

Univerza v Ljubljani



Pravna fakulteta  
Univerza v Ljubljani



# JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO ZA RAZVOJ PODEŽELJA

---

*PROJEKTNA NALOGA »PO KREATIVNI POTI DO PRAKTIČNEGA ZNANJA«*

*MENTORJI: doc. dr. Ana Vlahek, doc. dr. Matija Damjan, g. Stanislav Sraka, prof. dr. Katarina Zajc*

*AVTORJI: Bahor Maja, Cigan Kaja, Jenko Tjaša, Mauko Maja, Mravlja Anja, Pajič Danijel, Sekirnik Janez, Sraka Katja, Zec Sandra*



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE,  
ZNANOST IN ŠPORT



Naložba v vašo prihodnost  
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA  
Evropski socialni sklad

*»Projekt delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete » Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti« ter prednostne usmeritve 1.3: »Štipendijske sheme«, v okviru potrjene operacije » Po kreativni poti do praktičnega znanja«.*

# Vsebina

<b>1. UVOD .....</b>	<b>5</b>
<b>2. OPREDELITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....</b>	<b>7</b>
DEFINICIJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	7
ELEMENTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	8
RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	9
PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	11
PREDNOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA: .....	11
SLABOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA: .....	12
<b>3. PRAVNA UREDITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI .....</b>	<b>13</b>
SPLOŠNE DOLOČBE .....	13
TEMELJNA NAČELA .....	16
NAČELO ENAKOSTI (12. člen ZJZP) .....	16
NAČELO TRANSPARENTNOSTI (13. člen ZJZP) .....	17
NAČELO SORAZMERNOSTI (14. člen ZJZP) .....	18
NAČELO URAVNOTEŽENOSTI (15. člen ZJZP) .....	19
NAČELO KONKURENCE (16. člen ZJZP) .....	20
NAČELO PROCESNE AVTONOMIJE (17. člen ZJZP) .....	21
NAČELO SUBSIDIARNE ODGOVORNOSTI (18. člen ZJZP) .....	21
NAČELO SODELOVANJA (19. člen ZJZP) .....	22
<b>4. OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....</b>	<b>23</b>
STATUSNO (INSTITUCIONALNO) JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO .....	24
DEFINICIJA STATUSNEGA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	24
OBLIKE STATUSNEGA PARTNERSTVA IN NJIHOVE PRAVNOORGANIZACIJSKE OBLIKE OSEB .....	26
POSEBNI POJMI STATUSNEGA PARTNERSTVA .....	31
POGODBA O STATUSNEM PARTNERSTVU .....	37
PRENEHANJE STATUSNEGA PARTNERSTVA .....	39
POGODBENO JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO .....	41
NARAVA POGODBENEGA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	41
RAZLIKOVANJE MED KONCESIJSKIM IN JAVNONAROČNIŠKIM PARTNERSTVOM .....	44
PREDSTAVITEV TIPIČNIH OBLIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	49

<b>5. PORAZDELITEV TVEGANJ MED POGODBENIMA PARTNERJEMA.....</b>	<b>53</b>
TVEGANJE KOT RAZMEJITVENI ELEMENT MED JAVNIM NAROČILOM IN KONCESIJO .....	53
VRSTE TVEGANJA .....	56
DELITEV TVEGANJ MED POGODBENIMA PARTNERJEMA.....	58
<b>6. POSTOPEK SKLENITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....</b>	<b>61</b>
IDENTIFIKACIJA PROJEKTA .....	61
IZVEDBA PREDHODNEGA POSTOPKA .....	62
SPREJEM AKTA O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU.....	63
POSTOPEK JAVNEGA RAZPISA .....	64
IZBIRA IZVAJALCA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	65
POSTOPEK PRAVNEGA VARSTVA .....	66
NASTANEK RAZMERJA .....	66
IZVAJANJE POGODBE O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU.....	67
PRENEHANJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	67
<b>7. STAVBNA PRAVICA NA OBJEKTIH IN NAPRAVAH, KI SO PREDMET JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....</b>	<b>69</b>
STAVBNA PRAVICA .....	69
ZAKON O STVARNEM PREMOŽENJU DRŽAVE IN SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI.....	70
STAVBNA PRAVICA NA OBJEKTIH IN NAPRAVAH, KI SO PREDMET JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	71
<b>8. EKONOMSKI VIDIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....</b>	<b>73</b>
EKONOMSKI KAZALCI PRESOJANJA UČINKOVITOSTI PROJEKTA .....	74
EKONOMSKI KAZALCI PRESOJANJA UČINKOVITOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	75
EKONOMSKA OCENA UČINKOVITOSTI.....	78
PROJEKTNO FINANCIRANJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	83
POSLOVNI MODEL PROJEKTNEGA FINANCIRANJA BOT (build-operate-transfer) KOT TIPČNA OBLIKA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....	84
PORAZDELITEV TVEGANJ MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM .....	85
KORAKI ZA USPEŠNOST PROJEKTNEGA FINANCIRANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA: .....	87
<b>9. PRIMERJALNOPRAVNI PREGLED JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....</b>	<b>88</b>
UPORABA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V EVROPSKI UNIJI.....	88

JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V NEMČIJI.....	90
MODELI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V NEMČIJI.....	91
PRAKTIČNI PRIMERI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V NEMČIJI.....	92
JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V AVSTRIJI.....	94
MODELI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V AVSTRIJI.....	94
PRAKSA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V AVSTRIJI.....	95
JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO V VELIKI BRITANII.....	95
ZAKONODAJA.....	96
MODELI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	96
PROJEKTI NA PODROČJU JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	96
JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V FRANCIJI.....	98
ZAKONODAJA.....	98
PROJEKT ŽELEZNIŠKE POVEZAVE MED FRANCIJO IN ŠPANIJO.....	98
<b>10. POTENCIALNA PODROČJA PROJEKTOV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA</b> .....	<b>100</b>
RAZVOJ GOSPODARSTVA V SLOVENIJI.....	100
RAZVOJ PODEŽELJA NA OBMOČJU POMURJA.....	103
<b>11. ANALIZA KONKRETNIH PRIMEROV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA..</b>	<b>104</b>
JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PRIMERU »REKONSTRUKCIJA BATHYANIJEVEGA DVORCA« V OBČINI TIŠINA.....	104
ZGODOVINA BATHYANIJEVEGA DVORCA.....	104
RAZMERE PRED SKLENITVIJO JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	105
ODLOK O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU ZA PROJEKT »REKONSTRUKCIJA BATHYANIJEVEGA DVORCA«.....	107
AKT O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU ZA PROJEKT »REKONSTRUKCIJA BATHYANIJEVEGA DVORCA«.....	109
ODLOK O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ODLOKA O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU ZA PROJEKT »REKONSTRUKCIJA BATHYANIJEVEGA DVORCA«.....	115
ODLOK O OBČINSKEM PODROBNEM PROSTORSKEM NAČRTU ZA ENOTO TI-5 (BATHYANIJEV DVOREC).....	117
SKLENITEV POGODBE O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU.....	119
DELITEV PROJEKTA NA JAVNI IN ZASEBNI DEL.....	122
ANALIZA PRIMEROV LOKALNE AKCIJSKE SKUPINE (LAS).....	125
CENTER KULTURE IN SOŽITJA.....	126

DEMONSTRACIJSKA EKO UČILNICA NA PROSTEM .....	126
POSTAVITEV IGRAL ZA OTROKE.....	127
ZDRAVSTVENA POSTAJA ROGAŠOVCI – EKONOMSKA ANALIZA NA PRIMERU POGODBENEGA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	129
UVOD.....	129
CILJI.....	131
IZHODIŠČA.....	132
OPIS POTREBNIH INVESTICIJSKIH UKREPOV.....	137
SWOT ANALIZA.....	139
OPIS POTREBNIH INVESTICIJSKIH UKREPOV.....	142
FINANČNO-EKONOMSKA ANALIZA .....	143
ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI .....	147
SATELITSKO-NAVIGACIJSKI SISTEM GALILEO .....	149
PARTNERSTVO ŠMARTINSKA V LJUBLJANI .....	149
<b>12. ANKETA – UPORABA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....</b>	<b>152</b>
OPIS.....	152
ANKETA.....	152
<b>13. ZLOŽENKA O POSTOPKU SKLENITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....</b>	<b>156</b>
<b>14. ZAKLJUČEK.....</b>	<b>158</b>
<b>15. VIRI IN LITERATURA .....</b>	<b>160</b>

# 1. UVOD

Predmet obravnave znotraj projektne naloge je institut javno-zasebnega partnerstva. Javno-zasebno partnerstvo je v zadnjem času vse pogosteje obravnavano v širši javnosti. Predstavlja namreč enega izmed možnih načinov izvedbe marsikaterega projekta v javnem interesu (komunalnega gospodarstva, železniških in avtocestnih projektov, izgradnje objektov drugih javnih služb itd.), za katerega ni zagotovljen zadosten obseg javnih sredstev. Država oziroma javna oblast v razmerju pridobi znanje in sredstva, zasebni sektor pa pridobi več poslovnih možnosti in naloge praviloma opravi učinkoviteje.

Sama obravnava se najprej osredotoči na številne teoretične vidike znotraj podanega instituta. Ob upoštevanju številnih elementov je podana natančnejša opredelitev instituta, skupaj s pripadajočimi prednostmi in slabostmi ter samim razvojem instituta skozi čas.

Pri tem javno-zasebno partnerstvo najprej potrebuje primerno pravno ureditev. Ali je ta ureditev zajeta v enem ali v več virih, ni bistveno, med državami namreč primerjalno pravno obstajajo različne pravne ureditve glede (ne)obstoja posebnega predpisa o javno-zasebnem partnerstvu. Vprašanje ureditve je aktualno tudi na ravni EU, kjer ni več dileme o podpori javno-zasebnemu partnerstvu, postavlja se le vprašanje, kako jih oblikovati, da bo optimalno zadovoljen javni interes. V okviru pravne ureditve v Sloveniji projektna naloga zajame zlasti pregled ureditve Zakona o javno-zasebnem partnerstvu. V nadaljevanju sledi pregled dveh temeljnih oblik javno-zasebnega partnerstva v slovenskem pravu, statusnega in pogodbenega javno-zasebnega partnerstva, njune opredelitve, oblik in posebnosti.

Na podlagi prakse sodišča EU je pri tem pomemben vidik sam kriterij razlikovanja med koncesijskim in javno-naročniškim javno-zasebnim partnerstvom (oblikama pogodbenega partnerstva), tj. tveganje. Z ozirom na pomembnost te lastnosti instituta del naloge predstavi vprašanje prenosa tveganja, saj je za identifikacijo razmerja kot javno-zasebno partnerstvo bistven pogoj vsaj delni prevzem tveganj s strani zasebnega partnerja.

Problematika slovenske ureditve je sama zapletenost postopka izvedbe, ki predstavlja nepotrebno oviro razvoju instituta. Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva je zelo dolgotrajen in zapleten. Pri sklenitvi je treba upoštevati več zakonov, ne samo krovnega

Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, postopek pa teče skozi številne faze, ki naj bi zagotovile transparentnost postopka.

Znotraj EU je razvitost instituta med državami članicami različna, pri tem pa uspešni projekti predstavljajo ustrezne smernice državam, ki na tem področju še nimajo veliko izkušenj. V okviru naloge je podan kratek pregled nekaterih uspešno izvedenih projektov v Nemčiji, Avstriji, Veliki Britaniji in Franciji.

V sklopu naloge smo povzeli tudi ključne vidike ekonomske analize presojanja učinkovitosti projektov javno-zasebnih partnerstev. Ocena ekonomske upravičenosti izvedbe projekta je v postopku javno-zasebnega partnerstva obvezen sestavni del. Ekonomska analiza na podlagi različnih metod ocenjevanja investicijskih projektov omogoča odločanje glede investiranja v projekt.

V drugem delu se projektna naloga osredotoči na že izvedene projekte oziroma javno-zasebna partnerstva, izbrana na podlagi dogovora s sodelujočim podjetjem Sinergija d.o.o. Projekti so bili izbrani izmed predlogov, podanih s strani Razvojne agencije Sinergije, ki naj bi bili primerni za analizo. Pri tem gre tu seveda za lokalne projekte, ki naj bi na določen način pripomogli k razvoju podeželja in ne za druge večje projekte, izvedene na območju Slovenije. Predmet konkretne analize s strani članov ekipe projekta so tako bili Bahtyanijev dvorec, projekti znotraj Lokalne Akcijske Skupine (LAS) in pa Zdravstvena postaja Rogašovci.

## 2. OPREDELITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

### DEFINICIJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Pri definiranju pojma javno-zasebnega partnerstva je treba upoštevati, da<sup>1</sup>:

- je javno-zasebno partnerstvo izšlo iz prakse;
- ne obstaja *numerus clausus* modelov javno-zasebnega partnerstva;
- se javno-zasebno partnerstvo še naprej razvija, lahko pričakujemo širitev njegove vsebine, zato potrebuje dovolj široko in prožno definicijo;
- lahko preveč ozka ali toga zakonska definicija pojma negativno učinkuje na prakso;
- je treba ta pojem obravnavati kot pojem, ki zajema različne modele, ki se med seboj razlikujejo glede na naloge oziroma obveznosti, ki jih prevzema zasebni partner, in glede na temelj sodelovanja.

Javno zasebno partnerstvo je urejeno v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju: ZJZP<sup>2</sup>). ZJZP definira javno-zasebno partnerstvo v svojem drugem členu. »Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.« (2. člen ZJZP)

Namen tega zakona je omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav javno-zasebnega partnerstva ter druge projekte, ki so v javnem interesu, zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje gospodarskih in drugih javnih služb ali drugih dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, omogočiti smotno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin, grajenega javnega

---

<sup>1</sup> A. Ferčič, Izhodišča za definicijo, str. 6.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 127/06.



dobra ali drugih stvari v javni lasti ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.<sup>3</sup> Namen tega zakona je tudi zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov nastajanja ter sklepanja in izvajanja posameznih oblik javno-zasebnega partnerstva, varovati javne interese v tem razmerju (predpisanih načinov uresničevanja javnega interesa) in zagotoviti vpliv javnega partnerja na to, da se predmet javno-zasebnega partnerstva izvaja v javnem interesu.<sup>4</sup>

Zakon predvideva tudi načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva. Javni partner mora pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet javno-zasebnega partnerstva, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo.<sup>5</sup>

Zakon natančno določa oblike javno-zasebnega partnerstva in postopek.

## ELEMENTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

V okviru javno-zasebnega partnerstva je tako mogoče razbrati več elementov<sup>6</sup>:

- **dolgoročno sodelovanje** v zvezi z javnimi nalogami ali drugimi cilji v javnem interesu med **vsaj enim javni partnerjem** (država ali lokalna skupnost, ki v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti sklene razmerje, v katerem podeli pravico in obveznost izvajati dejavnost, ki praviloma vključuje posebno oziroma izključno pravico) in **vsaj enim zasebnim partnerjem** (vsaka domača ali tuja, pravna oseba ali fizična oseba kot samostojni podjetnik posameznik, ki je bila izbrana s strani javnega partnerja). To sodelovanje je lahko pogodbeno ali institucionalno,
- **učinkovit nadzor** nad zasebnim partnerjem s strani javnega partnerja in enostranski ukrepi,
- **zaščita javnega interesa** (v okvir opredelitve torej ne spadajo razmerja med javnimi in zasebnimi subjekti, ki niso v javnem interesu, npr. klasična prodaja poslovnega deleža podjetij),
- vsaj **delni prenos tveganj** na zasebnega partnerja.

---

<sup>3</sup> ZJZP, 6. člen.

<sup>4</sup> ZJZP, 7. člen.

<sup>5</sup> ZJZP, 8. člen.

<sup>6</sup> A. Ferčič, Izhodišča za definicijo, str. 6.

- Značilnost javno-zasebnega partnerstva je tudi različnost vlog javnega in zasebnega partnerja. Zasebni partner je udeležen v različnih fazah projekta (zasnovanje, dokončanje, implementacija, financiranje). Javni partner pa najprej v skladu z javnim interesom določi cilje projekta, kakovost storitev in cenovno politiko ter spremlja skladnost izvajanja projekta z določenimi cilji.<sup>7</sup>

## RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Ideja o sodelovanju javnega in zasebnega partnerstva sega že v čas Rimskega imperija in antične Grčije. Prvi primer javno-zasebnega partnerstva v Grčiji se je pojavil v mestu Eretria, kjer je izvajalec v zameno za izsuševanje jezera, dobil privilegij koriščenja pridobljene zemlje za daljše obdobje.<sup>8</sup> Vendar se večina avtorjev strinja, da za prve zametke javno-zasebnega partnerstva potrebujemo pojav koncesije.<sup>9</sup> Tako začetki javno-zasebnega partnerstva segajo v 16. stoletje. Takrat so v Franciji podelili prve koncesije zasebnikom. Šlo je za podelitev koncesije za dobavo tekoče vode v Parizu za obdobje 15 let. Nadaljevanje je sledilo v 19. stoletju. Takrat so se sklepala partnerstva predvsem na področjih povezanih z oskrbo z vodo, komunalnimi storitvami in javnim prevozom. Pozneje so se pojavljala na področjih gradnje železniškega in cestnega omrežja ter v energijskem sektorju. Danes so prisotna tudi na drugih področjih, na primer v turizmu, zdravstvu in šolstvu.<sup>10</sup>

Bolj opazen pojav javno-zasebnega partnerstva sega v 90. leta prejšnjega stoletja. Dejavniki, ki so pripeljali do razširitve javno-zasebnega partnerstva so predvsem pomanjkanje proračunskih sredstev, kar je tudi posledica finančne krize.<sup>11</sup>

Razmah projektov javno-zasebnega partnerstva se je začel v Veliki Britaniji. Z uveljavitvijo zasebne finančne pobude (Private Finance Initiative – PFI leta 1992), so bili namreč razviti in zgrajeni številni infrastrukturni projekti.<sup>12</sup> Model Private Finance Initiative temelji na predpostavki, da bo zasebni sektor bolje zagotavljal izvajanje javnih služb kot javni sektor. Primarni namen PFI je bilo spodbuditi rast in optimizirati možnosti koriščenja zasebnih financ. Najbolj znan projekt iz tega obdobja, zgrajen z uporabo javno-zasebnega partnerstva,

---

<sup>7</sup> A. Mužina, ZJZP s pojasnili, str.15.

<sup>8</sup> Ž. Trontelj, Vpliv javno-zasebnega partnerstva na proces graditve, str. 3.

<sup>9</sup> B. Poljšak, Ekonomska analiza upravičenosti projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, str. 8.

<sup>10</sup> F. Šabec, Javno-zasebno partnerstvo – Priložnost za slovensko vojsko, str. 6.

<sup>11</sup> F. Šabec, Javno-zasebno partnerstvo – Priložnost za slovensko vojsko, str. 6.

<sup>12</sup> Institut za ekonomska raziskovanja, Študija dobrih praks partnerskega vzpostavljanja gospodarsko razvojne infrastrukture in možnost prenosa le teh v okvir izvajanja evropske kohezijske politike v Sloveniji, str. 54.

je predor pod Rokavskim prelivom, ki povezuje Veliko Britanijo in Francijo.<sup>13</sup> Izvajanje največjega PFI projekta v Veliki Britaniji, vrednega več kot 145 milijonov funtov, je bilo v rokah vlade (60%) in zasebnih podjetij (40%). Za projekt so si izbrali strukturo BOO (Built-Own-Operate),<sup>14</sup> za katero je značilno, da lastninska pravica ostane v rokah zasebnega partnerja in se, po določenem času, ne prenese na javnega partnerja. V povprečnem letu je bilo s pomočjo javno-zasebnih partnerstvih začelih ali dokončanih preko 100 projektov. Podobne trende je moč zaznati tudi v drugih državah po celem svetu (v Indiji, na Japonskem, V Kanadi, po celotni Evropi...). Nekatere tranzicijske države so model javno-zasebnega partnerstva učinkovito izkoristile za dokončanje projektov v roku in s predvidenim obsegom denarja, prav tako pa so na ta način pritegnile neposredne tuje investicije. Jasno torej je, da je trend uveljavljanja javno-zasebnega partnerstva globalen, število projektov pa se večja.<sup>15</sup>

Zgoden pojav javno-zasebnega partnerstva pa je značilen tudi za Združene Države Amerike. Prvi primeri so bili Power Purchase Agreements (PPA), na katerih je v 80. letih temeljila izgradnja zasebnih elektrarn. V teh primerih je država zasebnika pooblastila za izgradnjo in uveljavljanje rezervnih elektrarn, ko je na trgu primanjkovalo elektrike in ko so bile potrebne dodatne kapacitete. Takšna elektrarna ni obratovala ves čas, je pa morala biti ves čas v pripravljenosti.<sup>16</sup>

Na slovenskih tleh se med prvimi pridobljenimi koncesijami omenja koncesija Georgu Graffu, podjetniku iz Germescheima na Bavarskem, ki je leta 1869 od oblasti pridobil koncesijo za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin v Mariboru.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> B. Poljšak, Ekonomska analiza upravičenosti projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, str. 8 in 9.

<sup>14</sup> <<http://www.nishimatsu.co.jp/eng/solution/pfi/overseas/01.html>>.

<sup>15</sup> Institut za ekonomska raziskovanja, Študija dobrih praks partnerskega vzpostavljanja gospodarsko razvojne infrastrukture in možnost prenosa le teh v okvir izvajanja evropske kohezijske politike v Sloveniji, str. 54.

<sup>16</sup> B. Poljšak, Ekonomska analiza upravičenosti projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, str. 9.

<sup>17</sup> Prav tam, str. 9.

# PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

## PREDNOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA:

- Dostop do zasebnih virov financiranja, kar je pomembno predvsem z vidika zmanjševanja javnega dolga in možnosti realizacije projektov, ki bi morali čakati na financiranje iz javnih storitev.<sup>18</sup>
- uvajanje tržnih elementov pri zagotavljanju izvajanja javne službe,<sup>19</sup>
- prenos poslovnega tveganja z javnega na zasebnega partnerja,<sup>20</sup>
- znanje in izkušnje zasebnega partnerja na področju zagotavljanja učinkovitega upravljanja in zmanjševanja stroškov – smisel javno-zasebnega partnerstva je, da zasebni partner zagotavlja bolj racionalno, bolj gospodarno in učinkovitejše izvajanje javnih služb kot javni sektor, zasebni sektor naj bi znižal stroške tako osnovne investicije kot stroške vzdrževanja in obratovanja ter skrajšal roke, potrebne za implementacijo projekta,<sup>21</sup>
- vključitev zasebnega partnerja praviloma pripomore k bolj poglobljeni in podrobnejši izvedbi študije izvedljivosti konkretnega projekta, kar utrjuje ekonomske temelje (rentabilnosti) projekta,<sup>22</sup>
- racionalizacija procesov načrtovanja, projektiranja in pozneje upravljanja, manj formalizirani procesi, krajši postopki odločitev,<sup>23</sup>
- sklenitev ene pogodbe (praviloma kompleksnejše), saj javni partner sklene eno pogodbo z enim pogodbenim partnerjem, ki se zaveže izvesti celoten projekt in ne več ločenih pogodb, sklenjenih za vsako fazo projekta posebej z več pogodbenimi partnerji,<sup>24</sup>
- ohranitev strateškega nadzora javnega partnerja nad izvajanjem javne službe, po zaključku lahko ponovno prevzame obveznost (pravico) izvajanja javne službe, ter praviloma tudi zgrajeno infrastrukturo,<sup>25</sup>
- prepoznavnost zasebnega partnerja v državnem in mednarodnem okolju,<sup>26</sup>

---

<sup>18</sup> B. Ferk, P. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 269.

<sup>19</sup> Prav tam, str. 269.

<sup>20</sup> Prav tam, str. 269.

<sup>21</sup> Prav tam, str. 269.

<sup>22</sup> Prav tam, str. 269.

<sup>23</sup> Prav tam, str. 269.

<sup>24</sup> Prav tam, str. 269.

<sup>25</sup> Prav tam, str. 269.

- z vzpostavitvijo javno-zasebnega partnerstva lahko javni sektor primerja način zagotavljanja javne službe v obliki javno-zasebnega partnerstva z drugimi oblikami zagotavljanja javnih služb in se na podlagi izvedenih primerjav odloča za nadaljnje projekte,<sup>27</sup>
- ker prihaja do sodelovanja dveh ali več partnerjev, se odpirajo nove razvojne možnosti, nadaljnja sodelovanja, pridobivanje novih izkušenj.<sup>28</sup>

## SLABOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA:

V primeru slabo pripravljenega dogovora v okviru javno-zasebnega partnerstva lahko nastopijo nekatere negativne posledice takega dogovora:

- Povečana možnost prekoračitve načrtovanih stroškov,<sup>29</sup>
- pogosto slabo določene pravice in obveznosti partnerjev, ki se kažejo v padcu kakovosti izvajanja storitev in lahko privedejo do spora med javnim in zasebnim partnerjem<sup>30</sup>
- težje izvedljiv nadzor v fazi izvajanj JZP,<sup>31</sup>
- večja verjetnost, da se pojavi asimetrija informacij, saj imata javni in zasebni partner običajno različne interese (izvajalec naročniku ne posreduje popolnih informacij),<sup>32</sup>
- ker je glavni interes zasebnega partnerja maksimalen profit, je povečana verjetnost načrtnega nižanja kvalitete storitev (senčenje kvalitete),<sup>33</sup>
- transakcijski stroški (stroški iskanja zasebnega partnerja, stroški oblikovanja in sklenitve pogodbe).<sup>34</sup>

---

<sup>26</sup> Š. Zupančič, Fiskalni pomen operaterjev mobilne telefonije, str. 4.

<sup>27</sup> B. Ferk, P. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 270.

<sup>28</sup> Š. Zupančič, Fiskalni pomen operaterjev mobilne telefonije, str. 4.

<sup>29</sup> B. Ferk, P. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 270.

<sup>30</sup> Prav tam, str. 270.

<sup>31</sup> Prav tam, str. 271.

<sup>32</sup> F. Šabec, Javno-zasebno partnerstvo – Priložnost za slovensko vojsko, str. 6-7.

<sup>33</sup> Prav tam, str. 6-7.

<sup>34</sup> Prav tam, str. 6-7.

### 3. PRAVNA UREDITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI

#### SPLOŠNE DOLOČBE

ZJZP je zakon, ki je bil sprejet 23.11.2006. Veljati je začel 3.7.2007 in ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu (v nadaljnjem besedilu: javno-zasebno partnerstvo), načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno-zasebnega partnerstva, posebnosti koncesij gradenj in storitev ter statusnega javno-zasebnega partnerstva, nadzor nad javno-zasebnim partnerstvom, preoblikovanje javnih podjetij, pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno-zasebnega partnerstva, ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij. Uporablja se za postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezne oblike javno-zasebnega partnerstva niso urejena drugače. Pripoznavo le dve obliki pogodbenih JZP (koncesije in javna naročila), pri statusnih oblikah pa je zelo liberalen, saj nobene izrecno ne izključuje.<sup>35</sup>

Če povzamemo zakonsko definicijo javno-zasebnega partnerstva, le-ta pradedstavljajo sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem pri zagotavljanju izvajanja javnih služb, vzpostavljanju ali posodobitvi javne infrastrukture in pri izvajanju drugih projektov v javnem interesu.<sup>36</sup>

Subsidiarnost zakona je določena v 3. členu ZJZP in velja za vse postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezne oblike javno-zasebnega partnerstva niso urejena drugače.

Kot izhaja iz določila 3. člena ZJZP, pa so njegove določbe obvezne, če je v njem posebej določena primarnost uporabe. Takšni primeri so prenos izključnih pravic, predpostavke

---

<sup>35</sup> B. Vrhnjak, Javno-zasebno partnerstvo v teoriji, str. 484.

<sup>36</sup> <<http://pppforum.si/storitve/javno-zasebna-partnerstva.html>> (20.4.2015).

javnonaročniškega partnerstva, konkurenčni dialog in koncesije gradenj ipd. V teh pogledih pa se ZJZP uporablja kot poseben predpis (*lex specialis*).<sup>37</sup>

V 5. členu ZJZP-ja imamo opredelitev izrazov oz. razložitev njihovega pomena. Osredotočili se bomo na nekaj izrazov, katerih pravilna razlaga je ključna za ustrezno razumevanje zakona.

Institut javno-zasebnega partnerstva je prisilni institut upravnega prava, kar pomeni, da so javni partnerji ob nastopu zakonskih pogojev zavezani izpeljati postopek zbiranja predlogov, odločitve, razpisa in izbire zasebnega partnerja, zato je toliko pomembnejše, katere subjekte ZJZP sploh šteje za zavezance. Iz opredelitve pojmov lahko ugotovimo, da so zavezanci predvsem javni partnerji. Njihova bodoča pravno zavezujoča dejanja in ravnanja so z ZJZP predpisana kogentno in dopuščajo določeno mero dispozitivnosti le pri odločitvi, ali se bo določen projekt izvajal v obliki javno-zasebnega partnerstva in pri izboru oblike javno-zasebnega partnerstva. Slednje pa je lahko pogodbeno (koncesijsko ali javnonaročniško) ali statusno partnerstvo. Če so sprejeli odločitev za javno-zasebno partnerstvo so vezani na pravila in postopek ZJZP. Javni partner v pravnem razmerju javno-zasebnega partnerstva na državni ravni je država, ki je javni partner po samem zakonu in sistemsko ne potrebuje dodatnega zakonskega predpisa, da bi lahko sklenila javno-zasebno partnerstvo. Ob njej pa se kot javni partner navaja tudi samoupravna lokalna skupnost, ki pa pri sprejemanju odločitev o javno-zasebnem partnerstvu ni tako avtonomna kot država. Pred sprejemom odločitve o javno-zasebnem partnerstvu mora samoupravna lokalna skupnost ravnati v skladu s Pravilnikom o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva.<sup>38</sup>

Ob pojmu *javni partner* se v ZJZP-ju pojavlja tudi pojem *drug javni partner*, ki pa ne zajema države ali lokalne skupnosti, temveč šteje v to skupino oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost (npr. javni zavod, javna agencija, javni sklad ...) oziroma druga javna oseba, ki lahko sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva samo, če tako določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis.<sup>39</sup>

V zvezi z osnovnimi pojmi moramo izpostaviti še pojem javnega interesa in pojma gospodarske javne službe in *druge javne službe*.

---

<sup>37</sup> M. Železnik, Postopek za sklenitev javno-zasebnega partnerstva, str. 88.

<sup>38</sup> Prav tam, str. 88, 89.

<sup>39</sup> Prav tam, str. 88.

Gospodarske javne službe, ki so v praksi pomembno področje izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva, najdemo v 14. točki 5. člena ZJZP, »gospodarska javna služba« je dejavnost, pri kateri ima oseba, ki jo izvaja, posebne obveznosti v javnem interesu. Gospodarsko javno službo določa zakon, ki hkrati določi tudi, katere dejavnosti in zadeve obsega. Način in oblike delovanja gospodarskih javnih služb, s katerimi gospodari država, ureja Zakon o gospodarskih javnih službah<sup>40</sup>. Ta zakon ima splošni značaj, ker so posamezne gospodarske javne službe s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva ter gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva in varstva okolja urejene s posebnimi zakoni. Z zakonom so sistemsko urejene vrste in delovanje gospodarskih javnih služb, uporaba javnih dobrin, financiranje gospodarskih javnih služb in nadzor nad njihovim poslovanjem.

Opravljanje gospodarskih javnih služb je v pristojnosti Republike Slovenije oziroma občine ali druge lokalne skupnosti. Zato gospodarske javne službe ločujemo na republiške in lokalne, ki so lahko obvezne ali fakultativne. Obvezna gospodarska služba se določi z zakonom in je republiškega značaja. Način opravljanja republiške gospodarske javne službe predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, lokalna skupnost pa z odlokom. Tehnične, stroškovne, organizacijske in druge standarde ter normative pa predpisujejo posamezna ministrstva. Republika oziroma lokalna skupnost lahko zagotovi opravljanje gospodarskih javnih služb v: 1. režijskem obratu, 2. javnem gospodarskem zavodu, 3. javnem podjetju, 4. z dajanjem koncesij osebam iz zasebnega prava in 5. z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb iz zasebnega prava.<sup>41</sup>

Pod pojmom druge javne službe pa ZJZP določa dejavnost, ki je z zakonom opredeljena kot negospodarska, družbena ali socialna javna služba. Po 22. členu Zakona o zavodih (v nadaljevanju: ZZ) se kot javne službe opravljajo dejavnosti, določene z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta, ali dejavnosti, ki niso določene neposredno, temveč na podlagi zakona.

Njihovo izvajanje pa trajno in nemoteno zagotavljajo v javnem interesu država, občina ali mesto in lahko sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva samo, če tako določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis. V ZZ ne zasledimo pojma negospodarske javne službe, vendar pa v 1. členu nakazuje, da gre pri razumevanju tovrstne javne službe za regulirane dejavnosti

---

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 32/93, 30/98.

<sup>41</sup> Š. Ivanjko, Organiziranost gospodarskih javnih služb, str. 3,4.



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.<sup>42</sup> Zato iz dikcije ZZ in povzete dikcije ZJZP-ja lahko sklepamo, da je imel zakonodajalec pri opredelitvi pojma *druga javna služba* v mislih predvsem tovrstne dejavnosti, ki so podrobno urejene s področnimi predpisi.<sup>43</sup>

Sam namen zakona je opredeljen v 6. členu ZJZP-ja. ZJZP ima dva namena in sicer, prvi je omogočanje zasebnih vlaganj v javnem interesu. Javno-zasebno partnerstvo se izvaja na področjih financiranja, projektiranja, gradnje, nadzora, organizacije, vzdrževanja ter izvajanja dejavnosti v javnem interesu. Drugi namen pa je zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov nastajanja, sklepanja in izvajanja posameznih oblik javno-zasebnega partnerstva ob varovanju javnih interesov v tem razmerju.<sup>44</sup>

## TEMELJNA NAČELA

ZJZP govori o osmih temeljnih načelih, načelu enakosti, transparentnosti, sorazmernosti, uravnoveženosti, konkurence, procesne avtonomije, subsidiarne odgovornosti in sodelovanja.

### NAČELO ENAKOSTI (12. člen ZJZP)

*(1) Javni partner zagotovi, da med kandidati v vseh elementih in fazah postopka sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva ni razlikovanja in ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, predmetno, osebno diskriminacijo kandidatov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo izvaja kandidat, ali drugo diskriminacijo.*

*(2) Javni partner ne sme različno obravnavati kandidatov, ki so v enakem ali bistveno podobnem pravnem in dejanskem položaju, kot tudi ne enako obravnavati kandidatov, ki so v bistveno različnem pravnem ali dejanskem položaju.<sup>45</sup>*

Načelo enakosti je dokaj jasno in urejeno na podoben način kot v drugih zakonih. V prvem odstavku torej izhaja izrazita težnja zakonodajalca po enakopravnosti vseh kandidatov. V drugem odstavku pa zakonodajalec uzakoni prepoved tako posredne kot neposredne

---

<sup>42</sup> M. Železnik, Postopek za sklenitev javno-zasebnega partnerstva, str. 88.

<sup>43</sup> Prav tam, str. 89.

<sup>44</sup> Prav tam.

<sup>45</sup> ZJZP, 12. člen

diskriminacije. Neposredna diskriminacija je logična in jasna, prepovedano je drugače obravnavati kandidate, ki so v podobnem položaju.

Do posredne diskriminacije pa pride, kadar na videz nevtralne določbe, merila ali ravnanje (ki sami nimajo značaja osebnih okoliščin) vas v enakih ali podobnih situacijah zaradi neke vaše osebne okoliščine postavljajo v nesorazmerno manj ugoden položaj kot druge osebe, ki takšne osebne okoliščine nimajo. Kršitev je podana, če rabe sporne določbe ni mogoče upravičiti kot ustrezne, (nujno) potrebne in sorazmerne s ciljem, ki ga želi doseči.<sup>46</sup>

## NAČELO TRANSPARENTNOSTI (13. člen ZJZP)

*(1) Javni partner mora pri sklepanju javno-zasebnega partnerstva z zagotovitvijo čim večje možne stopnje objavljanja v sorazmerju z namenom, naravo in predmetom ter vrednostjo (obsegom) projekta javno-zasebnega partnerstva zagotoviti objektivno iskanje kandidatov.*

*(2) Vsi razpisi in drugi procesni akti v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva (akt o izbiri ...) morajo biti objavljeni na svetovnem spletu.*

*(3) Javni partner zagotavlja v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva, da imajo kandidati dostop do enakih podatkov za pripravo vloge in za sodelovanje v postopku sklepanja ter do podatkov o pogojih in merilih za izbiro kandidata. Izvajalec javno-zasebnega partnerstva mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.<sup>47</sup>*

Najprej se pojavi vprašanje, kaj sploh je transparentnost? Transparentnost pomeni odprtost, komunikacijo in odgovornost, razvidnost in jasnost nečesa. Transparentnost deluje tako, da je enostavno za druge, da vidijo ukrepe, ki se izvajajo. Opredelimo jo lahko kot zaznane kakovosti namerno deljenih informacij od pošiljatelja. Transparentnost delovanja države in lokalnih skupnosti povečuje odgovornost nosilcev javnih funkcij za sprejete odločitve in smotno ter učinkovito porabo javnih sredstev. Javna dostopnost informacij omogoča bolj argumentirano razpravo o zadevah javnega pomena, zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti, predvsem pa omejuje sistemsko korupcijo, nepošteno konkurenco in klientelizem.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> <<http://www.zagovornik.gov.si/si/diskriminacija/oblike-diskriminacije/posredna-diskriminacija/>> (20.4.2015)

<sup>47</sup> ZJZP, 13.člen

<sup>48</sup> <<https://www.kpk-rs.si/sl/projekt-transparentnost>> (18.4.2015)

Podoben kontekst transparentnosti velja v samem zakonu. Zakon poskuša s tem načelom doseči čim večjo stopnjo preglednosti in dostopnosti. Hkrati seveda tudi poštenosti. To načelo je eno izmed najpomembnejših in verjetno najbolj kršenih, vsaj v današnjih časih, prepređenih s korupcijo, zato je zakonska ureditev še toliko bolj pomembna.

## **NAČELO SORAZMERNOSTI (14. člen ZJZP)**

*(1) Javni partner sme v postopku sklepanja in pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva uporabiti le tiste ukrepe za doseg z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določenega cilja, ki:*

- *objektivno vodijo do tega cilja,*
- *najmanj omejuje oziroma prizadenejo zasebnega partnerja oziroma predstavljajo najblažji ukrep za doseg tega cilja in*
- *so po svojem obsegu in posledicah primerljivi s pomenom cilja.*

*(2) Za enostranske posege javnega partnerja v razmerje javno-zasebnega partnerstva se, če ni z zakonom določeno drugače, smiselno uporabljajo pravila obligacijskega prava o odškodninski odgovornosti zaradi kršitve pogodbe (povračilo dejanske škode in izgubljenega dobička).*

Čeprav Ustava Republike Slovenije<sup>49</sup> načela sorazmernosti izrecno ne omenja, je splošno sprejeto stališče, da gre za eno od načel pravne države. Na ustavno raven ga je v svojih odločbah povzdignilo Ustavno sodišče, s tem ko ga je uveljavilo kot enega od temeljnih kriterijev ustavnosodne presoje. Ustavno sodišče na podlagi testa sorazmernosti (vključno s »testom legitimnosti«) presoja, ali gre v posameznem primeru za (ne)dopusten poseg države v kakšno človekovo pravico.<sup>50</sup>

Načelo sorazmernosti je eno od temeljnih pravnih načel in se je uveljavilo kot mehanizem, s pomočjo katerega se poskuša vzpostaviti ustrezno ravnovesje med nasprotujočimi si pravicami in pravnimi interesi. Velja torej v primerih, ko se načela med seboj izključujejo ali omejujejo, mejo med njimi pa je mogoče poiskati zgolj s pravo mero in sorazmernostjo. Vse sodne institucije se srečujejo s problemom, kako daleč je še dopustno zavarovati eno pravico, ne da bi se s tem nedopustno omejilo drugo pravico. Vprašanje je, kako daleč in pod kakšnimi

---

<sup>49</sup> Uradni list RS, št. 33/1991.

<sup>50</sup> Dr. Dragica Wedam Lukić, Načelo sorazmernosti kot kriterij ustavnosodne presoje, str. 362.

pogoji sme zakonodajalec posameznika omejiti pri izvrševanju njegovih pravic. Test sorazmernosti (ki se izvaja poleg testa legitimnosti) obsega presojo: 1. Ali so izbrana sredstva za doseg cilja smiselna, uporabna in možna, 2. Ali so sredstva, ki pridejo v poštev za doseg cilja, potrebno oziroma nujna in 3. Ali sredstva niso zunaj razumnega razmerja do družbene in politične vrednosti cilja. V podobnem kontekstu je načelo sorazmernosti uveljavljeno v ZJZP.

## **NAČELO URAVNOTEŽENOSTI (15. člen ZJZP)**

*(1) V razmerju javno-zasebnega partnerstva se zagotavlja uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega in zasebnega partnerja. Zagotavljanje javnega interesa (zagotavljanje javnih dobrin ali storitev) je v pristojnosti javnega partnerja, oba partnerja pa zagotavljata interes uporabnikov in vseh drugih udeležencev, tako v postopku nastajanja kot tudi izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva.*

*(2) Tveganja v razmerju javno-zasebnega partnerstva morajo biti razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje; v vsakem primeru pa mora izvajalec javno-zasebnega partnerstva, ne glede na naravo razmerja javno-zasebnega partnerstva, nositi vsaj del poslovnega tveganja (tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganjem razpoložljivosti).*

*(3) Če izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne nosi niti dela poslovnega tveganja, razmerje, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev posebnega zakona, ni javno-zasebno partnerstvo po tem zakonu.<sup>51</sup>*

Uravnoteženost je razmerje, kjer obe stranki nosita del odgovornosti. Nekako v smislu izravnane tehtnice, kjer sta obe stranki v uravnoteženem položaju pri pravicah in dolžnostih. V kontekstu JZP-ja to pomeni razporeditev vseh pravic, obveznosti, koristi in tveganj na oba partnerja, tako javnega kot zasebnega. Smisel določbe je torej v tem, da ne nosi vse odgovornosti ne država in ne zasebnik. Delita si naj breme in prednosti, saj gre za partnerstvo. V tretjem odstavku gre zakon celo tako daleč, da pravi, če izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne nosi niti dela poslovnega tveganja, ne gre za javno-zasebno partnerstvo. Zakon torej poudari pomembnost načela uravnoteženosti in pomembnost delitve odgovornosti in tveganja.

---

<sup>51</sup> ZJZP, 15.člen

## NAČELO KONKURENCE (16. člen ZJZP)

*Javni partner v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva ne sme omejevati konkurence med kandidati. Pri nastajanju in izvajanju razmerja javno-zasebnega partnerstva javni partner ravna v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence.*<sup>52</sup>

Načelo konkurence torej pravi, da javni partner ne sme omejevati konkurence ter mora upoštevati predpise o preprečevanju omejevanja konkurence. Ker je načelo konkurence zelo pomembno, se bomo tu navezali še na dva področna zakona, ki sta povezana z javno-zasebnimi partnerstvi, Zakon o javnem naročanju<sup>53</sup> (v nadaljevanju: ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev<sup>54</sup> (v nadaljevanju: ZJNVETPS), ki se uporabljata za javno-naročniška partnerstva.

V 7. členu ZJN in 13. členu ZJNVETPS imamo naslednji določbi:

*(1) Naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence.*

*(2) Naročnik ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila zaposli določene podizvajalce, ali da izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev, če s posebnim zakonom ali mednarodnim sporazumom ni določeno drugače.*<sup>55</sup>

Načelo zagotavljanja konkurence predstavlja osrednji cilj Evropske unije v okviru urejanja skupnega trga, ki zajema tudi področje javnih naročil. V fazi uresničevanja načela zagotavljanja konkurence težko potegnemo ločnico med načelom enakopravne obravnave ponudnikov, ki prav tako v svoji diktiji zajema prepoved ustvarjanja okoliščin, ki bi pomenile krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo. Hkrati pa tudi sodna praksa Sodišča EU v številnih primerih načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki obravnava v smislu »podporne« določbe načelu nediskriminacije (oziroma po ZJN-2 in ZJNVETPS načelu

---

<sup>52</sup> ZJZP, 16.člen

<sup>53</sup> Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14 in 90/14 – ZDU-1

<sup>54</sup> Uradni list RS, št. 72/11 – uradno prečiščeno besedilo, 43/12 – odl. US, 90/12, 19/14 in 90/14 – ZDU-II

<sup>55</sup> ZJN, 7. člen

enakopravne obravnave ponudnikov). Če povzamemo, je cilj načela zagotavljanja konkurence med ponudniki odprava omejitev v fazi priprave razpisne dokumentacije in v fazi sodelovanja ponudnikov v postopkih javnega naročanja ter zagotovitev možnosti sodelovanja ponudnikov v postopku pod enakimi pogoji. S tem pa se od naročnikov zahteva tako upoštevanje določb ZJN in ZJNVTPS kot tudi konkurenčnega prava. Če posplošimo, pomeni zagotavljanje konkurence v postopkih javnih naročil racionalnejšo porabo javnih sredstev.<sup>56</sup>

## **NAČELO PROCESNE AVTONOMIJE (17. člen ZJZP)**

*1) Če ni s predpisi drugače določeno, lahko stranke javno-zasebnega partnerstva pogodbeno razmerje javno-zasebnega partnerstva, skladno z zakonom, ki ureja obligacijska razmerja, prosto urejajo.*

*(2) Stranke se lahko dogovorijo, da se spori iz razmerja javno-zasebnega partnerstva rešujejo z arbitražo, če ni z zakonom drugače določeno.<sup>57</sup>*

Jasno načelo, ki poudarja prosto urejanje razmerij v skladu z Obligacijskim zakonikom<sup>58</sup> (v nadaljevanju: OZ) in možnosti reševanja sporov z arbitražo.

## **NAČELO SUBSIDIARNE ODGOVORNOSTI (18. člen ZJZP)**

*(1) Projekt javno-zasebnega partnerstva se mora, skladno s predpisi, izvajati neprekinjeno, nemoteno in enakopravno do vseh uporabnikov in drugih udeležencev ter skladno z vnaprej določenimi pogoji in standardi, kar se podrobno uredi v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu.*

*(2) Javni partner subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva povzroči njegov izvajalec uporabnikom storitev ali drugim osebam. Uporabnik storitev oziroma druga oseba lahko zahteva povračilo škode od javnega partnerja zatem, ko je zoper izvajalca javno-zasebnega partnerstva vložil pisni odškodninski zahtevak in mu postavil razumen rok za povračilo škode, pa izvajalec na zahtevo ni odgovoril ali je povračilo škode delno ali v celoti zavrnil. Javni partner ima v razmerju do izvajalca pravico do povračila škode in vseh stroškov, ki so s tem nastali.*

---

<sup>56</sup> J. Habjan, Temeljna načela v postopkih javnega naročanja v Republiki Sloveniji (2008), str. 43,44.

<sup>57</sup> ZJZP, 17.člen

<sup>58</sup> Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo.

3) *Javni partner s prenosom izvajanja predmeta javno-zasebnega partnerstva na izvajalca javno-zasebnega partnerstva ni rešen odgovornosti za neprekinjeno, nemoteno in enakopravno izvajanje projekta. Drugačen dogovor med strankama ne vpliva na razmerja do tretjih oseb.*<sup>59</sup>

Subsidiarna odgovornost pomeni odgovornost neke fizične ali pravne osebe za škodo, ki jo je povzročil nekdo drug, ki pa je noče ali ne more pokriti. To načelo torej poudarja subsidiarno odgovornost javnega partnerja za škodo, ki jo pri partnerstvu povzroči izvajalec in pa za odgovornost javnega partnerja za neprekinjeno, nemoteno in enakopravno izvajanje projekta.

Načelo neprekinjenega izvajanja, nemotenega izvajanja in enakopravnega izvajanja, je torej načelo javno-zasebnega partnerstva do vseh uporabnikov in drugih udeležencev, skladno s tehničnimi pogoji, ki so podrobneje urejeni v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu.

## **NAČELO SODELOVANJA (19. člen ZJZP)**

*Javni partner pomaga izvajalcu javno-zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti, skladno s predpisi in sklenjeno pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu.*<sup>60</sup>

Zopet jasno načelo, ki javnemu partnerju zapoveduje pomoč izvajalcu pri zagotavljanju pravic, stvarnih in drugih, ter pomoč pri pridobitvi dovoljenj, ki ji sam ne more pridobiti. Načelo, ki je v korist izvajalca, zaradi njegovega šibkejšega položaja.

---

<sup>59</sup> ZJZP, 18.člen

<sup>60</sup> ZJZP, 19.člen

## 4. OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Poznamo dve temeljni obliki javno-zasebnega partnerstva, in sicer statusno in pogodbeno partnerstvo.

