ne določa drugače. Javno podjetje vodi direktor, ki ga imenuje in razrešuje ustanovitelj. Zakon o lokalni samoupravi v 61. členu ureja ustanovitev skupnega javnega podjetja, ki ga ustanovi več občin zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb. Za izvrševanje ustanoviteljskih pravic občin ter za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb občinski sveti udeleženih občin ustanovijo skupni organ, ki ga sestavljajo župani.

### **Koncesionirana gospodarska javna služba**

V primeru koncesionirane gospodarske javne službe občina kot koncendent koncesionarju, ki je lahko fizična ali pravna oseba, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, podeli koncesijo za opravljanje gospodarske javne službe, ki jo koncesionar opravlja v svojem imenu in za svoj račun. Gospodarske javne službe, ki jih je mogoče opravljati na podlagi koncesije, se določijo z odlokom občine. Odlok predstavlja koncesijski akt, s katerim se določi predmet in pogoje opravljanja gospodarske javne službe za posamezno koncesijo. Medsebojna razmerja med občino in koncesionarjem se v zvezi z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe uredijo s koncesijsko pogodbo. Koncesijo pridobi koncesionar na podlagi javnega razpisa, koncesijsko razmerje pa preneha s prenehanjem koncesijske pogodbe, z odkupom koncesije s strani koncudenta, z odvzemom koncesije ali s prenosom koncesije na drugo osebo.

Poleg koncesije oseb zasebnega prava, urejene z Zakonom o gospodarskih javnih službah, pa v okviru koncesionirane gospodarske javne službe poznamo tudi koncept javno-zasebnega partnerstva, ki ga ureja Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06). Gre za koncept sodelovanja med javnim sektorjem, ki vključuje državo in lokalne oblasti, ter zasebnim sektorjem, predvsem zasebnimi podjetji, pri izvajanju različnih projektov in storitev, ki imajo pomemben javni pomen. Ta koncept temelji na ideji združevanja javnih virov, kot so finančna sredstva, zemljišča in infrastruktura, z zasebnimi strokovnimi znanji, izkušnjami ter finančnimi investicijami, z namenom bolj učinkovitega izvajanja projektov. Gre torej za koncept zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov v javnem interesu.

## **3 ORGANIZACIJA IN IZVAJANJE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V OBČINI ANKARAN**

Občina Ankaran je najmlajša slovenska občina, ustanovljena 9. junija 2011 z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-114/11, po tem, ko se je prepričljiva večina njenih prebivalcev na referendum 9. novembra 2009 izrekla za ustanovitev samostojne Občine Ankaran. Od ustanovitve občine do njenih prvih lokalnih volitev 5. oktobra 2014 je sledilo prehodno obdobje, v katerem so občani Občine Ankaran svojo pravico do lokalne samouprave izvrševali preko Mestne občine Koper. V tem prehodnem obdobju bi morala sredstva za delovanje lokalne samouprave in izvajanje nalog KS Ankaran zagotavljati Mestna občina Koper, ki pa svojih obveznosti ni izpolnjevala. Občina Ankaran je bila v tem obdobju brez finančnih sredstev in zaposlenih, z osnovno prostorsko in tehnično infrastrukturo, člani Sveta KS Ankaran pa so svoje delo opravljali prostovoljno.

Občinski svet in župan sta nastopila mandat 22. oktobra 2014, Občina Ankaran pa se je skladno z določili Zakona o lokalni samoupravi konstituirala in začela samostojno delovati s 1. januarjem 2015. V obdobju do leta 2018 je občina vzpostavila občinsko upravo in organe, pripravila ključne občinske splošne akte, zagotovila in uredila prostore in opremo za delovanje, hkrati pa se tudi v večini zadev sporazumela z Mestno občino Koper o delitvi skupnega nepremičnega premoženja obeh občin. V prvem letu samostojnega delovanja (2015) se je financiranje Občine Ankaran začasno izvajalo na ločenem podračunu proračuna Mestne občine Koper, s 1. januarjem 2016 pa je občina prešla na samostojno financiranje.

Izločitev naselja Ankaran iz Mestne občine Koper in ustanovitev Občine Ankaran na njegovem ozemlju je zahtevala dogovor med občinama tudi glede zagotavljanja izvajanja obveznih in izbirnih gospodarskih javnih služb, za katere je do ustanovitve Občine Ankaran skrbela Mestna občina Koper.

Občini sta 15. decembra 2015 sklenili Sporazum o delitvi obveznosti do skupnih javnih služb in zavodov, s katerim sta določili delitveno razmerje za pokrivanje obveznosti do gospodarskih javnih služb in zavodov, katerih ustanovitelj je bila Mestna občina Koper. Razmerje 5,95 % za Občino Ankaran in 94,05 % za Mestno občino Koper je bilo dogovorjeno na podlagi razmerja med številom prebivalcev obeh občin. Kot izhaja iz Poročila o delu Občine Ankaran 2018-2022, proces urejanja kompleksnih razmerij glede ustanoviteljskih pravic in lastniških deležev v skupnih javnih zavodih še traja, prav tako pa med občinama ostaja nerazdeljeno skupno premoženje na posamični gospodarski javni infrastrukturi ter ustanoviteljske pravice v posamičnih javnih zavodih, podjetjih, skladih in agencijah.

Prvi korak v smeri samostojnega zagotavljanja učinkovitega javnega servisa občanom Ankarana na področju izvajanja gospodarskih javnih služb na območju občine in izpolnjevanja potreb občanov predstavlja ustanovitev režijskega obrata. Občinski svet Občine Ankaran je na 12. redni seji dne 31.05.2016 sprejel Odlok o ustanovitvi režijskega obrata Občine Ankaran kot nesamostojne notranje organizacijske enote občinske uprave, ki ga je občina ustanovila za opravljanje nalog s področja gospodarskih javnih služb, komunalnih dejavnosti, prometa ter vzdrževanja in urejanja skupnostnega premoženja ter nalog s področja izvajanja dejavnosti za potrebe delovanja in obratovanja javnih, športnih ter kulturnih objektov, javnih kopališč in javnih prireditev, kot sledi:

- urejanje in čiščenje javnih površin,
- urejanje, čiščenje in vzdrževanje javne športne infrastrukture in skrb za obratovanje športne infrastrukture,
- urejanje, čiščenje in vzdrževanje obale, priobalnega pasu ter urejenih in neurejenih javnih kopališč,
- javni potniški promet,
- vodenje in izvajanje programa javnih del,
- nudenje izvajanja programa strokovnega praktičnega izobraževanja,
- urejanje javnih površin ter infrastrukture za potrebe javnih prireditev,
- vzdrževanje in upravljanje infrastrukturnih in drugih javnih objektov – tržnic, igrišč, avtobusnih postajališč,
- skrb za ureditev, vzdrževanje in obratovanje objektov in površin za kulturne prireditve,

- gostinska dejavnost za potrebe delovanja in obratovanja športnih objektov, kulturnih objektov in prireditvev, javnih kopališč in javnih prireditev (dejavnost strežbe jedi in pijač, gostinsko-nastanitvene dejavnosti,...),
- urejanje in vzdrževanje lokalnih cest, javnih poti, zelenih površin in površin za pešče, plaketiranje in obveščanje,
- vzdrževanje prostorov v lasti in uporabi občine,
- skrb za zagotavljanje varnosti in zagotavljanje sprejema (vratarja) v občinskih objektih in na drugih javnih površinah,
- druge dejavnosti po odredbi župana.

Računovodske in knjigovodske storitve za režijski obrat opravlja občinska uprava, ki zanj vodi ločeno knjigovodstvo z obračunom prihodkov in odhodkov po načelih, ki veljajo za gospodarske družbe. Pri tem pa je Računsko sodišče v okviru Revizijskega poročila Pravilnost dela poslovanja Občine Ankaran z dne 03.05.2021 pri dejavnostih režijskega obrata (str. 53), upoštevaje določbe Ustave Republike Slovenije in Zakona o lokalni samoupravi, ugotovilo, da izvajanja gostinske dejavnosti kot klasične tržne dejavnosti ni mogoče uvrstiti med naloge, za katere je občina ustanovljena. Zapisalo je, da Občina Ankaran za določitev gostinske dejavnosti kot ene od dejavnosti režijskega obrata ni imela in nima podlage v javnofinančnih predpisih in po presoji Računskega sodišča te dejavnosti ne bi smela izvajati.

Občina Ankaran v času delovanja še ni sprejela krovnega odloka o gospodarskih javnih službah, s katerim skladno z Zakonom o gospodarskih javnih službah lokalna skupnost določi obvezne in izbirne gospodarske javne službe v lokalni skupnosti in način opravljanja lokalnih gospodarskih javnih služb, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Občinski svet Občine Ankaran je na seji 11.06.2016 sicer obravnaval predlog Odloka o lokalnih gospodarskih javnih službah v Občini Ankaran, ki pa ni bil sprejet. Posledično se na podlagi 143. člena Statuta Občine Ankaran do njegovega sprejetja smiselno uporabljajo vsi predpisi Mestne občine Koper, ki so bili veljavni na dan 22.10.2014.

Izjemo predstavlja sprejem Odloka o izbirni lokalni gospodarski javni službi "upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran" (Uradni list RS, št. 146/22 z dne 25.11.2022), s katerim je Občina Ankaran uredila navedeno izbirno lokalno gospodarsko javno službo. Z odlokom je določeno, da v pristojnost javne službe sodi:

- urejanje parkirišč s signalizacijo ter objekti in napravami, ki na parkiriščih, določenih s tem odlokom, in na parkiriščih, določenih z drugimi odloki, omogočajo pobiranje parkirnine,
- organizacija in izvajanje pobiranja parkirnine,
- zagotavljanje uporabe parkirnih prostorov uporabnikom pod enakimi pogoji,
- prevzem obveznosti za urejanje in vzdrževanje parkirnih prostorov,
- čiščenje območja, prejetega v upravljanje s plačilom ustreznih stroškov za vzdrževanje in delovanje javne razsvetljave in
- izvajanje drugih obveznosti, določenih s tem ali z drugimi odloki.

Odlok določa, da javno službo "upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran" izvaja režijski obrat občinske uprave Občine Ankaran. Z Odlokom o spremembah in dopolnitvah Odloka o izbirni lokalni gospodarski javni službi "upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran" (Uradni list

RS, št. 54/23 z dne 12.05.2023) pa je določeno, da se do 01.01.2024 še naprej smiselno uporabljajo določbe Odloka o izbirni lokalni gospodarski javni službi "upravljanje določenih javnih parkirišč" Občine Koper (Uradni list RS, št. 1/12), ki se nanašajo na določitev izvajalca javne službe po tem odloku ter na razmerje med izvajalcem javne službe in lastnikom gospodarske javne infrastrukture po tem odloku. Navedeno izbirno lokalno gospodarsko javno službo tako še vedno izvaja javno podjetje Marjetica Koper d.o.o.. Argument za načrtovani prevzem upravljanja določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran v samostojno upravljanje predstavlja dejstvo, da gospodarska javna služba upravljanja določenih javnih parkirišč Občine Koper v delu, ki se nanaša na parkirišča v Občini Ankaran, ustvarja presežke prihodkov nad odhodki, ki se (v upravičenem sorazmernem delu) žal ne razporejajo skladno z interesi Občine Ankaran. "Upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran" je prva lokalna gospodarska javna služba, ki jo občina želi prenesti na novoustanovljeno javno podjetje.

V Tabeli 1 je prikazano trenutno stanje v Občini Ankaran na področju lokalnih gospodarskih javnih služb z navedbo obveznih in izbirnih lokalnih gospodarskih javnih služb, oblike njihovega izvajanja in izvajalca.

