



# Pravo zavodov

Rado Bohinc  
Bojan Tičar

**Management**



*Pravo zavodov*

Znanstvene monografije  
Fakultete za management Koper

*Glavna urednica*

izr. prof. dr. Anita Trnavčević

*Uredniški odbor*

prof. dr. Roberto Biloslavo

prof. dr. Štefan Bojnec

prof. dr. Slavko Dolinšek

doc. dr. Justina Erčulj

izr. prof. dr. Tonči A. Kuzmanič

prof. dr. Zvone Vodovnik

ISSN 1855-0878

# Pravo zavodov

Rado Bohinc

Bojan Tičar

Management



*Pravo zavodov*

dr. Rado Bohinc

dr. Bojan Tičar

*Recenzenta* · dr. Matjaž Nahtigal

dr. Aleksij Mužina

*Izdala in založila* · Univerza na Primorskem

Fakulteta za management

Cankarjeva 5, 6104 Koper

Koper · 2012

Publikacija je prosto dostopna na

[www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-132-8.pdf](http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-132-8.pdf)

© 2012 Fakulteta za management

*Monografija je izšla s finančno podporo*

*Javne agencije za knjigo Republike Slovenije*

CIP – Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

347.195(497.4)(0.034.2)

BOHINC, Rado, 1949–

Pravo zavodov [Elektronski vir] / Rado Bohinc, Bojan Tičar. –

El. knjiga. – Koper : Fakulteta za management, 2012. –

(Znanstvene monografije Fakultete za management,

ISSN 1855-0878)

Način dostopa (URL):

<http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-132-8.pdf>

ISBN 978-961-266-132-8 (pdf)

1. Tičar, Bojan, 1965-

264752896

<b>UVOD</b> .....	<b>5</b>
<b>1 RAZVOJ, STANJE IN PRIMERJALNI PREGLED JAVNIH ZAVODOV</b> .....	<b>5</b>
1.1 Zgodovinski pregled ureditve zavodov .....	5
1.2 Nastanek javnih zavodov v pravu RS .....	5
1.3 Posebnosti današnje ureditve javnega sektorja .....	7
1.4 Primerjava ureditve zavodov v članicah EU .....	9
<b>FINANCIRANJE JAVNIH ZAVODOV</b> .....	<b>13</b>
<b>2 OBSEG DEJAVNOSTI JAVNIH SLUŽB V RS</b> .....	<b>13</b>
2.1 Podatki o številu javnih zavodov in številu zaposlenih v njih .....	13
2.2 Finančni viri javnih zavodov .....	14
2.3 Poslovni izidi javnih zavodov .....	18
<b>DELOVANJE JAVNIH ZAVODOV</b> .....	<b>22</b>
<b>3 PRIDOBIVANJE PRIHODKOV S PRODAJO STORITEV NA TRGU</b> .....	<b>22</b>
3.1 Javna služba in tržna dejavnost, razmejitev .....	23
<b>STATUSNO PRAVO</b> .....	<b>26</b>
<b>4 UREDITEV PRAVNIH OSEB JAVNEGA PRAVA V EVROPSKI UNIJI</b> .....	<b>26</b>
4.1 Pravo EU uporablja naslednje izraze: .....	26
4.2 Corporate Governance javnih zavodov .....	27
4.3 Osebe javnega prava v pravu RS .....	28
4.4 Pravni režim za osebe javnega prava .....	31
4.5 Finančno poročanje, računovodstvo in finančno upravljanje in nadzor .....	32
4.6 Priprava in posredovanje finančnega načrta posrednega uporabnika državnega proračuna .....	33
4.7 Upravljanje državnega in občinskega premoženja .....	34
4.8 Obveznost ponudbe prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov .....	34
4.9 Upravljanje javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij .....	35
4.10 Ustanavljanje in ukinjanje oseb javnega prava, pridobivanje in prodaja kapitalskih vlog .....	35
4.11 Dovoljen obseg zadolževanja in poroštev pravnih oseb javnega sektorja .....	36
4.12 Zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja .....	37
4.13 Računovodstvo v javnem sektorju .....	38
4.14 Predložitev letnih poročil posrednih uporabnikov proračuna .....	38
4.15 Dodatna pravila za pravne osebe, v katerih ima država oziroma občina 15% delež .....	39
4.15 Obvezno javno revidiranje oseb .....	39

<b>ANALIZA STATUSNIH ZNAČILNOSTI OSEB JAVNEGA PRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI .....</b>	<b>42</b>
<b>5 PRAVNA OSEBNOST PRAVNIH OSEB JAVNEGA PRAVA .....</b>	<b>42</b>
5.1 Odgovornost za obveznosti .....	43
5.2 Dejavnost oseb javnega prava .....	44
5.3 Ime in sedež oseb javnega prava .....	46
<b>6 UMESTITEV JAVNEGA ZAVODA MED PRAVNE OSEBE JAVNEGA PRAVA .....</b>	<b>48</b>
6.1 Pravne osebe kot osebe javnega in zasebnega prava .....	52
6.2 Temeljna merila za uvrstitev pravnih oseb med osebe javnega prava so: .....	54
6.3 Dodatna merila za uvrstitev med osebe javnega prava so še: .....	55
6.4 Javni zavod kot del javnega sektorja .....	55
<b>PRAVNI STATUS JAVNEGA ZAVODA .....</b>	<b>60</b>
<b>7 JAVNI ZAVOD.....</b>	<b>60</b>
7.1 Pravna in poslovna sposobnost javnih zavodov kot pravnih oseb .....	61
7.2 Javni zavodi »de lege lata« .....	62
7.3 Finančni vidiki dejavnosti javnih zavodov .....	64
7.4 Druga vprašanja tržne dejavnosti javnih zavodov .....	69
7.5 Ureditev tržne dejavnosti javnih zavodov z vidika »acquis communautaire« .....	71
7.6 Premožanje javnih zavodov .....	72
7.7 Obveznosti javnih zavodov po ZPFLORED .....	77
<b>PREOBLIKOVANJE ZAVODOV .....</b>	<b>84</b>
<b>8 PREOBLIKOVANJE JAVNEGA ZAVODA V D.O.O. ....</b>	<b>84</b>
8.1 Preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. po pravilih zakonodaje o javno zasebnem partnerstvu .....	85
8.2 Preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. po pravilih zakonodaje o gospodarskih družbah .....	88
8.3 Vsebinski razlogi in posledice za ustanovitelja preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o. .....	90
8.4 Razlogi pravne ureditve <i>acquis communautaire</i> , za preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. ....	92
8.5 Posledice preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o. za sedanje zaposlene .....	93
<b>UPRAVLJANJE JAVNIH ZAVODOV .....</b>	<b>96</b>
<b>9 STATUS POSLOVODNIH OSEB V JAVNIH ZAVODIH.....</b>	<b>96</b>



<b>USLUŽBENSKO PRAVO V JAVNIH ZAVODIH.....</b>	<b>100</b>
<b>10 JAVNI USLUŽBENCI V JAVNIH ZAVODIH.....</b>	<b>100</b>
10.1 Pogodbenost delovnih razmerij v javnih zavodih.....	104
10.2 Pogodba o zaposlitvi v javnem zavodu .....	106
ZSPJS se uporablja le za določanje plač direktorjem. Plačni sistem za direktorje natančneje določa Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju (v nadaljevanju Uredba), ki se uporablja od 1.3.2006 dalje. Pravna ureditev plač po Uredbi velja tudi za rektorje univerze, dekane visokošolskih zavodov in glavne tajnike univerz. ....	113
ZSPJS se bo v celoti uporabljal s sprejemom izvedbenih aktov in Kolektivne pogodbe za javni sektor (v nadaljevanju KPJS).....	113
10.3 Plačilno obdobje, plačilni dan in način izplačevanja plače.....	116
10.4 Kako naj postopa javni zavod v primeru kolizije delovnopравниh aktov.....	120
10.5 Razmerje med zakoni, ki urejajo delovna razmerja.....	122
10.6 Razmerje med zakonom in kolektivno pogodbo .....	122
10.7 Razmerje med kolektivnimi pogodbami.....	123
10.8 Skladnost splošnih aktov z zakonom in kolektivno pogodbo .....	126
10.9 Druga vrsta plačil kot plačilo za delo javnim uslužbencem.....	128
<b>JAVNI ZAVODI »DE LEGE FERENDA«.....</b>	<b>132</b>
<b>11 IZHODIŠČA ZA REFORMO JAVNEGA SEKTORJA .....</b>	<b>132</b>
11.1 Zakaj je treba sprejeti novo zakonodajo o javnih zavodih? .....	133
11.2 Cilji in namen nove zakonske ureditve zavodov .....	135
<b>12 SKLEPNA RAZPRAVA .....</b>	<b>137</b>
<b>LITERATURA, VIRI .....</b>	<b>150</b>



