



RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

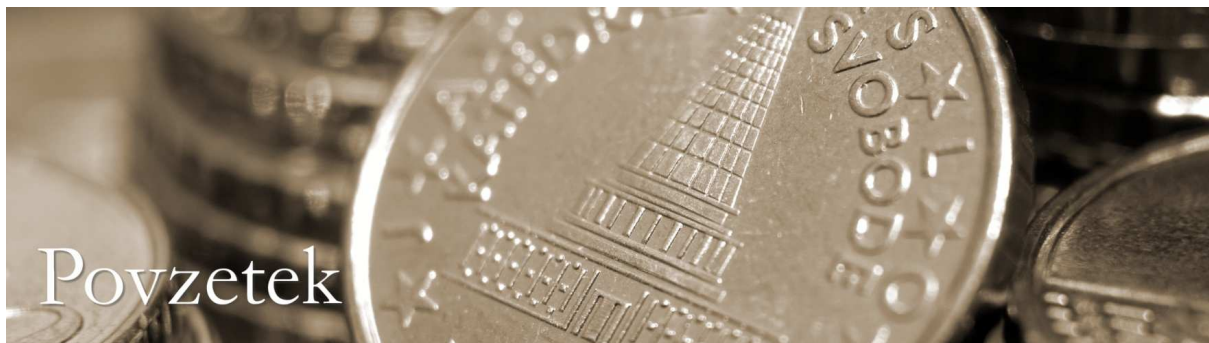
Ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje  
gospodarskih javnih služb

## ***Poslanstvo***

*Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.*

# Revizijsko poročilo

Ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje  
gospodarskih javnih služb



Računsko sodišče je revidiralo smotrnost poslovanja Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) pri ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010. Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010. Ocena učinkovitosti ravnanja Vlade RS pri vzpostavljanju pogojev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS je bila oblikovana na podlagi odgovorov na podvprašanja, ali je Vlada RS pripravila celovito strategijo upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo, ki omogoča ustrezno ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS, ter ali je Vlada RS vzpostavila pravni red, ki jasno, pregledno in sistemsko ureja razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS.

Računsko sodišče je ocenilo, da Vlada RS v Slovenski izhodni strategiji ni vzpostavila celovite strategije upravljanja z infrastrukturo za izvajanje GJS, saj ta ne temelji na izvedenih primerjalnih analizah. Posledica tega je, da je v strategiji določila aktivnosti in cilje, ki niso argumentirani ter ne predstavljajo ustreznih usmeritev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS. Ocenili smo, da je predvideni prenos lastništva infrastrukture za izvajanje GJS na izvajalce teh dejavnosti, ki ga predvideva izhodna strategija, neustrezen, saj ne upošteva tveganj takšnega prenosa.

Vlada RS z izvajanjem izhodne strategije, ki se odraža tudi v sprejemu Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, ni ustrezno uredila razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS. Z novim zakonom je določila, da avtoceste preidejo v last koncesionarja (Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.) na podlagi stavbne pravice, s čimer se spreminja lastnina na premoženju, potrebnem za izvajanje GJS, in s tem status grajenega javnega dobra. Te spremembe povečujejo nepreglednost razmerij pri zagotavljanju virov za gradnjo avtocest in ne rešujejo razmejevanja med javnim in zasebnim dolgom pri izgradnji in upravljanju avtocestne infrastrukture v skladu z načrtovanimi spremembami pravil Eurostata. Republika Slovenija tudi po izvedenih ukrepih ohranja tveganja glede odplačila posojil.

Vlada RS v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010 ni vzpostavila pravnega reda, ki bi jasno, pregledno in sistemsko urejal razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS. Kljub neposredni uveljavitvi (s 1. 1. 2010) Uredbe 254/2009, ki ureja računovodenje koncesij storitev, in kljub obveznosti, ki izhaja iz Zakona o gospodarskih družbah, da morajo biti Slovenski računovodski standardi v zasnovi v skladu z Mednarodnimi standardi računovodskega poročanja, Vlada RS tega še ni predvidela, predvidela pa tudi ni možnosti in načina ureditve zrcalnega računovodenja tudi pri javnih partnerjih.

Računsko sodišče je ocenilo, da v slovenskem pravnem redu, kljub obstoju lastninske in stavbne pravice, ki vsaka na svoj način omogočata lastništvo na infrastrukturi za izvajanje GJS, ne obstaja takšna stvarna pravica, ki bi državi ali občini ustrezno zagotovila trajno lastništvo na objektih, napravah in omrežjih infrastrukture za izvajanje GJS. Gre za primere, ko država/občina nista lastnici zemljišča, na, nad ali pod

katerim se nahaja infrastruktura za izvajanje GJS, in ko obstaja veliko tveganje za izplačilo dodatne odškodnine. Prav tako v pravnem redu ni vzpostavljena javna evidenca, ki bi imela status javne knjige in bi zagotavljala podatke o lastništvu infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij.

Ker se služnostne pravice vpisujejo v korist obstoječega izvajalca GJS namesto v korist države/občine, obstaja tveganje, da ob morebitni zamenjavi izvajalca GJS novi izvajalec GJS ne bo mogel zagotoviti nemotenega delovanja omrežij in objektov in s tem izvajanja GJS. Taka ureditev pomeni tudi tveganje za izplačila odškodnin prejšnjemu imetniku služnostne pravice oziroma lastniku služeče nepremičnine za ustanovitev nove služnosti ter stroške ustanovitve nove služnosti v zemljiški knjigi.

Pri vzpostavljanju systemske ureditve lastništva infrastrukture za izvajanje GJS je računsko sodišče ocenilo, da ni zagotovljen tak pravni red, ki bi omogočal enotno ureditev za vse obvezne GJS, urejeni tudi niso pogoji, na podlagi katerih bi bilo mogoče infrastrukturo, potrebno za izvajanje GJS, izločiti iz lastništva izvajalcev GJS.

Pojem grajeno javno dobro se v veljavni pravni ureditvi uporablja nekonsistentno in nesistematično, zato je infrastruktura za izvajanje GJS po posameznih dejavnostih opredeljena zelo različno. Računsko sodišče je ocenilo, da Vlada RS ni ravnala učinkovito, ker s predpisi ni določila sankcij za primere neizvajanja Zakona o graditvi objektov in nadzora nad izvajanjem tega zakona. S tem ni zagotovila popolnosti vpisa podatkov o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra v zemljiško knjigo, zato obstaja tveganje, da določena infrastruktura ni opredeljena kot grajeno javno dobro, in tveganje, da se z infrastrukturnimi objekti razpolaga neupravičeno.

Računsko sodišče je tudi ocenilo, da v slovenskem pravnem redu ni jasno in enotno določeno, kdo je lahko lastnik infrastrukture za izvajanje GJS ter kakšna so razmerja med državo/občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS. Vzpostavljeni tudi niso ustrezni nadzorni mehanizmi pri zaračunavanju realnega nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS, saj ni določen način izvajanja popisa infrastrukturnih omrežij za izvajanje GJS in tudi ne način preverjanja vrednosti infrastrukture, razen pri zaračunavanju nadomestila za uporabo javne železniške infrastrukture.

Vlada RS ni ustrezno opredelila nakazovanja nadomestila za uporabo železniške infrastrukture v državni proračun. Prav tako z Zakonom o javnih financah ni ustrezno opredelila namenskosti porabe sredstev nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS, saj se zaradi široke opredelitve namena ti prihodki lahko porabijo za financiranje investicij v katero koli stvarno premoženje države ali občine. Vlada RS niti v splošnih niti v področnih predpisih ni določila rokov plačila sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v državni/občinski proračun in s tem ni zagotovila učinkovite ureditve, ki zmanjšuje tveganje, da sredstva v državni/občinski proračun ne bodo (pravočasno) nakazana.

Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti od Vlade RS zahtevalo *izvedbo popravljalnih ukrepov in predložitve odzivnega poročila* v roku 90 dni. Vladi RS je podalo več *priporočil* za izboljšanje ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>8</b>
1.1 PRAVNE PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE .....	8
1.2 CILJ IN PREDSTAVITEV REVIZIJE.....	8
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP .....	10
1.4 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	10
<b>2. UGOTOVITVE</b>	<b>12</b>
2.1 STRATEGIJA VLADE RS PRI UPRAVLJANJU Z INFRASTRUKTURO.....	12
2.1.1 Izhodna strategija.....	12
2.1.1.1 Statusne in organizacijske spremembe družbe DARS, d. d., Celje .....	12
2.1.1.2 Poenostavitev upravljanja z infrastrukturo gospodarskih javnih služb.....	18
2.2 PRAVNA UREDITEV RAZMERICI PRI INFRASTRUKTURI ZA IZVAJANJE GJS .....	20
2.2.1 Stvarne pravice na infrastrukturi za izvajanje GJS .....	20
2.2.1.1 Lastninska pravica.....	21
2.2.1.2 Služnost .....	22
2.2.1.3 Ureditev stvarnih pravic na infrastrukturi za izvajanje GJS v področnih predpisih .....	23
2.2.2 Javna evidenca o lastništvu infrastrukture za izvajanje GJS .....	27
2.2.3 Javno dobro in infrastruktura za izvajanje GJS .....	28
2.2.3.1 Vpis javnega dobra v zemljiško knjigo .....	31
2.2.4 Urejanje razmerij med lastnikom infrastrukture za izvajanje GJS in izvajalcem GJS.....	33
2.2.4.1 Zakon o gospodarski javni službi.....	33
2.2.4.2 Zakon o javnih financah.....	34
2.2.4.3 Zakon o javnem-zasebnem partnerstvu.....	35
2.2.4.4 Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.....	36
2.2.4.5 Področni predpisi.....	38
2.2.5 Nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS.....	41
2.2.6 Namenskost porabe nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS.....	45

<b>3. MNENJE</b>	<b>48</b>
<b>4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>51</b>
<b>5. PRIPOROČILA</b>	<b>53</b>

# 1. UVOD

## 1.1 Pravne podlage za izvedbo revizije

Revizija smotrnosti ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010 pri Vladi Republike Slovenije, Gregorčičeva 20, Ljubljana je bila uvrščena v Program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2010. Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata 20. člen Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) ter Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>3</sup> je bil izdan 5. 7. 2010.

Pristojnost računskega sodišča je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o smotrnosti ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>4</sup>. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

## 1.2 Cilj in predstavitev revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o smotrnosti ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010.

Revizija je obsegala preučevanje pravne ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS v letu 2009 in prvi polovici leta 2010. Pri tem smo ocenjevali učinkovitost ravnanja Vlade RS pri vzpostavljanju pogojev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje nekaterih značilnih GJS, za opravljanje katerih je infrastruktura bistvenega pomena in so povzete v tabeli 1. Te so:

- GJS vzdrževanje javnih cest po Zakonu o javnih cestah<sup>5</sup> (v nadaljevanju: ZJC);
- GJS vzdrževanje javne železniške infrastrukture in vodenje železniškega prometa na njej po Zakonu o železniškem prometu<sup>6</sup> (v nadaljevanju: ZZelP);

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Št. 320-4/2010-4.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 33/06-UPB1, 45/08, 42/09, 109/09.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 44/07-UPB4, 58/09.



- GJS dejavnost systemskega operaterja prenosnega omrežja električne energije (v nadaljevanju: GJS SOPO) in GJS dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije (v nadaljevanju: GJS SODO) po Energetskem zakonu<sup>7</sup> (v nadaljevanju: EZ) ter
- GJS oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov, obdelava mešanih komunalnih odpadkov; odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov po Zakonu o varstvu okolja<sup>8</sup> (v nadaljevanju: ZVO-1).

Tabela 1: Vrste GJS in pripadajoča infrastruktura za izvajanje GJS

Področje	Predpis	GJS	Vrsta omrežja/objekta gospodarske javne infrastrukture	Opis omrežja/objekta gospodarske javne infrastrukture
Promet	8. člen ZJC	Vzdrževanje javnih cest.	Prometna infrastruktura (ceste).	Avtoceste, hitre ceste, glavne ceste, regionalne ceste, lokalne ceste, javne poti, objekti cestne infrastrukture.
	11. člen ZZelP	Vzdrževanje javne železniške infrastrukture in vodenje železniškega prometa na njej.	Prometna infrastruktura (železnice).	Glavne proge, regionalne proge, objekti železniške infrastrukture.
Energetika	22. in 23.a člen EZ	Dejavnost SOPO; Dejavnost SODO;	Energetska infrastruktura (električno omrežje)	Omrežja in objekti za prenos in distribucijo električne energije.
Varstvo okolja	149. člen ZVO-1	Oskrba s pitno vodo; odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode; zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov; obdelava mešanih komunalnih odpadkov; odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.	Komunalna infrastruktura <sup>9</sup> (vodovod, kanalizacija, ravnanje z odpadki)	Magistralna, primarna, sekundarna in terciarna vodovodna in kanalizacijska omrežja z objekti ter objekti za ravnanje z odpadki.

Viri: ZJC, ZZelP, EZ, ZVO-1, Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke o dejanski rabi prostora<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 27/07-UPB2, 70/08, 22/10.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09.

<sup>9</sup> Objekti in naprave, namenjeni izvajanju navedenih GJS varstva okolja, so infrastruktura za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja po določilih 2. člena Pravilnika o katastru gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju: osnutek pravilnika o katastru GJS infrastrukture GJS varstva okolja), št. 0017-155/2009 z dne 28. 12. 2009, objavljen na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor 14. 1. 2011.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 9/04.

Učinkovitost ravnanja Vlade RS pri vzpostavljanju pogojev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010 smo revidirali tako, da smo si zastavili naslednje ključno vprašanje, na katero smo v reviziji želeli odgovoriti: *Ali je Vlada RS ravnala učinkovito pri vzpostavljanju pogojev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010?*

Oceno učinkovitosti ravnanja Vlade RS pri vzpostavljanju pogojev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS smo oblikovali na podlagi odgovorov na podvprašanja:

- Ali je Vlada RS pripravila celovito strategijo upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo, ki omogoča ustrezno ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS?
- Ali je Vlada RS vzpostavila pravni red, ki jasno, pregledno in sistemsko ureja razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS?

### 1.3 Revizijski pristop

Pri iskanju odgovorov na ključno vprašanje revizije ter podvprašanja smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode ter tehnike revidiranja, predvsem:

- preučevanje temeljne in področne zakonodaje, ki ureja zagotavljanje GJS ter upravljanje z infrastrukturo za izvajanje GJS;
- preučevanje Slovenske izhodne strategije 2010–2013 (v nadaljevanju: izhodna strategija) v delu, ki obravnava problematiko izvajanja GJS ter upravljanja z infrastrukturo za izvajanje GJS;
- preučevanje izdanih revizijskih poročil, mnenj, člankov in drugih javno dostopnih virov z obravnavanega področja revizije;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije in informacij o ravnanju Vlade RS pri vzpostavljanju pogojev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS;
- zbiranje, pregled in preučevanje stališč in drugih dokumentov Vlade RS ter
- intervjuji (razgovori s predstavniki Vlade RS).

V okviru izvajanja revizije smo v dogovoru z Vlado RS opravili razgovore tudi s predstavniki resorno pristojnih ministrstev za GJS, pri katerih smo v reviziji obravnavali urejenost razmerij pri infrastrukturi, ki je bistvenega pomena za izvajanje teh GJS.

### 1.4 Predstavitev revidiranja

Vlada RS je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZVRS) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada RS predlaga Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08.

<sup>12</sup> 2. člen ZVRS.

V skladu s 4. členom ZVRS je Vlada RS odgovorna za izvajanje zakonov in drugih predpisov ter za celotno delovanje državne uprave. Naloga Vlade RS je, da nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge<sup>13</sup>.

Za Vlado RS so skupno odgovorni vsi njeni člani. Predsednik Vlade RS vodi in usmerja delo Vlade RS, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve Vlade RS, usklajuje delo ministrov, predstavlja Vlado RS ter sklicuje in vodi njene seje<sup>14</sup>.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je Vlado RS vodil:

- Borut Pahor, predsednik Vlade RS od 21. 11. 2008.

---

<sup>13</sup> 5. člen ZVRS.

<sup>14</sup> 4. in 14. člen ZVRS.

## 2. UGOTOVITVE

### 2.1 Strategija Vlade RS pri upravljanju z infrastrukturo

Preverjali smo, ali je Vlada RS pripravila celovito strategijo upravljanja z infrastrukturo za izvajanje GJS in ali strategija temelji na izvedeni primerjalni analizi prednosti, slabosti, nevarnosti in priložnosti (v nadaljevanju: primerjalna analiza) posameznih možnosti pravne ureditve razmerij med lastnikom infrastrukture in izvajalcem GJS.

Da bi odgovorili na zastavljeni vprašanji, smo preučili izhodno strategijo, ki jo je sprejela Vlada RS<sup>15</sup>, v delu, ki se nanaša na izvajanje GJS in upravljanje z infrastrukturo za izvajanje GJS.

#### 2.1.1 Izhodna strategija

Vlada RS je sprejela izhodno strategijo, ki je zasnovana kot kombinacija ukrepov ekonomske politike, strukturnih sprememb in institucionalnih prilagoditev. V ožjem smislu pomeni načrtovanje časa, hitrosti in zaporedja umika protikriznih ukrepov. V širšem smislu pa mora Vlada RS v izhodni strategiji s strukturnimi ukrepi določiti smer in cilje, ki jih v obdobju po krizi želi doseči. Ena njenih ključnih nalog je zagotoviti skladnost kratkoročnih protikriznih ukrepov s cilji dolgoročnih sprememb.

Vlada RS v okviru institucionalnih prilagoditev v petem poglavju izhodne strategije<sup>16</sup> v dveh točkah<sup>17</sup> obravnava vprašanja, ki vplivajo na ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS in jih navajamo v nadaljevanju.

##### 2.1.1.1 Statusne in organizacijske spremembe družbe DARS, d. d., Celje

Izhodna strategija v tretji točki Poglavja 5. Institucionalne prilagoditve: 5.1. Prilagoditve na področju upravljanja javnih institucij in javne uprave določa:

*"Izvedba Osnovnega programa v okviru Nacionalnega programa izgradnje avtocest (NPLA) je v sklepnih fazah. Program, ki ga je država izvajala preko Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS, d. d.), je bil v veliki meri financiran z njegovim zadolževanjem. Za dolgove je Republika Slovenija izdajala poročila, kar pomeni, da gre*

<sup>15</sup> Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 je Vlada RS sprejela na 67. seji, 4. 2. 2010.

<sup>16</sup> Poglavje 5. Institucionalne prilagoditve: 5.1. Prilagoditve na področju upravljanja javnih institucij in javne uprave, str. 29–33.

<sup>17</sup> Poglavje 5. Institucionalne prilagoditve: 5.1. Prilagoditve na področju upravljanja javnih institucij in javne uprave, tretja točka: Statusne in organizacijske spremembe družbe DARS, d. d., str. 29, in deseta točka: Poenostavitev upravljanja z infrastrukturo gospodarskih javnih služb, str. 31.

za potencialni javni dolg države. Zaradi izpolnjevanja zahtev Pakta stabilnosti glede višine javnega dolga je pomembno, da Slovenija minimizira tveganja, da bi potencialni javni dolg postal eksplicitni javni dolg, in v tem okviru preuči vse možnosti, s katerimi je čim večji del potencialnega javnega dolga mogoče prenesti na zasebni sektor. Glede na to, da trenutni dolg DARS, d. d. predstavlja skoraj deset odstotkov BDP Republike Slovenije, je osnovni cilj preoblikovanja razmerij med Republiko Slovenijo in DARS, d. d. zmanjšanje potencialnega bremena servisiranja dolgov za izvedbo NPLA na javne finance Republike Slovenije. Konkretno, statusne in organizacijske spremembe družbe DARS, d. d. morajo omogočiti prenos celotnega (oziroma vsaj njegovega pretežnega dela) potencialnega javnega dolga na zasebni sektor. Poleg tega osnovnega cilja je treba pri preoblikovanju DARS, d. d. doseči še naslednje tri cilje: a) kvalitetno upravljanje oziroma vzdrževanje in obnavljanje sistema cestninskih cest Republike Slovenije; ta proces mora temeljiti na indikatorjih, ki opredeljujejo zahtevano raven kvalitete avtocestnega sistema (tako imenovani »output performance«), in ne na indikatorjih, ki temeljijo na vložkih, ki so potrebni za upravljanje in vzdrževanje (tako imenovani »input requirements«); b) na omrežju cestninskih cest bo upravljal učinkovit sistem cestninjenja v prostem prometnem toku za vse cestninske razrede, kot investitor in financer; c) nadaljnji razvoj omrežja cestninskih cest v okviru razpoložljivih virov.

