



# OBČINA ŠKOFJA LOKA

Oddelek za družbene dejavnosti

Mestni trg 15, 4220 Škofja Loka ♦ T: 04 511 23 00 ♦ F: 04 511 23 01 ♦ E: [obcina@skofjaloka.si](mailto:obcina@skofjaloka.si) ♦ U: [www.skofjaloka.si](http://www.skofjaloka.si)

Številka: 014-24/2019

Datum: 17. 5. 2019

## OBČINA ŠKOFJA LOKA OBČINSKI SVET

ZADEVA: PREDLOG ZA OBRAVNAVO NA SEJI OBČINSKEGA SVETA  
OBČINE ŠKOFJA LOKA

PRIPRAVIL: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor; prof. dr. Boštjan  
Brezovnik, univ. dipl. pravnik, Vesna Mihovilovič, dipl. pravnica

NASLOV: **OSNUTEK ODLOKA O USTANOVITVI JAVNEGA ZAVODA 973,  
Zavod za organizacijo prireditev in dogodkov Škofja Loka v  
drugi obravnavi**

POROČEVALEC Inštitut za lokalno samoupravo Maribor; prof. dr. Boštjan  
Brezovnik, univ. dipl. pravnik, Vesna Mihovilovič, dipl. pravnica

PREDLAGATELJ: Župan

**PREDLOG SKLEPA: Občinski svet Občine Škofja Loka je sprejel »Odlok o ustanovitvi  
Javnega zavoda 973, Zavod za organizacijo prireditev in dogodkov Škofja Loka v drugi  
obravnavi«.**

Priloga: Odlok o ustanovitvi Javnega zavoda 973, Zavod za organizacijo prireditev in  
dogodkov Škofja Loka



# OBČINA ŠKOFJA LOKA

Oddelek za družbene dejavnosti

Mestni trg 15, 4220 Škofja Loka ♦ T: 04 511 23 00 ♦ F: 04 511 23 01 ♦ E: [obcina@skofjaloka.si](mailto:obcina@skofjaloka.si) ♦ U: [www.skofjaloka.si](http://www.skofjaloka.si)

## 1. Opis stanja

V skladu z določili 7. člena Statuta Občine Škofja Loka (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 3/16 – uradno prečiščeno besedilo, 35/16, 26/17) občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), opredeljene s statutom in zakoni, in v skladu z navedenim, pospešuje raziskovalno, kulturno in društveno dejavnost ter razvoj športa in rekreacije na način, da:

- omogoča dostopnost kulturnih in športnih programov ter projektov;
- spodbuja in zagotavlja pogoje za razvoj kulturnih in športnih dejavnosti na profesionalnem in ljubiteljskem področju;
- zagotavlja splošno izobraževalno knjižnično dejavnost;
- skrbi za varstvo kulturne dediščine v okviru svoje pristojnosti;
- usklajuje programe medobčinskega pomena;
- sodeluje z društvi in jih vključuje v aktivnosti občine;
- z materialnimi in finančnimi sredstvi spodbuja izvajanje teh dejavnosti enakomerno na celotnem območju občine.

Na tem mestu moramo opomniti še na določila 21. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določajo, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev pospešuje razvoj športa in rekreacije ter kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju. Občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih v skladu z zakonom določi s svojim splošnim aktom, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe). Opravljanje lokalnih javnih služb pa občina zagotavlja tudi z ustanavljanjem javnih zavodov (61. člen ZLS in 2. odstavek 81. člena Statuta).

## 2. Cilji, načela in poglavitne rešitve odloka

### 2.1. Cilji in načela

Cilj odloka je sprejem akta o ustanovitvi javnega zavoda z namenom organizacij prireditelj ter dogodkov na področjih turizma, športa in kulture ter spodbujanja razvoja turizma in športa ter trajnega in nemotenega zagotavljanja javnih kulturnih dobrin v Občini Škofja Loka, ki mora skladno z določili 8. člena Zakona o zavodih /ZZ/ vsebovati:

- ime in sedež 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 primanjkljaja sredstev za delo zavoda;
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu;
- določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda;
- medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja zavoda;
- druge določbe v skladu z zakonom.

Pri pripravi odloka je bilo upoštevano načelo zakonitosti: osnutek odloka je pripravljen ob spoštovanju določila četrtega odstavka 153. člena Ustave RS, ki določa, da morajo biti posamični akti in dejanja organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil v skladu z ustavo in zakoni.