## UVOD

### 1 RAZVOJ, STANJE IN PRIMERJALNI PREGLED JAVNIH ZAVODOV

#### 1.1 Zgodovinski pregled ureditve zavodov

Izraz "zavod" v sodobnem pomenu je pravno redko opredeljen pojem. Pojavljati se je začel v avstrijski in nemški pravni literaturi v 18. stoletju z nedorečenim statusno-pravnim pomenom. V knjigi o avstrijskem splošnem deželnem pravu iz leta 1794 je pojem za tovrstne subjekte uporabljen kot, cit.<sup>1</sup>: "...nujni zavodi za vzdrževanje javnega miru, varnosti in reda...". Pojem zavod je uporabljen kavzalno kot oblika ciljno usmerjene dejavnosti državne uprave.

Tudi v pravni literaturi 19. stoletja se statusni pojem zavoda še ni dokončno oblikoval. Poleg opredelitve javnega zavoda (nem.: Oeffentlichen Anstalt) se še zmeraj istoznačno uporabljajo pojmi javno podjetje (nem.: Oeffentliche Unternehmung) ipd. Šele konec 19. stoletja je nemški teoretik Otto Mayer postavil temelje prava zavodov. Po njegovi opredelitvi je zavod postavljen v okvir javnega prava, s katerim se ukvarja predvsem upravno-pravna znanost. Mayer je definiral javni zavod kot "skupnost ljudi in stvari, ki jih tehnično uporablja subjekt javne uprave za zagotavljanje določenega posebnega namena". Mayer pojma "javni zavod" v svojem času ni mogel natančneje zarisati. Kljub temu mu ga je s tovrstno definicijo uspelo sistematično uvrstiti tako, da je bil uporaben tudi za teorijo liberalne pravne države 19. stoletja. Zavod je tako postal trdna institucija javnega prava. Primerjalno se je pravo zavodov razvijalo kot javno pravo. Vendar je vseskozi dopuščalo tudi obliko zavoda zasebnega prava. Tako danes velja, da tudi če zasebni zavod ni zakonsko posebej urejen, je v pravnih redih dopusten. Vendar kot tak mora poslovati pod pogoji, režimom in na način, kot to počno javni zavodi.

#### 1.2 Nastanek javnih zavodov v pravu RS

S prehodom na nov ustavni in politični sistem je prišlo do ukinitve sistema svobodne menjave dela na področju družbenih dejavnosti, kot posledica tega pa tudi do ukinitve institucije samoupravnih interesnih skupnosti ter organizacij združenega

---

<sup>1</sup> Glej: Jecht, Hans (1963), *Die Oeffentliche Anstalt, Duncker und Humbolt, Berlin, str. 17-20.*

dela, ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena kot oblike izvajanja javnih služb na tem področju.

Pristojnosti prvih so prešle na tedanje izvršilne organe Republiške skupščine in občinskih skupščin, medtem ko je na področju izvajanja javnih služb nastala velika statusna praznina, saj so imele vse organizacije na tem področju svoj temelj v Zakonu o združenem delu.

To praznino je za tisti čas ustrezno zapolnil Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, ZZ), ki je tedanje organizacije združenega dela, ki opravljajo dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju družbenih dejavnosti, preoblikoval v prvo statusno obliko oseb javnega prava v novi ureditvi, to je v javni zavod.

Z ukinitvijo družbene lastnine je bilo treba tudi na tem področju poiskati ustreznega lastnika, ki ga je zakon opredelil v državi oziroma lokalni skupnosti. Dotedanje premoženje teh organizacij, ki je bilo kot družbena lastnina v upravljanju njihovih delavcev, je tako v glavnem prešlo na državo oziroma lokalno skupnost, pri čemer pa zakon ni bil selektiven, ampak je ipso lege preoblikoval v javne zavode vse organizacije, ki so delovale na področju družbenih dejavnosti in ki so imele ob njegovi uveljavitvi status posebnega družbenega pomena, ne glede na pravo naravo njihovega dela.

S tem je »nacionaliziral« premoženje številnih organizacij, ki so kljub svojemu statusu pridobivale celoten ali večino svojega dohodka na trgu. Tako so bili delavci v teh organizacijah postavljeni v depriviligirani položaj, saj kljub enakim pogojem za svoje delo, kot so jih imeli delavci v gospodarstvu, niso enakopravno z njimi sodelovali v postopku lastninjenja družbene lastnine.

Prenos celotnega premoženja javnih zavodov na državo oziroma lokalne skupnosti je povzročil nenormalno situacijo, ko imamo javne zavode, ki so samostojne pravne osebe, ki pa nimajo nikakršnega premoženja. Izjema od tega pravila so javne univerze in Slovenska akademija znanosti in umetnosti, ki imajo lastno premoženje na podlagi področne zakonodaje. Pravna narava tega premoženja pa ni nikjer krovno urejena. Tako imamo tukaj v slovenskem pravnem redu nedorečeno statusno področje, ki gotovo ne prispeva k pravni preglednosti in pravni varnosti.

Neposrečeno izvajanje javnih naročil centralno v ministrstvih namesto na ravni javnih zavodov, je posledica sistemske postavitve po kateri javni zavod nima lastnega premoženja, s katerim bi odgovorno gospodaril temveč zgolj upravlja premoženje, ki je last ustanovitelja.

Torej je ustanovitelj (država, oz. ministrstvo ali občina) odgovoren za naložbe in razvoj, torej tudi za javne nabave in postopke javnega naročanja. S tem ima ustanovitelj »nenaravno« pristojnost vodenja ene od ključnih poslovnih funkcij namesto vodstva javnega zavoda, to je razvojne, oz. investicijske funkcije.

Pravna ureditev, po kateri je za premoženje in s tem za investicije na področju javnih služb, odgovoren ustanovitelj (vlada ali občina) in ne poslovodstvo javnega zavoda, tudi sicer hromi managerski položaj direktorja javnega zavoda in ga dela različnega in manj učinkovitega od direktorja zasebne korporacije.

Pravni absurd nacionalizacije iz leta 1991 je v tem, da je javni zavod pravna oseba brez premoženja. Mnogi zavodi so sicer v preteklih 20 letih vendarle pridobili premoženje na način, da so pri posameznih naložbah nastopali kot investitorji. Izjema so tudi javni zavodi s področja visokega šolstva in Slovenska akademija znanosti in umetnosti, na katere je bilo premoženje s katerim so upravljali preneseno (vanje vloženo) s posebnimi zakoni. Tako imamo v državi zelo pisano, torej neenotno situacijo kar zadeva premoženja javnih zavodov, kar brez dvoma vpliva na ureditev sistema odgovornosti v korporativnem upravljanju javnih zavodov ali širše javnega sektorja kot organizacijskega podsistema za izvajanje javnih služb.

### 1.3 Posebnosti današnje ureditve javnega sektorja

Javni sektor v Sloveniji je lastninsko, strukturno in upravljavsko tak, kot je bil l. 1991, torej pred več kot 20 leti, ko je bil sprejet do danes skorajda nespremenjeni in še vedno veljavni zakon o zavodih (Zakon o zavodih, Uradni list RS, št. 12/91, v nadaljevanju ZZ). Tedaj se je premoženje tedanjih samoupravnih organizacijah družbenih dejavnosti po zakonu »začasno« pretvorilo v lastnino ustanovitelja, torej v lastnino države ali občine.