Statusne in organizacijske spremembe družbe DARS, d. d. bodo predvidoma potekale v več fazah. DARS, d. d. bo v prvi fazi preoblikovan v pravega koncesionarja v izključni lasti države, ki bo sposoben samostojno dosegati zgoraj zastavljene cilje na komercialno vzdržan način. Za doseg te ciljev bo treba spremeniti pravne akte, ki urejajo razmerje med Republiko Slovenijo in DARS, d. d. in posledično strateške dokumente (načrte) države, ki opredeljujejo cilje in potrebe na tem področju. V nadaljnjih fazah bo treba proučiti alternative za redefiniranje kreditnega portfelja DARS, d. d. s ciljem zmanjšanja državnih poroštev, vključno z alternativami, ki vključujejo njegovo delno privatizacijo. Realno je namreč pričakovati, da se bodo po globalni gospodarski in finančni krizi negotovosti z vidika potencialnega javnega dolga še povečale, in to tako zaradi načrtovanih spremenjenih pravil Eurostata, povezanih s statističnim obravnavanjem razmerja med javnim in zasebnim dolgom kakor tudi zaradi spremenjenih razmer na trgu, povezanih s financiranjem zlasti velikih infrastrukturnih projektov."

Načrtovane spremembe pravil Eurostata<sup>18</sup>, na katere se sklicuje izhodna strategija, so povezane s spremembo načina obravnavanja razmerij med javnim in zasebnim dolgom zaradi:

- ukrepov držav na področju državnih pomoči izvajalcem javno-zasebnih partnerstev (v nadaljevanju: JZP), zaradi katerih je bilo treba dodatno pojasniti meje, ko se dolg za izgradnjo infrastrukture za izvajanje GJS šteje v dolg sektorja država, četudi gre formalno za dolg zasebnega partnerja ali podjetja v državni lasti;
- spremembe računovodenja JZP, ki s spremembo kriterijev predvideva, da se večina dolgov za financiranje infrastrukture za izvajanje GJS računovodsko izkaže kot dolg države ali občin.

Ključno vprašanje pri evidentiranju infrastrukture, ki jo zagotavljajo zasebni partnerji v koncesijah gradeni ali državna podjetja<sup>19</sup>, je, v čigavih poslovnih knjigah naj bo izkazana infrastruktura, ki se uporablja za izvajanje storitev v okviru JZP. Z izkazovanjem infrastrukture je namreč povezano tudi izkazovanje dolgov za to infrastrukturo. V zadnjih letih je prevladalo spoznanje, da je treba pri odločitvah o izkazovanju infrastrukture uporabljati načelo "nadzora nad sredstvi". Evropska komisija je tako že sprejela Uredbo Komisije (ES) št. 254/2009 z dne 25. marca 2009 o spremembi

<sup>18</sup> Podrobnejša obravnava v gradivu Eurostat Treatment of PPP, ki ga je pripravil European PPP Expertise Centre v sodelovanju z Eurostatom. Objavljen na: <http://www.eib.org/epcc/resources/epcc-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf>; dne 15. februar 2011 (v nadaljevanju: gradivo EPEC).

<sup>19</sup> Tako imenovana GOB – Government-owned businesses. Obravnava mora biti enaka kot v primerih JZP.

Uredbe (ES) št. 1126/2008 o sprejetju nekaterih mednarodnih računovodskih standardov v skladu z Uredbo (ES) št. 1606/2002 Evropskega parlamenta in Sveta glede Pojasnila 12 Odbora za pojasnjevanje mednarodnih standardov računovodskega poročanja (OPMSRP)<sup>20</sup> (v nadaljevanju: Uredba 254/2009), s katero je v evropskem pravnem redu uvedena obvezna uporaba Pojasnila k mednarodnim standardom računovodskega poročanja št. 12<sup>21</sup> (v nadaljevanju: OPMSRP 12) za vse države članice. Uredba 254/2009 v 2. členu določa, da družba začne uporabljati OPMSRP 12 najpozneje z začetkom svojega prvega finančnega leta po začetku veljavnosti uredbe, to je najpozneje s 1. 1. 2010.

OPMSRP 12 se nanaša na vse pogodbe o podelitvi koncesije javnih storitev zasebnim izvajalcem in pojasni, kako v računovodskih izkazih koncesionarja pripoznati infrastrukturo, za katero velja dogovor o koncesiji storitev. OPMSRP 12 določa, da se infrastruktura, tudi kadar koncesionar zgradi infrastrukturo in jo sam financira<sup>22</sup>, ne izkazuje kot opredmeteno osnovno sredstvo upravljavca<sup>23</sup>, če sta izpolnjena dva pogoja, in sicer:

- če javni partner sam izvaja nadzor ali po regulatornem organu določa, katere storitve mora zasebni partner zagotavljati z uporabo infrastrukture, komu jih mora zagotavljati in po kakšni ceni, in
- če ima po preteku pogodbenega obdobja javni partner prek lastništva upravičenost do koristi ali drugače nadzor nad znatnim preostalim deležem infrastrukture.

Namesto tega zasebni partner pripozna prejeto plačilo ali terjatev od gradbenih storitev kot finančno sredstvo ali neopredmeteno osnovno sredstvo.

Pri uporabi določil Uredbe 254/2009 oziroma OPMSRP 12 je treba kljub njuni neposredni veljavnosti v Republiki Sloveniji upoštevati tudi omejitve, saj:

- je obvezna uporaba določena le za tiste družbe, ki računovodstvo vodijo v skladu z Mednarodnimi standardi računovodskega poročanja<sup>24, 25</sup> (v nadaljevanju: MSRP), ne pa tudi za tiste družbe, ki računovodske izkaze sestavljajo v skladu s Slovenskimi računovodskimi standardi (2006)<sup>26</sup> (v nadaljevanju: SRS 2006) in

<sup>20</sup> Uradni list EU, L 080, 26. 3. 2009.

<sup>21</sup> Odbor za pojasnjevanje mednarodnih standardov računovodskega poročanja (OPMSRP) je 30. 11. 2006 objavil Pojasnilo 12 – Dogovori o koncesiji storitev (OPMSRP 12). Uporabljati se je začela 1. 1. 2008, dovoljena pa je bila tudi zgodnejša uporaba.

<sup>22</sup> OPMSRP 12 se nanaša na infrastrukturo, ki jo je zasebni partner zgradil ali pridobil od drugih oseb za izvajanje koncesijskih storitev, ter na obstoječo infrastrukturo, za katero javni partner omogoči zasebnemu partnerju uporabo za izvajanje koncesijskih storitev.

<sup>23</sup> V skladu z OPMSRP je upravljavec oseba zasebnega sektorja, ki gradi ali posodablja infrastrukturo, ki se uporablja za opravljanje javne storitve, in to infrastrukturo upravlja ter vzdržuje za določeno obdobje. Upravljavec je za svoje storitve plačan v obdobju dogovora, dogovor ureja pogodba.

<sup>24</sup> Uredba Komisije (ES) št. 1126/2008 z dne 3. novembra 2008 o sprejetju nekaterih mednarodnih računovodskih standardov v skladu z Uredbo (ES) št. 1606/2002 Evropskega parlamenta in Sveta, Uradni list EU, L 320, 29. 11. 2008.

<sup>25</sup> Zakon o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1), Uradni list RS, št. 42/06, 60/06-popr., 10/08, 68/08, 42/09 v desetem odstavku 54. člena določa, da družbe, katerih vrednostni papirji so uvrščeni na katerega od organiziranih trgov vrednostnih papirjev v državah članicah Evropske skupnosti in so zavezane h konsolidaciji na podlagi 56. člena ZGD-1, morajo sestaviti konsolidirano letno poročilo iz sedmega odstavka 56. člena ZGD-1 v skladu z mednarodnimi standardi računovodskega poročanja.

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 118/05, 10/06, 58/06, 112/06, 3/07, 12/08, 119/08, 1/10.

- določa zgolj računovodenje zasebnega partnerja, torej gospodarskih družb, ne pa tudi računovodenja javnih partnerjev.

Ne glede na to je treba opozoriti, da je, kadar zasebni partner preneha z izkazovanjem infrastrukture za izvajanje GJS v svojih poslovnih knjigah, smiselno zagotoviti, da bo zgrajeno infrastrukturo izkazoval javni partner. To pa je mogoče predvsem tedaj, če javni partner evidentira poslovne dogodke na podlagi računovodskega načela nastanka poslovnega dogodka in pri računovodenju javnega partnerja uredi zrcalno evidentiranje poslovnih dogodkov, saj drugače infrastruktura za izvajanje GJS ni izkazana v nobenih poslovnih knjigah. Tako rešitev predvideva tudi predlog Mednarodnega računovodskega standarda za javni sektor<sup>27</sup>.

Čeprav Eurostat načrtuje spremembo pravil glede obravnave dolgov tudi zaradi uskladitve z računovodskimi rešitvami, pa so že sprejeta dodatna pojasnila glede upoštevanja izvedbe ukrepov držav za pomoč koncesionarjem, na katere se sklicuje tudi izhodna strategija. Pri tem velja posebej opozoriti na problem izdaje poroštva za najetje posojil za gradnjo infrastrukture za izvajanje GJS, saj naj bi Eurostat kot dolg države po metodologiji ESA 95 obravnaval tudi dolg koncesionarjev, pri katerih je država izdala poroštva za več kot 50 odstotkov vrednosti investicije v infrastrukturo, ne glede na formalno lastništvo avtocest ali najetje dolgov<sup>28</sup>.

Vlada RS kljub neposredni uveljavitvi Uredbe 254/2009 s 1. 1. 2010 in kljub obveznosti, ki izhaja iz devetega odstavka 54. člena ZGD-1, da morajo biti SRS v zasnovi v skladu z MSRP, ni načrtovala aktivnosti za uskladitev SRS z MSRP in je s tem dopustila neenakost pogojev poslovanja posameznih družb pri izvajanju poslov JZP, ki izhaja zgolj iz obsega dejavnosti.

Vlada RS tudi še ni uredila načina (zrcalnega) računovodenja tudi pri javnih partnerjih<sup>29</sup> in tega tudi ni predvidela v izhodni strategiji ob urejanju razmerij pri avtocestah oziroma vsej infrastrukturi za izvajanje GJS, zato obstaja tveganje neskladnega izkazovanja infrastrukture za izvajanje GJS v knjigah javnega in tudi zasebnega partnerja, oziroma tveganje, da nihče v knjigah ne izkazuje infrastrukture za izvajanje GJS in tudi nihče od partnerjev ne izvaja popisa in ne vodi ustreznih evidenc.

#### *Pojasnilo Vlade RS*

*Ministrstvo za finance je v skladu z določbami ZGD-1 preučilo možnost implementacije Uredbe 254/2009 v dopolnjen SRS 35.2. Pri tehtanju odločitve je Ministrstvo za finance upoštevalo pravila Eurostat, ki temeljijo na presoji tveganj in koristi in pravila OPMSRP 12, ki temelji na presoji kontrole nad sredstvi. Ker MSRP ter z njimi povezana pojasnila veljajo le za zasebni sektor in ne za javni sektor, je Ministrstvo za finance ocenilo, da bi bila podaja njihovega soglasja k uveljavitvi SRS 35.2 v tem trenutku prezgodnja. Dodaten argument k taki odločitvi je tudi dejstvo, da javna razprava o potrditvi IPSAS 43, ki bi tovrstno računovodenje urejal za javni sektor, še vedno poteka.*

#### *Ukrep Vlade RS*

*Med izvajanjem revizije je Vlada RS v zakonodajni postopek posredovala Zakon o družbi za avtoceste v*

<sup>27</sup> IPSAS standard: Service concessions arrangements.

Vir: <http://www.ifac.org/PublicSector/ProjectHistory.php?ProjID=0064>; dne 27. 1. 2011

<sup>28</sup> Točki 3.2. in 3.3. gradiva EPEC.

<sup>29</sup> Ker Republika Slovenija ne uporablja IPSAS standardov, mora način računovodskega izkazovanja urediti sama. Pri tem pa bi morala najprej preiti na sistem računovodenja po načelu nastanka poslovnega dogodka.

*Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: ZDARS-1), ki je bil tudi sprejet in je začel veljati s 4. 12. 2010<sup>30</sup>. S tem zakonom se spreminja obseg nalog, ki jih DARS, d. d. izvaja v svojem imenu in za svoj račun. DARS, d. d. je upravičena do celotnih prihodkov iz cestnine, nase pa je prevzela financiranje gradnje in obnove avtocest ter hitrih cest. ZDARS-1 spreminja tudi stvarnopravni status avtocest, saj določa, da Republika Slovenija ob sklenitvi koncesijske pogodbe z DARS, d. d. ustanovi v korist te stavbno pravico na zemljiščih, na katerih bo DARS, d. d. izvajala gradnjo, za obdobje trajanja koncesijske pogodbe (najdlje za obdobje 50 let). DARS, d. d. tako neposredno na podlagi zakona pridobi stavbno pravico na zemljiščih, na katerih so avtoceste, in s tem lastninsko pravico na avtocestah kot infrastrukturnih objektih.*

Ocenjujemo, da Vlada RS z izvajanjem izhodne strategije, ki se odraža v navedenih spremembah ZDARS-1, ni ustrezno uredila razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS. S tem, ko avtoceste preidejo v last koncesionarja (DARS, d. d.) na podlagi stavbne pravice, se spreminja lastnina na premoženju, potrebnem za izvajanje GJS in s tem status grajenega javnega dobra. V skladu s prvim odstavkom 3. člena ZJC oziroma prvim in drugim odstavkom 39. člena Zakona o cestah<sup>31</sup> (v nadaljevanju: ZCes-1) so namreč javne ceste javno dobro v državni lasti (državne ceste) in občinski lasti (občinske ceste). S tako ureditvijo Republika Slovenija ne zagotavlja dodatnih sredstev za financiranje gradnje avtocest, temveč se zgolj odpoveduje koncesijski dajatvi v korist DARS, d. d., s katero naj bi se poplačevali najeti dolgovi za gradnjo avtocest. Pri tem pa Republika Slovenija ohranja vsa tveganja, kadar DARS, d. d. ne bo mogla obveznosti iz posojil poplačati iz odobrenih cestnin, saj ohranja dodeljena poročta države za najeta posojila DARS, d. d. Taka ureditev je v nasprotju z namenom podelitve koncesij gradnje pri izvajanju GJS, saj gre pri koncesijah gradenj za instrument, s katerim država v svojo last pridobiva novozgrajene infrastrukturne objekte, ne pa za odtujitev lastništva že zgrajenih infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij. Taka ureditev je tudi izrazito kratkoročne narave, saj je na dan 31. 12. 2010 vrednost poroštev države, izdanih DARS, d. d., presegala 50 odstotkov vrednosti zgrajenih avtocest<sup>32</sup>, poleg tega pa je Republika Slovenija zagotovila tudi vrednost kapitala DARS<sup>33</sup>. Strategija in ukrep Vlade RS ohranjata tveganje, da se dolgovi za gradnjo avtocest vključijo v javni dolg. Pri tem opozarjamo, da je bila Vlada RS pri sprejemanju teh ukrepov seznanjena z načrtovanimi spremembami pravil Eurostata, povezanimi z obravnavo razmerja med zasebnim in javnim dolgom, zato je njena odločitev še toliko bolj neprimerna.

#### *Pojasnilo Vlade RS*

*Po zakonu, veljavnem do 4. 12. 2010 (ZDARS), je bilo sicer razmerje med Republiko Slovenijo in DARS, d. d. v bistvenem delu opredeljeno kot koncesijsko, vendar zlasti financiranje posameznih aktivnosti ni bilo izvedeno določno in pregledno, kar je vplivalo na učinkovitost sistema kot celote. Takšen primer predstavlja ločena ureditev rednega in investicijskega vzdrževanja (obnavljanje). Ker je bilo to breme investicij Republike Slovenije, redno vzdrževanje pa je financiral koncesionar v svojem imenu in za svoj račun, DARS, d. d. ni bila stimulirana za učinkovito in redno vzdrževanje avtocest. Podobno je bilo tudi pri ne dovolj pregledni ureditvi tipičnih agentskih storitev, ki so se izvajale v imenu*

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 97/10.

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 109/10, začetek veljavnosti: 1. 4. 2011, začetek uporabe: 1. 7. 2011.

<sup>32</sup> Vrednost izdanih poroštev DARS, d. d. je na dan 31. 12. 2010 znašala 2.998.506 tisoč evrov (vir: Ministrstvo za finance – stanje dolga – dano poročstvo RS na dan 31. 12. 2010), vsa opredmetena osnovna sredstva DARS, d. d. na dan 31. 12. 2010 pa znašajo 5.454.868 tisoč evrov.

<sup>33</sup> Stvarni vložek Republike Slovenije v družbo DARS, d. d. znaša 2.319.653 tisoč evrov in predstavlja razliko med terjatvami Republike Slovenije do DARS, d. d. iz sredstev v upravljanju na dan 1. 1. 2010 v znesku 2.752.366.097,22 evra in knjigovodsko vrednostjo zemljišč v lasti Republike Slovenije na dan 1. 1. 2010, na katerih so avtoceste kot objekt, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1, v vrednosti 432.712.548,13 evra.



Republike Slovenije (na primer pridobivanje zemljišč), in dejavnosti, ki jih je DARS, d. d. izvajala v svojem imenu (gradnja in obnova). Z ZDARS-1 se bistveno spreminja koncept financiranja avtocest. Vse storitve, ki jih DARS, d. d. opravlja v imenu in za račun Republike Slovenije (naloge prostorskega načrtovanje in umeščanja v prostor ter pridobivanja zemljišč), se v celoti financirajo iz sredstev državnega proračuna (4. in 10. člen ZDARS-1). Vse ostale aktivnosti, ki predstavljajo gradnjo avtocestnega odseka, od projektiranja do gradnje in predaje objekta v promet, ter v obdobju uporabe tega objekta (upravljanje in vzdrževanje) so obveznost financiranja koncesionarja. Vse finančne obveznosti so natančno in pregledno ločene in urejene (5., 11. in 13. člen ZDARS-1). Zaradi spremenjenega načina financiranja je ustanovitev stavbne pravice v korist DARS, d. d. vezana na podeljeno koncesijo in s tem povezano breme financiranja.

Z novo ureditvijo stvarnopravnih razmerij v ZDARS-1 se varuje interese Republike Slovenije kot lastnika zemljišč, po katerih poteka infrastruktura za izvajanje GJS, saj po prenehanju stavbne pravice Republika Slovenija pridobi lastninsko pravico na infrastrukturi (ki je ustrezno vzdrževana in urejena), ne da bi imetniku stavbne pravice za to plačala nadomestilo v skladu z določbami Stvarnopravnega zakonika<sup>34</sup> (v nadaljevanju: SPZ). Poleg tega je njeno trajanje omejeno na največ 50 let.

Iz poročila Eurostat o zaključkih razprave<sup>35</sup>, ki je potekala 23. 5. in 24. 5. 2011 v Ljubljani, izhaja, da je bil predmet pregleda tudi DARS, d. d., vendar Eurostat glede na predložene podatke o razmerjih med Republiko Slovenijo in DARS, d. d. po ZDARS-1 ne ocenjuje za spornega.