**Tabela 1: Obvezne in izbirne lokalne gospodarske javne službe v Občini Ankaran  
z opredeljeno obliko izvajanja in izvajalcem**

Zap. št.	LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V OBČINI ANKARAN	OBLIKA IZVAJANJA	IZVAJALEC LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE
	<b>OBVEZNE</b>		
1.	oskrba s pitno vodo	Javno podjetje	Rižanski vodovod Koper d.o.o.
2.	odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
3.	zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
4.	obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
5.	odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
6.	urejanje in čiščenje javnih površin	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
7.	vzdrževanje občinskih javnih cest	Koncesija / Javno podjetje	Cestno podjetje Koper d.d. – izven naselja Marjetica Koper d.o.o. – v naselju
8.	24-urna dežurna služba pri pogrebni dejavnosti	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
9.	redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
10.	redno zbiranje odpadkov s plovil	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
11.	redno vzdrževanje objektov za varnost plovbe in plovnih poti	Koncesija	Sirio d.o.o.
12.	gospodarjenje s stavbnimi zemljišči	Občinska uprava	Občinska uprava (OOP, ORI)
	<b>IZBIRNE</b>		
13.	prisilni odvoz vozil in zapuščenih vozil	Občinska uprava	Občinska uprava (OVZ)
14.	urejanje in vzdrževanje javnih kopališč ter obalnega morskega pasu in obalnega morja	Režijski obrat Občinske uprave	Občinska uprava (ROT)
15.	redno vzdrževanje javne razsvetljave	Koncesija	Petrol d.d.
16.	pokopališka in pogrebna dejavnost	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
17.	upravljanje pristanišč	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
18.	izvajanje javnega prevoza v pomorskem prometu	Občinska uprava	Občinska uprava (OGD)
19.	izvajanje javnega prevoza v kopenskem prometu	Občinska uprava	Občinska uprava (OGD, ODD)
20.	upravljanje določenih javnih parkirišč	Javno podjetje	Marjetica Koper d.o.o.
21.	upravljanje tržnice Ankaran	Občinska uprava / Režijski obrat Občinske uprave	Občinska uprava (OGD, ROT)
22.	upravljanje športno rekreacijskega parka Sv. Katarina in ostalih športnih igrišč	Občinska uprava / Režijski obrat Občinske uprave	Občinska uprava (ODD, ROT)
23.	upravljanje določenih otroških igrišč	Občinska uprava / Režijski obrat Občinske uprave	Občinska uprava (ODD, ROT)
24.	upravljanje pasjih igrišč	Režijski obrat Občinske uprave	Občinska uprava (ROT)
25.	vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad voziščem državne ceste v skladu z zakonom, ki ureja javne ceste	Koncesija / Javno podjetje	Cestno podjetje Koper d.d. – izven naselja Marjetica Koper d.o.o. – v naselju
26.	plakatiranje in nameščanje transparentov po splošnih pogojih, nameščanje zastav na javnih krajih ter krasitev naselja	Kabinet župana / Občinska uprava	Kabinet župana, Občinska uprava (OGD)

Legenda:

ODD – Oddelek za družbene dejavnosti

OOP – Oddelek za okolje in prostor

OGD – Oddelek za gospodarske dejavnosti

ORI – Oddelek za razvoj in investicije

ROT – Režijski obrat

Vir: Občinska uprava Občine Ankaran, avgust 2023

Občina Ankaran zagotavlja izvajanje lokalnih gospodarskih javnih služb za občane Ankarana v javnih podjetjih (v sodelovanju z drugimi občinami), s podeljevanjem koncesij ter v okviru občinske uprave in režijskega obrata kot notranje organizacijske enote občinske uprave. Pri izvajanju lokalnih gospodarskih javnih služb v javnih podjetjih gre za nadaljevanje izvajanja v obliki in z izjavalci, kot je to veljalo pred ustanovitvijo občine, pri čemer je delitvena bilanca z razdelitvijo skupnega premoženja na posamični gospodarski infrastrukturi ter z razdelitvijo ustanoviteljskih pravic v posamičnih javnih podjetjih še v teku.

Negativno mnenje Računskega sodišča glede izvajanja gostinske dejavnosti v okviru režijskega obrata in namera o samostojnem izvajanju izbirne lokalne gospodarske javne službe "upravljanje določenih javnih parkirišč" narekujeta potrebo po presoji optimalne organiziranosti področja lokalnih gospodarskih javnih služb v Občini Ankaran. Občina Ankaran je v zvezi z možnimi oblikami zagotavljanja lokalnih gospodarskih javnih služb že v letu 2019 pridobila pravno mnenje, da je smotrna ustanovitev javnega podjetja, ki bi izvajalo vse obvezne in izbirne gospodarske javne službe, ki jih sedaj občina izvaja v okviru režijskega obrata ali drugih oddelkov občinske uprave.

Študija v nadaljevanju analizira smiselnost in upravičenost ustanovitve nove pravne osebe s strani Občine Ankaran za izvajanje določenih lokalnih gospodarskih javnih služb. Pri tem se iz različnih perspektiv ocenjuje možnost ustanovitve javnega podjetja in tudi javnega gospodarskega zavoda ter predstavi potencialno priložnost za ustanovitev javnega zavoda.

## 4 USTANOVITEV JAVNEGA PODJETJA ANKARAN D.O.O.

Upošteva je pravno ureditev področja delovanja lokalnih gospodarskih javnih služb in analizo obstoječega stanja v Občini Ankaran, v nadaljevanju po posameznih vidikih presojamo ustreznost, upravičenost in smiselnost predlagane ustanovitve Javnega podjetja Ankaran d.o.o., na katero naj bi se postopoma prenesle lokalne gospodarske javne službe, ki se trenutno izvajajo v okviru režijskega obrata in lokalna javna služba "upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran". Predlog Občinske uprave Občine Ankaran in župana je, da javno podjetje v prvem koraku prevzame izvajanje lokalne gospodarske javne službe upravljanja določenih javnih parkirišč v občini.

### 4.1 Pravni in organizacijski vidik

Javno podjetje je zakonsko predvidena oblika za izvajanje konkretne lokalne gospodarske javne službe, kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti (Ivanjko, 2003, str. 6), ki je opredeljena kot gospodarska javna služba, ali če gre za dejavnost v javnem interesu, ki jo je mogoče izvajati kot profitno, torej kot tržno dejavnost večjega obsega. V tem primeru lokalna skupnost zagotovi opravljanje takšnih lokalnih gospodarskih javnih služb z ustanovitvijo javnega podjetja. **Upošteva je navedeno zakonsko podlago, je ključna odločitev občine, katere lokalne gospodarske javne službe bo Občina Ankaran prenesla na novoustanovljeno javno podjetje, pri čemer naj upošteva priporočila Računskega sodišča, da sprejme krovni odlok in posamične odloke o gospodarskih javnih službah, usklajeno z dejanskim stanjem in veljavno zakonodaja ter hkrati tako, da v odlokih glede izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb spoštuje Odločbo ustavnega sodišča št. U-I-49/95 z dne 09.03.1999**

**(Revizijsko poročilo o pravilnosti določitve oblik in podelitve izvajanja obveznih in izbirnih gospodarskih javnih služb v letu 2005, 2007, str. 76), da sme lokalna skupnost neko gospodarsko dejavnost po lastni presoji opredeliti kot gospodarsko javno službo, če gre za zadovoljevanje javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu in če gre za lokalno javno zadevo. Lokalna skupnost je namreč zavezana spoštovati z ustavo zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo.**

Javno podjetje ne predstavlja statusne oblike, ampak se v praksi organizira v eni od oblik kapitalskih družb (d.d. ali d.o.o.), pri čemer je v primeru Občine Ankaran smiselna organizacija v obliki družbe z omejeno odgovornostjo. Z javnim podjetjem se zagotavlja javnopravni režim glede statusnih vprašanj in tudi glede vprašanj, ki se nanašajo na izvajanje dejavnosti javnega podjetja. Občina Ankaran ima kot ustanoviteljica javnega podjetja posebne pravice glede določanja posebnih pogojev za opravljanje dejavnosti in za zagotavljanje ter uporabo javnih dobrin ter odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin. Sprejema tudi poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja, s čimer se zagotavljata potreben nadzor in regulacija poslovanja javnega podjetja.

V okviru namere za ustanovitev javnega podjetja sta župan in občinska uprava že pripravila predlog Odloka o ustanovitvi Javnega podjetja Ankaran d.o.o. za potrebe opravljanja lokalnih gospodarskih javnih služb v Občini Ankaran.

Predlog odloka določa:

- ime in sedež ustanoviteljice,
- čas delovanja javnega podjetja in prenehanje,
- firma, skrajšana firma, sedež in dejavnost javnega podjetja,
- osnovni kapital, osnovni vložki in poslovni deleži ustanoviteljice,
- pravice, obveznosti in odgovornosti javnega podjetja v pravnem prometu,
- odgovornost za obveznosti javnega podjetja,
- pravice ustanoviteljice,
- upravljanje javnega podjetja,
- financiranje dejavnosti javnega podjetja,
- dobiček in izgubo,
- vodenje evidenc,
- druge določbe v skladu z zakonom.

V predlogu odloka je predvideno, da Občinski svet Občine Ankaran v 30 dneh po uveljavitvi odloka o ustanovitvi javnega podjetja imenuje 3 člane nadzornega odbora in prvega direktorja javnega podjetja za obdobje enega leta, ki bo funkcijo opravljal kot vršilec dolžnosti. Župan skliče prvo sejo nadzornega sveta v 10 dneh po njihovem imenovanju. Nadzorni svet najkasneje v 3 mesecih od uveljavitve odloka sprejeme poslovni in finančni načrt javnega podjetja ter akt o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, kar je ob zagotovljenem ustanovnem kapitalu pogoj za začetek poslovanja javnega podjetja. Ambicija je, da Javno podjetje Ankaran d.o.o. prične s poslovanjem s 01.01.2024. S predlogom odloka so določeni pogoji za imenovanje direktorja javnega podjetja, ki ustrezajo zahtevnosti in odgovornosti dela samostojnega vodenja poslov in zastopanja javnega podjetja v pravnem prometu. Predvideno je, da javno podjetje prevzame tiste javne uslužbenke, zaposlene v režijskem obratu Občinske uprave Občine Ankaran, ki zasedajo delovna mesta, ki so predvidena v aktu o notranji organizaciji in



sistemizaciji delovnih mest javnega podjetja, skladno s prenosom izbranih dejavnosti in nalog režijskega obrata na novoustanovljeno javno podjetje.

Po predlogu Občinske uprave Občine Ankaran javno podjetje ob ustanovitvi sistemizira 3 delovna mesta za izvajanje lokalne gospodarske javne službe upravljanja določenih javnih parkirišč v občini, predstavljena v Tabeli 2.

**Tabela: Predlog kataloga delovnih mest Javnega podjetja Ankaran d.o.o.  
ob njegovi ustanovitvi**

Naziv DM	Stopnja izobrazbe	Delovne naloge
Direktor	VII/2 - visokošolska univerzitetna/druška bolonjska stopnja	Skladno z Odlokom o ustanovitvi JP Ankaran
Strokovni sodelavec	VII/2 - visokošolska univerzitetna/druška bolonjska stopnja	Administrativna podpora direktorju; koordiniranje poslovnih stikov, podpora pri usklajevanju notranjih enot, evidentiranje in dokumentiranje poslovne dokumentacije, izvajanje kadrovskega opravi, vodenje evidence zaposlenih, vodnje poslovnih knjig, sodelovanje pri pripravi periodičnih in letnih poročil, izvajanje postopkov javnih naročil
Strokovni sodelavec V - komunalni nadzornik	V - srednja strokovna/splošna izobrazba	Nadzor nad primerno uporabo parkirišč in plačilom parkirnine na parkiriščih

Vir: Občinska uprava Občine Ankaran, september 2023

Začetna kadrovska struktura ustreza dejavnosti, ki jo bo izvajalo javno podjetje ob ustanovitvi, pri čemer je potrebno izpostaviti, da bo v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v prihodnje nujno načrtovati organizacijsko strukturo, ki bo pokrila vse relevantne poslovne funkcije (podporne službe), upošteva namen, za katerega se javno podjetje ustanavlja, ter nujnost zagotavljanja njegovega zakonitega in dolgoročno pozitivnega poslovanja. V kolikor se za navedene funkcije (npr. računovodstvo) ne predvideva redne zaposlitve, jih je potrebno zagotoviti z zunanji izvajalci. Gre za dela in naloge, ki so se doslej izvajala v okviru občinske uprave, a izven režijskega obrata. Status prezaposlenih v javno podjetje se spremeni na način, da zanje več ne velja plačni sistem javnih uslužbencev.

Prenos izvajanja posameznih lokalnih gospodarskih javnih služb z občine na javno podjetje zmanjšuje število zaposlenih na občinski upravi, kakor tudi potrebo po usposobljenih zaposlenih, odgovornih za izvajanje posamične gospodarske javne službe, seveda pa na drugi strani povečuje potrebo po regulaciji in nadzoru poslovanja občinskega javnega podjetja. Z opredelitvijo pravic Občine Ankaran kot ustanoviteljice v ustanovnem aktu javnega podjetja je zagotovljena podlaga za učinkovit nadzor nad poslovanjem javnega podjetja.