Statusno javno-zasebno partnerstvo se zagotavlja tako, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava ali drug javni partner poveri izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva, izvajalcu statusnega javno-zasebnega partnerstva s prodajo deleža v javnem podjetju ali drugi osebi, nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z ustanovitvijo pravne osebe ali na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način.<sup>61</sup>

Pogodbeno partnerstvo je obligacijsko razmerje med javnim in zasebnim partnerjem. Pogodbeno partnerstvo ima lahko naravo koncesijskega razmerja ali javno-naročniškega razmerja. Razlikovalni element med javno-naročniškim in koncesijskim partnerstvom je razporeditev poslovnega tveganja med javnim in zasebnim partnerjem ter izhaja iz pravil evropskega prava. Kolikor prevzame javni partner večino ali vse poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo, ne glede na imenovanje ali ureditev posebnega zakona, ne šteje za koncesijsko, temveč javno-naročniško. Če pa iz okoliščin javno-zasebnega partnerstva ni mogoče ugotoviti, kdo prevzame večino poslovnega tveganja, se v dvomu šteje, da gre za javno-naročniško partnerstvo.<sup>62</sup>

Pogodbeno partnerstvo oziroma njegove oblike so opredeljene v 26. do 30. členu ZJZP. Pravila za vzpostavitev pogodbenega partnerstva so določena v III. delu zakona, v 31. do 77. členu ZJZP, delno pa tudi v nadaljnjih poglavjih o koncesiji gradenj (79. do 91. člen ZJZP) in koncesiji storitev (92. do 95. člen). Statusno partnerstvo pa je opredeljeno v 96. členu ZJZP, v nadaljnjih določbah pa najdemo posebna pravila o postopku in vsebini statusnega partnerstva (96. do 134. člen ZJZP).<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> M. Kovač, Javna naročila in javno-zasebno partnerstvo, str. 133.

<sup>62</sup> Prav tam, str. 134.

<sup>63</sup> ZJZP s komentarjem, str. 112.



# STATUSNO (INSTITUCIONALNO) JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

## DEFINICIJA STATUSNEGA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Statusno partnerstvo je opredeljeno kot pravno razmerje, ki se vzpostavi med javnim in zasebnim partnerjem tako, da javni partnerji, med katerimi zakon primeroma navaja državo, eno ali več samoupravnih lokalnih skupnosti oziroma katerokoli drugo osebo javnega prava, pravice in obveznosti, ki se povezujejo z izvajanjem javno-zasebnega partnerstva, prenesejo v izvrševanje določeni pravni osebi oziroma ji jih poverijo v izvajanje. S tem ta pridobi upravičenje izvrševanja javne službe oziroma drugih nalog in aktivnosti, ki se izvajajo v javno-zasebnem partnerstvu. Taka pravna oseba se imenuje izvajalec statusnega partnerstva.<sup>64</sup>

Temeljna elementa vsakega statusnega partnerstva sta tako obstoj samostojne pravne osebe, ki je izvajalec javno-zasebnega partnerstva, in pa prenos izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to osebo (npr. izvajanje gospodarske javne službe).<sup>65</sup>

Kot je opredeljeno že v določbi druge alineje 23. člena ZJZP, je razmerje statusnega partnerstva po svoji naravi institucionalizirano. Za tako obliko zakon uporablja tudi tujko equity, kar naj bi poudarilo predvsem korporacijsko oziroma lastniško naravo razmerij. Drugače od pogodbenega javno-zasebnega partnerstva podlaga statusnega partnerstva ni pogodbeno, temveč je institucionalna, korporacijska oziroma »lastniška«. Izvrševanje javno-zasebnega partnerstva v eni od oblik statusnega partnerstva torej implicira obstoj samostojne pravne osebe, organizirane praviloma (ne pa nujno) v pravnoorganizacijski obliki gospodarske družbe kapitalskega tipa, ki pridobi položaj tako imenovanega izvajalca statusnega partnerstva. Zaradi teh značilnosti oziroma poudarjene institucionalne narave te oblike javno-zasebnega partnerstva so pravila ZJZP o statusnem partnerstvu v tesni zvezi s pravili korporacijskega prava oziroma s pravili, ki določajo organizacijsko in siceršnjo sestavo pravnoorganizacijskih oblik, v katerih se statusno partnerstvo izvršuje. Ta pravila je seveda treba ustrezno upoštevati tudi pri interpretaciji določb VI. dela ZJZP.<sup>66</sup>

Zakonska definicija statusnega partnerstva kaže, da sta za nastanek pravnega razmerja statusnega partnerstva potrebna vsaj dva udeleženca (subjekta), ki ju zakon poimenuje javni in

---

<sup>64</sup> Povzeto po ZJZP s komentarjem, str. 276.

<sup>65</sup> Prav tam, str. 276.

<sup>66</sup> Prav tam, str. 274.

zasebni partner. Javni partner je subjekt javnega, zasebni partner pa subjekt zasebnega prava. Zato je za statusno partnerstvo značilno, da se v pravni osebi, ki ji je s podelitvijo tega upravičenja priznan položaj izvajalca statusnega partnerstva in s tem možnost opravljanja javne službe oziroma drugih nalog in aktivnosti, ki se izvajajo v javno-zasebnem partnerstvu, prepletata javni in zasebni interes, vendar se v razmerju do izvajalca statusnega partnerstva uresničujeta po pravilih, ki so odvisna od konkretne pravnoorganizacijske oblike.<sup>67</sup>

Načini nastanka pravnega razmerja statusnega partnerstva v zakonu niso naštetih taksativno, temveč primeroma. Zakon tako dopušča, da nastane pravno razmerje statusnega partnerstva tudi na drug način, ki je naštetim načinom primerljiv, tako po dejanskih kot po pravnih značilnostih.

Razmerje statusnega partnerstva se lahko vzpostavi na različne načine, in sicer:

- partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe,
- partnerstvo s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava,
- partnerstvo z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali,
- na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način ter
- s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo na to osebo (na primer izvajanje gospodarske javne službe...)<sup>68</sup>

Vendar pa je pomembno vedeti, da ne glede na to, katera od oblik statusnega partnerstva bo izbrana v konkretnem primeru, bo moral javni partner na izvajalca statusnega partnerja prenesti izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo.

Zakon izrecno določa v 97. členu tudi primere, kdaj ne gre za statusno partnerstvo. Tako navaja, da je izključen način nastanka pravnega razmerja statusnega partnerstva, če bi oseba, ki ima lahko položaj javnega partnerja, ta položaj pridobila v postopku zaradi insolventnosti, ki se izvede nad pravno osebo na podlagi določb Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju<sup>69</sup>(v nadaljevanju: ZFPPIPP). Do nastopa takega

---

<sup>67</sup> Povzeto po ZJZP s komentarjem, str. 276.

<sup>68</sup> ZJZP, 96. člen.

<sup>69</sup> Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, Ur.l.RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo in 10/15 – popr.

učinka bi lahko prišlo izključno v postopku prisilne poravnave, če bi pravna oseba, ki je insolventni dolžnik, omogočila izvedbo finančnega prestrukturiranja s pretvorbo terjatve osebi, ki ima lahko položaj javnega partnerja in ki je upnik insolventnega dolžnika. V takem primeru bi insolventni dolžnik izvedel povečanje osnovnega kapitala z novimi stvarnimi vložki, katerih predmet so terjatve takega upnika, kar bi končno imelo za posledico pretvorbo terjatve v delež, z vidika dotedanjega upnika pa spremembo položaja iz upniškega v članskega. To pa bi pomenilo, da je oseba ki ima lahko položaj javnega partnerja, pridobila članski položaj v pravni osebi s pretvorbo svojih terjatev do te osebe v delež. Ker pa je primarni namen tega postopka sanacija oziroma finančna rehabilitacija dolžnika, predpostavke za nastanek javno-zasebnega partnerstva niso uresničene. Določbe zakona izključujejo možnost nastanka statusnega partnerstva tudi v primeru stečaja oziroma drugih sorodnih postopkov, katerega namen ali posledica je lahko prenehanje pravne osebe. Stečaj se namreč potem, ko se začne, po pravilih o postopkih zaradi insolventnosti dosledno konča s prenehanjem insolventnega dolžnika, ki je pravna oseba. V takem primeru pa seveda že zaradi te značilnosti, razmerje logično tudi pravno ne more nastati.<sup>70</sup>

## OBLIKE STATUSNEGA PARTNERSTVA IN NJIHOVE PRAVNOORGANIZACIJSKE OBLIKE OSEB

Statusno partnerstvo se izvaja zlasti na naslednje načine:

- z ustanovitvijo pravne osebe, katere ustanovitelji so država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner ali ena ali več oseb zasebnega prava, ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo (**partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe**),
- s prodajo deleža države, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava oziroma drugega javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi pravni osebi nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter s prenosom izvajanja oziroma nadaljevanjem izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo (**partnerstvo s prodajo deleža**), ali
- z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi pravni osebi, nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter s prenosom

---

<sup>70</sup> ZJZP s komentarjem, str. 280.

izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo (**partnerstvo z nakupom deleža**).<sup>71</sup>

Iz tega člena lahko razberemo, da obstajata predvsem dva načina vzpostavitve pravnega razmerja statusnega partnerstva, in sicer bodisi na način, da se javni in zasebni partner konstituirata v novo pravno osebo (partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe), bodisi na način, da javni ali zasebni partner vstopita v člansko strukturo obstoječega pravnega subjekta (partnerstvo s prodajo oziroma nakupom deleža).

Vsak od načinov pa zahteva še prenos izvajanja pravic in obveznosti na pravno osebo kot izvajalca statusnega partnerstva, razen v primeru partnerstva s prodajo deleža, če je pravna oseba, ki je delež izdala, že upravičena izvajati javno službo (npr. javno podjetje).<sup>72</sup>

## Partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe

Bistvena značilnost tega partnerstva je, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava kot javni partner(ji) ter ena ali več oseb zasebnega prava kot zasebni partner(ji) ustanovijo novo pravno osebo, katere primarni namen je zagotavljanje javne službe oziroma drugih nalog in dejavnosti, ki se izvajajo v javno-zasebnem partnerstvu. Pri tem je potrebno opozoriti na določbe 106. člena ZJZP, ki pravi, da je pravna oseba, ki jo ustanovita oba partnerja z namenom izvajanja statusnega partnerstva, lahko organizirana le v taki pravnoorganizacijski obliki, za katero matični zakon določa, da njeni ustanovitelji za njene obveznosti ne odgovarjajo. Te značilnosti imajo primarno vse kapitalske gospodarske družbe organizirane v skladu z ZGD-1. ZGD-1 jasno določa za gospodarske družbe, da za obveznosti družbe ne odgovarjajo družbeniki kapitalskih družb. Za obveznosti pravne osebe, katere deleži jim pravno pripadajo, torej ne odgovarjajo delničarji delniške družbe (tretji odstavek 198. člen ZGD-1), imetniki poslovnih deležev družbe z omejeno odgovornostjo (472. člen ZGD-1) oziroma komanditni delničarji komanditne delniške družbe (prvi odstavek 464. člena ZGD-1). Veliko literature kot opcijo določa tudi evropsko delniško družbo, ki je prav tako kapitalska družba, vendar pa že komentatorji ZJZP opozarjajo, da statusnega partnerstva v tej obliki v praksi ni mogoče izvajati. Evropska delniška družba je namreč namenjena opravljanju dejavnosti na območju več držav članic EU, namenjena je velikim podjetjem, kar kaže že njen višji minimalni osnovni kapital (120.000 evrov), predvsem pa so zanjo značilni posebni načini konstituiranja, za katere velja močno

---

<sup>71</sup> ZJZP, 98.člen.

<sup>72</sup> ZJZP s komentarjem, str. 281.

omejena tipologija potencialnih ustanoviteljev. Z Uredbo o statutu evropske delniške družbe so pravne možnosti za ustanavljanje te pravnoorganizacijske oblike precej zožene in zelo specifično urejene. Uredba o statutu evropske delniške družbe s tem določa numerus clausus dopustnih načinov ustanovitve. Namen, za katerega se dopušča ustanavljanje te pravnoorganizacijske oblike kot izhaja iz Uredbe je, da se že konstituiranim in gospodarsko že aktivnim pravnim osebam, ki na nek način že »mednarodno« delujejo«, po poti svojevrstnega podjetniškega prestrukturiranja v pravnoorganizacijsko obliko evropske delniške družbe, omogoči lažji in celovitejši preboj v tuje podjetniško okolje, v katerem sicer že delujejo, a so pri tem vezane na spoštovanje splošnih nacionalnih korporacijskih zakonodaj držav, v katerih delujejo. Zato evropska delniška družba konceptualno ni namenjena temu, da se v tej pravnoorganizacijski obliki šele začne opravljati pridobitne dejavnosti.<sup>73</sup> Kot pravnoorganizacijsko obliko, ki imajo te značilnosti, se štejejo tudi zavod, vendar le, če je odgovornost ustanovitelja izključena z zakonom ali aktom o ustanovitvi, društvo ali pa zadruga.

Ne glede na to, katero konkretno pravnoorganizacijsko obliko pravne osebe bosta partnerja izbrala za izvajanje statusnega partnerstva, pa bosta morala pri njenem ustanavljanju dosledno spoštovati vsa pravila, ki jih matični zakoni določajo za ustanavljanje posameznih pravnoorganizacijskih oblik. V primeru izbora pravnoorganizacijske oblike kapitalske družbe, bo potrebno spoštovati pravila o zagotavljanju kapitala. Ta pravila, so prisilne narave, zato je njihovo spoštovanje pod kontrolo registrskega sodišča. Dosledno spoštovanje teh pravil zagotovi, da se lahko vsi potencialni udeleženci pravnih razmerij s pravno osebo zanesejo na to, da so ustanovitelji, v primeru statusnega partnerstva torej javni in zasebni partner, vanjo v resnici vnesli učinkovite premoženjske vrednosti vsaj v obsegu, ki ga ponazarja numerično izražena višina osnovnega kapitala.<sup>74</sup>

## **Partnerstvo s prodajo deleža in partnerstvo z nakupom deleža**

Prodajo deleža javnega partnerja je treba razumeti tako, da zasebni partner pridobi članski položaj v pravni osebi s tem, ko mu javni partner proda in nanj prenese del svojega deleža, ki ga (bodoči) javni partner ima v (obstojećem) javnem podjetju ali drugi pravni osebi – nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil. Pri partnerstvu s prodajo deleža nastaja javno-zasebno partnerstvo tako, da zasebni partner od javnega partnerja kupuje že

---

<sup>73</sup> Povzeto po ZJZP s komentarjem, str. 281-283.

<sup>74</sup> Prav tam, str. 285.

obstoječe korporacijske pravice v razmerju do javnega podjetja oziroma druge pravne osebe, ki je nosilka posebnih pravic ali javnih pooblastil. Na zavezovalni ravni gre torej v tem primeru za tipično razmerje prodajne pogodbe, predmet katere je del deleža, ki ga javni partner kot dotedanji imetnik odplačno odsvaja zasebnemu partnerju kot novemu imetniku, slednji pa na ta način vstopi v societetno razmerje subjekta – izdajatelja tega deleža. Za vstop kupca v societetno razmerje pa mora prodajalec delež nanj še prenesti z veljavnim razpolagalnim poslom.<sup>75</sup> Bistveno za to obliko je, da je predmet prodajne pogodbe del deleža, ki je že izdan in katerega imetnik do prodaje je bodoči javni partner izvajalca statusnega partnerstva.<sup>76</sup>

Prodaja dela deleža – kot oblike finančnega premoženja – javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi pravni osebi, nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil, se opravi v skladu s pravili ZJF<sup>77</sup>, ki določajo metode in postopek prodaje državnega oziroma občinskega finančnega premoženja države in občin, ta pravila pa dodatno razčlenjuje še Uredba o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin.<sup>78</sup>

Nakup deleža je naslednja oblika statusnega javno-zasebnega partnerstva. Pri nakupu deleža javnega partnerja v osebi javnega ali zasebnega prava, ki je nosilec posebnih ali izključnih pravic ali javnih pooblastil, je temelj vpisna pogodba. Vpisna pogodba pa ni institut obligacijskega, temveč institut korporacijskega prava. To je posebna pogodba, ki se sklone ob vpisu deleža v procesu njegovega nastajanja oziroma oblikovanja. Z njo se vpisnik, to je oseba, ki delež vpisuje, zaveže vplačati premoženjske pravice kot vložek v premoženje izdajatelja deleža, druga stranka, izdajatelj deleža pa se zavezuje, da bo vpisniku v zameno za prejeti vložek izdala delež v smislu skupka societetnih upravičenj. Bistveno je, da vpisnik z vpisno pogodbo prevzame tako imenovano glavno korporacijsko obveznost, to je obveznost zagotovitve vložka, za kršitev te obveznosti pa so predpisane korporacijske sankcije, eventualno tudi v obliki kaduciranja. Stranki vpisne pogodbe sta torej vedno vpisnik deleža in družba kot izdajatelj deleža. Korporacijskopravno pridobi pri prodaji deleža pridobitelj članski položaj derivatno, saj je predmet prodaje delež, ki je že izdan, pri nakupu deleža pa pridobi vpisnik deleža članski položaj originarno, saj je predmet prodaje delež, ki ga mora

---

<sup>75</sup> Povzeto po ZJZP s komentarjem, str. 286.

<sup>76</sup> ZJZP s komentarjem, str. 277.

<sup>77</sup> Zakon o javnih financah (ZJF), Ur. l.RS., št. 11/11.

<sup>78</sup> Uredba o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin, Ur.l.RS, št. 123/03, 140/06, 95/07, 55/09 – odl. US in 38/10 – ZUKN.

izdajatelj šele izdati, če bodo izpolnjene vse korporacijske predpostavke za vpis povečanja osnovnega kapitala v sodni register.<sup>79</sup>

## **Razmerje statusnega partnerstva, kjer se uporabijo druga pravila**

V primeru statusnega partnerstva se bodo, v odvisnosti od vrste pravnega razmerja, subsidiarno uporabila tudi druga pravila. Tako ZJZP v 99. členu napotuje uporabi pravil o koncesijskih gradnjah, če se razmerje statusnega partnerstva sklepa za namen, ki je po vsebinskih značilnostih enako razmerjem, ki nastajajo pri koncesijskih gradnjah. Tako se za javni razpis oziroma neposredno sklenitev pogodbe, izbiro statusnega partnerja in dodelitev del tretjim osebam namesto pravil VI. dela ZJZP (79. do 91. člena) uporabljajo pravila zakona, ki so predvidena za koncesije gradenj. V 100. členu ZJZP, v primeru razmerja statusnega partnerstva, ki ima naravo javnega naročila, je zakon uporabil enak normativni pristop in določa, da se v takem primeru uporabijo predpisi o javnih naročilih. Za razmerje statusnega partnerstva z naravo javnega naročila gre, če statusni partner oziroma pravna oseba, ki je predmet statusnega partnerstva, izvaja eno ali več dejavnosti, pri katerih nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje njenega izvajanja.<sup>80</sup> 103. člen ZJZP, pa opozarja na uporabo določb o koncesijah v primeru prenosa posebnih in izključnih pravic, kadar javni partner na izvajalca statusnega partnerstva prenese posebne oziroma izključne pravice, vendar pri tem niso izpolnjena merila, ki bi pravno razmerje opredelila kot razmerje javnega naročila. V tem primeru se smiselno uporabljajo določbe Zakona o gospodarskih javnih službah<sup>81</sup> (v nadaljevanju: ZGJS), ki določajo način izbora koncesionarja. V primeru, da je pa predmet partnerstva tudi izvajanje gospodarske javne službe, pa se ZGJS uporabi neposredno.

## **Posebnosti javnega razpisa v primeru statusnega partnerstva**

Institut objave razpisov v primeru statusnega partnerstva je v evropskem pravu urejen drugače kot to velja za javna naročila in koncesije. Izbira izvajalca ostalih oblik javno-zasebnega partnerstva, (razen koncesij) je bila namreč iz osnutka Interpretativnega sporočila o koncesijah iz leta 1998 in 1999 v končni verziji sporočila z dne 12. 4. 2000 izrecno izključna. Iz tega razloga je tudi v ZJZP javni razpis nekoliko drugače urejen, kot to velja za ostale oblike javno-zasebnega partnerstva. Tako mora javni partner razpis za izbiro izvajalca statusnega partnerstva, poleg v uradnem glasilu RS in na svetovnem spletu, objaviti tudi v

---

<sup>79</sup> Povzeto po ZJZP s komentarjem, str. 279.

<sup>80</sup> ZJZP, 101. člen.

<sup>81</sup> Zakon o gospodarskih javnih službah, Ur.l.RS, št. 32/1993.

Uradnem glasilu EU ali drugem primernem mediju, specifičnem za določeno področje javno-zasebnega partnerstva (npr. dnevnem ali specializiranem časopisju). Variantna možnost objave v drugem mediju je zakonska rezerva, saj bi se lahko v določenem primeru zgodilo, da TED (Tenders Electronic Daily)<sup>82</sup> tovrstnih razpisov ne bi hotelo objaviti. Razlogi za drugačno ureditev so tako tudi povsem operativne narave.<sup>83</sup> Objava v Uradnem glasilu EU ali drugem primernem mediju, specifičnem, za določeno področje JZP, določena v prejšnjem odstavku ni obvezna če:

- znaša celotna vrednost (projekta) statusnega partnerstva manj kot 5.278.000 EURO, ali
- delež zasebnega partnerja oziroma vseh zasebnih partnerjev v pravni osebi (izvajalcu statusnega partnerja) ne presega kontrolnega deleža po zakonu, ki ureja prevzeme (25%). Seveda pa te izjeme ni dopustno uporabiti, kolikor je namen ta delež obiti (npr. javni partner vloži v projekt zemljišča, ki jih pri oceni stvarnega vložka podceni, z namenom, da je delež manj kot 25 odstotkov).<sup>84</sup>

V zvezi z možnostjo uporabe zakonske rezerve pa pojasnilo, da te (tudi) ni dopustno uporabiti, kolikor ima statusno partnerstvo naravo javnega naročila ali koncesije gradenj in je zato objava v Uradnem glasilu EU obvezna, kar je tudi izrecno zapisano.<sup>85</sup>

## POSEBNI POJMI STATUSNEGA PARTNERSTVA

### Premoženjske in članske pravice

Osrednja značilnost izvajanja javno-zasebnega partnerstva na način statusnega partnerstva je v tem, da daje javnemu partnerju možnost izvajanja namena javno-zasebnega partnerstva ne le na oblastven način (npr. z uresničevanjem posebnih pravic ustanovitelja, če je izvajalec statusnega partnerstva organiziran kot javno podjetje po ZGJS), ampak tudi z uresničevanjem upravičenj iz deleža v pravni osebi – izvajalcu statusnega partnerstva. Če je izvajalec statusnega partnerstva organiziran v pravnoorganizacijski obliki kapitalske družbe, potem se šteje, da ima premoženjska in ožje članska, upravljavska oziroma sodelovalna upravičenja. Med premoženjska upravičenja uvrščamo: upravičenje do udeležbe pri distribuciji dobička, ki

---

<sup>82</sup> TED (Tenders Electronic Daily) je spletna različica »Dopolnila k Uradnemu listu Evropske unije« in je namenjena evropskih javnim naročilom.

<sup>83</sup> A. Mužina, Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem pravu, str. 379.

<sup>84</sup> ZJZP, drugi odstavek 104. člena.

<sup>85</sup> A. Mužina, Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem pravu, str. 379.



ga s poslovanjem ustvari kapitalska družba, upravičenje do udeležbe pri distribuciji premoženja, ki ostane ob njenem prenehanju, prednostno upravičenje ob povečanju njenega osnovnega kapitala ter upravičenje zahtevati prevzem deležev proti izplačilu denarne odpravnine. Med ožja članska pa se uvrščajo: upravičenje do sodelovanja pri sprejemanju odločitev, upravičenje do informiranosti o zadevah pravne osebe in upravičenje do obrambne tožbe.<sup>86</sup> V primeru, da je izvajalec statusnega partnerstva organiziran v pravnoorganizacijski obliki zavoda pa se pravice javnega partnerja iz naslova članske udeležbe presoajo v skladu z ZZ.

## Delež

Izraz »delež« zajema vsak instrument, ki v korist imetnika izkazuje udeležbo v pravni osebi, neodvisno od njene dejanske pravne izraznosti oziroma pravnoorganizacijske oblike. Gre torej za delež, v sorazmerju s katerim in iz katerega je njegov imetnik po zakonu ali pravilih pravne osebe upravičen izvrševati upravičenja, ki jih ta delež inkorporira. Pojem se enovito nanaša tako na poslovni delež kot skupek korporacijskih upravičenj v družbi z omejeno odgovornostjo, delnice kot skupek korporacijskih upravičenj v delniški družbi ali komanditni delniški družbi in tudi evropski delniški družbi.<sup>87</sup> Pojem deleža pa se ne nanaša na tako imenovani vlagateljski delež, ki ga pridobi tista oseba, ki izvajalcu statusnega partnerstva zagotovi nelastniški vložek, pod pogoji iz 114. člena ZJZP.

## Stvari, ki niso v pravnem prometu kot vložek

Zakon v 110. členu določa stvari, ki jih izvzema iz pravnega prometa (*res extra commercium*), kar pomeni, da jih ni dopustno uporabiti kot vložek v pravno osebo, izvajalca statusnega partnerstva. Prepoved ima dejansko praktični pomen le pri partnerstvu z ustanovitvijo pravne osebe in partnerstvu z nakupom deleža.<sup>88</sup> Kot primer stvari, ki je izvzeta iz pravnega prometa teorija stvarnega prava šteje na primer nepremičnine, ki se štejejo za javno dobro, ali pa nepremičnine, glede katerih je v zemljiško knjigo vpisana prepoved razpolaganja.<sup>89</sup> Kot posledico kršitve te določbe, zakon določa, da je akt o ustanovitvi, ki bi prezrl takšno prepoved brez pravnega učinka.

---

<sup>86</sup> Povzeto po ZJZP s komentarjem, str. 296-297.

<sup>87</sup> ZJZP s komentarjem, str. 297.

<sup>88</sup> Prav tam, str. 299.

<sup>89</sup> Prav tam.

## Projektno podjetje

Projektno podjetje (SPV – special purpose vehicle) je gospodarska družba (praviloma družba z omejeno odgovornostjo ali delniška družba), ustanovljena z namenom izpeljati določen projekt. Pri javno-zasebnih partnerstvih se projektno podjetje praviloma ustanovi v primerih, ko se uporabi model projektne financiranja.<sup>90</sup> Zakon to paralelno obliko statusnega partnerstva določa v tretjem odstavku 38. člena ZJZP. Izvedba projekta javno-zasebnega partnerstva v širšem pomenu se tako opravi z vstopom države, občine ali druge osebe javnega prava v pravno osebo zasebnega prava v projektno podjetje.<sup>91</sup> Temeljni namen, za katerega je ustanovljeno je, da se v njegovem okviru izvajajo plačila, da se operativno vodi projekt, da se sklepajo pogodbe s podizvajalci in dobavitelji ter da se zagotovi financiranje projekta. Pogosto so razlogi za ustanovitev samostojnega projekta tudi davčni. Z zaključkom projekta prenehajo tudi razlogi, zaradi katerih je bilo projektno podjetje ustanovljeno.<sup>92</sup>

Projektno podjetje je središče projekta javno-zasebnega partnerstva, v katerem svoje interese uskladijo ustanovitelji projektne podjetja, podizvajalci in dobavitelji, posojilodajalci (banke, finančni skladi), javni partner in uporabniki storitev javne službe, ki se bo zagotavljala v javno-zasebnem partnerstvu. Interes ustanoviteljev je realizacija projekta na način, ki bo omogočil čim večji dobiček glede na vložena sredstva.<sup>93</sup>

Z vidika javnega partnerja je največja slabost projektne podjetja ta, da je to praviloma novo podjetje, ki bo projekt financiralo večinoma s posojili. Težava nastane, če projektne podjetju najetih posojil ne uspe servisirati s plačili za opravljene storitve javnih služb. Projektno podjetje je namreč samostojna pravna oseba, ki za svoje obveznosti odgovarja s svojim premoženjem, to premoženje pa je relativno majhno.<sup>94</sup> Naslednja slabost pa je tudi, da če družbi zmanjka sredstev za normalno poslovanje, na primer zaradi prenizkega ustanovnega kapitala, javni partner ne more preprosto zagotoviti dodatnih sredstev za dokapitalizacijo, posojilo ipd., ker gre pri tem lahko za obliko nedovoljene državne pomoči.

Največja prednost te oblike statusnega partnerstva je nedvomno ta, da ustanovitelj ne odgovarja za obveznosti družbe. Bistvena korist SPV pa je prav gotovo tudi sovlaganje kapitala in posledično primerna zadolžitev na finančnem trgu. Ključno pa je, da je torej to

---

<sup>90</sup> B. Ferk, P. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 150.

<sup>91</sup> A. Mužina, Paralelne oblike javno-zasebnega partnerstva, str. 1062.

<sup>92</sup> Povzeto po B. Ferk, P. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 150-151.

<sup>93</sup> Prav tam, str. 253.

<sup>94</sup> Prav tam.

podjetje vodeno kot gospodarska družba in ne več po posebnih pravilih, ki so veljala za javna podjetja, javne gospodarske zavode ipd. Država nastopa kot družbenik in neposredno upravlja s projektom in uveljavlja svoje ustanoviteljske pravice. Statusno partnerstvo ne pomeni nujno vstopa države v gospodarstvo, saj je posebno podjetje ustanovljeno za določen čas in izključno za izvedbo določenega projekta. Posebno podjetje ima omejen rok delovanja, saj gre v likvidacijo po uspešni izvedbi projekta, poplačilo partnerjev in izvedenem prenosu premoženja na javnega partnerja. To obliko partnerstva se zato običajno uporablja za izgradnjo težjih infrastrukturnih objektov.<sup>95</sup>

### Nelastniški vložki oseb zasebnega prava

Zakon v 6. poglavju VI. dela opredeljuje pravno podlago za to, da se v premoženjsko strukturo izvajalca statusnega partnerstva vključijo poleg javnega in zasebnega partnerja tudi tretje osebe, ki vanj prispevajo svoje premoženjske vložke. Za te vložke, ki jih zakon poimenuje nelastniški vložki oseb zasebnega prava, je značilno, da oseba, ki jih je zagotovila, na njihovi podlagi ne pridobi deleža in vanj inkorporiranega skupka članskih upravičenj, ki bi prinašale članski položaj.<sup>96</sup> Namesto tega se jim zagotavlja vlagateljski delež, ki je kvalitativno drugačen od deleža, ki ga definira 109. člen ZJZP. To pa ne pomeni, daje delež, kot ga definira 109. člen, lastniški. Za ta upravičenja je namreč značilno, da so po svoji naravi korporacijskopravna in ne lastninskopravna. Pojma deleža po 109. členu tako ne moremo enačiti z lastnino. Če sledimo zakonski koncepciji, ugotovimo, da je nelastniški vložek zamišljen kot podlaga za pridobitev vlagateljskega deleža in ne kot podlaga za pridobitev članskih pravic. Tako na podlagi zagotovitve nelastniškega vložka pridobi oseba, ki ga je izvajalcu statusnega partnerstva zagotovila, zgolj omejen obseg upravičenj oziroma le nekatera upravičenja: do dela dobička, ki ga ta ustvarja z izvrševanjem nalog, ki se na statusno partnerstvo vežejo, oziroma do ustreznega dela preostalega premoženja po prenehanju izvajalca statusnega partnerstva ter upravičenja do vrnitve vrednosti vložka. Vlagatelj nelastniškega vložka pa je upravičen tudi do obveščenosti. Za zagotovitev celovite informiranosti imetnika vlagateljskega deleža je slednji upravičen od izvajalca statusnega partnerstva zahtevati, da mu izroči prepis letnega poročila ter da mu omogoči vpogled v poslovne knjige in drugo poslovno dokumentacijo. Zahtevo mora imetnik nasloviti na poslovodstvo izvajalca statusnega partnerstva. Če poslovodstvo na zahtevo imetnika

---

<sup>95</sup> Ž. Andoljšek, Javno premoženje in javno-zasebno partnerstvo, str. 276.

<sup>96</sup> ZJZP s komentarjem, str. 303.

vlagateljskega deleža ne zagotovi informacij, do katerih je po zakonu upravičen, lahko ta zahteva sodno varstvo.<sup>97</sup>

Predmet nelastniškega vložka je lahko katerakoli premoženjska pravica, z izjemo tistih, ki so izvzete na enak način, kot velja za vložke javnega in zasebnega partnerja. V prvem odstavku 114. člena ZJZP je določeno, da so predmet nelastniškega vložka lahko različne premoženjske pravice, med katerimi zakon izrecno navaja nepremičnine, premičnine, pravice in denar. Kot je jasno razvidno, je predmet vložka lahko tudi nepremičnina. Za te primere, ko je predmet vložka nepremičnina, se za vlaganje smiselno uporabljajo določbe ZGD-1, v delu, ki ureja vlaganje nepremičnin v osnovni kapital gospodarskih družb. Pogodba o vložkih oseb zasebnega prava, s katero se uredijo razmerja med izvajalcem statusnega partnerstva in osebami, ki vlagajo nelastniške vložke, lahko odsvojitev v celoti prepove ali pa določi predkupno pravico imetnikov deležev. Položaj, ki ga ima vlagatelj nelastniškega vložka, zato spominja na položaj, ki ga ima tihi družbenik pri tihi družbi po določbah ZGD-1. Morebitna izguba izvajalca statusnega partnerstva neposredno vpliva na njegov pravni položaj tako, da se zaradi izgube zmanjšuje vrednost vložka. Udeležba pri izgubi izvajalca statusnega partnerstva je za imetnika vlagateljskega deleža omejena na vrednost zagotovljenega nelastniškega vložka, kar pomeni da imetnik zaradi morebitne višje izgube ni dolžan vplačati dodatnih vložkov. Dokler je torej vrednost vložka zmanjšana zaradi izgub, se dobiček uporablja za kritje izgube, ne pa za izplačilo dobička imetniku vlagateljskega deleža.<sup>98</sup> Uzakonjeno je tudi pravilo, da morata ob koncu vsakega poslovnega leta izvajalec statusnega partnerstva in imetnik vlagateljskega deleža opraviti obračun, razen v primeru stečaja. V ta namen mora izvajalec statusnega partnerstva imetniku vlagateljskega deleža izračunati višino njegove udeležbe pri dobičku, do katere je upravičen po pogodbi o vložkih oseb zasebnega prava. Po ZGD-1 to pomeni, da je predmet potencialne razdelitve med partnerje in imetnike vlagateljskih deležev lahko le bilančni dobiček, kot izhaja iz sprejetega letnega poročila. Komentatorji ZJZP menijo, da je pri tej delitvi imetnik vlagateljskega deleža udeležen skupaj z javnim in zasebnim partnerjem ter morebitnimi drugimi vlagatelji nelastniških vložkov. Podlaga za izračun deleža dobička, ki naj bi pripadal posameznemu imetniku vlagateljskega deleža, je vrednost nelastniškega vložka, ki ga je prispeval, upošteva prispevke drugih družbenikov, ter vrednost vložkov javnega in zasebnega partnerja.<sup>99</sup> V primeru stečaja statusnega partnerja pa ima vlagatelj pravico do ustreznega dela preostalega premoženja za

<sup>97</sup> Povzeto po ZJZP s komentarjem, str. 304.

<sup>98</sup> ZJZP s komentarjem, str. 308.

<sup>99</sup> Prav tam, str. 310.

povrnitev vrednosti vloge pred razdelitvijo premoženja imetnikom deležev, razen, če pogodba o vložku določa pravico do ustreznega dela preostalega premoženja za vse vlagatelje in imetnike deležev glede na velikost njihovih deležev.<sup>100</sup> Pri tem zakon razlikuje dve vrsti položaja. Prvi, ko izvajalec preneha izven stečaja, torej redno, praviloma po opravljenem postopku likvidacije in drugi, položaj, ko izvajalec statusnega partnerstva preneha po opravljenem stečajnem postopku.

## **Pogodba o vložkih oseb zasebnega prava**

Pogodba o vložkih oseb zasebnega prava je pogodba, s katero izvajalec statusnega partnerstva in vlagatelj nelastniškega vložka uredita medsebojne pravice in obveznosti, ki so posledica nelastniških vlaganj. Ta pogodba je pravna podlaga za izpolnitevene zahteve izvajalca statusnega partnerstva za vplačilo nelastniških vložkov in zahteve oseb za priznanje vlagateljskega deleža. Pogodba naj bi opredelila zlasti:

- vrsto in obseg premoženja, ki ga oseba zasebnega prava vlaga v statusnega partnerja,
- višino vložka,
- način uveljavljanja pravice do dobička,
- možnost prenehanja pogodbe in
- druge sestavine, določene v zakonu.<sup>101</sup>

Imetnik vlagateljskega deleža je upravičen zahtevati razvezo pogodbe, če za to obstaja utemeljen razlog. Utemeljen je vsak tisti razlog, ki izvira iz sfere izvajalca statusnega partnerstva oziroma oseb, ki ga obvladujejo, in ki bi lahko bistveno posegel v položaj imetnikov vlagateljskih deležev, morebiti celo tako globoko, da bi bilo slednjim onemogočeno uresničevanje interesov, zaradi katerih so sploh sklenili pogodbo in na njeni podlagi izročili nelastniške vložke. Nekatere izmed teh razlogov zakon tudi izrecno določa v prvem odstavku 121. člena ZJZP. Posledica razveze pogodbe je nastanek vrnitvenih zahtevkov v korist imetnika vlagateljskega deleža.<sup>102</sup> Vendar pa izvajalec statusnega partnerstva svoje obveznosti, izplačati ocenjeno vrednost vložka, ni dolžan izpolniti takoj, mora pa izpolniti svojo obveznost v roku 3 let po prejetju izjave vlagateljskega deleža o razvezi pogodbe.

---

<sup>100</sup> ZJZP, drugi odstavek 119. člena.

<sup>101</sup> ZJZP, drugi odstavek 120. člena.

<sup>102</sup> Povzeto po ZJZP s komentarjem, str. 317-318.

Imetnik vlagateljskega deleža ne odgovarja za obveznosti izvajalca statusnega partnerstva, temveč na podlagi nelastniškega vložka pridobi samo posamezna upravičenja v razmerju do njega. V smislu odgovornosti za obveznosti izvajalca statusnega partnerstva je imetnik vlagateljskega deleža izenačen z imetniki deležev iz 109. člena ZJZP.

## **POGODBA O STATUSNEM PARTNERSTVU**

Po opravljenem izbirnem postopku, ki se v odvisnosti od oblike, v kateri naj bi se statusno partnerstvo izvajalo (partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe, partnerstvo s prodajo ali partnerstvo z nakupom), se z izvajalcem, ki je bil izbran, zmeraj sklene pogodba o statusnem partnerstvu. Z njo javni partner na izbranega izvajalca statusnega partnerstva prenese v izvajanje pravice in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo. Pri tem je vredno opozoriti, da se pogodba o statusnem partnerstvu sklene popolnoma neodvisno od družbene pogodbe, ki jo sklepata javni in zasebni partner zaradi urejanja medsebojnih korporacijskih pravic v razmerju do izvajalca statusnega partnerja.

Kljub temu pa 129. člen ZJZP predvideva, da lahko pogodba o statusnem partnerstvu determinira tudi upravljavski model, kar pomeni, da podrobneje določi izvajalčev notranji organizacijski ustroj, sestavo in naloge organov, način sprejemanja odločitev ter podrobneje uredi razmerje med imetniki deležev in imetniki vlagateljskih deležev. Tako ta določba zakona dopušča, da se s pogodbo statusnega partnerstva uredi vsebina tistih razmerij, ki so sicer predmet urejanja z družbeno pogodbo. Komentatorji zakona se s to ureditvijo ne strinjajo in jo tudi kritizirajo, saj pravijo da tak način urejanja razmerij povzroči, da bodo razmerja znotraj izvajalca statusnega partnerstva paralelno urejena v dveh aktih, za kar pa v sistemu korporacijskega prava ni nobene podlage. Notranji organizacijski ustroj pravne osebe se namreč vedno določi s tistim aktom, ki je temelj njenega nastanka.<sup>103</sup>

Sklenitev pogodbe o statusnem partnerstvu ima v primeru, ko je predmet javno-zasebnega partnerstva izvrševanje gospodarske javne službe, za izvajalca statusnega partnerstva pomen pridobitve koncesije za opravljanje predmetne gospodarske javne službe.<sup>104</sup> V tem primeru se ZGJS uporablja neposredno. V ostalih primerih pa se za presojo pogodbenega razmerja pravila ZGJS, ki se nanašajo na koncesionirano gospodarsko službo, uporabljajo smiselno.

---

<sup>103</sup> ZJZP s komentarjem, str. 329.

<sup>104</sup> Prav tam, str. 322.

Pravila ZGJS pa se ne glede na naravo javno-zasebnega partnerstva, ki se izvaja kot statusno partnerstvo, smiselno uporabljajo za presojanje:

- sklenitev pogodbe o statusnem partnerstvu in vsebine statusnega partnerstva,
- veljavnost pogodbe o statusnem partnerstvu in njenega spreminjanja,
- pravic in obveznosti javnega partnerja in izvajalca statusnega partnerstva ter
- prenosa in prenehanja razmerja javno-zasebnega partnerstva.

ZJZP v drugem odstavku 127. člena določa obvezne sestavine pogodbe o statusnem pravu, to so:

- oblike, v kateri se statusno partnerstvo izvaja in namena statusnega partnerstva,
- opredelitev premoženjskih razmerij med statusnimi partnerji,
- načrtovanja črpanja javnih sredstev, vključno z zagotovitvijo nadzora nad namensko porabo sredstev,
- dinamike in načina izvajanja investicijske politike,
- lastninske pripadnosti objektov in naprav, kot je določeno v 80. Členu ZJZP
- pogojev za morebitno oddajo del in storitev v izvedbo podizvajalcem,
- statusnih sprememb v izvajalcu statusnega partnerstva, ki za veljavnost zahtevajo soglasje javnega partnerja,
- posledic prenehanja pogodbe o statusnem partnerstvu,
- izločanja partnerjev in s tem povezanih pravnih posledic,
- možnost vstopa novih subjektov v člansko strukturo izvajalca statusnega partnerstva ter
- ureditev pravic javnega partnerja v zvezi z infrastrukturo v primeru prenehanja izvajalca statusnega partnerstva.<sup>105</sup>
- Poleg teh sestavin lahko pogodba o statusnem partnerstvu vsebuje tudi druge sestavine, s katerimi se razmerje javno-zasebnega partnerstva interesom primerno podrobneje uredi.

Kot navedeno v ZJZP v 81.členu ima ne glede na dogovorjeni model lastninske pravice, v primeru stečaja oziroma drugega načina prenehanja izvajalca statusnega partnerstva javni partner pravico, da za objekte in naprave, ob plačilu ustreznega dela vrednosti izločenega premoženja v stečajno maso, na teh uveljavlja izločitveno pravico. V teh primerih se smiselno

---

<sup>105</sup> ZJZP, drugi odstavek 127. člena.

uporablja 81. člen ZJZP.<sup>106</sup> Izločitvena pravica je pravno dosledno institut insolvenčnega prava. Njenega imetnika – izločitvenega upnika – upravičuje, da v insolvenčnem postopku od insolventnega dolžnika zahteva, naj mu izroči stvar, ki se je znašla v njegovi posesti, vendar mu pravno ne pripada.<sup>107</sup>

22. člen ZFPPIPP definira izločitveno pravico kot:

- pravico lastnika premične stvari od insolventnega dolžnika zahtevati, da mu izroči premično stvar, ki je v posesti insolventnega dolžnika,
- pravico osebe, ki je s priposestvom ali na drug izviren način pridobila lastninsko pravico na nepremičnini, pri kateri je kot lastnik vpisan insolventni dolžnik, od tega zahtevati, da prizna njeno lastninsko pravico na nepremičnini, in
- pravico osebe, za račun katere insolventni dolžnik kot fiduciar na podlagi prenosa lastninske pravice v zavarovanje ali drugega mandatnega razmerja uresničuje lastninsko pravico na stvari ali pravice zakonitega imetnika drugega premoženja, od insolventnega dolžnika zahtevati, da izvede razpolagalni pravni posel in druga pravna dejanja, potrebna za prenos te pravice v dobro te osebe.<sup>108</sup>

V ZJZP pa, kljub identičnemu poimenovanju, ne gre za izločitveno pravico v takem pomenu, kot jo predvidevajo pravila insolvenčnega prava. Gre za posebej priznano upravičenje javnega partnerja, v primeru, ko izvajalec statusnega partnerstva, ki je sicer bil v posesti objektov in naprav, na katerih izločitvena pravica obstaja, preneha, npr. zaradi postopka stečaja ali zunaj stečaja, javni partner lahko zahteva prenos lastninske pravice na teh objektih in napravah, če ni sam že lastnik.<sup>109</sup>

## **PRENEHANJE STATUSNEGA PARTNERSTVA**

Za prenehanje statusnega partnerstva se smiselno uporabljajo določbe Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1), v delu, ki se nanaša na prenehanje koncesijskega razmerja. V primeru, da je predmet partnerstva tudi izvajanje gospodarske javne službe, se zakon, ki ureja gospodarske javne službe, uporablja neposredno. Določbe ZGD-1 se uporabijo tudi v primeru, ko ima statusno partnerstvo naravo javnega naročila ali koncesije.

---

<sup>106</sup> ZJZP, 128. člen.

<sup>107</sup> ZJZP s komentarjem, str. 326.

<sup>108</sup> Ur.l.RS, št. 13/14, 22. člen.

<sup>109</sup> ZJZP s komentarjem, str. 327.



## Prenehanje izvajalca statusnega partnerstva

Prenehanje razmerja statusnega partnerstva ne vpliva na pravno in poslovno sposobnost izvajalca statusnega partnerstva.<sup>110</sup> Vendar pa drugi odstavek 133. člena ZJZP določa, da se razveza razmerja javno-zasebnega partnerstva šteje kot utemeljen razlog za izločitev javnega oziroma zasebnega partnerja. Za izločanje članov personalne strukture pravne osebe iz societetnega razmerja so sicer merodajna pravila matičnih zakonov, ki urejajo pravni položaj pravne osebe, ki je izvajalec statusnega partnerstva.<sup>111</sup> Šteje se, da so v primeru predčasnega prenehanja razmerja statusnega partnerstva zaradi razlogov na strani izvajalca statusnega partnerstva izpolnjeni pogoji za izstop javnega partnerja iz pravne osebe.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> ZJZP, prvi odstavek 133. člena.

<sup>111</sup> ZJZP s komentarjem, str. 333.

<sup>112</sup> ZJZP, 134. člen.

## POGODBENO JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

Že iz imena izhaja, da je temelj pogodbenega javno-zasebnega partnerstva vedno neke vrste pogodba, ki ima zaradi specifičnosti razmerja javno-zasebnega partnerstva obligacijske in javno pravne elemente (specifičnost je v cilju razmerja, ta je namreč povečanje učinkovitosti in uspešnosti zagotavljanja javnih interesov). ZJZP v 26. členu tako ureja dve obliki pogodbenih javno-zasebnih partnerstev:

- Koncesijsko razmerje: »To je dvostranskega pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu.«
- Javnonaročniško razmerje: »To je odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje.«

## NARAVA POGODBENEGA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Kot že rečeno, ima pogodbeno javno-zasebno partnerstvo naravo obligacijskega razmerja z nekaterimi javno-pravnimi elementi. Do te ugotovitve pridemo preko analize in primerjave elementov obligacijskega razmerja z značilnostmi pogodbenega javno-zasebnega partnerstva.

Avtorji Obligacijskega zakonika s komentarjem navajajo kot temeljne sestavine obligacijskega razmerja naslednje:<sup>113</sup>

- Subjekti obligacijskega razmerja: Pri javno zasebnem partnerstvu sta to javni in zasebni partner.
- Izpolnitveno ravnanje kot predmet obligacijskega razmerja: Pri javno-zasebnem partnerstvu je to lahko izvajanje javne službe ali neka odplačna storitev/dobava blaga/ gradnja v primeru javnonaročniškega razmerja.
- Medsebojne (obligacijske) pravice in obveznosti subjektov obligacijskega razmerja: Vsebina razmerja med javnim in zasebnim partnerjem.

---

<sup>113</sup> Obligacijski zakonik s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2003-2004, 1. knjiga, str. 55 in naslednje.