Kljub velikanskim spremembam v gospodarstvu oz. zasebnem sektorju je javni sektor ostal podržavljen, vse do danes, čeprav je bila zakonska opredelitev o tem, da sredstva tedanjih organizacij s področja družbenih dejavnosti postanejo lastnina ustanovitelja določena kot prehodna; javni sektor je ostal nekakšen torzo tranzicije<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Vlada iz obdobja 2000-2004 je pripravila zakonski predlog novega zakona o zavodih, vendar ga državni zbor sklica 2004-2008 ni nikoli obravnaval (EVA: 2003-1711-0142, Številka: 024-23/2003-2, Ljubljana, 22.07.2004, v nadaljnjem besedilu: p ZZ04).

V vsem tem obdobju, do uveljavitve Zakona o javno zasebnem partnerstvu, (Uradni list RS 127/06, str. 13901, ZJZP) je veljala prepoved prenosa ustanoviteljskih pravic zavodov na druge pravne osebe in prepoved preoblikovanja javnih zavodov v druge statusne oblike, če takšne spremembe niso bile izrecno določene s področnim zakonom, oz. z nacionalno strategijo določeno z zakonom.

Slovenija je z reformami iz začetka devetdesetih let na področju gospodarstva izvedla jasno razmejitev med javnim in zasebnim. Gospodarstvo je doživelo lastninsko in pravno organizacijsko preoblikovanje in kot zasebni sektor deluje v evropsko primerljivem pravnem okviru.

Vendar pa znotraj javnega sektorja ni izvedena ločitev na državni in na preostali javni del, na tisto, kar ne sodi v pojem javne oz. državne uprave in kar mora biti v upravljanju in pod nadzorom javnosti in ne zgolj pristojnih državnih organov. Kljub temu, da se uporabljajo izrazi: javna služba, javni zavod, javni sektor, gre z vidika njihovega upravljanja dejansko za državne službe, državne zavode, in državni sektor. Poimenovanje je torej nepravilno, saj glede na sestav in pristojnosti organov upravljanja dejansko gre za državne oz. občinske zavode in ne za javne zavode.

V letih od sprejetja ZZ se je javni sektor razvijal izključno v okviru sektorsko določenih politik, torej partikularno, sektorsko; nobena od dosedanjih vlad ni vodila horizontalne politike oz. razvoja negospodarskih javnih služb, niti ni določila skupnih pravil upravljanja. Za razliko od gospodarskih javnih služb, ki so vseskozi urejene z zakonom o gospodarskih javnih službah (ZGJS)<sup>3</sup> se razvijale načeloma pod okriljem enega ministrstva (pristojnega za gospodarstvo), danes pa njihove izvajalce korporativno upravlja AUKN<sup>4</sup>, so bile (in še vedno so) negospodarske javne službe pod nadzorom večjega števila resorno odgovornih ministrstev. Šele zakon o sistemu plač in deloma zakon o javnih uslužbencih, na statusni ravni pa tudi zakona o javnih agencijah in o javnih skladih, uvedejo sistem, veljaven za celoten javni sektor.

Liberalizacija ter deregulacija različnih področij javnega sektorja, (zdravstvo, socialno varstvo, kultura, šolstvo) je potekala stihijsko, parcialno, odvisno od politične moči in hrabrosti vsakokratnih resornih ministrov; nikoli na področju javnega sektorja, kot celote ni bila sprejeta nacionalna strategija, niti kakršna koli enotna pravila. Procesu pravno organizacijske diverzifikacije javnega sektorja, ki so

---

<sup>3</sup>Zakon o gospodarskih javnih službah, Ur.l. RS, št. 32/1993, Ur.l. RS, št. 30/1998-ZLPP0, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN, 57/2011

<sup>4</sup> Ob zaključevanju tega besedila zakon o Slovenskem državnem holdingu še ni bil v veljavi

zaznamovali evropske trende zadnjih desetletij, v Sloveniji niso potekali načrtovano, temveč bolj ali manj parcialno.

Zakonodaja, ki določa pravni režim, za t.i. osebe javnega prava zelo utesnjuje avtonomijo sedanjih javnih zavodov (npr.:zakoni, ki urejajo javne finance, izvrševanje proračuna, računovodstvo, javne uslužbenke, plače v javnem sektorju). Ustanovitelji javnih zavodov (država, občine) niso zgolj njihovi nadzorniki, ampak tudi upravitelji. Upravni odbori ali sveti zavodov, ki opravljajo tako poslovodno, kot tudi nadzorstveno pristojnost, sestavljajo ljudje, ki niso zaposleni v zavodih (razen predstavnikov zaposlenih, ki pa po pogodbi o zaposlitvi opravljajo druga dela), kar vsekakor vpliva na odgovornost in kakovost poslovođenja, .t.i. "corporate governance" javnih zavodov je na zelo nizki kakovostni in evropsko neprimerljivi ravni.

Vse bolj je značilna krepitev države in politike v organih upravljanja javnih zavodov. Usmeritev, ki je povsem nasprotna uveljaviti sodobnega načela partnerstva pri upravljanju zavodov, kot javnih institucij, je odraz zmotnega prepričanja, da bo večja kakovosti javnih služb dosežena le z večjo močjo oz. več pristojnostmi uradništva oz. politike v odločitvah javnega zavoda.

Več politične moči, na primer večina članov v organih javnega zavoda zagotavlja neposredno obvladovanje posameznih javnih zavodov; omogoča namreč uporabo meril politične kompatibilnosti pri izbiri in napredovanju strokovnih kadrov in upravnih managerjev. krepitev države in politike v organih upravljanja javnih zavodov se opravičuje z odgovornostjo, ki jo ima vsakokratna politična nomenklatura za stanje v javnem sektorju, kar je nepremostljiva cokla razvoju sodobnih metod korporativnega upravljanja v zavodih.

### **1.4 Primerjava ureditve zavodov v članicah EU**

Ureditev javnih zavodov je danes v evropskih državah zelo različna. Njihovo oblikovanje v veliki meri temelji na tradicionalnih ureditvah opravljanja teh dejavnosti, tako da enoznačnega odgovora na vprašanje, kakšna je evropska ureditev izvajalcev t.i. družbenih dejavnosti, ni mogoče podati. Prav tako ni evropske zakonodaje, ki bi enotno urejala vprašanje statusno-pravne organiziranosti javnih zavodov.

Vendar se primerljiva statusno pravna oblika v Evropi pojavlja tako v javni kot zasebni institucionalni organiziranosti. Načelno pa v državah članicah Evropske

unije v glavnem ni krovnega zakona, ki bi urejal vse zavode na enoten način<sup>5</sup>, kot pri nas.

Zavodi so običajno urejeni s področno zakonodajo s posebnimi zakoni. Poudarek pri statusnem urejanju opravljanja dejavnosti t.i. negospodarskih javnih služb je na javnem interesu, ki ga izrazijo različne ravni lokalne samouprave (pokrajine, regije, mesta, občine, komune). Zavod je tako v evropskih ureditvah praviloma statusno-pravna oblika, s katero lokalne skupnosti zagotavljajo javne interese kot ustavno zajamčene pravice socialne države.

Tudi pravna subjektiviteta zavodov je primerjalno pravno odprt pojem. Primerjalno so zavodi lahko subjekti z lastno pravno in poslovno sposobnostjo, lahko pa tudi ne. Koncept nastajanja zakona o javnih zavodih je sledil tem teoretičnim in primerjalnim spoznanjem.