## 4.2 Dejavnost javnega podjetja in finančni vidik

### 4.2.1 Dejavnost Javnega podjetja Ankaran d.o.o.

Javno podjetje Ankaran d.o.o. **se ustanovi za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb v Občini Ankaran, in sicer tistih, ki jih izbere in določi Občina Ankaran kot ustanoviteljica in edina družbenica javnega podjetja.** Javno podjetje bo lahko opravljalo tudi druge dejavnosti iz širokega nabora dejavnosti za registracijo podjetja, kot sledi iz predloga odloka o njegovi ustanovitvi, če gre za dejavnosti, s katerimi lahko ustvarja dodatne prihodke in zagotavlja boljšo izkoriščenost svojih kapacitet, pri čemer so takšne dejavnosti podrejene primarnemu namenu ustanovitve javnega podjetja, to je zagotavljanju nemotenega opravljanja dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb. Le-te lahko na podlagi pridobljene koncesije opravlja tudi za druge občine. Javno podjetje lahko svojo dejavnost spremeni ali razširi zgolj s soglasjem Občine Ankaran.

**Upošteva je pravno ureditev področja, mnenja in priporočila Računskega sodišča ter sodno prakso, naj Občina Ankaran pri izbiri dejavnosti Javnega podjetja Ankaran d.o.o. ob njegovem konstituiranju upošteva naslednja načela:**

1. **Javno podjetje se lahko ustanovi izključno za izvajanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, določena kot gospodarska javna služba, s katero se zagotavljajo materialne javne dobrine za zadovoljevanje javnih potreb, ki jih ni mogoče zagotavljati na trgu, pri čemer gre za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno.**
2. **Občina zagotavlja izvajanje tistih nalog, ki so javnega pomena in zadevajo samo prebivalce občine. Javni interes kot vodilo za izvajanje določenih dejavnosti občine v lastni režiji ali preko javnega podjetja, ki ga ustanovi v ta namen, se razlaga restriktivno, pri čemer je izhodišče, da gre za dejavnost, ki jo je na trgu nemogoče ali pa vsaj zelo težko zagotoviti.**
3. **Občina pri izbiri načina opravljanja lokalne gospodarske javne službe izbere obliko, da je zagotovljeno njeno izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov. S ciljem gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja gospodarskih javnih služb lahko dvoje ali več občin skupaj ustanovi javno podjetje ali za izvajanje gospodarske javne službe podelijo skupno koncesijo.**

Ne glede na pridobljeno pravno mnenje o smotrnosti ustanovitve javnega podjetja, ki bi prevzelo vse obvezne in izbirne lokalne gospodarske javne službe, ki jih sedaj Občina Ankaran izvaja v okviru režijskega obrata oziroma v okviru drugih oddelkov občinske uprave, je **smiselna namera občine za postopni prenos in širitev dejavnosti javnega podjetja, upošteva je zgornja načela, kakor tudi kriterije, kot so obseg dejavnosti, želja po nadzoru, proračunske omejitve, zahtevana strokovnost, spodbujanje konkurence,...**

Finančni vidik namere, da se v prvem koraku na novoustanovljeno javno podjetje prenese upravljanje določenih javnih parkirišč v občini in potencialno tudi gostinska dejavnost, je analiziran v nadaljevanju.

#### ***4.2.2 Ustanovitveni kapital Javnega podjetja Ankaran d.o.o., infrastruktura za opravljanje gospodarskih javnih služb in odgovornost za njegove obveznosti***

Iz predloga odloka o ustanovitvi javnega podjetja sledi, da bo Občina Ankaran kot ustanoviteljica in edina družbenica ob njegovi ustanovitvi zagotovila osnovni kapital v višini 50.000 EUR in v nadaljevanju odločala o njegovem potencialnem povečanju in/ali vključitvi novih družbenikov. Občina zagotovi tudi infrastrukturo, ki je pogoj za izvajanje posamezne lokalne gospodarske javne službe.

Predvideno je, da javno podjetje infrastrukturne objekte najema in vzdržuje. Objekti in naprave, ki predstavljajo infrastrukturo za izvajanje posamezne lokalne gospodarske javne službe, torej ostajajo last občine in jih občina daje javnemu podjetju v najem s posebno najemno pogodbo, s katero se, upošteva splošne predpise za posamezno gospodarsko javno službo, določi tudi višina najemnine ter uporaba in standardi vzdrževanja infrastrukture.

Takšna ureditev je smiselna, ko gre za presojo odgovornosti za obveznosti javnega podjetja. Javno podjetje v obliki družbe z omejeno odgovornostjo za svoje obveznosti namreč odgovarja z vsem svojim premoženjem. Občina Ankaran za obveznosti javnega podjetja ne odgovarja, odloča pa o uporabi bilančnega dobička in krije izgubo, ki jo s svojim poslovanjem ustvari javno podjetje.

#### ***4.2.3 Financiranje Javnega podjetja Ankaran d.o.o.***

Dejavnosti Javnega podjetja Ankaran d.o.o. se financirajo:

- s ceno storitev javnih služb, ki jih izvaja javno podjetje,
- s prodajo blaga in storitev na trgu,
- iz proračunskih sredstev občine in
- iz drugih virov.

Financiranje novoustanovljenega javnega podjetja se tako v osnovi ne razlikuje od financiranja dejavnosti režijskega obrata. Kot že navedeno, Občina Ankaran poleg osnovnega kapitala za začetek poslovanja in infrastrukture za potrebe izvajanja lokalnih gospodarskih služb, ki jih izvaja javno podjetje, zagotavlja tudi kritje potencialnih izgub javnega podjetja.

#### ***4.2.4 Finančni vidik ustanovitve Javnega podjetja Ankaran d.o.o.***

Analiza finančne utemeljenosti je pripravljena na podlagi analize poslovanja režijskega obrata Občinske uprave Občine Ankaran v obdobju 2017 - 2022, vključujoč prihodke in odhodke iz izvajanja gostinske dejavnosti, ki jo skladno z Odlokom o ustanovitvi režijskega obrata Občine Ankaran občina izvaja v okviru režijskega obrata, a je na podlagi revizijskega poročila Računskega sodišča občina ne bi smela izvajati, saj zanjo nima podlage v javnofinančnih predpisih, ter na podlagi podatkov o rezultatih poslovanja upravljanja javnih parkirišč, ki jih trenutno upravlja javno podjetje Marjetica Koper, d.o.o..

V Tabeli 3 je za lažjo presojo obsega opravljanja dejavnosti predstavljeno poslovanje režijskega obrata Občinske uprave Občine Ankaran v obdobju 2017 – 2022.

**Tabela 3: Poslovanje režijskega obrata v obdobju 2017 – 2022**

DEJAVNOST/LETO	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>REŽIJSKI OBRAT (ROT)</b>						
CELOTNI PRIHODKI v EUR	200.817,00	307.523,00	320.248,00	287.047,00	367.957,00	403.238,00
CELOTNI ODHODKI v EUR	653.733,00	804.407,00	889.457,00	621.051,00	727.950,00	944.791,00
<b>POSLOVNI IZD v EUR</b>	<b>-452.916,00</b>	<b>-496.884,00</b>	<b>-569.209,00</b>	<b>-334.004,00</b>	<b>-359.993,00</b>	<b>-541.553,00</b>

Vir: Občinska uprava Občine Ankaran, september 2023

Režijski obrat manjšino prihodkov akumulira iz naslova zaračunavanja "uporabnin" za nogometna in odbojarska igrišča in za uporabo družabnega prostora, večino prihodkov pa ustvari z izvajanjem gostinske dejavnosti. Druge dejavnosti režijskega obrata občina financira s sredstvi iz občinskega proračuna, pri čemer je strošek dela zaposlenih v zadnjih dveh letih znašal dobrih 22 % vseh odhodkov režijskega obrata. Režijski obrat je v letu 2022 v povprečju zaposloval 8,25 delavcev.

Poslovanje gostinske dejavnosti v obdobju 2017 – 2022 prikazuje Tabela 4.

**Tabela 4: Poslovanje gostinske dejavnosti v obdobju 2017 – 2022**

DEJAVNOST/LETO	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>GOSTINSKA DEJAVNOST V OKVIRU ROT</b>						
CELOTNI PRIHODKI v EUR (brez DDV)	200.380,75	307.523,16	318.622,46	282.776,78	367.957,00	402.061,75
ODHODKI v EUR	300.184,83	375.231,42	296.569,98	250.862,14	298.742,64	421.783,70
Stroški dela vodje in podpornih služb v EUR	15.695,12	15.695,12	15.695,12	15.695,12	46.145,39	51.912,41
Vrednost zaloge in servirnega materiala v EUR	2.876,87	6.128,37	5.899,41	4.224,31	9.669,79	19.195,00
<b>POSLOVNI IZD v EUR</b>	<b>-112.622,33</b>	<b>-77.275,01</b>	<b>12.256,77</b>	<b>20.443,83</b>	<b>32.738,76</b>	<b>-52.439,36</b>

Vir: Občinska uprava Občine Ankaran, september 2023

Režijski obrat ima od leta 2021 zaposleno vodjo gostinstva, v podporo izvedbe gostinske dejavnosti pa so vključeni še vodja režijskega obrata in relevantne podporne službe (skupaj 1,46 FTE, kar pomeni, 1,46 zaposlene osebe za izvedbo in podporo izvedbe gostinske dejavnosti). Iz prikazanih rezultatov poslovanja v obdobju 2017 – 2022 izhaja, da režijski obrat praktično vse prihodke ustvari z izvajanjem gostinske dejavnosti v sklopu izvedbe občinskih prireditev, v podporo izvedbe športnih dejavnosti in prireditev v lokalni Sv. Katarina ter kot podporno dejavnost javnih kopališč v lokalih Valdoltra, Študent in Debeli Rtič. Po konkretni izgubi v letih 2017 in 2018 je gostinska dejavnost v letih 2019, 2020 in 2021 kljub omejitvam v povezavi s kovidom ustvarjala presežke prihodkov nad odhodki, v letu 2022 pa je zabeležila izgubo v višini 52.439,36 EUR, predvsem zaradi občutnega dviga študentske urne postavke (v višini 23,07 %), višji cen blaga in energije.

**Za nadaljnje izvajanje gostinske dejavnosti tudi preko v ta namen ustanovljenega javnega podjetja občina potrebuje argumentirano utemeljitev javnega interesa**, saj gre v osnovi za klasično tržno dejavnost, ki kot taka ni pogoj za izvrševanje temeljnih funkcij občine, z njenim izvajanjem pa občina ne sme kršiti ustavne pravice do svobodne gospodarske pobude in omejevati konkurence. Ob utemeljitvi javnega interesa je možno nadaljevanje izvajanja gostinske dejavnosti v okviru režijskega obrata, prenos na javno podjetje ali celo javni zavod, v kolikor ga občina v perspektivi ustanovi za šport, turizem in kulturo kot pomembna podpodročja občinskih družbenih dejavnosti. Ne glede na končni izbor statusne oblike izvajanja gostinske dejavnosti v primeru utemeljenega javnega interesa pa mora občina v prihodnje zagotoviti okoliščine za njeno pozitivno poslovanje. Relevantna alternativa samostojnemu izvajanju (ob utemeljenem javnem interesu) je oddaja občinskih gostinskih lokalov v najem.

Poleg izrazitega skoka stroškov v zadnjem letu (tudi v povezavi z višjimi cenami blaga po javnem naročilu), ki je glavni razlog za negativni poslovni izid gostinstva v letu 2022, je potrebno izpostaviti tudi sezonsko naravo gostinske dejavnosti Občine Ankaran, ki se izvaja in posledično akumulira prihodke s prodajo blaga in storitev le v določenih periodah leta. Izbirne lokalne gospodarske javne službe, ki jih poleg gostinske dejavnosti opravlja režijski obrat Občinske uprave Občine Ankaran, občina financira iz sredstev občinskega proračuna in bi ob prenosu njihovega izvajanja na javno podjetje prav tako zanje morala zagotoviti proračunska sredstva.

Positivno poslovanje pa izkazuje izbirna lokalna gospodarska javna služba upravljanja določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran, ki jo trenutno izvaja Marjetica Koper, d.o.o., a jo občina namerava s 01.01.2024 prevzeti v samostojno izvajanje. Njeno poslovanje v obdobju 2020 – 2022 je predstavljeno v Tabeli 5.

**Tabela 5: Poslovanje upravljanja določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran v obdobju 2020 – 2022**

KATEGORIJA / POSLOVNO LETO	2020	2021	2022
CELOTNI PRIHODKI v EUR	168.531,62	276.383,57	260.635,28
CELOTNI ODHODKI v EUR	54.794,38	134.223,72	163.404,45
POSLOVNI IZID v EUR	113.737,24	142.159,85	97.230,83

\* brez podatka o prihodkih za december 2020

Vir: Občinska uprava Občine Ankaran, avgust 2023

Upošteva je poslovni izid zadnjih treh let, v katerem so zajeti vsi stroški dejavnosti, in dejstvo, da občina nima možnosti za svobodno razpolaganje z bilančnim dobičkom iz naslova upravljanja 7 javnih parkirišč v Občini Ankaran, je prevzem izvajanja izbirne lokalne gospodarske javne službe upravljanja teh javnih parkirišč v občini v samostojno izvajanje, zelo smislen. Gre za profitno izbirno lokalno gospodarsko javno službo, ki bi jo bilo možno izvajati tudi v okviru javnega podjetja, ki bi navedeno dejavnost financiralo s prihodki iz parkirin. Dejavnost vključuje 7 izbranih javnih parkirišč v občini, kar predstavlja skupaj 520 parkirnih mest.