Javno zasebno partnerstvo torej pokriva vse elemente obligacijskega razmerja, pravna narava partnerstva pa se zaplete pri dveh temeljnih načelih obligacijskega razmerja:

- Načelo enakopravnosti udeležencev v obligacijskih razmerjih:<sup>114</sup> Javni partner je zaradi svoje narave in vloge močnejša stranka v razmerju, zato to načelo ni v celoti izpolnjeno. Ta položaj izhaja iz dejstva, da je javni partner nosilec javnega interesa, zasebni partner pa nosilec lastnega in posamičnega interesa (zasebnega). Sklenitev partnerstva med javnim in zasebnim partnerjem je sicer stvar dogovora in uskladitve javnega in zasebnega interesa, vendar javni partner lahko (oziroma je to celo njegova dolžnost) kadarkoli v času trajanja javno-zasebnega partnerstva enostransko poseže v sklenjeno razmerje, z namenom, da zaščiti javni interes, če je le-ta ogrožen zaradi ravnanj zasebnega partnerja ali nekoga tretjega.<sup>115</sup> Ta pravica oziroma dolžnost do enostranskega odstopa od razmerja postavlja javnega partnerja v neenakopraven, nadrejeni položaj in je torej prvi pokazatelj, da ima javno-zasebno partnerstvo tudi javno-pravne elemente.
- Načelo avtonomije pogodbenih strank:<sup>116</sup> Pregled elementov načela avtonomije pogodbenih strank, kot so jih navedli avtorji komentarja OZ<sup>117</sup> v povezavi z značilnostmi in pravicami ter dolžnostmi partnerjev v razmerju pogodbenega javno-zasebnega partnerstva pokaže dodatne elemente javnega prava v tem razmerju:<sup>118</sup>
  - o Načelno ni obvezne sklenitve pogodbe – zasebni partnerji vstopajo v javno-zasebno partnerstvo prostovoljno, praviloma na podlagi javnega razpisa, zasledujoč lasten interes, zato lahko rečemo, da ta element načela avtonomije pogodbenih strank povsem drži tudi za razmerja pogodbenih javno-zasebnih partnerstev.
  - o Načelno so stranke svobodne pri določitvi pogodbene vsebine – pri javno zasebnih partnerstvih velja le v omejenem obsegu, saj poleg omejitev, ki jih nalaga že OZ, vsebino dogovora med javnim in zasebnim partnerjem omejuje tudi ZJZP z nekaterimi svojimi določbami. V 71. členu tako določa, da je pogodbeno razmerje lahko

---

<sup>114</sup> OZ, 4. člen.

<sup>115</sup> Mag. Petra Ferk in Boštjan Ferk, nav. delo, str. 217-218.

<sup>116</sup> OZ, 3. člen.

<sup>117</sup> Obligacijski zakonik s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2003-2004, 1. Knjiga, str. 92.

<sup>118</sup> Mag. Petra Ferk in Boštjan Ferk, nav. delo, str. 217-219.

sklenjeno le za določen čas, v več členih (90., 120., 127. ZJZP) določa tudi katera vprašanja je zlasti treba urediti s pogodbo, prav tako natančno opredeli nadzor nad izvajanjem pogodbe (135. do 138 člen).

- Načelno velja svoboda pri izbiri pogodbenega partnerja – predvsem za javnega partnerja ta element ne velja, saj sme izbrati zasebnega partnerja le na podlagi zakonsko natančno urejenega javnega razpisa, v katerem morajo natančno biti opredeljena merila, pogoji in postopek izbire.
- Stranke niso vezane na institute in pogodbene tipe, določene v zakonu – ker ZJZP določa način izbora oblike javno – zasebnega partnerstva in temeljne institute ter s tem omejujejo svobodo strank, velja ta element le v omejenem obsegu. V omejenem zato, ker s široko opredelitvijo institutov vseeno dopušča strankam precej fleksibilnosti v postopku oblikovanja partnerstva.
- Načelno ni predpisana oblika – čeprav je priporočljivo kompleksna razmerja, kot so javno zasebna partnerstva, urediti v pisni obliki, to ni obvezno, zato ta element velja v celoti. Vendar pa je, v postopkovnem smislu, postopek sklenitve javnozasebnega partnerstva brez pisnega osnutka pogodbe precej otežen, če ne nemogoč.
- Načelno obligacijsko razmerje ugasne s soglasno voljo strank, le izjemoma na podlagi zakona – praviloma to velja tudi za javno zasebna partnerstva, saj stranki običajno s pogodbo določita časovno veljavnost partnerstva in način ter pogoje predhodnega prenehanja.
- Stranke lahko podredijo pravno razmerje avtonomnim pravilom ali tujemu pravnemu redu – za javno-zasebna partnerstva velja le v prvem delu, saj ZJZP dovoljuje reševanje sporov preko arbitraže<sup>119</sup>, izrecno pa prepoveduje prorogacijo tujega sodišča<sup>120</sup> in določa, da se za reševanje sporov lahko določi le slovensko pravo<sup>121</sup>.

Z zgornjimi ugotovitvami je mogoče potrditi začetno tezo, da je javno-zasebno partnerstvo sicer obligacijsko razmerje, ki pa zaradi specifičnosti vsebine in položaja ter obveznosti ene

---

<sup>119</sup> ZJZP, prvi odstavek 140.člena.

<sup>120</sup> ZJZP, drugi odstavek 140. člena.

<sup>121</sup> ZJZP, 135. člen.

od strank – javnega partnerja, vsebuje tudi nekaj javno-pravnih elementov, ki to razmerje ločijo od ostalih in ga naredijo še bolj kompleksnega.

## **RAZLIKOVANJE MED KONCESIJSKIM IN JAVNONAROČNIŠKIM PARTNERSTVOM**

Kot je navedeno zgoraj ZJZP razlikuje med dvema oblikama pogodbenih javno-zasebnih partnerstev (koncesijsko in javnonaročniško), kar odpira več vprašanja: Zakaj takšno razlikovanje, kakšne so razlike med navedenima oblikama in kakšne so prednosti oziroma slabosti ene in druge oblike partnerstva.

### **Razlogi za razlikovanje**

Glavni razlog, da ZJZP deli pogodbeno javno-zasebno partnerstvo na omenjeni dve obliki je v tem, da se za vzpostavitev ene in druge oblike partnerstva uporabljajo različna postopkovna pravila oziroma se postopek izbire zasebnega partnerja vodi na podlagi različnih predpisov. Drugi odstavek 27. člena ZJZP namreč določa, da se v primeru javnonaročniškega partnerstva za postopek izbire oziroma sklenitve pogodbe uporabljajo tudi predpisi o javnem naročanju (ZJN-2, ZJNVETPS), v primeru koncesijskega partnerstva pa se uporablja zgolj ZJZP.<sup>122</sup>

Kljub uporabi različnih predpisov pa so postopki izbire partnerjev oziroma sklenitve razmerja primerljivi, saj uveljavljajo enake cilje (transparentnost, enakopravnost,...). Najpomembnejša razlika med postopki po predpisih o javnem naročanju in ZJZP je, da je postopek po ZJZP manj formaliziran, saj se v skladu s 46. členom (ZJZP 46. člen) vodi kot postopek konkurenčnega dialoga. V predpisih o javnem naročanju so predvsem bolj podrobno urejena pravila o objavah, pogojih in merilih za objavo, uveljavljanje javnosti, rokov za izvedbo posameznih ravnanj ipd.<sup>123</sup>

Visoko stopnjo strogosti in formalnosti je mogoče upravičiti s cilji javnega naročanja, pa tudi s tem, da je poslovanje oseb javnega prava mogoče predvideti in zato načrtovati njihove nakupe blaga in storitev, kar pa ne velja za koncesije, ki so celoviti in dolgoročni posli, kar pomeni, da bi takšna stopnja strogosti in formalnosti kot pri javnih naročilih odvzela fleksibilnost potrebno za učinkovito in racionalno izpeljavo poslov te vrste.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> ZJZP s komentarjem, GV Založba, 2009, str.117.

<sup>123</sup> Prav tam.

<sup>124</sup> Vesna Kranjc, nav. delo, str. 86.

## Poslovno tveganje kot razlikovalni element

Odgovor na vprašanje, kako se predpisani obliki razlikujeta, je že v začetku bolj kompleksen, saj sam zakon podaja različni opredelitvi istih pojmov oziroma ponuja dva različna razlikovalna elementa. Tako v 26. Členu ZJZP določa, da pri koncesijskem partnerstvu javni partner zasebnemu podeli posebno ali izključno pravico izvajanja dejavnosti, pri javnonaročniškem pa mu dobavi blago, izvede storitev ali gradnjo. Takoj v naslednjem, 27. členu pa zakon to razmejitve postavi na stran in poudarja delitev poslovnega tveganja kot razlikovalno merilo med oblikama partnerstva. Ker ZJZP temelji na ureditvi v dokumentih EU, kjer je kot temeljni razlikovalni element vzpostavljeno zgolj poslovno tveganje, je moč sklepati, da tudi v ZJZP velja podobno in je za opredelitev tipa partnerstva bistvena stopnja poslovnega tveganja, ki jo partnerja prevzameta.

Razlagalno sporočilo Komisije o koncesijah po pravu Skupnosti iz leta 2000 opredeli koncesijo gradenj in ob tem poslovno tveganje kot razlikovalni element sledeče:<sup>125</sup> »Pogodbeno razmerje med javnim in zasebnim sektorjem pri katerem oseba javnega prava (naročnik po pravilih o naročanju) namesto plačila za izgradnjo objekta podeli zasebnemu partnerju upravičenje, da ta objekt določen čas izkorišča in ob tem poslovni riziko za izgradnjo in obratovanje objekta prenese na zasebnega partnerja.« Zaradi prenosa poslovnega rizika na zasebnega partnerja je to torej koncesija in ne javno naročilo. Smiselno enako to velja tudi za druge posle, ki ne vključujejo izgradnje objekta. Slovenski zakonodajalec pa je to normiral v 27. členu ZJZP: »Če nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu, za namene tega zakona ne šteje za koncesijsko, temveč za javnonaročniško.«

Oseba javnega prava izvedbe v primeru koncesije torej ne plača, ampak prepusti osebi zasebnega prava ekonomsko izkoriščanje te gradnje ali storitve. Zasebni partner ob sklenitvi pogodbe o oddaji koncesije ne ve ali bodo ekonomski učinki zanj pozitivni, zato pravimo, da s tem prevzame ekonomsko tveganje posla. Kljub temu je temelj sklenitve obeh oblik javno-zasebnega partnerstva še vedno pridobitni namen, s to razliko, da je pri koncesiji pridobitni uspeh ob sklenitvi še pod vprašajem, saj je povrnitev njegovih stroškov nastalih zaradi gradnje ali storitve odvisna ne od javnega partnerja, ampak od dejanskega koriščenja objekta in storitev. Če bo končnih uporabnikov dovolj, bo dobil povrnjena sredstva in dobiček,

---

<sup>125</sup> Glej točki 2.1.1. in 2.1.2. Razlagalnega sporočila Komisije o koncesijah po pravu Skupnosti.

drugače ne.<sup>126</sup> Poenostavljeno bi lahko povzeli, da je koncesija posel, kjer ena stranka opravi storitev ali gradnjo v zameno za pravico do izkoriščanja, pri javnem naročilu pa za to prejme plačilo.

Tudi pri javnonaročniškem razmerju zasebni partner nosi določeno tveganje (sprememba razmer na trgu, bistveno povišanje cen materiala,...), ki lahko podražijo izvedbo posla in jih ne more enostavno prevaliti na naročnika. To pa ni dovolj za uvrstitev razmerja med koncesije, saj mora biti za to izkazana višja stopnja tveganja za ekonomski uspeh, ne samo običajno poslovno tveganje.<sup>127</sup>

Za razmerje med javnonaročniškim in koncesijskim razmerjem je pomemben tudi 28. člen ZJZP, ki pravi, da v primeru, ko iz okoliščin javno-zasebnega partnerstva ni mogoče ugotoviti kdo nosi večino poslovnega tveganja, se v dvomu šteje, da gre za javnonaročniško partnerstvo. Takšna ureditev izhaja tudi iz več odločitev sodišča EU, ki je uveljavilo restriktivno razlago pojma koncesija in pojasnilo, da je treba posel ob dvomu ali je javno naročilo ali koncesija, oddati po pravilih javnega naročanja.<sup>128</sup>

## **Prednosti in slabosti javnonaročniškega oziroma koncesijskega partnerstva**

Pogosto se zgodi, da javni partner določeno javno-zasebno partnerstvo opredeli kot koncesijsko, čeprav to ni.<sup>129</sup> Zato je na mestu vprašanje zakaj se to dogaja oziroma kakšne so prednosti in slabosti ene in druge oblike, ki pripeljejo do takšne namerno napačne opredelitve posla.

Naročniki se poslužujejo »napačne« podreditve javnega naročila pravilom o koncesijah zaradi že omenjene večje strogosti in formalnosti pravil o javnem naročanju. Predvsem se s tem želijo izogniti pravilom o pravnem varstvu pri oddaji javnih naročil in togosti postopka javnega naročanja, saj med postopkom oddaje in po sklenitvi pogodbe o javnem naročanju te ni več dovoljeno spreminjati in prilagajati novim okoliščinam.<sup>130</sup>

Za kršitve v postopku oddaje javnih naročil je predvideno posebno pravno varstvo. Zoper kršitve naročnika je mogoče med samim postopkom oddaje javnega naročila in po izbiri

---

<sup>126</sup> Vesna Kranjc, nav. delo, str. 77.

<sup>127</sup> ZJZP s komentarjem, GV Založba, 2009, str.121.

<sup>128</sup> C-91/08, sodba Sodišča (veliki senat) z dne 13. aprila 2010, Wall AG proti mestu Frankfurt na Majni.

<sup>129</sup> Vesna Kranjc, nav. delo, str. 89.

<sup>130</sup> Prav tam, str. 89.

najugodnejšega ponudnika vložiti zahtevek za revizijo, o katerem pravnomočno odloča Državna revizijska komisija.<sup>131</sup> Čeprav so predpisani kratki roki za sprejem odločitve komisije, vsak tak zahtevek logično vedno zavleče postopek. Zahtevek za revizijo ima suspenzivni učinek<sup>132</sup>, ob tem pa lahko Državna revizijska komisija razveljavi del ali celotni postopek.<sup>133</sup> Posledično to pomeni, da ga mora naročnik ponoviti, kar ne velja, če pravni posel nima narave javnonaročniškega partnerstva, saj potem izbira zasebnega partnerja načelno ni podrejena pravnemu varstvu po Zakonu o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja<sup>134</sup> (izjema je koncesija gradenj v vrednosti nad 5.278.000 EUR, 62. člen ZJZP).

Nefleksibilnost postopkov javnega naročanja temelji predvsem na 84. členu ZJN-2, ki pravi, da naročnik ne sme med postopkom spreminjati svojih pogojev, četudi to narekuje gospodarnost, postopek lahko le ustavi ali odstopi od izvedbe naročila. Prav tako praviloma ni dovoljeno nikakršno spreminjanje pravic in obveznosti strank po sklenitvi pogodbe, niti ob soglasju obeh strank ne.

Opisani »slabosti« javnonaročniškega razmerja sta poglavitna razloga, zakaj se naročniki radi odločijo posel podrediti pravilom o koncesiji, tudi kadar to ni ustrezno.

Napačna določitev pravne narave, ki ji sledi oddaja posla mimo pravil o javnem naročanju, je huda kršitev, katere posledica je lahko tudi ničnost pogodbe (primer: če se postopek opravi brez javne objave na portalu javnih naročil<sup>135</sup>). O kršitvah oziroma zahtevku, da posamezen posel ni koncesija, ampak je javno naročilo oziroma javnonaročniško partnerstvo, do sklenitve pogodbe med javnim in zasebnim partnerjem odloča Državna revizijska komisija, po sklenitvi odloča o tem sodišče.<sup>136</sup>

## Praksa Sodišča EU

O vseh zgoraj teoretično predelanih vprašanjih glede razmejitev med javnonaročniškimi in koncesijskimi razmerji obstaja tudi obsežna praksa Sodišča EU, ki predstavlja pomemben vir razumevanja nekaterih pojmov in norm, zato je pregled pomembnejših primerov ključen za celostno razumevanje obravnavane problematike.

---

<sup>131</sup> ZPVPJN, 14., 15. in 19. člen.

<sup>132</sup> ZPVPJN, 17. člen.

<sup>133</sup> ZPVPJN, 39. člen.

<sup>134</sup> Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13 in 90/14 – ZDU-11.

<sup>135</sup> ZPVPJN, 44. člen, 2. in 5. točka,

<sup>136</sup> ZPVPJN, 42. člen.



Eden pomembnejših primerov je C-324/98<sup>137</sup>, kjer je bil obravnavan primer pogodbe med naročnikom in izvajalcem, s katero je slednji prevzel izvedbo raznovrstnih telekomunikacijskih storitev, a v zameno za opravljanje storitev ni bilo dogovorjeno plačilo s strani naročnika, ampak mu je bila podeljena pravica, da je vzpostavljen sistem tržil sam. Sodišče je poudarilo, da so pogoji za koncesijsko razmerje oziroma poslovno tveganje na strani zasebnega partnerja podani, če je uporaba oziroma izkoriščenost pogojena s strani tretjih oseb, ki niso stranke pogodbenega razmerja. Podobno je sodišče odločilo tudi v zadevi *Lotomatica*<sup>138</sup>.

V zadevi C-206/08<sup>139</sup> je Sodišče odločilo, da kljub temu, da izvajalec ne bo dobil plačila od naročnika posla, ampak od neposrednih uporabnikov, še ne pomeni, da so izpolnjeni pogoji za koncesijo. V tem primeru je namreč šlo za prenos opravljanja javne službe oskrbe s pitno vodo za obdobje dvajsetih let za določenega izvajalca, ki bi skrbel za infrastrukturo in plačeval najemnino zanj. Plačan pa bi bil s strani neposrednih uporabnikov po ceni, pri določitvi katere ni bil povsem avtonomen. Ob tem je za prebivalce obstajala obveza priključiti se na dotično omrežje, kar je za izvajalca pomenilo zagotovljen posel, zato je Sodišče ugotovilo, da izvajalec ni prevzel ekonomskega tveganja in bi naročnik posledično moral oddati posel po pravilih o javnem naročanju.

Tudi v zadevi C-274/09<sup>140</sup> je Sodišče potrdilo, da dejstvo, da naročnik storitve ne plača neposredno izvajalcu, temveč ta pridobi pravico, da plačilo zahteva od tretjih oseb, še vedno izpolnjuje pogoj odplačnosti posla in posledično mora posel biti sklenjen po pravilih o javnem naročanju.

V zadevi C-382/05<sup>141</sup> je Sodišče pojasnilo, da pogoj o ekonomskem tveganju ni izpolnjen pri običajnih poslovnih tveganjih. Šlo je za pogodbo o oddaji komunalnih odpadkov, ki nastanejo po ločenem zbiranju. Izvajalec je za vsako tono odpadkov prejel določeno plačilo, odpadke pa je bil zavezan predelati na način, da je iz njih pridobil energijo. Ker sta bila izvajalcu zagotovljena določena minimalna letna količina odpadkov in prevzem proizvedene energije,

---

<sup>137</sup> C-324/98, *Teleaustria Verlags Gesellschaft m.b.H. proti Post & Telekom Austria*, ECLI:EU:C:2000:669.

<sup>138</sup> C-272/91, *Komisija Evropskih skupnosti proti Italiji (primer Lottomatica)*, ECLI:EU:C:1994:167.

<sup>139</sup> C-206/08, *Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha und Landkreisgemeinden (WAZV Gotha) proti Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH (primer Eurawasser)*, ECLI:EU:C:2009:540.

<sup>140</sup> C-274/09, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler proti Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau*, ECLI:EU:C:2011:130.

<sup>141</sup> C-382/05, *Komisija Evropskih skupnosti proti Italiji*, ECLI:EU:C:2007:445

je Sodišče odločilo, da je spremenljivost izvajalčevih stroškov predelave le običajno poslovno tveganje in ne ekonomsko tveganje, ki je potrebno, da se razmerje opredeli kot koncesijsko.

Iz zgoraj obravnavanih vprašanj in kratkega pregleda prakse je razvidno, da je vprašanje razlikovanja med javnonaročniškim in koncesijskim razmerjem bolj kompleksno, kot se sprva zdi po pogledu v ZJZP. Potrebno je razumeti pomen razlikovanja, razloge zanj in kakšen vpliv ima to na izpeljavo projektov v praksi.

## **PREDSTAVITEV TIPIČNIH OBLIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Magistrica Petra Ferk in Boštjan Ferk v svojem delu navajata šest najbolj tipičnih oblik, ki se primerjalno-pravno pojavljajo na področju javno zasebnih partnerstev.<sup>142</sup>

### **Klasična pogodba o izvajanju storitev**

Praviloma gre za posle, ki so sklenjeni na podlagi postopka oddaje javnega naročila storitev. Predmet javnega naročila so storitve, ki jih javni sektor potrebuje za normalno delovanje in opravljanje svoje temeljne dejavnosti (storitev varovanja, vzdrževanje, čiščenja,...) ali storitve za katere javni sektor ni usposobljen in jih sam ne more učinkovito izvajati, ker nima zadostnih oziroma primernih kadrov (pravne storitve, storitve na področju računalništva,...). Običajno se takšne storitve oddajo za krajše obdobje od šestih mesecev do dveh let ali pa je časovna veljavnost vezana na izvedbo konkretnega projekta.

Zaradi narave storitev obstaja na trgu veliko ponudbe in s tem konkurence, kar pomeni, da je za javni sektor običajno bolj smotno, da za izvajanje storitev najame zunanje strokovnjake, kot da izvedbo zagotovi z zaposlitvijo strokovnjakov, torej z lastnim kadrom, saj to velikokrat predstavlja višje stroške in slabši učinek.

### **Pogodba o upravljanju**

Namen te vrste partnerstva je, da zasebni partner uspešne modele upravljanja, ki jih uporablja v zasebnem sektorju, prenese v javni sektor in tako zagotovi dolgoročno učinkovitejše upravljanje infrastrukture. Javni sektor s pogodbo o upravljanju prenese na zasebnega partnerja tako odgovornost upravljanja, kot tudi obratovanja in vzdrževanja infrastrukture v javni lasti. Pogodbeno razmerje običajno traja srednjeročno obdobje treh do petih let. V času trajanja pogodbenega razmerja javni sektor še vedno nosi stroške vzdrževanja in obratovanja,

---

<sup>142</sup> Mag. Petra Ferk in Boštjan Ferk, nav. delo, str. 253-262.

načini financiranja pa so lahko različni. Bodisi se stranki dogovorita za financiranje na podlagi fiksnega zneska plačila (kar je precej podobno javnemu naročilu storitev, le da izvajalec izvajanje storitev zagotovi s pomočjo javne infrastrukture), bodisi določita objektivne kazalnike uspešnosti, ki so nato podlaga za plačilo opravljenega dela. V drugem primeru zasebni partner prevzame višjo stopnjo tveganja, saj je njegovo plačilo povsem odvisno od uspešnosti njegovega upravljanja.

Izbira načina financiranja je opravljena na podlagi predmeta upravljanja, saj mora javni partner predlagati tak način, ki bo motiviral zasebnega partnerja k čim bolj učinkovitemu in racionalnemu upravljanju in hkrati zagotovil, da zasebni partner tudi prevzame del tveganja, ki izhaja iz upravljanja.

Uporaba pogodbe o upravljanju je neprimerna v primerih, ko se javni partner odloči občutneje vložiti v javno infrastrukturo, saj v tej obliki javnega partnerstva zasebni partner ne prevzame nobenega tveganja investicije oziroma njenega financiranja, zato je bolj smotrna izbira kakšne druge oblike, ki zasebnemu partnerju nalaga tudi del tega tveganja.

## **Najemne pogodbe**

Pri najemni pogodbi je javni partner najemodajalec, zasebni partner pa najemnik. Zasebni partner v tem razmerju, na podlagi koncesijske pogodbe, v celoti prevzame dolžnost izvajanja javne službe, pri čemer za opravljanje javne službe uporablja predmet najema – javno infrastrukturo. Vse tveganje izvajanja javne službe nosi zasebni partner.

Najemne pogodbe so dolgoročneje od pogodb o upravljanju in so običajno sklenjene za obdobje desetih do petnajstih let. V tem času se večje investicije v javno infrastrukturo, ki je predmet najema, še vedno financirajo iz javnih sredstev, zasebni partner pa prevzame dolžnost rednega vzdrževanja.

Zasebni in javni partner z najemno pogodbo zasledujeta različne cilje. Javni partner si predvsem želi zagotoviti kakovostno zagotavljanje javne službe za čas trajanja pogodbe in redno vzdrževanje infrastrukture, zasebni partnerji pa želijo predvsem povečati donosnost svoje dejavnosti preko vzpostavitve učinkovitega sistema pobiranja plačil od uporabnikov javne službe, racionalizacije stroškov potrebnih za opravljanje javne službe in optimizacije vzdrževanja.

## Pogodbe tipa BOT in njene izpeljanke

Ta tip pogodb se uporablja predvsem za večje infrastrukturne projekte, predmet katerih je gradnja nove infrastrukture ali obsežnejša obnova obstoječe javne infrastrukture, pri čemer se bo zgrajena ali obnovljena javna infrastruktura uporabljala za izvajanje javnih služb. Javni partner zagotovi zemljišče, zasebni partner pa je odgovoren za izvedbo in financiranje projektov.

Zaradi različnih vsebin projektov, razdelitev tveganj in različnega obdobja prenosa oziroma ne prenosa lastninske pravice, so se razvile številne izpeljanke te vrste partnerstva: BOT (build-operate-transfer), BT (build-transfer), BTO (build-transfer-operate), BOO (build-own-operate), BOR (build-operate-renewal), BRT oziroma BLT (build-rent (lease)-transfer), BLOT (build-lease-operate-transfer), BOOT (build-own-operate-transfer), ROT (rehabilitate-operate-transfer), ROO (rehabilitate-own-operate), DBOT (design-build-operate-transfer), DBTO (design-build-transfer-operate), DBOO (design-build-own-operate), DBFO (design-build-transfer-operate), DBOO (design-build-own-operate), DBFO (design-build-finance-operate), DCMF (design-build-finance-operate).

Najpomembnejše je predvsem razumevanje razlikovanja med modelom BOT in sorodnimi modeli ter modelom BOO in njegovimi sorodnimi modeli. Razlika je v trenutku prenosa lastninske pravice. Pri modeli BOT in sorodnih modelih le-ta preide na javnega partnerja, pri modelu BOO in sorodnih modelih pa ostane lastninska pravica na zgrajeni infrastrukturi v rokah zasebnega partnerja.

Trajanje pogodb tipa BOT se določi na podlagi ekonomske analize, ki pokaže v kakšnem časovnem obdobju se bo vložek zasebnega partnerja povrnil. Praviloma to traja od petnajst do trideset let.

## Koncesije storitev

Značilnost javno-zasebnega partnerstva koncesije storitev je, da koncesionar prevzame celotno poslovno tveganje rentabilnosti izvajanja javne službe. Zato dobi pravico oziroma dolžnost do upravljanja in vzdrževanja ter izvedbo osnovne investicije v infrastrukturo potrebno za opravljanje javne službe, vključno z morebitnim dodatnim investitorjem. Takšno razmerje običajno traja od dvajset do trideset let, lahko tudi dlje. Financiranje projekta se lahko zagotovi na dva načina: neposredno s plačili koncedenta ali neposredno s plačili

uporabnikov javne službe. Zato se koncesionarja praviloma izbira na podlagi najnižje tarife, ki jo bo zaračunal za opravljanje javne službe.

Koncesije storitev so učinkovito orodje javno-zasebnega partnerstva pri velikih infrastrukturnih investicijah, ki vključujejo tudi stalen in dokaj visok strošek upravljanja in vzdrževanja zgrajene infrastrukture, kar zahteva od koncesionarja, da učinkovito vodi, ne samo začetno investicijo v osnovno infrastrukturo, ampak tudi optimizira upravljanje ves čas trajanja koncesijskega razmerja.

Zaradi relativne dolgotrajnosti razmerja in avtonomije zasebnega partnerja, je pomemben element razmerja tudi vzpostavitev učinkovitega mehanizma nadzora, s katerim koncedent nadzira kakovost izvajanja javne službe.

### **Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner**

Gre za statusne oblike javno-zasebnega partnerstva, ki so podrobneje razdelane zgoraj in se njihova ureditev v veliki meri ujema z ureditvami v drugih pravnih sistemih.

## 5. PORAZDELITEV TVEGANJ MED POGODBENIMA PARTNERJEMA

### TVEGANJE KOT RAZMEJITVENI ELEMENT MED JAVNIM NAROČILOM IN KONCESIJO

Tveganja izhajajo iz negotovosti in jih običajno razumemo kot dejavnike, ki imajo negativen učinek na napredovanje projekta ter doseganje projektnega cilja. Delitev tveganj med partnerjema lahko odločilno vpliva na (ne)uspeh posameznega javno-zasebnega partnerstva, zato bi moralo biti pri vsakem javno-zasebnem partnerstvu v Sloveniji aktualno vprašanje, kakšna je optimalna oziroma učinkovita delitev tveganj. Uspešna delitev je pri tem neločljivo povezana s predhodno identifikacijo tveganj in kasnejšim obvladovanjem tveganj.<sup>143</sup> Tveganje za neuspeh projekta pa ne izhaja le iz njegove tehnične in ekonomske kompleksnosti, temveč tudi iz pravne kompleksnosti.<sup>144</sup>

Bistveno za ločitev javnih naročil in koncesij je vprašanje prenosa oziroma nosilca tveganja:

- če nosi tveganje v zvezi s povračilom investicije pretežno izvajalec, gre za koncesijo,
- če pa je tveganje pretežno na javni oblasti (državi ali lokalni skupnosti), pa gre za javno naročilo.

Pri tem ZJZP v 27. in 28. členu določa dva posebna primera:

- V dvomu, ko torej iz okoliščin primera ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja, se razmerje šteje za javnonaročniško razmerja. V dvomu se torej uporabijo strožja pravila, t.j. pravila javnega naročanja. Ta obveznost pa je šele skrajna možnost, ko razporeditve tveganja ni mogoče ugotoviti oziroma jasno vnaprej analizirati.
- Če nosi javni partner večino ali celotno gospodarsko tveganje izvajanja javno-zasebnega partnerstva, se partnerstvo, ne glede na poimenovanje ali določbe posebnega zakona, ne šteje za koncesijsko, temveč javnonaročniško. V tem primeru se namesto določb o javnem razpisu, neposredni podelitve in pravnem oziroma/ter sodnem varstvu v postopku podelitve koncesije za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pravnega varstva uporabljajo predpisi o javnih naročilih.

---

<sup>143</sup> A. Ferčič, Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema, str. 15.

<sup>144</sup> A. Ferčič, Pomen pravil o državnih pomočeh za javno-zasebna partnerstva, str. 25.

Na primeru to pomeni naslednje: po Zakonu o javnih cestah<sup>145</sup> je vzdrževanje cest javna služba, za katero se podeli koncesija. V 1. občini plačuje občina nek pavšal, tveganje je torej pri koncesionarju. V 2. občini pa ta plačuje dejansko izvedena dela, torej ni tveganja naročnika. V prvem primeru se uporabljajo pravila koncesij, v drugem primeru pa javnih naročil, čeprav je razmerje v obeh primerih zakonsko poimenovano kot koncesijsko.<sup>146</sup>

Razmejitev med pojmom javnega naročila in koncesije je pomembna predvsem zaradi odgovora na vprašanje, kako, če sploh, izvesti postopek javnega razpisa, s katerim se izbere ponudnika oziroma koncesionarja.<sup>147</sup> Zakon določa tudi ravnanje, ko se gospodarska tveganja med postopkom nastajanja partnerstva (odločilno) spremenijo. Gre za spremembe poslovnih tveganj, tj. tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganj razpoložljivosti. Če se med postopkom izbora koncesionarja ugotovi, da zaradi razporeditve poslovnih tveganj med javnim in zasebnim partnerjem razmerje nima narave koncesijskega, temveč javno-naročniškega partnerstva, mora javni partner postopek izbire nadaljevati po pravilih o javno-naročniškem partnerstvu, še pred tem pa ponoviti vsa dejanja v postopku, ki se zaradi spremembe narave razmerja javno-zasebnega partnerstva razlikujejo (na primer vsebina objave koncesije gradenj in javnega naročila gradnje). Če zaradi bistvene razlike dejanj ni mogoče ponoviti, je treba s postopkom začeti znova.

Za razmejitev je relevantna predvsem odplačna narava s strani zasebnega partnerja. Pri poslovnem tveganju je treba upoštevati, da zasebni partner želi pridobiti posel, ker pričakuje določene ekonomske koristi, ki se odražajo v različnih oblikah. Poslovno tveganje kot razlikovalni znak pomeni, da zasebni partner sicer pridobi posel zaradi pridobitnih namenov oziroma ekonomskih koristi, toda pri koncesijskem razmerju se javni partner ne zaveže k plačilu gradnje objekta oziroma plačilu izvedbe storitve, temveč zasebnemu partnerju le podeli pravico do ekonomske uporabe objekta oziroma storitve. Zasebni partner tako pridobi upravičenje za izvajanje določene dejavnosti ali zgolj posla. Zasebni partner lahko do neke mere predvidi kolikšna sredstva potrebuje za izgradnjo potrebne infrastrukture ali za upravljanje te infrastrukture. Ampak ob sklenitvi javno-zasebnega partnerstva nima zagotovila o plačilu oziroma povračilu za svoj vložek in zato nosi poslovno tveganje. Plačilo je namreč odvisno od dejanskega koriščenja objektov in storitev. Če uporabnikov ne bo

---

<sup>145</sup> Uradni list RS, št. 33/06.

<sup>146</sup> A. Mužina, Uvodna predstavitev, v: ZJZP s pojasnili, str.38.

<sup>147</sup> B. Ferk, Razvoj in novosti na področju javno-zasebnega partnerstva, str. 21.

dovolj, ne bo dobil povrnjenega vložka oziroma če jih bo dovolj, bo dobil poleg povrnjenih vloženi sredstev še dobiček.<sup>148</sup>

Pri javnem naročilu tako naročnik storitve plača neposredno ponudniku storitve, bistvo koncesije pa je, da plačilo obsega pravico izkoriščanja storitve oziroma to pravico skupaj s plačilom. Dejstvo, da prejme ponudnik plačilo od tretjih oseb (zlasti uporabnikov storitve), je ob upoštevanju tega merila ena od možnih oblik izvrševanja ponudniku priznane pravice izkoriščanja storitve. Iz pravice izkoriščanja ponudnik načeloma prevzame tveganja, povezana z opravljanjem storitve.<sup>149</sup> Vendar med predpostavkami za koncesije ni pogoja, da so uporabniki koncesionarjevih storitev nujno tudi dejanski plačniki. Plačnik njegovih storitev je lahko tudi javna oblast, ki je koncesijo podelila. Subjekt plačila za definiranje pojma ni relevanten, pod pogojem, da je plačilo odvisno od izkoriščanja objekta:

- npr. koncendent plača določen znesek za vsak avtomobil, ki vozi po avtocesti, ki jo zgradi in upravlja koncesionar (tj. *shadow tolling* ali skrito cestninjenje);
- čeprav pa so recimo uporabniki tudi plačniki, pa še vedno ne gre za koncesijo, temveč javno naročilo, če koncendent še vedno nosi poslovno tveganje kot garant v primeru izpada pričakovanega dohodka.

Kadar javni partner plačuje storitev zasebnega partnerja glede na obseg njegove storitve, še vedno obstaja določeno poslovno tveganje zasebnega partnerja. Ta običajno prevzema tveganje, da bo imel z izvajanjem storitve višje stroške, kot jih pokriva v pogodbi fiskirana cena storitve. Če koncesionar plačila ne prejema v odvisnosti opravljanja dejavnosti oziroma nakupa storitev, potem ni mogoče govoriti o pravici izkoriščanja objekta.<sup>150</sup>

Ko dogovorjeni način plačila izhaja iz pravice ponudnika, da izrablja svojo storitev, ta način plačila pomeni, da ponudnik prevzame tveganje, povezano z opravljanjem zadevnih storitev. Če naročnik še naprej nosi tveganje v celoti in ponudnika ne izpostavlja tveganjem na trgu, je treba zaradi varstva preglednosti in konkurence pri dodelitvi opravljanja službe uporabljati postopek oddaje javnega naročila. Pri tem ni potrebno, da bi bilo preneseno tveganje veliko oziroma da bi se zahteval prenos pretežnega dela tveganj na zasebnega partnerja. Nekatere

---

<sup>148</sup> V. Kranjc, Razmejitev med koncesijskimi in javnonaročniškimi razmerji, str. 1182.

<sup>149</sup> P. Ferk, B. Ferk, Prenos tveganj, str.24.

<sup>150</sup> A. Mužina, Uvodna predstavitev, v: ZJZP s pojasnili, str.12.



sektorje (zlasti tiste v javnem interesu, npr. oskrba z vodo, odvajanje odpadnih voda) urejajo predpisi, katerih učinek je lahko omejevanje nastajajočih ekonomskih tveganj.<sup>151</sup>

Odločilen dejavnik razlikovanja torej ni subjekt plačila, temveč kdo nosi poslovno tveganje (economic risks) obratovanja objekta. Če javni sektor vloži sredstva, je ne glede na njihovo višino zanje odgovoren in nosi tveganje njihove učinkovitosti. Le če zasebni sektor v celoti financira projekt, je javni sektor razbremenjen tveganja.<sup>152</sup> Način financiranja projekta torej sicer ni temeljni element razlikovanja, kljub temu pa financiranje projekta deloma s strani zasebnega sektorja, včasih preko kompleksnih dogovorov med različnimi udeleženci, predstavlja bistveno značilnost javno-zasebnega partnerstva. Dopustno je, da se javni viri (tudi precej izdatni) dodajo zasebnim.<sup>153</sup>

## VRSTE TVEGANJA

Pred delitvijo tveganj med pogodbeno partnerja je potrebna predhodna identifikacija tveganj. Za vsako državo, vsak sektor in tudi za vsak model javno-zasebnega partnerstva so značilna posebna tveganja. Na najbolj elementarni ravni pa je mogoče tveganja v zvezi z javno-zasebnim partnerstvom deliti na<sup>154</sup>:

- splošna (neprojektna, državna) tveganja in
- posebna (projektna) tveganja.

Splošna tveganja ne izvirajo neposredno iz projekta, ampak sodijo v sfero države oziroma javnega partnerja, zasebni sektor nanje načeloma nima vpliva, zato jih mora načeloma prevzeti država. Po vsebini jih lahko razvrstimo v dve skupini, in sicer na:

- politična tveganja - do katerih prihaja zaradi političnih odločitev različnih organov države, v kateri se izvaja projekt, ali pa zaradi določenih pogojev, ki so specifični za državo
  - o npr. uvozno-izvozne omejitve,
  - o nacionalizacija,

---

<sup>151</sup> B. Ferk, Razvoj in novosti na področju javno-zasebnega partnerstva, str. 21.

<sup>152</sup> A. Mužina, Uvodna predstavitev, v: ZJZP s pojasnili, str.12.

<sup>153</sup> Prav tam, str.13.

<sup>154</sup> A. Ferčič, Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema, str. 15.

- o neutemeljena zavrnitev ali zamude pri izdajanju ali podaljšanju dovoljenj ali drugih potrebnih dokumentov (tveganje država lahko prevzame npr. s finančnimi kompenzacijami ali s podaljšanjem koncesijskega obdobja),
- o sprememba zakonodaje ali fiskalnega sistema, zlasti dela, ki se nanaša na davke in carino ... in
- makroekonomska tveganja
  - o npr. inflacija (tveganje inflacije običajno prevzema država, tako da v pogodbo o prodaji izdelka državi vgradi klavzulo o povečevanju cene izdelka v skladu z inflacijsko stopnjo),
  - o sprememba menjalnega tečaja,
  - o sprememba obrestne mere ...

Posebna tveganja pa izvirajo neposredno iz projekta, zato imata nanje načeloma določen vpliv tako javni kot zasebni sektor, pri čemer gre za številna in raznolika tveganja.

Ključni opredelilni element pojma koncesije je pravica koncesionarja do uporabe gradenj, ki so predmet koncesije, oziroma pravica do izvajanja storitev. Pri tem pojem ekonomskega tveganja lahko vključuje:

- tveganje, povezano z uporabo gradnje ali povpraševanjem po zagotavljanju storitve,
- tveganje v zvezi z razpoložljivostjo infrastrukture, ki jo zagotavlja koncesionar ali se uporablja za zagotavljanje storitev uporabnikom.<sup>155</sup>

Javno-zasebno partnerstvo je v praksi razvito zlasti na področju infrastrukture, ki zajema gradnjo in upravljanje infrastrukturnega objekta. Na tem področju je tveganja mogoče razvrstiti na<sup>156</sup>:

- tveganja v zvezi s pripravo projekta
  - o npr. neuspeli javni razpis oziroma neuspešno konkuriranje na javnem razpisu,
  - o neuspešna pogajanja za sklenitev koncesijske pogodbe,
- tveganja v zvezi z gradnjo infrastrukturnega objekta (tveganje obstoji tako v primeru koncesij kot v primeru javnih naročil):
  - o npr. dodatni, nepredvideni oziroma nepredvidljivi stroški
  - o zamuda zaradi dodatnih del
  - o objekt zgrajen nepravčasno ali pa sploh ne,

<sup>155</sup> B. Ferik, Razvoj in novosti na področju javno-zasebnega partnerstva, str. 22.

<sup>156</sup> A. Ferčič, Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema, str. 15.

- tveganja v zvezi z upravljanjem infrastrukturnega objekta, ki onemogočajo, da objekt posluje učinkovito oziroma v skladu s predvidenimi zmogljivostmi (v primeru koncesij kumuliran z zgornjim tveganjem):
  - o npr. tehnične težave na objektu,
  - o bistvena sprememba povpraševanja,
  - o tveganja dobave, v količini in kvaliteti, ki je potrebna za normalno poslovanje.

EIC (European International Contractors) deli tveganja javno-zasebnega partnerstva na<sup>157</sup>:

- javna tveganja (politična, regulativna, administrativna, zakonodajna, reševanje sporov)
- ekonomska in finančna tveganja (spremembe obrestne mere, makroekonomski dejavniki itd.),
- tehnična tveganja (zasnova, konstrukcija, geološke razmere, časovni plan),
- tveganja povpraševanja (izkoriščanje kapacitet),
- tveganja v zvezi s prihodki,
- pravna tveganja,
- okoljska tveganja,
- tveganja višje sile (projekt lahko utрпи poškodbe ali uničenje z dogodki, ki so zunaj človeškega nadzora, npr. poplave, potresi in druge naravne nesreče).

## **DELITEV TVEGANJ MED POGODBENIMA PARTNERJEMA**

Po identifikaciji tveganj v vsakem konkretnem primeru oziroma načrtovanem projektu je treba tveganja v skladu z javnim interesom kar najustrezneje porazdeliti med pogodbeni partnerja. Zaenkrat ne obstaja neka univerzalna formula za delitev posameznih tveganj, porazdelitev je treba opraviti glede na značilnosti posameznega projekta in sposobnosti ugotavljanja, nadzorovanja in upravljanja tveganj posameznih partnerjev. Tveganje, ki ga sicer nosi javni partner, se torej v primeru javno-zasebnega partnerstva porazdeli med oba partnerja. Sama opredelitev razmerja kot javno-zasebnega partnerstva torej ne pomeni nujno, da zasebni partner prevzame nase večinski delež tveganja, še manj pa vsa tveganja.

Javni partner mora pri tem paziti, da ne izsili prevzema vseh večjih tveganj s strani zasebnega partnerja, saj lahko v tem primeru računa na »učinek bumeranga«. Višji stroški zasebnega partnerja namreč povzročijo višjo ceno njegovih storitev, včasih pa tudi njegovo finančno

---

<sup>157</sup> EIC White Book on BOT/PPP, str. 20.

nesposobnost in posledično nesposobnost stabilno in kakovostno izvajati zaupane mu naloge. Kar največji prenos tveganj na zasebnega partnerja tako ni vedno v javnem interesu in ni nujno znak pogajalske uspešnosti, kajti v vsakem partnerstvu težave enega partnerja vsaj posredno bremenijo tudi drugega partnerja.<sup>158</sup>

ZJZP določa, da lahko javni partner v skladu s predpisi zagotavlja spodbude, ki naj omogočijo, da se določeno vlaganje v javni projekt izvede kot javno-zasebno partnerstvo. Morebitne spodbude mora kasneje upoštevati pri oceni razporeditve poslovnega tveganja. Zaradi zagotovljene spodbude lahko na primer določeno koncesijsko razmerje namreč pridobi naravo javnonaročniškega partnerstva ali celo klasičnega javnega naročila.<sup>159</sup>

15. člen ZJZP kot eno izmed temeljnih načel določa načelo uravnoveženosti. Projekt mora v vseh fazah zagotoviti uravnoveženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega interesa. Zagotavljanje javnega interesa (zagotavljanje javnih dobrin ali storitev) je v pristojnosti javnega partnerja, oba partnerja pa zagotavljata interes uporabnikov, zasebnega partnerja (zlasti zagotavljanje dobička) in vseh drugih udeležencev.

Zato je res pomembno, da tveganja praviloma nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. Tako politična tveganja (kot obliko splošnih tveganj) nosi javni partner, tehnična tveganja (tveganja, specifična za primer) pa zasebni partner.<sup>160</sup> V vsakem primeru pa mora izvajalec javno-zasebnega partnerstva, ne glede na naravo razmerja javno-zasebnega partnerstva, nositi vsaj del poslovnega tveganja.

Tretji odstavek 15. člena vsebuje razmejitev med klasičnim javnim naročanjem in javno-zasebnim partnerstvom. Če izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne nosi niti dela poslovnega tveganja, razmerje, ne glede na poimenovanje oziroma ureditev posebnega zakona, ni javno-zasebno partnerstvo po ZJZP. V tem primeru razmerja že pojmovno ni mogoče obravnavati kot partnerstva. Primer predstavljajo nekatere javne službe vzdrževanja javnih cest po Zakonu o javnih cestah. Izvajalec te javne službe je sicer po zakonu koncesionar, vendar praviloma ne nosi nobenega poslovnega tveganja, v smislu tveganja v zvezi z obsegom povpraševanja.<sup>161</sup>

Učinkovita delitev tveganj naj se določi na podlagi načela ekonomičnosti kot temelja in načela pravičnosti kot njegovega korektiva. V okviru načela ekonomičnosti vsak partner

---

<sup>158</sup> A. Ferčič, Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema (2005), str. 16.

<sup>159</sup> A. Mužina, Uvodna predstavitev, v: ZJZP s pojasnili, str.28.

<sup>160</sup> Prav tam, str.32.

<sup>161</sup> A. Mužina, Uvodna predstavitev, v: ZJZP s pojasnili, str.33.

prevzame tveganja, ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje, tj. z nižjimi stroški kot partner. Pravičnost pa pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo iz njegove sfere in torej nanje odločilno vpliva, hkrati pa naj se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo.<sup>162</sup> V skladu z mednarodno prakso naj bi tako javni partner prevzel zlasti politična in tržna (ta si lahko deli z zasebnim partnerjem), zasebni sektor pa izvedbena, obratovalna in finančna tveganja.

---

<sup>162</sup> A. Ferčič, Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema, str. 16.

## 6. POSTOPEK SKLENITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva je zelo dolgotrajen in zapleten. Javni partner mora pri sklenitvi upoštevati več zakonov, ne samo krovnega ZJZP, kar je razvidno že iz določbe 43. člena in 44. člena ZJZP. Oba člena napotujeta na uporabo ZJN-2 in ZGJS.<sup>163</sup> ZJZP je splošni predpis, ki se uporablja za postopke sklepanja javno-zasebnega partnerstva glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom niso drugače urejena.<sup>164</sup>

Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva je razdeljen v več faz:

- identifikacija projekta,
- predhodni postopek,
- sprejem akta o javno-zasebnem partnerstvu,
- izvedba javnega razpisa,
- izbira izvajalca javno-zasebnega partnerstva (zasebni partner),
- postopek pravnega varstva,
- nastanek razmerja javno-zasebnega partnerstva,
- izvajanje pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu,
- prenehanje javno-zasebnega partnerstva.<sup>165</sup>

### IDENTIFIKACIJA PROJEKTA

Ta faza postopka je namenjena odgovoru na vprašanje, ali se projekt lahko izvede v obliki javno-zasebnega partnerstva.

Med projekti se identificira tiste, ki bi jih bilo primerno izvesti v obliki javno-zasebnega partnerstva, glede na pravne, ekonomske in tehnične razloge. Treba je ugotoviti, ali gre za projekt, ki je povezan z vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture, ali je v javnem interesu in je povezan z izvajanjem javne službe. Če javnega interesa ni, potem ni izpolnjen

---

<sup>163</sup> M. Železnik, Postopek za sklenitev javno-zasebnega partnerstva, str. 83.

<sup>164</sup> Prav tam, str. 87.

<sup>165</sup> P. Ferk, B. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 265-268.

temeljni pogoj za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in se postopek sklenitve ne more začeti.<sup>166</sup>

ZJZP je v tej fazi omogočil tudi udeležbo zasebnega sektorja in sicer z institutom poziva promotorjem. Javni partner praviloma enkrat letno pozove morebitne promotorje, da podajo vloge o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva, na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta ali kjer obstaja interes za zasebno vlaganje v javne projekte.<sup>167</sup> Namen tega je v preverjanju interesa za izvedbo projektov in nadaljnjih korakov za sklenitev javno-zasebnega partnerstva.