Iz točke 4.1.2. osnutka agende pregleda in seznama zahtevane dokumentacije sicer res izhaja, da je bila v pregled vključena tudi DARS, d. d., vendar pa računsko sodišče opozarja, da komisija Eurostata v svojem poročilu o glavnih ugotovitvah in zahtevanih aktivnostih problematike DARS, d. d. ni navajala, saj iz vsebine tega dokumenta izhaja le pojasnilo aktivnosti, ki jih je izvajala komisija, in zahtevane dodatne aktivnosti od Republike Slovenije za predložitev dodatnih pojasnil in dokazil. Ocenjujemo, da predloženi dokument še ne predstavlja dokončne odločitve Eurostata glede (ne)ustreznosti evidentiranja dolgov DARS, d. d. v okviru javnega dolga. Tveganje vključitve dolgov DARS, d. d. v obseg javnega dolga obstaja že zato, ker je komisija Eurostata glede javnega podjetja Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Sevnica zahtevala od Republike Slovenije, da do konca junija 2011 preveri, ali so izpolnjeni pogoji "pravila 50 odstotkov" in o tem poroča Eurostatu. Glede na to, da je morala Republika Slovenija v zvezi z DARS, d. d. posredovati računovodske izkaze DARS, d. d., lahko Eurostat sam presodi, ali so izpolnjene predpostavke "pravila 50 odstotkov". Računsko sodišče torej na podlagi podatkov o izdanih poročilih in vrednosti izgrajenih avtocest ugotavlja, da izdana poročila Republike Slovenije družbi DARS, d. d. presegajo 50 odstotkov vrednosti investicij v avtoceste. Tako bi moral biti v skladu z Eurostatovim "pravilom 50 odstotkov", dolg DARS, d. d. vključen v javni dolg.

Vlada RS je sprejela izhodno strategijo, ki je glede ureditve razmerij, povezanih z avtocestami, nekonsistentna. Uvaja namreč ukrepe, ki ne prispevajo k zmanjševanju tveganj glede izkazovanja dolgov za gradnjo avtocest v okviru javnega dolga in tudi ne k zmanjševanju tveganj za njegovo poplačevanje iz javnih sredstev. Spremembe, ki jih uvaja z novo zakonodajo, povečujejo nepreglednost razmerij pri zagotavljanju virov za gradnjo avtocest in ne rešujejo razmejevanja med javnim in zasebnim dolgom pri izgradnji in upravljanju avtocestne infrastrukture v skladu z načrtovanimi spremembami pravil Eurostata. Republika Slovenija tudi po izvedenih ukrepih ohranja tveganja glede odplačila posojil.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 87/02.

<sup>35</sup> Main Conclusions and Action Points: EDP dialogue visit to Slovenia, 23–24 May 2011, z datumom 15. 6. 2011.

### **Priporočilo**

Vlada RS naj preuči možnosti, kako v ustreznih pravnih podlagah, ki veljajo za javni sektor, urediti računovodenje javnih partnerjev na način, ki bo zrcalna slika računovodenja zasebnega partnerja, kot ga ureja OPMSRP 12. Vlada RS naj predlaga Ministrstvu za finance, da izda soglasje k pripravljenim spremembam standarda SRS 35.2, s katerim bi se določila obvezna uporaba OPMSRP 12 pri vseh izvajalcih GJS<sup>36</sup> in na katerega je že podalo soglasje Ministrstvo za gospodarstvo.

#### **2.1.1.2 Poenostavitev upravljanja z infrastrukturo gospodarskih javnih služb**

Izhodna strategija v deseti točki poglavja 5. Institucionalne prilagoditve: 5.1. Prilagoditve na področju upravljanja javnih institucij in javne uprave določa:

*"V skladu s priporočili OECD o poenostavitvi pravno-organizacijskih oblik, ki jih uporablja javni sektor, da naj tam, kjer je mogoče, uporablja pravno-organizacijske oblike zasebnega sektorja, bo potrebno organiziranost javnih podjetij, ustanovljenih po Zakonu o gospodarskih javnih službah<sup>37</sup> (v nadaljevanju: ZGJS), in upravljanje javne infrastrukture, namenjene njihovi dejavnosti postopoma uskladiti z organiziranostjo podjetij po Zakonu o gospodarskih družbah. Občinam se mora omogočiti, da komunalno infrastrukturo kot kapitalski vložek prenesejo na sedanja javna podjetja v njihovi lasti in s tem poenostavijo sistem vzdrževanja in investicij v infrastrukturo. Prenos infrastrukture v kapital javnih podjetij bo omogočil njihovo prestrukturiranje v gospodarske družbe ter združevanje in s tem večjo tehnično in stroškovno učinkovitost delovanja in investiranja, kakor tudi konkurenčnost cen komunalnih storitev. Zagotovil pa bo tudi do 50 milijonov evrov letnih sredstev za lastno udeležbo iz amortizacije obračunane na infrastrukturi, kar lahko omogoči pospešeno mobilizacijo do 500 milijonov evrov letno brez udeležbe državnega ali občinskih proračunov."*

Vlada RS ni pripravila primerjalne analize o možnih načinih prilagoditve javnih institucij na področju izvajanja GJS, na podlagi katere bi ocenila prednosti, slabosti, nevarnosti in priložnosti posameznih rešitev. Ocenjujemo, da bi bila takšna analiza verodostojna podlaga za določitev ustrezne strategije. Posledica tega je, da je v strategiji določila aktivnosti in cilje, ki niso argumentirani – dvomiti je mogoče tudi o njihovi uresničitvi –, ter ne predstavljajo ustreznih usmeritev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS.

Izhodna strategija v delu, ki se nanaša na "poenostavitev upravljanja z infrastrukturo gospodarskih javnih služb", ne temelji na celoviti analizi dejanskega stanja in tudi ne na izvedeni analizi različnih možnosti za pravno ureditev razmerij med lastnikom infrastrukture in izvajalcem GJS. Ocenjujemo, da je ukrep, naveden v deseti točki petega poglavja izhodne strategije, ki predvideva prenos lastništva infrastrukture za izvajanje GJS na izvajalce teh dejavnosti, neustrezen, saj ne upošteva tveganj takšnega prenosa, predvsem pa izhaja iz napačnih argumentov.

Računsko sodišče opozarja na tveganja in vprašljivost v izhodni strategiji navedenih argumentov.

<sup>36</sup> Računsko sodišče je v postopku priprave sprememb in dopolnitev SRS v oktobru 2009 (dopis št. 2104-2/2009-1 z dne 19. 10. 2009) podalo Slovenskemu inštitutu za revizijo pobudo za spremembo SRS 35, s katero bi uveljavilo uporabo OPMSRP 12 tudi v tistih primerih JZP, ko zasebni partnerji pri računovodenju uporabljajo SRS. Slovenski inštitut za revizijo je pripravil spremembo SRS 35.2, ki pa je Ministrstvo za finance ni potrdilo.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 32/99.

- Priporočila OECD o poenostavitvi pravno-organizacijskih oblik, ki jih uporablja javni sektor, lahko vplivajo zgolj na odpravo posebne in nedorečene statusne oblike javnega podjetja, ne pa na vprašanje lastništva infrastrukture, saj že sedaj javna podjetja poslujejo v oblikah, ki veljajo za zasebni sektor, torej v pravno-organizacijski obliki delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo. Prenos infrastrukture v kapital javnih podjetij nima nobenega vpliva na prestrukturiranje v gospodarske družbe in seveda tudi ne omogoča takega prestrukturiranja.
- Prenos infrastrukture v last izvajalcem GJS ne bo imel vpliva na združevanje teh družb, saj bodo te družbe postale dejanski monopolisti pri izvajanju GJS in razen njih nihče ne bo mogel izvajati GJS. Javna podjetja bodo izgubila motiv za doseganje večje tehnične in stroškovne učinkovitosti, še posebej, če bi temu sledila morebitna privatizacija teh podjetij, saj bi s tem ustvarili zasebne monopole. Menimo, da je za doseganje združevanja izvajalcev GJS edina pot ustrezna uskladitev pristojnosti izvajanja posameznih GJS z nalogami v okviru teh nalog – saj te že danes presegajo občinske pristojnosti (vsaj pri odlaganju in predelavi odpadkov<sup>38</sup>, oskrbi s pitno vodo, odvajanju in čiščenju odpadnih voda) –, ter prenos pristojnosti za izvajanje teh GJS na državno raven. Ohranitev pristojnosti za zagotavljanje teh GJS na občinski ravni pomeni 210 postopkov podelitve koncesij za vsako GJS, kar prav gotovo destimulira združevanje izvajalcev GJS. Prenos pristojnosti za zagotavljanje regionalnih GJS na državno raven bi zelo zmanjšal število podeljenih koncesij in število izvajalcev GJS, kar bi dejansko prispevalo k združevanju sedanjih izvajalcev GJS. Združevanje pa bo precej lažje, če izvajalci GJS ne bodo lastniki infrastrukture, temveč le primerljivih sredstev za izvajanje dejavnosti GJS, torej le sredstev za vzdrževanje infrastrukture.
- Prenos infrastrukture prav tako ne bo zagotavljal konkurenčnosti cen komunalnih storitev. Ta cilj lahko država doseže zgolj z jasno opredelitvijo normativov za izvajanje GJS, ki jih bo uporabila kot podlago za presojanje pri odobritvi cen GJS. S prenosom pristojnosti za potrjevanje cen GJS varstva okolja na občinsko raven v letu 2009 je bil sprejet ukrep, ki že zaradi strukture zaposlenih na občinah dopušča in s tem povečuje tveganje za nestrokovno odločanje o cenah GJS. Prenos infrastrukture v last izvajalcem GJS pa bi le še povečal njihovo pogajalsko moč, kar bi imelo prav nasprotni vpliv od predvidenega, torej na neupravičeno povečanje cen storitev GJS, ne pa na njihovo konkurenčnost.
- Ocena, da bo prenos infrastrukture zagotovil do 50 milijonov evrov sredstev na leto za lastno udeležbo iz amortizacije infrastrukture, kar bi predvidoma lahko mobiliziralo do 500 milijonov evrov drugih virov sredstev za gradnjo infrastrukture, ni utemeljena. Pri tej oceni ni upoštevano, da se bodo s prenosom sredstev amortizacije zmanjšali prihodki občinskih proračunov za 50 milijonov evrov, zato učinka na črpanje evropskih sredstev zgolj zaradi tega prenosa ne bo. Sam prenos lastništva infrastrukture na izvajalca GJS ne zagotavlja dodatnih sredstev za investicije v infrastrukturo, omogoča pa nepregledno porabo sredstev amortizacije, saj se amortizacijska sredstva podjetja lahko porabljajo za kateri koli namen in niso neposredno vezana na porabo za obnovitvene investicije. Strategija tudi ne obravnava problema ločevanja nadomestitvenih in razširitvenih investicij v infrastrukturo in tudi ne problematike zagotavljanja virov za financiranje razširitvenih investicij.

#### *Pojasnilo Vlade RS*

*Ukrep v slovenski izhodni strategiji je pripravljala Služba Vlade RS za podnebne spremembe in je opisan na kratko v povezavi z ukrepom določitve potrebnih pogojev za učinkovito opravljanje gospodarskih javnih storitev/slужb in tako ni izvršljiv brez ustreznih sprememb ZGJS, Zakona o javno-zasebnem partnerstvu<sup>39</sup> (v nadaljevanju: ZJZP) in morebitnih*

<sup>38</sup> Podrobneje tudi v revizijskem poročilu "Ravnanje z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki", št. 1209-4/2008-34 z dne 13. 8. 2009.

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 127/06.

*sprememb drugih povezanih zakonov. Ukrep, naveden v izhodni strategiji, se nanaša le na javna podjetja v popolni lasti občin oziroma države. Vlada RS se v ukrepih slovenske izhodne strategije ukvarja s "korporatizacijo" teh podjetij znotraj javne lastnine in ne predpostavlja njihove privatizacije v prihodnosti. Pri koncesionarjih in morebitni privatizaciji je po mnenju Vlade RS treba zagotoviti obvladovanje tveganj, na katere je opozorilo računsko sodišče. Vlada RS bo ustanovila delovno skupino za pripravo strokovnih podlag za spremembe ZGJS, v povezavi s katerimi naj bi se uredilo tako vprašanje statusnih oblik izvajalcev GJS kot pravic, povezanih z infrastrukturo. Vlada RS bo potem, ko bo dokončno dorečen celoten koncept pravne ureditve infrastrukture za izvajanje javne službe, v skladu s tem revidirala tudi tisti del izhodne strategije, ki se nanaša na tovrstna vprašanja.*

Vprašanja, ki vplivajo na ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS, je Vlada RS obravnavala v okviru izhodne strategije, vendar pri tem ni izhajala iz celovite analize dejanskega stanja ter izvedene primerjalne analize posameznih možnosti za pravno ureditev razmerij med lastnikom infrastrukture in izvajalcem GJS. Izhodna strategija je v delu, ki obravnava vprašanje poenostavitve upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo, nedosledno zapisana in ne upošteva tveganj, ki izhajajo iz zapisanih argumentov, ter zato ne predstavlja ustrezne podlage za sistemsko ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS. Predlagana rešitev, prenos infrastrukture za izvajanje GJS v last izvajalcem GJS, je neprimerna in nepotrebna ter v neskladju s cilji odprtega in konkurenčnega notranjega trga ter cilji razvijajočih se, visoko kakovostnih, razpoložljivih in cenovno dostopnih storitev splošnega javnega pomena.

## 2.2 Pravna ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS

Pri ureditvi razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS smo preučevali, ali je Vlada RS vzpostavila pravni red, ki jasno, pregledno in sistemsko ureja ta razmerja. Ocenjevali smo, ali:

- so v slovenskem pravnem redu stvarne pravice ustrezno opredeljene, predvsem ali obstaja pravica, ki zagotavlja lastništvo na infrastrukturi za izvajanje GJS;
- je zagotovljena javna evidenca o lastništvu infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij;
- sta jasno opredeljena in razmejena pojma javno dobro in infrastruktura za izvajanje GJS;
- so urejena razmerja med lastnikom infrastrukture za izvajanje GJS in izvajalcem GJS;
- je opredeljeno nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS ter
- so opredeljeni roki za plačilo nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v proračun in namenskost porabe teh sredstev.

Za pridobitev odgovorov na navedena vprašanja smo preučevali temeljne in področne predpise, ki urejajo zagotavljanje GJS ter upravljanje z infrastrukturo za izvajanje GJS. Pregledali in preučili smo stališča predstavnikov Vlade RS in ministrstev do navedenih vprašanj ter z njimi opravili razgovore.

### 2.2.1 Stvarne pravice na infrastrukturi za izvajanje GJS

Preučevali smo, ali so v slovenskem pravnem redu opredeljene take stvarne pravice, ki zagotavljajo lastništvo na infrastrukturnih objektih, napravah in omrežjih za izvajanje GJS, in kaj dejansko zagotavlja služnostna pravica kot najpogosteje uporabljena stvarna pravica, povezana z infrastrukturo za izvajanje GJS.

### 2.2.1.1 Lastninska pravica

Stvarne pravice določa SPZ in so naslednje: lastninska pravica, zastavna pravica, zemljiški dolg, služnosti, pravica stvarnega bremena in stavbna pravica<sup>40</sup>.

Lastninska pravica je pravica imeti stvar v posesti, jo uporabljati in uživati na najboljše možni način ter z njo razpolagati. Omejitve uporabe, uživanja in razpolaganja lahko določi samo zakon. Pridobi se na podlagi pravnega posla, dedovanja, zakona ali odločbe državnega organa<sup>41</sup>, prav tako jo je mogoče pridobiti s priposestvom, razen na javnem dobru in stvari izven pravnega prometa<sup>42</sup>. Za pridobitev lastninske pravice na nepremičnini s pravnim poslom se zahteva vpis v zemljiško knjigo, ki se opravi na podlagi listine, ki vsebuje zemljiškoknjižno dovolilo<sup>43</sup>.

Po splošnih pravilih stvarnega prava je vse, kar je po namenu trajno spojeno ali je trajno na nepremičnini, nad ali pod njo, sestavina<sup>44</sup> nepremičnine in deli njeno pravno in dejansko usodo, razen če zakon določa drugače<sup>45</sup>. Gre za načelo povezanosti zemljišča in objekta (načelo *superficies solo cedit*), po katerem je lastnik stvari tisti, ki je lastnik zemljišča. Po tem načelu naj bi bil lastnik nepremičnine, preko katere poteka infrastruktura za izvajanje GJS (na primer omrežje), tudi imetnik lastninske pravice na tej infrastrukturi. Glede na to, da infrastruktura služi opravljanju GJS, s katerimi se zagotavljajo materialne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvajanje v javnem interesu zagotavlja država ali občina zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu<sup>46</sup>, je glede ureditve razmerij med lastnikom zemljišča in lastnikom infrastrukture za izvajanje GJS treba uporabiti izjeme od načela *superficies solo cedit*, ki jih določa SPZ, zlasti stavbno pravico.

Stavbna pravica je omejena stvarna pravica na tuji nepremičnini, ki daje njenemu imetniku pravico imeti v lasti zgrajeno zgradbo (tudi omrežje, napravo) nad ali pod tujo nepremičnino<sup>47</sup>. Je izjema od načela povezanosti zemljišča in objekta, saj omogoča različen pravni režim zemljišča in objekta in tako zagotavlja državi ali občini lastninsko pravico na infrastrukturi za izvajanje GJS. Trajanje stavbne pravice je časovno omejeno na devetindvetdeset let<sup>48</sup> in po prenehanju stavbne pravice ponovno v celoti zaživi načelo povezanosti zemljišča in objekta. Ker je doba uporabe infrastrukture načeloma zaradi neprestanih obnov neomejena, omejena stvarna pravica ni primerna za uveljavljanje lastništva infrastrukture za izvajanje GJS, predvsem zato, ker bi se po izteku omejenega časovnega obdobja ponovno pojavilo tveganje glede dodatnih izplačil odškodnin za podaljšanje stavbne pravice.

<sup>40</sup> 2. člen SPZ.

<sup>41</sup> Lastninska pravica se pridobi s pravnomočno sodno odločbo ali dokončno odločbo upravnega organa, razen če zakon določa drugače (42. člen SPZ).

<sup>42</sup> 37. do 44. člen SPZ.

<sup>43</sup> 49. člen SPZ.

<sup>44</sup> Sestavina je vse, kar se v skladu s splošnim prepričanjem šteje za del druge stvari in ne more biti samostojen predmet stvarnih pravic, dokler se ne loči od glavne stvari (16. člen SPZ).

<sup>45</sup> 8. člen SPZ.

<sup>46</sup> Drugi odstavek 1. člena ZGJS.

<sup>47</sup> 256. člen SPZ.

<sup>48</sup> Omejitev je kogentne narave, razlog zanjo pa je v vsebini stavbne pravice, saj ta pomeni celovit in obsežen poseg v lastninsko pravico lastnika zemljišča in bi se s trajno omejitvijo lahko v celoti izgubila njegova lastninska upravičenja.

V slovenskem pravnem redu, kljub obstoju lastninske in stavbne pravice, ki vsaka na svoj način omogočata lastništvo na infrastrukturi za izvajanje GJS, ne obstaja takšna stvarna pravica, ki bi državi ali občini ustrezno zagotovila trajno lastništvo na objektih, napravah in omrežjih infrastrukture za izvajanje GJS. Gre za primere, ko država oziroma občina ni lastnica zemljišča, na, nad ali pod katerim se nahaja infrastruktura za izvajanje GJS. V takih primerih obstaja tudi veliko tveganje za izplačilo dodatne odškodnine.

---

### **Priporočilo**

Vlada RS naj preuči ustreznost obstoječih pravic in možnosti za uvedbo nove stvarne pravice v pravni red, ki bi zagotavljala vpis lastništva na infrastrukturi za izvajanje GJS, kar bi prispevalo k ureditvi pravne varnosti lastnikov te infrastrukture ter zmanjšanju tveganj za izplačila dodatnih odškodev. Pri tem naj ustrezno uredi tudi prehodno obdobje, v katerem naj s predpisi uredi status obstoječe infrastrukture in njen vpis v javno knjigo v korist države/občine po uradni dolžnosti.