Danes se torej v kontinentalni Evropi -pod vplivom nemškega pravnega sistema - t.i. družbene dejavnosti kot javne službe izvajajo v obliki javnih zavodov (nem.: Oeffentlichrechtliche Anstalten). Teorija jih definira kot organizacijske oblike, ki zagotavljajo določene dobrine ali storitve, namenjene uporabnikom. Zavodi so lahko ustanovljeni kot samostojni ali nesamostojni zavodi (nem.: Unselbstaendige Anstalten)<sup>6</sup>, pri čemer so samostojni zavodi pravne osebe javnega prava, medtem ko nesamostojni zavodi nimajo lastne pravne osebnosti. Priznavajo se tudi vmesne oblike zavodov, ki sicer imajo pravno sposobnost, vendar je ta na določen način omejena. Ne glede na ustrezno izoblikovana teoretska izhodišča, pa ne Nemčija in ne Avstrija področja javnih zavodov nista uredili s sistemskim zakonom. Namesto enotnega zakona o javnih zavodih so v obeh državah izvajalci javnih služb urejeni z zakoni, ki urejajo posamezno področje (npr. šolstvo), oziroma so določeni javni zavodi ustanovljeni na podlagi posebnega zakona, kadar javni interes narekuje posebno ureditev (npr. nacionalna televizija ORF v Avstriji). Ne glede na odsotnost enotne sistemske ureditve pa je mogoče ugotoviti, da je vlogo sistemskega zakona prevzela pravna teorija, ki navedene ureditve ohranja v notnih okvirih.<sup>7</sup>

V Nemčiji je ureditev še nekoliko bolj kompleksna, saj ureditev organizacij za izvajanje javnih služb ne spada v zvezno pristojnost, temveč v pristojnost posameznih zveznih dežel. Tako imamo na področju ZRN različne ureditve v vsaki

---

*5 Razen na Hrvaškem, kjer je krovni Zakon o ustanovama (hr.: ustanova = slo.: zavod) in v Lihtenšteinu, kjer so krovno urejeni v civilnem zakoniku.*

*6 Vendar je javnopravno subjektiviteto v nemškem sistemu razumeti drugače kot pri nas. Tam tudi osebne družbe (OHG in KG) nimajo subjektivitete. Razlog je davčni, saj pri osebnih družbah ni dvojne obdavčitve (na korporativni in personalni ravni), kot pri kapitalskih. Na korporacijski ravni niso obdavčene. Zasebno se negospodarske dejavnosti opravljajo v statusnih oblikah zasebnih družb ali ustanov.*

*7 Glej: *Obrazložitev predloga Zakona o zavodih, Poročevalec DZ, september 2004.**



od zveznih dežel, ob tem pa tudi zavode, ki jih je za izvajanje nalog iz lastne pristojnosti ustanovila zveza sama (nem.: Bundesanstalten). Tovrstnih zveznih zavodov pa je relativno malo in so oblikovani na podlagi posebnih zakonov za vsak posamezen primer opravljanja določenih nalog. V Avstriji so pristojnosti centralne oblasti širše, tako da spada temeljna ureditev organizacijskih oblik izvajanja javnih služb v njeno pristojnost, posledično pa je tudi ureditev javnih zavodov na območju države enotnejša.

V anglo-saksonskem delu Evrope je opravljanje družbenih dejavnosti v javni sferi urejeno v javnih institucijah, imenovanih "Public Institutions". Angleška teorija ni oprta na sistem pravne osebe, tako da se javni zavodi kot samostojni pravni subjekti ali kot nesamostojne organizacijske oblike ustanavljajo kavzalno, glede na konkretne potrebe države in predvsem lokalne skupnosti. Enotnega krovnega zakona, ki bi jih urejal, ni. V zasebni sferi je opravljanje negospodarskih dejavnosti urejeno funkcionalno s "Charity Actom" iz leta 1992. Na podlagi tega predpisa posebna komisija presoja, ali je neka dejavnost "charity" ali ne. Posledice so davčne.

Na področju statusno-pravne ureditve zavodov v evropski ureditvi ne obstaja *aquis communautaire*, tako da je ta ureditev prepuščena članicam Evropske unije.



## FINANCIRANJE JAVNIH ZAVODOV

### 2 OBSEG DEJAVNOSTI JAVNIH SLUŽB V RS

#### 2.1 Podatki o številu javnih zavodov in številu zaposlenih v njih

V Sloveniji se v zadnjih nekaj letih število javnih zavodov giblje med 1400 in 1500. Število javnih zavodov se giblje naključno, brez načrtna politike, vendar ob strogih zakonskih omejitvah dopustnega preoblikovanja. Zakon o javnem zasebnem partnerstvu iz l. 2006, je deloma odprl možnost preoblikovanja, vendar se število javnih zavodov ni bistveno zmanjšalo. Kljub temu, da javni zavodi opravljajo zelo različne dejavnosti in da obstajajo velike razlike v obsegu prihodkov, ki jih ustvarijo iz proračuna, glede na tiste, ki jih ustvarijo s prodajo storitev na trgu, ostaja število zavodov skorajda nespremenjeno.

Glede na pretežnost prihodkov, ki jih nekateri zavodi ustvarijo na trgu in glede na pretežnost dejavnosti, ki ni javna služba, ni razlogov, da ti zavodi uživajo status javnega zavoda in vse s tem povezane pravne posledice, vključno s tem, da se plače njihovih zaposlenih gibljejo p pravilih ZPJS. Zato bi bilo več kot koristno njihovo preoblikovanje v gospodarske družbe, ali vsaj v samostojne zavode,

Tudi število zaposlenih v javnih zavodih se iz leta v leto povečuje (v letu 2007 doseglo 107.228, glede na leto 2003 pa se je povečalo za 4,3 % oziroma 4443 oseb)(glej Tabela 1 in Sliko 1)<sup>8</sup>.

Tabela 1: Število javnih zavodov in število zaposlenih v letih 2003,2005 in 2006

Šifra pod-skupine	Naziv podskupine proračunskih uporabnikov	Št. javnih zavodov			Število zaposlenih		
		2003	2006	2007	2003	2007	Indeks 07/03
	Javni zavodi - vsi	1.473	1.501	1490	102.785	107.228	104.3
3.1.	Izobraževanje in šport	930	943	939	52.897	55.447	104.8

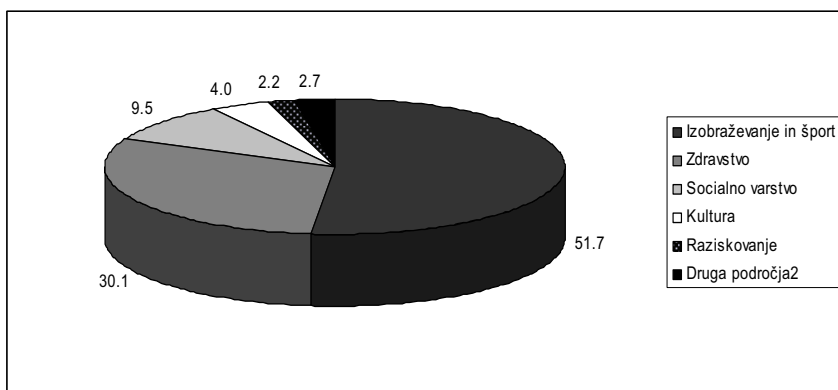
<sup>8</sup> Podatki so iz članka: Eva Zver, Katarina Zajc, EKONOMSKA ANALIZA JAVNIH ZAVODOV, Lj. 2009, neobjavljeno

## Pravo zavodov

3.2.	Zdravstvo	127	124	123	31.051	32.304	104.0
3.3.	Socialno varstvo	149	150	151	9.605	10.228	106.5
3.4.	Kultura	162	180	184	4.338	6.395	99.7
3.5.	Raziskovanje	27	26	26	2.152	2.324	108.0
3.6.-3.11	Druge področja <sup>2</sup>	78	78	67	2.742	2.853	104.0

Vir podatkov: AJPES, Ministrstvo za finance, Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov. Opomba: Glej opombo k poglavju. Iz analize je izvzet Javni zavod RTV Slovenje.

Slika 1: Struktura zaposlenih v javnih zavodih po področjih javnih služb v letu 2007



Vir podatkov: AJPES, Ministrstvo za finance, Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov. Opomba: Glej opombo k poglavju. Iz analize je izvzet Javni zavod RTV Slovenje.