## **IZVEDBA PREDHODNEGA POSTOPKA**

Namen tega postopka je, da se ugotovi ali je za konkretni projekt smiselno uporabiti institut javno-zasebnega partnerstva in katera oblika/model javno-zasebnega partnerstva bi bila najučinkovitejša. Javni partner sprejme odločitev o izvedbi projekta ali zaključku postopka. Na podlagi investicijskega elaborata (povzetek vsebine predhodnega postopka) se ugotovi ali so izpolnjeni ekonomski, tehnični, pravni in drugi pogoji za izvedbo projekta. Opredelijo se temeljni elementi javno-zasebnega partnerstva za določitev vsebine odločitve.

Predhodni postopek začne javni partner na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva. Vlogo o zainteresiranosti prejme javni partner od potencialnega zasebnega partnerja (promotorja), o kateri mora odločiti v štirih mesecih od prejema. Ni pa javni partner dolžan izvesti predhodnega postopka, ko prejme vlogo o zainteresiranosti, če je projekt v nasprotju z Ustavo ali zakonom, gre za dejavnost, ki je povezana z varovanjem državne, uradne ali vojaške skrivnosti, niso izpolnjeni pogoji iz 8. člena ZJZP (vrednost projekta, predmet javno-zasebnega partnerstva, javni partner) in če se dejavnost, ki je predmet predloga že izvaja. Vlagatelj vloge je v primeru izvedbe postopka sklenitve javno-zasebnega partnerstva izenačen z drugimi kandidati.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> Prav tam, str. 271-272.

<sup>167</sup> ZJZP, prvi odstavek 32. člena.

<sup>168</sup> M. Železnik, Postopek za sklenitev javno-zasebnega partnerstva, str. 94-95.

Javni partner mora za uspešno izvedbo predhodnega postopka oblikovati tudi projektno skupino in imenovati vodjo te skupine. Projektna skupina določi cilje projekta, na podlagi katerih se določijo naloge članov skupine.<sup>169</sup>

Potem, ko se ugotovi, da je institut javno-zasebnega partnerstva ekonomsko upravičen, je potrebno ugotoviti katera oblika/model javno-zasebnega partnerstva je primeren. To se izvede na podlagi primerjalne analize različnih modelov glede na konkretni projekt (npr. statusna oblika ustanovitve gospodarske družbe in koncesija gradnje). Javni partner primerja prednosti in slabosti vsakega od modelov in izbere optimalnega.<sup>170</sup>

## **SPREJEM AKTA O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU**

Po uspešno izvedenem predhodnem postopku se sprejme odločitev o javno-zasebnem partnerstvu in/ali akt o javno-zasebnem partnerstvu. Z aktom o javno-zasebnem partnerstvu je urejen predmet javno-zasebnega partnerstva, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja ter postopek izbire zasebnega partnerja.<sup>171</sup>

Akt o javno-zasebnem partnerstvu (v primeru koncesijskega partnerstva je to koncesijski akt, ki ima pravno naravo uredbe vlade ali odloka občinskega sveta) je obvezen v primeru, če izvajalec javno-zasebnega partnerstva pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zahteva izdajo koncesijskega akta ali drugega splošnega akta (zaradi varstva javnega interesa). V drugih primerih se ne zahteva sprejem akta, ampak zadošča odločitev o javno-zasebnem partnerstvu. Z odločitvijo se ugotovi javni interes za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in določi izbrana oblika javno-zasebnega partnerstva. Tako akt kot odločitev sta splošna in abstraktna pravna akta, vendar je odločitev o javno-zasebnem partnerstvu treba sprejeti v vsakem postopku javno-zasebnega partnerstva, medtem ko sprejem akta o javno-zasebnem partnerstvu ni nujen (razen v primerih, ko je obvezen).

---

<sup>169</sup> P. Ferk, B. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 275.

<sup>170</sup> Prav tam, str. 277-281.

<sup>171</sup> ZJZP, prvi odstavek 36. člena.



V tej fazi postopka se torej jasno opredeli javni interes, opredeli vsebina in predmet javno-zasebnega partnerstva, določijo temeljne pravice in obveznosti ter merila in pogoji za izbor zasebnega partnerja.<sup>172</sup>

## POSTOPEK JAVNEGA RAZPISA

Namen te faze je izbor zasebnega partnerja oziroma izvajalca javno-zasebnega partnerstva. Vključuje objavo javnega razpisa, oblikovanje razpisne dokumentacije, oblikovanje meril in pogojev ter vodenje postopka izbire.

Postopek javnega razpisa sestavlja več faz. To so imenovanje strokovne komisije za izbiro zasebnega partnerja oziroma sklenitev statusnega partnerstva, priprava razpisne dokumentacije, priprava in objava javnega razpisa (odvisno od oblike javno-zasebnega partnerstva), izvedba postopka konkurenčnega dialoga oziroma drugega postopka izbire in sprejem končnih ponudb.

Ne glede na obliko javno-zasebnega partnerstva se za izbiro izvajalca lahko uporabi postopek konkurenčnega dialoga. Postopek konkurenčnega dialoga sestavljajo tri faze. V prvi fazi javni partner objavi razpisno dokumentacijo. Kandidati na podlagi te dokumentacije pripravijo začetne prijave, ki so namenjene ugotavljanju sposobnosti kandidatov. V drugo fazo se morajo uvrstiti najmanj trije kandidati (iz objektivnih razlogov npr. premajhna konkurenca na trgu - tudi manj kot trije). V drugi fazi javni partner z njimi vodi dialog, da poiščejo možne rešitve, ki ustrezajo ciljem in potrebam. V tej fazi poteka tudi usklajevanje besedila pogodbe. Javni partner je odprt za predloge kandidatov. Zelo pomembno je, da zagotovi enakopravno obravnavanje vseh kandidatov, predvsem glede informacij, ki so pomembne za pripravo končne ponudbe. V tej fazi pride do uskladitve javnega in zasebnega interesa. V tretji fazi javni partner pripravi končno povabilo k oddaji ponudbe. Opredeli končne pogoje in merila za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe. Prispele ponudbe javni partner oceni (na podlagi cene, referenc, tehničnih in funkcionalnih prednosti) in izbere ekonomsko najugodnejšo ponudbo.<sup>173</sup>

Za javnonaročniška razmerja in statusno partnerstvo, ki ima naravo javnega naročila<sup>174</sup>, ZJZP napotuje na uporabo ZJN. Potrebno je izvesti postopek oddaje javnega naročila po enem

---

<sup>172</sup> P. Ferk, B. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 281-284.

<sup>173</sup> Prav tam, str. 285-289.

<sup>174</sup> ZJN-2, prvi odstavek 100. člena.

izmed naslednjih postopkov: odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopek s pogajanjem brez predhodne objave, postopek s pogajanjem po predhodni objavi in postopek oddaje naročila male vrednosti.<sup>175</sup> Za odprti postopek ni splošnih omejitev. Gre za postopek, pri katerem vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, ki so skladne z razpisno dokumentacijo naročnika.<sup>176</sup> Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je postopek, pri katerem naročnik najprej na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom, nato pa te povabi k oddaji ponudb.<sup>177</sup> Postopek s pogajanjem po predhodni objavi je ponavadi nadaljevanje odprtega postopka, postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali konkurenčnega dialoga, če v teh postopkih naročnik ne dobi pravilne ali sprejemljive ponudbe.<sup>178</sup> Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se uporabi, kadar naročnik v odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ne pridobi nobene ponudbe ali nobene primerne ponudbe.<sup>179</sup>

V primeru koncesijskega partnerstva ZJZP napotuje na ZGD. Koncedent (javni partner) pridobiva koncesionarje (zasebni partner) na podlagi javnega razpisa. V koncesijskem aktu se določi oblika in postopek javnega razpisa.<sup>180</sup>

## IZBIRA IZVAJALCA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Javni partner v tej fazi sprejme končne ponudbe kandidatov. Faza se začne z javnim odpiranjem ponudb, ki jo vodi strokovna komisija. Ta pregleda prispele ponudbe in preveri, če izpolnjujejo razpisne pogoje. Dopustne so dopolnitve ponudbe, vendar le v kolikor ne vplivajo na vsebino ponudbe (da bi ponudniki naknadno izkazovali izpolnjevanje pogojev). Strokovna komisija po tem pripravi poročilo, v katerem navede vrstni red vlog, ki izpolnjujejo vse razpisne zahteve.

Izda se akt o izbiri izvajalca javno-zasebnega partnerstva, ki je praviloma akt poslovanja. Če pa je predmet javno-zasebnega partnerstva koncesija za izvajanje gospodarske javne službe ali druge dejavnosti, kjer zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno predpisuje izdajo

---

<sup>175</sup> Prav tam, prvi odstavek 24. člena.

<sup>176</sup> Prav tam, 25. člen.

<sup>177</sup> Prav tam, 26. člen.

<sup>178</sup> Prav tam, prva točka prvega odstavka 28. člena.

<sup>179</sup> Prav tam, prva točka prvega odstavka 29. člena.

<sup>180</sup> ZGJS, prvi in drugi odstavek 36. člena.

upravne odločbe, je akt izbire posamični upravni akt. Na podlagi akta o izbiri se sklene pogodba o javno-zasebnem partnerstvu.<sup>181</sup>

## POSTOPEK PRAVNEGA VARSTVA

Zoper akt o izbiri oziroma neizbiri je zagotovljeno pravno varstvo. Oblika pravnega varstva je odvisna od pravne narave akta o izbiri izvajalca. Ko se za sklenitev javno-zasebnega partnerstva uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj, je pravno varstvo zagotovljeno v skladu z ZJN (pravica zahtevati obrazloženo obvestilo) in Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (zahtevki za revizijo). Če pa se ne uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj, je mogoče začeti upravni spor. V večini primerov (zaradi široke uporabe pravil o javnih naročilih v javno-zasebnem partnerstvu) bo o sporih odločala Državna revizijska komisija.<sup>182</sup>

Pravno varstvo v pritožbenem postopku ureja 61. člen ZJZP. Zoper akt o izbiri, ki ga je izdal pristojni minister, ni pritožbe. O pritožbi zoper akt o izbiri, ki ga izda drug javni partner, odloči pristojni minister (če je ustanovitelj drugega javnega partnerja država) oziroma župan (če je ustanovitelj samoupravna lokalna skupnost).<sup>183</sup>

## NASTANEK RAZMERJA

Z aktom o izbiri izvajalca javno-zasebnega partnerstva javno-zasebno partnerstvo še ni sklenjeno, ampak razmerje nastane šele s sklenitvijo pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu (koncesijske pogodbe), pod pogojem, da niso podani razlogi za ničnost pogodbe.<sup>184</sup> Nična je pogodba v primeru, ko ni sklenjena s subjektom iz akta o izbiri, sklenjena v nasprotju s pravili objave javnega razpisa, brez izvedbe postopka izbire izvajalca in ko je bil akt o izbiri pravnomočno odpravljen in je bil v postopku izbire za isto javno-zasebno partnerstvo izbran drug izvajalec.<sup>185</sup>

Ker je pogodba o javno-zasebnem partnerstvu dolgoročna in se vseh zapletov ne more vnaprej predvideti, imajo javni partnerji izjemno težko nalogo kako oblikovati vsebino pogodbe, saj

---

<sup>181</sup> P. Ferk, B. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 290.

<sup>182</sup> Prav tam, str. 291.

<sup>183</sup> ZJZP, prvi in drugi odstavek 61. člena.

<sup>184</sup> P. Ferk, B. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 292.

<sup>185</sup> ZJZP, drugi odstavek 69. člena.

morajo opredeliti vse mehanizme, s katerimi zavarujejo javni interes. Bistveni elementi pogodbe so odvisni od izbrane oblike javno-zasebnega partnerstva.

Pomembno je, da se v pogodbi opredeli začetek veljavnosti pogodbe, ki je vezan na podpis pogodbe in začetek dejavnosti, in pa prenehanje pogodbe, saj je sklenjena za določen čas. Že s podpisom pogodbe se podrobno določijo obveznosti zasebnega partnerja in vsebina projekta (projektiranja in izgradnja infrastrukture, potrebne za izvajanje javne službe). Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu pa vsebuje določbe o obliki in namenu partnerstva, razmerja v zvezi s sredstvi, ki jih vloži javni partner, način nadzora, spremembe v družbi zasebnega partnerja, razloge za odpoved, razvezo ali razdrtje pogodbe ter pravice in obveznosti pogodbenih strank v takih primerih ter določbe o izključitvi zasebnega partnerja oziroma izstopu javnega partnerja.<sup>186</sup>

## **IZVAJANJE POGODBE O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU**

V tej fazi partnerja izpolnjujeta obveznosti na dogovorjen način. Javni partner mora vsako spremembo projekta oceniti v skladu z javnim interesom. Izvajanje pogodbe je predvsem v rokah javnega partnerja preko dogovorjenega načrta nadzora. V okviru tega lahko od zasebnega partnerja zahteva poročilo, ki vsebuje predvsem podatke o izpolnjevanju obveznosti. Če se javno-zasebno partnerstvo ne izvaja po dogovoru, je treba uporabiti določene ukrepe (opozorilo, odpoved pogodbe ...).<sup>187</sup>

## **PRENEHANJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Razlogi in način prenehanja so praviloma opredeljeni že v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu.

Javno-zasebno partnerstvo lahko preneha zaradi poteka dogovorjenega časa, z izpolnitvijo vseh pogodbenih obveznosti ali z izpolnitvijo v pogodbi določenega razveznega pogoja. To so primeri rednega prenehanja. Poznamo pa še izredno prenehanje, to pa je predvsem predčasno prenehanje pogodbe.<sup>188</sup> Razlog za predčasno prenehanje pogodbe je lahko na strani javnega

---

<sup>186</sup> P. Ferk, B. Ferk, Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva, str. 293-296.

<sup>187</sup> Prav tam, str. 312-313.

<sup>188</sup> Prav tam, str. 314.

ali zasebnega partnerja, lahko pa pogodba preneha tudi zaradi višje sile, spremenjenih okoliščin, ničnosti pogodbe ali odpovedi javnega partnerja.<sup>189</sup>

Koncesijsko razmerje preneha s prenehanjem koncesijske pogodbe, z odkupom koncesije, odvzemom koncesije ali s prevzemom koncesionirane gospodarske javne službe v režijo.<sup>190</sup>

Koncesijska pogodba preneha po poteku časa, za katerega je bila sklenjena, z odpovedjo (če je bila sklenjena za nedoločen čas) in z razdrtjem.<sup>191</sup> V primeru odpovedi koncesijsko pogodbo krši koncesionar, torej koncedent (javni partner) enostransko vpliva na prenehanje koncesijske pogodbe, tako da jo odpove. Odkup koncesije pomeni, da koncesionar preneha opravljati javno službo, ki je predmet koncesije, koncedent pa prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil za namen izvajanja koncesionirane gospodarske javne službe.<sup>192</sup> Koncedent lahko odvzame koncesijo koncesionarju, če ta ne začne z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe v določenem roku in s tem enostransko vpliva na prenehanje koncesijskega razmerja, ali če je v javnem interesu, da se dejavnost preneha izvajati kot (koncesionirana) gospodarska javna služba.<sup>193</sup>

---

<sup>189</sup> Prav tam, str. 306-307.

<sup>190</sup> ZGJS, 41. člen.

<sup>191</sup> Prav tam, 42. člen.

<sup>192</sup> Prav tam, prvi odstavek 43. člena.

<sup>193</sup> Prav tam, prvi odstavek 44. člena.

## 7. STAVBNA PRAVICA NA OBJEKTIH IN NAPRAVAH, KI SO PREDMET JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

### STAVBNA PRAVICA

»Stavbna pravica je pravica imeti v lasti zgrajeno zgradbo nad ali pod tujo nepremičnino« (256. člen Stvarnopravnega zakonika)<sup>194</sup>. Stavbna pravica je izjema od načela *superficies solo cedit*, ki pomeni, da je vse, kar je trajno spojeno z nepremičnino, ali je nad ali pod njo, sestavina nepremičnine. Poleg tega stavbna pravica omogoča, da pride do različnega lastninskega položaja na zemljišču ter na objektu, zgrajenem na ali pod zemljiščem, saj ta objekt šteje kot sestavina stavbne pravice (in ne kot sestavina zemljišča) vse do prenehanja stavbne pravice, ko ponovno postane sestavina zemljišča.

Stvarnopravni zakonik (v nadaljevanju: SPZ) določa, da stavbna pravica ne sme trajati več kot devetindevetdeset let in da je prenosljiva.<sup>195</sup> Za nastanek stavbne pravice se zahteva poleg veljavnega pravnega posla, iz katerega izhaja obveznost ustanoviti stavbno pravico, še zemljiškoknjižno dovolilo in vpis v zemljiško knjigo.<sup>196</sup> V času trajanja stavbne pravice ima imetnik lahko, odvisno od vsebine dogovora, pravico uporabljati in uživati nepremičnino.<sup>197</sup>

Stavbna pravica preneha z izbrisom iz zemljiške knjige. Izbris iz zemljiške knjige se lahko zahteva po preteku časa, za katerega je bila stavbna pravica ustanovljena.<sup>198</sup> Stavbna pravica pa lahko preneha predčasno na podlagi pravnega posla ali zaradi nekaterih morebitnih kršitev s strani imetnika stavbne pravice.<sup>199</sup> S prenehanjem stavbne pravice postane zgradba sestavina nepremičnine. Lastnik nepremičnine mora imetniku stavbne pravice ob prenehanju plačati dogovorjeno nadomestilo, ki ne sme biti manjše od polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine.<sup>200</sup>

---

<sup>194</sup> Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13.

<sup>195</sup> SPZ, drugi in tretji odstavek 256. člena.

<sup>196</sup> SPZ, prvi odstavek 257. člena.

<sup>197</sup> SPZ, 259. člen.

<sup>198</sup> SPZ, 260. člen.

<sup>199</sup> SPZ, 261. in 262. člen.

<sup>200</sup> SPZ, 263. člen.

Stavbna pravica se lahko ustanovi tudi kot posebna pravica uporabe, če se s tem ne posega v splošno rabo javnega dobra.<sup>201</sup>

Kadar stavbno pravico podeljuje javnopravni subjekt, je potrebno poleg SPZ-ja upoštevati tudi določbe Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSLS) ter Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.<sup>202</sup>

## ZAKON O STVARNEM PREMOŽENJU DRŽAVE IN SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI

ZSPDSLS vsebuje prepoved zastavitve stavbne pravice, ki je bila ustanovljena brezplačno na nepremičninah, ki so v lasti države ali samoupravnih lokalnih skupnosti.<sup>203</sup> V praksi bi namreč to pomenilo, da bi imetnik pred iztekom stavbne pravice stavbno pravico zastavil, s prenehanjem stavbne pravice pa bi stavba postala last države ali samoupravne lokalne skupnosti in s tem bi nanjo prešla tudi hipoteka in obveznost izpolnitve le-te.<sup>204</sup>

Pri ustanovitvi stavbne pravice po ZSPDSLS je potrebno upoštevati tudi Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.<sup>205</sup> V njej so zapisane nekatere omejitve v zvezi s stavbno pravico. Med drugim Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, določa, da če se na nepremičninah v lasti države ali samoupravne lokalne skupnosti ustanavlja stavbna pravica in višina nadomestila v enem letu preseže 5.000 evrov, je potrebno opraviti cenitev. Iz ceniťve morata biti jasno razvidna vrednost nepremičnine pred ustanovitvijo stavbne pravice in vrednost nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, ki ga mora plačati imetnik stavbne pravice.<sup>206</sup>

---

<sup>201</sup> SPZ, 265. člen.

<sup>202</sup> M. Potočnik, JZP in njegove paralelne oblike – praktične izvedbe projektov po postopkih pisanih na kožo občinam, URL: <http://www.planetgv.si/upload/files/dnevi-obcin/Maja-Potocnik.pdf>.

<sup>203</sup> ZSPDSLS, 31. člen.

<sup>204</sup> N. S., Ćirić, Stavbna pravica v poslovni praksi, str. 38.

<sup>205</sup> Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti - Uredba, ULRS, št. 34/2011, 42/2012, 24/2013.

<sup>206</sup> 18. člen Uredbe.

## STAVBNA PRAVICA NA OBJEKTIH IN NAPRAVAH, KI SO PREDMET JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Stavbno pravico na objektih in napravah, ki so predmet javno-zasebnega partnerstva, ureja tudi ZJZP, in sicer v svojem 73. členu, v 8. poglavju, ki opredeljuje izvajanje javno-zasebnega partnerstva. Na objektih in napravah, ki so predmet javno-zasebnega partnerstva, je, če s posebnim zakonom ni določeno drugače, mogoče ustanoviti stavbno ali pridobiti drugo stvarnopravno oziroma obligacijsko pravico. Ne glede na zakon, ki ureja stvarnopravna razmerja, je lahko trajanje stavbne pravice omejeno s prenehanjem razmerja javno-zasebnega partnerstva kot razveznim pogojem. Višina nadomestila ob prenehanju razmerja javno-zasebnega partnerstva se uredi s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu, pri čemer se ne uporabljajo pravila zakona, ki ureja stvarnopravna razmerja, o posledicah prenehanja stavbne pravice.<sup>207</sup>

ZJZP predpisuje izvedbo postopka za posebno obliko koncesijskega javno-zasebnega partnerstva. Šele po njegovi izvedbi je mogoče skleniti pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice. To pogodbo se ustanovi z metodo neposredne pogodbe.<sup>208</sup>

Stavbna pravica traja največ devetindevetdeset let. Javno-zasebno partnerstvo pa ponavadi ne traja tako dolgo, zato prenehanje javno-zasebnega partnerstva povzroči avtomatično in zakonsko prenehanje stavbne pravice. V tem delu tako ZJZP derogira SPZ, saj se lahko po drugem odstavku 73. člena ZJZP trajanje stavbne pravice omeji s prenehanjem razmerja javno-zasebnega partnerstva.<sup>209</sup> SPZ pa pri prenehanju stavbne pravice ne pozna prenehanja zaradi prenehanja javno-zasebnega partnerstva.

Stavbno pravico se podeli investitorju, osebi zasebnega prava. Občine morajo podelitev stavbne pravice opredeliti v letnem načrtu razpolaganja s stvarnim premoženjem ter v posamičnem programu ravnanja s stvarnim premoženjem. Namera o ustanovitvi stavbne pravice se objavi na enotnem spletnem portalu najmanj petnajst dni pred sklenitvijo

---

<sup>207</sup> <[http://www.durs.gov.si/si/davki\\_predpisi\\_in\\_pojasnila/arhiv\\_pojasnil\\_ddv\\_od\\_1\\_1\\_2007\\_do\\_31\\_12\\_2009/dobava\\_bлага/javno\\_zasebno\\_partnerstvo\\_in\\_stavbna\\_pravica\\_ter\\_ddv/](http://www.durs.gov.si/si/davki_predpisi_in_pojasnila/arhiv_pojasnil_ddv_od_1_1_2007_do_31_12_2009/dobava_bлага/javno_zasebno_partnerstvo_in_stavbna_pravica_ter_ddv/)>

<sup>208</sup> N. S. Čirič, Stavbna pravica v poslovni praksi, str. 40.

<sup>209</sup> N. S. Čirič, Stavbna pravica v poslovni praksi, str. 41.



neposredne pogodbe. Če je za posamezen pravni posel zainteresiranih več ponudnikov, se pred sklenitvijo pogodbe izvede postopek pogajanj.<sup>210</sup>

Projekti, ki jih občina lahko izpelje s pomočjo podelitve stavbne pravice, so predvsem pri gradnji infrastrukture na ali pod zemljiščem v lasti občine. Opisana alternativa je tako uporabna na primer v primerih gradnje garažnih hiš, športnih parkov, podzemne infrastrukture, upravnih centrov in podobnih projektov.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> M. Potočnik, JZP in njegove paralelne oblike – praktične izvedbe projektov po postopkih pisanih na kožo občinam, URL: <http://www.planetgv.si/upload/files/dnevi-obcin/Maja-Potocnik.pdf>.

<sup>211</sup> M. Potočnik, JZP in njegove paralelne oblike – praktične izvedbe projektov po postopkih pisanih na kožo občinam, URL: <http://www.planetgv.si/upload/files/dnevi-obcin/Maja-Potocnik.pdf>.

## 8. EKONOMSKI VIDIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

V poglavju »Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva« smo opredelili faze postopka, ki so pri vseh oblikah javno-zasebnega partnerstva enake. Te faze so zakonsko določene v ZJZP: predhodni postopek, akt o javno-zasebnem partnerstvu, postopek javnega razpisa in izbira izvajalca javno-zasebnega partnerstva.

Prvo fazo, torej predhodni postopek, glede na določbe ZJZP začne javni partner pred sprejemom odločitve o javno-zasebnem partnerstvu. Na podlagi predhodnega postopka se sprejme odločitve o izvedbi projekta javno-zasebnega partnerstva. Osnova za odločanje v tej fazi je investicijski elaborat, na podlagi katerega se ugotavlja, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja javno-zasebnega partnerstva. V tej fazi se opredelijo tudi temeljni elementi javno-zasebnega partnerstva za določitev vsebine odločitve ali akta o javno-zasebnem partnerstvu, ki predstavlja drugo fazo postopka sklenitve javno-zasebnega partnerstva.<sup>212</sup>

V kolikor projekt ni investicijski, se namesto investicijskega elaborata uporabi ustrezen drug dokument z enako funkcijo.<sup>213</sup>

Oceno ekonomske izvedljivosti projekta ali programa opravi javni partner. Vsebino ocene o upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva pa podrobneje ureja podzakonski predpis, in sicer Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva (Pravilnik).<sup>214</sup>

Glede na Pravilnik dokumentacijo pripravi tako javni partner kot zainteresirana oseba, torej zasebni partner. Javni partner dokumentacijo pripravi v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06).<sup>215</sup> Zainteresirana oseba pa mora pripraviti dokumentacijo z vsemi elementi, ki jih vsebuje dokumentacija, ki jo pripravi javni partner. Dokumentacija zainteresirane osebe mora vsebovati elemente, ki jih vsebuje dokumentacija, ki jo pripravi javni partner, predvsem pa: idejne rešitve za doseg razpisanih ciljev in tehnične specifikacije, analizo razvojnih

---

<sup>212</sup> ZJZP, Uradni list RS, št. 127/06.

<sup>213</sup> Prav tam.

<sup>214</sup> Uradni list RS, št. 32/07.

<sup>215</sup> Uradni list RS, št. 60/06.

možnosti in sposobnosti investitorja, prikaz ocenjene vrednosti investicije ter predvidene finančne konstrukcije, iz katere bodo razvidna tveganja, ki bi jih zainteresirana oseba prevzela z oceno vrednosti posameznega prevzetega tveganja, ekonomsko oceno projekta, časovni načrt izvedbe, oceno prihodkov in stroškov v času življenjske dobe projekta.<sup>216</sup>

Javni partner nato primerja predložene podatke in pripravi oceno upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva.<sup>217</sup>

Projekti se ocenjujejo na podlagi naslednjih kriterijev: življenjske dobe projekta, neto sedanje vrednosti, interne stopnje donosnosti, rezultatov in ciljev investicije, izvedene na tradicionalni način ali po modelu javno-zasebnega partnerstva (tako imenovana *value for money*), stroškov in koristi, vloženih sredstev v projekt (tako imenovana *cost benefit* analiza).<sup>218</sup>

Kadar je projekt sofinanciran iz namenskih sredstev Evropske unije in v financiranje projekta ni vključenih zasebnih sredstev, ocena upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva ni potrebna.<sup>219</sup>

## EKONOMSKI KAZALCI PRESOJANJA UČINKOVITOSTI PROJEKTA

Metode ocenjevanja oz. vrednotenja investicijskih projektov v osnovi ločimo na statične metode in dinamične metode. Obe vrsti metod uporabljata številne ekonomske kazalce presojanja učinkovitosti projektov javno-zasebnih partnerstev, ki jih bomo opisali v nadaljevanju. Pred tem pa naj še omenimo t.i. investicijsko načrtovanje (angl. *capital budgeting*), ki je proces analiziranja investicijskih projektov, ki vodi do odločitve o tem, katere projekte izvesti in katerih ne, in ga povzemamo po prof. dr. Metki Tekavčič (2012).<sup>220</sup>

Investicijsko načrtovanje nam pomaga k odločitvam, da izvedemo le tiste projekte, ki omogočajo doseganje pravih ciljev, ki pa imajo tudi dolgoročne realne in finančne posledice. Pri tem ločimo dve vrsti realnih investicij, ki so posledica analize projektov, in sicer:

---

<sup>216</sup> Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 32/07)

<sup>217</sup> Prav tam.

<sup>218</sup> Prav tam.

<sup>219</sup> Prav tam.

<sup>220</sup> M. Tekavčič, nav. delo (2012).

- finančne investicije, ki so vezane na ponudbo trgov vrednostih papirjev in niso projekti javno-zasebnih partnerstev, in
- investicijske projekte, vezane na realne investicije, ki so lahko pripoznani s strani podjetja tudi v obliki projektov javno-zasebnih partnerstev.

Pri investicijskem načrtovanju ocenjujemo denarne tokove, saj s tem spremljamo in načrtujemo likvidnost projekta. Za ta namen se morajo podatki in informacije zbirati iz različnih oddelkov podjetja, vse napovedi in ocene morajo biti izdelane na podlagi enakih ekonomskih predpostavk, ocene pa morajo biti objektivne in nepristranske.

Prvi način ocenjevanja denarnih tokov je upoštevanje samo dodatnega oz. prirastnega denarnega toka, ki je denarni tok kot posledica izvedbe investicijskega projekta. Pri tem v oceno denarnega toka ne vključujemo nepovratnih oz. potopljenih stroškov (angl. *sunk cost*), ki so stroški, nastali v preteklosti in jih ne moremo povrniti. Za hiter vpogled porabljenih denarnih sredstev lahko uporabimo poenostavljeno formulo, pri kateri seštejemo dobiček po davku in amortizacijo. Daljše in natančnejše formule za ocenjevanje denarnih tokov, pri čemer EBIT pomeni poslovni izid pred obrestmi in davki,  $t$  pa število let, so:

1. Denarni tok = dobiček iz poslovanja po davku + amortizacija – sprememba osnovnih sredstev – sprememba obratnega kapitala,
2. Denarni tok =  $EBIT (1 - t) + \text{amortizacija} - \text{sprememba osnovnih sredstev} - \text{sprememba obratnih sredstev} + \text{sprememba obratnega kapitala}$ .

## **EKONOMSKI KAZALCI PRESOJANJA UČINKOVITOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Metode ocenjevanja investicijskih projektov vključujejo dve vrsti metod, in sicer statične ter dinamične. Dinamične metode upoštevajo koncept vrednosti denarja v času in časovne preference, ki jih statične ne upoštevajo. V nadaljevanju metode povzemamo po prof. dr. Metki Tekavčič (2012).<sup>221</sup>

Statične metode so:

- doba povračila,
- diskontirana doba povračila,

---

<sup>221</sup> M. Tekavčič, nav. delo (2012).

- računovodska stopnja donosa (tako imenovana *ARR* ali *accounting rate of return*).

Doba povračila predstavlja obdobje, v katerem se investicijska vlaganja povrnejo. Slabost metode je, da ne upošteva denarnih tokov celotne življenjske dobe in ne upošteva časovne dimenzije denarja, saj upošteva samo denarne tokove do povračila. Prednost metode pa je, da je zelo enostavna. Formula za izračun se glasi:

Doba povračila = Leto pred povračilom + (Nepokriti stroški na začetku leta / Denarni tok med letom).

Diskontirano dobo povračila se uporablja na podoben način kot doba povračila, z razliko da uporabimo diskontirane tokove, tako da upoštevamo stroške kapitala. Slabost pa je še vedno, da ne upošteva celotne življenjske dobe. Diskontirana doba povračila predstavlja dobo povračila v obliki točke preloma v času, saj se ne upošteva denarnih tokov, ki jih projekt ustvari po dobi povračila.

Doba povračila je enostavni kriterij, ki pove, koliko časa bodo sredstva vezana v projektu. Kriterij dobro prikazuje likvidnost in tveganje.

Računovodska stopnja donosa (*ARR*) pa ne upošteva časovne vrednosti denarja. Skupni donos se izračuna po naslednji formuli:

Skupni donos =  $ARR - (\text{Denarni tok} / \text{Znesek investicije}) * 100$

Dinamične metode ocenjevanja investicijskih projektov pa so:

- neto sedanja vrednost (*NPV*),
- notranja stopnja donosa (*IRR*),
- popravljena notranja stopnja donosa (*MIRR*),
- indeks donosnosti (*PI*) in
- metoda letnih ekvivalentnih donosov (*LED*).

Dinamične metode ocenjevanja investicijskih projektov upoštevajo diskontiranje z uporabo diskontnih stopenj oz. stopenj donosa (*r*). Diskontna stopnja je običajno *WACC*, ki pomeni tehtano povprečje stroškov financiranja. S pomočjo diskontnega faktorja lahko izračunamo sedanjo vrednost (*PV*) glede na prihodnje vrednosti (*FV*), in sicer s formulo:

$$PV = FV / (1+r)^t$$

Neto sedanja vrednost (NPV) temelji na zgornji formuli, saj izračunavamo sedanjo vrednost neto denarnih tokov, na podlagi pričakovanih neto denarnih tokov, ki jih pričakujemo v času trajanja investicijskega projekta. Projekt sprejmemo oz. pričnemo, če je vrednost NPV pozitivna. Kadar imamo več alternativ, sprejmemo projekt z višjo vrednostjo NPV, če projekti niso izključujoči, pa sprejmemo vse.

$$NPV = \sum (FV / (1+r)^t)$$

Notranja stopnja donosa (IRR) predstavlja pričakovano stopnjo donosa, pri kateri je vrednost NPV enaka 0. Projekt sprejmemo, kadar je IRR večja od stopnje donosa  $r$ . NPV je enaka 0 pri tisti diskontni stopnji, pri kateri je PV (vlaganj) enaka PV (donosov).

Popravljen notranja stopnja donosa (MIRR) kaže pravo stopnjo donosa projekta. MIRR predstavlja stopnjo donosa, kjer je PV (vlaganj) enaka PV (končne vrednosti).

Indeks donosnosti (PI) se uporablja pri medsebojno izključujočih se projektih, ki zahtevajo različna začetna tveganja. Da se odločimo za projekt, mora biti vrednost PI vsaj 1.

$$PI = PV (\text{donosov}) / PV (\text{vlaganj})$$

Metoda letnih ekvivalentnih donosov (LED) nam pove koliko v povprečju zaslužimo na projektu v obdobju enega leta. Uporablja se pri medsebojno izključujočih se projektih, ki imajo različno življenjsko dobo. Pri izračunu uporabljamo kumulativni diskontni faktor. Sprejmemo projekt, ki ima večjo vrednost LED.

$$LED = NPV / \sum (1/(1+r)^t)$$

Nekatere navedene metode ocenjevanja investicijskih projektov smo uporabili na primeru ekonomske analize javno-zasebnega partnerstva Zdravstvene postaje Rogašovci v poglavju »Zdravstvena postaja Rogašovci – ekonomska analiza na primeru pogodbenega javno-zasebnega partnerstva«. Študenti smo glede na določila Uredbe izračunali neto sedanjo vrednost (NPV) in notranjo stopnjo donosa (IRR), ki sta dinamični finančni metodi ocenjevanja učinkovitosti investicijskih projektov, ter rezultate izračunov tudi pojasnili z upoštevanjem ostalih podatkov o objektu.

## EKONOMSKA OCENA UČINKOVITOSTI

V tem poglavju bomo opisali ekonomsko oceno učinkovitosti projekta javno-zasebnega partnerstva. Pri tem bi želeli opozoriti, da lahko izvajanje javno-zasebnih partnerstev označimo kot projekt.

Naj še utemeljimo, da javno-zasebno partnerstvo ni avtomatično enako t.i. projektneemu financiranju. Definicija javno-zasebnega partnerstva namreč zajema mnogo vrst pogodbenih razmerij, med drugim tudi oblike projektnega financiranja. Projektno financiranje in javno-zasebno partnerstvo torej velikokrat nastopata skupaj, ne pa vedno. Projektno financiranje se lahko izvaja tudi izključno v okviru zasebnega sektorja.<sup>222</sup> Projektno financiranje je posebna oblika financiranja dolgoročnih projektov, kjer financiranje temelji na zasebnem kapitalu, pri čemer je prisoten izrazit ekonomski motiv in se tako razlikuje od klasičnega podjetniškega financiranja.<sup>223</sup> Je generična oznaka za zbir različnih in kompleksnih pogodb in finančnih transakcij. Projektno financiranje pomeni več kot zgolj financiranje raznih projektov in je primerno za zelo velike infrastrukturne projekte.<sup>224</sup> Projektno financiranje podrobneje opisujemo v poglavju Projektno financiranje javno-zasebnega partnerstva.

Ekonomska ocena učinkovitosti spada v fazo ocenjevanja v življenjskem ciklu projekta javno-zasebnega partnerstva. Življenjski cikel projekta javno-zasebnega partnerstva namreč označujeta fazi ocenjevanja in kontrole. V fazo ocenjevanja spada zaznava projekta, ocena projekta ter načrt in pogodba, ki delno spada že v fazo kontrole, ki poleg tega vsebuje še nabavo in izvedbo projekta.

Z ekonomskega vidika je ocena projekta znotraj faze ocenjevanja ključnega pomena. Zahteve, ki se pojavijo pri oceni projekta javno-zasebnega partnerstva, so izbira oblike javno-zasebnega partnerstva in določitev strukture projekta javno-zasebnega partnerstva. Pri oceni projekta javno-zasebnega partnerstva je potrebno določiti:

- oceno potreb,
- tveganja,
- elemente javno- zasebnega partnerstva,
- proračun projekta in

---

<sup>222</sup> M. Jus, nav. delo (2005a), str. 18.

<sup>223</sup> M. Mrak, nav. delo, str. 12.

<sup>224</sup> M. Jus, nav. delo (2005b), str. 528.

- pričakovanja od javno-zasebnega partnerstva.<sup>225</sup>

Pri projektu javno-zasebnega partnerstva je ključna analiza stroškov in koristi. Pokazati je namreč treba, da je projekt javno-zasebnega partnerstva zaželen z gospodarskega vidika in da prispeva k ciljem širše javnosti. Predložiti pa je treba tudi načrt finančne izvedljivosti projekta.<sup>226</sup>

Projekt je bolj uspešen oz. učinkovit, v kolikor v čim večji meri dosega družbeno ekonomsko postavljene cilje.<sup>227</sup> Uspešnost je opredeljena kot stopnja doseganja postavljenih ciljev in se izraža kot dobičkovnost ali donosnost, ki je temeljni cilj poslovanja v tržnem gospodarstvu.<sup>228</sup> Učinkovitost pa predstavlja razmerje med rezultatom, proizvodom in zanj potrebnimi poslovnimi prvinami.<sup>229</sup> Za ugotavljanje učinkovitosti primerjamo izid z delom, sredstvi in/ali stroški potrebnimi za doseganje cilja. Učinkovitost se tako izkazuje v produktivnosti dela, nizkih stroških na enoto proizvoda in ekonomičnosti.<sup>230</sup>

Z vidika učinkovitosti obravnavanega projekta javno-zasebnega partnerstva je cilj ugotoviti razmerje med rezultatom izvedenega projekta in uporabljenimi sredstvi za projekt.

Tovrstno analizo naredita javni in zasebni partner vsak s svojega vidika. Za zasebnega partnerja je glavni interes običajno doseganje dobička, torej čim višji donos glede na vložena zasebna sredstva. Za javnega partnerja pa se učinkovitost kaže kot čim boljše doseganje ciljev javnega interesa glede na obseg vloženi javnih sredstev.

Javni in zasebni sektor imata pri sklepanju javno-zasebnega partnerstva skupni cilj, pri čemer pa se njuni motivi razlikujejo. Motiv zasebnega sektorja je pridobiti ustrezen dobiček glede na investirani kapital in tveganja. Motiv javnega sektorja pa je izboljšanje kakovosti storitev. Zasebni sektor s strokovnim znanjem, inovativnostjo, hitrostjo in učinkovitostjo dopolnjuje javni sektor, saj je le-ta precej tog pri zagotavljanju izvajanja javnih interesov.<sup>231</sup>

---

<sup>225</sup> European Commission, nav. delo (2003), str. 76.

<sup>226</sup> Evropska komisija, nav. delo, str 3.

<sup>227</sup> R. Rozman, nav. delo, str. 20.

<sup>228</sup> Prav tam, str. 58.

<sup>229</sup> Prav tam, str. 20.

<sup>230</sup> Prav tam, str. 58.

<sup>231</sup> Ž. Merzelj, nav. delo, str. 7



Zasebni sektor se odloča za javno-zasebno partnerstvo iz razlogov, da ta oblika financiranja zagotavlja investicijo z minimalnim tveganjem in dogovorjenimi donosi. Javni sektor pa ima interes za sodelovanje z zasebnim sektorjem, ker ima to pozitiven vpliv na proračun.<sup>232</sup>

Učinkovitost projekta se lahko ocenjuje z vidika ekonomičnosti, kjer se obravnava višino nastalih stroškov oz. vlaganj, in z vidika produktivnosti, kjer opazujemo vidike porabe časa, človeških virov in procesov ter njihovih učinkov. Ekonomičnost projekta se lahko oceni kot razmerje med ustvarjeno količino poslovnih učinkov in zanje potrebnimi stroški. Produktivnost pa se lahko opredeli kot razmerje med proizvedeno količino poslovnih učinkov in zanjo vloženim delovnim časom.<sup>233</sup>

Analiza stroškov in koristi je temeljno orodje za ocenjevanje gospodarskih koristi projektov. Načeloma je treba oceniti vse vplive, in sicer finančni, gospodarski in socialni vpliv, vpliv na okolje itd. Cilj analize stroškov in koristi je opredeliti in denarno oceniti vse možne vplive, da se določijo stroški in koristi projekta. Potem je rezultate potrebno združiti, da dobimo neto koristi ter oblikovati sklepe o tem, ali je projekt zaželen in se ga izplača izvesti. Stroške in koristi je treba oceniti ločeno glede na preučitev razlike med primerom scenarija, ki vključuje projekt in primerom scenarija, ki projekta ne vključuje.<sup>234</sup>

Vpliv projekta javno-zasebnega partnerstva je treba oceniti glede na vnaprej določene cilje.

Značilnost javno-zasebnega partnerstva je, da imata tako javni kot zasebni partner vlogo opredeljevanja ciljev, načrtovanja, dokončanja, izvajanja in financiranja projekta. Glede na ZJZP so cilji javnega partnerja pri javno-zasebnem partnerstvu določeni z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določenega cilja. Javni partner se osredotoča predvsem na opredelitev ciljev, ki jih je treba doseči v smislu javnega interesa.<sup>235</sup> Kot pravi ZJZP, javni partner v javnem razpisu navede cilje in potrebe, vezane na projekt javno-zasebnega partnerstva. Javni partner lahko cilje in potrebe namesto v javnem razpisu ali poleg tega navede tudi v razpisni dokumentaciji. Nato pa v prvi fazi konkurenčnega dialoga, v skladu s pogoji, navedenimi v javnem razpisu, izbere kandidate, s katerimi v drugi fazi postopka vodi dialog, namenjen ugotovitvi in opredelitvi sredstev ter najprimernejših rešitev za zadovoljitev

---

<sup>232</sup> Ž. Merzelj, nav. delo, str. 8

<sup>233</sup> M. Tekavčič, nav. delo (2004), str. 5-6.

<sup>234</sup> Evropska komisija, nav. delo, str 4.

<sup>235</sup> Commission of the European Communities, nav. delo, str. 3.

ciljev in potreb javnega partnerja.<sup>236</sup> Vendar pa je pri javno-zasebnem partnerstvu ključno, da imata korist oba udeleženca. V nasprotnem primeru, če udeleženca ne bi dosegla svojih ciljev, ne bosta sodelovala pri projektu javno-zasebnega partnerstva.<sup>237</sup>

V postopku javno-zasebnega partnerstva je obvezna ocena upravičenosti izvedbe projekta in primerjava možnih variant v predhodnem postopku, vsebino ocene upravičenosti izvedbe projekta pa podrobneje ureja podzakonski predpis.<sup>238</sup>

Cilj zasebnega partnerja je donosnost naložbe, torej dobiček. Pogoj pa je, da je ta dobiček ustvarjen v skladu s tržnimi pogoji in s konkurenčnimi cenami. Pogoj, da javni sektor sklene partnerstvo, je, da je cena storitev zasebnega partnerja nižja kot v primeru, če za izvajanje storitev skrbi javni sektor ali pa, da zasebni partner ponudi boljše storitve ob obstoječi ceni. Zasebni partner tako lahko ustvari dobiček le ob povišani lastni produktivnosti ali na račun razširitve ponudbe storitev, ne pa na račun višje cene.<sup>239</sup> Z oceno projekta glede na mikroekonomske kazalnike, ki smo jih opisali v poglavju Ekonomski kazalci presojanja učinkovitosti projekta, se lahko v okviru analize stroškov in koristi oceni skladnost projekta s posebnimi makroekonomskimi cilji in njegov pomen za doseg teh ciljev. V okviru javno-zasebnega partnerstva se analiza stroškov in koristi uporablja za oceno pomena določenega projekta pri doseganju ciljev javnih institucij.<sup>240</sup>

Raven analize, ki se uporabi pri analizi stroškov in koristi, je treba opredeliti ob upoštevanju okolja in družbe, v kateri ima projekt znaten vpliv. Stroški in koristi se lahko krijejo in nastajajo na različnih geografskih ravneh, zato je treba določiti, katere stroške in koristi se upošteva. To je običajno odvisno od velikosti in področja uporabe projekta. Upoštevanje se lahko vplivi na občinski, regionalni in nacionalni ravni ali celo na ravni Skupnosti.<sup>241</sup>

Pri ocenjevanju možnih vplivov projekta javno-zasebnega partnerstva vedno obstaja možnost negotovosti. To je treba v analizi stroškov in koristi ustrezno upoštevati in obravnavati. Ocena tveganja je bistveni del celovite analize, ker omogoča, da pobudnik projekta bolje razume, kako se bodo ocenjeni vplivi projekta verjetno spremenili, če bodo katere od ključnih

---

<sup>236</sup> ZJZP, Uradni list RS, št. 127/06.

<sup>237</sup> Ž. Merzelj, nav. delo, str. 8.

<sup>238</sup> Prav tam, str. 35.

<sup>239</sup> Prav tam, str. 12.

<sup>240</sup> Evropska komisija, nav. delo, str 4.

<sup>241</sup> Prav tam, str 4.

spremenljivk projekta drugačne od pričakovanih. Temeljita analiza tveganja je podlaga za zanesljivo strategijo obvladovanja tveganja, ki se nato upošteva v načrtu projekta.<sup>242</sup>

---

<sup>242</sup> Prav tam, str 4.

Pojem projektno financiranje označuje obliko financiranja, kjer je finančna struktura organizirana na tak način, da bodoči prihodki projekta predstavljajo glavni vir servisiranja in kjer premoženje projekta predstavlja glavno obliko zavarovanja. Projektno financiranje sicer ne predstavlja financiranja projekta, kjer ima kreditor neposreden ali posreden dostop do kapitala sponzorja projekta oz. kjer ima kreditor garancijo sponzorja projekta. Projektno financiranje se od tradicionalnega financiranja razlikuje po tem, da se pri projektne financiranju zadolžuje država v obliki garancije ali pa gospodarska družba, upniki ocenjujejo predvsem boniteto projekta in zavarovanja za projekt, najeti krediti pa niso vključeni v obveznost sponzorja. Pri tradicionalnem financiranju pa se zadolžuje država ali firma, upniki ocenjujejo predvsem boniteto dolžnika, najeti krediti pa postanejo obveznost države v obliki potencialne garancije oz. firme. Projektno financiranje se uporablja v različnih sektorjih, zelo običajno pa za projekte na področju rudarstva, naftne in plinske industrije ter turizma. Projektno financiranje kombinirano s koncesijsko pogodbo se je uveljavilo pri financiranju infrastrukture, ki je bilo tradicionalno v rokah javnega sektorja. Tovrstna javno-zasebna partnerstva so običajna pri financiranju oz. gradnji gospodarske infrastrukture, kot so ceste, železnice, čistilne naprave, ter socialne infrastrukture kot so bolnišnice, študentski domovi ter domovi za upokojujence.<sup>243</sup> Splošni vidik projektne financiranja opisujemo tudi v poglavju Ekonomska ocena učinkovitosti.