# OBČINA ŠKOFJA LOKA

Oddelek za družbene dejavnosti

Mestni trg 15, 4220 Škofja Loka ♦ T: 04 511 23 00 ♦ F: 04 511 23 01 ♦ E: [obcina@skofjaloka.si](mailto:obcina@skofjaloka.si) ♦ U: [www.skofjaloka.si](http://www.skofjaloka.si)

## 2.2. Poglavitne rešitve odloka

### Statusno-pravna ureditev javnega zavoda

Zakon o zavodih /ZZ/ je ustvaril poseben organizacijski model za izvajanje neprofitnih dejavnosti, in sicer tako za tiste, ki naj bi se opravljale v javnem sektorju - kot javne službe, kakor tudi za tiste, ki bi se opravljale v zasebnem sektorju - kot neprofitne. Za javni sektor je uveljavil obliko javnih zavodov, za zasebnega pa obliko zasebnih zavodov. Medtem ko lahko zasebne zavode ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, lahko javne zavode za opravljanje dejavnosti javnih služb oziroma tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, se pa opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo, ustanovijo država in občine oziroma druge z zakonom pooblaščenе pravne osebe ter samoupravna narodna skupnost, soustanovitelji javnega zavoda pa so lahko tudi druge pravne in fizične osebe. Na tem mestu moramo opomniti na določilo drugega odstavka 4. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je javni zavod pravna oseba, če ni z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta drugače določeno.

### Premoženje javnega zavoda

Zakon o zavodih /ZZ/ je predvidel posebno ureditev položaja premoženja javnih zavodov, ki naj bi jo vsebovali posamezni zakoni, ki bi urejali javne službe na posameznih področjih. V skladu z določili 67. člena veljavnega Zakona o javnih financah /ZJF/ lahko občina za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu organizira občinsko premoženje<sup>1</sup> v obliki javnih zavodov. Na tem mestu moramo opomniti, da javni zavod, po določilih Zakona o zavodih /ZZ/ ni lastnik premoženja, ne glede na to ali je premoženje ustvarjeno iz javnih sredstev ali iz prihodkov na trgu (edina izjema so volila in darila, ki jih prejme javni zavod), je pa javni zavod praviloma imetnik pravice upravljanja in razpolaganja s premoženjem. Od tod pa izhaja tudi splošna omejitev, po kateri javni zavod, katerega ustanovitelj je država oziroma občina, ne sme pridobivati kapitalskih naložb (67. člen ZJF).

### Upravljanje javnega zavoda

Na področju upravljanja javnega zavoda ima občina trojno vlogo, in sicer nastopa kot regulator, kot ustanovitelj in kot financer javnega zavoda. Po teh vlogah opravljajo občine svojo upravljavsko vlogo, ki se odraža v oblikovanju administrativnega okolja in lastniškem upravljanju javnega zavoda, s predstavniki v organih upravljanja, z direktorjem in z izvajanjem nadzora nad delovanjem javnega zavoda. Oblikovanje administrativnega okolja pa zajema oblikovanje javne politike in njenih ciljev, opredelitev nacionalnih programov in nadzor nad uresničevanjem teh programov. Lastniško upravljanje javnega zavoda pa se kaže v odnosu ustanovitelja do ustanovitvene vloge, določanja poslovne strategije javnega

<sup>1</sup> Sistemizacija premoženja države oziroma občine, ki je vpeljana z Zakonom o javnih financah /ZJF/, deli premoženje na finančno in stvarno (realno). Tako je državno in občinsko premoženje finančno in stvarno premoženje v lasti države in občin. Delitev premoženja na finančno in stvarno je temeljna klasifikacija premoženja in je podlaga za nadaljnjo kategorizacijo premoženja države in občin. Po Zakonu o javnih financah /ZJF/ so tako finančno premoženje denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe (kapitalske naložbe). Stvarno premoženje pa so premičnine in nepremičnine (Cvikl, 2005: 343).