---

#### **2.2.1.2 Služnost**

Služnost je pravica uporabljati tujo stvar ali izkoriščati pravico oziroma zahtevati od lastnika stvari, da opušča določena dejanja, ki bi jih sicer imel pravico izvrševati na svoji stvari (služeča stvar)<sup>49</sup>. S pridobitvijo služnosti služnostni upravičenec nikoli ne postane lastnik objekta oziroma naprave, ki stoji na služneči nepremičnini, kar pomeni, da ne gre za odstopanje od načela povezanosti zemljišča in objekta.

Lastninska pravica na nepremičnini se lahko omeji s služnostjo v javno korist, če je to nujno za postavitev omrežij in objektov gospodarske javne infrastrukture in njihovo nemoteno delovanje. Postopkovna vprašanja so urejena v 110. členu<sup>50</sup> Zakona o urejanju prostora<sup>51</sup> (v nadaljevanju: ZUreP-1), ustanovitev take služnosti pa predvidevajo tudi posebni zakoni, ki urejajo posamezno vrsto gospodarske javne infrastrukture. Ustanovitev služnosti lahko predlaga država, občina oziroma izvajalec GJS, o zahtevi pa odloči upravni organ z odločbo<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> 210. člen SPZ.

<sup>50</sup> Razen določbe 1. stavka osmega odstavka 110. člena ZUreP-1, ki se preneha uporabljati z dnem začetka uporabe določb iz drugega odstavka 72. člena Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (v nadaljevanju: ZUPUDPP), Uradni list RS, št. 80/10, oziroma se uporablja le za dokončanje postopkov po 67. členu navedenega ZUPUDPP.

<sup>51</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 8/03-popr.

<sup>52</sup> Šesti odstavek 110. člena ZUreP-1.

Ločimo osebne<sup>53</sup> in stvarne služnosti<sup>54</sup>. Služnost v javno korist ima naravo stvarne služnosti, vendar se od pravih stvarnih služnosti razlikuje<sup>55</sup> po tem, da ni ustanovljena v korist določene nepremičnine, ampak zaradi doseganja neke javne koristi. Služnost v javno korist se personificira v osebi, ki opravlja dejavnost, katere sestavni del je javna korist<sup>56</sup>. Služnost v javno korist se zato ustanavlja v korist določene osebe, to je nosilca določene infrastrukturne dejavnosti<sup>57</sup>.

V pravnem redu ni predpisana obveznost ustanovitve služnosti v korist države, kadar gre za izvajanje državne GJS, oziroma v korist občine, če gre za izvajanje občinske GJS. Služnosti se vpisujejo v korist izvajalcev GJS, zato je pri zamenjavi izvajalca treba popraviti vpise imetnikov služnostne pravice v zemljiški knjigi v korist novega izvajalca GJS.

Ob takšni ureditvi je tveganje, da novi izvajalec GJS ne bo mogel zagotoviti nemotenega delovanja omrežij in objektov in s tem izvajanja GJS večje, kot če bi ureditev zagotavljala postopke obveznega vpisa služnosti v korist države ali občine, ki je v skladu z ZGJS dolžna zagotavljati GJS zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Obenem pa bi postopek obveznega vpisa služnosti v korist države ali občine zmanjšal tveganje za plačevanje odškodnin prejšnjemu imetniku služnostne pravice oziroma lastniku služeče nepremičnine za ustanovitev nove služnosti ter stroškov ustanovitve nove služnosti v zemljiški knjigi.

### 2.2.1.3 Ureditev stvarnih pravic na infrastrukturi za izvajanje GJS v področnih predpisih

V nadaljevanju je prikazano stanje lastništva infrastrukture za izvajanje GJS, kot so ga urejali področni predpisi ob uvedbi revizije.

<sup>53</sup> Osebne služnosti so po svoji vsebini stvarne služnosti, ki se ustanovijo v korist določene osebe. Osebna služnost (užitek, raba, služnost stanovanja) je pravica imetnika, da uporablja tujo stvar ali izkorišča pravico in traja najdlje do imetnikove smrti oziroma trideset let, če je služnost ustanovljena v korist pravne osebe (227. do 228. člen SPZ).

<sup>54</sup> Stvarna služnost je v skladu z 213. členom SPZ pravica lastnika nepremičnine (gospodujoča stvar), izvrševati za njene potrebe določena dejanja na tuji nepremičnini (pozitivna služnost) ali zahtevati od lastnika služeče stvari, da opušča določena dejanja, ki bi jih sicer imel pravico izvrševati na svoji nepremičnini (negativna služnost).

<sup>55</sup> Neprava stvarna služnost je služnost, ki je po svoji vsebini stvarna služnost in se lahko ustanovi tudi v korist določene osebe. V takih primerih se glede nastanka in prenehanja uporabljajo določila tega zakona, ki urejajo osebne služnosti (226. člen SPZ). Pri nepravi stvarni služnosti imamo "služečo" nepremičnino na eni strani in individualno določeno osebo kot služnostnega upravičenca, na drugi strani.

<sup>56</sup> Če je osebna služnost ustanovljena v korist pravne osebe, čas njenega trajanja ne sme biti daljši od trideset let (227. člen SPZ).

<sup>57</sup> Povzeto po: Vrenčur, R.: Služnosti in druge pravice pri izvajanju gospodarskih javnih služb. Dnevi okoljskega prava. Nebra, november 2008.

Tabela 2: Ureditev lastništva infrastrukture za izvajanje GJS v predpisih

Vrsta omrežja/objekta	Lastništvo infrastrukture	Predpis
Prometna infrastruktura		
Cestna infrastruktura	Javne ceste so javno dobro v državni lasti (državne ceste) ali občinski lasti (občinske ceste) in so izven pravnega prometa.	2. člen ZJC; 3. člen ZJC.
Železniška infrastruktura	Javna železniška infrastruktura je grajeno javno dobro v lasti države in se uporablja na način in pod pogoji, ki jih določajo ta zakon in predpisi, izdani na njegovi podlagi.	9. člen ZZelP.
Energetska infrastruktura		
Elektroenergetska infrastruktura	Vlada RS lahko prenese v last ali upravljanje posamezne stvari iz infrastrukture, ki so v lasti države, izvajalcem energetske dejavnosti. Lastnik prenosnega omrežja električne energije je Elektro Slovenija, d. o. o., Ljubljana <sup>58</sup> (v nadaljevanju: ELES) kot sistemski operater prenosnega omrežja na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Lastniki elektroenergetske infrastrukture potrebne za izvajanje GJS SODO so elektro podjetja <sup>59</sup> , ki so infrastrukturo prejela v last, ko so imela status izvajalcev GJS <sup>60</sup> .	58. člen EZ.
Infrastruktura za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja		
Magistralna, primarna, sekundarna in terciarna vodovodna in kanalizacijska omrežja z objekti ter objekti za ravnanje z odpadki	Za načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena je pristojna občina. Občina mora zagotoviti izgradnjo komunalne opreme – večina infrastrukture na lokalni ravni je v lasti občin, izjema je Mestna občina Ljubljana. Objekti in naprave, potrebni za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja, so infrastruktura lokalnega pomena.	3. točka drugega odstavka 11. člena ZPNačrt <sup>61</sup> ; prvi odstavek 77. člena ZPNačrt. Drugi odstavek 149. člena ZVO-1.

Viri: ZJC, ZZelP, EZ, ZPNačrt, ZVO-1.

<sup>58</sup> ELES je pravna naslednica javnega podjetja Elektro Slovenija, p. o., Ljubljana, ki je bilo vpisano v sodni register pri Okrožnem sodišču v Ljubljani pod št. reg. vložka 1-09227-00 z dne 23. 11. 1990. Ustanovitelj in edini lastnik javnega podjetja je Republika Slovenija, ki izvršuje ustanoviteljske pravice prek Vlade RS. Vlada RS je na redni seji 4. 2. 2010 sprejela Akt o ustanovitvi javnega podjetja Elektro-Slovenija, d. o. o., ki je nadomestil Statut Elektro-Slovenija, d. o. o. z dne 19. 7. 2007.

<sup>59</sup> Elektro Celje, Elektro Gorenjska, Elektro Ljubljana, Elektro Maribor, Elektro Primorska.

<sup>60</sup> Podrobneje je težave, ki so nastale s tako ureditvijo, računsko sodišče že opisalo v revizijskem poročilu "Ureditev izvajanja gospodarske javne službe sistemskega operaterja distribucijskega omrežja", št. 1206-5/2008-29 z dne 24. 3. 2009.

<sup>61</sup> Zakon o prostorskem načrtovanju, Uradni list RS, št. 33/07, 108/09 (v nadaljevanju: ZPNačrt).



## Prometna infrastruktura

Zakonodaja je do leta 2010 določala, da je prometna infrastruktura v lasti države ali občine.

### *Ukrep Vlade RS*

*Med izvajanjem revizije je Vlada RS v zakonodajni postopek posredovala ZDARS-1, ki je bil tudi sprejet in je začel veljati s 4. 12. 2010. S tem zakonom se spreminja stvarnopravni status avtocest, saj 8. člen določa, da Republika Slovenija ob sklenitvi koncesijske pogodbe z DARS, d. d. ustanovi v korist te stavbno pravico na zemljiščih, na katerih bo DARS, d. d. izvajala gradnjo, za obdobje trajanja koncesijske pogodbe (najdlje za obdobje 50 let). DARS, d. d. tako neposredno na podlagi zakona pridobi stavbno pravico na zemljiščih, na katerih so avtoceste, in s tem lastninsko pravico na avtocestah kot infrastrukturnih objektih. Prav tako je med izvajanjem revizije pričel veljati in se uporabljati ZCes-1, ki v 3. členu določa, da so javne ceste javno dobro in so izven pravnega prometa. Na njih ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestovanjem ali drugih stvarnih pravic. Vendar predvideva izjemo za avtoceste in hitre ceste, ki so v upravljanju družbe DARS, d. d. in določa, da je na njih mogoče pridobiti stavbno pravico pod pogoji, ki jih določa zakon.*

Ocenjujemo, da so spremenjene podlage za lastništvo in upravljanje cestne infrastrukture, kot določata ZDARS-1 (prenos lastništva avtocest na koncesionarja (DARS, d. d.) na podlagi stavbne pravice) in ZCes-1 neustrezne, saj omogočajo uveljavljanje posebnosti, ki ne izhaja iz vsebine celovitega urejanja izvajanja GJS temveč iz drugih kratkoročnih razlogov<sup>62</sup>.

### *Pojasnilo Vlade RS*

*Razlogi za ureditev po ZDARS-1 so navedeni v okviru pojasnila k točki 2.1.1.1. tega poročila. Ureditev po ZCes-1 pa le izjemoma omogoča ustanovitev stavbne pravice na cestni infrastrukturi, pri čemer so takšne posebnosti izrecno izključene pri drugih državnih cestah, med drugim tudi pri občinskih cestah.*

## Energetska infrastruktura

Za lastništvo elektroenergetske infrastrukture je v pravnem redu določena izjema, saj drugi odstavek 58. člena EZ dopušča prenos v last posameznih stvari iz infrastrukture, ki so v lasti države, izvajalcem energetske dejavnosti. Republika Slovenija je to izjemo tudi izkoristila in vso energetska infrastrukturo prenesla v last izvajalcem energetske dejavnosti. Težave pa so nastale, ko so nekateri izvajalci zaradi mešanega lastništva izgubili status javnega podjetja in niso več niti izvajalci GJS, ker ni bilo zagotovljeno, da bi se infrastruktura vrnila v neposredno ali vsaj posredno last Republike Slovenije. Z delno privatizacijo podjetij so bili ustvarjeni pogoji za vračilo zbranih dajatev, s katerimi se je financirala izgradnja te infrastrukture – takšen je bil primer s sprejemom Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje<sup>63</sup>.

Sprejeta zakonodaja glede lastništva energetske infrastrukture vpliva tudi na ustreznost ureditve GJS SODO. S predpisi niso urejeni pogoji, na podlagi katerih bi bilo mogoče elektroenergetska infrastrukturo, potrebno za izvajanje GJS SODO, izločiti iz lastništva pravnih oseb zasebnega prava.

<sup>62</sup> Spreminjanje lastništva avtocest zgolj zaradi obravnave zadolževanja DARS, d. d. za izgradnjo avtocest izven dolga sektorja država po metodologiji ESA 95.

<sup>63</sup> Uradni list RS, št. 54/07-UPB4.

## Infrastruktura za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja

ZPNačrt v prvem odstavku 77. člena določa obveznost občine, da zagotovi gradnjo komunalne opreme in s tem posredno določa lastništvo infrastrukture za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja. Infrastrukturo lokalnega pomena opredeli drugi odstavek 149. člena ZVO-1, natančneje pa je opredeljena v osnutku pravilnika o katastru infrastrukture GJS varstva okolja<sup>64</sup>. Ta opredeljuje javno infrastrukturo lokalnega pomena javnega vodovoda<sup>65</sup>, javne kanalizacije<sup>66</sup> in javno infrastrukturo lokalnega pomena za ravnanje s komunalnimi odpadki<sup>67</sup>, ki se obvezno evidentira v katastru.

ZGJS je v prehodnih in končnih določbah v 76. členu določil, da z dnem uveljavitve tega zakona infrastrukturni objekti, naprave oziroma omrežja ter mobilna in druga sredstva postanejo lastnina republike, občine oziroma mesta Ljubljana. Na podlagi tega določila je bila infrastruktura, razen v izjemnih primerih, dejansko prenesena v last občin in na podlagi določb SRS 35 v upravljanje izvajalcem GJS. Izjemni primer v Mestni občini Ljubljana, kjer so občina, javna podjetja in kasneje Holding Ljubljana pri urejanju lastništva infrastrukture obšla uporabo 76. člena ZGJS, vpliva na izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja, na kar je računsko sodišče že večkrat opozorilo<sup>68</sup>.

Uveljavljen pravni red, ki sistemsko ureja lastništvo infrastrukture za izvajanje GJS ne omogoča enotne ureditve za vse obvezne GJS. Poleg tega določene ureditve in izjeme, ki jih vsebujejo predpisi, bistveno vplivajo na samo izvajanje obveznih GJS. V letu 2010 sprejete spremembe predpisov v delu, ki določajo lastništvo in upravljanje cestne infrastrukture, kot določata ZDARS-1 in ZCes-1, so po naši oceni, neustrezne. S predpisi niso urejeni pogoji, na podlagi katerih bi bilo mogoče elektroenergetsko infrastrukturo, potrebno za izvajanje GJS SODO, izločiti iz lastništva pravnih oseb zasebnega prava, kar

<sup>64</sup> Računsko sodišče je v revizijskem poročilu "Smotrnost vzpostavitve, vodenja in vzdrževanja zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture na Ministrstvu za okolje in prostor", št. 1209-7/2007-21 z dne 9. 6. 2008, ministrstvu naložilo, da na podlagi osmega odstavka 152. člena oziroma tretjega odstavka 167. člena ZUreP-1 sprejme pravilnik, ki bi podrobneje uredil vsebino katastra objektov in naprav za ravnanje z odpadki. V porevizijskem postopku je ministrstvo računskemu sodišču predložilo osnutek pravilnika o vodenju katastra gospodarske javne infrastrukture za ravnanje z odpadki in posredovanju podatkov v zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture, ki pa med izvajanjem te revizije, torej dve leti potem, še ni sprejet.

<sup>65</sup> Javna infrastruktura lokalnega pomena javnega vodovoda, ki se obvezno evidentira v katastru, je vodovodna cev, vodohran, črpališče, razbremenilnik, jašek, naprava za obdelavo pitne vode, zajetje in objekt za bogatenje ali aktivno zaščito vodonosnika (7. člen osnutka pravilnika o katastru infrastrukture GJS varstva okolja).

<sup>66</sup> Javna infrastruktura lokalnega pomena javne kanalizacije, ki se obvezno evidentira v katastru, je kanalizacijski vod, črpališče, razbremenilnik, komunalna ali skupna čistilna naprava ter mala komunalna čistilna naprava, iztok javne kanalizacije, revizijski jašek in vzdrževalnik (6. člen osnutka pravilnika o katastru infrastrukture GJS varstva okolja).

<sup>67</sup> Javna infrastruktura lokalnega pomena za ravnanje s komunalnimi odpadki, ki se obvezno evidentira v katastru, je zbiralnica ločenih frakcij, zbirni center, sortirnica mešanih komunalnih odpadkov, center za ravnanje s komunalnimi odpadki z objekti in napravami za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in odlagališče preostankov obdelanih komunalnih odpadkov (5. člen osnutka pravilnika o katastru infrastrukture GJS varstva okolja).

<sup>68</sup> Revizijsko poročilo o poslovanju Mestne občine Ljubljana v letu 2004, št. 1215-1/2005-33, z dne 13. 12. 2005, revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti ravnanja z odpadki v javnem podjetju Snaga, d. o. o., Ljubljana, v letu 2003, št. 1209-3/2004-20, z dne 29. 7. 2005.

vpliva na ustreznost ureditve GJS SODO. Mestna občina Ljubljana je s svojimi javnimi podjetji in kasneje Holdingom Ljubljana pri urejanju lastništva infrastrukture obšla uporabo 76. člena ZGJS, kar vpliva na financiranje izvajanja obveznih občinskih GJS varstva okolja.

---

### **Priporočilo**

Vlada RS naj preuči možnosti za enotno ureditev lastništva infrastrukture za izvajanje GJS v sistemskem predpisu. Pri tem naj vzpostavi možnost za izločitev infrastrukture iz energetske podjetij, obveznost izločitve infrastrukture iz podjetij, ki izvajajo GJS varstva okolja, ter ustrezno uredi vračanje zbranih dajatev za financiranje infrastrukture, kadar se država/občina odloči infrastrukturo prodati.

---

## **2.2.2 Javna evidenca o lastništvu infrastrukture za izvajanje GJS**

Preučevali smo, ali je v slovenskem pravnem redu opredeljena javna evidenca, ki zagotavlja podatke o lastništvu infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij.

Temeljna evidenca o stvarnopravnih pravicah je zemljiška knjiga. V zemljiško knjigo se v skladu z 11. členom Zakona o zemljiški knjigi<sup>69</sup> (v nadaljevanju: ZZK-1) vpisujejo nepremičnine, ki so lahko samostojen predmet stvarnih pravic, to so zemljiška parcela in objekt oziroma njegov posamezni del, če SPZ določa, da je lahko samostojen predmet stvarnih pravic. V zemljiško knjigo se vpisujejo tudi stvarne in obligacijske<sup>70</sup> pravice na nepremičninah ter pravna dejstva glede nepremičnine oziroma imetnika pravic na nepremičnini, ki so pomembna za promet z nepremičninami. Pri vpisu (pridobitve oziroma prenosa) pravice v zemljiško knjigo je po splošnem pravilu, določenem v drugem odstavku 14. člena ZZK-1, treba vpisati tudi imetnika te pravice (osebo, v korist katere se vpis opravi).

Kataster gospodarske javne infrastrukture je evidenca, v kateri se v skladu z 89. členom ZPNačrt vodijo podatki o lokaciji in identifikaciji omrežij in objektov gospodarske javne infrastrukture na podlagi podatkov o že zgrajenih omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture, ter podatkov, ki jih posredujejo investitorji po končani gradnji. Vodenje katastra zagotavljajo občine in ministrstva, v katerih delovno področje sodijo posamezna omrežja in objekti gospodarske javne infrastrukture<sup>71</sup>, zbirni kataster pa vodi Geodetska uprava Republike Slovenije.