Število zaposlenih v javnem sektorju (torej v vseh javnih zavodih) ni predmet državnega načrtovanja, zato se giblje v odvisnosti od števila zavodov in od sektorskih politik na področju javnih služb. S preoblikovanjem določenega števila javnih zavodov v druge oblike (samostojne javne zavode) bi se bistveno zmanjšalo število zaposlenih, ki so vključeni v uravnavanje in zagotavljanje plač po sistemu plač v javnem sektorju in s tem tudi te vrste strošek javnega sektorja.

## 2.2 Finančni viri javnih zavodov

Obseg skupnih prihodkov javnih zavodov je zelo velik. (npr. v letu 2007 so imeli vsi javni zavodi skupaj 4.496 mio EUR skupnih prihodkov). Če bi se torej skupni prihodki povečali za 1 odstotek, pomeni to skoraj 45 mio Euro, povečanje za 10

odstotkov pa pomeni skoraj 450 mio Euro. Iz tega izhaja, da kakršen koli premik na tem področju lahko pomeni velike prihranke.

Za izvajanje politike na področju javnega sektorja (t.i. horizontalne politike ne izvaja nihče, temveč se vodijo le sektorske politike) je več kot važno izhajati iz podatkov, kolikšen del prihodkov je ustvarjen iz proračuna in kolikšen s prodajo storitev na trgu<sup>9</sup>:

- 75,9 % (3.414 mio EUR) skupnih prihodkov, so javni zavodi v letu 2007 prejeli Iz sredstev javnih financ, torej proračuna;

-17,4 % (784 mio EUR) so imeli drugih (nejavnih) prihodkov za izvajanje javne službe;

-6,6 % (298 mio EUR) pa so ustvarili s tržno dejavnostjo.

A razmerja se vsako leto spreminjajo bolj ali manj naključno oz. v odvisnosti od državne politike na področju plač v javnem sektorju<sup>10</sup>. Posebnega načrtovanja zmanjševanja proračunskih na račun nejavnih in tržnih virov ni niti v državni niti v sektorskih politikah, čeprav premiki lahko pomenijo velikanske prihranke proračuna. Premik le 1 odstotka npr. iz proračunskih v nejavne vire pomeni proračunski prihranek 45 mio euro. Če bi del javnih zavodov preoblikovali v samostojne javne zavode in stem sprostili ustvarjalnost in s tem večjo učinkovitost, bi to zanesljivo povzročilo premike prav v tej smeri.

Slika 2: Struktura prihodkov javnih zavodov glede na vire financiranja po področjih javnih služb v letu 2007<sup>11</sup>

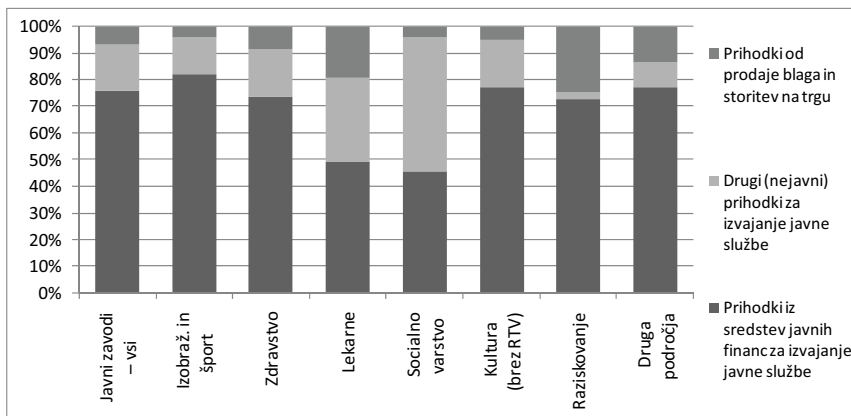
---

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> *Ibidem*: Tako je bilo izvajanje dejavnosti javne službe v letih 2003-2006 iz leta v leto bolj odvisno od javno-finančnih virov. Delež javno-finančnih virov pri financiranju dejavnosti javne službe (brez tržne dejavnosti) se je povečal od 78,5 % v letu 2003 na 81,7 %, v letu 2006, in sicer najbolj na področju raziskovalne dejavnosti (za 14,0 o.t. oz. od 82,3 % na 96,3 %) ter za 0,8 o.t. (na 85,5 %) na področju izobraževanja ter za 0,6 o.t. (na 81,4 %) področju zdravstva. V letu 2007 je delež javno-finančnih virov prvič nekoliko upadel tako v strukturi financiranja dejavnosti javne službe (na 81,3 %) kot tudi v strukturi skupnih prihodkov javnih zavodov (na 75,9%). Najbolj se je delež drugih prihodkov za izvajanje javne službe v letu 2007 povečal na področju kulture ter v izobraževalnih zavodih (univerzitetno izobraževanje) in v zdravstvu (zavodi za zdravstveno varstvo).

<sup>11</sup> *Ibidem*

## Pravo zavodov



Vir podatkov: AJPES, Ministrstvo za finance, Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov. Opomba: Glej opombo k poglavju. Iz analize je izvzet Javni zavod RTV Slovenje.

Iz teh podatkov je videti, da predvsem nekatere dejavnosti ustvarjajo znaten del prihodkov iz tržnih in drugih nejavnih virov. Tako npr. predvsem raziskovanje, lekarne in tudi zdravstvo in pa t.i. druge dejavnosti, kamor spadajo raznovrstne dejavnosti.

Analitiki ugotavljajo, da se je v obdobju 2003-2006 zniževal tudi delež tržne dejavnosti v strukturi skupnih prihodkov vseh javnih zavodov, in sicer od 8,6 % v letu 2003 na 6,4 % v letu 2006. V letu 2007 se je malenkost povečal (na 6,6 %). Ta gibanja v strukturi finančnih virov javnih zavodov so deloma povezana z rastjo plač in drugih stroškovnih elementov na osnovi katerih se financira izvajanje javne službe. Ti so se v letih 2003-2006 povečevali hitreje kot so naraščale cene blaga in storitev, s katerimi javni zavodi ustvarjajo tržne prihodke. ... V letu 2007 se je delež prihodkov iz tržne dejavnosti povečal na vseh področjih javnih služb, najbolj v lekarnah (od 17,4 % na kar 19,0 %) in v raziskovalni dejavnosti (glej sliko 2).

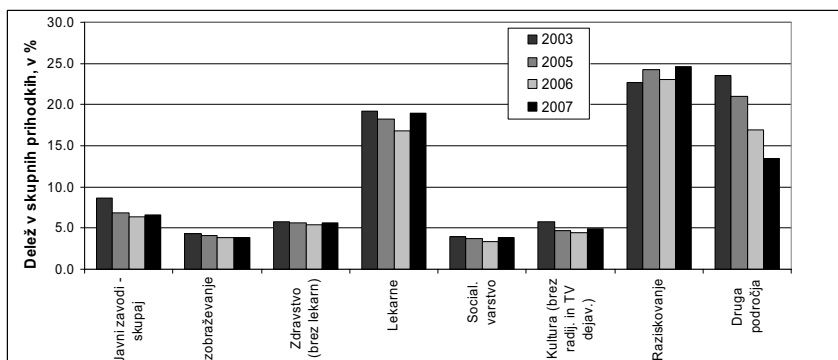
## Pravo zavodov

Tabela 2: Prihodki javnih zavodov glede na vire financiranja po področjih javnih služb v letu 2007 (v mio EUR)

Šifra podskupine	Naziv podskupine proračunskih uporabnikov	Skupaj prihodki	Prih. iz sredstev v javnih financ	Delež v skupnih prihodkih, v %	Drugi prih. za izvajanje javne službe	Delež v skupnih prihodkih, v %	Prih. od prodaje blaga & storitev na trgu	Delež v skupnih prihodkih, v %
	Javni zavodi – vsi	4.496	3.414	75,9	784	17,4	298	6,6
3.1.	Izobraž. in šport	2.002	1.642	82,0	281	14,0	78	3,9
3.2.	Zdravstvo	1.755	1.297	73,9	307	17,5	151	8,6
3.3.	Socialno varstvo	287	131	45,6	145	50,5	11	3,8
3.4.	Kultura <sup>2</sup>	203	158	77,8	36	17,7	10	4,9
3.5.	Raziskovanje	130	95	73,1	3	2,3	32	24,6
3.6.- 3.11.	Druga področja	119	91	76,5	11	9,2	16	13,4

Vir podatkov: AJPES – Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načetu denarnega toka. Opomba: Glej opombo k poglavju. Iz analize je izvzet Javni zavod RTV Slovenije.