# OBČINA ŠKOFJA LOKA

## Oddelek za družbene dejavnosti

Mestni trg 15, 4220 Škofja Loka ♦ T: 04 511 23 00 ♦ F: 04 511 23 01 ♦ E: [obcina@skofjaloka.si](mailto:obcina@skofjaloka.si) ♦ U: [www.skofjaloka.si](http://www.skofjaloka.si)

zavoda, imenovanje direktorja in organa upravljanja ter nadzorni vlogi lastnika. Oblike lastniškega upravljanja, ki jih predvideva Zakon o zavodih /ZZ/, so neposredne in posredne. Naloge, ki se nanašajo na neposredno izvajanje nadzora ustanovitelja, se odražajo z dajanjem soglasij ustanovitelja (• k statutu zavoda (46. člen ZZ), • k spremembi ali razširitvi dejavnosti (20. člen ZZ), • k ustanovitvi drugega zavoda ali podjetja (20. člen ZZ), • k ukinjanju ali statusnem preoblikovanju zavoda (51. člen ZZ), • k imenovanju in razrešitvi direktorja (32. člen ZZ),), posredno upravljanje javnega zavoda pa se odraža v posrednem vplivu ustanovitelja na delovanje zavoda prek direktorja, ki ga imenuje po predstavnikih ustanovitelja v svetu zavoda in pri • sprejemanju finančnega načrta, • zaključnega računa, • programa dela in razvoja, • spremljanje programa dela in razvoja (Cvikl, 2005: 357).

V zvezi z upravljavsko vlogo občine moramo opomniti, da Zakonom o zavodih /ZZ/ ni uredil vseh tipičnih upravljavskih pravic, pač pa je to prepuščeno področni zakonodaji.

### Financiranje javnega zavoda

Kot smo navedli, so javni zavodi ustanovljeni za opravljanje negospodarskih (družbenih) dejavnosti javnih služb in drugih dejavnosti, če cilj teh dejavnosti ni pridobivanje dobička. Cilj javnega zavoda je z danimi, omejenimi sredstvi doseči maksimalne koristi in zadovoljstvo uporabnikov storitev javne službe. Javnim zavodom pa je dovoljeno tudi izvajanje tržne dejavnosti, saj lahko javni zavod pridobiva sredstva za delo tudi s prodajo blaga in storitev na trgu (48. člen ZZ). Dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, lahko tako na splošno razdelimo v tri skupine, in sicer:

- dejavnost javne službe, ki je financirana iz javnih virov. Obseg dela in vsebina javne službe so določene v letnem načrtu oziroma v pogodbi z ustanoviteljem;
- dejavnost javne službe, s katero javni zavod nastopa na trgu oziroma je financirana s plačili iz nejavnih, pretežno zasebnih virov. Ustanovitelj določa vsebino in cene storitev javne službe, obseg pa ni nujno določen;
- tržna dejavnost oziroma prodaja blaga in storitev, ki ne sodijo v javno službo, na trgu. Vsebino in obseg tržne dejavnosti določi zavod sam z letnim delovnim programom, ki je odvisen od zmogljivosti javnega zavoda in trga. Tudi cene določa zavod sam, v redkih primerih ustanovitelj ali financer (Zver, 2003: 9-10).

Financiranje javnih zavodov ni urejeno s sistemskim zakonom. Kot neprofitne organizacije naj bi se v glavnem financirali iz javnofinančnih virov, vendar pa je v praksi njihovo financiranje zelo različno, praviloma kombinirano iz javnofinančnih in zasebnih virov. Zakon o zavodih /ZZ/ med viri financiranja zavodov navaja: • sredstva ustanovitelja; • plačila za opravljene storitve; • dohodek, ki ga zavod pridobi s prodajo blaga in storitev na trgu, in • druge vire (48. člen ZZ). Natančnejše opredelitve pa Zakon o zavodih /ZZ/ ne vsebuje.

Upošteva zakonodajo in ustanovitvene akte bi se dalo sklepati, da so sredstva ustanovitelja tista, ki jih mora le-ta zagotoviti za začetek dela zavoda, pri čemer pa le ta, kot smo navedli, z Zakonom o zavodih /ZZ/ niso natančno opredeljena ne po višini ne po obliki, ni pa nujno, da ustanovitelj financira izvajanje dejavnosti tudi po ustanovitvi zavoda.