Analiza preteklega poslovanja dejavnosti upravljanja 7 javnih parkirišč v Občini Ankaran in gostinske dejavnosti, v kolikor se Občina Ankaran odloči za prenos njenega izvajanja na javno podjetje, je podlaga za realno načrtovanje prihodkov javnega podjetja v prvem letu poslovanja. Pri načrtovanju odhodkov je potrebno upoštevati predvidene stroške dela zaposlenih v javnem podjetju, ki bodo natančno opredeljeni v Aktu o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, upošteva panožno kolektivno pogodbo. Pri presoji poslovanja novega podjetja je potrebno stroške dela načrtovati čim bolj realno, upošteva dejanske stroške dela na dejavnosti upravljanja določenih javnih parkirišč oziroma na vseh dejavnostih, ki bi jih prevzelo in izvajalo javno podjetje. Prihodnji potencial javnega podjetja pa je nujno potrebno presojati tudi v luči stroškov potencialnih zunanjih izvajalcev podpornih storitev za javno podjetje ter obveznosti iz naslova najemnin in stroškov vzdrževanja infrastrukturnih objektov, ki jih bo občina z najemno pogodbo dala v najem javnemu podjetju za izvajanje izbranih lokalnih gospodarskih javnih služb, kakor tudi drugih stroškov, povezanih z zagonom dejavnosti upravljanja javnih parkirišč, in tudi stroškov, povezanih s poslovanjem javnega podjetja (najemnina za pisarniške prostore, obratovalni stroški, osnovna sredstva, drobni inventar,...).

Za čim bolj realno oceno stroškov dela v javnem podjetju za primerjavo v Tabeli 6 predstavljamo stroške rednih zaposlitev, vključenih v izvedbo in podporo lokalne gospodarske javne službe upravljanje 7 javnih parkirišč v Občini Ankaran in gostinske dejavnosti, v letu 2022.

**Tabela 6: Strošek rednih zaposlitev v upravljanju 7 javnih parkirišč v Občini Ankaran in gostinski dejavnosti v letu 2022 (v EUR)**

DEJAVNOST	STROŠEK REDNIH ZAPOSILITEV V LETU 2022
UPRAVLJANJE 7 JAVNIH PARKIRIŠČ V OA	75.468,46
GOSTINSKA DEJAVNOST	51.912,41
<b>SKUPAJ</b>	<b>127.380,87</b>

Vir: Občinska uprava Občine Ankaran, september 2023

**Ustanovitev javnega podjetja, ki ima pristojnost za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb, je smiselna za zagotavljanje nemotene in učinkovitega izvajanja ključnih storitev za občane, v kolikor je mogoče načrtovati, da bo javno podjetje svoje dejavnosti izvajalo s pozitivnim poslovnim izidom in v zadostnem obsegu.** Kot takšna predstavlja predvsem pomemben korak v osamosvajanju občine pri zagotavljanju storitev svojim občanom. Upošteva predstavljene poslovne rezultate dejavnosti upravljanja 7 javnih parkirišč v občini, je smiselno, da Občina Ankaran že v prvem koraku razmisli o prenosu dodatnih lokalnih gospodarskih javnih služb z režijskega obrata na javno podjetje, za financiranje katerih bi zagotovila občinska proračunska sredstva, kar bi omogočilo boljšo izkoriščenost kadrovskih resursov novega javnega podjetja ter izpolnilo kriterij ekonomičnosti in racionalnosti ustanovitve javnega podjetja. Možnost in/ali smiselnost prenosa lokalnih gospodarskih javnih služb na novo javno podjetje Občine Ankaran je opredeljena v Tabeli 7 za vse občinske gospodarske javne službe. Odločitev glede prihodnje oblike izvajanja ali zagotavljanja gostinske dejavnosti v okviru občinskih gostinskih obratov pa zahteva poglobljeni razmislek. Ustanovitev javnega podjetja zgolj za

izvajanje lokalne gospodarske javne službe upravljanja določenih javnih parkirišč v občini zaradi majhnega obsega dejavnosti ni smiselna.

**Tabela 7: Potencial za prenos lokalnih gospodarskih javnih služb na Javno podjetje Ankaran d.o.o.**

Zap. št.	LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V OBČINI ANKARAN	IZVAJALEC LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	POTENCIAL ZA PRENOS NA JAVNO PODJETJE ANKARAN D.O.O.
	<b>OBVEZNE</b>		
1.	oskrba s pitno vodo	Rižanski vodovod Koper d.o.o.	PRENOS NI AKTUALEN
2.	odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	Marjetica Koper d.o.o.	PRENOS NI AKTUALEN
3.	zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov	Marjetica Koper d.o.o.	PRENOS NI AKTUALEN
4.	obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov	Marjetica Koper d.o.o.	PRENOS NI AKTUALEN
5.	odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov	Marjetica Koper d.o.o.	PRENOS NI AKTUALEN
6.	urejanje in čiščenje javnih površin	Marjetica Koper d.o.o.	<b>POTENCIAL ZA PRENOS S PLAČILOM STORITEV IZ OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>
7.	vzdrževanje občinskih javnih cest	Cestno podjetje Koper d.d. – izven naselja; Marjetica Koper d.o.o. – v naselju	PRENOS NI AKTUALEN
8.	24-urna dežurna služba pri pogrebni dejavnosti	Marjetica Koper d.o.o.	PRENOS NI AKTUALEN
9.	redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet	Marjetica Koper d.o.o.	<b>POTENCIAL ZA PRENOS S PLAČILOM STORITEV IZ OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>
10.	redno zbiranje odpadkov s plovil	Marjetica Koper d.o.o.	<b>POTENCIAL ZA PRENOS S PLAČILOM STORITEV IZ OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>
11.	redno vzdrževanje objektov za varnost plovbe in plovnih poti	Sirio d.o.o.	PRENOS NI AKTUALEN
12.	gospodarjenje s stavbnimi zemljišči	Občinska uprava (OOP, ORI)	PRENOS NI AKTUALEN
	<b>IZBIRNE</b>		
13.	prisilni odvoz vozil in zapuščenih vozil	Občinska uprava (OVZ)	PRENOS NI AKTUALEN
14.	urejanje in vzdrževanje javnih kopalnišč ter obalnega morskega pasu in obalnega morja	Občinska uprava (ROT)	<b>POTENCIAL ZA PRENOS S PLAČILOM STORITEV IZ OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>
15.	redno vzdrževanje javne razsvetljave	Petrol d.d.	PRENOS NI AKTUALEN
16.	pokopališka in pogrebna dejavnost	Marjetica Koper d.o.o.	<b>NA DALJŠI ROK POTENCIAL ZA PRENOS POKOPALIŠKE DEJAVNOSTI</b>
17.	upravljanje pristanišč	Marjetica Koper d.o.o.	<b>POTENCIAL ZA PRENOS S PLAČILOM STORITEV IZ OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>
18.	izvajanje javnega prevoza v pomorskem prometu	Občinska uprava (OGD)	PRENOS NI AKTUALEN
19.	izvajanje javnega prevoza v kopenskem prometu	Občinska uprava (OGD, ODD)	PRENOS NI AKTUALEN
20.	<b>upravljanje določenih javnih parkirišč</b>	Marjetica Koper d.o.o.	<b>NAČRTOVANI PRENOS NA JAVNO PODJETJE OB NJEGOVI USTANOVITVI</b>
21.	upravljanje tržnice Ankaran	Občinska uprava (OGD, ROT)	<b>POTENCIAL ZA PRENOS S PLAČILOM STORITEV IZ OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>
22.	upravljanje športno rekreacijskega parka Sv. Katarina in ostalih športnih igrišč	Občinska uprava (ODD, ROT)	<b>POTENCIAL ZA PRENOS S PLAČILOM STORITEV IZ OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>
23.	upravljanje določenih otroških igrišč	Občinska uprava (ODD, ROT)	<b>POTENCIAL ZA PRENOS S PLAČILOM STORITEV IZ OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>
24.	upravljanje pasjih igrišč	Občinska uprava (ROT)	<b>POTENCIAL ZA PRENOS S PLAČILOM STORITEV IZ OBČINSKEGA PRORAČUNA</b>
25.	vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav na, ob ali nad voziščem državne ceste v skladu z zakonom, ki ureja javne	Cestno podjetje Koper d.d. – izven naselja; Marjetica Koper d.o.o. – v naselju	PRENOS NI AKTUALEN
26.	plakatiranje in nameščanje transparentov po splošnih pogojih, nameščanje zastav na javnih krajih ter krasitev naselja	Kabinet župana, Občinska uprava (OGD)	PRENOS NI AKTUALEN

Vir: Ocena Občine Ankaran, september 2023

Če je upravljanje 7 javnih parkirišč v občini prva dejavnost novoustanovljenega javnega podjetja in za nadaljnje izvajanje gostinske dejavnosti poleg prenosa na javno podjetje obstajajo tudi druge, alternativne statusne rešitve, zgornja tabela prikazuje lokalne gospodarske javne službe, ki bi jih v perspektivi občina lahko potenciano prenesla na javno podjetje.

Pri tem velja izpostaviti, da ima vodstvo javnega podjetja, ki je odgovorno za izvajanje dejavnosti in poslovanje javnega podjetja, možnost širjenja svojega poslovanja na način, ki je v skladu z ustanovitvenim aktom podjetja ter z usmeritvami in interesi občine. Javnemu podjetju je skladno s predlogom občinskega odloka o njegovi ustanovitvi omogočeno, da lahko izvaja tudi druge dejavnosti iz ustanovitvenega akta ali s soglasjem občine in tako razvija nove storitve za občane. Spodbujanje širitve dejavnosti je smiselno iz več razlogov:

1. **Optimalno izkoriščanje kapacitet:** Javno podjetje, ki že opravlja lokalne gospodarske službe, ima že vzpostavljene infrastrukturne, kadrovske in organizacijske zmogljivosti. Omogočanje izvajanja dodatnih dejavnosti omogoča boljše izkoriščanje teh obstoječih kapacitet, kar pripomore k povečanju učinkovitosti in zmanjšanju stroškov.
2. **Diverzifikacija prihodkov:** Z izvajanjem dodatnih dejavnosti podjetje razširi svoj vir prihodkov. To je še posebej pomembno za vzdrževanje stabilnega finančnega položaja podjetja in zmanjšanje odvisnosti od enega samega in cikličnega vira prihodkov.
3. **Povečana vrednost za občane:** S širjenjem dejavnosti se lahko ponudi več storitev občanom, kar prispeva k izboljšanju kakovosti življenja v občini. Bolj raznolika ponudba dejavnosti lahko zadosti različnim potrebam in interesom občanov.
4. **Krepitev javnega podjetja:** Diverzifikacija dejavnosti omogoča podjetju, da se razvija in raste, kar prispeva k njegovi stabilnosti in konkurenčnosti. S tem se lahko poveča tudi prispevek podjetja k lokalnemu gospodarstvu, tudi v luči ustvarjanja novih delovnih mest.

Ključno je, da širjenje dejavnosti javnega podjetja v prihodnosti poteka v skladu z ustanovitvenim aktom podjetja ter z usmeritvami in interesi občine. Potrebno soglasje občine za izvajanje dodatnih dejavnosti zagotavlja, da so te dejavnosti v korist in v interesu občanov ter da ne ogrožajo lokalnih gospodarskih javnih služb, ki jih podjetje že opravlja. Pri tem pa je nujno potrebno zagotoviti, da se širjenje dejavnosti izvaja na trajosten in odgovoren način, ki prinaša koristi tako podjetju kot tudi lokalni skupnosti. Vodilo pri določanju dodatnih dejavnosti mora biti javni interes, pri čemer občina ne sme posegati v polje svobodne ponudbe oziroma v dejavnosti, ki jih je bolje regulirano izvajati v okviru zasebne podjetniške pobude.

Zaključimo lahko, da je upravljanje izbranih javnih parkirišč, ki je predvideno kot prva in trenutno edina za lokalna gospodarska javna služba, ki bi jo v izvajanje prevzelo javno podjetje, dejavnost, ki se izvaja v omejenem obsegu. Financiranje drugih lokalnih gospodarskih javnih služb, ki bi jih občina v perspektivi lahko prenesla v izvajanje na javno podjetje pa poteka in bo tudi v prihodnje potekalo s sredstvi iz občinskega proračuna.