Slika 2: Deleži prihodkov od prodaje blaga in storitev na trgu po področjih javnih služb v letih 2003-2007



Vir podatkov: AJPES – Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka. Opomba: Glej opombo k poglavju. Iz analize je izvzet Javni zavod RTV Slovenije.

### 2.3 Poslovni izidi javnih zavodov

V tabeli 3<sup>12</sup> je prikazan skupni neto presežek javnih zavodov, ki je vsota neto presežka oziroma neto primanjkljaja v dejavnosti javne službe in v dejavnosti prodaje na trgu in nam pove, kako po področjih javnih služb poslujejo javni zavodi kot celota. Neto presežek oziroma primanjkljaj v dejavnosti javne službe in v dejavnosti prodaje na trgu pa je razlika med vsoto presežkov prihodkov nad odhodki (vseh javnih zavodov, ki so poslovali pozitivno) in vsoto presežkov odhodkov nad prihodki (vseh javnih zavodov, ki so poslovali negativno).

Tabela 3: Poslovanje javnih zavodov po področjih javnih služb v letu 2007 (v mio EUR)

Leto 2007		Dejavnost javne službe				Dejavnost prodaje na trgu		
Naziv področja <sup>1</sup>	Skupni neto presežek / primanjkljaj	Skupni presežek v % od celotnih prihodkov	Neto presežek/primanjkljaj	Presežek	Presežek	Neto presežek/Primanjkljaj	Presežek	Presežek
				prihodkov (AOP 689, st. 4)	odhodkov (AOP 690, st. 4)		prihodkov (AOP 689, st. 5)	odhodkov (AOP 690, st. 5)

<sup>12</sup> *ibidem*



## Pravo zavodov

Javni zavodi - vsi	44,8	1,00	25,2	48,3	23,1	19,6	20,8	1,2
Izobraževanje	21,1	1,10	17,4	21,0	3,5	3,7	4,4	0,7
Zdravstvo	7,5	0,43	-4,7	13,7	18,4	12,3	12,5	0,3
Socialno varstvo	4,3	1,49	4,0	4,4	0,4	0,3	0,3	0,003
Kultura (- RTV)	2,8	1,57	2,4	2,6	0,2	0,4	0,4	0,02
Raziskovanje	2,7	2,12	0,7	0,8	0,08	2,0	2,0	0
Druga področja	2,8	2,61	1,9	2,5	0,5	0,8	1,0	0,2

Vir podatkov: AJPES – Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti (dejavnost javne službe in tržna dejavnost). Glej opombo k poglavju. Iz analize je izvzet Javni zavod RTV Slovenije.

Za leto 2007 so vsi javni zavodi izkazovali presežek prihodkov v višini kar 46,7 mio EUR. V dejavnosti javne službe so imeli v letu 2007 največ presežka prihodkov javni zavodi s področja izobraževanja (21,0 mio EUR; od tega 7,0 mio EUR v univerzitetnem izobraževanju ter 4,7 mio EUR v srednješolskem poklicnem in strokovnem izobraževanju), relativno visok je bil tudi presežek v javnih zavodih s področja socialnega varstva (4,0 mio EUR; od tega v domovih za upokojene 3,1 mio EUR) ter presežek pri izvajanju javne službe na področju kulture (2,4 mio EUR). Kumulativno so imeli v obdobju 2003-2007 v dejavnosti javne službe največ presežkov prihodkov v univerzitetnem izobraževanju, lekarnah, domovih za starejše in v raziskovalni dejavnosti. Podobno kot v preteklih letih pa je tudi v letu 2007 večina primanjkljaja (23,1 mio EUR) nastala v zdravstvu (kar 18,4 mio EUR) oziroma predvsem v bolnišnicah (16,7 mio EUR). Z neto primanjkljajem v dejavnosti javne službe so v letu 2007, predvsem zaradi visokega primanjkljaja v bolnišnicah, poslovali javni zavodi v zdravstvu (-4,7 mio EUR)<sup>13</sup>.

Pri izvajanju dejavnosti prodaje blaga in storitev na trgu je bil v letu 2007 presežek prihodkov najvišji v zdravstvu (12,5 mio EUR), in sicer podobno kot v vseh letih opazovanega obdobja predvsem zaradi visokega presežka, ki ga s tržno dejavnostjo ustvarijo lekarne (8,1 mio EUR) in zavodi za zdravstveno varstvo (3,0 mio EUR). Zelo visoke prihodke iz tržne dejavnosti imajo sicer tudi nekatere univerze (v letu 2007 2,7 mio EUR; od tega v letu 2007 veliko večino Biotehniška fakulteta v Ljubljani in Univerza v Mariboru), zdravstveni domovi (1,1 mio EUR), zavodi za zdravstveno varstvo (3,0 mio EUR) ter javni zavodi s področja raziskovalne dejavnosti (2,0 mio EUR).

Relativno glede na celotne prihodke je skupni neto presežek javnih zavodov v letu 2007 znašal 1,00 %. Po področjih ja bil ta delež največji v raziskovanju 2,12 %. Znotraj posameznih področjih pa so imeli v obdobju 2003-2007 v povprečju najvišje neto presežke glede na celotne prihodke javni zavodi s področja univerzitetnega

<sup>13</sup> *ibidem*

## Pravo zavodov

izobraževanja, visoke strokovne šole, lekarne, zdravstveni domovi, zavodi za zdravstveno varstvo, zavodi s področja raziskovalne dejavnosti in zavodi s področja gospodarskih dejavnosti.



## DELOVANJE JAVNIH ZAVODOV

### 3 Pridobivanje prihodkov s prodajo storitev na trgu

Zelo razširjena značilnost javnih zavodov v RS je da pridobivajo svoje prihodke s prodajo storitev na trgu; storitve so ali javne službe ali pa tudi ne, s tem, da sedanja ureditev ne vspodbuja zaposlenih v javnih zavodih k pridobivanju čim višjih prihodkov v dejavnostih, ki niso javna služba, saj zaposleni, kot javni uslužbenci od tega nimajo skoraj nikakršne koristi.

Kljub temu, da zavod pridobiva prihodke s prodajo storitev na trgu, direktor in svet javnega zavoda skorajda nimata pristojnosti na področju plač oz. nagrajevanja, saj so tovrstna razmerja za javne zavode skorajda v celoti regulirana s predpisi; tudi po tem se položaj direktorja javnega zavoda povsem razlikuje od položaja direktorja npr. gospodarske družbe (tudi javnega podjetja). Izhodiščna napaka sistema plač javnih uslužbencev je v torej v tem, da iz sistema ne izvzema zaposlenih v takšnih javnih zavodih, ki prihodke pretežno ustvarjajo s prodajo storitev javne službe in drugih storitev na trgu in torej niso neposredno proračunsko financirani. Le-ti imajo namreč povsem enak položaj, kot javna podjetja, ki pa so izzzveta iz sistema plač v javnem sektorju.

Univerzalna uporaba oblike javnega zavoda, tako za dejavnosti upravnega značaja (različne regulatorne dejavnosti, npr. na področjih, kot je pokojninsko ali zdravstveno zavarovanje, ali pa zaposlovanje), kot tudi za t.i. ustvarjalne dejavnosti (zdravstvena dejavnost, šolstvo, kultura znanost, javno obveščanje), je povzročila, da se namesto povečevanja avtonomije, strokovne odgovornosti in ustvarjalnosti izvajalcev pri upravljanju, krepi se vpliv politike ter pristojnosti in število uradnikov v organih javnih zavodov; skratka povečuje se etatizacija na račun avtonomije javnih zavodov<sup>14</sup>.