Pod plačilom za opravljene storitve se razumejo sredstva, ki jih javni zavod pridobiva za opravljanje javne službe od financerja (za financiranje programa) ali kot neposredno plačilo



# OBČINA ŠKOFJA LOKA

## Oddelek za družbene dejavnosti

Mestni trg 15, 4220 Škofja Loka ♦ T: 04 511 23 00 ♦ F: 04 511 23 01 ♦ E: [obcina@skofjaloka.si](mailto:obcina@skofjaloka.si) ♦ U: [www.skofjaloka.si](http://www.skofjaloka.si)

ali doplačilo k ceni javnih storitev, ki jih plača uporabnik (Kamnar, 1999: 51). Na tem mestu naj opomnimo, da se lahko sredstva transfera, ki se javnemu zavodu dodelijo za izvajanje določenega programa, uporabijo le za izvajanje tega programa, ne pa tudi za splošne stroške izvajalca programa.<sup>2</sup> Javni zavod, ki se zaradi opravljanja javne službe financira iz državnega ali občinskih proračunov, pa mora skleniti posebno pogodbo, na podlagi katere mu pristojni neposredni proračunski uporabnik nakazuje sredstva (50. člen ZJF).<sup>3</sup>

Sredstva od prodaje blaga in storitev na trgu pridobi zavod z opravljanjem negospodarskih dejavnosti, zaradi katerih je bil ustanovljen, lahko pa tudi z opravljanjem gospodarskih dejavnosti<sup>4</sup>. Opravljanje dejavnosti, katere proizvode ali storitve javni zavod prodaja na trgu, je dovoljeno, če tako določajo posamezni zakoni, odloki ali akt o ustanovitvi.<sup>5</sup> Na tem mestu je pomembno navesti, da morajo imeti javni zavodi, ko nastopajo na trgu, enak položaj kot ostali gospodarski subjekti, saj lahko manjše fiskalne obremenitve ali druge prednosti vodijo v zagotavljanje boljšega položaja javnega zavoda in nelojalno konkurenco na trgu. Nastopanje na trgu mora biti tako zgolj stranska dejavnost javnega zavoda, saj namen ustanovitve zavoda ni ustvarjanje dobička, ampak uresničevanje javnega interesa. Kljub navedenemu pa lahko v praksi zasledimo povsem drugačno stanje, saj se z nastopanjem javnih zavodov na trgu vzpostavljajo razmerja nelojalne konkurence do zasebnopravnih ponudnikov istih storitev na trgu, saj lahko v razmerju do njih javni zavodi ponujajo svoje storitve pod povsem drugačnimi pogoji, glede na to, da jim večino stroškov njihovega delovanja pokrije država ali občina. Takšen položaj pa zagotovo posega v enakopravnost nastopanja na trgu in bi lahko bil predmet obravnave pred Evropskim sodiščem v okviru evropske pravne institucije varstva svobodne konkurence na območju celotnega trga EU.

Kot smo že navedli, je problematiko tržne dejavnosti subjektov, ki jih v celoti ali deloma financira država, zaznala tudi Evropska komisija, ki je sprejela Direktivo Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (UL L št. 318 z dne 17.11.2006, str. 17). Omenjeno Direktivo pa je v slovensko zakonodajo prenesel navedeni Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti /ZPFOLERD-1/ (Trpin, 2007: 3-5). Ob slednjem pa moramo opomniti še na določila Zakona o računovodstvu /ZR/, ki je obvezal javne zavode k ločenemu spremljanju poslovanja s sredstvi javnih financ in drugimi sredstvi za opravljanje javne službe in s sredstvi, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu (tržne dejavnosti) (9. člen ZR).

<sup>2</sup> Revizijsko poročilo o porabi proračunskih sredstev za izvajanje javne službe Inštituta Jožefa Štefana v letu 2001, št. 1211-6/2002-35. Ljubljana: Računsko sodišče RS, leto 2003.

<sup>3</sup> Računsko sodišče je v zvezi s sklepanjem pogodb s prejemniki tekočih transferov (javni zavodi s področja šolstva, športa, socialnega varstva, kulture ...) odločilo, da se mora za vsako leto skleniti nova pogodba o financiranju, kljub temu da Zakon o zavodih /ZZ/ sklenitve pogodbe ne predpisuje. Jo pa predvideva Zakon o javnih financah /ZJF/, ki določa, da neposredni uporabnik proračuna prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če z zakonom ni drugače določeno (50. člen ZJF). Več o tem v Revizijskem poročilu o poslovanju Mestne občine Ptuj za leto 2001, št. 1215-13/2002-20 z dne 25. 11. 2002 in Revizijskem poročilu o poslovanju Mestne občine Kranj, št. 1215-7/2002-20 z dne 21. 11. 2002.