Projektno financiranje je v svetu močno povezano z javno-zasebnim partnerstvom, vendar pa projektno financiranje ni glavni pogoj za nastanek take oblike partnerstva. Tudi oblike, kjer ni velikih kapitalskih vložkov, so lahko povezane v javno-zasebno partnerstvo, ker lahko zasebni partner sam zagotovi finančna sredstva ali pa si jih sposodi na bančnem trgu. Oblika projektne financiranja je v sklopu partnerstva aktualna takrat, ko gre za vzpostavitev in upravljanje javne infrastrukture. To so kompleksni projekti, za kar se ustanovi družba za izvedbo projekta. Sama postavitev obsega velik finančni zalogaj, ki se bo odplačeval šele takrat, ko bo projekt prešel v fazo upravljanja. Bodoče prihodke si projektne družba zagotovi s sklenitvijo odkupne pogodbe z javnim sektorjem ali pa ji ta podeli koncesijo za opravljanje storitev.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> M. Mrak, nav. delo (2010).

<sup>244</sup> B. Poljšak, nav. delo, str. 19.

## **POSLOVNI MODEL PROJEKTNEGA FINANCIRANJA BOT (build-operate-transfer) KOT TIPČNA OBLIKA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

BOT je najbolj običajna oblika koncesijskega tipa pogodbe, ki obsega vključevanje kapitala zasebnega sektorja v izgradnjo novih javno-infrastrukturnih objektov. Model BOT je uporabljen kot primer tipične oblike JZP. Obliki projektnega financiranja sta lahko tudi modela BOO in BTO.

Model BOT je bil razvit iz dveh pravnih osnov:

- Koncept z omejenim pristopom, pri čemer gre za koncept financiranja projekta, pri katerem kreditorji zagotovijo sredstva za financiranje na osnovi ocene, ali bo projekt prinesel dovolj finančnih prilivov za poplačilo najetih dolgov in razpoložljivega kapitala, s katerim razpolaga koncesionar in predstavlja garancijo za najete kredite. S tem se javni partner posledično izogne obvezi, če je projekt neuspešen, da financerju projekta omogoči neposredni dostop do svojega premoženja. Tako torej financer projekta pod nobenimi pogoji nima dostopa do javnega premoženja. To je imenovan koncept brez pristopa.
- Drugi način oblike so koncesije. Od današnjih BOT projektov se razlikujejo predvsem v tem, da je danes vloga države bistveno večja. Javni partner ne odloča samo o tem, ali je projekt potreben ali ne, ampak običajno tudi opredeli, kakšne naj bodo njegove osnovne značilnosti.<sup>245</sup>

Vsakoletno povečanje števila BOT projektov v svetu kaže na to, da ima postopek financiranja v javno-zasebnem partnerstvu potencialne prednosti glede na klasično obliko projektnega financiranja infrastrukturnih objektov. Z vidika države kot koncedenta so:<sup>246</sup>

- Proračunska nevtralnost oz. razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzema koncesionar;
- Zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire;
- Prenos finančnih, industrijskih in drugih tveganj na zasebni sektor;
- Optimizacija privatne iniciative;
- Izkoriščanje znanja in izkušenj koncesionarja, ki nosi tudi odgovornost za obratovanje v času trajanja koncesije;

---

<sup>245</sup> M. Mrak et al., nav. delo, str. 17.

<sup>246</sup> A. Mužina, nav. delo, str. 376.

- Stimulacija izvajalca in upravljavca, saj bo le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček;
- Objektivna presoja izvedljivosti projekta, kot je vrednotenje, ki ga opravi javna oblast;
- Ocena, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire koncesionarja mogoče zagotoviti cenejše in kvalitetnejše izvajanja dejavnosti kot v režiji;
- Večja preglednost pri razporeditvi stroškov neke dejavnosti v javnem interesu;
- Pomemben ekonomsko-politični razlog je tudi privatizacija javnih služb.

Kljub številnim prednostim BOT modela glede projektnega financiranja obstajata dve ključni pomanjkljivosti v odnosu do klasične oblike financiranja infrastrukture, to sta višji stroški financiranja ter bolj kompleksni pravna struktura in finančna konstrukcija, zaradi česar se čas izvedbe projekte podaljša.<sup>247</sup>

Projektno financiranje je tako po pravni kot finančni strukturi veliko bolj kompleksno in s tem bistveno bolj tvegano. Vsa tveganja se delijo med vse udeležence projekta, zato investitorji niso edini, ki nosijo breme poslovnih in drugih tveganj, pač pa se ta porazdelijo med vse udeležence v približnem sorazmerju z njihovimi finančnimi vložki.<sup>248</sup>

## **PORAZDELITEV TVEGANJ MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM**

Ustrezna delitev tveganj je pomemben vir učinkovitosti v partnerstvih in pomeni prenos na tistega partnerja, ki tisto določeno tveganje najbolj obvladuje. Tveganja se med udeležence projekta razporedijo na način, ki omogoča, da določeno vrsto tveganj prevzame tisti udeleženec v projektu, ki jih je najbolj sposoben odpravljati oz. jih najučinkoviteje obvladuje. Zaradi svoje dolgotrajnosti in zapletenosti so partnerstva izpostavljanja mnogim tveganjem in spremembam in partnerja se morata potruditi, da se tveganja ne uresničijo in da ne pride do nepotrebnih stroškov. Delitev tveganj je močan mehanizem motivacije, saj je načeloma vsak partner v celoti odgovoren za posledice tveganj, ki jih nosi.<sup>249</sup>

Delitev tveganj med partnerjema se mora opraviti za vsak primer posebej. Pri tem zlasti javni partner ne sme podleči skušnjavi, da bi izsilil prevzem vseh večjih tveganj s strani zasebnega partnerja, saj lahko računa na učinek bumeranga. To pomeni, da višji stroški zasebnega

<sup>247</sup> M. Mrak et al., nav. delo, str. 18.

<sup>248</sup> B. Poljšak, nav. delo, str. 21.

<sup>249</sup> Prav tam, str. 22.

partnerja, lahko povzročijo višjo ceno njegovih storitev, včasih pa tudi njegovo finančno nesposobnost. Kljub temu finančna tveganja običajno najlažje nosi javni sektor, saj lahko finančne posledice enostavno prenese na državljane. Pri zasebniku se tveganje sicer podobno prenese na trg, vendar je tveganje manj razpršeno kot med državljani. Pri ocenjevanju tveganj si lahko pomagamo z razčlenitvijo projekta na posamezne faze, kjer ločimo fazo razvoja in priprave, fazo izgradnje in fazo poslovanja. V vsaki od teh faz nastopajo različni dejavniki tveganja, ki porajajo zahteve po različnih načinih financiranja, hkrati pa se v posameznih fazah spreminja tudi izpostavljenost tveganju za posamezne udeležence.<sup>250</sup>

Ena izmed delitev tveganj so projektna tveganja, ki jih avtor deli na tveganja v zvezi s pripravo projekta, na tveganja v zvezi z gradnjo infrastrukturnega objekta in na tveganja v zvezi z upravljanjem infrastrukturnega objekta. V nadaljevanju so našteje oblike:

- Tveganje financiranja, za kar se največkrat odločijo iz razloga, ker nimajo lastnih finančnih sredstev za izvedbo projekta. Obveznosti financiranja tako praviloma prevzamejo zasebni partnerji.
- Prihodkovna tveganja so najpomembnejša izmed vseh tveganj. Temeljno vprašanje je namreč povezano z vprašanjem prihodkov, ali bodo zadostni za servisiranje dolga, tekočih obveznosti in doseganje načrtovanega donosa.
- Tržna tveganja je potrebno najprej analizirati, ali je celoten projekt smotrni, ali obstaja trg za projektne izdelke in storitve, ali obstaja konkurenca na trgu in kako močna je, ali se obetajo kakšne večje strukturne spremembe na trgu in kakšen bo njihov vpliv.
- Tveganje izvedbe in gradnje je osrednje tveganje javno-zasebnih partnerstev na infrastrukturnem področju in je sestavljeno iz tveganja dokončanja izvedbe v predvidenem času, tveganja dodatnih del in tveganja kakovostne izvedbe.
- Tehnična tveganja so povezana z zaključkom izgradnje projekta in začetkom njegovega obratovanja. Prva težava je način tehnologije, nova tehnologija, ki ni preverjena, stara pa je lahko zastarela in stroškovna potratna.
- Tveganje dobave virov se nanaša na energente in ostale surovine, ki so ključne za nadaljnje obratovanje projekta. Temeljna dilema je, kako zagotoviti zadostno količino in primerno ceno.
- Okoljska tveganja postajajo čedalje bolj pomembna, saj se ljudje vedno bolj zavedajo pomena čistega okolja za kakovost bivanja. To tveganje običajno prevzame zasebni

---

<sup>250</sup> Prav tam, str. 23.

partner, že pred vstopom v partnerstvo preveri okoljsko zakonodajo ter opravi vse potrebne študije.

- Višja sila je eno težjih poglavij v pogajanjih s pogodbenimi partnerji, saj je pri njej temeljno vprašanje, kdo je tisti, ki bo odgovoren za projekt v smislu odgovornosti škode projekta (ne izvedba projekta zaradi višje sile).<sup>251</sup>

## **KORAKI ZA USPEŠNOST PROJEKTNEGA FINANCIRANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA:**

Proces izdelave študij o ekonomski upravičenosti projekta ter osebe, ki pri tem nastopajo, opisujemo v uvodu poglavja Ekonomski vidik javno-zasebnega partnerstva.

Koraki za uspešnost projektnega financiranja javno-zasebnega partnerstva so:

1. Izdelava predhodnih študij o ekonomski upravičenosti projekta. Oceno ekonomske izvedljivosti projekta ali programa opravi javni partner.<sup>252</sup> Nadaljnje korake prav tako opravi javni partner. V tej fazi se podrobneje spoznavamo s projektom kot celoto ter ugotavljamo ali je projekt ekonomsko zanimiv ter o tem ali je model javno-zasebnega partnerstva primeren način izvedbe projekta. Analiza mora dati odgovor na to ali pozitivni vidiki projekta opravičujejo stroške investicije.
2. Načrtovanje projekta je drugi korak, ki zajema številne storitve, od začetnega svetovanja do organizacije financiranja, ki je predvsem odvisno od načrtovanih stroškov projekta, predvidene ekonomike poslovanja in prihodnjih denarnih tokov.
3. Organizacija financiranja se osredotoča na iskanje potencialnih investitorjev, zasebnih partnerjev, ki bi bili pripravljeni vstopiti v partnerstvo.
4. Nadzor nad projektom financiranja je zadnja faza in se izvaja v treh posameznih časovnih terminih, to je v času izgradnje, ob začetku proizvodnje ter v predvidenem obdobju poslovanja, določenem v koncesijski pogodbi. Namen te faze je natančno predstaviti potek finančnih kazalnikov podjetjem, ki bi investirali v projekt.<sup>253</sup>

---

<sup>251</sup> Prav tam, str. 23-25.

<sup>252</sup> ZJZP, Uradni list RS, št. 127/06.

<sup>253</sup> M. Mrak et al., nav. delo, str. 27-28.



## 9. PRIMERJALNOPRAVNI PREGLED JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

### UPORABA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V EVROPSKI UNIJI

Javno-zasebno partnerstvo potrebuje primerno pravno ureditev. Drugotnega pomena je vprašanje, ali je ta ureditev zajeta v enem ali v več virih, med državami namreč primerjalno pravno obstajajo različne pravne ureditve glede (ne)obstoja posebnega predpisa o javno-zasebnem partnerstvu. Vprašanje ureditve je aktualno tudi na ravni EU, kjer glede na aktivnosti EU ni več dileme o podpori javno-zasebnemu partnerstvu, postavlja se le vprašanje, kako jih oblikovati, da bo optimalno zadovoljen javni interes.<sup>254</sup> Ne glede na to institut še nima povsem jasne pravne podlage v evropskem pravu; kar pa ne pomeni, da bi bil prepovedan.<sup>255</sup>

Urejanje instituta javno-zasebnega partnerstva je sledilo kot odgovor na vprašanje, kako zagotoviti sredstva za investicije v javno infrastrukturo. Pred desetletjem so tako prve države začele razmišljati o vključitvi zasebnega kapitala v infrastrukturne objekte (šole, bolnišnice, obrambno infrastrukturo, vodno infrastrukturo...). Za razvoj instituta bo pomembna predvsem dejavnost Komisije, ki je na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu začela s podrobnejšo ureditvijo javno-zasebnega partnerstva. Na ravni evropskega prava ne obstoji enotna definicija javno-zasebnega partnerstva, zato je Evropska komisija v svojih dokumentih opredelila javno-zasebno partnerstvo kot vse oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem s ciljem razvoja ali izvajanja aktivnosti, ki so v javnem interesu, z nekaterimi tipičnimi značilnostmi, kot npr. dolga doba trajanja takega sodelovanja, različne metode financiranja projektov s sredstvi zasebnega sektorja, pa tudi s sredstvi javnega sektorja (delež javnih in zasebnih sredstev je v posameznih projektih različen), pomembna vloga zasebnega sektorja, ki sodeluje v različnih fazah izvedbe projekta, naloga javnega sektorja pa je primarno usmerjena na določitev ciljev, kvaliteto storitev in ceno, ki jo oblikuje privatni sektor, odgovoren je tudi za nadzor nad doseganjem zastavljenih ciljev, pomembna značilnost

---

<sup>254</sup> B. Ferk, Razvoj in novosti na področju javno-zasebnega partnerstva, str. 20.

<sup>255</sup> A. Mužina, Uvodna predstavitev, v: ZJZP s pojasnili, str. 13.

pa je tudi delitev tveganja, kar pa ne pomeni, da mora zasebni vlagatelj nositi vse ali pretežni del tveganj.

Partnerstvo javnega in zasebnega sektorja je danes že značilen institut pravnih redov držav članic EU. Na splošno je v državah članicah mogoče opaziti porast sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. To partnerstvo je sicer precej bolj razvito v starih članicah, zlasti tistih, v katerih se je vloga javnega sektorja začela spreminjati prej in bolj korenito, predvsem v Veliki Britaniji in na Irskem. Pri tem ima v Evropi pri izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva najdaljšo tradicijo prav Velika Britanija. Ta je pravzaprav začela uvajati posebno obliko javno-zasebnega partnerstva (PFI ali zasebno finančno iniciativo) že pred dvajsetimi leti, zato so danes že možne nekatere analize in ocene uspešnosti javno-zasebnega partnerstva. Analize so tako že bile opravljene npr. na področjih šolstva, športa in kulture. Poleg Velike Britanije in Irske sta državi z visokim odstotkom partnerstev (na področju gradenj) tudi na primer Francija in Danska. Institut uspešno izkoriščajo tudi druge evropske države, npr. Irska, Francija, Danska, Češka...<sup>256</sup>

V Evropi so se izvedli projekti po modelu javno-zasebnega partnerstva v različnih sektorjih. Največ skupnih projektov je v transportnem sektorju, sledijo okoljski projekti, šolstvo in zdravstvo. Nekateri glavni projekti, ki so jih izpeljali v Evropski uniji po modelu javno-zasebnega partnerstva, so:

- predor pod kanalom La Manche v Veliki Britaniji in Franciji,
- most nad reko Tago na Portugalskem,
- letališče Sparta v Grčiji,
- mestna železnica v mestu Manchester, Velika Britanija,
- avtocesta Torino – Milano, Italija.<sup>257</sup>

V zvezi s samim vodenjem in regulacijo javno-zasebnega partnerstva obstajajo med državami številne razlike. Nekateri države tako nimajo oddelka znotraj državne uprave za promocijo in vzpodbujanje javno-zasebnega partnerstva in zakonodaje, ki bi to področje celovito urejala (npr. Luksemburg, Švedska, Ciper, Litva, Slovenija, Slovaška), v drugih državah pa je zakonodaja že v postopku sprejemanja oziroma je že v veljavi. Prve skupne projekte so

---

<sup>256</sup> V. Jakac Bizjak, Pred nami je zahtevna pot (2010); dostopno na: <<https://www.dnevnik.si/1042339070/vec-vsebin/1042339070>>.

<sup>257</sup> M. Čepeljnik, Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji, str. 34.

izvedli v Veliki Britaniji, sledili so projekti na Portugalskem, Nizozemskem, Danskem, Švedskem, v Španiji in Grčiji.<sup>258</sup>

## JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V NEMČIJI

Javno-zasebno partnerstvo (Öffentlich Private Partnerschaft) ima v Nemčiji daljšo tradicijo kot v večini članic Evropske unije. Aktivnosti sprejemanja priporočil v okviru Evropske unije glede uvajanja javno-zasebnega partnerstva so se začele v letu 2004, Nemčija pa je bila že nekaj let pred tem med prvimi v celinski Evropi, ki je začela z aktivnostmi za večjo vlogo zasebnega kapitala pri t.i. javnih investicijah.<sup>259</sup> Nemčija zakonsko ureja področje javno-zasebnega partnerstva, zakonsko urejanje je začela v devetdesetih letih prejšnjega stoletja na področju cestne infrastrukture. Ugotovitev o nujnosti systemske ureditve je sicer nekoliko poznejša, Zakon o javno zasebnem partnerstvu je začel veljati leta 2005, uvedel je tudi nekatere praktične novosti.

Tudi danes se v Nemčiji ugotavlja dinamičen razvoj instituta javno-zasebnega partnerstva (v teku več kot 100 nepremičninskih projektov, ki vključujejo različne tipe zgradb, kot na primer administrativne zgradbe, kulturne in športne institucije, vojaške zgradbe, zdravstvene inštitucije ter sodišča, celotna vrednost teh projektov je preko 4 mrd<sup>260</sup>) in porast tovrstnih projektov. Na splošno v EU potrebe po investicijah v javno infrastrukturo znašajo 1,2 trilijona za prihodnjih 20 let. V Nemčiji investirajo vsako leto 90 bilijonov dolarjev na leto.<sup>261</sup>

Sodna praksa je vplivala tudi na zakonodajo in sodno prakso v državah članicah. Ob tem pa so zaradi stališč Sodišča ES, zakonodaje restriktivno usmerjene. Pri prenosu v nacionalno zakonodajo je bila Nemčija stranka številnih postopkov za ugotavljanje kršitev, predvsem zaradi serije sporazumov o medobčinskem sodelovanju. Po nacionalnem pravu Nemčije ta tip sporazuma namreč ne spada v področje uporabe direktiv Skupnosti, stališče Skupnosti pa je nasprotno: omenjena zakonodaja pokriva vse pogodbe med javnimi organi.<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> Prav tam, str. 38.

<sup>259</sup> P. Peterka, Javno-zasebno partnerstvo na področju urbanističnih projektov, str. 19.

<sup>260</sup> M. Čepeljnik, Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji, str. 43.

<sup>261</sup> P. Peterka, Javno-zasebno partnerstvo na področju urbanističnih projektov, str. 14.

<sup>262</sup> Predlog zakona - Zakon o spremembah in dopolnitvah ZJZP (2010); dostopno na: <[http://www2.gov.si/zak/Pre\\_Zak.nsf/54642c97b77478c6c12566160029d25d/4fcad64d08a93ee2c12576cb0039abcf?OpenDocument&ExpandSection=1](http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/54642c97b77478c6c12566160029d25d/4fcad64d08a93ee2c12576cb0039abcf?OpenDocument&ExpandSection=1)>.

## MODELI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V NEMČIJI

Na področju javno-zasebnega partnerstva ima vsaka država svojo zakonodajo in svoja poimenovanja modelov. V Nemčiji so najbolj razširjenih modeli naslednji:

- Model pridobitelja (E-model) - Zasebni partner prevzame načrtovanje, gradnjo, financiranje in obratovanje objekta in naprav, ki so predmet investicije. Po izteku pogodbe sestavine preidejo v last javnega partnerja. Plačila med trajanjem pogodbe so dogovorjena med partnerjema in vključujejo nadomestila za stroške gradnje, pridobljeno lastnino, vzdrževanje in ekonomski dobiček (ki ga zahteva prenos tveganja na zasebnega partnerja).<sup>263</sup>
- Model lastnika (I-model) - Zasebni partner prevzame načrtovanje, gradnjo, financiranje in upravljanje. Predmet javno-zasebnega partnerstva je v lasti zasebnega partnerja, uporablja se kot javno dobro. Povračilo za uporabo infrastrukture in ponudbo storitev je sestavljeno iz rednih plačil. Možen je tudi dodatek, kot nagrada za uspešnost oziroma povračilo za prevzemanje poslovnega tveganja. Zasebni partner je lastnik zemljišča.<sup>264</sup>
- Leasing model (L-model) - zasebni izvajalec prejema nadomestilo za projektiranje, gradnjo, financiranje in obratovanje. Zasebni partner po izteku pogodbe ni dolžan prenesti lastništva na javnega partnerja, ima več možnosti vračanja premoženja javnega partnerja (odkup, podaljšanje najemne pogodbe, plačilo nadomestila za uporabo...). Sestavni del pogodbe so redna plačila, kot nadomestilo za načrtovanje, gradnjo, financiranje in obratovalne stroške, vključno z dobičkom za prevzemanje tveganja.<sup>265</sup>
- Model zakupa (M-model) - M-model predvideva najem brez možnosti poznejšega nakupa. Cena najema je predhodno določena in ni odvisna od ekonomskih okoliščin med trajanjem pogodbe. Vse sestavine so v lasti javnega partnerja, ki jih odstopi za čas trajanja pogodbe. Najemnik plačuje dogovorjeni znesek, sestavljen iz pristojbine za uporabo in nadomestilo za delovanje. Za vzdrževanje skrbi javni partner.<sup>266</sup>
- Koncesijski model (K-model) - zasebni partner se zaveže, da bo zgradil zgradbo, cesto ipd. za javno uporabo (koncesija za gradnjo) in ponudil določene storitve za

---

<sup>263</sup> P. Peterka, Javno-zasebno partnerstvo na področju urbanističnih projektov, str. 20.

<sup>264</sup> Prav tam, str. 20.

<sup>265</sup> Prav tam, str. 21.

<sup>266</sup> Prav tam, str. 21.

uporabnike. Zasebnik se financira od plačila opravljene storitve (parkirnina, cestnina, vstopnina...).<sup>267</sup>

- Model družbe (G-model) - v tem modelu gre za ustanovitev skupnega podjetja v lasti javnega in zasebnega partnerja.<sup>268</sup>

## PRAKTIČNI PRIMERI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V NEMČIJI

### Projekt Berlinwasser

Projekt je nastal s ciljem zapolnitve vrzeli v financiranju vodne oskrbe v Nemčiji. V ta namen je bila podeljena koncesija, ki zasebnemu partnerju zagotavlja upravljanje vodne oskrbe in poplačilo vloženega kapitala v gradnjo infrastrukture in napredne tehnologije.

Po združitvi Nemčije leta 1989 je nemška vlada izpeljala program privatizacije, z namenom povečanja učinkovitosti velikih podjetij v lasti države. Nekatera od podjetij so uspela privabiti zasebna podjetja, npr. v primeru BerlinWasserbetriebe, kjer je nastalo je statusno partnerstvo (kot partnerja sodelujeta mednarodni konzorcij podjetij in mesto Berlin). Zasebni partner (mednarodni konzorcij) je bil izbran na evropskem razpisu na podlagi ocen ponujenih rešitev. Novoustanovljeno podjetje BerlinWasser Holding AG (BW) je postalo eno največjih podjetji v Evropi, ki se ukvarja z vodno oskrbo in danes upravlja številne črpalne postaje za pitno vodo ter čistilne naprave, ki izpolnjujejo standarde kakovosti EU.<sup>269</sup>

Dogovor omogoča pokrajini Berlin nadzor nad podjetjem s 50,1-odstotnim lastniškim deležem. Preostali delež imajo v lasti drugi trije zasebni partnerji v enakih deležih. Javno-zasebno partnerstvo ima tu dva glavna cilja: prestrukturiranje oziroma reorganizacijo podjetja ter privabljanje novih investicij. Model javno-zasebnega partnerstva je tu predvidel:

- investicije v višini 250 milijonov evrov,
- nadgradnjo in izboljšave ekonomskih, okoljskih in tehničnih standardov sistema,
- fiksno pristojbino (do leta 2003) in njeno zmanjševanje na dolgi rok,
- nespremenjeno število zaposlenih (do leta 2014),
- prenos znanja know-how,
- letno koncesijsko dajatev v višini 68 milijonov evrov.

---

<sup>267</sup> Prav tam, str. 21.

<sup>268</sup> Prav tam, str. 21.

<sup>269</sup> M. Čepeljnik, Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji, str. 48.

- pogodba o javno-zasebnem partnerstvu določa statusno partnerstvo kot združeno podjetje, v katerem zasebni partnerji prevzemajo večino tveganja.<sup>270</sup>

Šlo je torej za dogovor o združenem podjetju mednarodnega konzorcija in javnega partnerja glede sredstev podjetja, drugi del pa je bil koncesijski dogovor za upravljanje z vodnim sistemom s koncesijsko dajatvijo v višini 68 milijonov evrov. Del dogovora so bili številni pogoji za zaščito končnih uporabnikov (začetna konstantna pristojbina, ki pa naj bi se kasneje zniževala) in zaposlenih (odpuščanja niso bila dovoljena). Upravitelj se je soočil s številnimi težavnimi pogoji, tudi s tem, da je podjetje moralo plačevati koncesijsko dajatev za upravljanje z vodnim sistemom in bilo preobremenjeno s socialnimi okoliščinami. Ob likvidnostni krizi javni partner pokazal pripravljenost omiliti pogodbo v korist zasebnega partnerja (povišanje pristojbine in odpuščanje delavcev z namenom znižanja stroškov in povečanja učinkovitosti).<sup>271</sup>

## Lokalno letališče Kassel- Calden

Zaradi porasta zračnega prometa (dejanskega in predvidenega) v devetdesetih so v Nemčiji začeli preučevati lokalna športna in bivša vojaška letališča za njihovo preoblikovanje v regionalna letališča, ki bi pospešila razvoj regije in razbremenila rastoča mednarodna letališča. Prvo tako nemško lokalno letališče je Kassel-Calden (zgrajeno 1971 kot športno letališče). Potrebna sredstva za pretvorbo lokalnega letališča Kassel-Calden v mednarodno primerljivo in konkurenčno letališče so bila na začetku devetdesetih ocenjena na 100–250 mio EUR (ocenjena sredstva so bila odvisna od izbrane različice razširitve in modernizacije vzletno/pristajalne steze ter varnostne opreme).

Flughafen GmbH Kassel (FGK) od 1991 deluje kot združeno podjetje v lasti mesta Kassel in različnih tihih zasebnih partnerjev po sistemu javno-zasebnega partnerstva. Leta 1995 so v mestni občini Calden in podeželskem okrožju Kassel začeli sodelovati v FGK GmbH. V zvezi z letališčem je bila predlagana in kasneje izglasovana nadaljnja razširitev letališča. Na podlagi projekta je bilo mogoče ugotoviti, da je za izgradnjo uspešnega javno-zasebnega partnerstva v transportnem sektorju potrebna temeljita in kompleksna analiza stroškov in konkurenčnosti.

---

<sup>270</sup> Prav tam, str. 49.

<sup>271</sup> Prav tam, str. 49.

Kot slabosti predvidenega projekta so se med drugim izkazala tudi pogosta menjavanja zasebnih partnerjev.<sup>272</sup>

## JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V AVSTRIJI

### MODELI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V AVSTRIJI

Javno-zasebno partnerstvo (Öffentlich Private Partnerschaft) v Avstriji je (vsaj v primerjavi z ostalimi državami EU, ki ta institut uporabljajo že vrsto let) na začetku razvoja, zato je praktičnih primerov tu zaenkrat manj kot v primerljivih državah. V Avstriji poznajo tri osnovne modele javno-zasebnega partnerstva<sup>273</sup>:

- Betreibermodell – zasebni sektor načrtuje, vzpostavi in financira proces ali objekt in sklene z javnim sektorjem dolgoročno gradbeno ali upravljalno pogodbo. Javni sektor v skladu s pogodbo opravi plačilo.
- Konzessionsmodell – javni sektor podeli zasebnemu sektorju koncesijo za gradnjo objekta ali za vzpostavitev storitve. Koncesionar zgradi objekt ali vzpostavi storitev za javni sektor in pridobi od tretjih oseb (uporabnikov) plačilo.
- Kooperationsmodell – javni in zasebni sektor imata solastniški delež kot družbenika v lastno ustanovljenem podjetju, ki je namenjen predvsem opravljanju komunalnih storitev, oskrbi s pitno vodo, zbiranju in odvozu odpadkov itd. Za vodenje in upravljanje podjetja skrbi zasebni partner.

Med osnovnimi lastninskimi modeli se pojavljajo tudi nekatere druge različice.

Zakonodajni okvir javno-zasebnega partnerstva v Avstriji ureja ZJN. Zakon posebej ureja področje koncesij za gradnjo in storitve, katerih vrednost pogodb ne sme presegati 5,923 milijona evrov. Avstrija še nima organizirane posebne institucije za nadzor nad izvedbo projektov javno-zasebnega partnerstva, leta 2001 je bila ustanovljena le družba, ki skrbi za racionalno izvedbo javnih naročil za državne organe in njim podrejene javne gospodarske družbe.<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> Prav tam, str. 54.

<sup>273</sup> O. Tembeleski, Javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji in Avstriji na področju zdravstva, str. 21.

<sup>274</sup> Prav tam, str. 21.

## PRAKSA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V AVSTRIJI

V Avstriji je že več kot 30 let v uporabi PRIKRAF zakonodaja, ki predstavlja primer javno-zasebnega partnerstva med javnim in zasebnim zdravstvenim sektorjem in pozitivno vpliva na razvoj avstrijskega zdravstvenega sistema. Na podlagi te zakonodaje je nekje 25% avstrijskega zdravstva v rokah zasebnega sektorja.<sup>275</sup>

Zavarovalnice so morale za dobro trženje dodatnih zdravstvenih storitev priskrbeti ustrezno zdravstveno infrastrukturo. Za primarni posel so morale zavarovalnice investirati v infrastrukturo, kjer so jim pomagali zasebni investitorji. Strokovnost osebja je v zasebnem in javnem sektorju enaka, vendar je pri zasebnem zdravstvu udobje večje. Stroški zdravljenja zavarovanca krije dodatno zdravstveno zavarovanje. 30% od celotnega zneska zdravljenja krije javna blagajna GKK. To pomeni tudi nekatere prednosti, zmanjša se obremenjenost javnih sredstev, ko se pacient ne zdravi v javni kliniki, so na voljo dodatna mesta za paciente z obveznim zdravstvenim zavarovanjem in poveča se prihranek zaradi zmanjšanih stroškov zdravljenja (javna blagajna plača samo 30% celotnega zneska zdravljenja).

Model PRIKRAF na podlagi rezultatov in doseženih ciljev deluje uspešno, predstavlja rešitev za razbremenitev javnega zdravstva na področju investicij in stroškov, pacientom se ponudi širši nabor zdravstvenih pravic, vlaganje zasebnikov v zdravstvene zavarovalnice pa predstavlja varne in dolgoročne naložbe.<sup>276</sup>

## JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO V VELIKI BRITANiji

Javno-zasebno partnerstvo je v Veliki Britaniji močno razvito že zadnjih dvajset let.<sup>277</sup> Uvajajo ga na vseh gospodarskih področjih, predvsem pa na področju nujenja storitev (vključno z infrastrukturo) javnemu sektorju, lastništva in prodaje storitev javnega sektorja drugim (na primer izkoriščanje patentov). To so tri glavne kategorije javno-zasebnega partnerstva v Veliki Britaniji, ki se prepletajo še s četrto kategorijo, to je vzpostavljanje

---

<sup>275</sup> N. Fištrovič, Javno-zasebno partnerstvo na področju zdravstva – primerjava med Slovenijo in Avstrijo, str. 22.

<sup>276</sup> Prav tam, str. 22.

<sup>277</sup> A new approach to public private partnerships (2012); dostopno na: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_a\\_pproach\\_to\\_public\\_private\\_parnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_a_pproach_to_public_private_parnerships_051212.pdf)



posredniških organizacij. Te ustvarjajo povezave med javnim in zasebnim sektorjem za spodbujanje politik gospodarskega in družbenega razvoja.<sup>278</sup>

Vlada Velike Britanije je naklonjena javno-zasebnemu partnerstvu zaradi kakovosti nujenja storitev, izkoristka in razpoložljivosti virov. Stremijo predvsem k izboljšanju učinkovitosti nujenja javnih storitev preko zasebnega sektorja.<sup>279</sup> Poudarek mora biti na tem kaj si želijo potrošniki.<sup>280</sup>

## ZAKONODAJA

V Veliki Britaniji nimajo enotnega zakona za javno-zasebno partnerstvo, imajo pa dve uredbi, ki sta stopili v veljavo 31. januarja 2006. Prva uredba je The Public Contracts Regulation 2006, ki ureja področje javnih naročil, druga pa je The Utilities Contracts Regulation 2006. S tem je omogočeno bolj transparentno in učinkovito delovanje javnega sektorja na področju javnih naročil.<sup>281</sup>

## MODELI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Lastninski model DBFO (design-build-finance-operate) pomeni, da je načrtovanje, izgradnja, financiranje in upravljanje v rokah zasebnega partnerja.<sup>282</sup> Pri modelu DBFT (design-build-finance-transfer) je financiranje razdeljeno med zasebnega in javnega partnerja, po preteku časa, za katerega je dana koncesijska pogodba, pa objekt preide v last javnega partnerja (transfer).<sup>283</sup> Izpeljanki teh dveh modelov sta še modela DBF (design-build-finance) in DBO (design-build-operate).<sup>284</sup>

## PROJEKTI NA PODROČJU JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Stopnja razvitosti javno-zasebnega partnerstva v Veliki Britaniji je najvišja v Evropski uniji. Institut javno-zasebnega partnerstva uporabljajo za letališča, železnice, zdravstvo, obrambo, ceste, šole, obdelavo vode,... Imajo že veliko dokončanih projektov kot so: predor pod

---

<sup>278</sup> R.W. McQuaid, W. Scherrer, Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria, str. 32.

<sup>279</sup> Prav tam, str. 33.

<sup>280</sup> Prav tam, str. 19.

<sup>281</sup> Ž. Merzelj, Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo?, str. 28.

<sup>282</sup> M. Čepeljnik, Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji, str. 6.

<sup>283</sup> Ž. Merzelj, Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo?, str. 29.

<sup>284</sup> M. Čepeljnik, Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji, str. 41.

Rokavskim prelivom (Velika Britanija in Francija), mestna železnica v Manchesteru, podzemna železnica v Londonu, škotski vodni projekti ...<sup>285</sup>

### **Železniška povezava s predorom pod Rokavskim prelivom**

Gre za 110 kilometrov dolgo železniško progo, ki povezuje železniško progo v predoru s postajo v Londonu. Namen izgradnje je bil zagotoviti hitro povezavo med Londonom, Parizom in Brusljem. Sprva je bila zasnovana kot model DBFO (design-build-finance-operate), kasneje pa se je preoblikovala v model DBFT (design-build-finance-transfer).<sup>286</sup>

### **Škotski vodni projekti (Almond Valley, Levenmouth)**

Stirling Water, konzorcij sestavljen iz treh zasebnih podjetij, je prevzel pet čistilnih naprav. Odgovoren je za načrtovanje, izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje prenovljenih čistilnih naprav. Obnovljene čistilne naprave so bile dane v uporabo in upravljanje enemu od treh zasebnih podjetij za trideset let na podlagi koncesijske pogodbe.

Levenmouth čistilni sistem naj bi zagotavljal storitve odpadne vode in odpadnega blata. Združeno podjetje med Northumbrian Water in Scottish Power je pridobilo 45 milijonov funtov preko Pobude za zasebno financiranje za izgradnjo in upravljanje čistilne naprave za obdobje štirideset let.<sup>287</sup>

### **Kazenski zavod Bridgent**

Leta 1992 se je v South Walesu pojavila potreba po zaporih, za katere so uporabili institut javno-zasebnega partnerstva zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev. Izbrali so ustreznega zasebnega partnerja. Pogodba je bila sklenjena za petindvajset let na modelu DBFO (design-build-finance-operate). Zasebni partner je prevzel vso odgovornost za načrtovanje, izgradnjo in upravljanje, pa tudi varnost zapornikov, preskrbo s hrano,... Po preteku časa bo lastništvo prešlo v državno last.<sup>288</sup>

---

<sup>285</sup> Ž. Merzelj, Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo?, str. 26-27.

<sup>286</sup> Prav tam, str. 29.

<sup>287</sup> M. Čepeljnik, Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji, str. 46-47.

<sup>288</sup> D. Ojsteršek, Javno-zasebno partnerstvo v državah Evropske unije: primer zaporov, str. 39.

## JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V FRANCIJI

Javno-zasebno partnerstvo je razvito na vseh področjih. Za razliko od Velike Britanije so v Franciji področja javno-zasebnega partnerstva še v razvoju.<sup>289</sup> Že izvedeni projekti so: bolnišnica v Caenu, stadion v Lillu, univerza Diderot,...<sup>290</sup>

Francija je država z dolgo tradicijo podeljevanja koncesij, saj prva sega že v 16. stoletje (gradnja kanala de Craponne). Koncesijske pogodbe so v francoskem pravu upravne pogodbe. Sklepajo jih praviloma pravne osebe javnega prava, ki nastopajo kot nosilci javnega interesa, in so pod javnopravnim režimom. Kot koncedent (tisti, ki podeli koncesijo) lahko nastopi le država, pokrajina, departma ali občina. Upravne pogodbe so mešani pravni akt, saj so deloma pogodbe civilnega prava, deloma pa upravnega prava. Glede civilnih sestavin pogodbe se stranki sporazumeta, upravne pa so izraz volje javne oblasti.<sup>291</sup>

## ZAKONODAJA

Zakon o javnih naročilih je bil sprejet leta 2005 in ureja tudi institut javno-zasebnega partnerstva. Pomembna je ureditev pogodbe o partnerstvu (contrat de partenariat<sup>292</sup>) in postopek izbire zasebnega partnerja. Zaradi uvajanja javno-zasebnega partnerstva se je morala spremeniti druga zakonodaja (Zakon o javnem zdravju).<sup>293</sup>

## PROJEKT ŽELEZNIŠKE POVEZAVE MED FRANCIJO IN ŠPANIJO

Železnica povezuje francoski Perpignan in španski Figueras. Gre za 50 kilometrov dolgo tovorno in potniško traso, ki povezuje francoski in španski železniški sistem in španski železniški sistem z evropskim. Uporabljena je bila koncesijska pogodba za določen čas petdeset let in BOT model (build-operate-transfer). Odgovornost za načrtovanje imata obe državi, tveganje izgradnje in financiranja pa je na strani zasebnega partnerja. Med trajanjem

---

<sup>289</sup> Ž. Merzelj, Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo?, str. 27.

<sup>290</sup> PPP Units and Related Institutional Framework, str. 12.

<sup>291</sup> Ž. Merzelj, Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo?, str. 31.

<sup>292</sup> PPP Units and Related Institutional Framework, 2012, dostopno na:

[http://www.eib.org/epec/resources/epec\\_france\\_public\\_en.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/epec_france_public_en.pdf)

<sup>293</sup> M. Čepeljnik, Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji, str. 44.

koncesije infrastrukturo upravlja in vzdržuje zasebni partner. Po preteku petdeset let postane železnica državna last.<sup>294</sup>

---

<sup>294</sup> Prav tam, str. 57-58.

## 10. POTENCIALNA PODROČJA PROJEKTOV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

V času gospodarske krize se v Sloveniji stanje gospodarstva zelo spremenilo, saj so posledice le-te privedle do nezmožnosti financiranja različnih projektov. Izvajanje novih investicij v državi predstavlja ponovni zagon gospodarstva, kar vzpodbuja iskanje novih načinov financiranja. Za izvedbo projektov se bodo koristila evropska sredstva, ki jih pridobimo s strani Evropske unije, proračunska sredstva države in Evropske unije ter vlaganje tujih zasebnikov, s katerimi se sklene pogodba o javno-zasebnem partnerstvu.<sup>295</sup>

Iz pregleda Strategije razvoja Slovenije 2005-2013 je opazna neuspešnost pri doseganju zadanih ciljev glede gospodarske rasti ter s tem zaostajanje za povprečjem Evropske unije. Brezposelnost in pomanjkanje finančnih virov je spodbudilo k oblikovanju nove Strategije razvoja Slovenije 2020. Razvoj v prihajajočih letih je usmerjen v zagotavljanje delovnih mest, izobraževanje, zagon manjših podjetij ter razvoj različnih novitet.<sup>296</sup>

Razvoj ruralnih območij se še zmeraj precej razlikuje od razvoja urbanih območij. Za pospešen ter učinkovitejši razvoj ruralnih območij se za določena obdobja sprejemajo razvojni programi, ki pripomorejo k razvoju. V razvojnih programih se definira trenutno stanje ter cilji, ki bodo v določenem obdobju doseženi. K razvoju podeželja bi pripomoglo predvsem zagotavljanje večjega števila delovnih mest, kar bi nekoliko ustavilo trend preseljevanja ljudi v urbana in suburbana območja. Pomembno panogo na ruralnih območij še zmeraj predstavlja kmetijstvo, vendar le-to izgublja pomen.<sup>297</sup>

### RAZVOJ GOSPODARSTVA V SLOVENIJI

Delovna skupina za pripravo ukrepov za sanacijo gradbeništva v Sloveniji je bila ustanovljena na pobudo predsednika Vlade Republike Slovenije, Boruta Pahorja. Naloge, ki so bile določene delovni skupini, so vključevale opredelitev razmer v Sloveniji, vzrokov in posledic krize ter pripravo predlogov potrebnih ukrepov. Pri oblikovanju ukrepov je skupina upoštevala finančne omejitve države, trg dela ter predloge, ki so jih posredovali Gospodarska

---

<sup>295</sup> <<http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-141-0/prispevki/027.pdf>>.

<sup>296</sup> <<http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/strategija-razvoja-slovenije>>.

<sup>297</sup> Anton Perpar, Andrej Udovč, Dejavniki razvojne (ne) uspešnosti podeželja, str. 74.

zbornica Slovenija, Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije ter Inženirska zbornica Slovenije. Delovna skupina je po končanem delu predstavila naslednje ukrepe za razvoj gospodarstva:

- Energetska in konstrukcijska sanacija stavb: Z energetske in konstrukcijske sanacije stavb želijo povečati povpraševanje za javne in zasebne stanovanjske ter druge objekte. Za financiranje bo potrebno poiskati nove vire ter izkoristiti sredstva Evropske investicijske banke.
- Poseg stanovanjskega sklada na nepremičninski trg: Zaradi vedno slabšega stanja na trgu nepremičnin želijo vzpodbuditi aktivnosti na stanovanjskem trgu ter ponuditi večje število najemniških stanovanj.
- Veliki infrastrukturni projekti: Za razvoj gospodarstva je eden izmed ključnih dejavnikov izgradnja večjih infrastrukturnih objektov, kjer pa se pojavi problem zaradi virov financiranja. Potrebno je izkoristiti evropska sredstva, vlagatelje ter dodatne resorje, ki bi omogočili financiranje projektov. Potrebno je vzpodbujati izgradnjo večjih projektov na področju prometa, energetike, komunalne infrastrukture, zdravstva in šolstva.
- Internacionalizacija in tuje neposredne investicije: Za zagotavljanje čim večjega števila tujih vlagateljev je potrebno poskrbeti za dobro promocijo Slovenije kot potencialne države za vlaganje.<sup>298</sup>

Za izvajanje projektov v Sloveniji je zaradi gospodarske krize potrebno preveriti vse možne vire financiranja. Vzhodna Slovenije je klasificirana kot manj razvita regija, zato je stopnja prispevka Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja določena z najmanj 60%. Kot bolj razvita regija je klasificirana Zahodna Slovenija, za katero je določenih 75% prispevkov Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja.<sup>299</sup>

Za razvoj države so opredeljeni operativni programi, ki so določeni za določena časovna obdobja vnaprej in usmerjajo razvoj Slovenije. Operativni program Razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013 določa izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji. Dokument mora biti sprejet s strani države in Evropske komisije ter določa usmeritev razpoložljivih finančnih sredstev Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj ter ostale možnosti sofinanciranja projektov. S takšno politiko in sprejetjem

---

<sup>298</sup> <[http://www.program-podezelja.si/images/phocadownload/PRP/PRP\\_2013-2020/PRP\\_2014-2020\\_predlog\\_15.11.pdf](http://www.program-podezelja.si/images/phocadownload/PRP/PRP_2013-2020/PRP_2014-2020_predlog_15.11.pdf)>.

<sup>299</sup> <[http://www.program-podezelja.si/images/phocadownload/PRP/PRP\\_2013-2020/PRP\\_2014-2020\\_predlog\\_15.11.pdf](http://www.program-podezelja.si/images/phocadownload/PRP/PRP_2013-2020/PRP_2014-2020_predlog_15.11.pdf)>.

tovrstnega dokumenta si država prizadeva h gospodarskemu razvoju. V dokumentu je veliko pozornosti namenjeno podlagi o vlogi partnerstva za definiranje le-tega med državo in Evropsko komisijo ter preostalimi organi.<sup>300</sup>

Glavna področja, ki so zelo zanimiva in potencialno primerna za projekte javno-zasebnega partnerstva, so gospodarstvo, industrija in turizem. Cilj gospodarskega razvoja vsake države ter manjših regijskih oziroma lokalnih območij je razvoj gospodarskih dejavnosti, ki bodo vključevale prihodne vire in kulturno dediščino. To je nekoliko lažje doseči v mestih in urbanih središčih, ki so nekoliko bolj razvita. Težje pa je takšne cilje dosežati na ruralnih in podeželskih območjih. Pri razvoju moramo upoštevati vso zakonodajo, ki določa ohranjanje ter varstvo narave. Pri razvoju gospodarstva se je veliko lažje zgledovati po že razvitih mestih in tako izbrati klasično razvojno pot. Industrija predstavlja zaposlitev velikega števila prebivalcev in je zato njeno delovanje ter obstoj zelo pomembno. Čeprav veliko industrijskih obratov zaposluje nekvalificirane oziroma nizko kvalificirane delavce, le-ti predstavljajo obrate, ki zaposlujejo presežke delovne sile in zato predstavljajo pomembno gospodarsko dejavnost. Glede na vse naravne, kulturne in zgodovinske danosti, ki nam jih ponuja narava naše države je zelo pomemben razvoj turizma. Glede na priljubljenost in uspešnost je turizem eno izmed področij, ki je zelo zanimivo za zasebne tuje vlagatelje.<sup>301</sup>

Večji in zahtevnejši projekti, ki so prav tako zanimivi za javno-zasebna partnerstva, obsegajo gradnjo različnih vrst komunalne infrastrukture. Ti projekti so vedno bolj zanimivi za javno-zasebno partnerstvo, saj je gradnja te infrastrukture nepogrešljiva in predstavlja veliko korist zasebnim partnerjem. Pri omenjenih projektih se pojavljajo partnerstva tipa BOT (zasebnik zgradi objekt in na objektu pridobi lastninsko pravico, ki mu preneha s potekom pogodbe), BOO (zasebnik prevzame celotno izvedbo in upravljanje projekta, lastninska pravica se ne prenese na javnega partnerja), ROT (zasebnik obnovi objekt, ga upravlja in pridobi lastninsko pravico v času pogodbe) in BOOT (zasebni partner zgradi objekt in ga določeno število let upravlja, po preteku pogodbe lastninsko pravico pridobi država). Med gradnjo komunalne infrastrukture spadata kanalizacijsko in vodovodno omrežje, ki predstavljata oskrbo s pitno vodo ter odvodnavanje le-te.<sup>302</sup>

V Operativnem programu oskrbe s pitno vodo so občine zadolžene za izvedbo vseh potrebnih investicij za oskrbo s pitno vodo. Pod celotno infrastrukturo za oskrbo s pitno vodo spada

<sup>300</sup> <<http://www.eu-skladi.si/ostalo/brosure/OP-ROPI.pdf>>, str. 9.

<sup>301</sup> E. Azarov, Pihodnost slovenskega podeželja: prostor, prebivalci, gospodarske dejavnosti, str. 58.