### 4.3 Učinki na lokalno skupnost

Upravičenost ustanavljanja javnega podjetja presojava tudi glede na potencialne pozitivne učinke, ki jih le-ta prinaša lokalni skupnosti, upošteva upravljanje določenih javnih parkirišč kot prve dejavnosti javnega podjetja. Ustanovitev Javnega podjetja Ankaran d.o.o. za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb v Občini Ankaran in drugih dejavnosti v javnem interesu lahko prinese več pozitivnih učinkov na lokalno skupnost, kot sledi:

1. **Izboljšanje upravljanja javnih parkirišč v občini:** Centralizirano upravljanje parkirišč lahko prispeva k boljši organizaciji, nadzoru in učinkovitejšemu izkoriščanju parkirnih prostorov, kar lahko prispeva k boljši prometni ureditvi in tudi pozitivno vpliva na izkušnjo uporabnikov. Upravljanje javnih parkirišč je eno od ključnih področij urejanja prometa v občini in tudi politike razvoja pametne in trajnostne mobilnosti.
2. **Prispevek k lokalnemu gospodarstvu:** Javno podjetje lahko nastopa kot pomemben lokalni delodajalec, ki zagotavlja redne zaposlitve, kakor tudi možnost za sezonsko študentko delo. Takšno podjetje torej lahko ustvarja nova delovna mesta in prispeva k ekonomski rasti lokalne skupnosti.
3. **Povečanje prihodkov za občino:** Z dobrim poslovanjem javnega podjetja se lahko povečajo prihodki za občino, ki jih je mogoče reinvestirati v infrastrukturo, storitve in projekte za občane.
4. **Krepitev občinske identitete:** Izvajanje lokalnih gospodarskih javnih služb in izbranih dejavnosti s strani občinskega javnega podjetja lahko okrepi občutek pripadnosti in identitete med občani, saj so storitve in ponudba javnega podjetja prilagojeni potrebam lokalnih prebivalcev.
5. **Povečana transparentnost in odgovornost:** Javno podjetje, ki ga ustanovi občina, je podvrženo večji stopnji transparentnosti in odgovornosti pred občani, kar prispeva k boljšemu upravljanju in zaupanju med občino in njenimi prebivalci.
6. **Podpora projektom občine:** Javno podjetje lahko aktivno sodeluje v lokalnih skupnostnih projektih, ki so namenjeni izboljšanju kakovosti bivanja občanov.

### 4.4 Opredelitev potencialnih tveganj s predlogom aktivnosti za njihovo obvladovanje

Ustanovitev in vodenje javnega podjetja je zahtevno in zahteva učinkovito upravljanje, jasno strategijo in ustrezno kadrovske strukturo. Ustanovitev javnega podjetja za izvajanje lokalnih gospodarskih javnih služb in drugih dejavnosti v javnem interesu pa prinaša tudi potencialna tveganja. Pomembno je, da se občina teh tveganj zaveda ter oblikuje in izvaja aktivnosti za njihovo učinkovito obvladovanje.

Potencialna tveganja s predlogom aktivnosti za njihovo obvladovanje so predstavljena v Tabeli 8.

**Tabela 8: Identificirana potencialna tveganja v ustanovitvi javnega podjetja  
in predlog aktivnosti za njihovo obvladovanje**

VRSTA TVEGANJA	OPIS TVEGANJA	AKTIVNOSTI ZA OBVLADOVANJE
FINANČNA TVEGANJA	Javno podjetje se lahko sooča s finančnimi težavami, če njegovi prihodki ne zadoščajo za pokrivanje stroškov ali če se načrtovani prihodki ne realizirajo. To lahko občini povzroči nenačrtovano finančno breme in omeji njena sredstva za druge pomembne projekte.	Redno spremljanje finančnega stanja podjetja Priprava natančnih poslovnih načrtov in finančnih napovedi Razvoj alternativnih načrtov za ravnanje v primeru nepričakovanih finančnih težav Uvedba sistema nadzora stroškov in optimizacija poslovnih procesov Sodelovanje z računovodskimi strokovnjaki za zagotavljanje skladnosti in točnosti računovodskih evidenc
SLABO UPRAVLJANJE IN VODENJE	Neustrezno upravljanje in vodenje javnega podjetja lahko privede do neustreznega kadrovanja, neučinkovitega izvajanja storitev, povečanja stroškov in nezadovoljstva občanov. Slaba organizacija, neučinkoviti procesi in pomanjkljiva transparentnost so lahko vir težav.	Uvedba jasnih notranjih postopkov in pravilnikov za delovanje javnega podjetja od vloge in odgovornosti nadzornega sveta do vseh izvedbenih ravni v podjetju Vzpostavitev sistemov za zbiranje in upravljanje s povratnimi informacijami strank Vzpostavitev sistema rednih internih sestankov za identificiranje in reševanje morebitnih težav
KONFLIKT INTERESOV	Javno podjetje je lahko izpostavljeno konfliktu interesov, če se odloča med lastnimi ekonomskimi interesi podjetja in dolžnostjo zagotavljanja javnih koristi za občane.	Vzpostavitev kodeksa etičnega ravnanja za zaposlene Vzpostavitev in zagotavljanje učinkovitega dela nadzornega sveta in nadzora nad njim s strani občine
POMANJKANJE STROKOVNOSTI	Če v javnem podjetju primanjkuje strokovnega znanja in izkušenj za izvajanje določenih dejavnosti, lahko to vpliva na poslovanje javnega podjetja, na kakovost storitev in učinkovitost njihovega izvajanja.	Učinkoviti selekcijski postopki za imenovanje direktorja javnega podjetja in za zaposlovanje delavcev Priprava dobrega akta o sistemizaciji za ustrezno določitev delovnih mest, zahtevanega znanja in kompetenc za vsako delovno mesto Redno ocenjevanje kompetenc in strokovnih znanj zaposlenih z namenom načrtovanja nadaljnjih izobraževanj in strokovnih usposabljanj Sodelovanje z zunanjimi svetovalci in strokovnjaki za področja in izzive, ki zahtevajo posebno strokovnost
POLITIZACIJA IN NESTABILNOST	V nekaterih primerih se lahko javna podjetja soočajo s političnimi pritiski, ki lahko vplivajo na njihovo delovanje, ter povzročijo nestrokovne odločitve in nestabilnost.	Vzpostavitev neodvisnega vodstva podjetja Javna objava strategije, ciljev in odločitev podjetja za zagotavljanje transparentnosti Sodelovanje z neodvisnimi organi za nadzor in pregled poslovanja
NEGATIVNO MNENJE RAČUNSKEGA SODIŠČA ZA DOLOČENO DEJAVNOST JAVNEGA PODJETJA	Občina v lastni režiji ali preko subjekta, ki ga ustanovi v ta namen, izvaja lokalne gospodarske javne službe in druge dejavnosti, ki so pogoj za izvrševanje gospodarskih, socialnih ali ekoloških funkcij lokalne skupnosti in je njihovo izvajanje v javnem interesu. Javni interes se tolmači restriktivno ter s predpostavko, ga gre za dejavnosti, katerih izvajanje je na trgu nemogoče ali pa oteženo zagotoviti.	Premišljena in odgovorna izbira dejavnosti javnega podjetja z jasno opredeljenim javnim interesom  V primeru gostinstva prehod na alternativno zagotavljanje gostinske podpore z oddajo občinskih gostinskih obratov v najem

Vir: Ocena avtorjev

## 5 OCENA SMISELNOSTI IN POTENCIALA USTANOVITVE JAVNEGA GOSPODARSKEGA ZAVODA

Javni gospodarski zavodi predstavljajo specifično organizacijsko obliko, značilno za slovenski pravni in gospodarski prostor. Ustanovljeni so z namenom opravljanja gospodarskih dejavnosti, ki služijo javnemu interesu, pri čemer je osnovni cilj zagotavljanje določenih storitev ali proizvodnje na način, ki je ekonomsko učinkovit, hkrati pa upošteva potrebe in zahteve lokalnih skupnosti. **Občina ga ustanovi**

**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.**

## 5.1 Pravni in organizacijski vidik

Zakonska podlaga za ustanovitev in delovanje javnih gospodarskih zavodov izhaja iz Zakona o gospodarskih javnih službah, ki opredeljuje pogoje, način ustanovitve in ključne značilnosti njihovega delovanja. Glavni ustanovitelji teh zavodov so občine, država ali druge pravne osebe javnega prava, ki z ustanovitvijo želijo zagotoviti kakovostno in dostopno izvajanje določenih gospodarskih javnih služb za svoje prebivalce.

Javni gospodarski zavod je pravna oseba, če ni z aktom o ustanovitvi določeno drugače. Soustanovitelji javnega gospodarskega zavoda so lahko tudi druge pravne in fizične osebe, vendar njihovi ustanoviteljski deleži skupaj ne smejo presežati 49 %.

Javni gospodarski zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi, s katerim se urejajo organizacija, dejavnost, organi in njihove pristojnosti, način financiranja in druga temeljna vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje javnega gospodarskega zavoda. Občina javni gospodarski zavod ustanovi z odlokom, s katerim se določijo zlasti:

- ime in sedež ustanovitelja,
- firma in sedež zavoda,
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu,
- dejavnost zavoda,
- sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda in način njihove zagotovitve,
- viri, način in pogoji financiranja dela zavoda,
- pravice in obveznosti ustanovitelja do opravljanja dejavnosti in upravljanja zavoda ter odgovornosti za njegove obveznosti,
- organ, ki zastopa ustanovitelja v razmerju do zavoda,
- rok za sprejetje statuta in imenovanje upravnega odbora ter oseba, ki bo opravljala zadeve začasnega poslovanja ter njena pooblastila,
- organizacijske enote zavoda in njihova pooblastila v pravnem prometu,
- razmerja zavoda oziroma njegovih delov do uporabnikov,
- druge medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda.

Vprašanja delovanja javnega gospodarskega zavoda se urejejo s statutom. Poslovanje in delo javnega gospodarskega zavoda vodi direktor. Direktorja imenuje in razrešuje občina kot ustanoviteljica, če ni z aktom o ustanovitvi za to pooblaščen upravni odbor, in sicer na podlagi javnega razpisa ter pod pogoji, na način in po postopku, določenim s statutom. S statutom se določijo tudi pravice, obveznosti in odgovornost direktorja. Direktor se imenuje za štiri leta in je lahko po preteku mandata ponovno imenovan. Javni gospodarski zavod pa upravlja upravni odbor. Njegova sestava, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti se določijo s statutom zavoda, pri čemer velja, da ustanovitelj imenuje v upravni odbor najmanj polovico članov.

Občina ima kot ustanoviteljica javnega gospodarskega zavoda naslednje pravice:

- določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin,
- daje soglasje k statutu zavoda in njegovim statusnim spremembam,
- daje soglasje k notranji organizaciji zavoda ter številu in vrsti delovnih mest,
- daje soglasje k programom dela zavoda,
- daje soglasje k najemanju posojil, ki niso predvidena ali presegajo določen znesek,
- odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin,
- daje soglasje k izbiri podizvajalcev in pogodbam z njimi,
- sprejme poslovno poročilo, obračune in zaključni račun zavoda.

Organizacija zavoda, pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi, se urejajo s statutom zavoda. Splošni akti zavoda so lahko še pravilniki, poslovniki, organizacijski in drugi akti, s katerimi se ureja način uresničevanja pravic, obveznosti in odgovornosti delavcev, organizacija dela, sistemizacija delovnih mest in druga vprašanja, pomembna za delovanje javnega gospodarskega zavoda.

## 5.2 Dejavnost javnega gospodarskega zavoda in finančni vidik

### *5.2.1 Dejavnosti javnih gospodarskih zavodov in njihovo financiranje*

V slovenskem pravnem kontekstu javni gospodarski zavodi predstavljajo posebno kategorijo pravnih oseb javnega prava, kot že navedeno, ustanovljenih z namenom opravljanja gospodarskih dejavnosti lokalnega pomena in neprofitnega značaja. Takšni zavodi niso namenjeni generiranju dobička, temveč izpolnjevanju specifičnih potreb skupnosti.

Javni gospodarski zavodi služijo kot most med lokalno upravo in prebivalci ter imajo pomembno vlogo pri razvijanju in ohranjanju kakovosti življenja v lokalnih skupnostih. Njihova glavna vrednost je v usmerjenosti k javnemu interesu, prilagodljivosti in zmožnosti odzivanja na specifične potrebe in želje občanov.