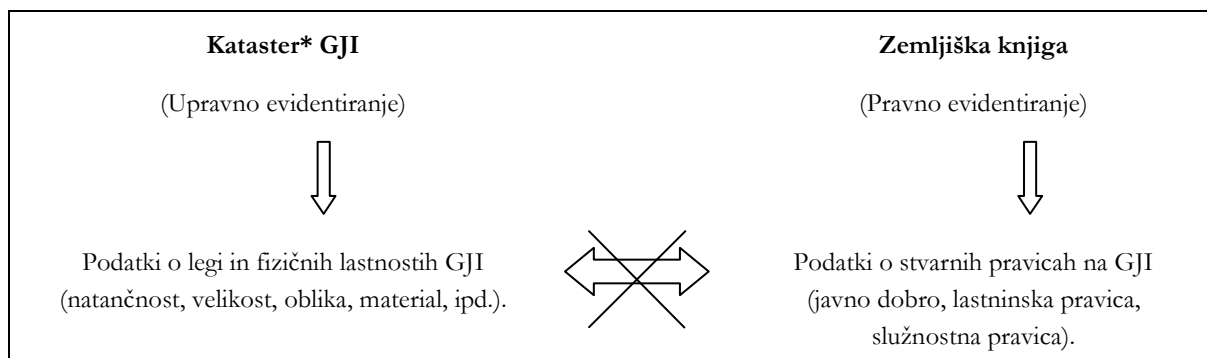
---

<sup>69</sup> Uradni list RS, št. 58/03, 45/08, 28/09.

<sup>70</sup> Med obligacijske pravice sodi tudi posebna pravica uporabe javnega dobra (drugi odstavek 13. člena ZZK-1).

<sup>71</sup> Vodenje zbirk podatkov o objektih GJI se v najširšem pomenu razvršča v štiri ravni katastrov: (1) upravljavski kataster (vodijo ga izvajalci GJS); (2) lastniški kataster (zagotavljajo ga občine, ministrstva in drugi lastniki GJI); (3) sektorski kataster (vodi ga pristojno ministrstvo); in (4) zbirni kataster GJI (ki ga vodi Geodetska uprava Republike Slovenije na ravni države).

Slika 1: Sistem evidentiranja gospodarske javne infrastrukture (GJI) v Republiki Sloveniji



Vir: II. konferenca evidentiranja gospodarske javne infrastrukture v Sloveniji, Ljubljana, 13. 10. 2009.

Opomba:

- \* Kataster je zemljiški kataster, kataster stavb oziroma vsaka druga evidenca, ki se vodi na podlagi zakona in ki je temeljna evidenca za vpis podatkov o zemljiških parcelah oziroma o objektih ali njihovih posameznih delih (4. točka prvega odstavka 3. člena ZZK-1).

V zemljiško knjigo se vpisujejo le podatki o nepremičninah in ne zajemajo v celoti podatkov o vseh infrastrukturnih objektih, napravah in omrežjih na njih, zato iz zemljiške knjige ni razvidno lastništvo teh nepremičnin oziroma infrastrukture za izvajanje GJS. Kataster gospodarske javne infrastrukture pa izkazuje vrste obstoječih infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij, vendar nima statusa javne knjige, na podlagi katere bi lahko dokazovali lastništvo nepremičnin oziroma infrastrukture za izvajanje GJS na njih.

V pravnem redu ni vzpostavljena javna evidenca, ki bi imela status javne knjige in bi zagotavljala podatke o lastništvu infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij, kar je povezano z neustrezno opredelitvijo stvarnih pravic, ki bi državi/občini omogočale vpis lastninske pravice na infrastrukturi za izvajanje GJS.

#### *Ukrep Vlade RS*

*Vlada RS je pripravila izhodišča za predlog Zakona o omrežjih gospodarske infrastrukture, v katerih je upoštevala priporočila računskega sodišča glede ureditve stvarnih pravic na infrastrukturi za izvajanje GJS in glede vzpostavitve javne evidence o lastništvu infrastrukture za izvajanje GJS.*

Predlog Zakona o omrežjih gospodarske infrastrukture še ni uvrščen v program dela Vlade RS za leto 2011 in tudi ni oblikovana delovna skupina, ki bi predlog zakona pripravila in ga predložila v nadaljnjo obravnavo.

### 2.2.3 Javno dobro in infrastruktura za izvajanje GJS

Preverjali smo, kako sta v predpisih opredeljena pojma javno dobro in infrastruktura za izvajanje GJS ter povezanost med pojmom, ali obstajajo kriteriji za opredelitev nekatere infrastrukture za izvajanje GJS kot javno dobro, ali je v pravnem redu opredeljena zahteva za vpis infrastrukture kot javnega dobra v zemljiško knjigo ter ali je vzpostavljen nadzor in so določene sankcije ob opustitvi vpisa infrastrukture za izvajanje GJS kot javnega dobra v zemljiško knjigo.

Javno dobro je ustavna kategorija. Ustava Republike Slovenije<sup>72</sup> (v nadaljevanju: Ustava RS) v 70. členu določa, da se na javnem dobru lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon<sup>73</sup>. SPZ javno dobro opredeljuje kot stvar, ki je v splošni rabi<sup>74</sup>. To pomeni, da jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo (splošna raba) in le zakon lahko določa, katera stvar je javno dobro in kakšni so pogoji za njegovo uporabo.

Zakon o graditvi objektov<sup>75</sup> (v nadaljevanju: ZGO-1) opredeljuje pojem grajeno javno dobro. To so zemljišča, namenjena takšni splošni rabi, kot jo glede na namen njihove uporabe določa zakon ali predpis, izdan na podlagi zakona, in na njih zgrajeni objekti, če so namenjeni splošni rabi<sup>76</sup>. Grajeno javno dobro državnega pomena je tisto grajeno javno dobro, ki sodi v omrežje gospodarske javne infrastrukture državnega pomena in javna površina na njih<sup>77</sup>. Grajeno javno dobro lokalnega pomena pa je grajeno javno dobro, ki sodi v omrežje gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena in javna površina na njih, kot tudi objekti ali deli objektov, katerih uporaba je pod enakimi pogoji namenjena vsem<sup>78</sup>.

Objekt oziroma del objekta, ki je po določbah ZGO-1 lahko grajeno javno dobro, pridobi status grajenega javnega dobra državnega pomena z ugotovitveno odločbo, ki jo na podlagi sklepa Vlade RS<sup>79</sup> po uradni dolžnosti izda tisto pristojno ministrstvo, v katerega delovno področje sodi takšen objekt, oziroma status grajenega javnega dobra lokalnega pomena z ugotovitveno odločbo, ki jo na podlagi sklepa pristojnega občinskega organa po uradni dolžnosti izda pristojna občinska uprava<sup>80</sup>.

Posledica pridobitve statusa grajenega javnega dobra je, da mora tak objekt njegov lastnik oziroma upravljavec vzdrževati v stanju, ki omogoča splošno rabo v skladu z njegovim namenom. Poleg tega na takem objektu ni mogoče pridobiti lastninske ali kakšne druge stvarne pravice s priposestvom in prav tako ne more biti predmet izvršbe<sup>81</sup>.

Infrastrukturo (objekte in omrežja) za izvajanje GJS natančneje opredeljujejo področni predpisi, posredno pa tudi drugi predpisi.

<sup>72</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

<sup>73</sup> Pojem "posebna pravica uporabe" v Ustavi Republike Slovenije ni opredeljen. Jasno je samo, da se lahko pridobi izjemoma in omejeno.

<sup>74</sup> 19. člen SPZ.

<sup>75</sup> Uradni list RS, št. 102/04-UPB1, 126/07, 108/09.

<sup>76</sup> 2. točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1.

<sup>77</sup> Točka 2.1 drugega odstavka 2. člena ZGO-1.

<sup>78</sup> Kot so cesta, ulica, trg, pasaža in druga javna prometna površina lokalnega pomena, tržnica, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, športna oziroma rekreacijska površina in podobno (točka 2.2. drugega odstavka 2. člena ZGO-1).

<sup>79</sup> Zahtevo za pridobitev sklepa Vlade RS oziroma pristojnega občinskega organa lahko vložijo pristojni resorni minister oziroma župan. Zahtevi mora biti priložena navedba določbe zakona oziroma predpisa, v katerem je podlaga, da lahko določena vrsta objekta oziroma njegovega dela pridobi status grajenega javnega dobra, uporabno dovoljenje, kadar je to predpisano, in ustrezen zemljiško-katastrski načrt z vrisanim objektom.

<sup>80</sup> 21. člen ZGO-1.

<sup>81</sup> Drugi odstavek 22. člena ZGO-1.

- ZPNačrt v 2. členu določa, da so gospodarska javna infrastruktura objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju GJS, v skladu z zakonom ter tista gospodarska javna infrastruktura, ki je kot javna struktura, določena z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, ter tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi. Gospodarska javna infrastruktura je državnega in lokalnega pomena.
- ZGO-1 v točki 1.6. prvega odstavka 2. člena opredeli objekt gospodarske javne infrastrukture kot tisti gradbeni inženirski objekt, ki tvori omrežje, ki služi določeni vrsti GJS državnega ali lokalnega pomena, ali tvori omrežje, ki je v javno korist.
- ZJZP v 20. točki 5. člena opredeljuje objekte in naprave kot nepremičnine in premičnine, brez katerih javno-zasebnega partnerstva ni mogoče izvrševati ali pa je to povezano z nesorazmernimi stroški (na primer javna infrastruktura).

V nadaljevanju prikazujemo razmerja med opredelitvami javnega dobra in infrastrukture za izvajanje GJS.

Tabela 3: Opredelitev infrastrukture za izvajanje GJS kot javno dobro v veljavnih predpisih

Vrsta omrežja/objekta	Infrastruktura za izvajanje GJS je/ni javno dobro	Predpis
Prometna infrastruktura		
Cestna infrastruktura	DA	Javne ceste so javno dobro in so izven pravnega prometa (drugi odstavek 2. člena ZJC).
Železniška infrastruktura	DA	Javna železniška infrastruktura je grajeno javno dobro v lasti države (9. člen ZZelP).
Energetska infrastruktura		
Elektroenergetska infrastruktura	NE	Vlada RS lahko prenese v last ali upravljanje posamezne stvari iz infrastrukture, ki so v lasti države, izvajalcem energetskih dejavnosti (58. člen EZ).
Infrastruktura za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja		
Magistralna, primarna, sekundarna in terciarna vodovodna in kanalizacijska omrežja z objekti ter objekti za ravnanje z odpadki	NE (ni določila o tem).	Objekti in naprave, potrebni za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja, so infrastruktura lokalnega pomena (drugi odstavek 149. člena ZVO-1).

Viri: ZJC, ZZelP, EZ, ZVO-1.

Iz tabele 3 je mogoče ugotoviti, da nekateri področni predpisi pri opredelitvi statusa infrastrukture za izvajanje GJS, kljub opredelitvi 2. člena ZGO-1 o infrastrukturnih omrežjih kot grajenem javnem dobru, ne opredeljujejo infrastrukture kot grajeno javno dobro. Infrastruktura za izvajanje GJS je lahko opredeljena kot grajeno javno dobro ali pa tudi ne. Lahko je v lasti države ali lokalne skupnosti, če zakon tako določa pa se lahko prenese tudi v last izvajalca GJS (npr. energetska infrastruktura).

Pojem grajeno javno dobro se v veljavni pravni ureditvi na področju infrastrukture GJS uporablja nekonsistentno in nesistematično. Ker ni enotne opredelitve pojma grajenega javnega dobra in kriterijev, po katerih se opredeli infrastrukturo za izvajanje GJS kot grajeno javno dobro, so v področnih predpisih zelo različne opredelitve infrastrukture pri dejavnostih, ki smo jih pregledali v reviziji.

### 2.2.3.1 Vpis javnega dobra v zemljiško knjigo

Pravno dejstvo, da je nepremičnina javno dobro, je pravna lastnost (značilnost) nepremičnine, ki je pomembna za pravni promet s to nepremičnino. To pravno dejstvo se zaznamuje v zemljiški knjigi, in sicer na podlagi dokončne odločbe pristojnega organa o določitvi statusa javnega dobra tej nepremičnini, razen če zakon za posamezno vrsto javnega dobra določa, da je podlaga za vpis zaznambe javnega dobra pravnomočna odločba. Zaznamba javnega dobra mora obsegati tudi podatek o vrsti javnega dobra<sup>82</sup>, razen če je podatek o vrsti javnega dobra vpisan v informatizirani evidenci<sup>83</sup>, ki se povezuje s katastrom in prek tega z zemljiško knjigo<sup>84</sup>.

Pogoje za določitev statusa javnega dobra in vpis pravnega dejstva, da je nepremičnina javno dobro, v zemljiško knjigo, za posamezne vrste javnega dobra določajo posamezni področni predpisi.

- Četrti odstavek 21. člena ZGO-1 določa, da pristojno resorno ministrstvo oziroma pristojna občinska uprava pošlje pravnomočno ugotovitevno odločbo o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra<sup>85</sup> pristojnemu sodišču, ki po uradni dolžnosti vpiše v zemljiško knjigo zaznambo o javnem dobru.
- V skladu z 212. členom ZGO-1 se šteje, da ima zemljišče status grajenega javnega dobra državnega pomena po samem zakonu, če je na njem zgrajen objekt, ki se ga lahko šteje za javno dobro državnega pomena, če je z dnem uveljavitve Zakona o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini<sup>86</sup> imela na njem pravico uporabe država ali če je z dnem uveljavitve tega zakona za takšno nepremičnino v zemljiški knjigi vpisano, da je splošno ljudsko premoženje ali družbena lastnina. Ugotovitevno odločbo po uradni dolžnosti izda ministrstvo, v katerega delovno področje sodi takšen objekt. Smiselno enako velja za grajeno javno dobro lokalnega pomena, le da izda v takem primeru ugotovitevno odločbo pristojna občinska uprava.
- ZGO v 213. členu določa tudi možnost ureditve neurejenega statusa grajenega javnega dobra za zemljišča, na katerih so ob uveljavitvi ZGO-1 že zgrajeni objekti, ki se po določbah tega zakona lahko štejejo za grajeno javno dobro državnega ali lokalnega pomena, v zemljiški knjigi pa še niso vpisani

<sup>82</sup> Na primer grajeno oziroma naravno vodno dobro, javna cesta in podobno.

<sup>83</sup> Informatizirana glavna knjiga se povezuje s katastri, centralnim registrom prebivalstva, matično knjigo, sodnim registrom, poslovnim registrom in drugimi informatiziranimi javnimi evidencami, ki vsebujejo podatke, pomembne za zemljiško knjigo (četrti odstavek 175. člena ZZK-1).

<sup>84</sup> Prvi in drugi odstavek 111. člena ZZK-1.

<sup>85</sup> Zaradi zaznambe javnega dobra v zemljiški knjigi mora ugotovitevna odločba vsebovati tudi parcelne številke in katastrsko občino, na območju katere je zgrajen objekt oziroma del objekta, ki je pridobil status grajenega javnega dobra državnega oziroma lokalnega pomena.

<sup>86</sup> Uradni list RS, št. 44/97, 59/01.

kot javno dobro. V takem primeru je pristojno sodišče po prejetju pravnomočne odločbe<sup>87</sup> v zemljiško knjigo po uradni dolžnosti vpisalo zaznambo o javnem dobru.

- ZJC določa, da morajo biti tako državne kot tudi občinske ceste vpisane v zemljiško knjigo kot javno dobro v lasti države (državne ceste) ali kot javno dobro v lasti občine (občinske ceste)<sup>88</sup>.
- ZZelP določa, da zemljišča in objekte, ki so del javne železniške infrastrukture in so po določbi drugega odstavka 9. člena grajeno javno dobro, vpiše v zemljiško knjigo sodišče po uradni dolžnosti, na podlagi pravnomočne odločbe, s katero Vlada RS določi zemljišča in objekte, ki so del javne železniške infrastrukture<sup>89</sup>.

Predpisi, ki infrastrukturo za izvajanje GJS opredeljujejo kot grajeno javno dobro, določajo tudi obvezen vpis te infrastrukture kot javno dobro v zemljiško knjigo. Vendar pa isti predpisi ne določajo sankcij, če pristojno resorno ministrstvo oziroma pristojna občinska uprava to dejanje opustita. Ker v predpisih tudi ni določen nadzor nad izvajanjem določbe četrtega odstavka 21. člena ZGO-1, ni zagotovljena popolnost vpisa tovrstnih podatkov v zemljiško knjigo. Objektov, naprav in omrežij infrastrukture za izvajanje GJS ni mogoče vselej vpisati v zemljiško knjigo, zato obstaja tveganje, da določena infrastruktura<sup>90</sup> ni opredeljena kot grajeno javno dobro. Opustitev vpisov javnega dobra v zemljiško knjigo pa pomembno vpliva na tveganje, da pride do neupravičenega razpolaganja z infrastrukturnimi objekti, saj bi bil ob zaznambi javnega dobra v zemljiški knjigi pravni promet z infrastrukturo za izvajanje GJS onemogočen.

Ugotovili smo, da je na področju cestne infrastrukture (državne ceste) zagotovljen pregled in nadzor nad vpisom državnih cest v zemljiško knjigo in je stanje za približno 65 odstotkov državnih cest urejeno. Drugače je na področju javne železniške infrastrukture, kjer nadzor ni urejen in ni pregleda nad tem, koliko javne železniške infrastrukture je vpisane v zemljiško knjigo kot javno dobro.

#### *Ukrep Vlade RS*

*Ministrstvo za promet je za izvajanje nadzora nad vpisom statusa grajenega javnega dobra (javne železniške infrastrukture) v zemljiško knjigo in nad stanjem in urejanjem dejanskega lastništva sestavnih delov javne železniške infrastrukture, vključno z zemljišči, izdalo organizacijski predpis (v nadaljevanju: navodilo)<sup>91</sup>. Navodilo določa odgovorno osebo za izvajanje predpisa ter ureja način in postopek izvajanja nadzora nad pravno urejenostjo javne železniške infrastrukture, vključno z zemljišči.*

<sup>87</sup> Odločbo pristojnega resornega ministrstva o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra državnega pomena oziroma pristojne občinske uprave o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra lokalnega pomena izda pristojni organ na podlagi sklepa Vlade RS oziroma pristojnega občinskega organa o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra državnega oziroma lokalnega pomena. Navedeni sklep se izda na zahtevo, ki jo vloži pristojni resorni minister ali župan, ter ji priloži ustrezen geodetski načrt s prikazom parcele in dokazilo, da ima predlagatelj pravico razpolagati z zemljiščem, ki naj bi skupaj z zgrajenim objektom na njem pridobilo status grajenega javnega dobra.

<sup>88</sup> 13. člen ZJC.

<sup>89</sup> 29. člen ZZelP.

<sup>90</sup> Kot npr. energetske infrastrukture, infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja ipd.

<sup>91</sup> Navodilo za izvajanje nadzora nad stanjem in urejanjem dejanskega lastništva sestavnih delov javne železniške infrastrukture, vključno z zemljišči, št. OP-15, velja od 1. 2. 2011.



---

**Priporočilo**

Vlada RS naj vzpostavi kriterije za opredelitev infrastrukture za izvajanje GJS kot grajeno javno dobro in naj v pravnem redu vzpostavi podlage za nadzor nad vpisom tovrstnih podatkov v zemljiško knjigo (nosilca, predmet in obseg nadzora) in sankcije za neizvajanje vpisov statusa javnega dobra v zemljiško knjigo.

---

## 2.2.4 Urejanje razmerij med lastnikom infrastrukture za izvajanje GJS in izvajalcem GJS

SRS 35 (2006) je zaradi uskladitve z MSRP<sup>92</sup> tudi za javna podjetja<sup>93</sup> z 31. 12. 2009 odpravil računovodsko izkazovanje infrastrukture države in občin kot sredstva v upravljanju pri izvajalcih GJS. Kot posledica tega se je pojavilo vprašanje nove ureditve razmerij med lastniki infrastrukture in izvajalci GJS po 1. 1. 2010. Da bi se ugotovilo, katera izmed teoretično možnih razmerij se uporabljajo pri ureditvi razmerja med državo ali občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS, smo izvedli primerjalno analizo temeljnih in področnih predpisov, ki urejajo izvajanje GJS ter zagotavljanje in upravljanje z infrastrukturo za izvajanje GJS.