<sup>302</sup> J. Dekleva, L. Štravs: Urejanje prostora na občinski ravni, str. 64.

financiranje izvedbe vodovodnega sistema, vodnega vira ter vodovodnega sistema. V javno infrastrukturo je v tem primeru zanimivo vlaganje zasebnikov na področju večjih investicij.<sup>303</sup>

V Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture je opredeljeno vlaganje v železniško infrastrukturo med leti 2007 in 2015. Leta 2010 je vlada sprejela Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v javno železniško infrastrukturo, ki je določal porabo letnih dajatev za vzdrževanje ter izvedbo projektov javne železniške infrastrukture.<sup>304</sup>

Pri razvoju podeželja moramo upoštevati vse omejitve, ki se pri tem pojavijo. Zavarovana območja, ki jih določa Zakon o ohranjanju narave, močno zaznamujejo razvoj podeželja ter celotno krajino. Na zavarovanih območjih se večkrat pojavijo določene ovire za razvoj, kot so starejše prebivalstvo, pomanjkanje delovnih mest ter delovne dnevne migracije, zaradi nerazvitosti in oddaljenosti teh območij ob urbanih središč. Zaradi tega je poseljenost na teh območjih precej majhna. Zavarovana območja v regijah dojemamo kot boljšo možnost za razvoj turizma v okolici, vendar so ta območja do sedaj bila enako uspešna pri razvoju turizma kot vsa ostala nezavarovana območja.<sup>305</sup>

## RAZVOJ PODEŽELJA NA OBMOČJU POMURJA

Posebej zanimiva oblika javno-zasebnega partnerstva je Lokalna akcijska skupina Goričko, ki je bila ustanovljena 23. oktobra 2008 s podpisom ustanovne konzorcijske pogodbe. Njihov glavni namen je razvoj podeželja na določenem območju, ki obsega deset pomurskih občin. Lokalne akcijske skupine po Sloveniji spodbujajo razvoj podeželja z zagotavljanjem in iskanjem ustreznih finančnih sredstev ter ostalih ukrepov. Za zagotovitev finančnih sredstev so se v obdobju 2007-2013 prijavi na razpis projekta Razvojna naloga za občine Goriškega. Dodatna sredstva pridobivajo s strani ministrstev in različnih evropskih skladov. Organi, ki sestavljajo Lokalno akcijsko skupino, so skupščina, razvojni svet, nadzorni odbor, upravljalec ter finančna služba. Za obdobje 2007-2013 je Slovenija sprejela Program razvoja podeželja, ki predstavlja osnovo za koriščenje sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Finančna sredstva prav tako zagotavlja pristop LEADER. Glavni namen projektov,

---

<sup>303</sup> <[http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo\\_okolja/operativni\\_programi/op\\_pitna\\_voda.pdf](http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/op_pitna_voda.pdf)>.

<sup>304</sup> <<http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-141-0/prispevki/027.pdf>>.

<sup>305</sup> A. Udovč, J. Zirc, A. Golja, R. Rodela, Zavarovana območja kot dejavnik razvoja podeželja, str. 84.



ki se izvajajo s temi sredstvi, je izboljšanje ter olajšanje življenja na podeželju, večja možnost zaposlitve, spodbujanje kakovostnega in okolju prijaznega kmetovanja.<sup>306</sup>

Slovenija bi morala ob nastopu gospodarske krize sprejeti potrebne ukrepe in se lotiti reševanja situacij, ki so ob tem nastale. Tuji ekonomisti nam očitajo, da je Slovenija uvedla ukrepe na napačnih področjih in ne na področjih, s katerimi bi uspešno prispevala k razvoju gospodarstva. Z uvedbo in upoštevanjem ukrepov na področju infrastrukture bo v Sloveniji vidno okrevanje gospodarstva, kar je za državo nujno potrebno. Potrebno je iskati domače in predvsem tuje vlagatelje, ki bodo s časom v naši državi videli dobrega partnerja.<sup>307</sup>

## **11. ANALIZA KONKRETNIH PRIMEROV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

### **JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PRIMERU »REKONSTRUKCIJA BATHYANIJEVEGA DVORCA« V OBČINI TIŠINA**

#### **ZGODOVINA BATHYANIJEVEGA DVORCA**

Bathyanijev dvorec izvira iz 19. stoletja, saj je bil zgrajen leta 1820 in je tako star 195 let. Zgodovinski podatki o samem dvorcu žal niso nikjer zbrani, zato ni veliko informacij o izvoru dvorca. Znano pa je, da je bil nazadnje dvorec v posesti madžarskega grofa Sigismunda Bathyanija. Okrog njega je bil park z eksotičnimi in domačimi drevninami (tulipanovci, ginko, cedre, kavkaška jelka, azijska smreka, magnolije,..) od katerih je ostalo bore malo zaradi brezobzirnega in neosveščenega sekanja in uničevanja. Lastnik dvorca, grof Bathyani, in njegova družina so ga uporabljali le občasno, predvsem med počitnicami, tudi med drugo svetovno vojno. Po vojni sta bila v dvorcu šola in vrtec. V njem so bili tudi stanovalci, zadnji se je izselil 1998. leta. Dvorca ni nihče vzdrževal, zato so ga zaradi nevarnosti rušenja zaprli.<sup>308</sup> Dvorec leži tik ob cesti v naselju Tišina in spada pod istoimensko občino Tišina. Stavba dvorca je tipično panonska, njegova zasnova pa je podkvasta.<sup>309</sup> Panonski dvorec leži v parku,

---

<sup>306</sup> <<http://www.las-goricko.si/domov/>>.

<sup>307</sup> <<http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-141-0/prispevki/027.pdf>>.

<sup>308</sup> <<http://www.delo.si/novice/slovenija/obcina-vztraja-pri-rusenju-bathyanijevega-dvorca.html>> (5.7.2015).

<sup>309</sup> <[http://www.gradovi.net/grad/tisina\\_dvorec](http://www.gradovi.net/grad/tisina_dvorec)> (5.5.2015).

oblikovanem v angleškem krajinskem slogu. V njem je nekaj izjemnih drevnin, kot so tulipanovci, rdeči hrast, hrast dob in pušpani, po nekaterih nepreverjenih virih naj bi v parku rasli tudi cedra in magnolije.<sup>310</sup>

## RAZMERE PRED SKLENITVIJO JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Zaradi svoje starosti, je dvorec dolgo časa propadal in bil v zelo slabem stanju ter tako ogrožal obiskovalce parka. Občina Tišina si je več let prizadevala za njegovo porušitev, vendar se mariborska enota Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije (v nadaljevanju ZVKDS) ni strinjala s predlogom občine Tišina, saj je dvorec zavarovan kot vrtnoarhitekturna dediščina z Odlokom o razglasitvi nepremičnih kulturnih spomenikov na območju občine Tišina.<sup>311</sup> V registru za nepremičnine kulturne dediščine je dvorec opisan kot enotno zasnovan panonski dvorec v razsežnem parku, ki je oblikovan v krajinskem slogu. Zapisano je, da je v njem nekaj izjemnih drevnin in pritlična stavba baročnega dvorca s koonca 19. stol. in v drugi polovici 20. stol. prizidanimi trakti.<sup>312</sup> Občina je kljub temu vztrajala pri rušitvi in je poudarjala, da je dvorec v zelo slabem stanju ter, da za obnovo nima denarja. Leta 2012 je tako župan občine Tišina Franc Horvat za časopis Delo dejal: »V občini smo prepričani, da obnova dvorca sploh ni mogoča, saj je objekt že deloma porušen, zaradi vlage pa je močno načeta tudi statika. Obnova ne bi bila gospodarna, saj bi po naši oceni stala najmanj 1,6 milijona evrov. Rušitev dvorca in novogradnja na isti parceli pa bi stali polovico manj. Upamo, da bomo z ZVKDS problem rešili sporazumno. Občina je zavodu že predlagala, naj izda soglasje za spremembo občinskega odloka, s katerim smo leta 2005 dvorec zaščitili kot umetnostno arhitekturni spomenik. S tem bi se izognili težavam pri sprejemanju občinskega prostorskega načrta. Po spremembi odloka pa bi dvorec lahko podrli in ga nadomestili s primerno uporabno novogradnjo. Občina, ki ima štiri milijone evrov proračuna, tudi dolgoročno ne more zagotoviti denarja za rekonstrukcijo dvorca.«<sup>313</sup> Vendar pa je Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije že leta 2010 izdal odločbo, da je treba dvorec obnoviti v skladu s pogoji Zavoda za varstvo kulturne dediščine. A ker se občina nad odločbo ni pritožila, je ta postala pravnomočna, zakonodaja pa ureja, da če se občina ne odloči za obnovo, je to dolžan storiti ZVKD, ki mora pripraviti projekt in zagotoviti sredstva, ki jih po izvedbi del izterja od

<sup>310</sup> <[http://www.tisina.si/index.php?option=com\\_content&view=article&id=815:malki-vrtca-plavek-odslej-jejokot-odrasli-velik-korak-za-majhne-ljudi&catid=50:izpostavljeno&Itemid=201](http://www.tisina.si/index.php?option=com_content&view=article&id=815:malki-vrtca-plavek-odslej-jejokot-odrasli-velik-korak-za-majhne-ljudi&catid=50:izpostavljeno&Itemid=201)> (5.5.2015).

<sup>311</sup> Ur.l. RS, št. 119/2015, 58/2006, 99/2007.

<sup>312</sup> <<http://giskd2s.situla.org/rkd/Opis.asp?Esd=18288>> (10.5.2015).

<sup>313</sup> <<http://www.delo.si/novice/slovenija/obcina-vztraja-pri-rusenju-bathyanijevega-dvorca.html>> (10.5.2015).

občine. Tako so občinski svetniki istega leta ustanovili tričlansko komisijo, ki bo v sodelovanju z občinsko upravo bedela nad rešitvijo problema, na zadnji občinski seji pa so sprejeli tudi pomemben sklep, da se zavodu posreduje dopis, v katerem se predlaga sprememba odloka o razglasitvi nepremičnin za kulturne spomenike v občini Tišina in se grad izvzame iz spomeniškega varstva in se dovoli rušitev, prav tako se predlaga sprememba občinskega prostorskega načrta, v katerem je zdaj za grad predvidena obnova, in se namesto tega predvidi rušenje.<sup>314</sup> Občinski svet občine Tišina je 22. 3. 2013, na 21. redni seji predlagal sklep Odloka o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca« ter s tem skušal rešiti situacijo propadajočega dvorca. S tem odlokom se je začela pot do sklenitve javno-zasebnega partnerstva. Situacija z ZVKDS in občino Tišina pa še zmeraj ni bila rešena. Že od vsega začetka se je kot potencialni zasebni partner potegoval le Živa v parku d.o.o., ki jo zastopa Dean Köveš, dr. med., SPEC. spl. med.. Kot je dejal za časopis Delo: »Na Tišini kot koncesionar delam že šest let in ves čas ugotavljam, da je ena sama splošna ambulanta za občino z več kot 4000 prebivalci premalo. Ker država ni poskrbela za širitev javne mreže na to območje, smo se odločili, da bomo sami poskrbeli za nekakšno vzorčno širitev mreže s koncesionarji.«<sup>315</sup> 17. marca 2014 je bila podpisana Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca« med občino Tišina in zasebnim partnerjem dr. Deanom Kövešem. Vendar se je zapletlo pri izdaji soglasja k projektni dokumentaciji s strani Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije, OE Maribor. Zato je Občina Tišina zaprosila za skupni sestanek, ki je potekal 20. 06. 2014 na sedežu ZVKDS OE Maribor v Mariboru. Sestanka so se udeležili: zasebni partner dr. Dean Köveš, predstavniki javnega partnerja – Občine Tišina župan Franc Horvat, svetnik Iztok Trček, višja svetovalka Mateja Krizmanič Telkeš, projektant Tomaž Lazar in krajinska arhitektka dr. Tanja Simonič Korošak in vodja ZVKDS OE Maribor Srečko Štajnbaher. Na sestanku je bilo dogovorjeno, da bo Zavod dal soglasje k projektom v roku enega tedna po prejetju vloge za izdajo soglasja. Zavod je obljubljen soglasje tudi dal.<sup>316</sup>

---

<sup>314</sup> <<http://www.pomurje.si/aktualno/pomurje/bodo-dvorec-na-tisini-porusili/>> (10.5.2015).

<sup>315</sup> <<http://www.delo.si/novice/slovenija/obcina-vztraja-pri-rusenju-bathyanijevega-dvorca.html>> (10.5.2015).

<sup>316</sup> <[http://www.tisina.si/?option=com\\_content&view=article&id=910:bathyanijev-dvorec&catid=46:sporoila-za-javnost&Itemid=117&fontstyle=f-larger](http://www.tisina.si/?option=com_content&view=article&id=910:bathyanijev-dvorec&catid=46:sporoila-za-javnost&Itemid=117&fontstyle=f-larger)> (12.5.2015).

## **ODLOK O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU ZA PROJEKT »REKONSTRUKCIJA BATHYANIJEVEGA DVORCA«<sup>317</sup>**

22. 3. 2013 na 21. redni seji občinskega sveta Občine Tišina so sprejeli predlog sklepa Odloka o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca«, ki vsebuje Akt o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca«. Predlog je pripravila občinska uprava Občine Tišina.<sup>318</sup>

Pred začetkom odloka pa sta poročevalca Boštjan Ferk iz Inštituta za javno-zasebno partnerstvo in Mateja Krizmanič Telkeš, višja svetovalka za družbene dejavnosti in prostorske zadeve v Občini Tišina, na kratko podala obrazložitev predlaganega Odloka o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca«.<sup>319</sup>

### **Pravni temelj**

Poročevalca navajata, da so pravni temelji predlaganega sklepa:

- prvi odstavek 36. člena ZJZP, ki določa, da se z aktom o javno-zasebnem partnerstvu opredeli predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja in druge sestavine posameznega razmerja javno-zasebnega partnerstva;
- 40. člen ZJZP, ki določa, da se odločitev o javno-zasebnem partnerstvu in akt o javno-zasebnem partnerstvu lahko sprejmeta v skupnem aktu;
- 29. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 27/08 Odl.US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/08, 100/08 Odl.US: U-I-427/06-9, 79/09, 14/10 Odl.US: U-I-267/09-19, 51/10, 84/10 Odl.US: U-I-176/08-10, 40/12-ZUJF), ki določa, da je občinski svet najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine;
- 16. člen Statuta Občine Tišina (Uradni list RS, št. 38/07), ki določa, da je Občinski svet Občine Tišina pristojen za sprejemanje predpisov Občine Tišina.<sup>320</sup>

---

<sup>317</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>318</sup> Prav tam.

<sup>319</sup> Prav tam.

<sup>320</sup> Prav tam.

## Ocena stanja, razlogi in cilji, zaradi katerih je akt potreben

Na območju Občine Tišina v naselju Tišina se nahaja Bathyanijev dvorec, ki je zavarovan kot vrtnoarhitekturna dediščina z Odlokom o razglasitvi nepremičnih kulturnih spomenikov na območju občine Tišina.<sup>321</sup> V zadnjih desetletjih je kljub zavarovanju bil izpostavljen propadanju. Sam objekt Bathyanijevega dvorca je v zelo slabem stanju in ogroža obiskovalce parka.<sup>322</sup>

Temeljni cilj predlaganega akta je opredelitev javnega interesa in opredelitev modela javno-zasebnega partnerstva, s pomočjo katerega se bo javni interes najbolj učinkovito in gospodarno uresničil.<sup>323</sup>

Javni interes v tem primeru predstavlja gospodarno upravljanje občinskega premoženja, skrb za kulturno dediščino in vzdrževanjem javne kulturne infrastrukture. Glede na dejstvo, da je Bathyanijev dvorec razglašen kot kulturni spomenik, ni sporno, da je njegova rekonstrukcija v javnem interesu, saj predstavlja ohranitev kulturne dediščine v Občini Tišina.<sup>324</sup>

## Možne rešitve

Poročevalca ugotavljata, da je predlagan projekt mogoče realizirati na dva načina:

- **na klasičen način (kot javno naročilo);**
- **v obliki javno-zasebnega partnerstva.**<sup>325</sup>

Za realizacijo projekta v obliki klasičnega javnega naročila ni izpolnjen temeljni pogoj, da so v trenutku začetka postopka oddaje javnega naročila zagotovljena javna proračunska sredstva za realizacijo projekta. Ob tem je treba poudariti, da občina za svoje potrebe ali za potrebe izvajanja javnih dejavnosti ne potrebuje objekta v takšni površini, zato bi bilo tudi z vidika bodočega vzdrževanja in zagotavljanja potrebnih programov negospodarno in neracionalno, da bi občina investirala javna sredstva, potrebna za realizacijo projekta, v objekt, ki ga ne potrebuje. Posebno vprašanje pri tem predstavlja tudi vprašanje javnega programa, ki bi se v tako obnovljenem objektu izvajal, in načinu oz. obliki financiranja takšnega javnega programa. Glede na navedeno občina ne razpolaga s finančnimi sredstvi niti za rekonstrukcijo niti kasneje za upravljanje oz. vzdrževanje objekta niti za financiranje javnega programa, ki bi

<sup>321</sup> Ur.l. RS, št. 119/2015, 58/2006, 99/2007.

<sup>322</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>323</sup> Prav tam.

<sup>324</sup> Prav tam.

<sup>325</sup> Prav tam.

se tam izvajal v celotnem objektu. Občina je na drugi strani zainteresirana, da pridobi ustrezen prostor primerne velikosti za potrebe protokolarne dejavnosti.<sup>326</sup>

Na tej podlagi sta poročevalca ugotovila, da je predlagan projekt mogoče realizirati izključno v obliki javno-zasebnega partnerstva. Glede na to sta ugotovila, da je smiselno in potrebno sprejeti akt o javno-zasebnem partnerstvu, v okviru katerega se bo podrobneje definirala vsebina razmerja javno-zasebnega partnerstva.<sup>327</sup>

## Ocena finančnih in drugih posledic sprejema akta

Vložek občine v projekt predstavlja celotna parcela št. 325, k.o. Tišina, v skupni površini 935 m<sup>2</sup> z obstoječim objektom in zemljišče ob robu parka v površini cca. 200 m<sup>2</sup> za postavitev montažne garaže za potrebe delovanja objekta. Glede na cenilni zapisnik je objekt v tako slabem fizičnem stanju, da v investicijskem in gradbenem smislu ne predstavljata nobene vrednosti, medtem ko se vrednost zemljišča ocenjuje na 16 EUR/ m<sup>2</sup>, kar pomeni, da se vložek občine iz naslova zemljišča ocenjuje skupaj na cca. 18.160 EUR.<sup>328</sup>

Kot vložek javnega partnerja se upošteva tudi oprostitve plačila komunalnega prispevka za rekonstrukcijo Bathyanijevega dvorca predvidoma v višini 13.610,00 EUR.<sup>329</sup>

Občina bo morala zagotoviti tudi finančna sredstva za plačilo davka ob prenosu lastninske pravice ob prevzemu objekta.<sup>330</sup>

Občina bo morala zagotoviti tudi sredstva za ureditve parkirišča za cca. 15 parkirnih mest za obiskovalce parka in objekta, ki se ocenjujejo na cca. 42.600 EUR brez DDV ter sredstva potrebna za ureditev parka, ki se ocenjujejo na cca. 60.000 EUR brez DDV.<sup>331</sup>

## AKT O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU ZA PROJEKT »REKONSTRUKCIJA BATHYANIJEVEGA DVORCA«

Občinski svet občine Tišina je na 21. redni seji sprejel predlog Akta o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca«. Akt vsebuje odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbo projekta »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca« v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva,

---

<sup>326</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>327</sup> Prav tam.

<sup>328</sup> Prav tam.

<sup>329</sup> Prav tam.

<sup>330</sup> Prav tam.

<sup>331</sup> Prav tam.

določenih z ZJZP. Ta akt opredeljuje tudi predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja in način financiranja izvedbe projekta.<sup>332</sup>

Javni partner je Občina Tišina. Zasebni partner je pravna oseba ali fizična oseba, izbrana na javnem razpisu kot izvajalec javno-zasebnega partnerstva.<sup>333</sup>

## **Predmet javno-zasebnega partnerstva**

Kot določa akt v 3. členu, je predmet javno-zasebnega partnerstva:

- rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca v skladu s kulturnovarstvenimi pogoji in kulturnovarstvenim soglasjem;
- ureditev okolice objekta, dostopne poti do objekta, parkirišč ob objektu in montažne garaže za potrebe delovanja objekta;
- ureditev parkirišča za cca. 15 parkirnih mest za obiskovalce parka in objekta;
- ureditev parka.<sup>334</sup>

## **Izvedba projekta**

V 4. členu akta je določeno, da za potrebe realizacije projekta javni partner prenese na zasebnega partnerja za čas gradnje stavbno pravico. Obseg stavbne pravice in obdobje njenega trajanja bosta dogovorjena v postopku izbora zasebnega partnerja. Po zaključeni gradnji in uspešno izvedenem prevzemu objekta bosta javni in zasebni partner sklenila sporazum o delitvi etažne lastnine na zgrajenem objektu, ki bo v bistvenih elementih dogovorjen že v postopku izbire zasebnega partnerja. Na podlagi sporazuma o delitvi etažne lastnine bo javni partner prenesel dogovorjen sorazmeren delež lastninske pravice na delu zemljišča in objekta, ki bo ustrezal zasebnemu delu projekta, na zasebnega partnerja. Sorazmeren delež zemljišča in objekta, ki bo ustrezal javnemu delu projekta bo ostal v lasti javnega partnerja. Razdelitev projekta na javni in zasebni del ter vsebino dejavnosti, ki se bodo lahko izvajale v zasebnem delu projekta, določita javni in zasebni partner v postopku izbire zasebnega partnerja. Skladno z razdelitvijo projekta na javni in zasebni del bosta

---

<sup>332</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>333</sup> Prav tam.

<sup>334</sup> Prav tam.

partnerja vsak v svojem delu prevzela tveganje upravljanja in vzdrževanja zgrajenih objektov.<sup>335</sup>

### **Obveznosti javnega partnerja**

Javni partner bo v projekt vložil zemljišča, in sicer celotno parcelo št. 325, k.o. Tišina v skupni površini 935 m<sup>2</sup> z obstoječim objektom in zemljišče ob robu parka v površini cca. 200 m<sup>2</sup>. za postavitev montažne garaže za potrebe delovanja objekta.

Javni partner bo prevzel tudi obveznost ureditve parkirišča za cca. 15 parkirnih mest za obiskovalce parka in objekta ter obveznost ureditve parka. Kot vložek javnega partnerja se upošteva tudi oprostitev plačila komunalnega prispevka za rekonstrukcijo Bathyanijevega dvorca.<sup>336</sup>

### **Obveznosti zasebnega partnerja**

Zasebni partner prevzema obveznost izvedbe projektiranja, pridobitve gradbenega dovoljenja, priprave zemljišča in celovite rekonstrukcije objekta Bathyanijev dvorec s pripadajočim zemljiščem (javnega in zasebnega dela projekta), ureditve okolice objekta, dostopnih poti, parkirišč ob objektu in montažne garaže za potrebe delovanja objekta, vse skladno s terminskim planom, ki bo dogovorjen s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu. Zasebni partner bo moral v celoti zagotoviti tudi financiranje prevzetih obveznosti iz prvega odstavka tega člena in pridobiti ustrezna upravna dovoljenja, potrebna za prevzem in delovanje zgrajenega objekta (npr. gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje).<sup>337</sup>

### **Oblika javno-zasebnega partnerstva**

Skladno z opredelitvijo oblik javno-zasebnih partnerstev iz 27. člena ZJZP se predmetno razmerje okvalificira kot javno-naročniška oblika javno-zasebnega partnerstva. Poročevalca v obrazložitvi predloga Odloka o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca« pojasnjujeta, da gre za kratkoročno razmerje z jasno razdeljenimi vložki obeh partnerjev in jasno razdelitvijo tveganj med partnerjema, prav tako se projekt zaključi z razdelitvijo projekta na javni in zasebni del projekta.<sup>338</sup>

---

<sup>335</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>336</sup> Prav tam.

<sup>337</sup> Prav tam.

<sup>338</sup> Prav tam.



## Postopek izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pogoji ter merila za izbor

Akt določa, da se zasebnega partnerja izbere na podlagi javnega razpisa v postopku konkurenčnega dialoga. Javni razpis se objavi na portalu javnih naročil v Republiki Sloveniji.

339 340

V postopku izbire je javni partner zadolžen zagotoviti transparentno in enakopravno obravnavanje kandidatov. Javni partner pa je tisti, ki mora v postopku izbire zasebnega partnerja preveriti, ali je zasebni partner ekonomsko in finančno ter tehnično in kadrovske sposoben prevzeti naloge izvajalca javno-zasebnega partnerstva. Kandidati pa morajo v postopku izbire izkazati, da imajo zagotovljen dostop do finančnih sredstev za realizacijo celotnega projekta.<sup>341</sup>

Javni partner mora oblikovati jasna in transparentna merila za izbor zasebnega partnerja, ki bodo omogočila izbor ekonomsko najugodnejšega kandidata, pri čemer mora javni partner vključiti naslednja podmerila:

- ponujena površina projekta, ki bo pripadla javnemu delu projekta;
- kakovost vsebine in obseg izvedbe projekta;
- primernost ponujenega programa v zasebnem delu projekta.<sup>342</sup>

Za objavo javnega razpisa in izvedbo postopka izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva se pooblasti občinsko upravo. Za izdajo akta izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva in podpis pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu ter ostala dejanja v postopku sklenitve in izvajanja javno-zasebnega partnerstva se pooblasti župana.<sup>343</sup>

Za pripravo in izvedbo javnega razpisa, pregled in oceno prispelih vlog oziroma prijav ter za pripravo strokovnega poročila župan na podlagi 12. člena akta imenuje strokovno komisijo.

344

Ta strokovna komisija ima predsednika in najmanj dva člana. Vsi člani strokovne komisije morajo imeti najmanj visokošolsko izobrazbo in izkušnje z delovnega področja, da lahko

---

<sup>339</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>340</sup> Glej poglavje o Postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva.

<sup>341</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>342</sup> Prav tam.

<sup>343</sup> Prav tam.

<sup>344</sup> Prav tam.

zagotovijo strokovno presojo vlog oziroma prijav. Predsednik in vsi člani strokovne komisije morajo izpolnjevati pogoj iz drugega odstavka 52. člena ZJZP, kar potrdijo s podpisom izjave. Člana strokovne komisije, za katerega se ugotovi, da ne izpolnjuje postavljenega pogoja iz prejšnjega stavka, se nemudoma izloči iz strokovne komisije in se imenuje nadomestnega člana. Za izvedbo posameznih dejanj v postopku izvedbe javnega razpisa (npr. javno odpiranje prijav) morajo biti navzoči najmanj trije člani strokovne komisije. Njihova naloga je da poročilo pripravijo in podpišejo. Za strokovno-tehnično pomoč in svetovanje v postopku priprave in izvedbe javnega razpisa lahko strokovna komisija uporabi strokovne službe javnega partnerja ali zunanje strokovnjake. Člani strokovne komisije so lahko tudi neodvisni zunanji strokovnjaki, ki razpolagajo s specifičnim znanjem, potrebnim za uspešno izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva. Poročilo je podlaga za pripravo akta izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva, ki ga izda župan.<sup>345</sup>

## **Vzpostavitev in prenehanje javno-zasebnega partnerstva**

Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja javno-zasebnega partnerstva, nastanejo s trenutkom sklenitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. Akt izbire preneha veljati, če izbrani zasebni partner ne podpiše pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu v roku 60 dni od njegove pravnomočnosti. Razmerje javno-zasebnega partnerstva preneha z izpolnitvijo vseh pogodbenih obveznosti obeh partnerjev. Pogoji in način predčasnega prenehanja razmerja javno-zasebnega partnerstva se določijo s pogodbo.<sup>346</sup>

## **Način financiranja**

Vložek javnega partnerja v projekt predstavljajta zemljišče obstoječega objekta in zemljišče ob robu parka. Javni partner bo zagotovil tudi finančna sredstva, potrebna za ureditve parkirišča za približno 15 parkirnih mest za obiskovalce parka in objekta ter finančna sredstva potrebna za ureditve parka. Prizadeval si bo, da v okviru veljavnih predpisov zasebnega partnerja oprostil plačila komunalnega prispevka za rekonstrukcijo Bathyanijevega dvorca.<sup>347</sup>

V preostalem delu finančna sredstva potrebna za realizacijo projekta zagotovi zasebni partner.

Javni partner bo skladno z določbami akta in na podlagi sklenjene pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu, sklenjene med javnim partnerjem in izbranim zasebnim partnerjem, za izvedbo

---

<sup>345</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>346</sup> Prav tam.

<sup>347</sup> Prav tam.

projekta in v zvezi s tem prevzete in izvedene obveznosti zasebnega partnerja, nanj prenesel sorazmeren del lastninske pravice na zemljiščih, ki bodo ustrezala zasebnemu delu projekta.<sup>348</sup>

Partnerja pa si bosta prav tako prizadevala, da pridobita dodatna sredstva iz skladov EU in podobnih virov za realizacijo tega projekta. V primeru uspešnega kandidiranja bosta partnerja sklenila aneks k pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu s katerim bosta opredelila vpliv pridobljenih sredstev na razmerje javno-zasebnega partnerstva in razdelitev pravic in obveznosti med partnerjema.<sup>349</sup>

### **Enostranski ukrepi v javnem interesu**

Javni partner ima pravico, ko je to potrebno, da se zavaruje javni interes in doseže namen sklenjene pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu, da z enostranskim ukrepom poseže v vzpostavljeno razmerje javno-zasebnega partnerstva in zavaruje javni interes.<sup>350</sup>

Kot enostranski ukrep v javnem interesu lahko javni partner uporabi:

- uvedbo izrednega nadzora nad izvajanjem pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu;
- izdajo obveznih navodil zasebnemu partnerju;
- izvedbo investicijskih ali vzdrževalnih ukrepov za zavarovanje vrednosti vzpostavljene infrastrukture;
- enostransko odpoved pogodbe.<sup>351 352</sup>

Javni partner mora paziti, da je ukrep skladen z načelom sorazmernosti in ne sme prekomerno obremenjevati zasebnega partnerja. Način in pogoji uveljavitve enostranskih ukrepov v javnem interesu se podrobneje opredelijo s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu.<sup>353</sup>

Javni partner ima tudi pravico do rednega nadzora nad izvajanjem pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. Javni partner lahko za posamezna strokovna in druga opravila nadzora pooblasti pristojno strokovno službo občinske uprave ali zunanjega izvajalca. Če javni partner ugotovi, da zasebni partner ne izpolnjuje pravilno obveznosti iz tega akta ali sklenjene pogodbe o

---

<sup>348</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>349</sup> Prav tam.

<sup>350</sup> Prav tam.

<sup>351</sup> Prav tam.

<sup>352</sup> Vse točke so obravnavane v nadaljevanju naloge.

<sup>353</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

javno-zasebnem partnerstvu, mu lahko naloži izpolnitev teh obveznosti z izdajo obveznih navodil.<sup>354</sup>

Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu pa se lahko z enostransko odpovedjo javnega partnerja predčasno konča:

- a) če je proti zasebnemu partnerju uveden postopek prisilne poravnave, stečaja ali likvidacijski postopek,
- b) če zasebni partner pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu krši tako, da nastaja večja škoda javnemu partnerju ali uporabnikom parka;
- c) če obstaja utemeljen dvom, da zasebni partner v bistvenem delu ne bo izpolnil svoje obveznosti,
- d) če zasebni partner kljub pisnemu opozorilu javnega partnerja ne izpolnjuje prevzetih obveznosti na način, določen s tem aktom in pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu.

Enostransko razdrtje pogodbe ni dopustno v primeru, če je do okoliščin, ki bi takšno prenehanja utemeljevale, prišlo zaradi višje sile ali nepredvidljivih in nepremagljivih okoliščin.<sup>355</sup>

Ob odpovedi pogodbe je javni partner dolžan zasebnemu partnerju v enem letu zagotoviti povrnitev morebitnih revaloriziranih neamortiziranih vlaganj, ki jih ni mogoče ali ni upravičeno brez posledic vrniti zasebnemu partnerju v naravi.<sup>356</sup>

## **ODLOK O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ODLOKA O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU ZA PROJEKT »REKONSTRUKCIJA BATHYANIJEVEGA DVORCA«**

Na 24. redni seji občinskega sveta Občine Tišina dne 28. 5. 2013 so po skrajšanem postopku sprejeli predlog sprememb in dopolnitev Odloka o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca«<sup>357</sup>

---

<sup>354</sup> Ur.l.RS, št. 28/2013.

<sup>355</sup> Prav tam.

<sup>356</sup> Prav tam.

<sup>357</sup> Povzeto po Ur.l.RS, št. 48/2013.

## Ocena stanja, razlogi in cilji, zaradi katerih je akt potreben

Občinski svet občine Tišina je sprejel Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca«, na podlagi katerega je Občina Tišina izvedla predhodni postopek. V okviru tega je objavila tudi predhodno informativno obvestilo na portalu javnih naročil, s katerim je v skladu z 32. členom ZJZP pozvala promotorje k podaji vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta javno-zasebnega partnerstva "Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca". Do roka je prispela le ena vloga promotorja. Glede na navedeno in glede na nedavno zavzeto stališča Računskega sodišča, da je pogoj za pravilnost izvedbe postopka konkurenčnega dialoga v primeru javno-naročniške oblike javno-zasebnega partnerstva, da v prvi fazi dialoga prispejo vsaj tri popolne prijave, so predlagali, da se v odloku postopek konkurenčnega dialoga zamenja s postopkom izbire zasebnega partnerja s pogajanjem po predhodni objavi, kjer je postopek korektno izpeljan tudi v primeru, ko javni partner prejme manj kot tri popolne prijave.<sup>358</sup>

Namen javnega razpisa je izbrati finančno in tehnično sposobnega zasebnega partnerja, ki bo zagotovil realizacijo projekta na način, kot je opredeljen s to razpisno dokumentacijo in odlokom ter v okviru pogajanj usklajeno vsebino pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu.<sup>359</sup>

Javni partner bo izvedel postopek pogajanj v treh fazah:

1. FAZA: PRIZNANJE SPOSOBNOSTI- v tej fazi bo javni partner na podlagi predloženih prijav priznal usposobljenost kandidatom, ki bodo izpolnjevali vse pogoje za priznanje usposobljenosti na podlagi tega razpisa. Javni partner bo v fazo pogajanj vključil vse kandidate, ki jim bo priznana usposobljenost,<sup>360</sup>

2. FAZA: POGAJANJA - v drugi fazi bo javni partner vsakega kandidata, ki mu bo priznal usposobljenost v prvi fazi, povabil k ločenim pogajanjem, v katerih bosta v enem ali več krogih identificirala možne rešitve glede na potrebe javnega partnerja in ekonomsko korist, ki ji bo sledil posamezen zasebni partner. Javni partner bo s kandidati, ki jim bo priznana usposobljenost, izvedel pogajanja v vrstnem redu prispelih prijav. V okviru pogajanj bo izvedeno tudi usklajevanje besedila vzorca pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. Javni partner si pridržuje pravico, da v fazi pogajanj spreminja vsebino in obseg projekta (javnega dela projekta) glede na podatke, ki jih bo pridobil v fazi pogajanj s ciljem oblikovanja

<sup>358</sup> Povzeto po Ur.LRS, št. 48/2013.

<sup>359</sup> Navodila za izdelavo prijave za Javni razpis za izbiro zasebnega partnerja za projekt javno-zasebnega partnerstva "Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca", JN7503/2013, z dne 18. 06. 2013.

<sup>360</sup> Prav tam.

uravnoteženega javno-zasebnega partnerstva in glede na razpoložljiva javna finančna sredstva. Javni partner vsem povabljenim kandidatom zagotavlja, da bodo obravnavani enakopravno ter da bo vsem kandidatom zagotovil enake informacije, ki bodo osnova za oddajo končne ponudbe. Javni partner si pridržuje pravico, da v fazi pogajanj zavrne kandidata, za katerega se na podlagi izvedenih pogajanj izkaže, da ni sposoben izvesti predmetnega javno-zasebnega partnerstva na način in pod pogoji, kot jih je opredelil javni partner. Javni partner bo v tej fazi javnega razpisa z vidika gospodarnosti preučil tudi možnost, da za določen del javnega dela projekta sklene dolgoročno najemno razmerje in sicer v primeru, ko bi se izkazalo, da v proračunu ne more zagotoviti vseh potrebnih sredstev za nakup celotnega javnega dela projekta.<sup>361</sup>

3. FAZA: ODDAJA KONČNE PONUDBE - po zaključeni fazi pogajanj bo javni partner oblikoval končno povabilo k oddaji ponudb, v katerem bo opredelil končne pogoje za izbiro zasebnega partnerja ter tehnične in druge zahteve glede na dogovorjeno v okviru pogajanj. Končno povabilo k oddaji ponudb bo vsebovalo tudi usklajen vzorec pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu ter natančno opredelitev vsebine projekta. V povabilu k oddaji končne ponudbe bodo glede na dogovorjeno v fazi pogajanj tudi podrobno opredeljene pravice in obveznosti obeh partnerjev javno-zasebnega partnerstva. Javni partner bo za vsako končno ponudbo preveril izpolnjevanje pogojev iz povabila k oddaji končnih ponudb. Izmed končnih pisnih ponudb, ki bodo te pogoje izpolnjevale, bo javni partner na podlagi merila za izbiro »ekonomsko najugodnejša ponudba«, izbral izvajalca javno-zasebnega partnerstva.<sup>362</sup>

Rok za prejem prijav je bil določen do 19.7.2013 do 12 ure.

## **ODLOK O OBČINSKEM PODROBNEM PROSTORSKEM NAČRTU ZA ENOTO TI-5 (BATHYANIJEV DVOREC)**

Na sedmi izredni seji občinskega sveta Občine Tišina dne 10. 3. 2014 so sprejeli predlog Odloka o občinskem podrobnem prostorskem načrtu za Bathyanijev dvorec. S sprejetjem tega Odloka so bili podani pogoji za pridobitev gradbenega dovoljenja zasebnega partnerja in izvedbo investicije.<sup>363</sup>

---

<sup>361</sup> Prav tam

<sup>362</sup> Prav tam.

<sup>363</sup> Prav tam.

Pred podpisom javno-zasebnega partnerstva so na Občini Tišina morali sprejeti odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu za območje Bahtyanijevega dvorca. V občinskem podrobnem prostorskem načrtu so natančno določene in zapisane vse smernice, ki se morajo upoštevati pri obnovi dvorca. Ena izmed glavnih omejitev, ki jih morajo upoštevati pri obnovi Bahtyanijevega dvorca je kultura dediščina, saj двореc velja za kulturni spomenik. Sprejetje tega dokumenta predstavlja osnovo za pridobitev gradbenega dovoljenja, kar predstavlja vse posege v prostor.<sup>364</sup>

Vsak občinski podrobni prostorski načrt je sestavljen iz grafičnega ter tekstualnega dela. Tekstualni del predstavlja različni načrti, ki so že vnaprej točno določeni. V tekstualnem delu je najprej točno določeno območje, na katerem se bodo izvajali posegi v prostor. Točno so navedena vsa dela, ki bodo izvedena v sklopu obnove in sicer obsegajo: rekonstrukcijo osrednjega dela dvorca s prvotno podobo z odstranitvijo naknadno zgrajenih sekundarnih dozidav, gradnja nove dozidave na mestu odstranjene naknadno zgrajene dozidave ob vzhodni strani dvorca, odstranitev zunanega stranišča, gradnja cestnega priključka na regionalno cesto, dovozne poti in parkirišče, gradnja garaže, gradnja brvi, ureditev utrjenih površin, ureditev zelenih površin.<sup>365</sup> V občinskem podrobnem prostorskem načrtu so opredeljene vse vrste nezahtevnih in enostavnih objektov. Prav tako so natančno opredeljeni pogoji ureditve ter oblikovanje zunanjih površin. Pogoji ureditev za zunanje površine: zunanje ureditve se izvede na način, ki omogoča neoviran dostop funkcionalno oviranim osebam, dostopne pohodne površine ob dvorcu in dozidavi se uredi kot tlakovane površine oziroma s travnimi ploščami ter opremi z osnovno urbano opremo in primerno osvetli, osrednja pešpot skozi park se uredi kot tlakovana površina, stranske pešpoti pa se utrdi kot peščene površine, otroško igrišče se uredi kot gramozirana površina in opremi z otroškimi igrali, izvedbo utrjenih površin je potrebno uskladiti z Zavodom za varstvo kulturne dediščine Slovenije, območna enota Maribor, ohranja in varuje se vse naravne sestavine, ki so vključene v vrtno-arhitekturno kompozicijo, med drugim tudi relief, ostrani pa se vse neprimerne ureditve, ki so nastale stihijsko (nasutja), ohranja ali se ponovno vzpostavlja ustrezne ekološke pogoje, ki so potrebni za rast in nadaljnji obstoj rastlin, pri prenovi vegetacije se upošteva predlagane arboristične ukrepe, novo zasejane drevnine in druge rastline se že pri saditvi primerno so potrebno skrbti.<sup>366</sup>

---

<sup>364</sup> Prav tam.

<sup>365</sup> Ur.l.RS, št. 20/2014.

<sup>366</sup> Ur.l.RS, št. 20/2014.

Na spodnji sliki je prikazan izsek enega izmed načrtov, ki se nahajajo v grafičnem delu občinskega prodobnega prostorskega načrta. Osnovno podlago na skici prikazuje kataster, ki prikazuje parcele ter zgrajene stavbe. Z rdečo črto je določen obod območja za katerega se sprejema občinski podrobni prostorski načrt. Na izseku so prikazane vse poti, ceste, stavbe ter zunanja ureditev območja.



Slika 1: Izsek iz grafičnega kartografskega dela občinskega podrobnega prostorskega načrta

## SKLENITEV POGODBE O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU

17. marca 2014 je bila podpisana Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu za projekt »Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca« med Občino Tišina in zasebnim partnerjem Živa v parku d.o.o., ki jo zastopa Dean Köveš, dr. med., SPEC. spl. med.<sup>367</sup>

Kratek opis vsebine projekta s predvidenimi prostori:

- rušitev obdetojećih objektov,
- rekonstrukcija obstoječega objekta »Bathyanijev dvorec« v skupni površini 234,56 m<sup>2</sup> na nepremičnini parcela številka 325, k.o. Tišina, ki zajema: obnovo kleti v izmeri 60m<sup>2</sup>, poročne dvorane v izmeri 25,27 m<sup>2</sup>, predpostora v izmeri 18,73 m<sup>2</sup>, lekarne v izmeri 53,76 m<sup>2</sup>, sejne sobe s čajno kuhinjo 50,92 m<sup>2</sup> in skupnih prostorov sanitarij v izmeri 19,37 m<sup>2</sup> in hodnika v izmeri 6,52 m<sup>2</sup>;

<sup>367</sup> <[http://www.pomurec.com/vsebina/25289/Zavod\\_za\\_varstvo\\_kulturne\\_dediscine\\_prizgal\\_zeleno\\_luc\\_za\\_ob\\_novo\\_Bathyanijevega\\_dvorca](http://www.pomurec.com/vsebina/25289/Zavod_za_varstvo_kulturne_dediscine_prizgal_zeleno_luc_za_ob_novo_Bathyanijevega_dvorca)> (12.6.2015).



- izgradnjo novega objekta za potrebe zdravstvene dejavnosti ob "Bathyanijevem dvorcu" v skupni površini 251,28 m<sup>2</sup> na nepremičnini parc. št. 325, k.o. Tišina, ki zajema: izgradnjo splošne ambulante 1 v izmeri 50,14 m<sup>2</sup>, izgradnjo splošne ambulante 2 v izmeri 40,67 m<sup>2</sup>, izgradnjo pediatrične ambulante v izmeri 42,34 m<sup>2</sup>, izgradnjo zobozdravstvene ambulante v izmeri 28,62 m<sup>2</sup>, izgradnjo prostora za reševalce v izmeri 15,00 m<sup>2</sup>, izgradnjo prostora za laboratorij v izmeri 10,00 m<sup>2</sup> in izgradnjo skupnih prostorov (čakalnice, garderobe, hodnika, sanitarij) v skupni izmeri 64,51 m<sup>2</sup>
- priključitev objekta na komunalno in energetska infrastrukturo,
- ureditev dostopne poti do objekta;
- ureditev okolice objekta "Bathyanijev dvorec" na parceli parc. št. 325, k.o. Tišina;
- ureditev parkirišča za 15 parkirnih mest za obiskovalce parka in objekta "Bathyanijev dvorec";
- ureditev parka.<sup>368</sup>

Osrednjo zgradbo dvorca bodo obnovili in zgradili nov prizidek, v katerem bo zdravstveni dom z dvema ambulantom splošne medicine in z eno zobozdravstveno ter eno pediatrično ambulanto. Uredila se bo tudi poročna dvorana in lekarna. Vse konstrukcijske elemente objekta se bo saniralo, odstranile se bodo notranje predelne stene, ki so bile zgrajene naknadno, kakor tudi naknadno zgrajene dozidave na severozahodni in vzhodni strani dvorca. Na mestu odstranjene vzhodne dozidave se bo zgradila nova dozidava, v kateri se bo uredil zdravstveni center. Odstranilo se bo tudi zunanje stranišče, ob severni dozidavi pa se bo zgradilo parkirišče, dovozna pot in cestni priključek na regionalno cesto. Parkirišče z 20-imi parkirnimi mesti bo namenjeno zaposlenim in obiskovalcem zdravstvenega doma ter lekarne. Ob parkirišču se bo zgradila montažna garaža za vozila reševalne službe. Ob južni dozidavi se bo uredilo tlakovano dvorišče in podaljšek ter razširitev obstoječe dovozne poti, ki bo namenjena zgolj dostopu dostavnih in intervencijskih vozil. Park se bo ohranil in uredil z značajem angleškega krajinskega parka. Pri prenovi vegetacije in zelenih površin se bo ohranilo in varovalo vse naravne sestavine, ki so vključene v kompozicijo, zlasti obstoječo kakovostno vegetacijo.<sup>369</sup>

---

<sup>368</sup> <[http://www.pomurec.com/vsebina/22483/Obcina\\_Tisina:\\_Zelena\\_luc\\_za\\_ureditev\\_Bathyanijevega\\_dvorca](http://www.pomurec.com/vsebina/22483/Obcina_Tisina:_Zelena_luc_za_ureditev_Bathyanijevega_dvorca)> (12.6.2015).

<sup>369</sup> <[http://www.pomurec.com/vsebina/22483/Obcina\\_Tisina:\\_Zelena\\_luc\\_za\\_ureditev\\_Bathyanijevega\\_dvorca](http://www.pomurec.com/vsebina/22483/Obcina_Tisina:_Zelena_luc_za_ureditev_Bathyanijevega_dvorca)> (12.6.2015).



Slika 2: Sedanja podoba Bathyanijevega dvorca



Slika 3: Predvidena podoba Bathyanijevega dvorca

V 14. členu Pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu je določeno, da se zasebni partner zavezuje pričeti z aktivnostmi za izvedbo projekta takoj po podpisu tepogodbein projekt dokončati skladno s terminskim planom, ki je priložen k pogodbi.<sup>370</sup>

Pri tem je projekt razdeljen na naslednje ključne faze:

1. Faza: projektiranje;
2. Faza: pridobitev gradbenega dovoljenja;
3. Faza: rušitve obstoječih objektov,

---

<sup>370</sup> Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu za projekt "Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca" z dne 17. 03. 2014 med Občino Tišina (javni partner) in ŽIVA V PARKU d.o.o. (zasebni partner).

4. Faza: izgradnja objekta "Bathyanijev dvorec" in ureditev okolice ter pridobitev uporabnega dovoljenja;
5. faza: vpis etažne lastnine v zemljiško knjigo.<sup>371</sup>

Rok za izvedbo projekta je 24 mesecev. Ta rok pa se lahko tudi podaljša iz utemeljenih razlogov, ki so izredno navedeni v aneksu k pogodbi.<sup>372</sup> Projekt naj bi bil tako zaključen z vsemi gradbenimi deli in opremo marca 2016.

## **DELITEV PROJEKTA NA JAVNI IN ZASEBNI DEL**

Pogodbeni stranki sta v 19. členu soglasno določili, da se celotni stroški projekta razdelijo med partnerja projekta po ključu delitve, kjer generalno razmerje razdelitve stroškov med partnerjema projekta, skladno z razdelitvijo projekta na javni in zasebni del, ob sklenitvi te pogodbe, znaša 24.74% (odstotkov) za javnega partnerja in 75,26 % (odstotkov) za zasebnega partnerja in je določeno glede na končno ponudbo zasebnega partnerja z dne 19. 02. 2014.<sup>373</sup>

Generalno razmerje delitve dodatnih stroškov se uporabi izključno za nastale dodatne stroške, ki so posledica:

- morebitnih nepredvidljivih nepredvidenih del v kolikor ta presegajo ocenjene stroške projekta za več kot 10% in sicer za odstotek, ki presega 10% in
- morebitnih nujnih nepredvidenih del, ki so posledica spremenjenih okoliščin.<sup>374</sup>

Poračun se opravi po končani gradnji, upoštevajoč dejanske stroške obeh investitorjev nastale na podlagi dejansko naročenih in izvršenih del. Stroške morebitnih poznejših (dodatnih) del, ki so posledica naknadnih zahtev posameznega partnerja, nosi tisti partner, ki je dodatna dela naročil, razen če se partnerja s pisnim aneksom k tej pogodbi ne dogovorita drugače.<sup>375</sup>

Stroški javnega dela projekta in višina vložkov javnega partnerja je razvidna iz tabele A, pri čemer je vrednost že pridobljenega zemljišča fiksna.

TABELA A<sup>376</sup>:

---

<sup>371</sup> Prav tam.

<sup>372</sup> Prav tam.

<sup>373</sup> Prav tam.

<sup>374</sup> Prav tam.

<sup>375</sup> Prav tam.

<sup>376</sup> Prav tam.