Že površna analiza stanja in obstoječe literature pokaže, da je javni gospodarski zavod v praksi redka oblika izvajanja gospodarskih javnih služb. Na lokalni ravni jih praktično ne najdemo, nekaj jih je ustanovila država. Kot primere navajamo Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije, Javni gospodarski zavod ARAO – Agencija za radioaktivne odpadke in Javni gospodarski zavod Rinka, ki opravlja gospodarsko javno službo z zagotavljanjem dela zaprtim osebam v skladu z Zakonom o izvrševanju kazenskih sankcij v Zavodih za prestajanje kazni zapora na področju Republike Slovenije.

Financiranje javnih gospodarskih zavodov temelji na kombinaciji cen javnih dobrin, proračunskih sredstev, subvencij in drugih določenih virov, pri čemer se upoštevajo specifičnosti posameznih storitev in uporabnikov. Uporabniki plačujejo za javne dobrine, ki so izmerljive. Cena se lahko oblikuje kot tarifa, taksa, nadomestilo ali povračilo in se določi skladno z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. Cena se lahko subvencionira z določitvijo višine in vira subvencij. Subvencije so lahko

diferencirane. Gospodarske javne službe, kjer uporabniki niso določljivi ali kjer uporaba ni izmerljiva, se financirajo iz proračuna, pri čemer proračun zagotavlja tudi sredstva za subvencije.

### 5.2.1 *Neprofitne gospodarske javne službe režijskega obrata Občine Ankaran*

Občina Ankaran trenutno v okviru režijskega obrata izvaja naslednje gospodarske javne službe, ki imajo neprofiten značaj:

- upravljanje Krajinskega parka Debeli rtič,
- upravljanje s športnim centrom in vzdrževanje športne infrastrukture,
- upravljanje in vzdrževanje območja kopališča ter kopališke infrastrukture,
- upravljanje in vzdrževanje infrastrukture za izvedbo javnih občinskih prireditev in
- organizacija javnih občinskih prireditev.

Navedene gospodarske javne službe imajo neprofiten značaj, narava njihove dejavnosti pa ni takšna, da bi njihovo izvajanje brezpogojno zahtevalo samostojno organizacijo izven uprave ali lokalnih služb v obliki javnega gospodarskega zavoda. Še več, njihov status ni enoznačen in primerjava z organizacijo javnih služb v drugih slovenskih občinah pokaže, da le-te takšne in podobne dejavnosti vodijo v kategoriji družbenih (negospodarskih) dejavnosti in se v primeru odločitve za njihovo izvajanje izven občinske uprave odločajo za ustanovitev klasičnega javnega zavoda, ki mu je zakonsko dovoljeno tudi opravljanje gospodarske dejavnosti, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je javni zavod primarno ustanovljen.

Več o javnih zavodih kot najpogostejši statusni obliki izvajanja lokalnih negospodarskih javnih služb in kot potencialni opciji za nadgradnjo storitev Občine Ankaran za svoje prebivalce ter učinkovitejše in bolj odzivno izvajanje izbranih občinskih dejavnosti za dobrobit in razvoj občine podajamo v nadaljevanju.

## 6 IZHODIŠČA ZA RAZMISLEK O USTANOVITVI JAVNEGA ZAVODA ZA IZBRANE SEGMENTE DRUŽBENIH DEJAVNOSTI

### 6.1 Pravni in organizacijski vidik

Statusna vprašanja o zavodih ureja Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. Uradni list RS, št. 12/91, 8/96), na podlagi katerega so zavodi 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.

Za izvajanje **javnih služb na področju t.i. družbenih (negospodarskih) dejavnosti** se ustanovijo **javni zavodi**. 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. Javne

zavode ustanovijo republika, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe. Soustanovitelji javnega zavoda so lahko tudi druge pravne in fizične osebe.

Pomembna je zakonska določba, da se zavod ustanovi, če so zagotovljena sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda in če so izpolnjeni drugi z zakonom določeni pogoji.

Občina ustanovi javni zavod z odlokom, ki vsebuje:

- ime in sedež oziroma prebivališče ustanovitelja,
- ime in sedež zavoda,
- dejavnosti zavoda,
- določbe o organih zavoda,
- sredstva, ki so zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela,
- vire, način in pogoje pridobivanja sredstev za delo zavoda,
- način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki in način kritja primankljaja sredstev za delo zavoda,
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu,
- določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda,
- medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda,
- druge določbe v skladu z zakonom.

Poslovodni organ zavoda je direktor, ki organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost delovanja zavoda. Direktor tudi vodi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda ločena. Imenuje in razrešuje ga ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda. Direktor zavoda se praviloma imenuje na podlagi javnega razpisa. Zanj je lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje pogoje, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda. Imenuje se za obdobje 4 let, po preteku dobe pa je možna reelekcija. Zavod upravlja svet zavoda, ki ga sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Sestava, način imenovanja oziroma izvolitve članov sveta zavoda, trajanje mandata in pristojnosti sveta pa se določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda. Zavod ima tudi strokovni svet ali drug kolegijski strokovni organ, ki obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda, odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih v statutu ali pravilih zavoda, določa strokovne podlage za programe dela in razvoja zavoda, daje svetu, direktorju in strokovnemu vodji mnenja in predloge glede organizacije dela in pogojev za razvoj dejavnosti ter opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene naloge.

Zavod ima statut ali pravila, s katerim(i) se ureja organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Ima lahko tudi druge splošne akte za urejanje vprašanj, pomembnih za delo in poslovanje zavoda.

S statutom ali pravili se določi tudi notranja organizacija zavoda, pri čemer se lahko za opravljanje posamezne dejavnosti ali dela dejavnosti ali za opravljanje dejavnosti na določenem območju oblikujejo ločene organizacijske enote.

## 6.2 Dejavnost javnega zavoda in financiranje

Javni zavod lahko opravlja eno ali več dejavnosti oziroma eno ali več javnih služb, pri čemer lahko, kot že navedeno, opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. Z navedeno zakonsko določbo se omejuje izvajanje gospodarskih dejavnosti oziroma dovoljuje opravljanje tistih, ki so povezane s temeljno dejavnostjo zavoda.

Kot že navedeno, se zavodi ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in drugih dejavnosti, katerih cilj ni pridobivanje dobička. Javni zavodi izvajajo navedene dejavnosti kot javno službo.

Javni zavod pridobiva sredstva za delo 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. Kot tak lahko v okviru različnih projektov kandidira tudi za nepovratna nacionalna ali evropska sredstva. V praksi pa javni zavod, ki ga ustanovi občina, pridobi iz vsakoletnega proračuna občine proračunska sredstva, katerih višina se določi na podlagi dogovorjenega in finančno ovrednotenega letnega programa zavoda. Po sprejemu proračuna za tekoče leto skleneta občina, v njenem imenu župan, in javni zavod letno pogodbo o financiranju, s katero se določijo sredstva, ki so v tekočem letu namenjena delovanju zavoda ter ostale medsebojne pravice in obveznosti.

Javni zavod lahko presežek prihodkov nad odhodki uporabi zgolj za nadaljnjo dejavnost in njen razvoj, razen če ustanovitveni akt ne določa drugače. Javni zavod odgovarja za svoje obveznosti in samostojno nastopa v pravnem prometu do višine sredstev, s katerimi razpolaga, medtem ko ustanovitelj, torej občina, prevzema odgovornost za njegove obveznosti, razen če to ni drugače opredeljeno z zakonom ali ustanovitvenim aktom. V primeru, da odhodki presegajo prihodke pri izvajanju javne službe, občina pokriva primankljaj na podlagi analize, ki jo sestavi direktor. Javni zavod mora v tem kontekstu potrditi, da je deficit nastal na programih, ki jih občina po statutu in sprejetem letnem programu mora financirati, ter da je pri izvajanju teh programov deloval učinkovito in v skladu s potrjenim delovnim programom.

## 6.3 Izvajanje dejavnosti v javnem interesu preko javnih zavodov – primer Mestne občine Ljubljana in Občine Medvode

Javni zavodi na področju družbenih dejavnosti predstavljajo temeljno vez med občino in njenimi prebivalci. S svojim delovanjem in programi neposredno vplivajo na kakovost življenja v lokalni skupnosti. Ne gre zgolj za "standardne" javne zavode s področja vzgoje in izobraževanja ter denimo zdravstva, temveč tudi za druge, ki skozi svoje storitve in aktivnosti nudijo podporo, kulturo, šport, rekreacijo in druge ključne dejavnosti, ki obogatijo vsakodnevno življenje občanov in bistveno vplivajo na dogajanje v lokalni skupnosti.

Ti zavodi ne samo da služijo kot središča za družbeno interakcijo in učenje, ampak tudi kot ključni mehanizmi za zagotavljanje dostopa do storitev in možnosti, ki so esencialne za celostni razvoj posameznika in skupnosti kot celote. Preko svojih programov in dejavnosti spodbujajo socialno kohezijo, pripadnost, medgeneracijsko sodelovanje in krepijo občutek skupnosti med prebivalci.

Z izvajanjem družbeno pomembnih projektov in iniciativ javni zavodi dopolnjujejo prizadevanja občine za izboljšanje kakovosti bivanja, hkrati pa omogočajo aktivno participacijo občanov pri oblikovanju skupne prihodnosti. V tem kontekstu javni zavodi ne predstavljajo le izvajalcev določenih storitev, temveč so aktivni partnerji občanom v prizadevanjih za boljšo, bolj povezano in živahno skupnost.

### **Mestna občina Ljubljana**

Mestno družino Mestne občine Ljubljana sestavljajo Mestna uprava MOL (MU MOL), Javni holding Ljubljana (JHL) z javnimi podjetji, Javni stanovanjski sklad (JSS MOL), Gospodarsko razstavišče (GR), Regionalna razvojna agencija LUR, TPLJ in javni zavodi, katerih ustanoviteljica je Mestna občina Ljubljana. Mestna občina Ljubljana je največja slovenska občina, ki ima po podatkih SURS za leto 2022 293.218 prebivalcev, s kompleksno organizacijsko strukturo. Gospodarske javne službe zagotavlja Javni holding Ljubljana z mrežo javnih podjetij, na področju dužbenih dejavnosti pa deluje vrsta javnih zavodov.

Navajamo javne zavode, ki jih je ustanovila Mestna občina Ljubljana:

1. Vrtci (23)
2. Osnovne šole (47)
3. Glasbene šole (4)
4. Cene Štupar – center za izobraževanje Ljubljana
5. Center Janeza Levca
6. Mala ulica
7. Mladi zmaji
8. Svetovalni center za otroke, mladostnike in starše
9. Mestna knjižnica Ljubljana
10. Festival Ljubljana
11. Muzej in galerije mesta Ljubljane
12. Ljubjanski grad
13. Lutkovno gledališče Ljubljana
14. Center urbane kulture – Kino Šiška
15. Pionirski dom – center za kulturo mladih
16. Kino Dvor
17. Mednarodni grafični likovni center
18. Mestno gledališče ljubljansko
19. Slovensko mladinsko gledališče
20. Turizem Ljubljana
21. Živalski vrt Ljubljana
22. Zavetišče za zapuščene živali Ljubljana
23. Veterinarska postaja Ljubljana
24. Center Rog



25. Zdravstveni dom Ljubljana
26. Lekarna Ljubljana
27. Zavod za oskrbo na domu
28. Šport Ljubljana
29. Gasilska brigada Ljubljana

Kot potencialno zanimive za Občino Ankaran, organizacijsko in vsebinsko, izpostavjamo le nekatere, in sicer Turizem Ljubljana, Šport Ljubljana in denimo Mlade zmaje, ki pomembno prispevajo k promociji mesta in h kakovosti bivanja v Mestni občini Ljubljana.

Javni zavod **Turizem Ljubljana** predstavlja osrednjo turistično organizacijo v mestu Ljubljana, glavnem mestu Slovenije. Njegova osnovna naloga je promocija turizma in predstavitev Ljubljane kot turistične destinacije domačim in tujim obiskovalcem. Turizem Ljubljana upravlja s turističnimi informacijskimi centri v mestu, kjer obiskovalci lahko pridobijo informacije o znamenitostih, dogodkih, nastanitvah in drugih turističnih storitvah, aktivno sodeluje pri promociji Ljubljane na domačih in tujih turističnih sejnih, v medijih in preko digitalnih kanalov, podpira ali organizira različne dogodke, ki povečujejo prepoznavnost mesta, kot so festivali, koncerti, kulturne prireditve in podobno. Javni zavod sodeluje tudi z lokalnimi hotelirji, restavracijami, kulturnimi ustanovami in drugimi z namenom skupnega razvoja turistične ponudbe mesta, kakor tudi pri razvoju in promociji različnih turističnih produktov, kot so vodeni ogledi, turistične kartice, paketi in druge storitve, ki bogatijo izkušnje obiskovalcev. Spletna stran ponuja obsežne informacije o vsem, kar Ljubljana ponuja turistom – od znamenitosti, dogodkov, kulinarčnih doživetij do predlogov za izlete v okolici. Turizem Ljubljana je imel in še vedno ima ključno vlogo pri razvoju Ljubljane kot priljubljene turistične destinacije in pri izvajanju strategije turizma mesta.