Pri tem smo upoštevali možna pravna in računovodska razmerja, ki se lahko pri tem uporabljajo. Izhajajoč iz splošnih pravnih predpisov se lahko razmerje uredi tako, da se:

- infrastruktura da v upravljanje izvajalcu GJS;
- infrastruktura da v najem izvajalcu GJS;
- infrastruktura da v uporabo izvajalcu GJS;
- infrastruktura prenese v last izvajalcu GJS kot stvarni vložek, če posebni predpis določi izjemo od 76. člena Zakona o javnih financah<sup>94</sup> (v nadaljevanju: ZJF).

Z vidika Zakona o računovodstvu<sup>95</sup> (v nadaljevanju: ZR) in Slovenskih računovodskih standardov se z ukinitvijo možnosti izkazovanja sredstev v upravljanju razmerja lahko izkazujejo zgolj kot:

- razmerja poslovnega najema,
- razmerja finančnega najema,
- prenos infrastrukture v last izvajalcu GJS.

### 2.2.4.1 Zakon o gospodarski javni službi

ZGJS kot sistemski zakon za urejanje GJS in infrastrukture za izvajanje GJS v 1. členu določa, da imata obveznost zagotavljanja GJS zaradi zadovoljevanja javnih potreb Republika Slovenija ali občine, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. S tem je določena odgovornost za zagotavljanje izvajanja teh

---

<sup>92</sup> ZGD-1 v devetem odstavku 54. člena določa, da SRS v osnovi ne smejo biti v nasprotju z mednarodnimi računovodskimi standardi.

<sup>93</sup> SRS 35 (2002) je namreč možnost izkazovanja sredstev v upravljanju za vse druge statusne oblike izvajalcev GJS odpravil že z letom 2002.

<sup>94</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

<sup>95</sup> Uradni list RS, št. 23/99.

dejavnosti, ki jo nosita izključno Republika Slovenija ali občine in imata tudi pravico določati oblike zagotavljanja in način opravljanja GJS<sup>96</sup>.

ZGJS je v prehodnih in končnih določbah (v 76. členu) določil, da vsa infrastrukturna omrežja, naprave in objekti, ki so bili v skladu s predpisi namenjeni izvajanju GJS, z dnem uveljavitve zakona postanejo last Republike Slovenije, občin ali mesta Ljubljane. V 78. členu pa je določil, da se objekti in naprave oziroma omrežja iz 76. člena ZGJS, ki postanejo lastnina republike, prenesejo za namen opravljanja GJS, ki so v pristojnosti republike, v premoženje republike oziroma v premoženje občine ali mesta Ljubljane, če gre za objekte in naprave oziroma omrežja lokalne narave. V skladu s tretjim odstavkom 78. člena ZGJS upravljanje in gospodarjenje z infrastrukturo za izvajanje GJS zagotavlja Vlada RS oziroma izvršni svet občine ali mesta Ljubljane.

ZGJS kot krovni zakon, ki ureja področje GJS, določa oblike zagotavljanja in način financiranja GJS ter določa, da sta za zagotavljanje GJS zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu, zadolženi država oziroma občina. Prav tako je ZGJS določil, da se je infrastruktura za izvajanje GJS v času lastninjenja prenesla v last občin, države ali mesta Ljubljane in da postane del njihovega premoženja, s katerim upravljajo pristojni izvršni organi. V ZGJS ni drugih določb o lastništvu infrastrukture za izvajanje GJS in tudi ni opredelitve pojma upravljanja ali opredelitve razmerja med lastnikom infrastrukture in izvajalcem GJS.

#### 2.2.4.2 Zakon o javnih financah

ZJF v šestem poglavju ureja upravljanje z državnim in občinskim premoženjem<sup>97</sup>, pri čemer so določbe v zvezi z upravljanjem stvarnega premoženja države in občin z uveljavitvijo Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (v nadaljevanju: ZSPDPO) prenehale veljati<sup>98</sup>.

Z vidika urejanja razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS je pomemben 76. člen ZJF, v katerem so sicer urejene konverzije terjatev v kapitalske naložbe, vendar z določeno omejitvijo. V 3. točki drugega odstavka 76. člena ZJF je namreč določeno, da se *"pridobitev kapitalskih naložb države oziroma občine v gospodarskih družbah z vplačilom kapitala s stvarnim vložkom lahko izvede z vložitvijo premičnin in nepremičnin, razen nepremičnin, ki se uporabljajo za izvajanje javnih služb."*

Ocenjujemo, da je 3. točka drugega odstavka 76. člena ZJF neodvisna od konverzije terjatev in se nanaša na vse primere vplačila kapitala s stvarnim vložkom. Ker navedena določba ureja posebnosti konverzije terjatev v kapitalske družbe pri infrastrukturi za izvajanje GJS, ocenjujemo, da bi jo bilo bolj smiselno vključiti v predpise, ki urejajo izvajanje GJS ali ravnanje s stvarnim premoženjem<sup>99</sup> in s tem odpraviti

<sup>96</sup> 6. in 7. člen ZGJS.

<sup>97</sup> Državno in občinsko premoženje je finančno in stvarno premoženje v lasti države in občin. Stvarno premoženje so premičnine in nepremičnine. Stvarno premoženje se nadalje kategorizira na: a) naravne vire, b) naravno javno dobro, c) grajeno javno dobro v ožjem pomenu, č) premičnine in nepremičnine, ki so nujno potrebne za opravljanje javnih služb (javna infrastruktura) in d) upravno premoženje (druge stvari v državni in občinski lasti). Prvi odstavek 67. člena ZJF in komentar 67. člena ZJF.

<sup>98</sup> V celoti so prenehali veljati 78. in 79. člen, prvi odstavek 80.e in 80.i člena ZJF.

<sup>99</sup> Kot je na primer to urejal 80.j člen ZJF-C (privatizacija javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij).

dvoumnost, ali se infrastruktura za izvajanje GJS lahko uporablja za stvarni vložek v katero koli gospodarsko družbo.

Uporaba infrastrukture za izvajanje GJS kot predmeta stvarnega vložka v katero koli gospodarsko družbo, vključno z javnimi podjetji, je s 76. členom ZJF prepovedana<sup>100</sup>. Kakšna naj bodo razmerja glede infrastrukture za izvajanje GJS, pa ZJF ne določa.

### 2.2.4.3 Zakon o javnem-zasebnem partnerstvu

Z uveljavitvijo ZJZP<sup>101</sup> je prenehal veljati 80.j člen ZJF, ki je v petem odstavku določal, da javna infrastruktura, ki služi za izvajanje GJS, ni v pravnem prometu, razen če gre za prenos na drugo osebo javnega prava, in s tem predvideval ohranitev lastništva infrastrukture za izvajanje GJS pri investitorju<sup>102</sup>. Pomembna bi lahko bila še prehodna določba 145. člena ZJZP, ki določa: *"če so bila kot stvarni vložek v obstoječa podjetja vložena tudi sredstva infrastrukture, ki skladno z zakonom niso v pravnem prometu, se v breme kapitala prenesejo v last Republike Slovenije, če javno podjetje ali druga pravna oseba izvaja državno GJS oziroma lokalne skupnosti, če javno podjetje ali druga pravna oseba izvaja samoupravno lokalno javno službo. Prenos stvari iz navedenega odstavka se izvede na podlagi delitvene bilance z zmanjšanjem kapitala, skladno z določili zakona, ki ureja gospodarske družbe. Prenos se opravi najkasneje ob sklenitvi pogodbe o JZP."* Ta člen ZJZP se v praksi do sedaj ni uporabljal, saj:

- mora biti izpolnjen pogoj, da so bila sredstva infrastrukture za izvajanje GJS vložena kot stvarni vložek, kar zajame le del infrastrukture, ki je v lasti izvajalca GJS;
- se nanaša le na infrastrukturo za izvajanje GJS, ki ni v pravnem prometu, torej le na javno dobro, ki pa mora biti po zakonu v lasti države ali občin; take infrastrukture pri izvajalcih GJS ni najti, saj razpolagajo z infrastrukturo, ki je zgolj v omejenem pravnem prometu ali pa omejitev celo ni;
- je treba izločitev izvesti najkasneje, ko pride do JZP, kar pa ne rešuje problemov s prenosom infrastrukture za izvajanje GJS podjetjem v lasti države ali občin (primer Holdinga Ljubljana).

Tudi s sprejetjem ZJZP niso vzpostavljene pravne podlage, ki bi natančno in na enoten način urejale lastništvo infrastrukture za izvajanje GJS ter urejale razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS. ZJZP prav tako ne določa, ali se razmerje med državo/občino kot lastnico že obstoječe infrastrukture za izvajanje GJS in koncesionarjem opredeli kot najem, uporaba ali celo kot del koncesijskega razmerja in ne določa, ali se za uporabo obstoječe infrastrukture za izvajanje GJS pri izvajanju GJS plačuje najemnina, uporabnina ali koncesijska dajatev.

<sup>100</sup> Podrobneje v mnenju o javnofinančnem vprašanju št. 2103-2/2009/9 z dne 13. 4. 2010, objavljeno na spletni strani računskega sodišča.

<sup>101</sup> ZJZP je pričel veljati 7. 3. 2007.

<sup>102</sup> To prepoved je treba razumeti v kontekstu celotnega 80.j člena ZJF, to je v zvezi s privatizacijo javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij. To pomeni, da se javna infrastruktura ne sme vložiti v osnovni kapital pravne osebe in pri prodaji pravne osebe prenesti lastninske pravice nad tem premoženjem na kupca.

#### 2.2.4.4 Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin

ZSPDPO ureja ravnanje s stvarnim premoženjem<sup>103</sup> države, pokrajin in občin, evidence nepremičnega premoženja države in občin ter interni trg nepremičnin<sup>104</sup>. Prvi odstavek 2. člena določa, da se ZSPDPO uporablja za vse stvarno premoženje države in občin, če ni s posebnim zakonom za posamezno vrsto stvarnega premoženja države in občine urejeno drugače. S to določbo zakon glede urejanja razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS napotuje na uporabo področnih zakonov<sup>105</sup>. Četrti odstavek 2. člena ZSPDPO določa, da se določbe 2. poglavja (načela ravnanja s stvarnim premoženjem države in občin) in 5. poglavja (postopki ravnanja s stvarnim premoženjem države in občin) uporabljajo tudi za stvarno premoženje v lasti javnih podjetij, če ni s posebnim zakonom urejeno drugače.

V skladu s 3. členom ZSPDPO ravnanje s stvarnim premoženjem pomeni:

- pridobivanje (vsak prenos lastninske pravice na določenem stvarnem premoženju na državo, občino ali drugo osebo javnega prava);
- razpolaganje (vsak prenos lastninske pravice na drugo fizično ali pravno osebo, zlasti pa to pomeni prodajo, odsvojitve na podlagi menjave ali drug način odplačne ali neodplačne odsvojitve stvarnega premoženja ter vlaganje stvarnih vložkov v pravne osebe zasebnega in javnega prava);
- upravljanje;
- najemanje tega premoženja (možno le na podlagi posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem države in občin, ki ga določa 13. člen ZSPDPO).

ZSPDPO je prvi splošni predpis, ki je skupaj z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin<sup>106</sup> (v nadaljevanju: Uredba o SPDPO) uredil postopke pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem države in občin. V prvem odstavku 19. člena določa postopke razpolaganja z nepremičnim premoženjem z:

- metodo javne dražbe;
- metodo javnega zbiranja ponudb in
- metodo neposredne pogodbe.

Postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem se praviloma izvede z javno dražbo, razen če se z javnim zbiranjem ponudb pričakuje ugodnejši učinek razpolaganja (višja kupnina).

ZSPDPO je prvi zakon, ki je podrobneje opredelil pojem upravljanja s stvarnim premoženjem, ki pomeni zlasti (25. člen ZSPDPO):

---

<sup>103</sup> Stvarno premoženje so nepremičnine in premičnine (prva točka 3. člena ZSPDPO).

<sup>104</sup> 1. člen ZSPDPO.

<sup>105</sup> V obrazložitvi predloga zakona je zakonodajalec navedel, da pri pripravi ZSPDPO ni imel namena urejati razmerij povezanih z gospodarsko javno infrastrukturo, saj naj bi to urejali področni zakoni (ZJC, ZVO-1, ZUreP-1, ZGO-1, ZZelP, EZ in drugi).

<sup>106</sup> Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 100/09, 49/10.

- skrb za pravno in dejansko urejenost<sup>107</sup>,
- investicijsko vzdrževanje<sup>108</sup>,
- oddajanje v najem,
- oddajo v brezplačno uporabo in
- obremenjevanje s stvarnimi pravicami.

Upravlavec premoženja je v skladu s šesto točko 3. člena ZSPDPO državni organ, uprava občine ali oseba javnega prava, pristojna za ravnanje s stvarnim premoženjem države ali občine; pri tem so osebe javnega prava po deveti točki 3. člena ZSPDPO država, občine, javni zavod, javni gospodarski zavod, javna agencija, javni sklad in javno podjetje. Upravljavce določi Vlada RS s sklepom oziroma organ, pristojen za izvrševanje proračuna lokalne skupnosti, s svojim aktom ali pa jim je pravica upravljanja s stvarnim premoženjem države podeljena z zakonom, podzakonskim predpisom ali aktom o ustanovitvi, ki ga sprejme Vlada RS. Drugi državni organi so upravljavci stvarnega premoženja države, ki ga uporabljajo<sup>109</sup>. 13. člen ZSPDPO določa dolžnost upravljavca, da sestavi posamični program ravnanja s stvarnim premoženjem države in občin.

Glede na določbe ZSPDPO je upravlavec stvarnega premoženja zadolžen za sestavo akta za ravnanje s stvarnim premoženjem države in občin ter za investicijsko vzdrževanje premoženja, ne pa tudi za razširitvene ali nadomestitvene investicije. Po ZSPDPO je upravlavec stvarnega premoženja države ali občin lahko javno podjetje, ne pa tudi drugi izvajalci GJS (niti družbe v 100-odstotni lasti pravnih oseb javnega prava, ki nimajo statusa javnega podjetja). Ob tem se postavlja vprašanje, kakšno naj bo razmerje do teh izvajalcev GJS in zakaj naj bi za javno podjetje veljala drugačna ureditev kot za druge izvajalce GJS.

V 26. do 29. členu ZSPDPO so določeni postopki upravljanja z nepremičnim premoženjem, in sicer:

- 26. člen ZSPDPO in prvi odstavek 54. člena Uredbe o SPDPO določata, da se nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik<sup>110</sup>, lahko odda v *najem*, praviloma na podlagi metode javne dražbe ali metode javnega zbiranja ponudb iz prvega odstavka 19. člena ZSPDPO<sup>111</sup>;
- nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, se lahko da tudi v brezplačno *uporabo* z neposredno pogodbo, in sicer osebam javnega prava za izvrševanje javnih nalog, razen

<sup>107</sup> Skrb za pravno urejenost nepremičnega premoženja zajema zlasti urejeno zemljiškoknjižno stanje nepremičnine; urejen vpis nepremičnine v kataster stavb oziroma zemljiški kataster, urejen vpis nepremičnine v centralno evidenco nepremičnega premoženja, urejanje razmerij med etažnimi lastniki in zavarovanje stvarnega premoženja (prvi odstavek 49. člena uredbe o SPDPO).

<sup>108</sup> Po ZSPDPO za investicijsko vzdrževanje nepremičnega premoženja skrbijo upravljavci, v skladu s predpisi o graditvi objektov (50. člen Uredbe o stvarnem premoženju v povezavi s točko 10.2. prvega odstavka 2. člena ZGO-1).

<sup>109</sup> Prvi odstavek 10. člena ZSPDPO.

<sup>110</sup> Infrastrukture za izvajanje obveznih GJS ne moremo šteti kot nepremičnega premoženja, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, saj je bistvenega pomena za opravljanje obveznih GJS.

<sup>111</sup> Namero o oddaji stvarnega premoženja v najem je treba objaviti na spletnem portalu najmanj 15 dni pred začetkom postopka po eni izmed metod. V pogodbi o oddaji stvarnega premoženja v najem se določita višina najemnine ter obveznost najemnika, da krije obratovalne stroške, stroške rednega vzdrževanja, stroške uporabe stavbnega zemljišča, stroške zavarovanj, če cena zavarovanja ni upoštevana v najemnini, in druge stroške, za katere se stranki dogovorita s pogodbo (57. in 58. člen Uredbe o SPDPO).

javnim podjetjem, ali nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu za izvajanje dejavnosti, za katero so ustanovljeni<sup>112</sup>;

- v skladu z 29. členom ZSPDPO se lahko nepremično premoženje države in občine *obremeni s stvarnimi pravicami*; tovrstno obremenjevanje je odplačno, brezplačno je le zaradi javnega interesa. Izvede se z metodo neposredne pogodbe, če je za posamezen pravni posel zainteresiranih več ponudnikov, pa se pred sklenitvijo pogodbe izvede postopek pogajanj.

Vlada RS je junija 2010 sprejela dopolnitev Uredbe o SPDPO, in sicer je 56. členu dodala novi odstavek<sup>113</sup>: *"Ne glede na določbo prvega odstavka 54. člena uredbe o SPDPO (ki določa, da se nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, lahko odda v najem), lahko Vlada RS na predlog upravljavca nepremično premoženje države odda v najem za daljši čas, če gre za nepremično premoženje, ki je strateškega pomena za državo (npr. letališče, pristanišče, železniška infrastruktura, rezervne obrambne ali zaščitne zmogljivosti, mejni prehod itd.), vendar ne za obdobje daljše od 30 let. Po preteku navedenega obdobja se najemno razmerje lahko izjemoma podaljša, vendar ne dlje kot za deset let."*

Z navedeno dopolnitvijo Uredbe o SPDPO je Vlada RS razširila predmet oddaje v najem na nepremično premoženje, ki je strateškega pomena za državo, tudi na infrastrukturo za izvajanje GJS. Ocenjujemo, da je s takim ravnanjem Vlada RS s podzakonskim aktom uredila oddajo stvarnega premoženja v najem drugače, kot je urejeno v zakonu. 26. člen ZSPDPO določa, *"da se v najem lahko odda nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik"*. Infrastrukture za izvajanje GJS pa ni mogoče obravnavati kot sredstva, ki jih nihče ne potrebuje.

ZSPDPO ureja oddajo nepremičnega premoženja v najem kot možno obliko ureditve razmerja med lastnikom infrastrukture za izvajanje GJS in izvajalcem GJS in ne vsebuje drugih določb, ki bi sistemsko urejale razmerja med lastnikom infrastrukture za izvajanje GJS in izvajalcem GJS, saj je imela Vlada RS namen, da se področnim zakonom prepusti urejanje razmerij glede infrastrukture, zato je v ZSPDPO zgolj na splošno uredila stvarno premoženje države in občin.

#### *Ukrep Vlade RS*

*Vlada RS je v zakonodajni postopek posredovala predlog Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>114</sup> (v nadaljevanju: ZSPDSLS), ki je bil tudi sprejet in velja od 17. 11. 2010. Z uveljavitvijo ZSPDSLS je prenehal veljati ZSPDPO. Predlog Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>115</sup>, ki jo je Vlada RS dolžna izdati na podlagi prvega odstavka 39. člena ZSPDSLS, ne vsebuje določbe o možnosti oddaje nepremičnega premoženja, ki je strateškega pomena za državo (npr. letališče, pristanišče, železniška infrastruktura, rezervne obrambne ali zaščitne zmogljivosti, mejni prehod itn.), v najem in ureja vprašanje oddaje stvarnega premoženja v najem tako, kot to ureja zakon na podlagi katerega je izdana uredba.*

#### **2.2.4.5 Področni predpisi**

Glede na to, da ZSPDPO ne ureja razmerij, povezanih z infrastrukturo za izvajanje GJS in glede tega napotuje na uporabo področnih predpisov, smo preverili, ali predpisi za posamezna področja, ki jih

<sup>112</sup> Prvi odstavek 28. člena ZSPDPO.