<sup>4</sup> Navedeno sicer dopušča Zakon o zavodih /ZZ/, ki v 18. členu določa, da lahko zavod opravlja gospodarsko dejavnost, če je namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je ustanovljen, pri tem pa ne določa, kdaj je dejavnost namenjena opravljanju temeljne dejavnosti javnega zavoda, zato je to potrebno presojati v vsakem primeru posebej glede na predpise, ki urejajo dejavnost javne službe in akte o ustanovitvi javnega zavoda.

<sup>5</sup> Javni zavod pa ne sme na trgu prodajati tistih storitev, ki so v javnem interesu in za katere dobi plačilo iz proračunskih in drugih javnih sredstev (Korpič, 2003: 21).



# OBČINA ŠKOFJA LOKA

Oddelek za družbene dejavnosti

Mestni trg 15, 4220 Škofja Loka ♦ T: 04 511 23 00 ♦ F: 04 511 23 01 ♦ E: [obcina@skofjaloka.si](mailto:obcina@skofjaloka.si) ♦ U: [www.skofjaloka.si](http://www.skofjaloka.si)

Namen ločenega spremljanja in izkazovanja je omogočiti preverjanje namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev in razmejevanje stroškov za opravljanje posameznih vrst dejavnosti. Poleg tega pa ne sme prihajati do nenamenskega trošenja javnih sredstev, ki so namenjena za izvajanje javne službe. Javna sredstva, ki jih pridobivajo javni zavodi, so namenjena za financiranje programov, ki so v javnem interesu v določenem obsegu, zato se ne smejo porabljati za izvajanje tržne dejavnosti. Z ločenim izkazovanjem virov prihodkov dosežemo pregled vrst prihodkov, ki jih zavod pridobi z opravljanjem posameznih dejavnosti. Zato se morajo pri kalkuliranju cen proizvodov in storitev zavodov upoštevati vsi stroški tržne dejavnosti (Korpič-Horvat, 2003: 22-23).

### 3. Normativna usklajenost osnutka odloka

Besedilo odloka je vsebinsko usklajeno z določili Zakona o zavodih /ZZ/.

### 4. Poročilo o sodelovanju javnosti pri pripravi osnutka odloka

Zaradi večje legitimnosti sprejetih splošnih aktov občine in vključitve občank in občanov, njihovih organizacij, strokovne in druge javnosti v pripravo predlogov splošnih aktov občine bo osnutek odloka v skladu z določili Dodatnega protokola k evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 2/11), Smernic za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi, ki so sestavni del Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, 95/09), 10. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/05– uradno prečiščeno besedilo, 117/06– ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15– odl. US, 102/15 in 7/18) in Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/16), objavljen na spletni strani občine v katalogu informacij javnega značaja najpozneje sedem (7) dni pred sejo občinskega sveta, na kateri bo izvedena splošna razprava, s pozivom javnosti, da v roku trideset (30) dni na način določen z objavo, sporoči morebitne pripombe in predloge.

### 5. Finančne posledice

V skladu z določili 80. člena Poslovnika Občinskega sveta Občine Škofja Loka (Uradni list RS, št. 5/14 – uradno prečiščeno besedilo), ki določa, da mora uvod predloga odloka vsebovati tudi oceno finančnih posledic, ocenjujemo, da bodo za delovanje javnega zavoda v letu 2019 namenjena sredstva v okvirni višini 20.000 EUR.

### 6. Druge posledice, ki jih bo imelo sprejetje odloka

Sprejem odloka ne bo imel drugih posledic.



# OBČINA ŠKOFJA LOKA

Oddelek za družbene dejavnosti

Mestni trg 15, 4220 Škofja Loka ♦ T: 04 511 23 00 ♦ F: 04 511 23 01 ♦ E: [obcina@skofjaloka.si](mailto:obcina@skofjaloka.si) ♦ U: [www.skofjaloka.si](http://www.skofjaloka.si)

## 7. Predlog

Izhajajoč iz gornjih navedb predlagam Občinskemu svetu Občine Škofja Loka, da sprejme s predpisi usklajen osnutek Odloka o ustanovitvi Javnega zavoda 973, Zavod za organizacijo prireditev in dogodkov Škofja Loka v drugi obravnavi.

Tine Radinja  
župan