Javni zavod **Šport Ljubljana** je ključna organizacija, odgovorna za razvoj in promocijo športnih dejavnosti v mestu Ljubljana. Njegova vloga je zagotavljati kakovostno in raznoliko športno infrastrukturo, omogočati dostopnost športnih objektov ter podpirati in spodbujati športne dejavnosti za vse prebivalce mesta. Šport Ljubljana upravlja z večjim številom športnih objektov v mestu, vključno s športnimi dvoranami, stadioni, bazeni, fitnes centri in drugimi, organizira športne programe, kot so šole plavanja, tečaji različnih športnih dejavnosti, rekreacijski programi in druge športne aktivnosti za različne starostne skupine ter ponuja podporo in sodeluje z lokalnimi športnimi klubi in društvi pri organizaciji tekmovanj, turnirjev in drugih dogodkov. Sodeluje tudi pri razvojnih projektih v zvezi s športom v mestu, kot so obnova ali gradnja novih športnih objektov, razvoj novih športnih programov in aktivnosti ter izvaja različne promocijske aktivnosti za povečanje zavedanja o pomenu športa in rekreacije, spodbujanje aktivnega življenjskega sloga ter motiviranje prebivalcev k rednemu ukvarjanju s športom. Poleg rednih športnih programov in dejavnosti zavod organizira tudi posebne športne dogodke, festivale in prireditve, ki pritegnejo občane in obiskovalce mesta. Javni zavod Šport Ljubljana tako igra ključno vlogo v športnem življenju mesta, saj skrbi za kakovostno in raznoliko športno ponudbo, dostopnost objektov in promocijo športa kot pomembnega dela kakovostnega življenja v Ljubljani. V dodatni ponudbi ponuja tudi nastanitve (Šport hotel Ljubljana), najem prostorov za konference in praznovanja, organizacijo teambuildingov, površine za izpostavitve oglasov ter osvežitve in sprostitev v gostinskih lokalih ob športnih površinah.

Javni zavod **Mladi zmaji** predstavlja enega izmed pomembnih akterjev na področju mladinskega dela v Ljubljani. Njihova primarna vloga je spodbujanje in podpiranje neformalnih aktivnosti za otroke in mladostnike ter zagotavljanje prostora, kjer se mladi lahko družijo, izražajo, učijo in se razvijajo v varnem okolju. Mladi zmaji upravljajo s številnimi mladinskimi centri v različnih četrtnih skupnostih Ljubljane, kjer mladi lahko dostopajo do različnih aktivnosti, delavnic in programov. Zavod organizira različne delavnice, seminarje in tečaje, ki mladim omogočajo pridobivanje novih veščin in znanj izven formalnega izobraževalnega sistema. Ponujajo številne športne aktivnosti, s katerimi želijo spodbujati aktiven življenjski slog med mladimi, in tudi nudijo svetovalne storitve za mlade, ki potrebujejo pomoč pri različnih življenjskih izzivih, od šolskih težav do vprašanj duševnega zdravja. Zavod spodbuja aktivno vključevanje mladih v oblikovanje in izvajanje programov, kar pripomore k večji zavzetosti in občutku pripadnosti.

### **Občina Medvode**

Občina Medvode je po velikosti mnogo bliže Občini Ankaran, blizu pa tudi po prizadevanjih za vzpostavitev občinskega centra. Po podatkih SURS iz leta 2022 ima 16.936 prebivalcev. Po podatkih, objavljenih na spletni strani, gospodarske javne službe zagotavljajo v okviru režijskega obrata, preko javnih podjetij (v sodelovanju z drugimi občinami) in preko koncesionarjev. Na področju družbenih dejavnosti delujejo javni zavodi s področja vzgoje in izobraževanja (vrtci, osnovne šole, glasbena šola), knjižnica, javni zavodi s področja zdravstvene in lekarniške dejavnosti, občina pa je ustanovila tudi Javni zavod Sotočje Medvode, ki je javni zavod za šport, turizem, kulturo, mladino in socialno varstvene storitve. Zavod dejavnosti na področju športa, turizma, kulture, mladine in socialno varstvenih storitev opravlja kot javno službo.

#### **Na področju športa:**

- izvaja programe športa otrok in mladine iz Nacionalnega programa športa v Republiki Sloveniji, ki se financirajo iz javnih sredstev;
- skrbi za celovit razvoj športa v občini;
- pripravlja objekte za vadbo in tekmovanja;
- upravlja športne objekte, opravlja in organizira vzdrževanje objektov, naprav, igrišč in tehnične ter športne opreme, ki je v upravljanju zavoda;
- zagotavlja normalno delovanje objektov in opreme, ki jo ima v upravljanju;
- oddaja v najem prostore v športnih objektih in usklajuje interese med posameznimi uporabniki;
- skrbi za zavarovanje objektov in opreme ter skrbi za varnost delovanja objektov in naprav;
- svetuje pri načrtovanju, obnovi, izgradnji in upravljanju športnih objektov v občini;
- izvaja letni program športa v občini, ki se sofinancira iz javnih sredstev;
- daje strokovno in organizacijsko pomoč izvajalcem programov športa v občini;
- sodeluje pri organiziranju in izvajanju športne vzgoje in raznih športnih dejavnosti za otroke, mladino, invalide, starejše občane ter pri kulturno športnih in rekreativnih prireditvah;
- spremlja in analizira razmere na področju športa;
- načrtuje izobraževanje in usposabljanje strokovnih delavcev za delo v športu;
- zbira in daje podatke za potrebe informatike v športu.

#### **Na področju turizma:**

- opravlja turistično-informacijsko dejavnost;

- vodi turistično-informacijski center;
- spodbuja razvoj celovite turistične ponudbe;
- oblikuje in trži celovito turistično ponudbo;
- skrbi za razvoj in vzdrževanje javnih površin, namenjenih turistom;
- organizira in izvaja turistične prireditve;
- osvešča in spodbuja prebivalstvo k pozitivnemu odnosu do turistov in turizma;
- spremlja izvajanje turističnih programov in projektov v občini;
- nudi strokovno in organizacijsko pomoč izvajalcem turističnih programov in projektov v občini;
- načrtuje, izvaja in spremlja izobraževanje strokovnih delavcev turističnih dejavnosti;
- izvaja program turističnega vodenja po občini;
- opravlja druge naloge na področju turizma.

#### Na področju **kulture:**

- upravlja javno infrastrukturo na področju kulture in kulturne dediščine, ki mu jo prenese v upravljanje ustanoviteljica;
- skrbi za zavarovanje objektov in opreme ter skrbi za varnost objektov in opreme;
- organizira ustvarjalne delavnice, gledališke in druge predstave, koncerte, razstave in druge predstavitve kulturno-umetniške produkcije;
- vodi in upravlja muzeje ter upravlja in vzdržuje druge objekte kulturne dediščine v občinski lasti;
- posoja tehnično opremo in nudi tehnične storitve;
- daje strokovno in organizacijsko pomoč izvajalcem letnih programov na področju kulture dejavnosti;
- nadzira izvajanje kulturnih programov in projektov ter sodeluje z Zavodom za varstvo kulturne dediščine Slovenije pri nadzoru izvajanja projektov in programov na področju kulturne dediščine;
- načrtuje in spremlja izobraževanje strokovnih delavcev na področju kulturne dejavnosti ter na področju kulturne dediščine.

#### Na področju **mladine:**

- upravlja javno infrastrukturo na področju mladine;
- nudi vsestransko podporo mladim pri uresničevanju njihovih zamisli, projektov in pobud;
- izvaja preventivne in socialno varstvene programe ter storitve za mlade;
- posebno pozornost namenja podpori mladim s posebnimi potrebami, še posebej socialno in drugače prikrajšanim ter izjemno umetniško nadarjenim;
- organizira in izvaja programe, prireditve ter dejavnosti z mladimi in za mlade na različnih področjih;
- organizira in izvaja izobraževanja ter različne oblike svetovanja;
- zbira in posreduje informacije za mlade;
- organizira in izvaja počitniške dejavnosti;
- organizira in izvaja prireditve širšega pomena in pridobiva sredstva zanje;
- izvaja počitniške in druge dejavnosti za otroke in mladino.

#### Na področju **socialno varstvenih storitev:**

- zavod opravlja kot javno službo storitev pomoč družini na domu;
- Zavod poleg javne službe pomoč družini na domu lahko opravlja tudi:

- storitve socialnega servisa, ki obsega pomoč pri hišnih in drugih opravilih v primeru otrokovega rojstva, bolezni, invalidnosti, starosti, v primeru nesreč ter drugih primerih, ko je ta pomoč potrebna za vključitev osebe v vsakdanje življenje,
- varovanje na daljavo,
- strokovno izobraževanje in usposabljanje uporabnikov storitev, njihovih svojcev, prostovoljcev, delavcev zavoda in drugih zavodov, organizacij in posameznikov,
- druge dejavnosti za izboljšanje kvalitete življenja na domu.

Zavod pripravlja in zagotavlja strokovna gradiva ter izpolnjuje naloge s področja svoje dejavnosti v skladu z željami ustanoviteljice. Aktivno sodeluje z upravnimi telesi, strokovnjaki in različnimi institucijami ter se integrira v kulturno in turistično življenje občine, regije in širše Slovenije. Organizira različne izobraževalne dogodke, kot so predavanja, strokovna srečanja in seminarje, ter koordinira prireditve v skladu s programom ustanoviteljice. Prav tako zagotavlja gostinske storitve za svoje potrebe ter za udeležence in obiskovalce dogodkov.

#### 6.4 Reorganizacija izvajanja negospodarskih javnih služb v občini Ankaran: trenutna struktura in potencial za ustanovitev novega javnega zavoda

V občini Ankaran že delujejo naslednji javni zavodi: Osnovna šola in vrtec Ankaran, Javni vzgojno-izobraževalni zavod vrtec Delfino Blu Koper – enota Ankaran, Knjižnica Ankaran, Splošni ambulantni Ankaran (Srebrničeva in OBV), Zobozdravstvena ambulanta za odrasle – OBV, Lekarniška podružnica Ankaran in Ortopedska bolnišnica Valdoltra.

Občina Ankaran pa v okviru Občinske uprave Občine Ankaran ponuja in zagotavlja vrsto storitev za svoje občane, ki vključujejo tudi druga področja družbenega življenja, kot so kultura, šport in rekreacija, turizem in druga oziroma storitve, namenjene specifičnim skupinam občanov, kot so mladi in družine ter starejši.

Občina Ankaran se lahko po zgledu drugih občin odloči, da določene družbene dejavnosti prenese na novi javni zavod kot ločeno pravno entiteto. Ustanovitev samostojnega javnega zavoda za izvajanje izbranih družbenih dejavnosti bi lahko imela večstranske učinke na kakovost in obseg storitev, ki jih Občina Ankaran ponuja svojim občanom, kot sledi:

1. **Specializacija in večja učinkovitost:** Izločitev specifičnih področij družbenih dejavnosti iz občinske uprave v samostojni javni zavod bi omogočila večjo specializacijo in osredotočenost na določena področja. To bi lahko vodilo k večji učinkovitosti in boljšemu upravljanju sredstev in virov, s čimer bi bila kakovost storitev lahko izboljšana.
2. **Fleksibilnost in prilagodljivost:** Samostojni javni zavod bi lahko deloval bolj prožno in se hitreje prilagajal potrebam občanov. Tako bi bil bolj odziven na spremembe in potrebe občinske skupnosti.
3. **Razvoj in širitev storitev:** Z večjo avtonomijo in osredotočenostjo na določena področja bi zavod lahko bolje prepoznal priložnosti za širitev obstoječih storitev ali za razvoj novih. Prav tako bi lahko skrbel za boljše sodelovanje z lokalnimi deležniki, kar bi lahko prineslo nove sinergije in povezave.

4. **Dostop do dodatnih sredstev:** Samostojni zavod bi lahko lažje dostopal do različnih razpisov na nacionalni in evropski ravni. S sposobnostjo pridobivanja dodatnih sredstev bi zavod lahko razširil svoj obseg delovanja in ponudil nove storitve ali izboljšal obstoječe.