Št. postavke	Opis postavke	VIŠINA VLOŽKOV PO POSTAVKAH
1.	Zemljišče parc. št. 325 k.o. Tišina, skupaj s stavbno pravica za čas gradnje	18.160,00eur
4.	Komunalni prispevek	11.576,15eur
5.	Ureditev parkirišča za 15 parkirnih mest za obiskovalce parka in objekta	42.600,00eur
6.	Finančna sredstva občine iz proračuna za javni del objekta in DDV	109.000,00 eur
<b>Skupni vložki javnega partnerja</b>		<b>181.336,15 eur</b>

Višina vložkov zasebnega partnerja v projekt je razvidna iz tabele B.

TABELA B<sup>377</sup>:

Št. postavke	Opis postavke	VIŠINA VLOŽKOV PO POSTAVKAH
1.	Projektiranje in revizija	23.400,00 eur
2.	Pripravljalna dela in zemeljska dela	15.000,00 eur
3.	Komunalna ureditev	10.000,00 eur
4.	Rušitev objektov	20.000,00 eur
5.	Gradnja objekta s priključki na komunalno in energetska	322.000,00 eur

<sup>377</sup> Prav tam.

	omrežje: - rekonstrukcija obstoječega objekta - novogradnja	228.000,00 eur
6.	Ureditev dostopne poti do objekta;	8.000,00 eur
7.	Zunanja ureditev okolice objekta »Bathyanijev dvorec« na parceli parc. št. 325, k.o. Tišina	8.000,00 eur
8.	Inženiring	10.000,00 eur
9.	Gradben nadzor	15.000,00 eur
<b>Skupni vložek zasebnega dela projekta</b>		<b>659.400,00 eur</b>

Javni partner se obvezuje, da bo v projekt vložil zemljišča parc.št. 325 k.o. Tišina v skupni površini 935 m<sup>2</sup> v vrednosti 18.160 EUR, stroške komunalnega prispevka skupaj v višini 11.576,15 EUR, finančna sredstva za ureditev parkirišča za 15 parkirnih mest za obiskovalce parka in objekta skupaj v višini 42.600 EUR, finančna sredstva občine iz proračuna za javni del objekta in DDV skupaj v višini 109.000,00 EUR. S tem bo javni partner izpolnil svoje obveznosti iz tabele A tega člena. Zasebni partner se obvezuje, da bo v projekt vložil finančna sredstva v višini 659.400,00 EUR. S tem bo zasebni partner izpolnil svoje obveznosti iz tabele B tega člena.<sup>378</sup>

Po zaključeni gradnji, uspešno izvedenem prevzemu objektov in prejemu uporabnega dovoljenja, bosta javni in zasebni partner izvedla vris objekta v kataster stavb in sklenila sporazum o delitvi etažne lastnine na objektu "Bathyanijev dvorec" na način, da bo javni partner postal lastnik rekonstruiranega obstoječga objekta iz druge alineje 5. člena te pogodbe v delu javnega dela projekta, ki zajema klet v izmeri 60,00 m<sup>2</sup>, poročno dvorano v izmeri

<sup>378</sup> Prav tam.

25,27 m<sup>2</sup>, predprostor v izmeri 18,73 m<sup>2</sup> in solastnik hodnika v izmeri 6,52 m<sup>2</sup> in sanitarij v izmeri 19,37 m<sup>2</sup>, zasebni partner pa bo postal lastnik celotnega novozgrajenega objekta iz tretje alineje 5. člena te pogodbe in lastnik rekonstruiranega obstoječega objekta iz druge alineje 5. člena te pogodbe v delu zasebnega dela projekta, ki zajema lekarno v izmeri 53,76 m<sup>2</sup> in sejno sobo s čajno kuhinjo v izmeri 50,92 m<sup>2</sup> ter solastnik hodnika v izmeri 6,52 m<sup>2</sup> in sanitarij v izmeri 19,37 m<sup>2</sup>.<sup>379</sup>

Solastniški delež partnerjev projekta, kot bodočih etažnih lastnikov na skupnih delih in zemljišču, se določi ob upoštevanju površine posameznega dela v etažni lastnini skladno z elaboratom etažne lastnine. V okviru sklenjenega sporazuma o delitvi etažne lastnine na zgrajenem objektu bosta partnerja uredila medsebojna lastniška razmerja na zemljiščih in na zgrajenem objektu skladno z določili te pogodbe.<sup>380</sup>

Kot zaključek projekta se šteje pridobitev uporabnega dovoljenja in uspešno opravljen prevzem objekta "Bathyanijev dvorec" ter vpis etažne lastnine v zemljiško knjigo.

## **ANALIZA PRIMEROV LOKALNE AKCIJSKE SKUPINE (LAS)**

Lokalna akcijska skupina (LAS), je skupina ki je sestavljena iz podskupin LAS. Vse te so včlanjene v Društvo za razvoj slovenskega podeželja. Poslanstvo Društva za razvoj slovenskega podeželja (DRSP) je združiti vse posameznike in organizacije, ki so na različnih ravneh vključene v razvoj slovenskega podeželja. Glavna skrb mreže DRSP je informiranje in izobraževanje članov in zainteresirane javnosti, s čimer zasledujemo izboljšanje življenja prebivalcev slovenskega podeželja. DRSP mreža deluje kot povezovalna točka za koordiniranje in podporo celostnemu razvoju podeželja in praktičnim podeželskim projektom. Zastopa interese svojih članov na državni in na mednarodni ravni. Cilj mreže je učinkovito sodelovanje in vzajemna pomoč med posamezniki in organizacijami na podeželju in s tem učinkovito zastopanje interesov podeželja in pretok informacij med vladnimi službami in nevladnimi organizacijami, kakor tudi od lokalnih in regionalnih, do državnih in mednarodnih organov.<sup>381</sup>

---

<sup>379</sup> Prav tam.

<sup>380</sup> Prav tam.

<sup>381</sup> <<http://www.drustvo-podezelje.si/>>.

## CENTER KULTURE IN SOŽITJA

Center kulture in sožitja je zaživel leta 2012 v Občini Martinje ob 100 letnici rojstva Ivana Camplina, tamkajšnjega duhovnika. Namen projekta je bila obnova stare tradicionalne hiše, v kateri je Ivan Camplin preživel svoja zadnja desetletja ter ureditev muzejske zbirke. Poleg tega je bil namen projekta tudi povezovanje ljudi, različnih kultur, veroizpovedi. Projekt obnove hiše in ureditev muzeja so poimenovali Center kulture in sožitja Srebrna hiša.<sup>382</sup>

- Javni partner: LEADER (Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja)
- Zasebni partner: Župnija Kuzma
- Nosilec: Kulturno umetniško društvo Srebrni breg
- Namen projekta: Trajno varovanje kulturne in naravne dediščine
- Rezultati projekta: V projektu je bila obnovljena 100 let stara tradicionalna goriška hiša na Srebrnem bregu. Poleg tega je bila urejena muzejska zbirka v spominski sobi Ivana Camplina. Zaradi izvedenih kulturnih dogodkov se je povečala prepoznavnost tega kraja.
- Finančno ovrednotenje projekta: Stroški celotnega projekta so znašali 48.238,72 evrov, od česar je javni partner prispeval 24.546,20 evrov, 60% celotnih stroškov,<sup>383</sup>
- Vrsta javno-zasebnega partnerstva: pogodbeno javno-zasebno partnerstvo.

## DEMONSTRACIJSKA EKO UČILNICA NA PROSTEM



Demonstracijska eko učilnica na prostem je nastala na pobudo Osnovne šole Puconci. Osnovna šola Puconci se že vrsto let ukvarja z eko projekti in Demonstracijska eko učilnica na prostem je bila njihova dolgoletna želja. V razpisu LAS Goričko so ugotovili, da bi lahko uresničili svojo željo. Tako so se odločili za sodelovanje z LAS Goričko, poleg tega pa so k sodelovanju povabili

<sup>382</sup> <<http://www.skofija-sobota.si/-novica-2987>>.

Slika 4: Demonstracijska eko učilnica  
razvojnega agencija SmerGija, skupaj na pobudo LAS Goričko.

tudi Lokalno energetska agencija za Pomurje, s katero sodelujejo že vrsto let.

Pri prijavi je pomoč ponudila Razvojni zavod Občine Puconci, pogodba pa je bila spisana s strani LAS Goričko. Sam projekt, od idejne zasnove, razpisa LAS Goričko, izbire izvajalca in dokončanje, je trajal leto dni in je bil zaključen v septembru leta 2012. Večjih težav ni bilo, zato je bila Demonstracijska eko učilnica na prostem pravočasno predana učencem OŠ Puconci. Vsi sodelujoči so bili zadovoljni s samim projektom in bi se tudi v bodoče odločili za tovrstno sodelovanje.

- Javni partner: LEADER (Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja)
- Zasebni partner: Lokalna energetska agencija za Pomurje
- Nosilec: OŠ Puconci
- Namen projekta: Obnova in razvoj vasi in ruralne infrastrukture
- Rezultati projekta: Z zgrajeno učilnico na prostem imajo učenci osnovnih šol in druge ciljne skupine priložnost v enem prostoru spoznati naravno in kulturno dediščino. Z izvedbo aktivnosti se bodo učenci osnovnih šol začeli okoljsko ozaveščati in s tem se bo povečala skrb za čisto in prijazno okolje od malih nog naprej. Poleg tega se bo z izvedbo promocijskih aktivnosti povečala seznanjenost z izgradnjo demonstracijske eko učilnice in možnost njenega koriščenja.
- Finančno ovrednotenje projekta: Skupna vrednost projekta je znašala 53.610,00 evrov, od tega je javni partner prispeval 38.043,17 evrov, kar je 85% celotnih stroškov,<sup>384</sup>
- Vrsta javno-zasebnega partnerstva: pogodbeno javno-zasebno partnerstvo (javno-naročniško).

## POSTAVITEV IGRAL ZA OTROKE

V projektu postavitve igralskega parka za otroke, so sodelovali trije projektni partnerji in sicer, Občina Tišina kot vodilni partner ter Občini Šalovci in Hodoš kot partnerja v projektu. Projekt se je leta 2012 prijavil na razpis LAS Goriško, za sofinanciranje v okviru Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja.

Na razpisu je bil projekt uspešen in je pridobil 35.841,15



Slika 5: postavitev igral za otroke

<sup>384</sup> Razvojni zavod Občine Puconci, Utrip na območju LAS Goričko.



evrov. V projektu je bilo postavljeno 11 otroških igrišč, v treh različnih občinah. Projekt prispeva k povezovanju dveh prekmurskih obmejnih območij (avstrijskega in madžarskega), povečal je kakovost življenja krajanov in okrepil medsebojno sodelovanje, hkrati pa je z umestitvijo igral tudi polepšal in obogatil videz naselij, občin in celotne pokrajine.<sup>385</sup>

- Javni partner: LEADER (Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja)
- Zasebni partner: Občina Hodoš in Občina Šalovci
- Nosilec: Občina Tišina
- Namen projekta: Obnova in razvoj vasi in ruralne infrastrukture
- Rezultati projekta: S projektom je bilo postavljenih 11 otroških igrišč v enaki podobi na območju treh občin. Poleg tega se je izvedel spoznavni dan za otroke iz teh treh občin, da so se seznanili z igrali.
- Finančno ovrednotenje projekta: Skupna vrednost projekta je znašala 50.599,28 evrov, od česar je javni partner prispeval 35.841,15 evrov, torej 85% celotnih stroškov,<sup>386</sup>
- Vrsta javno-zasebnega partnerstva: pogodbeno javno-zasebno partnerstvo.

Vsi trije projekti so bili sofinancirani s strani LEADER-ja (Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja). Namen LEADER-ja je spodbujanje odločanja o razvoju posameznih območij po pristopu »od spodaj navzgor«. Ukrepi in aktivnosti te osi so namenjeni krepitvi lokalnih razvojnih pobud. Upravičenci morajo izpolniti vlogo na razpisanem javnem razpisu in če izpolnjujejo pogoje iz javnega razpisa in Uredbe lahko pridobijo sredstva.<sup>387</sup> V vseh treh projektih, ki so bili financirani s strani LEADER, je pri pridobivanju sredstev pomagala Lokalna Akcijska Skupina (LAS) Goričko, ki je pomagala pri seznanjenosti z LEADER sofinanciranjem, pomagala pri pisanju vlog in drugih aktivnostih potrebnih za pridobitev LEADER sredstev.

Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja spada pod Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Agencija je polno akreditirana za izvajanje najzahtevnejših postopkov pri dodeljevanju finančnih sredstev na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva, živilskopredelovalne industrije in razvoja podeželja. Agencija izvaja

---

<sup>385</sup> <[http://www.tisina.si/index.php?option=com\\_content&view=article&id=683:malki-vrtca-plavek-odslej-jejo-kot-odrasli-velik-korak-za-majhne-ljudi&catid=50:izpostavljeno&Itemid=201](http://www.tisina.si/index.php?option=com_content&view=article&id=683:malki-vrtca-plavek-odslej-jejo-kot-odrasli-velik-korak-za-majhne-ljudi&catid=50:izpostavljeno&Itemid=201)>.

<sup>386</sup> <[http://www.tisina.si/index.php?view=category&catid=8&option=com\\_joomgallery&Itemid=183](http://www.tisina.si/index.php?view=category&catid=8&option=com_joomgallery&Itemid=183)>.

<sup>387</sup> [http://www.arsktrp.gov.si/si/storitve\\_ukrepi/ukrepi\\_razvoja\\_podezelja/leader/](http://www.arsktrp.gov.si/si/storitve_ukrepi/ukrepi_razvoja_podezelja/leader/).

ukrepe neposrednih plačil, ukrepe razvoja podeželja in ukrepe kmetijskih trgov. Izvaja tudi naloge tržno informacijskega sistema ter notranjo kontrolo in notranjo revizijo.<sup>388</sup>

Agencija preverja administrativno in vsebinsko ustreznost prispelih vlog in zahtevkov. Pri obravnavi vlog izvaja, v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo, vrsto administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem in obračuna plačila v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo. Skrbi za zakonito in pravočasno izplačevanje odobrenih sredstev končnim prejemnikom ter o tem poroča vladnim in evropskim institucijam.<sup>389</sup>

## ZDRAVSTVENA POSTAJA ROGAŠOVCI – EKONOMSKA ANALIZA NA PRIMERU POGODBENEGA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

### UVOD

Namen ekonomske analize javno-zasebnega partnerstva na primeru Zdravstvene postaje Rogašovci je ugotoviti, ali je projekt obnove objekta Zdravstvena postaja Rogašovci ekonomsko upravičen. Osnovo za pripravo te ekonomske analize predstavlja 31. člen ZJZP, ki določa, da mora javni partner opraviti oceno ekonomske izvedljivosti projekta. Javni partner pri tem projektu je Občina Rogašovci, medtem ko zasebni partnerji še niso določeni.

Vsebina ocene o upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva je določena v Pravilniku o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva<sup>390</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik). Pravilnik pa nadalje določa, da mora javni partner, torej Občina Rogašovci, pripraviti investicijsko dokumentacijo v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ<sup>391</sup> (v nadaljevanju: Uredba).<sup>392</sup>

Glede na Uredbo mora investicijska dokumentacija vsebovati vse potrebne prvine in izračune, tako da je na njeni podlagi mogoče vsestransko oceniti finančne, ekonomske in druge (tehnične, tehnološke, okoljske, prostorske, razvojne, varnostne) posledice odločitve o

---

<sup>388</sup> [http://www.arsktrp.gov.si/si/o\\_agenciji/pristojnosti/](http://www.arsktrp.gov.si/si/o_agenciji/pristojnosti/).

<sup>389</sup> [http://www.arsktrp.gov.si/si/o\\_agenciji/pristojnosti/](http://www.arsktrp.gov.si/si/o_agenciji/pristojnosti/).

<sup>390</sup> Uradni list RS, št. 32/07

<sup>391</sup> Uradni list RS, št. 60/06

<sup>392</sup> Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 32/07)

investiciji.<sup>393</sup> Investicijska dokumentacija na primeru Zdravstvene postaje Rogašovci služi sprejemanju odločitev o investiciji v obnovo objekta.

Glede na to, da je predvidena vrednost investicije v objekt Zdravstvene postaje Rogašovci nižja od 300.000 EUR, je potrebno na podlagi Uredbe v začetni fazi projektnega cikla, torej pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji, izdelati investicijsko dokumentacijo z nazivom »dokument identifikacije investicijskega projekta« (v nadaljevanju: DIIP).<sup>394</sup>

DIIP je dokument, v katerem so v začetni fazi zbrane in opisane potrebe in namen investicije. DIIP je na podlagi opisa in analize projekta osnova za odločanje o nadaljevanju postopka priprave investicijske dokumentacije. V dokumentu DIIP so opisani osnovni elementi investicije in prikazane variante izvedbe investicije.<sup>395</sup>

V ekonomski analizi javno-zasebnega partnerstva na primeru Zdravstvene postaje Rogašovci smo na podlagi dosegljivih podatkov opisali osnovne elemente investicije, variant izvedbe investicije pa zaradi pomanjkanja podatkov in omejenega časa ne bomo mogli prikazati. Z vidika javnega partnerja Občine Rogašovci smo za dotični investicijski projekt pripravili smiselno povzeto obvezno vsebino DIIP v obliki ciljev, izhodišč, opisa potrebnih investicijskih ukrepov, finančno-ekonomske analize, pri čemer smo uporabili finančna merila, kot so določena v Uredbi, dodali pa bomo še analizo stroškov in koristi.

Podatki o objektu izhajajo iz dokumenta z naslovom Razširjeni energetski pregled (REP) - Zdravstvena postaja Rogašovci avtorja Denisa Oletiča (2014), ki je interni dokument Občine Rogašovci. Vpogled v dokument smo prejeli s strani Občine Rogašovci za namene izdelave ekonomske analize javno-zasebnega partnerstva na primeru Zdravstvene postaje Rogašovci. Podatke iz dokumenta povzemamo predvsem v poglavjih, ki opisujejo izhodišča in potrebne investicijske ukrepe. Nadalje, smo na podlagi podatkov iz dokumenta oblikovali tudi sklep v poglavju finančno-ekonomska analiza ter v poglavju analiza stroškov in koristi.

---

<sup>393</sup> Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06)

<sup>394</sup> Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ

<sup>395</sup> Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ

## CILJI

Razširjeni energetskega projekta Zdravstvene postaje Rogašovci služi investitorju in upravitelju objekta za sistematično načrtovanje kratkoročnih in dolgoročnih investicij za zmanjševanje obratovalnih stroškov objekta, predvsem z vidika energetike.

Cilj energetskega projekta Zdravstvene postaje Rogašovci je, da na podlagi pridobljenih podatkov investitor lahko zmanjša obratovalne stroške porabe, toplotne energije, električne energije in vode, za obratovanje objekta.<sup>396</sup>

Splošni cilji projekta so:

- ozaveščanje, motiviranje in informiranje,
- evidentiranje in analiza možnih ukrepov URE,
- uvajanje ciljnega spremljanja rabe energije,
- takojšnje izvajanje organizacijskih ukrepov,
- priprava podatkov za izvajanje investicijskih ukrepov.<sup>397</sup>

Prav tako so specifični cilji projekta:

- zagotovitev sanacije energetske infrastrukture in vzpostavitev organizacijskih ukrepov v javnih objektih;
- stroške sanacije energetske infrastrukture in vzpostavitev organizacijskih ukrepov kriti iz prihrankov, ki se dosežejo z energetske sanacije;
- izboljšati energetske učinkovitost stavb, zmanjšati porabo energije in zmanjšati stroške za rabo energije;
- izboljšati delovne pogoje za uporabnike teh stavb;
- zmanjšati emisije CO<sub>2</sub> zaradi rabe energije;
- izboljšati upravljanje in vzdrževanje energetske infrastrukture na način, da se izboljša izvajanje ob znižanih vloženi sredstvih.<sup>398</sup>

---

<sup>396</sup> D. Oletič, nav. delo, str. 7.

<sup>397</sup> Prav tam, str. 7.

<sup>398</sup> Z. Jankovič, nav. delo, str. 21.

## IZHODIŠČA

Zdravstvena postaja Rogašovci (v nadaljevanju: objekt) stoji v naselju Rogašovci, na naslovu Rogašovci 14/b, 9262 Rogašovci. Objekt je samostojna stavba z lastnim zunanjim ovojem stavbe. Etažnost objekta je delno podkletena in pritlična. V kletni etaži so prostori pralnice, jedilnice z garderobo, deponija goriva in kotlovnica, sanitarni prostori ter hodnik s stopniščem in avla. V pritlični etaži so prostori splošne ordinacije, soba medicinske sestre, laboratorij, prostor za zobozdravnika, čakalnica, sanitarije in prostor manjše lekarne. Objekt je srednje težke gradnje, dokončan je bil leta 1990 s skupno tlorisno ogrevano površino 262,95 m<sup>2</sup>. Objekt spomeniško ni zaščiten, kar olajša investicije in izvedbo v izboljšanje toplotnega ovoja stavbe glede toplotne izolacije fasade, zamenjave oken in ostalega stavbnega pohištva.<sup>399</sup>

Objekt spada med energetske neučinkovite, kar pomeni, da je v prihodnje potrebno učinkovito izboljšanje energetskih lastnosti stavbe. Potrebno je pristopiti k posameznim racionalno ustreznim ukrepom, s katerimi bi lahko zmanjšali rabo končne energije za delovanje stavbe. Objekt s pripadajočimi prostori, okolico in infrastrukturo trenutno zagotavlja zadostnost v smislu velikosti površin za opravljanje osnovne dejavnosti. Omejitve in ovire predstavlja predvsem zastarelost vgrajene opreme in naprav, ki ne nudijo idealnega delovnega okolja zaposlenim in obiskovalcem. Objekt zaznamujejo predvsem dotrajanost stavbnega pohištva, zastarelo in neučinkovito stanje sistema ogrevanja, pomanjkanje vgrajenega sistema prezračevanja in zastarel sistem razsvetljave.<sup>400</sup>

Za ukrepe s področja učinkovite rabe energije si prizadeva lastnik objekta Občina Rogašovci in vodstvo objekta v smeri zmanjšanja obratovalnih stroškov preko zmanjšanja porabe vseh primarnih energentov. Uporabnik in upravitelj objekta je Zavod Zdravstveni dom Murska Sobota, ki v celoti pokriva obratovalne stroške. Poleg zmanjšanja stroškov se lastnik objekta, vodstvo objekta ter večji del ostalih uporabnikov objekta zavedajo tudi učinka zmanjšanja energije za okolje, saj se z zmanjšanjem rabe energije zmanjšajo tudi izpusti toplogrednih plinov ter ostalih škodljivih emisij, kar v veliki meri prispeva k ohranjanju naravnega okolja. Lastnik objekta in vodstvo se zavedajo pomena učinkovite rabe energije. Ukrepi za učinkovito rabo energije se trenutno ne izvajajo in jih je potrebno v prihodnosti vpeljati.<sup>401</sup>

Glavni viri energije (in pitna voda) v obravnavanem objektu so:

---

<sup>399</sup> D. Oletič, nav. delo, str. 9.

<sup>400</sup> Prav tam, str. 9.

<sup>401</sup> D. Oletič, nav. delo, str. 24.

1. ekstra lahko kurilno olje (ELKO) za proizvodnjo toplotne energije za potrebe ogrevanja,
2. električna energija,
3. hladna (pitna) voda za sanitarne namene in tehnološke potrebe.<sup>402</sup>

Za objekte v občini Rogašovci ni uvedenega energetskega knjigovodstva. Vse podatke o porabah energentov, električne energije in vode pridobivajo iz računov, pridobljenih v računovodstvu zavoda. Tako tudi objekt nima vzpostavljenega sistema spremljanja rabe energije in s tem povezanih stroškov niti energetskega knjigovodstva. Trenutno upravitelj nima odgovorne osebe za energetiko in učinkovito rabo energije, določene naloge s področja gospodarjenja in obratovalnih stroškov opravlja odgovorno osebje upravitelja. Za vzdrževanje energetskih sistemov in opravljanje enostavnih servisnih storitev v sklopu energetike in učinkovite rabe energije skrbi zaposleno osebje in predstavnik lastnika objekta. Priporoča se vzpostavitev informacijskega sistema za spremljanje rabe in stroškov energije oz. vsaj uvedba energetskega knjigovodstva na nivoju javnih objektov v občini.<sup>403</sup>

## Potrebna toplota za ogrevanje stavbe

### *Transmisijske izgube*

Objekt ima izveden ovoj stavbe, sestavljen iz gradbenih konstrukcij iz časa gradnje objekta leta 1990, ki danes ne ustreza zahtevam sodobne gradnje in je zaradi tega stavba energetsko manj učinkovita. Pomanjkljivosti ovoja stavbe so predvsem:

- nezadostna toplotna izolacija tal,
- nezadostna toplotna izolacija zunanjih sten - fasade,
- nezadostna toplotna izolacija stropa proti neogrevanemu podstrešju (stropna plošča),
- neustrezna zunanja okna in vrata.<sup>404</sup>

Zunanji ovoj stavbe ni bil še nikoli obnovljen in je še iz časa gradnje, prav tako vse ostale gradbene konstrukcije. Objekt ne ustreza zahtevam Pravilnika o učinkoviti rabi energije v stavbah, prav tako ne ustrezajo sestave posameznih gradbenih konstrukcij in se priporoča

---

<sup>402</sup> Prav tam, str. 30.

<sup>403</sup> Prav tam, str. 24.

<sup>404</sup> Prav tam, str. 56.

energetska sanacija ovoja stavbe oz. posameznih gradbenih konstrukcij ter stare obstoječe zasteklitve.<sup>405</sup>

Transmisijske izgube predstavljajo izgubo toplote skozi ovoj stavbe. Ker je stavba grajena klasično, grajena konec 80-ih let prejšnjega stoletja, brez primerne toplotne izolacije, s potratnimi in netesnimi okni, s slabim izkoristkom ogrevalnega sistema, ima visoko porabo toplotne energije in presega 162 kWh na kvadratni meter ogrevane površine v kurilni sezoni, kar je s stališča učinkovite rabe energije neprimerno.<sup>406</sup>

Povzetek rezultatov iz elaborata gradbene fizike obstoječega objekta: Koeficient transmisijskih toplotnih izgub po enoti površine znaša:  $H_t = 2,678 \text{ W/m}^2\text{K}$ . Največji dovoljeni koeficient transmisijskih toplotnih izgub po enoti površine pa znaša:  $H_{tmax} = 0,377 \text{ W/m}^2\text{K}$ .<sup>407</sup>

#### *Izgube zaradi prezračevanja*

Izgube toplote zaradi prezračevanja predstavljajo v obravnavanem objektu predvsem izgubo toplote skozi špranje oken in vrat ter skozi ostale netesne gradbene konstrukcije. Ker ovoj stavbe ni bil nikoli posodobljen, so netesnosti starih vezanih oken nezanemarljive, špranje ob vhodnih vratih pa kar znatne. Zaradi tega so prisotne velike toplotne izgube zaradi prezračevanja. Aktivno ohlajevanje prostorov je izvedeno s split hladilnimi napravami in sicer v čakalnici, zobozdravstveni ordinaciji, laboratoriju in splošni ordinaciji. V ta namen so na fasado objekta pritrjene 4 ločene zunanje kompresorsko uparjalne enote, v omenjenih notranjih prostorih pa so nameščene stenske hladilne enote. Celotna hladilna moč vseh enot skupaj znaša 12kW. Hladilne split naprave, ki so namenjene ohlajevanju prostorov, predstavljajo večje električne porabnike. Naprave niso najvišjega energetskega razreda in niso inverter izvedbe, tako da je poraba električne energije za potrebe ohlajevanja večja, kakor bi bila ob uporabi energetske učinkovitejših naprav. V objektu je v celoti zagotovljeno naravno prezračevanje z odpiranjem oken in vrat, prisilno prezračevanje ni izvedeno v nobenem od prostorov. Sistem ne zagotavlja energetske učinkovitega sistema (velike prezračevalne izgube), kakor tudi ne ustreznih mikroklimatskih pogojev v smislu temperaturnih razmer in gibanja zraka (prepih).<sup>408</sup>

---

<sup>405</sup> Prav tam, str. 56.

<sup>406</sup> Prav tam, str. 56.

<sup>407</sup> Prav tam, str. 56.

<sup>408</sup> Prav tam, str. 65.

### *Toplotni pritoki (sonce, uporabniki, ...)*

Toplotne pritoke v stavbo predstavljajo toplotni dobitki zaradi sončnega sevanja in toplotni dobitki notranjih virov kot so razsvetljava, električne naprave in toplotna oddaja oseb v prostoru. Le-ti pozitivno vplivajo na porabo toplotne energije pozimi in neugodno v času višjih zunanjih temperatur, poleti. Največji vpliv ima sončno sevanje skozi prozorne površine, ki neugodno vplivajo na temperaturno ugodje v prostoru. Okna so vezane izvedbe, brez izolacijske zaščite proti prekomernemu sevanju, senčenje okenskih površin pa ni omogočeno.<sup>409</sup>

Pasivnega načina senčenja zunanjih steklenih površin ni.<sup>410</sup>

### **Notranji toplotni viri zaradi naprav za pretvorbo energije**

Poraba električne energije v treh analiziranih letih od leta 2010-2012 je dokaj ustaljena, stroški pa so se zmanjšali tudi zaradi zmanjšanja cene same električne energije (zamenjava dobavitelja v letu 2012). Povečano porabo električne energije je zaznati v zimskih mesecih, ko je objekt tudi bolj zaseden kakor poleti. Vzrok je tudi ogrevanje sanitarne tople vode, ki se ogreva primarno z električno energijo, poraba tople vode pa v zimskih mesecih nekoliko naraste zaradi večje zasedenosti objekta.<sup>411</sup>

### *Priprava tople sanitarne vode*

Hladna pitna voda se v objektu uporablja za sanitarne potrebe, za pranje (pralnica) ter za ostale tehnološke potrebe (zobozdravstvo,...). Hladna voda se primarno uporablja tudi za pripravo tople sanitarne vode, ki je koristi za sanitarne in tehnološke namene (umivanje rok,...). Cevni sistem je izveden iz srednje težkih pocinkanih navojnih cevi, ki so deloma izolirane. Stanje izolacije je ustrezno. Na sanitarnih elementih so vgrajene enoročne mešalne armature. Kotlički za splakovanje so nadometne izvedbe in imajo deloma (javne sanitarije) dvo-količinsko proženje. V kletnih sanitarijah ni dvo-količinskega proženja WC kotličkov. Poraba hladne vode v je uravnotežena, večjih odstopanj glede porabe ni bilo.<sup>412</sup>

Sistem za pripravo tople sanitarne vode sestavlja 6 malih električnih ločenih grelnikov vode. Izolirani so z izolacijo iz poliuretana debeline 5cm. Stanje izolacije je ustrezno. Ob ohranitvi sistema priprave tople sanitarne vode, notranjega vira povezanega s pripravo tople sanitarne

---

<sup>409</sup> Prav tam, str. 65.

<sup>410</sup> Prav tam, str. 22.

<sup>411</sup> Prav tam, str. 37.

<sup>412</sup> Prav tam, str. 47.



vode ni moč zmanjšati. Pojavlja se potreba po optimiziranju terminov vklopov grelnikov za pripravo tople sanitarne vode.<sup>413</sup>

S stališča učinkovite rabe energije sistem priprave tople vode ne zagotavlja optimalne rešitve, priprava tople vode pa je decentralizirana in razdeljena po celotnem objektu, kar otežuje izvedbo centralne priprave.<sup>414</sup>

### *Razsvetljava*

V objektu so v večjem delu prostorov (čakalnice in ordinacije) nameščena svetila s fluo svetilkami, medtem ko so v kotlovnici, sanitarijah, hodnikih in ostalih pomožnih prostorih nameščene še luči z žarnicami z žarilno nitko, ki jih bi bilo priporočljivo zamenjati s sodobnimi varčnimi žarnicami. Sistema nadzora nad delovanjem razsvetljave ni nameščenega. Sisteme z žarilno nitko je potrebno zamenjati z varčnimi žarnicami, s čimer se bo zmanjšal tudi delež notranjih toplotnih virov v povezavi z razsvetljavo.<sup>415</sup>

## **2.3 Končna energija, potrebna za delovanje stavbe**

### *Proizvodnja toplote*

Objekt se primarno ogreva z ekstra lahkim kurilnim oljem (ELKO) in je ogrevan preko kotla, ki je vgrajen v kotlovnici v delno kletnem prostoru. Kotlovska naprava je nazivne toplotne moči  $Q_{gr}=50$  kW, proizvod podjetja TVT, tip Uni-S. Leto proizvodnje kotla je 1989, nanj pa je nameščen gorilnik proizvajalca Riello tip 40-G5. Varovanja kotla proti žvepleni koroziji ni, vgrajen je le ročno nastavljiv 4-potni ventil. Sistem je izgrajen kot enotna hidravlična veja (radiatorsko ogrevanje) in ni vodena v odvisnosti od zunanje temperature. Obtočna črpalka je proizvod podjetja IMP črpalke, tip GHN 404 C-R, električne moči 190W in ni tlačno regulirana. Varovanje sistema ogrevanja je z odprto raztezno posodo, ki je nameščena na podstrešju. Vgrajeni sistem ne zagotavlja učinkovite rabe, saj je vgrajena oprema glede na stanje tehnike danes, neučinkovita (kotel in oprema, obtočne črpalke, radiatorski sistem).<sup>416</sup>

Glede na dejstvo, da objekt za ogrevanje izrablja izključno fosilna goriva, je v luči zmanjšanja ogljikovega dioksida in zmanjšanja stroška za ogrevanje smiselno razmišljati o alternativnih (obnovljivih) virih energije za ogrevanje.<sup>417</sup>

---

<sup>413</sup> Prav tam, str. 65.

<sup>414</sup> Prav tam, str. 45.

<sup>415</sup> Prav tam, str. 58.

<sup>416</sup> Prav tam, str. 45.

<sup>417</sup> Prav tam, str. 43.

Skupni stroški za energente so v obravnavanem obdobju od leta 2010-2012 ves čas naraščali, kar je odraz višjih cen energentov (predvsem ELKO). V obravnavanem obdobju namreč ni bilo nobenih posegov povezanih z energetske obnovo. Poraba ELKO se je v obravnavanem obdobju nekoliko spreminjala zaradi zunanjih meteoroloških pogojev ter dotrajanosti stavbnega pohištva (večja prepustnost rež). Zaradi dviga cene ELKO na enoto se je strošek povečeval hitreje kakor poraba.<sup>418</sup>

#### *Ogrevalne naprave in sistemi*

Poleg omenjenega toplovodnega kotla za ELKO, predstavljajo sistem ogrevanja še neregulirane obtočne črpalke ter cevni razdelilno omrežje, ki je izolirano le v območju kleti (kotlovnica). Ostali cevovodi niso izolirani. Hidravlično cevni sistem ni razdeljen in predstavlja enotno, neregulirano cono. Radiatorji so panelni, jekleni, brez termostatskih ventilov. Na radiatorjih so montirani zaporni radiatorski ventili, posledica česar je, da z njimi ni mogoče lokalno regulirati temperature v posameznem prostoru in tako občasno prihaja do pregrevanja posameznih prostorov. Naprave vgrajene v sistemu ogrevanja so energetske neučinkovite. Obtočna črpalka ni regulirana in energetske ni učinkovita (poraba električne energije je višja, kakor poraba sodobnejših črpalk).<sup>419</sup>

#### *Sistemi za razdeljevanje toplote za ogrevanje po objektu*

Sistema za razdeljevanje toplote po objektu ni. Celoten sistem ogrevanja objekta predstavlja enotno cono ogrevanja.<sup>420</sup>

#### *Sistemi za razdeljevanje tople vode po objektu*

Sistema za razdeljevanje tople vode po objektu ni. Sistem priprave tople sanitarne vode je lokalnega značaja, s 6 ločenimi grelniki.<sup>421</sup>

## **OPIS POTREBNIH INVESTICIJSKIH UKREPOV**

Na Zdravstveni postaji Rogašovci so se odločili za štiri bistvene ukrepe, ti so posodobitev fasade z vgradnjo izolacije in zamenjava stavbnega pohištva (ukrep 1), obnova kotlovnice

---

<sup>418</sup> Prav tam, str. 33.

<sup>419</sup> Prav tam, str. 46.

<sup>420</sup> Prav tam, str. 66.

<sup>421</sup> Prav tam, str. 66.

(ukrep 2), vgradnja termostatskih ventilov (ukrep 3) in mehansko prezračevanje vzgojnih oddelkov z vračanjem toplote (ukrep 4).<sup>422</sup>

<b>Ukrepi</b>	<b>Potrebna investicija (EUR)</b>	<b>Predviden prihranek (EUR)</b>	<b>Vračilna doba (LETO)</b>
Posodobitev fasade z vgradnjo izolacije in zamenjava stavbnega pohištva	76.267,14	2.880,69	26,48
Obnova kotlovnice	35.000,00	2.980,82	11,74
Vgradnja termostatskih ventilov	1.035,00	281,04	3,68
Mehansko prezračevanje vzgojnih oddelkov z vračanjem toplote	24.000,00	421,17	56,98

Tabela 1 (vir: Povzeto po D. Oletič, nav. delo, str. 72-73).

Predlagani ukrepi bistveno vplivajo na učinkovito rabe energije v stavbi. Največji učinek je dosežen z izvedbo ukrepa 1. S tem ukrepom bi dosegli bistveno zmanjšanje porabe za ogrevanje stavbe. Podoben učinek bi dosegli tudi z zamenjavo primarnega vira ogrevanja ter posodobitvijo kotlovske naprave. Kot primarni vir je predvidena biomasa (lesni sekanci, ki se lahko skladiščijo v podzemnih ali nadzemnih zalogovnikih). Nezanemarljiv in učinkovit ukrep je tudi zamenjava oz. vgradnja termostatskih ventilov na ogrevalna telesa. Ostali ukrepi imajo nekoliko manjši učinek, vendar niso zanemarljivi.<sup>423</sup>

Za sofinanciranje javno-zasebnega partnerstva iz proračuna občine Rogašovci bo najbolj primerna analiza BTO. Kot najbolj primeren optimalni predlog pa bi bila analiza BOT, ki predvideva uporabo zasebnega kapitala, kar pomeni, da je večina tveganja na strani zasebnega partnerja, poslovanje pa je odvisno od neto denarnega toka finančnih prilivov. Zagotovi se

<sup>422</sup> Prav tam, str. 72-73.

<sup>423</sup> Prav tam, str. 72-73

hitra izvedba projekta, za občino kot javnega partnerja pa lažji nadzor nad izvajanjem projekta.<sup>424</sup>

## SWOT ANALIZA

Za postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezne oblike javno-zasebnega partnerstva niso urejena drugače, se uporablja ZJZP. ZJZP pripoznava le dve obliki pogodbenih JZP (koncesije in javna naročila), pri statusnih oblikah pa je zelo liberalen, saj nobene izrecno ne izključuje. V teoriji so poleg statusnih oblik znane najmanj štiri oblike pogodbenega javno-zasebnega partnerstva (JZP) glede na prenos tveganj na zasebni sektor, od katerih bomo tri najbolj primerne za naš primer pogledali in primerjali. JZP niso edina niti prednostna pot za izvajanje javnih služb. Po eni strani razbremenjujejo javni sektor finančnih obveznosti, na drugi strani pa zahtevajo zapletene načine upravljanja in nadzorovanja. S kar največjo skrbnostjo se je potrebno odločati od primera do primera, ali je mogoče s sodelovanjem z zasebnim sektorjem k skupnemu dobremu prispevati več, kot bi zmožni javni sektor s samostojnim izvajanjem. Odločanje o JZP na posameznih področjih bi moralo potekati od projekta do projekta in znotraj jasno zastavljenih okvirov ter razmerja urejati za vse strani z jasno usmeritvijo, da morajo največ pridobiti uporabniki. V dobi informacijske revolucije ni težko najti primere sodelovanja sektorjev na skoraj vseh področjih ter jih analizirati ter prilagoditi potrebam. Zato bomo v nadaljevanju pogledali, kakšne so prednosti in slabosti treh oblik pogodbenega javno-zasebnega partnerstva v specifičnem primeru.

Pogledali smo tri SWOT analize predstavljenih modelov javnega-zasebnega partnerstva, to so koncesija gradnje BTO (zgradi, prenesi v last, upravljaj), BOT (zgradi, upravljaj, prenesi v last) in pogodbene delegacije ter primerjali prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti. Splošno o omenjenih modelih smo opisali v poglavjih Primerjalnopravni pregled oblik javno-zasebnega partnerstva ter Projektno financiranje javno-zasebnega partnerstva.

Prednosti	Slabosti
- javni partner izvede en javni razpis, s katerim se izbere koncesionarja, -večino tveganja nosi zasebni partner, kar	- predviden strošek vzdrževanja in upravljanja lahko presega pričakovane prihodke, zato se lahko izpostavi zahteva, da

<sup>424</sup> I. Molan, nav. delo, str. 15.

<p>pomeni, da je potrebno za določeno obdobje prenesti upravljanje na koncesionarja,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- po izgradnji postane javni partner lastnik zgrajene infrastrukture, da se upravljanje dolgoročno prenese na koncesionarja, ki prevzema tudi poslovno tveganje rentabilnosti projekta,</li> <li>- pregledno sankcioniranje slabega izvajanja javne službe,</li> <li>- javni partner lahko lažje in bolj neposredno zastopa interese uporabnikov javne storitve,</li> <li>- relativno enostavno prenehanje javno-zasebnega partnerstva.</li> </ul>	<p>je za rentabilno poslovanje zasebnega partnerja potrebno zagotoviti dodaten, stalen in javen vir financiranja,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prevzeto tveganje se izrazi pri finančnih parametrih,</li> <li>- večji del razmerja je potrebno opredeliti vnaprej pri razpisu, manjša možnost upoštevanja pobud zasebnega sektorja.</li> </ul>
<p>Priložnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dolgoročna ureditev vprašanja upravljanja v okviru ene koncesijske pogodbe,</li> <li>- da se najbolj pregledno vnaprej opredelijo pravice in dolžnosti obeh partnerjev,</li> <li>- lahko se najlažje opredeli možnost predčasnega prenehanja (odvzema) koncesije.</li> </ul>	<p>Nevarnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- potrebno natančno opredeliti nadzor nad izvajanjem projekta,</li> <li>- potrebno natančno opredeliti način oblikovanja (spremembe) cene izvajanja storitev.</li> </ul>

Tabela 2: Analiza BTO (vir: B. Vrhnjak, Zdrav. vestn. str. 481).

<p>Prednosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- javni partner izvede en javni razpis, s katerim se izbere koncesionarja,</li> <li>- večino tveganja nosi zasebni partner, kar pomeni, da je potrebno za določeno obdobje prenesti upravljanje na koncesionarja,</li> <li>- po izgradnji postane koncesionar lastnik investicije za določeno obdobje, da se upravljanje dolgoročno prenese na koncesionarja, ki prevzema tudi poslovno</li> </ul>	<p>Slabosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- javni partner postane lastnik infrastrukture po poteku nekega daljšega časovnega obdobja,</li> <li>- po poteku koncesijskega obdobja bo zgrajena infrastruktura relativno stara (stroški vzdrževanja, obnove, ipd. bodo višji),</li> <li>- zelo podrobno je potrebno vnaprej opredeliti razmerja (manjša fleksibilnost v fazi izvajanja koncesije).</li> </ul>
--	---

<p>tveganje rentabilnosti projekta,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pregledno sankcioniranje slabega izvajanja storitev,</li> <li>- javni partner lahko lažje in bolj neposredno zastopa interese uporabnikov javne storitve,</li> <li>- relativno enostavno prenehanje zasebnega partnerstva.</li> </ul>	
<p>Priložnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prevzeto tveganje zasebnega partnerja je manjše kot pri BTO, kar se praviloma izrazi pri finančnih parametrih,</li> <li>- da se najbolj pregledno vnaprej opredelijo pravice in dolžnosti obeh partnerjev, lahko se najlažje opredeli možnost predčasnega prenehanja (odvzema) koncesije.</li> </ul>	<p>Nevarnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- potrebno natančno opredeliti nadzor nad izvajanjem javne službe,</li> <li>- potrebno natančno opredeliti način oblikovanja (spremembe) cene izvajanja storitev,</li> <li>- tveganje javnega partnerja povezano s finančno solidnostjo koncesionarja,</li> <li>- javni interes uporabe in upravljanja z zgrajeno infrastrukturo je potrebno natančno opredeliti za določeno obdobje (opredelitev mehanizmov reševanja – možnih zapletov v času trajanja koncesijskega razmerja).</li> </ul>

Tabela 3 (Vir: B. Vrhnjak, Zdrav. vestn. str. 481).

<p>Prednosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tveganje snovanja in tveganje izgradnje se prenese na pogodbenika</li> <li>- Potencialno pospešuje izgradnjo samo.</li> </ul>	<p>Slabosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lahko poveča stroške obratovanja.</li> <li>- Ne privablja zasebnega kapitala</li> <li>- Kritičen je korak delegacije.</li> </ul>
<p>Priložnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pogodba z zasebnim partnerjem, ki zasnuje in zgradi javno infrastrukturo, manjši riziko za javnega naročnika.</li> <li>- Projekt je financiran z javnim denarjem in končni proizvod je javna lastnina, največ pridobijo javni uporabniki.</li> </ul>	<p>Nevarnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Možen je konflikt med načrtovanjem in okoljskimi zahtevami.</li> <li>- Primerno za kapitalske projekte z majhnimi stroški obratovanja, ki v našem primeru niso nizki.</li> </ul>

Tabela 4: Analiza pogodbene delegacije (vir: B. Vrhnjak, Zdrav. vestn. str. 481).

## OPIS POTREBNIH INVESTICIJSKIH UKREPOV

Na Zdravstveni postaji Rogašovci so se odločili za štiri bistvene ukrepe, ti so posodobitev fasade z vgradnjo izolacije in zamenjava stavbnega pohištva (ukrep 1), obnova kotlovnice (ukrep 2), vgradnja termostatskih ventilov (ukrep 3) in mehansko prezračevanje vzgojnih oddelkov z vračanjem toplote (ukrep 4).<sup>425</sup>

Ukrepi	Potrebna investicija (EUR)	Predviden prihranek (EUR)	Vračilna doba (LETO)
Posodobitev fasade z vgradnjo izolacije in zamenjava stavbnega pohištva	76.267,14	2.880,69	26,48
Obnova kotlovnice	35.000,00	2.980,82	11,74
Vgradnja termostatskih ventilov	1.035,00	281,04	3,68
Mehansko prezračevanje vzgojnih oddelkov z vračanjem toplote	24.000,00	421,17	56,98

Tabela 5 (vir: Povzeto po D. Oletič, nav. delo, str. 72-73).

Predlagani ukrepi bistveno vplivajo na učinkovito rabe energije v stavbi. Največji učinek je dosežen z izvedbo ukrepa 1. S tem ukrepom bi dosegli bistveno zmanjšanje porabe za ogrevanje stavbe. Podoben učinek bi dosegli tudi z zamenjavo primarnega vira ogrevanja ter posodobitvijo kotlovske naprave. Kot primarni vir je predvidena biomasa (lesni sekanci, ki se lahko skladiščijo v podzemnih ali nadzemnih zalogovnikih). Nezanemarljiv in učinkovit ukrep je tudi zamenjava oz. vgradnja termostatskih ventilov na ogrevalna telesa. Ostali ukrepi imajo nekoliko manjši učinek, vendar niso zanemarljivi.<sup>426</sup>

Za sofinanciranje javno-zasebnega partnerstva iz proračuna občine Rogašovci bo najbolj primerna analiza BTO. Kot najbolj primeren optimalni predlog pa bi bila analiza BOT, ki

<sup>425</sup> D. Oletič, nav. delo, str. 72-73.

<sup>426</sup> D. Oletič, nav. delo, str. 72-73

predvideva uporabo zasebnega kapitala, kar pomeni, da je večina tveganja na strani zasebnega partnerja, poslovanje pa je odvisno od neto denarnega toka finančnih prilivov. Zagotovi se hitra izvedba projekta, za občino kot javnega partnerja pa lažji nadzor nad izvajanjem projekta.<sup>427</sup>

## FINANČNO-EKONOMSKA ANALIZA

Za namen obnove objekta so predlagani 4 investicijski ukrepi. Ti so:

- ukrep 1: vgradnja izolacijske fasade in zamenjava stavbnega pohištva
- ukrep 2: obnova kotlovnice (vgradnja kotla na lesno biomaso)
- ukrep 3: vgradnja termostatskih ventilov
- ukrep 4: mehansko prezračevanje vzgojnih oddelkov z vračanjem toplote<sup>428</sup>

**Ukrep 1** se nanaša na obnovo fasade objekta, izolacijo stropa, zamenjave stavbnega pohištva in zamenjavo vrat. Vrednost celotne investicije bi znašala 76.267,14 EUR. S celotno investicijo bi prihranili 29.923,90 kWh energije. Predvideva se prihranek goriva ELKO za 2.880,69 EUR na leto, pri čemer je podatek pridobljen glede na leto 2012.<sup>429</sup>

Statična metoda ocenjevanja investicijskih projektov, izračunana za ta primer, je doba povračila oz. vračilna doba, ki znaša 26,48 let. To pomeni, da letni prihranki goriva ELKO pokrijejo začetno investicijo v obdobju 26,48 let.<sup>430</sup>

Na podlagi do sedaj opisanih izhodišč in ostalih informacij o objektu, smo študenti sami izračunali neto sedanjo vrednost (NPV) in notranjo stopnjo donosa (IRR), ki sta dinamični metodi ocenjevanja investicijskih projektov, ki se glede na Uredbo uporabljata kot finančni metodi ocenjevanja učinkovitosti investicije. Metode ocenjevanja investicijskih projektov smo podrobneje opisali v poglavju Ekonomski kazalci presojanja učinkovitosti projekta.