<sup>113</sup> Uredba o dopolnitvi Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, Uradni list RS, št. 49/10.

<sup>114</sup> Uradni list RS, št. 86/10.

<sup>115</sup> Gradivo z dne 20. 12. 2010 je objavljeno na spletni strani Ministrstva za javno upravo in je v fazi medresorskega usklajevanja.

obravnavamo v reviziji, urejajo razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS. Drugače se namreč namesto področnega predpisa neposredno uporabljajo določila ZSPDPO, kot določa prvi odstavek 2. člena ZSPDPO.

Tabela 4: Ureditev razmerij med lastnikom infrastrukture in izvajalcem GJS v področnih predpisih

Vrsta omrežja/objekta	Lastnik infrastrukture	Razmerje med lastnikom infrastrukture za izvajanje GJS in izvajalcem GJS	Predpis
Prometna infrastruktura			
Cestna infrastruktura	Državne ceste: država	Gre za naročanje del na infrastrukturi, ki je v lasti naročnika: GJS redno vzdrževanje državnih cest se izvaja kot koncesija, ki se podeli po postopku sklenitve javno-naročniškega javno-zasebnega partnerstva po 27. členu ZJZP. Naloge koncedenta (Republike Slovenije) izvaja Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: DRSC).	16. člen ZJC; 19. člen ZJC; tretji odstavek 1. in 3. člena uredbe <sup>116</sup> .
	Občinske ceste: občine	Gre za naročanje del na infrastrukturi, ki je v lasti naročnika: način opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja občinskih cest določi občina v odloku o občinskih cestah.	8. člen ZJC; 82. člen ZJC.
	Avtoceste in hitre ceste: država	Upravljanje, vzdrževanje in izgradnja avtocest ter hitrih cest je v pristojnosti DARS, d. d. (koncesionar v 100-odstotni lasti Republike Slovenije). Medsebojna razmerja med Republiko Slovenijo in družbo se podrobneje uredijo s koncesijsko pogodbo o upravljanju in vzdrževanju avtocest <sup>117</sup> .	20. člen ZJC; 1. in 3.d člen ZDARS.
Železniška infrastruktura	Država	GJS vzdrževanje javne železniške infrastrukture in vodenje železniškega prometa na njej opravlja upravljavec (Slovenske železnice, d. o. o.), za kar mu država zagotavlja <i>uporabo</i> javne železniške infrastrukture na podlagi pogodbe o opravljanju GJS.	11. in 27.c člen ZZelP; 2. in 3. člen uredbe <sup>118</sup> .

<sup>116</sup> Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in o koncesiji te javne službe, Uradni list RS, št. 14/09.

<sup>117</sup> ZDARS-1 v 5. členu določa, da DARS, d. d. izvaja gradnjo avtocest v svojem imenu in za svoj račun v okviru koncesije gradenj v skladu z ZJZP, če ta zakon ne določa drugače. Za gradnjo avtocestnih odsekov se uporablja model lastninske pravice zgradi-upravljaj-prenesi (BOT). Ob sklenitvi koncesijske pogodbe Republika Slovenija ustanovi v korist DARS, d. d. stavbno pravico na zemljiščih, na katerih bo izvajala gradnjo, za obdobje trajanja koncesijske pogodbe (8. člen), stavbno pravico pa družba pridobi tudi na zemljiščih, na katerih so avtoceste, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1 (15. člen).

<sup>118</sup> Uredba o načinu opravljanja obvezne GJS vzdrževanja javne železniške infrastrukture in vodenja železniškega prometa, Uradni list RS, št. 115/07.

Vrsta omrežja/objekta	Lastnik infrastrukture	Razmerje med lastnikom infrastrukture za izvajanje GJS in izvajalcem GJS	Predpis
Elektroenergetska infrastruktura	Omrežja in objekti za prenos električne energije: ELES	GJS SOPO opravlja ELES, d. d. (sistemski operater prenosnega omrežja na celotnem ozemlju Republike Slovenije).	21. in 58. člen EZ; 35. člen uredbe <sup>119</sup> .
	Omrežja in objekti za distribucijo električne energije: elektro podjetja <sup>120</sup>	GJS SODO opravlja od 1. 7. 2007 družba SODO, d. o. o., ki jo je ustanovila Republika Slovenija in ji s koncesijsko pogodbo podelila izvajanje republiške GJS SODO. Družba SODO, d. o. o. mora imeti ves čas trajanja koncesijskega razmerja za dejavnost SODO z lastnikom distribucijskega omrežja sklenjeno pogodbo o <i>najemu</i> , s katero uredi vsa vprašanja uporabe tega omrežja za opravljanje nalog iz EZ.	23. člen EZ in četrti odstavek 23.b člena EZ; Uredba o načinu izvajanja GJS SODO <sup>121</sup> in 9. člen uredbe o koncesiji <sup>122</sup> .
Infrastruktura za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja			
Magistralna, primarna, sekundarna in terciarna vodovodna in kanalizacijska omrežja z objekti ter objekti za ravnanje z odpadki	Objekti in naprave, potrebni za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja, so infrastruktura lokalnega pomena.	Ni določeno. Občina zagotovi izvajanje javnih služb v skladu s predpisi, ki urejajo GJS.	Drugi odstavek 149. člena in 4. točka tretjega odstavka 149. člena ZVO-1.

Viri: predpisi, ki urejajo posamezna področja revizije.

<sup>119</sup> Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost systemskega operaterja prenosnega omrežja električne energije, Uradni list RS, št. 114/04, 52/06, 31/07.

<sup>120</sup> Elektro Celje, Elektro Gorenjska, Elektro Ljubljana, Elektro Maribor, Elektro Primorska.

<sup>121</sup> Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije in gospodarske javne službe dobava električne energije tarifnim odjemalcem, Uradni list RS, št. 117/04, 23/07.

<sup>122</sup> Uredba o koncesiji gospodarske javne službe dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije, Uradni list RS, št. 39/07.



Iz tabele 4 je mogoče ugotoviti, da nekateri področni predpisi (ZJC, ZZelP, EZ) urejajo razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS, zato se določbe ZSPDPO glede na prvi odstavek 2. člena ZSPDPO ne uporabljajo. ZJC določa sklenitev koncesijske pogodbe o upravljanju in vzdrževanju avtocest, ZZelP določa uporabo železniške infrastrukture na podlagi pogodbe o opravljanju GJS, pri čemer uporabe ni mogoče primerjati s pojmom uporabe po ZSPDPO. Za energetska infrastruktura EZ določa, da je v lasti izvajalca GJS (GJS SOPO) oziroma jo družba SODO, d. o. o. za izvajanje GJS SODO najame od lastnika distribucijskega omrežja. Nasprotno ZVO-1, ki ureja izvajanje GJS varstva okolja, razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS ne ureja in se zato za ureditev teh razmerij uporablja ZSPDPO.

V področnih predpisih niso enako opredeljena pravna razmerja glede lastništva infrastrukture za izvajanje GJS in odnos med državo/občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS za vse GJS, ki so predmet revizije. Glede na to, da pri infrastrukturi za izvajanje GJS varstva okolja razmerja niso urejena v področnem predpisu (ZVO-1) in jih tudi ne določa ZSPDPO, ocenjujemo, da Vlada RS ni zagotovila pogojev, na podlagi katerih bi bilo mogoče ustrezno urediti razmerja med občinami in izvajalci GJS na področju varstva okolja.

#### *Ukrep Vlade RS*

*Vlada RS je v zakonodajni postopek posredovala predlog ZSPDSLS, ki je bil tudi sprejet in velja od 17. 11. 2010. Z uveljavitvijo ZSPDSLS je prenehal veljati ZSPDPO.*

Tudi sprejeti ZSPDSLS ne vsebuje ustreznih določb, ki bi prispevale k ureditvi razmerij med državo/občinami kot lastniki infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja in izvajalci GJS.

---

#### **Priporočilo**

Vladi RS priporočamo, naj predlaga v sprejem ustrezne pravne podlage, v katerih bo jasno določila, katera razmerja med državo/občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS naj se uporabijo za ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS varstva okolja.

---

### **2.2.5 Nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS**

Preverjali smo, ali sta v slovenskem pravnem redu določena način in vsebina obveznega zaračunavanja realnega nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS in ali so vzpostavljeni nadzorni mehanizmi nad zaračunavanjem nadomestila.

Pri preverjanju smo se omejili le na GJS, pri katerih se storitve zagotavljajo in zaračunavajo znanim uporabnikom, za opravljanje teh storitev pa je potrebna infrastruktura, ki je v lasti države ali občine, ker bi morala država oziroma občina pridobivati nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS.

Odprava računovodskega izkazovanja sredstev v upravljanju je povezana z izkazovanjem stroškov amortizacije infrastrukture za izvajanje GJS, ki jih ni mogoče več izkazovati med stroški izvajanja GJS v poslovnih knjigah izvajalca GJS, temveč se izkazujejo v poslovnih knjigah lastnika infrastrukture za izvajanje GJS. Lastnik infrastrukture izkazane stroške amortizacije pokriva s prihodki od zaračunavanja nadomestila za uporabo infrastrukture, ki predstavljajo stroške izvajalca GJS. Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti<sup>123</sup> (v nadaljevanju: ZPFOLERD) določa,

---

<sup>123</sup> Uradni list RS, št 53/07, 65/08.

da je pri tem treba pregledno izkazati finančne odnose med organi oblasti in javnimi podjetji, posebej pri pokrivanju izgub iz poslovanja oziroma odpovedi običajnemu nadomestilu za uporabo javnih sredstev<sup>124</sup>. Glede na navedena dejstva je treba najprej ugotoviti višino in način izračuna nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS<sup>125</sup>.

Če naj bi si lastnik infrastrukture z zaračunavanjem nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS<sup>126</sup> povrnil vsaj tiste stroške, ki v zvezi s to infrastrukturo nastajajo njemu, potem bi moral višino nadomestila za uporabo infrastrukture izračunati vsaj v višini amortizacije in obresti za posojila, če je bila infrastruktura financirana z najemom posojil<sup>127</sup>. Stroški amortizacije morajo biti izračunani v skladu s predpisi in v ustrezni višini. Pri izračunu amortizacije je zato treba zagotoviti:

- popolne evidence infrastrukture za izvajanje GJS,
- realno vrednotenje infrastrukture za izvajanje GJS in
- ustrezne amortizacijske stopnje.

Za evidentiranje infrastrukture za izvajanje GJS se uporabljajo predpisi, ki urejajo poslovanje javnih financ. Čeprav je določeno, da se vodi posebna evidenca katastra GJI, ni določeno obvezno usklajevanje poslovnih evidenc s podatki tega katastra. Edini predpisani način preverjanja evidenc osnovnih sredstev je obvezen popis sredstev in obveznosti do virov sredstev<sup>128</sup>, ki pa ne določa podrobneje načina izvedbe popisa pri infrastrukturnih omrežjih.

Proračun, proračunski uporabniki in druge osebe javnega prava redno odpisujejo oziroma obračunavajo amortizacijo neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev v skladu s Pravilnikom o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev<sup>129</sup>.

Vlada RS s podrobnejšimi navodili ni določila obveznega preverjanja vrednosti infrastrukture za izvajanje GJS in ni določila posebnih zahtev glede usklajevanja analitičnih evidenc osnovnih sredstev z evidencami iz katastra GJI, razen splošnih določb glede obveznega popisa sredstev in obveznosti do virov sredstev, ki ga ureja 36. do 40. člen ZR.

Zaradi neustreznega izvajanja popisov infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij obstajajo nepopolne evidence infrastrukture za izvajanje GJS, neustrezne vrednosti sredstev pa vodijo k napačnemu izračunu stroškov amortizacije in s tem k napačni določitvi višine nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS.

<sup>124</sup> Točki a) in e) drugega odstavka 5. člena ZPFOLERD.

<sup>125</sup> Ob upoštevanju predpostavke, da uporabo infrastrukture za izvajanje GJS razumemo kot uporabo javnih sredstev (kot sredstva, ki se uporabljajo za izvajanje dejavnosti in jih je zagotovil organ oblasti), glede na to, da ZPFOLERD ne opredeljuje pojma javnih sredstev.

<sup>126</sup> Lahko bi uporabljali tudi naslednje pojme: najemnina, uporabnina, koncesijska dajatev.

<sup>127</sup> Enako velja tudi za sprotne stroške uporabe infrastrukture (vzdrževanje, zavarovanje ipd.), ki pa se navadno s pogodbo prenesejo na izvajalca GJS neposredno.

<sup>128</sup> Od 36. do 40. člena ZR.

<sup>129</sup> Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10.

V tabeli 5 prikazujemo določbe področnih predpisov, ki urejajo nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS.

Tabela 5: Opredelitev nadomestila za uporabo GJI v področnih predpisih

Vrsta omrežja/objekta	Nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS	Izračun nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS	Predpis
Prometna infrastruktura			
Avtoceste in hitre ceste	DARS, d. d. mora za pridobljeno pravico upravljanja avtocest plačevati koncesijsko dajatev.	Presežek prihodkov na podlagi vplačil cestnine in drugih prihodkov družbe nad odhodki za upravljanje in vzdrževanje avtocest, ob upoštevanju normalnega donosa sredstev, vloženih v kapital družbe <sup>130</sup> .	3.d člen ZDARS; tretji odstavek 6.b člena ZDARS.
Železniška infrastruktura	Za uporabo javne železniške infrastrukture (opravljanje prevoznih storitev po tirih) prevoznik <sup>131</sup> plačuje uporabnino.	Na podlagi naslednjih kriterijev: stroški vzdrževanja javne železniške infrastrukture; uporabnina prometne infrastrukture v drugih prometnih podsistemih, predvsem v cestnem prometu; dolžina omrežja, ki ga uporablja prevoznik; število vozil, s katerimi vozi prevoznik po omrežju; stroški energije; vlakovni kilometri; bruto tonski kilometri; vrsta prevoznih sredstev, ki jih prevoznik uporablja na omrežju; čas uporabe omrežja; hitrost vlaka; smeri prevoza; kategorija vlaka; količinski popusti <sup>132</sup> .	15.d člen ZZelP; tretji odstavek 21. člena ZZelP; 19. člen uredbe o uporabnini <sup>133</sup> .

<sup>130</sup> Višina koncesijske dajatve se določi odvisno od števila kilometrov avtocest v upravljanju družbe, deleža cestninskih cest, števila vozil (prometa) na avtocestah in višine cestnine po kilometru avtoceste (2. alineja drugega odstavka 3.d člena ZDARS).

<sup>131</sup> Prevoznik je po 10. točki prvega odstavka 2. člena ZZelP gospodarska družba, katere glavna dejavnost je opravljanje oziroma zagotavljanje prevoznih storitev v železniškem prometu in ima za zagotavljanje omenjenih storitev licenco, ter zagotavlja vleko vlakov, ali gospodarska družba, ki opravlja vleko vlakov in ima za zagotavljanje te storitve licenco.

<sup>132</sup> Višino uporabnine na podlagi kriterijev in meril za njihovo vrednotenje ter v skladu z načeli obračunavanja uporabnine določi Javna agencija za železniški promet (v nadaljevanju: AŽP). Pravila, roki, merila in postopki v zvezi z zaračunavanjem uporabnine so natančneje določeni v programu omrežja, ki ga določa 6. člen uredbe o uporabnini.

<sup>133</sup> Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi, Uradni list RS, št. 38/08, 113/09.

Vrsta omrežja/objekta	Nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS	Izračun nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS	Predpis
Infrastruktura za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja			
Magistralna, primarna, sekundarna in terciarna vodovodna in kanalizacijska omrežja z objekti ter objekti za ravnanje z odpadki	Lastnik infrastrukture za izvajanje GJS je od 1. 1. 2010 za njeno uporabo dolžan izvajalcu GJS zaračunavati najemnino. <sup>134</sup>	Najemnina se zaračunava najmanj v višini amortizacije komunalne infrastrukture v lasti države/občine.	Drugi odstavek 31. člena pravilnika o oblikovanju cen GJS <sup>135</sup> .

Viri: ZDARS, ZZelP, uredba o uporabnini, pravilnik o oblikovanju cen GJS.

Iz tabele 5 je mogoče ugotoviti, da je s področnimi predpisi določena višina oziroma način zaračunavanja nadomestila za uporabo avtocest, javne železniške infrastrukture in najemnine za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja.

Pri zaračunavanju realnega nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS s predpisi niso vzpostavljene ustrezne notranje kontrole, saj nista določena način izvajanja popisa infrastrukturnih omrežij za izvajanje GJS in tudi ne preverjanje vrednosti infrastrukture, razen pri zaračunavanju nadomestila za uporabo javne železniške infrastrukture. V predpisih tudi niso opredeljene sankcije za lastnike infrastrukture, ki ne preverjajo vrednosti infrastrukture za izvajanje GJS in ne usklajujejo analitičnih evidenc osnovnih sredstev z evidencami iz katastra GJI. Ker Vlada RS v okviru svojih pristojnosti ni pripomogla k vzpostavljanju pravnega reda, ki bi jasno, pregledno in sistemsko urejal razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS, ocenjujemo njeno ravnanje na tem področju kot neučinkovito.

### Priporočilo

Vlada RS naj preuči možnost, da v predpisih (obstojećih ali novih) uredi obvezno preverjanje vrednosti infrastrukture za izvajanje GJS in način izvajanja popisa za infrastrukturna omrežja ter določi nadzor in sankcije za lastnike/upravljalce infrastrukture, ki tega ne bodo izvajali.

<sup>134</sup> V letu 2009, ki je tudi predmet revizije, se zaradi sistema sredstev v upravljanju nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS ni plačevalo.

<sup>135</sup> Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, Uradni list RS, št. 63/09.

## 2.2.6 Namenskost porabe nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS

Preverjali smo, ali je v splošnih ali področnih predpisih, ki urejajo izvajanje GJS in upravljanje z infrastrukturo za izvajanje GJS, določena namenskost porabe sredstev nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS in ali so opredeljeni roki plačila teh sredstev v državni/občinski proračun. Preverjanje smo omejili na enak način, kot je zapisano v drugem odstavku točke 2.2.5 tega poročila.

Namenske prejemke in izdatke proračuna določa prvi odstavek 43. člena ZJF, vendar med njimi ni nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS. Poleg tako določenih namenskih prihodkov ZJF v istem odstavku 43. člena določa, da se z zakonom, ki se nanaša na izvrševanje državnega proračuna, oziroma v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, lahko določijo tudi druge vrste namenskih prejemkov in izdatkov proračuna.

Prvi odstavek 80. člena ZJF določa, da je *"najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno"*. V drugem odstavku pa določa, da se lahko uporabi samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države oziroma občine.

Z drugim odstavkom 80. člena ZJF je zagotovljeno, da se prihodki od nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS porabijo za financiranje investicij v katero koli stvarno premoženje države ali občine; če država in občina z vsakoletnim proračunom ne določita namenske porabe teh sredstev, obstaja tveganje, da se bodo sredstva porabila znotraj integralnega proračuna za druge namene (npr. upravne zgradbe, vrtce ipd.). Menimo, da bi morala biti namenskost porabe sredstev nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS natančneje opredeljena tudi v javnofinančnih predpisih, saj takšna opredelitev v področnih predpisih ne zagotavlja njihove namenske rabe. S tem bi se odpravilo tudi tveganje, da bi se morali potencialni interesi za porabo teh sredstev vsako leto ponovno odločati o isti stvari, ter zagotovilo dolgoročnejšo določitev namensnosti teh sredstev na sistemski ravni.

Tabela 6: Namenskost porabe sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS ter določitev rokov plačila sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v proračun, v področnih predpisih

Vrsta omrežja/objekta	Namenskost porabe sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS	Roki plačila sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v proračun	Predpis
Prometna infrastruktura			
Avtoceste in hitre ceste	Sredstva koncesijske dajatve so namenjena izgradnji in obnavljanju avtocest ter odplačevanju posojil, najetih v ta namen.	Ni določila.	5. člen ZDARS (namenskost).