5. **Povečanje kakovosti bivanja občanov:** Z izboljšanjem in širjenjem storitev bi se lahko dvignila tudi kakovost bivanja občanov. Večja ponudba kulturnih, športnih, rekreacijskih in drugih aktivnosti bi občanom ponudila več možnosti za aktivno preživljanje prostega časa, izobraževanje, druženje in kreativno izražanje.

S prenosom izvajanja gostinske dejavnosti na javni zavod bi zagotovili tudi učinkovitejšo izvedbo te storitve in hkrati najbolj optimalno rešili vprašanje njenega statusa kot podporne dejavnosti zavoda.

Ustanovitev samostojnega javnega zavoda za izvajanje izbranih negospodarskih dejavnosti v občini Ankaran bi torej lahko prinesla številne koristi za občino in njene občane. Kljub temu pa je potrebna temeljita analiza potreb njenih občanov, možnosti in potencialnih izzivov, predno se sprejmejo konkretni koraki v tej smeri. Pomembno je zavedanje o morbitnih tveganjih in slabostih tega pristopa, med katerimi izpostavljam začetne naložbe ustanovitve, tako v času kot v finančnih sredstvih, nevarnost začetnega dvojnega delovanja zaradi prekrivanja funkcij med občinsko upravo in novoustanovljenim zavodom, ki lahko vodi v neučinkovitost in nepotrebno porabo sredstev, terčasne motnje v kontinuiteti izvajanja storitev. Izpostaviti velja še finančno odvisnost javnega zavoda. Čeprav ima zavod možnost pridobivanja sredstev iz različnih virov, bo še vedno v največji meri odvisen od proračunskih sredstev občine, kar lahko predstavlja tveganje v obdobjih finančnih omejitev ali recesij.

## 7 SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Na podlagi analize pravne ureditve področja lokalnih gospodarskih javnih služb, obstoječega stanja in ureditve v Občini Ankaran ter presoje upravičenosti oziroma smotrnosti ustanovitve Javnega podjetja Ankaran d.o.o., javnega gospodarskega zavoda ali javnega zavoda posredujemo naslednje sklepne ugotovitve in priporočila:

1. **Javno podjetje** predstavlja eno od zakonsko predvidenih možnih oblik izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb. Ustanovi ga lokalna skupnost ali več lokalnih skupnosti kot podjetje v lasti lokalne skupnosti. **Javno podjetje se lahko ustanovi izključno za izvajanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno.**

**Javni gospodarski zavod** je specifična organizacijska oblika za izvajanje gospodarskih javnih služb, ki ga občina ustanovi **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.**

**Javni zavod** lahko opravlja eno ali več dejavnosti oziroma **eno ali več javnih služb s področja dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in drugih dejavnosti**, katerih cilj ni pridobivanje dobička, pri čemer lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen.

2. **Trenutna ureditev** področja lokalnih gospodarskih javnih služb v Občini Ankaran je v pretežni meri kontinuiteta ureditve, kot jo je imelo naselje Ankaran kot sestavni del Mestne občine Koper. Za opravljanje določenih izbirnih lokalnih gospodarskih javnih služb in drugih dejavnosti, ki so v javnem interesu in pogoj za izvrševanje gospodarskih, socialnih ali ekoloških funkcij lokalne skupnosti, je Občina Ankaran ustanovila režijski obrat. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu iz leta 2021 ugotovilo, da občina za določitev gostinske dejavnosti kot ene od dejavnosti, ki jo izvaja režijski obrat, nima podlage v javnofinančnih predpisih in te dejavnosti ne bi smela izvajati. Občina Ankaran je v letu 2022 sprejela Odlok o izbirni lokalni gospodarski javni službi "upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran" in namerava s 01.01.2024 navedeno službo prevzeti v samostojno izvajanje.

**PRIPOROČILO 1:** Občina Ankaran naj sprejme krovni odlok in ustrezne posamične odloke o gospodarskih javnih službah, usklajeno z dejanskim stanjem in veljavno zakonodaja ter hkrati tako, da v odlokih glede izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb spoštuje Odločbo ustavnega sodišča št. U-I-49/95 z dne 9. 3. 1999, da sme lokalna skupnost neko gospodarsko dejavnost po lastni presoji opredeliti kot gospodarsko javno službo, če gre za zadovoljevanje javnih potreb, kadar in kolikor le-teh ni mogoče zagotavljati na trgu in če gre za lokalno javno zadevo.

3. **Ustanovitev javnega podjetja** za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb v Občini Ankaran je smiselna, če občina v njegovo izvajanje prenese lokalne gospodarske javne službe, ki imajo profiten značaj in zadosten obseg. Finančna analiza pokaže stabilno in dobičkonosno poslovanje gospodarske javne službe upravljanja določenih parkirišč v Občini Ankaran, a v omejenem obsegu. Prenos upravljanja 7 javnih parkirišč, ki so v zadnjih treh letih dosegala pozitivne finančne rezultate, bi zagotovil osnovno trdno finančno podlago za novo podjetje, a se izvaja v premajhnem obsegu, da bi bila smiselna ustanovitev javnega podjetja zgolj za izvajanje te javne službe.

**PRIPOROČILO 2:** Občina Ankaran naj ustanovitev javnega podjetja odloži do odločitve o prenosu večih lokalnih gospodarskih javnih služb na javno podjetje, katerih skupen obseg potrjuje racionalnost ustanovitve javnega podjetja. S 01.01.2024 naj lokalno gospodarsko javno službo upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran v izvajanje prevzame režijski obrat Občinske uprave Občine Ankaran, kot predvideva občinski odlok.

**PRIPOROČILO 3:** Javni gospodarski zavod je specifična oblika izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb, ki se v praksi redko uporablja. Nabor javnih služb, potencialnih za prenos na javni gospodarski zavod, je takšen, da njihovo izvajanje ne zahteva samostojne organizacije izven

uprave ali lokalnih služb. Občini Ankaran se odsvetuje ustanovitev javnega gospodarskega zavoda.

**PRIPOROČILO 4:** Občini Ankaran se predlaga razmislek o ustanovitvi javnega zavoda. S prevzemom izbranih lokalnih javnih služb s področja izbranih družbenih dejavnosti bi zavod lahko prispeval k razširitvi ponudbe dejavnosti in storitev za občane in tako prispeval k višji kakovosti bivanja v Občini Ankaran.

**PRIPOROČILO 5:** Občina Ankaran naj razmisli in odloči o prihodnjem statusu občinske gostinske dejavnosti. Ob utemeljenem javnem interesu je možno nadaljevanje njenega izvajanja v okviru režijskega obrata, še bolj smiselno pa prenos na javni zavod kot njegova podpora dejavnost. Z zagotavljanjem primernih okoliščin lahko gostinstvo pozitivno posluje in predstavlja pomemben vir prihodkov. V nasprotnem primeru je ustrezna alternativna rešitev oddaja občinskih gostinskih lokalov v najem.

**PRIPOROČILO 6:** Pred ustanovitvijo javnega podjetja ali javnega zavoda je ključno pripraviti analizo potreb in temeljito analizo stroškov in prihodkov za vse dejavnosti ter pripraviti poslovni načrt podjetja oziroma zavoda. Le na podlagi realistične ocene finančnih tokov se lahko sprejme racionalna in objektivna odločitev ter omeji tveganja v povezavi z uspešnostjo poslovanja nove pravne osebe. Pri vseh korakih in odločitvah mora biti prednostno upoštevana njena finančna stabilnost. To vključuje optimalno upravljanje stroškov, učinkovito izrabo virov ter skrbno planiranje prihodkov in odhodkov. Izgubo javnega podjetja in praviloma tudi javnega podjetja namreč krije občina.

**PRIPOROČILO 7:** V primeru ustanovitve javnega podjetja ali javnega zavoda je pomembno oblikovati celovito strategijo, ki bo usmerjala razvoj ločene pravne osebe. Ta vključuje jasno določene cilje, aktivnosti za izvedbo, finančno strukturo ter načine optimizacije poslovanja. Načrtovana strategija bo služila kot kompas za trajnostni razvoj javnega podjetja oziroma javnega zavoda v prihodnosti in za njegovo uspešno upravljanje.

## Literatura in viri:

Brezovnik, B. (2009). Aktualna vprašanja pravne ureditve javnega podjetja v Sloveniji. LEX LOCALIS – Revija za lokalno samoupravo, Let. 7, št. 2, str. 177 – 195. Dostopno 12.08.2023 na: [http://www.lex-localis.info/files/f1fae09d-88d2-4d7e-93a8-56f7c4adc34a/633755998701410000\\_Lex%20localis\\_2-2009\\_Brezovnik\\_Aktualna%20vprasanja%20pravne%20ureditve.pdf](http://www.lex-localis.info/files/f1fae09d-88d2-4d7e-93a8-56f7c4adc34a/633755998701410000_Lex%20localis_2-2009_Brezovnik_Aktualna%20vprasanja%20pravne%20ureditve.pdf)

Grafenauer, B. in Brezovnik, B. (2006). Javna uprava. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.  
Ivanjko, Š. (2003). Lex localis, letnik I, številka 4, leto 2003, stran 1 – 14. Dostopno 11.08.2023 na: [http://www.lex-localis.info/files/3dc045f9-3bc8-402b-a48d-8a95cf787afa/632898668008281250\\_2003\\_04\\_01.pdf](http://www.lex-localis.info/files/3dc045f9-3bc8-402b-a48d-8a95cf787afa/632898668008281250_2003_04_01.pdf)

Mauko, A. Brezovnik, B. (xxxx). Uvodna pojasnila k Zakonu o lokalni samoupravi. Dostopno 11.08.2023 na: [http://www.lex-localis.info/files/e99c0339-6e82-4a88-a5e8-799af36a6830/306\\_zgis.pdf](http://www.lex-localis.info/files/e99c0339-6e82-4a88-a5e8-799af36a6830/306_zgis.pdf)

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-49/95 z dne 04.03.1999, Uradni list RS, št. 24/99 in OdlUS VIII, 45. Dostopno 15.08.2023 na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=Odlo%C4%8Dba+Ustavnega+sodi%C5%A1%C4%8Da++U-I-49%2F95+z+dne+9.+3.+1999&caseId=U-I-49%2F95+z+dne+9.+3.+1999&df=&dt=&af=&at=&pri=1&vd=&vo=&vv=&vs=&ui=&va=&page=1&sort=&order=&id=99476>

Odlok o izbirni lokalni gospodarski javni službi “upravljanje določenih javnih parkirišč” Občine Koper, Uradni list RS, št. 1/12.

Odlok o izbirni lokalni gospodarski javni službi “upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran”, Uradni list RS, št. 146/22 z dne 25.11.2022.

Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o izbirni lokalni gospodarski javni službi “upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran, Uradni list RS, št. 54/23 z dne 12.05.2023.

Odlok o ureditvi nekaterih splošnih vprašanj s področja lokalnih gospodarskih javnih služb, Uradne objave občin Ilirska Bistrica, Koper, Piran, Sežana, št. 27/03. Dostopno 12.08.2023 na: <https://www.koper.si/wp-content/uploads/2019/08/01-Odlok-o-ureditvi-nekaterih-splo%C5%A1nih-vpra%C5%A1anj-s-podro%C4%8Dja-javnih-slu%C5%BEB-UO-27-03.pdf>

Odlok o ustanovitvi režijskega obrata Občine Ankaran, Ur. l. RS, št. 41/16 z dne 10.06.2016.

Revizijsko poročilo o pravilnosti določitve oblik in podelitve izvajanja obveznih in izbirnih gospodarskih javnih služb v letu 2005. Računsko sodišče Republike Slovenije (2007). Dostopno 15.08.2023 na: [https://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/revizija/1383/IzvGJS\\_PP05.pdf](https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1383/IzvGJS_PP05.pdf)



Revizijsko poročilo Pravilnost dela poslovanja Občine Ankaran. Računsko sodišče Republike Slovenije (2021). Dostopno 15.08.2023 na: [https://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Datoteke/Revizije/2021/ObcAnkaran/ObcANKARAN\\_PP18\\_RevizijskoP.pdf](https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/ObcAnkaran/ObcANKARAN_PP18_RevizijskoP.pdf)

Sporazum o delitvi obveznosti do skupnih javnih služb in zavodov, 2015. Dostopno 12.08.2023 na: [https://www.koper.si/wp-content/uploads/2019/08/1-1-Sporazum-delitev-obveznosti-do-skupnih-javnih-slu\\_b-in-zavodov.pdf](https://www.koper.si/wp-content/uploads/2019/08/1-1-Sporazum-delitev-obveznosti-do-skupnih-javnih-slu_b-in-zavodov.pdf)

Statut Občine Ankaran, Uradni list, št. 17/15 z dne 13.03.20215.

Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/1993 s spremembami in dopolnitvami.

Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/93 s spremembami in dopolnitvami.

Zakon o zavodih, Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.