Glede na Uredbo smo pri izračunu NPV uporabili diskontno stopnjo 7%. Pri izračunu NPV predpostavljamo, da vsi stroški in morebitni prihodki objekta ostajajo nespremenjeni, torej se kot letni neto pričakovani denarni tok upošteva predviden denarni prihranek goriva ELKO, dosežen z investicijo (2.880,69 EUR na leto). Pri izračunu smo uporabili dve časovni obdobji

---

<sup>427</sup> I. Molan, nav. delo, str. 15.

<sup>428</sup> D. Oletič, nav. delo, str. 72-73

<sup>429</sup> Prav tam, str. 72-73

<sup>430</sup> Prav tam, str. 72-73



in sicer 5 let ter 20 let. Slabost teh izračunov je lahko nepopolna informacija o celotni življenjski dobi projekta ter pomanjkljivi podatki o drugih dodatnih prihodkih in izdatkih.

Pri izračunih NPV in IRR uporabljamo program Microsoft Excel, kjer v formuli upoštevamo znesek investicije kot izdatek na začetku prvega obdobja (v letu 0).

Ukrep 1: Vgradnja izolacijske fasade in zamenjava stavbnega pohištva	t = 5 let	t = 20 let
NPV	-64.455,74 EUR	-45.749,07 EUR
IRR	N/A	-2%

Tabela 6: Vgradnja izolacijske fasade in zamenjava stavbnega pohištva (vir: lasten).

Pogoj, da projekt sprejmemo, je pozitivna vrednost NPV in vrednost IRR višja od uporabljene diskontne stopnje 7%. Zneska IRR pri časovnem obdobju 5 let ni bilo mogoče izračunati. Ukrep 1 ne zadošča pogojem ekonomske upravičenosti, kljub temu pa bi investicija imela širše družbene učinke, ki so predstavljeni v nadaljevanju.

**Ukrep 2** se nanaša na obnovo kotlovnice in vgradnjo kotla na lesno biomaso (kotel na sekance z zalogovnikom). Investicija bi znižala strošek za energijo (ELKO) iz 4.014,82 EUR na 1.034,00 EUR, saj se predvideva 5% zmanjšanje potrebe po energiji po obnovi. Trenutno potrebna energija za ogrevanje (41,70 MWh) bi se znižala na 39,61 MWh. Letni prihranek bi na ti podlagi znašal 2.980,82 EUR.<sup>431</sup>

Vrednost investicije bi znašala -35.000,00 EUR. Letni prihranki goriva ELKO bi pokrili začetno investicijo v obdobju 11,74 let (doba povračila).<sup>432</sup>

Pri izračunu NPV smo upoštevali enake predpostavke, kot pri izračunu NPV za Ukrep 1. Kot letni neto pričakovani denarni tok pa smo upoštevali predviden denarni prihranek goriva ELKO dosežen z ukrepom 2, torej 2.980,82 EUR na leto.

Ukrep 2: obnova kotlovnice (vgradnja kotla na lesno biomaso)	t = 5 let	t = 20 let
NPV	-22.778,05 EUR	-3.421,15 EUR
IRR	N/A	6%

Tabela 7: Obnova kotlovnice (vir: lasten).

<sup>431</sup> Prav tam, str. 72-73.

<sup>432</sup> Prav tam, str. 72-73.

Pogoj, da projekt sprejmemo, je pozitivna vrednost NPV in vrednost IRR višja od uporabljene diskontne stopnje 7%. Ukrep 2 tem pogojem ne zadošča, kljub temu pa bi investicija imela širše družbene učinke, ki so predstavljeni v nadaljevanju.

**Ukrep 3** se nanaša na vgradnjo termostatskih ventilov. Investicija bi obsegala vgradnjo 23 termostatskih ventilov po ceni 45 EUR na enoto. Vrednost investicije bi znašala -1.035,00 EUR. Investicija bi omogočila 7% prihranek energije (2,92 MWh). Letni prihranek bi na ti podlagi znašal 281,04 EUR. Vračilna doba je ocenjena na 3,68 let.<sup>433</sup>

Pri izračunu NPV smo upoštevali enake predpostavke, kot pri izračunu NPV za Ukrep 1. Kot letni neto pričakovani denarni tok pa smo upoštevali predviden denarni prihranek goriva ELKO dosežen z investicijo, torej 281,04 EUR na leto.

Ukrep 3: Vgradnja termostatskih ventilov	t = 5 let	t = 20 let
NPV	117,32 EUR	1.942,34 EUR
IRR	11%	27%

Tabela 8: Vgradnja termostatskih ventilov (vir: lasten).

Ukrep 3 je ekonomsko upravičen, saj je vrednost NPV pozitivna, vrednost IRR pa je večja od 7% že pri obdobju 5 let. Investicija v ukrep 3 je nizka, zato je ukrep že na kratek rok ekonomsko upravičen.

**Ukrep 4** se nanaša na mehansko prezračevanje oddelkov z vračanjem toplote. Trenutno je za prezračevalne izgube porabljenih 15% celotne porabe energije, kar znaša 6,25 MWh. Na podlagi ukrepa je predviden kar 70% prihranek energije. Ukrep 4 bi omogočil znižanje porabe energije na 4,38 MWh, kar vrednostno pomeni prihranek 421,17 EUR na leto.<sup>434</sup>

Vrednost investicije bi znašala -24.000,00 EUR. Letni prihranki energije bi pokrili začetno investicijo v obdobju 56,98 let (doba povračila).<sup>435</sup>

<sup>433</sup> Prav tam, str. 72-73.

<sup>434</sup> Prav tam, str. 72-73.

<sup>435</sup> Prav tam, str. 72-73.

Pri izračunu NPV smo upoštevali enake predpostavke, kot pri izračunu NPV za Ukrep 1. Kot letni neto pričakovani denarni tok pa smo upoštevali predviden denarni prihranek energije dosežen z ukrepom 4, torej 421,17 EUR na leto.

Ukrep 4: Mehansko prezračevanje oddelkov z vračanjem toplote	t = 5 let	t = 20 let
NPV	-22.847,68 EUR	-21.022,66 EUR
IRR	N/A	N/A

Tabela 9: Mehansko prezračevanje oddelkov z vračanjem toplote (vir: lasten).

Pogoj, da projekt sprejmemo je pozitivna vrednost NPV in vrednost IRR višja od uporabljene diskontne stopnje 7%. Zneska IRR pri obeh časovnih obdobjih ni bilo mogoče izračunati. Ukrep 4 ne zadošča pogojem ekonomske upravičenosti, kljub temu pa bi investicija imela širše družbene učinke, ki so predstavljeni v nadaljevanju.

Če povzamemo, so predvideni letni prihranki energije 29.92 MWh (ukrep 1), 2.09 MWh (ukrep 2), 2.92 MWh (ukrep 3), 4.38 MWh (ukrep 4) oz. letni prihranek vrednostno 2.880,69 EUR (ukrep 1), 2.980,82 EUR (ukrep 2), 281,04 EUR (ukrep 3) in 421,17 EUR (ukrep 4).<sup>436</sup>

Predlagani ukrepi bi bistveno vplivali na učinkovito rabo energije v objektu. Največji učinek bi bil dosežen z ukrepom 1 z investicijo v izolacijo fasade, izolacijo stropa ter zamenjavo stavbnega pohištva, saj je predviden letni prihranek energije kar 29,92 MWh (vrednostno 2.880,69 EUR). S tem bi dosegli bistveno zmanjšanje porabe za ogrevanje stavbe. Podoben učinek bi dosegli tudi z ukrepom 2 z zamenjavo primarnega vira ogrevanja ter posodobitvijo kotlovske naprave. Glede na trend rasti cene primarnega vira energije (ELKO) je pričakovati celo večji učinek, na strani privarčevanih sredstev. Kot primarni vir je predvidena biomasa, lesni sekanci, ki se lahko skladiščijo v podzemnih ali nadzemnih zalogovnikih. Nezanemarljiv in učinkovit ukrep je tudi ukrep 3, torej zamenjava oz. vgradnja termostatskih ventilov na ogrevalna telesa. Ostali ukrepi imajo nekoliko manjši učinek, vendar niso zanemarljivi. Za nekatere od ukrepov niso potrebni bistveni posegi (npr. vgradnja termostatskih ventilov), prinašajo pa nezanemarljive učinke, glede stroškov za energente. Predlagana je tudi vgradnja sistema prezračevanja z vračanjem toplote odpadnega zraka kar izboljša mikroklimatske parametre, težavo pa predstavlja predvsem izvedba, ki zahteva poseg v arhitekturo objekta

<sup>436</sup> Prav tam, str. 74.

(vgradnja sekundarnih stropov, poseg na fasadi ali strehi,...), poleg tega je tudi ekonomska upravičenost nezadostna.<sup>437</sup>

Predlagani ukrepi vplivajo neposredno tudi na zmanjšanje emisij in s tem pozitivno vplivajo na okolje. Dva neposredna učinka ukrepov sta zmanjšanje količine primarnega energenta in s tem zmanjšanje količine izpustov ter zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> z zamenjavo primarnega vira. Z navedenimi ukrepi je moč emisije CO<sub>2</sub> zmanjšati za 75% (iz triletnega povprečja 15 ton emisij CO<sub>2</sub> na 3,8 ton letnih emisij CO<sub>2</sub>).<sup>438</sup>

Glede na stanje obstoječega objekta in vanj vgrajenega sistema (radiatorski način ogrevanja) je odločanje o načinu ogrevanja (v kolikor se ne izvede celovita obnova) vsekakor na strani visokotemperaturnega načina gretja. V tem primeru je raba lesne biomase najbolj smiselna, saj omogoča aplikacijo na obstoječi sistem ogrevanja.<sup>439</sup>

## ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI

V tabeli je prikazan pregled porabe končne energije in stroškov za povprečje 3 let (2010, 2011, 2012) in pitno vodo.

<b>Energent</b>	<b>Poraba (MWh)</b>	<b>Strošek (EUR)</b>
ELKO za ogrevanje	42,62	3645,09
Električna energija	7,43	703,72
Pitna voda		126,8742
<b>SKUPAJ</b>	<b>50,04</b>	<b>4475,68</b>

Tabela 10 (vir: Povzeto po D. Oletič, nav. delo, str. 10-19).

Skozi leta so stroški energentov ves čas naraščali, kar je odraz višjih cen energentov.<sup>440</sup>

Z vzpostavitvijo potrebnih investicijskih ukrepov smo ugotovili, da je pretežen delež prihranka moč ustvariti s prihrankom toplotne energije za potrebe ogrevanja. Največji delež prihranka (76%) je moč doseči z izvedbo izolacijske fasade in stropa ter zamenjavo stavbnega pohištva. Manjši učinek je dosežen s posodobitvijo kurilne naprave in zamenjavo primarnega vira, vendar ima ta največji učinek na zmanjšanje toplogrednih plinov. 11% prihrank

<sup>437</sup> Prav tam, str. 74.

<sup>438</sup> Prav tam, str. 75.

<sup>439</sup> Prav tam, str. 74.

<sup>440</sup> Prav tam, str. 32.

energije bi bil dosežen vgradnjo mehanskega prezračevanja z vračanjem odpadne toplote, ekonomski učinek pa je najmanjši, 8% pa z vgradnjo termostatskih ventilov na grelna telesa.<sup>441</sup>

---

<sup>441</sup> Prav tam, str. 76.

## SATELITSKO-NAVIGACIJSKI SISTEM GALILEO

Vsakodnevna uporaba navigacijskih sistemov v avtomobilih, na mobilnih telefonih, predstavlja razvoj satelitske geodezije. Za delovanje navigacijskih sistemov je potrebno vzpostaviti mrežo satelitov, ki dovolj natančno določajo položaj na zemlji. Za te namene Evropa razvija svoj satelitski sistem Galileo. Projekt je bil zasnovan kot javno-zasebno partnerstvo, vendar se je zaradi različnih interesov to kasneje nekoliko spremenilo. Javni sektor je bil zadolžen za izvedbo in financiranje raziskav, tehnično ustreznost, podelitev koncesije ter izvedbo in nato nadzor nad projektom ter njegovim rezultatom. Zapletlo se je pri konzorciju, ki je dobil koncesijo, saj se jim projekt ni zdel perspektiven in so se odločili, da izgradnje le-tega ne bodo financirali. Zaradi te odločitve je Evropska komisija predlagala financiranje iz proračunskih rezerv Evropske unije. V času omenjenih težav so o nadaljevanju financiranja projekta odločali ministri. Pojavilo se je veliko dvomov glede nezadostnosti sredstev iz proračunskih rezerv Evropske unije. Ker je projekt obsežen in dolgotrajen, so pogajanja potekala precej časa, saj so morali sprejemati dolgoročne in uresničljive odločitve. Projekt odpira zmeraj nova vprašanja in še kmalu ne bo zaključen. Avgusta 2014 so v vesolje izstrelili dva satelita, vendar sta le-ta pristala v napačni orbiti. Posebnost sistema, ki se bo z zaključkom projekta vzpostavil, je globalna funkcija iskanja in reševanja. Sateliti bodo zaznali signale v sili na Zemlji ter jih posredovali baznim postajam. Projekt je do konca leta 2020 ocenjen na sedem milijard evrov.<sup>442</sup>

## PARTNERSTVO ŠMARTINSKA V LJUBLJANI

Znan projekt javno-zasebnega partnerstva je partnerstvo Šmartinska v Ljubljani. Mestna občina Ljubljana je leta 2008 objavila razpis za razvoj in načrtovanje dela Ljubljane. Idejna zasnova je predstavljala mesto, polno življenja, z različnimi podjetji, trgovinami in stanovanjskimi bloki. Glavne komponente, na katerih je razpis temeljil, so prostorske dominante, ki jih je treba v prostoru izpostaviti, oblikovanje glavne prometne povezave Šmartinske ceste, vključitev čim več različnih dejavnosti ter odprtost in lahka dostopnost. Pestrost okolja so hoteli prikazati z oblikovanimi trgi, zelenimi površinami ter pestro ponudbo rekreacije. Pomemben vidik pa so predstavljali tudi pešci in kolesarji, za katere naj bi bilo območje prijazno.<sup>443</sup>

---

<sup>442</sup> <<http://www.delo.si/clanek/48284>>.

<sup>443</sup> <<http://www.luz.si/partnerstvo-smartinka.aspx>>.

»Partnerstvo Šmartinska se je začelo leta 2008 z urbanističnim natečajem za ureditev 228 hektarov velikega območja med železnico, Šmartinsko in Bratislavsko cesto na pobudo ljubljanske občine in sedmih zasebnih podjetij. Med obstoječimi stanovanjskimi in trgovskimi objekti naj bi na 120 hektarih potencialno zazidljivih (večinoma degradiranih industrijskih) površin imeli glavno vlogo investitorji, ki so stari ali novi lastniki podjetij BTC, Droga-Kolinska, Gradis IPGI, Kolosej, MNP nepremičninski projekti, Spar, Velana in Žito. Načrtovali so, da bi v poldrugem desetletju ali dveh zgradili od dvajset do trideset poslovnih stolpnic, visokih 70 do 140 metrov, ter več deset visokih stanovanjskih blokov«. <sup>444</sup>

Po optimističnih načrtih in zastavljenih projektih za gradnjo Šmartinske so se pojavile težave. Eden glavnih urbanističnih projektov je zaradi gospodarske krize izgubil izvajalce ter obstal. Zadnja projekta, ki sta bila izvedena v skladu s partnerstvom, sta hotel Plaza in Kristalna palača. Projekt se je zaustavil pri načrtovanju Šmartinskega parka, na območju katerega so vzpostavili sprehajalne poti ter uredili okolico. Na območju je bila predvidena manjša okrepevalnica ter več športnih igrišč. Po premoru so nadaljevali z gradnjo stanovanjskega in poslovnega kompleksa Šmartinka, vendar se je izkazalo, da so bile napovedi za ta projekt prav tako preveč optimistične. Največjo oviro med izvajanjem projekta predstavlja gospodarska kriza, ki je Slovenijo zajela po začetku projekta. Veliko izvajalcev je v stečaju, zato se dela niso nadaljevala. <sup>445</sup>

Športni park Stožice je še eden izmed projektov javno-zasebnega partnerstva v urbanem središču. Vrednost projekta je ocenjena na 55 milijonov evrov, nekateri projekt ocenjujejo celo na 73 milijonov evrov. V pogodbi javno-zasebnega partnerstva je točno opredeljena vloga Mestne občine Ljubljana, ki prispeva samo zemljišče na območju gradnje projekta. Za izvedbo projekta je v celoti izbran partner Grep, s katerim je podpisana pogodba. Pri obveznostih Mestne občine Ljubljana je pogodba vsebovala še klavzulo, ki je določala, da vse morebitno dodatno nastale stroške krijejo davkoplačevalci. Zaradi odstopanj med pogodbama je prišlo do nejasnosti in velikih razlik v dejanski ceni projekta. Financiranje projekta zaenkrat še ni razrešeno. <sup>446</sup>

---

<sup>444</sup> <<http://www.delo.si/novice/ljubljana/partnerstvo-smartinska-ze-dve-leti-zamrznjeno.html?search=Vladimir%20P.%20%C5%A0tefanec>>.

<sup>445</sup> <<http://www.delo.si/novice/ljubljana/partnerstvo-smartinska-ze-dve-leti-zamrznjeno.html?search=Vladimir%20P.%20%C5%A0tefanec>>.

<sup>446</sup> <<http://www.reporter.si/iz-tiskane-izdaje/projekt-sto%C5%BEice-le-kdo-bo-vse-pla%C4%8Dal/6738>>.





## 12. ANKETA – UPORABA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

### OPIS

Z izvedbo ankete smo poskušali ugotoviti kako pogosto se podeželjske občine odločajo za uporabo obravnavanega instituta, kakšni so razlogi, da se zanj ne odločajo pogosteje, katere so najpogosteje uporabljene oblike javno-zasebnega partnerstva, na katerih področjih se uporabljajo ipd. S tem bi pridobili zanimive in uporabne podatke, ki bi nam omogočili vpogled v dejansko rabo javno-zasebnega partnerstva.

Anketo smo oblikovali na spletni strani EnKlikANKETA (<https://www.1ka.si/>) in jo razposlali sedemintridesetim prekmurskim in pomurskim občinam. Na žalost so občine pokazale le malo interesa za sodelovanje, saj smo prejeli le tri nepopolne odgovore, iz katerih nismo mogli izpeljati kakršnihkoli uporabnih zaključkov.

Nepripravljenost občin za sodelovanje pri takšni anketi lahko kaže na nepoznavanje osnovnih značilnosti javno-zasebnega partnerstva, kar bi predstavljalo velik problem, saj bi se ravno na podeželju moralo poskušati izkoristiti potencial javno-zasebnih partnerstev. Vendar bi takšno sklepanje najbrž bilo preuranjeno. Definitivno pa bi bilo v prihodnosti potrebno podrobneje analizirati kakšen je odnos občin do uporabe javno-zasebnega partnerstva in na podlagi teh podatkov poskušati odpraviti morebitne ovire.

### ANKETA

**Q1 - Se vam zdi, da je v vaši občini izkoriščen ves potencial uporabe instituta javno-zasebnega partnerstva?**

DA

NE

**IF (1) Q1 = [1] (DA)**

**Q3 - Prosim, če na kratko obrazložite svoje mnenje:**

**IF (2) Q1 = [2] ( NE )**

**Q4 - Zakaj mislite, da se institut javno-zasebnega partnerstva v vaši občini ne uporablja pogosteje?**

- Neinformiranost in nepoznavanje instituta na strani javnega partnerja (občine)
- Neinformiranost in nepoznavanje instituta na strani zasebnih partnerjev
- Pomanjkanje primernih projektov
- Nezainteresiranost na strani zasebnih partnerjev
- Drugo:

**Q5 - Kolikokrat je v zadnjih petih letih vaša občina bila javni partner v razmerjih javno-zasebnega partnerstva?**

**Q6 - Na katerem področju je v vaši občini uporaba javno-zasebnega partnerstva najpogostejša?**

- Kmetijstvo
- Turizem
- Gradnja infrastrukture
- Drugo:

**Q7 - Katera od oblik javno-zasebnega partnerstva je bila v zadnjih petih letih pogosteje uporabljena?**

- Statusno javno-zasebno partnerstvo
- Pogodbeno javno-zasebno partnerstvo

**Q8 - Kdo je bil v zadnjih petih letih večkrat pobudnik za sklenitev javno-zasebnega partnerstva?**

- Javni partner (občina)
- Zasebni partnerji

**Q9 - kateri so glavni razlogi, da se v vaši občini odločate za uporabo javno-zasebnega partnerstva?**

Možnih je več odgovorov

- Lažje financiranje projektov
- Prenos dela tveganj in finančnega bremena na zasebnega partnerja
- Ohranitev nadzora nad izvajanjem projekta zasebnega partnerja
- Uspešnost preteklo izvedenih javno-zasebnih partnerstev
- Enostavna zakonska ureditev javno-zasebnega partnerstva
- Drugo:

**Q10 - Katere so po vaših izkušnjah glavne slabosti javno-zasebnega partnerstva?**

Možnih je več odgovorov

- Zapletena zakonska ureditev (dolgi in kompleksni postopki sklenitve partnerstva)
- Neizkušenost zasebnih partnerjev
- Izguba vpliva občine nad potekom izvajanja projekta
- Možnost sporov med javnim in zasebnim partnerjem
- Drugo:

**Q11 - Ali vidite v javno-zasebnih partnerstvih priložnost za hitrejši razvoj podeželja?**

- DA
- NE

**Q12 - Prosim, če na kratko obrazložite odgovor iz prejšnjega vprašanja:**



# 13. ZLOŽENKA O POSTOPKU SKLENITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

## POSTOPEK SKLENITVE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA (33. - 78. ČLEN ZJZP)

JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO PREDSTAVLJA SKLADNO JE ZADOLŽENA KLASIFIKACIJA V JAVNE PROJEKTE IN ALI JAVNOGA ZADOLŽENOSTI ZADOLŽEN PROJEKTOV, KI SO V JAVNI INTERES, KI TO JE SKLADNO VED. JAVNI IN ZADOLŽEN PARTNERSTVA V ZAK. Z. O. STAZENJA, VEŠČAVNA JEM IN SPRAVA, JAVNI IN JAVNI INFRASTRUKTURNE KATERI PROJEKTI, KI SO V JAVNI INTERES, IN V TOB POUZJANJE LETA JEM IN SPRAVA IN DRUGI. JAVNI PROJEKTI, KI SO V JAVNI INTERES, KI SO ZADOLŽENI, ALI NA NAČIN IN POD POGOJE, KI NE LJUJE JE DE. JAVNI INTERES, JAVNI INTERES, JAVNI INTERES, KATERI LETA JEM, JE V JAVNI INTERES, JAVNI INTERES, ALI V JAVNI INTERES, JAVNI INTERES, JAVNI INTERES, KATERI LETA JEM, JE V JAVNI INTERES (3. ČLEN ZJZP).

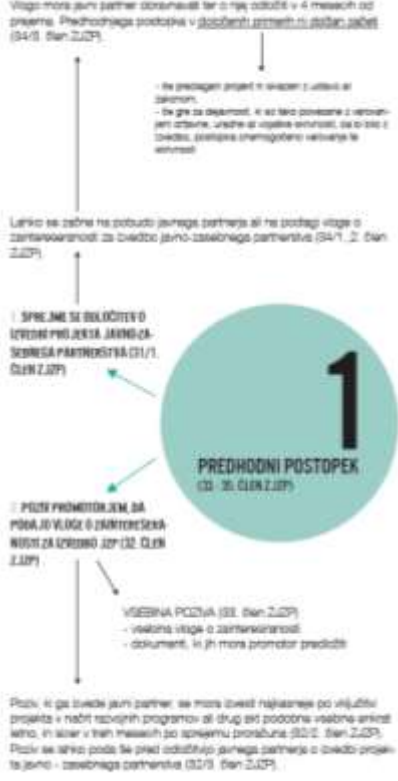
**OSNOVA ZLOŽENKA**

- Zakon o javnih naročilih (ZJN-O)
- Zakon o gospodarskih javnih službah (GSJZ)

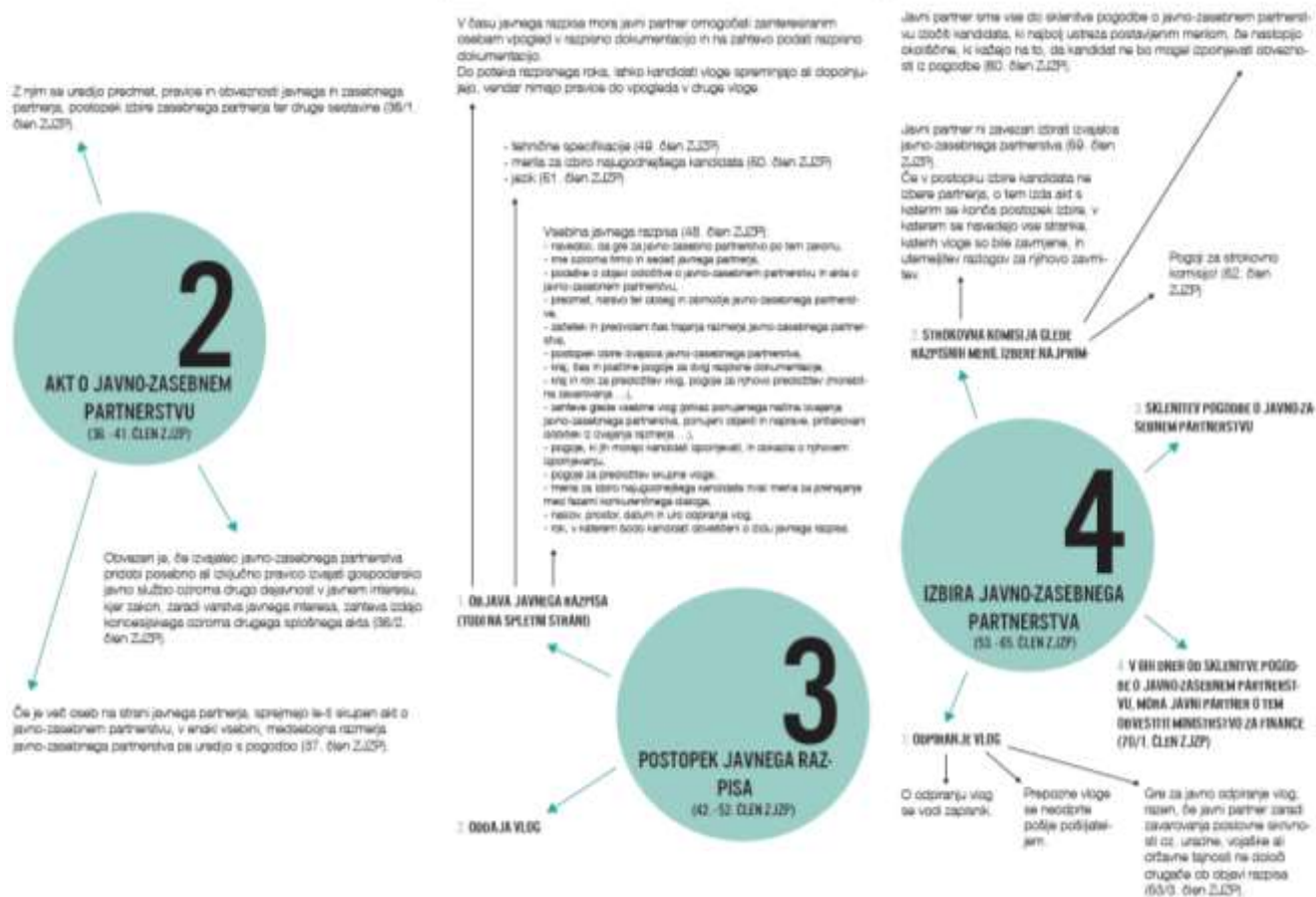
Zakon o javni zasebni partnerstvu je zakon, ki se uporablja za postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva glede lastn. oddelki, in v postopku sklenitve med drugimi uradno.



„Projekt delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada. Mogoče se dogaja v sklopu Operativnega programa razvoja širših območij za obdobje 2007-2014, 1. kolicne prioritete - Spodbujanje zaposlenosti in preprečevanje neravnovesne zaposlenosti 1.1 - Območje razvoja, v sklopu podprojekta 1.1.1. Mednarodni partnerji za pristojnega državnika.“



Slika 6: Prva stran Zloženke o postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva



Slika 7: Druga stran Zloženke o postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva

## 14. ZAKLJUČEK

Javno-zasebna partnerstva so institut v razvoju. Gre za različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom s ciljem zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovu, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev, za katere so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja. Uspešna partnerstva zahtevajo učinkovito podlago v zakonodaji in ustrezno institucionalizacijo.

Tako na strani oblasti oziroma javnega partnerja kot na strani zasebnih partnerjev je interes za javno-zasebno partnerstvo, saj na podlagi tuje prakse prinaša številne prednosti. Javno-zasebno partnerstvo za javne finance pomeni razbremenitev, saj breme financiranja prevzema zasebnik. Zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire, številna poslovna tveganja se prenesejo na zasebni sektor, izkoristi se »know-how« in izkušnje zasebnega partnerja. Uspešno zasnovan in realiziran projekt je tudi v interesu zasebnega partnerja, saj bo le tako povrnil vložena sredstva in ustvaril načrtovani dobiček.

Ne smemo pa pozabiti na nekatere slabosti, kot so obstoj političnih in drugih rizikov za zasebni kapital, kreditiranje zasebnikov, ki je običajno dražje od kreditiranja države, večje zahteve po kontroli, dražje storitve za uporabnika (kljub praviloma bolj ekonomičnemu poslovanju), slabo določene pravice on obveznosti obeh partnerjev, kar se kaže v padcu kakovosti izvajanja storitev,...

Na podlagi tehtanja prednosti in slabosti ter poslovnega tveganja se obe strani odločita za eno izmed oblik javno-zasebnega partnerstva. Izbirata lahko med statusnim in pogodbenim javno-zasebnim partnerstvom. Pri statusnem partnerstvu ločimo med ustanovitvijo pravne osebe s strani javnega ali zasebnega partnerja in prodajo/nakupom deleža v že obstoječi pravni osebi. Pri pogodbenem partnerstvu, katerega temelj je pogodba, ki ima obligacijske in javnopravne elemente, ločimo koncesijsko in javno-naročniško razmerje.

Poslovno tveganje predstavlja element razmejitev med javno-naročniškim in koncesijskim razmerjem. Zahteva se njihova identifikacija, ustreznost porazdelitev in kasnejše obvladovanje. Večje tveganje posamezna stran prevzame, večjo ekonomsko korist od tega pričakuje. Porazdelitev je odvisna od sposobnosti pogodbenih strank, sredstev, možnega nadzora in obvladovanja tveganj.

Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva je zelo zapleten, dolgotrajen in večfazen. Sprva je treba ugotoviti, ali se nek projekt sploh lahko izvede v obliki javno-zasebnega partnerstva, potem pa sledi predhodni postopek, v katerem se ugotovi, katera oblika javno-zasebnega partnerstva bi bila najučinkovitejša. Izbira zasebnega partnerja oziroma izvajalca javno-zasebnega partnerstva se izvede z javnim razpisom, s sklenitvijo pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu pa razmerje šele nastane.

Poleg pravnega vidika javno-zasebnega partnerstva je pomemben še ekonomski vidik z ekonomskimi kazalci, ki presojajo učinkovitost projektov javno-zasebnega partnerstva, in prostorska umestitev projektov javno-zasebnega partnerstva, predvsem gradnja različnih vrst komunalne infrastrukture.

Pri našem projektu smo poleg tuje prakse analizirali tudi slovenske primere javno-zasebnega partnerstva na podeželju. Osredotočili smo se na Bathyanijev dvorec v občini Tišina, tri primere Lokalne akcijske skupine (LAS) in pa zdravstveno postajo Rogašovci, pri kateri smo naredili tudi ekonomsko-pravno analizo javno-zasebnega partnerstva. Poleg tega smo občinam na podeželju posredovali anketo in s pridobljenimi podatki naredili analizo. Kljub odzivu nekaterih občin lahko na podlagi neodzivnosti preostalih občin morda sklepamo na nepoznavanje tega instituta. O tem bi bilo v prihodnosti za zanesljivejše podatke morda smiselno izvesti podrobnejšo in obsežnejšo analizo, ki bi temeljila zlasti na sodelovanju občin.

Javno-zasebno partnerstvo je institut, ki mu je treba v prihodnosti dati priložnost in posvetiti pozornost razvoju smernic, ki bodo tudi v praksi omogočale uspešno izvajanje zastavljenih ciljev. Pri vzpostavljanju javno-zasebnega partnerstva v slovenski praksi nam zagotovo lahko pomaga tudi analiza uspešnih praks v tujini, predvsem v Veliki Britaniji, Franciji, Avstriji in Nemčiji.



## 15. VIRI IN LITERATURA

### KNJIGE

- Ada Polajnar Kranjc in drugi: Obligacijski zakonik s komentarjem. GV Založba, 2003-2004.
- Aleksij Mužina: Koncesije: Pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU. Primath, Ljubljana 2004.
- Blaž Poljšak: Ekonomska analiza upravičenosti projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva. Univerza v Maribor, Maribor 2012.
- Commission of the European Communities: Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions. COM(2004) 327 final. Bruselj 2004.
- David Ojsteršek: Javno-zasebno partnerstvo v državah Evropske unije: primer zaporov. Ljubljana 2007.
- Evgenij Azarov: Prihodnost slovenskega podeželja: prostor, prebivalci, gospodarske dejavnosti. Uredila Ana Barbič, Dolenjska založba, Novo Mesto 1991.
- Franko Šabec: Javno-zasebno partnerstvo – Priložnost za slovensko vojsko, Koper 2012.
- Guidelines for successful Public-Private Partnership. European Commission, Brussel 2003.
- Institut za ekonomska raziskovanja: Študija dobrih praks partnerskega vzpostavljanja gospodarsko razvojne infrastrukture in možnost prenosa le teh v okvir izvajanja evropske kohezijske politike v Sloveniji, Ljubljana 2008.
- Ivan Molan: Ocena o upravičenosti javno-zasebnega partnerstva za projekt prenove kotlovnice v posvetnem domu Brežice in v objektu občine Brežice, Brežice 2011.
- Jana Habjan Piletič: Temeljna načela v postopkih javnega naročanja v Republiki Sloveniji, magistrsko delo, Ljubljana 2008.
- Jože Dekleva, Luka Štravs: Urejanje prostora na občinski ravni. Formatisk, Ljubljana 2011.

- Matej Čepeljnik: Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji. Ljubljana 2006.
- Matjaž Kovač: Javna naročila in javno-zasebno partnerstvo, Pregled veljavne zakonodaje z vzorci razpisne dokumentacije, obrazcev in drugih aktov. Planet GV, poslovno izobraževanje, Ljubljana 2009.
- Metka Tekavčič: Ekonomika in analiza poslovanja, gradivo za podiplomski študij. Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2004.
- Metka Tekavčič: Ekonomika projektov, prosojnice in skripta za predavanja. Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2012.
- Mojmir Mrak: Projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana 2005.
- Mojmir Mrak: Projektno financiranje infrastrukture v luči sedanje finančne krize. Ekonomska fakulteta v Ljubljani. Ljubljana 2010.
- Nina Sophy, Čirić: Stavbna pravica v poslovni praksi, Maribor 2013.
- Nives Fištrovič: Javno-zasebno partnerstvo na področju zdravstva – primerjava med Slovenijo in Avstrijo. Maribor 2014.
- Ordan Tembeleski: Javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji in Avstriji na področju zdravstva. Maribor 2010.
- Petra Ferk, Boštjan Ferk: Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva. GV založba, Ljubljana 2008.
- Primož Peterka: Javno-zasebno partnerstvo na področju urbanističnih projektov. Ljubljana 2009.
- Rado Bohinc, Aleksij Mužina, Bojan Tičar: Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili, Tiskarna Hren d.o.o., Ljubljana 2007.
- Razvojna agencija Sinergija: Utrip na območju LAS Goricko, Moravske Toplice 2014.
- Rudi Rozman: Analiza in oblikovanje organizacije. Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2000.
- Smernice glede metodologije za izvedbo analize stroškov in koristi. Evropska komisija, 2006.

- Štefan Zupančič: Fiskalni pomen operaterjev mobilne telefonije, Ljubljana 2008.
- Vesna Krajnc, in drugi: Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2009.
- Zoran Jankovič: Predlog za obravnavo na seji Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana. Mestna uprava Mestne občine Ljubljana, Kabinet župana, Ljubljana 2015.
- Žane Trontelj: Vpliv javno-zasebnega partnerstva na proces graditve, Ljubljana 2007.
- Živa Merzelj: Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo?, diplomsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2008.

## ČLANKI

- Aleksij Mužina: Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem pravu, v: Dnevi javnega prava. Portorož 2006, str. 371-382.
- Aleksij Mužina: Paralelne oblike javno-zasebnega partnerstva, v: Dnevi slovenskih pravnikov. Portorož 2008, str. 1056-1065.
- Aleš Ferčič: *Izhodišča za definicijo*, v: Pravna praksa (PP), leto 24 (2005) št. 29/30, str. 6-7.
- Aleš Ferčič: *Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema*, v: Pravna praksa (PP), leto 24 (2005), št. 39/40, str. 15-16.
- Aleš Ferčič: *Pomen pravil o državnih pomočeh za javno-zasebna partnerstva*, v: Pravna praksa (PP), leto 31 (2012) št. 21, str. 23-25.
- Andrej Udovč, Jana Zorc, Aleš Golja, Romina Rodela: Zavarovana območja kot dejavnik razvoja podeželja, v: Alma Zavodnik Lamovšek, Alenka Fikfak, Ana Barbič: Podeželje na preizkušnji: jubilejna monografija ob upokojitvi izr. Prof. Antona Prosenca. Kočevski tisk, Ljubljana 2010, str. 80-87.
- Anton Perpar, Andrej Udovč, Dejavniki razvojne (ne) uspešnosti podeželja, v: Alma Zavodnik Lamovšek, Alenka Fikfak, Ana Barbič: Podeželje na preizkušnji: jubilejna monografija ob upokojitvi izr. Prof. Antona Prosenca. Kočevski tisk, Ljubljana 2010, str. 73-79.

- Blaž Vrhnjak: Javno-zasebno partnerstvo v teoriji, v: Zdravniški Vestnik, 76 (2007), str. 484.
- Boštjan Ferk: *Razvoj in novosti na področju javno-zasebnega partnerstva*, v: Pravna praksa (PP), leto 31 (2012) št. 21, str. 20-22.
- Dragica Wedam Lukić: Načelo sorazmernosti kot kriterij ustavnosodne presoje, v: Zborniku znanstvenih razprav, 68 (2008), str. 362.
- Milan Železnik: Postopek za sklenitev javno-zasebnega partnerstva, v: Lex localis: Revija za lokalno samoupravo, 7 (2009) 1, str. 83-105.
- Miran Jus: Javno in zasebno partnerstvo ter EU, v: Mednarodno poslovno pravo. Ljubljana: Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, Letn. 17, 2005a. št. 191, str. 17-20.
- Miran Jus: JZP in projektno financiranje infrastrukture, v: Podjetje in delo, Ljubljana: Inštitut za delo na Pravni fakulteti, 2005b. Št. 3-4, str 527-536.
- Petra Ferk, Boštjan Ferk: *Prenos tveganj*, v: Pravna praksa (PP), leto 28 (2009) št. 38, str. 24-25.
- Ronald McQuaid, Walter Scherrer: Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria, v: Uprava: mednarodna znanstvena revija za teorijo in prakso, 6 (2008) 2, str. 7-31.
- Šime Ivanjko: ORGANIZIRANOST GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB, v: Lex localis, 1 (2003) 4, str. 3-4.
- Vesna Kranjc: *Razmejitev med koncesijskimi in javnonaročniškimi razmerji*, v: Podjetje in delo, GV založba, Ljubljana, letnik 33 (2007) št. 6-7, str. 1176-1184.
- Vesna Kranjc: Pravni vidiki koncesij v povezavi z novo EU-ureditvijo in prakso sodišča, v: Pravosodni bilten, Ljubljana, letnik 35, št. 4 (2014), str. 77-91.
- Žiga Andoljšek: Javno premoženje in javno-zasebno partnerstvo, v: Javna uprava. Ljubljana 2007, str. 269-277.

## ZAKONODAJA IN DRUGI PRAVNI VIRI

- Commision Interpretative Communication on Concessions under Community law, O. J. C 121/2000.
- Navodila za izdelavo prijave za Javni razpis za izbiro zasebnega partnerja za projekt javno-zasebnega partnerstva "Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca", JN7503/2013, z dne 18. 06. 2013.
- Obligacijski zakonik (OZ), Ur. l. RS, št. 83/2001.
- Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za projekt "Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca", Ur. l.RS, št. 28/2013.
- Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu za enoto TI-5 (Bathyanijev dvorec), Ur. l.RS, št. 20/2014.
- Odlok o razglasitvi nepremičnih kulturnih spomenikov na območju Tišina, Ur. l. RS, št. 119/2015, 58/2006, 99/2007.
- Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o javno-zasebnem partnerstvu za projekt "Rekonstrukcija Batyhanijevega dvorca", Ur. l.RS, št. 48/2013.
- Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu za projekt "Rekonstrukcija Bathyanijevega dvorca" z dne 17. 03. 2014 med Občino Tišina (javni partner) in ŽIVA V PARKU d.o.o. (zasebni partner).
- Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva, Ur. l. RS, št. 32/07.
- Stvarnopravni zakonik (SPZ), Ur. l. RS, št. 87/02 in 91/13.
- Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti - Uredba, Ur. l. RS, št. 34/2011, 42/2012, 24/2013.
- Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP), Ur. l. RS, št. 13/14.
- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Ur. l. RS, št. 32/1993.
- Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), Ur. l. RS, št. 12/13.

- Zakon o javnih financah (ZJF), Ur. l. RS., št. 11/11.
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Ur. l. RS, št. 127/06.
- Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN), UR. l. RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13 in 90/14 – ZDU-1I.
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS), Ur. l. RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-1I in 14/15 – ZUUJFO.

## INTERNETNI VIRI

- < [www.arsktrp.gov.si](http://www.arsktrp.gov.si) > (11.7.2015).
- <<http://www.delo.si/clanek/48284>> (28. 3. 2015).
- <<http://www.delo.si/novice/ljubljana/partnerstvo-smartinska-ze-dve-leti-zamrznjeno.html?search=Vladimir%20P.%20%C5%A0tefanec>> (20. 3. 2015).
- <<http://www.delo.si/novice/slovenija/obcina-vztraja-pri-rusenju-bathyanijevegadvorca.html>> (10.5.2015).
- <<https://www.dnevnik.si/1042339070/vec-vsebin/1042339070>> (12.4.2015).
- < [www.drustvo-podezelje.si](http://www.drustvo-podezelje.si) > (11.7.2015).
- < [www.durs.gov.si](http://www.durs.gov.si) > (10.6.2015).
- <[http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec\\_uk\\_england\\_public\\_en.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_uk_england_public_en.pdf)> (7.7.2015)
- <<http://www.eu-skladi.si/ostalo/brosure/OP-ROPI.pdf>> (9. 4. 2015).
- <<http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/strategija-razvoja-slovenije>> (3. 5.2015).
- <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52004DC0327>> (9.5.2015).

- <<http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-141-0/prispevki/027.pdf>> (10. 4. 2015).
- <[www.skofija-sobota.si](http://www.skofija-sobota.si)>(10.5.2015)
- <<http://giskd2s.situla.org/rkd/Opis.asp?Esd=18288>> (10.5.2015).
- <[http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sadcpppnetwork.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_phocadownload%26view%3Dcategory%26download%3D104%3Aunsolicited-bids%26id%3D93%3Aunsolicited-bids%26Itemid%3D251&ei=z6EQVYG1HJTAs2NgPgP&usq=AFQjCNGY4wTOe4qhr15pIUIniBCHG0SMcg&sig2=Wm0Ck95QruOxwwerXMcYtw&bvm=bv.89184060,d.d2s](http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sadcpppnetwork.org%2Findex.php%3Foption%3Dcom_phocadownload%26view%3Dcategory%26download%3D104%3Aunsolicited-bids%26id%3D93%3Aunsolicited-bids%26Itemid%3D251&ei=z6EQVYG1HJTAs2NgPgP&usq=AFQjCNGY4wTOe4qhr15pIUIniBCHG0SMcg&sig2=Wm0Ck95QruOxwwerXMcYtw&bvm=bv.89184060,d.d2s)> (24.3.2015).
- <[http://www2.gov.si/zak/Pre\\_Zak.nsf/54642c97b77478c6c12566160029d25d/4fcad64d08a93ee2c12576cb0039abcf?OpenDocument&ExpandSection=1](http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/54642c97b77478c6c12566160029d25d/4fcad64d08a93ee2c12576cb0039abcf?OpenDocument&ExpandSection=1)> (9.5.2015).
- <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)> (6.7.2015)
- <[http://www.gradovi.net/grad/tisina\\_dvorec](http://www.gradovi.net/grad/tisina_dvorec)> (5.5.2015).
- <<https://www.kpk-rs.si/sl/projekt-transparentnost>> (18.4.2015).
- <[http:// http://www.las-goricko.si/domov/](http://http://www.las-goricko.si/domov/)> (19. 4. 2015).
- <<http://www.luz.si/partnerstvo-smartinka.aspx>> (18. 3. 2015).
- <[http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/SOJ/Porocilo\\_delovne\\_sкупine\\_ukrepi\\_za\\_gradbenistvo\\_110111.pdf](http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/SOJ/Porocilo_delovne_sкупine_ukrepi_za_gradbenistvo_110111.pdf)> (4. 4. 2015).
- <[http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo\\_okolja/operativni\\_programi/op\\_pitna\\_voda.pdf](http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/op_pitna_voda.pdf)> (6. 3. 2015).
- < [www.nishimatsu.co](http://www.nishimatsu.co)> (10.6.2015).
- < <http://www.planetgv.si>> (10.6.2015).

- <[http://www.pomurec.com/vsebina/22483/Obcina\\_Tisina:\\_Zelena\\_luc\\_za\\_ureditev\\_Bathyanijevega\\_dvorca](http://www.pomurec.com/vsebina/22483/Obcina_Tisina:_Zelena_luc_za_ureditev_Bathyanijevega_dvorca)> (12.6.2015).
- <[http://www.pomurec.com/vsebina/25289/Zavod\\_za\\_varstvo\\_kulturne\\_dediscine\\_prizgal\\_zeleno\\_luc\\_za\\_obnovo\\_Bathyanijevega\\_dvorca](http://www.pomurec.com/vsebina/25289/Zavod_za_varstvo_kulturne_dediscine_prizgal_zeleno_luc_za_obnovo_Bathyanijevega_dvorca)> (12.6.2015).
- <<http://www.pomurje.si/aktualno/pomurje/bodo-dvorec-na-tisini-porusili/>> (10.5.2015).
- <<http://pppforum.si/storitve/javno-zasebna-partnerstva.html>> (20.4.2015).
- <[http://www.program-podezelja.si/images/phocadownload/PRP/PRP\\_2013-2020/PRP\\_2014-2020\\_predlog\\_15.11.pdf](http://www.program-podezelja.si/images/phocadownload/PRP/PRP_2013-2020/PRP_2014-2020_predlog_15.11.pdf)> (17. 4. 2015).
- <<http://www.reporter.si/iz-tiskane-izdaje/projekt-sto%C5%BEice-le-kdo-bo-vsepla%C4%8Dal/6738>> (28. 3. 2015).
- < [www.tisina.si](http://www.tisina.si)> (11.7.2015).
- <[http://www.tisina.si/index.php?option=com\\_content&view=article&id=815:malki-vrtca-plavek-odslej-jejo-kot-odrasli-velik-korak-za-majhneljudi&catid=50:izpostavljenost&Itemid=201](http://www.tisina.si/index.php?option=com_content&view=article&id=815:malki-vrtca-plavek-odslej-jejo-kot-odrasli-velik-korak-za-majhneljudi&catid=50:izpostavljenost&Itemid=201)> (5.5.2015).
- <[http://www.tisina.si/?option=com\\_content&view=article&id=910:bathyanijev-dvorec&catid=46:sporoila-za-javnost&Itemid=117&fontstyle=f-larger](http://www.tisina.si/?option=com_content&view=article&id=910:bathyanijev-dvorec&catid=46:sporoila-za-javnost&Itemid=117&fontstyle=f-larger)> (12.5.2015).