Vrsta omrežja/objekta	Namenskost porabe sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS	Roki plačila sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v proračun	Predpis
Železniška infrastruktura	Zbrana sredstva od uporabnine morajo biti namensko uporabljena za vzdrževanje infrastrukture. Del uporabnine iz povišanja <sup>136</sup> mora biti namensko uporabljen za kritje stroškov investicijskih projektov, ki se že izvajajo ali se zanje pripravljajo potrebni dokumenti ali raziskave.	Uporabnina se ne nakazuje v proračun, temveč AŽP nakaže zaračunano <sup>137</sup> uporabnino na transakcijski račun upravljavca <sup>138</sup> . Rok za plačilo uporabnine je osem dni od prejema računa, ki ga AŽP izda najkasneje do 20. v mesecu za pretekli mesec, oziroma je določen v pogodbi <sup>139</sup> .	Prvi odstavek 15.d člena ZZelP-G <sup>140</sup> , prvi odstavek 18. člena v povezavi s šestim odstavkom 23. člena in četrti odstavek 20. člena uredbe o uporabnini. Tretji odstavek 27. člena uredbe o uporabnini <sup>141</sup> .
Infrastruktura za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja			
Magistralna, primarna, sekundarna in terciarna vodovodna in kanalizacijska omrežja z objekti ter objekti za ravnanje z odpadki	Najemnina je namenski prihodek občine in se namensko uporablja za investicije in investicijska vzdrževalna dela na tisti javni infrastrukturi, za katero je bil zaračunan.	Ni določila.	Prvi odstavek 10. člena pravilnika o oblikovanju cen GJS (namenskost).

Viri: ZDARS, ZZelP, uredba o uporabnini, pravilnik o oblikovanju cen GJS.

<sup>136</sup> Četrti odstavek 20. člena uredbe o uporabnini določa, da lahko direkcija ali upravljavec predlagata povišanje uporabnine za kritje stroškov investicijskih projektov, če ti povečujejo učinkovitost in/ali stroškovno učinkovitost in jih drugače ni mogoče ali jih ni bilo mogoče izvesti.

<sup>137</sup> 16. člen ZZelP-G določa, da AŽP s 1. 3. 2010 prevzame dela in naloge zaračunavanja uporabnine.

<sup>138</sup> Enako določa 9. točka Protokola o izvajanju 27. člena Uredbe o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi, ki so ga sklenili AŽP, Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo in Slovenske železnice, d. o. o.

<sup>139</sup> AŽP in prosilec, ki so mu bile dodeljene vlakovne poti, skleneta pogodbo, s katero uredita tudi medsebojna razmerja v zvezi z zaračunavanjem in plačevanjem uporabnine (tretji odstavek 5. člena uredbe o uporabnini).

<sup>140</sup> Namenskost porabe sredstev od uporabnine je določena z novelo ZZelP-G (Uradni list RS, št. 58/09), ki velja od 11. 8. 2009. Pred tem je ZZelP določal, da "za uporabo javne železniške infrastrukture prevoznik upravljavcu plačuje uporabnino. Uporabnina je namenjena kritju stroškov vzdrževanja javne železniške infrastrukture" (enajsti odstavek 15. člena ZZelP-UPB4, Uradni list RS, št. 44/07).

<sup>141</sup> Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi, Uradni list RS, št. 113/09.

## Prometna infrastruktura

V področnem predpisu (ZDARS) je za ceste ustrezno opredeljena namenskost porabe koncesijske dajatve, niso pa določeni roki za plačilo koncesijske dajatve v državni proračun, temveč je to prepuščeno ureditvi v koncesijski pogodbi.

V ustreznem predpisu (ZZeIP) je za železniško infrastrukturo opredeljena namenskost porabe uporabnine, vendar je v podzakonskem aktu določilo, da se zaračunana uporabnina, ki jo plačuje prevoznik na osnovi odločbe AŽP, nakaže na transakcijski račun upravljavca (Slovenske železnice, d. o. o.) namesto v državni proračun, kar ni v skladu z načelom popolnosti proračuna iz četrtega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da se "v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi oziroma občini, ter vsi izdatki države oziroma občine za posamezne namene".

## Infrastruktura za izvajanje obveznih občinskih GJS varstva okolja

Vlada RS je namenskost porabe sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja (najemnine) opredelila v pravilniku o oblikovanju cen GJS, kar ni v skladu z zahtevo prvega odstavka 43. člena ZJF, ki določa, da se namenskost proračunskih prihodkov lahko določi le z zakonom ali odlokom občine. Vprašanja, povezana s plačevanjem najemnine, pa je Vlada RS prepustila ureditvi v letni pogodbi med občino in izvajalcem GJS.

Vlada RS pri urejanju razmerij glede železniške infrastrukture ni zagotovila popolnosti izkazovanja proračunskih prihodkov, kar ni v skladu z načelom popolnosti proračuna iz četrtega odstavka 2. člena ZJF, namenskost porabe sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja pa je opredelila v pravilniku o oblikovanju cen GJS in s tem ravnala v neskladju s 43. členom ZJF. Pravilnik ni ustrezen pravni akt za urejanje razmerij med lastnikom infrastrukture in izvajalcem GJS ter namenskosti porabe najemnine, saj prvi odstavek 43. člena ZJF določa, da se namenskost proračunskih prihodkov lahko določi le z zakonom ali odlokom občine.

Vlada RS niti v splošnih niti v področnih predpisih ni določila rokov plačila sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v državni/občinski proračun. Takšna ureditev je neučinkovita, saj pomeni tveganje, da sredstva v državni/občinski proračun ne bodo nakazana.

### Ukrep Vlade RS

Ministrstvo za okolje in prostor, zadolženo za ustanovitev delovne skupine za pripravo novega Zakona o gospodarskih javnih službah, je z dopisom<sup>142</sup> pozvalo Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet, Službo Vlade RS za zakonodajo in Službo Vlade RS za razvoj in evropske zadeve, da najkasneje do 10. 6. 2011 v delovno skupino imenujejo svojega predstavnika.

## Priporočilo

Vlada RS naj natančneje opredeli nakazovanje prihodkov od nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v proračun ter namenskost prihodkov od nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS in s tem zagotovi, da bodo ti porabljeni za investicije v infrastrukturo za izvajanje tiste GJS, v kateri so bila sredstva nadomestila zbrana.

<sup>142</sup> Imenovanje delovne skupine za pripravo novega Zakona o gospodarskih javnih službah, št. 024-19/2011 z dne 3. 6. 2011.

### 3. MNENJE

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotnosti ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010. Revizijo smo izvedli pri *Vladi Republike Slovenije*. Da bi izrekli mnenje o smotnosti ravnanja Vlade RS, smo iskali odgovor na vprašanje, *ali je Vlada Republike Slovenije ravnala učinkovito pri vzpostavljanju pogojev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS*.

*Vlada RS ni vzpostavila celovite strategije upravljanja z infrastrukturo za izvajanje GJS*. Vprašanja, ki vplivajo na ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS, je Vlada RS obravnavala v okviru izhodne strategije, ki pa ne temelji na primerjalnih analizah, na podlagi katerih bi ugotovila možne načine prilagoditve javnih institucij na področju izvajanja GJS in na podlagi katerih bi ocenila prednosti, slabosti, nevarnosti in priložnosti posameznih rešitev. Posledica tega je bila, da je v strategiji določila aktivnosti in cilje, ki niso argumentirani – dvomiti je mogoče o njihovi uresničitvi –, in tudi ne predstavljajo ustreznih usmeritev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS. Menimo, da je predvideni prenos lastništva infrastrukture za izvajanje GJS na izvajalce teh dejavnosti neustrezen, saj ne upošteva tveganj takšnega prenosa, predvsem pa izhaja iz napačnih argumentov.

Vlada RS z izvajanjem izhodne strategije, ki se odraža tudi v spremembah ZDARS-1, ni ustrezno uredila razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS. S tem, ko je v zakonu določeno, da avtoceste preidejo v last koncesionarja (DARS, d. d.) na podlagi stavbne pravice, se spreminja lastnina na premoženju, potrebnem za izvajanje GJS, in s tem status grajenega javnega dobra. S tako ureditvijo Republika Slovenija ne zagotavlja dodatnih sredstev za financiranje gradnje avtocest, temveč se zgolj odpoveduje koncesijski dajatvi v korist DARS, d. d., s katero naj bi se plačevali najeti dolgovi za gradnjo avtocest. Republika Slovenija tudi ohranja vsa tveganja ob morebitni nezmožnosti DARS, d. d., da bi obveznosti iz teh posojil poplačala iz odobrenih cestnin, saj jamči za poplačilo teh posojil z dodeljenimi poroštvi. Taka ureditev je v nasprotju z namenom podelitve koncesije gradenj pri izvajanju GJS, saj gre pri koncesijah gradenj za instrument, s katerim država v svojo last pridobiva novozgrajene infrastrukturne objekte, ne pa da bi odtujila lastništvo že zgrajenih infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij.

*Vlada RS v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010 ni vzpostavila pravnega reda, ki bi jasno, pregledno in sistemsko urejal razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS*. Kljub neposredni uveljavitvi (s 1. 1. 2010) Uredbe 254/2009, ki ureja računovodenje koncesij storitev, in kljub obveznosti, ki izhaja iz ZGD-1, da morajo biti Slovenski računovodski standardi v zasnovi v skladu z Mednarodnimi standardi računovodskega poročanja, Vlada RS tega še ni predvidela. Predvidela tudi še ni možnosti in načina ureditve zrcalnega računovodenja tudi pri javnih partnerjih, ki ga mora Republika Slovenija, glede na to, da ne uporablja IPSAS standardov, urediti sama.

V slovenskem pravnem redu, kljub obstoju lastninske in stavbne pravice, ki vsaka na svoj način omogočata lastništvo na infrastrukturi za izvajanje GJS, ne obstaja takšna stvarna pravica, ki bi državi ali



občini ustrezno zagotovila trajno lastništvo na objektih, napravah in omrežjih infrastrukture za izvajanje GJS. Gre za primere, ko država/občina nista lastnici zemljišča, na, nad ali pod katerim se nahaja infrastruktura za izvajanje GJS, in ko obstaja veliko tveganje za izplačilo dodatne odškodnine.

Ker se služnostne pravice vpisujejo v korist obstoječega izvajalca GJS namesto v korist države/občine, obstaja tveganje, da ob morebitni zamenjavi izvajalca GJS novi izvajalec GJS ne bo mogel zagotoviti nemotenega delovanja omrežij in objektov in s tem izvajanja GJS. Taka ureditev pomeni tudi tveganje, da bi bilo treba izplačati odškodnino prejšnjemu imetniku služnostne pravice oziroma lastniku služne nepremičnine za ustanovitev nove služnosti ter stroške ustanovitve nove služnosti v zemljiški knjigi.

Pri vzpostavljanju sistemske ureditve lastništva infrastrukture za izvajanje GJS ni zagotovljen tak pravni red, ki bi omogočal enotno ureditev za vse obvezne GJS, določeni pa tudi niso pogoji, na podlagi katerih bi bilo mogoče infrastrukturo, potrebno za izvajanje GJS, izločiti iz lastništva izvajalcev GJS.

V pravnem redu ni vzpostavljene javne evidence, ki bi imela status javne knjige in bi zagotavljala podatke o lastništvu infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij, kar je povezano z neustrezno opredelitvijo stvarnih pravic, ki bi državi/občini omogočale vpis lastninske pravice na infrastrukturi za izvajanje GJS.

Pojem grajeno javno dobro se v veljavni pravni ureditvi uporablja nekonsistentno in nesistematično. Posledica tega je, da je infrastruktura za izvajanje GJS po posameznih dejavnostih opredeljena zelo različno. Predpisi, ki opredeljujejo infrastrukturo za izvajanje GJS kot grajeno javno dobro, določajo tudi obvezen vpis infrastrukture kot javno dobro v zemljiško knjigo, vendar pa Vlada RS ni ravnala učinkovito, saj ni poskrbela, da bi predpisi določali tudi sankcije, če pristojno resorno ministrstvo oziroma pristojna občinska uprava to dejanje opustita. Prav tako ni poskrbela, da bi ustrezni predpisi določali nadzor nad izvajanjem določbe četrtega odstavka 21. člena ZGO-1 in s tem ni zagotovila popolnosti vpisa tovrstnih podatkov v zemljiško knjigo. Nezmožnost vpisovanja objektov, naprav in omrežij infrastrukture za izvajanje GJS v zemljiško knjigo pomeni tveganje, da določena infrastruktura ni opredeljena kot grajeno javno dobro. Poleg tega opustitev vpisov javnega dobra v zemljiško knjigo pomembno vpliva na tveganje, da bi prišlo do neupravičenega razpolaganja z infrastrukturnimi objekti.

V slovenskem pravnem redu ni jasno in enotno določeno, kdo je lahko lastnik infrastrukture za izvajanje GJS ter kakšna so razmerja med državo/občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS. Določeno tudi ni, ali se za uporabo obstoječe infrastrukture za izvajanje GJS pri izvajanju GJS plačuje najemnina, uporabnina ali koncesijska dajatev, vzpostavljeni tudi niso ustrezni nadzorni mehanizmi pri zaračunavanju realnega nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS, saj ni določen način izvajanja popisa infrastrukturnih omrežij za izvajanje GJS in tudi ne način preverjanja vrednosti infrastrukture, razen pri zaračunavanju nadomestila za uporabo javne železniške infrastrukture.

Vlada RS ni ustrezno opredelila nakazovanja nadomestila za uporabo železniške infrastrukture v državni proračun. Prav tako ni ustrezno opredelila namenskosti porabe sredstev nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS, saj se zaradi široke opredelitve namena ti prihodki lahko porabijo za financiranje investicij v katero koli stvarno premoženje države ali občine. Namenskost porabe sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja pa je opredelila v pravilniku o oblikovanju cen GJS in s tem ravnala v neskladju s prvim odstavkom 43. člena ZJF, ki določa, da se namenskost proračunskih prihodkov lahko določi le z zakonom ali odlokom občine.

Vlada RS niti v splošnih niti v področnih predpisih ni določila rokov plačila sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v državni/občinski proračun in s tem ni zagotovila učinkovite ureditve, ki zmanjšuje tveganje, da sredstva v državni/občinski proračun ne bodo (pravočasno) nakazana.

## 4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila računskemu sodišču predložiti odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.

Popravljalni ukrepi Vlade Republike Slovenije se morajo nanašati na pripravo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov, za:

- opredelitev računovodenja javnih partnerjev v razmerjih javno-zasebnih partnerstev – točka 2.1.1.1;
- pripravo celovite strategije z natančno določenimi cilji pravne ureditve razmerij med državo/občinami in izvajalci GJS glede infrastrukture za izvajanje GJS – točka 2.1.1.2;
- sistemsko ureditev lastništva infrastrukture za izvajanje GJS; pri tem naj se v ustreznih pravnih podlagah določijo tudi postopki za odpravo nepravilnosti, ki so posledica nespoštovanja predpisov v preteklosti (neupoštevanja izvajanja 76. člena ZGJS) – točka 2.2.1.3;
- pripravo pravnih podlag, ki bodo jasno določale in urejale možna razmerja med državo/občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS – točka 2.2.4.5;
- opredelitev stvarne pravice, ki bo zagotavljala vpis lastništva na infrastrukturi za izvajanje GJS, v predpisih – točka 2.2.1.1 –, ter vzpostavitev evidence, ki bo imela status javne knjige in bo zagotavljala podatke o legi in fizičnih lastnostih infrastrukture ter hkrati podatke o stvarnih pravicah na infrastrukturi za izvajanje GJS – točka 2.2.2;
- dopolnitev predpisov z določbami, ki bodo – točka 2.2.1.2 urejale:
  - vpisovanje služnosti na infrastrukturi za izvajanje GJS v korist države, ko gre za državne GJS, oziroma v korist občine, ko gre za občinske GJS;
  - odpravo časovne omejitve trajanja osebnih služnosti pri infrastrukturi za izvajanje GJS;
  - uporabo/izkoriščanje služnosti vsakokratnega izvajalca GJS;
  - ureditev služnosti, ki so jih neustrezno pridobili izvajalci GJS, in njihov prenos na državo ali občine in vpis v zemljiško knjigo;

- vzpostavitev ustreznega nadzora nad določljivjo infrastrukture kot grajenega javnega dobra in vpisom tovrstnih podatkov v zemljiško knjigo (nosilec, predmet in obseg nadzora) ter sankcij za neizvajanje vpisov statusa grajenega javnega dobra v zemljiško knjigo – točka 2.2.3.1;
- opredelitev namenskosti prihodkov od nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS, v ustreznih predpisih in ureditev njihovega plačevanja v državni / občinski proračun – točka 2.2.6.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja<sup>143</sup>. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>143</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

## 5. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- preuči možnosti, kako v ustreznih pravnih podlagah, ki veljajo za javni sektor, urediti računovodenje javnih partnerjev na način, ki bo zrcalna slika računovodenja zasebnega partnerja, kot ga ureja OPMSRP 12;
- predlaga Ministrstvu za finance, da izda soglasje k pripravljenim spremembam standarda 35.2, s katerim bi se določila obvezna uporaba OPMSRP 12 pri vseh izvajalcih GJS, in je nanj že podalo soglasje Ministrstvo za gospodarstvo;
- preuči ustreznost obstoječih pravic ter možnosti za uvedbo nove stvarne pravice v pravni red, ki bi zagotavljala vpis lastništva na infrastrukturi za izvajanje GJS; pri tem naj ustrezno uredi tudi prehodno obdobje, v katerem naj z zakonom uredi status obstoječe infrastrukture za izvajanje GJS tako, da se nova stvarna pravica vpiše v javno knjigo v korist države/občine po uradni dolžnosti;
- preuči možnosti za enotno ureditev lastništva infrastrukture za izvajanje GJS v sistemskem predpisu; pri tem naj vzpostavi možnost za izločitev infrastrukture iz energetskih podjetij, obveznost izločitve infrastrukture iz podjetij, ki izvajajo GJS varstva okolja, ter ustrezno uredi vračanje zbranih dajatev za financiranje infrastrukture, kadar se država/občina odloči infrastrukturo prodati;
- predlaga postopke, s katerimi bo odpravila nepravilnosti, ki so posledica nedosledne uporabe 76. člena ZGJS;
- preuči možnosti za vzpostavitev novih ali nadgradnjo obstoječih evidenc, ki bodo kot javne knjige zagotavljale podatke o legi in fizičnih lastnostih infrastrukture ter hkrati podatke o stvarnih pravicah na infrastrukturi za izvajanje GJS;
- vzpostavi kriterije za opredelitev infrastrukture za izvajanje GJS kot grajeno javno dobro in v pravnem redu vzpostavi podlage za nadzor nad vpisom tovrstnih podatkov v zemljiško knjigo (nosilca, predmet in obseg nadzora) in sankcije za neizvajanje vpisov statusa grajenega javnega dobra v zemljiško knjigo;
- predlaga v sprejem pravne podlage, v katerih bo jasno določila, katera izmed možnih razmerij med državo/občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS naj se uporabijo za ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS varstva okolja;
- s predpisi določi obvezno preverjanje vrednosti infrastrukture za izvajanje GJS in način izvajanja popisa za infrastrukturalna omrežja ter določi nadzor in sankcije za lastnike (upravljalce) infrastrukture, ki tega ne bodo izvajali;
- natančneje opredeli nakazovanje prihodkov od nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v proračun ter namenskost prihodkov od nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS in s tem zagotovi, da bodo ti porabljeni za investicije v infrastrukturo za izvajanje tiste GJS, v kateri so bila sredstva nadomestila zbrana.

## **Pravni pouk**

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 320-4/2010/54

Ljubljana, 17. avgusta 2011

Dr. Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.



## *Bdimo nad potmi javnega denarja*

**Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia**  
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91  
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

**Enota Maribor / Maribor Office**  
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