Zanimiva je ugotovitev, da še danes večina teh organizacij, ki so imele in še imajo pogoje za preoblikovanje v gospodarsko družbo, nadaljuje svoje delo kot javni zavod. Tako nastaja nenormalen položaj, saj se v statusni obliki zavoda izvajajo

---

<sup>14</sup> Več o tem: TIČAR, Bojan. Status javnih zavodov v javnem sektorju : pravno-ekonomska analiza. Podjet. delo, 2005, letn. 31, št. 3/4, str. 515-526, tabele. [COBISS.SI-ID 1064170] in TIČAR, Bojan. Die Rechtsstellung und die Entlohnung der Direktoren im öffentlichen Sector in Slowenien. Osteur.-Recht, Jun. 2007, jg. 53, h. 3, str. 196-207, tabele. [COBISS.SI-ID 1341162]

praktično vse dejavnosti, od gospodarskih dejavnosti do dejavnosti upravljanja državnih nepremičnin, ki bi morala potekati v statusni obliki javnih skladov. Zato bi bilo več kot dobrodošlo, da bi dobili zakon, ki bi urejal izvajanje javnih dejavnosti in predstavljal pravni okvir prepotrebne organizacijske reforme izvajanja javnih služb. Reforma mora temeljiti na pravno organizacijski sprostitvi in povečanju raznovrstnosti pravnih oseb, izvajalcev javnih služb.

### 3.1 Javna služba in tržna dejavnost, razmejitev

Temeljni opredelilni element javnega zavoda (ne glede na status) javna služba. Javna služba pomeni zagotavljanje blaga (npr. zagotavljanje zdravil in ortopedskih pripomočkov, zagotavljanje akreditiranih šolskih učbenikov ipd.) in storitev (šolstvo, zdravstvo, kultura, socialne dejavnosti ipd.), ki se v okviru posebne javnopravne ureditve izvaja v javnem interesu in katere namen ni ustvarjanje dobička. Javni zavod je ustanovljen zato, da opravlja javno službo.

Javno službo lahko opravljajo tudi drugi izvajalci ne glede na vrsto pravne subjektivitete, vendar morajo pridobiti po posebnem postopku in s posebno pogodbo koncesijo, dovoljenje ali licenco za takšno dejavnost<sup>15</sup>. Izključno javni zavodi pa so tista posebna statusna oblika, ki jim je dana pravica in dolžnost izvajanja javne službe. Ta jim je dana neposredno z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, pri čemer je namen ustanovitve in delovanja javnih zavodov izvajanje javne službe.

Zato je že uvodoma treba poudariti, da je cilj javnega zavoda z danimi, omejenimi sredstvi doseči maksimalne koristi in zadovoljstvo uporabnikov javne službe<sup>16</sup>.

Dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, lahko na splošno razvrstimo v tri skupine:

- redna dejavnost javne službe;
- dejavnost javne službe, ki jo javni zavod prodaja na trgu;
- dejavnost, ki ne sodi v javno službo – tržna dejavnost.

Ker javni zavodi del prihodkov pridobivajo tudi s tržno dejavnostjo, je bilo z zakonom o računovodstvu določeno, da morajo prihodke in odhodke ter poslovni

---

<sup>15</sup> Zver, Eva (UMAR, 2003), *Poslovanje in finančni viri javnih zavodov v letih 2001 in 2002*, Delovni zvezek, letnik XII, št.3/2003, UMAR, Ljubljana, stran 9.

<sup>16</sup> Zver, Eva (UMAR, 2003) *Ekonomsko ogledalo*, št. 11/2003, UMAR, str. 18,19, .stran 9.

izid izkazati ločeno – iz naslova opravljanja javne službe in iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu – ter tudi skupno<sup>17</sup>.

Pri izkazovanju prihodkov velja splošno načelo, da so prihodki za izvajanje javne službe vsi prihodki, ki jih javni zavod prejme za opravljeno storitev javne službe, ne glede na to, ali gre za prihodke iz javnih ali zasebnih virov.

K prihodkom od prodaje blaga in storitev na trgu tako spadajo le tisti prihodki, ki jih javni zavod ustvari s prodajo tistega blaga in storitev, ki niso opredeljene kot javna služba. Take storitve so največkrat: gostinske storitve, prodaja reklamnih izdelkov, promoviranje sponzorjev, trgovska dejavnost v lekarnah ipd. Tržna dejavnost javnih zavodov je torej opredeljena zelo ozko, zato je je relativno malo.

Pri delitvi odhodkov na dejavnost javne službe in tržno dejavnost se v javnih zavodih najpogosteje uporabi razmerje, ki je bilo doseženo pri prihodkih, čeprav je to možnost, ki jo predpisi dopuščajo le v skrajni sili. Problem razmejevanja odhodkov je namreč povezan s spremljanjem stroškov po stroškovnih mestih, mestih odgovornosti in kontih, kar v mnogih javnih zavodih še vedno ni urejeno. Vprašanje je, koliko stroškov v javnih zavodih dejansko nastaja pri izvajanju redne javne službe, ki se financira iz javnih virov, koliko pri opravljanju storitev javne službe za trg in koliko pri izvajanju lastnih tržnih dejavnosti.

Ta problem postavi pod vprašaj tudi izkazani poslovni izid javnih zavodov, zlasti ko se ugotavlja ločeno za javno službo in tržno dejavnost. Na eni strani naj bi namreč javni zavodi kot neprofitne organizacije, v delu ko gre za dejavnost javne službe, poslovali s pozitivno ničlo, na drugi strani pa jim je dovoljeno, kar je sicer v protislovju z neprofitnim značajem javnega zavoda, pri tržni dejavnosti maksimirati dobiček (presežek prihodkov nad odhodki). Ker je v sedanji pravni ureditvi javnim zavodom omogočeno tudi, da presežek prihodkov nad odhodki iz tržne dejavnosti namenijo za povečanje sredstev za izplačilo dodatne delovne uspešnosti, lahko ohlapni računovodski predpisi vodijo v skušnjava, da v javnih zavodih del stroškov, ki nastanejo pri tržni dejavnosti, prikažejo kot stroške javne službe.

Sedanji sistem financiranja javnih zavodov ni usmerjen k spodbujanju učinkovitega in racionalnega izvajanja javnih služb, kar skupaj s centralizacijo odločanja o vseh pomembnejših vprašanjih, ki se tičejo javnih zavodov, ovira pomembnejši napredek na tem področju. Financiranje javnih zavodov je zato drugo ključno vprašanje, ki ga mora novi zakon urediti na povsem drugačnih temeljih.

---

<sup>17</sup> Zver, Eva (UMAR, 2003), *ibidem*, stran 9.

Dograditi pa je treba tudi statusno obliko zavoda s pravico javnosti, to je zavoda v javni lasti, ki pa nima lastnosti statusa javnega zavoda in mora zaradi svoje samostojnosti skleniti pogodbo za izvajanje javne službe. To so samostojni javni zavodi.

Nedorečenost sedanje ureditve je skupno urejanje javnih in t.i. drugih zavodov. Slednji niso urejeni kot statusna oblika. To so predvsem zasebni zavodi in zavodi s pravico javnosti, ki niso ne javni, ne zasebni. Zavodi s pravico javnosti razen omembe v zakonu sploh niso urejeni; od tod zamisel o posebni statusni obliki samostojnih javnih zavodov, ki ne sodijo v režim oseb javnega prava.

Zasebni zavodi pa so dopustni v marsikateri pravni ureditvi, čeprav v glavnem niso posebej regulirani s specialnim zakonom.

Zasebni zavodi so osebe zasebnega prava in so kot takšne mnogo bližje gospodarskim družbam kot javnim zavodom, ki so osebe javnega prava. Pri tem se postavlja vprašanje, ali imajo zasebni zavodi kot statusna oblika zasebnega prava sploh svoj smisel? Praksa je sicer pokazala, da so v desetletnem obstoju opravičili svoj obstoj, saj so omogočili razvoj posameznih dejavnosti tudi na področjih t.i. družbenih dejavnosti, ko bi se težko razvile v statusnih razmerah gospodarskih družb. Glede na to je smotrno dograditi tudi statusno obliko zasebnega zavoda. S tem bomo dobili ustrezno pravno podlago za dve čisti statusni obliki, in sicer prvo zasebnega in drugo javnega prava.

## STATUSNO PRAVO

### 4 UREDITEV PRAVNIH OSEB JAVNEGA PRAVA V EVROPSKI UNIJI

#### 4.1 Pravo EU uporablja naslednje izraze:

-services of general interest: tega izraza sicer ni najti v PDEU, nanaša pa se tržne ali netržne službe, ki jih javne oblasti v državah članicah proglasijo za službe v splošnem interesu in so podvržene posebnim obveznostim javne službe (public service obligation);

-services of general economic interest: ta izraz uporablja PDEU na več mestih in se nanaša na tržne dejavnosti, ki jih države članice podvržejo določenim obveznostim javne službe zaradi splošnega interesa,

-public service: gre za dvoumen izraz, ki lahko bodisi predstavlja institucijo, ki izvršuje neko dejavnost v splošnem interesu in ima pri tem posebne obveznosti javne službe, ali pa označuje samo dejavnost

PDEU določa, da morajo tako Skupnost kot države članice pri urejanju javnih služb v mejah svojih pristojnosti skrbeti za to, da takšne službe delujejo v skladu s svojimi nalogami, vendar da pri tem upoštevajo na določbe pogodbe ES o konkurenci (73, 86 in 87).

PDEU torej določa, da se pravila PES o konkurenci uporabljajo tudi za javna podjetja in podjetja, ki jim države članice namenijo posebne in izključne pravice.

PDEU določa, da za podjetja, ki izvajajo gospodarske javne službe veljajo pravila konkurence iz PES, če uporaba teh pravil ne ovira izvrševanja obveznosti za izvajanje javnih gospodarskih služb.

Direktiva o Preglednosti finančnih razmerij<sup>18</sup> med državami članicami in javnimi podjetji iz leta 1980 določa, da je javno podjetje vsako podjetje, nad katerim javne oblasti lahko izvršujejo direktno ali indirektno prevladujoč vpliv prek lastništva, finančne udeležbe ali prek pravil, ki določajo upravljanje.

---

<sup>18</sup> Direktiva Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (UL L št 318 z dne 17. 11. 2006, str. 17).



Po 3. členu zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD-1, Uradni list RS, št. 33/2011 z dne 3. 5. 2011 ) je javno podjetje je pravna oseba, ki izvaja tržno dejavnost in na katerega imajo lahko državni organi ali organi samoupravnih lokalnih skupnosti neposredni ali posredni prevladujoč vpliv. Za javno podjetje se šteje tudi:

– javna kreditna institucija, ki deluje kot banka, hranilnica ali družba za izdajo elektronskega denarja, če izpolnjuje pogoje iz prvega stavka te točke, ter

– javno podjetje v proizvodni dejavnosti, ki dosega najmanj 50 odstotkov vseh letnih čistih prihodkov iz proizvodne dejavnosti, če izpolnjuje pogoje iz prvega stavka te točke;

Za izvajalce javnih storitev (vključno in-house providers) veljajo pravila PDEU o konkurenci in trgu

#### **4.2 Corporate Governance javnih zavodov**

Upravljanje javnih zavodov ki so urejeni z 20 in več let starim, skorajda nespremenjenim tranzicijskim splošnim Zakonom o zavodih iz l. 1991, razumljivo ne temeljijo na sodobnih izsledkih pravne in organizacijske znanosti (korporativnega upravljanja) in je v mnogo čem preživel.

Značilno je, da splošni tip javnega zavoda v praksi komajda obstaja, saj so v veljavi področni zakoni ki specifično urejajo zavode s posameznih področij (šolstvo, zdravstvo, kultura, RTV...)

Zaradi številnih odročnih zakonov je zelo raznovrstno upravljanje, položaj in vpliv ustanovitelja. Razvejano nastopanje javnih zavodov na trgu tudi z dejavnostmi, ki niso javna služba. Zato bi tudi zanje morala veljati pravila PDEU<sup>19</sup> o konkurenci.

Dodatna pomembna značilnost javnih zavodov je v tem, da je sistemsko ovirano preoblikovanje zavodov v druge pravno organizacijske oblike, saj je ureditev prepovedi v Zakonu o javnih financah<sup>20</sup> (ZJF) zelo rigidna. Delno pot

---

<sup>19</sup> Pogodba o delovanju Evropske Unije

preoblikovanju odpira zakon o javnem zasebnem partnerstvu (ZJZP)<sup>21</sup> ki pa ni uporabljena.

Država in občina imata pomembne pristojnosti pri upravljanju državnega in občinskega premoženja, organiziranega v osebah javnega prava. Zakonodaja o javnih finančah, izvrševanju proračuna, računovodstvu, javnih naročilih, in ne nazadnje o računskem sodišču, zelo utesnjuje avtonomijo oseb javnega prava. Ustanovitelji oseb javnega prava niso zgolj njihovi nadzorniki, ampak v mnogo čem upravitelji.

V vsem tem obdobju, do uveljavitve Zakona o javno zasebnem partnerstvu (ZJZP) je veljala prepoved po Zakonu o javnih finančah (ZJF) :

- prenosa ustanoviteljskih pravic zavodov na druge pravne osebe
- vključitev novega soustanovitelja, ki je oseba zasebnega prava v javnem zavodu
- preoblikovanja ali delitev javnih zavodov iz oseb javnega v osebe zasebnega prava, če to ni bilo izrecno določeno s področnim zakonom, oz. z nacionalno strategijo določeno z zakonom.

Predpisi o javnih finančah določajo kaj je državno in občinsko premoženje to je premoženje v lasti države in občin in kako se upravlja. Državno in občinsko premoženje je finančno (denarna sredstva, terjatve ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe) in stvarno (premičnine in nepremičnine).

Predpisi še določajo, da lahko za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, država oziroma občina, državno oziroma občinsko premoženje organizirata v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij, torej v različnih osebah javnega prava. Njihovo delovanje pa je močno omejeno prav s predpisi, ki so predmet razčlenbe v nadaljevanju.

#### **4.3 Osebe javnega prava v pravu RS**

Osebe javnega prava, ki sestavljajo javni sektor (posredni uporabniki proračunov) so v slovenski zakonodaji zelo različno določene. ZJF določa, da so posredni

---

<sup>20</sup> Zakon o javnih finančah (uradno prečiščeno besedilo) /ZJF-UPB4/ Ur.l. RS, št. 11/2011

<sup>21</sup> Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ Ur.l. RS, št. 127/2006

uporabniki proračuna javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina.

Javni sektor po ZJF so poleg neposrednih tudi i in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

Osebe javnega prava po ZIPRO<sup>22</sup> so pravne osebe:

- ki so registrirane kot javna podjetja, javni zavodi ali javni gospodarski zavodi;
- katerih ustanovitelj je RS, ustanovljene pa so s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom vlade, zaradi izvajanja dejavnosti v javnem interesu. ZR ureja vodenje poslovnih knjig ter izdelavo letnih poročil za proračun in proračunske uporabnike ter za:
  - pravne osebe javnega prava in
  - pravne osebe zasebnega prava, ki ne vodijo poslovnih knjig na podlagi ZGD, ZGJS in ZD.

Po ZJN<sup>23</sup> so naročniki, za katere veljajo pravila o javnem naročanju:

- organi RS in samoupravne lokalne skupnosti (neposredni uporabniki proračuna),
- javni skladi, javne agencije, javni zavodi in drugi posredni uporabniki proračuna,
- javna podjetja, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava.

Po ZJU-1<sup>24</sup> štejejo za naročnike tudi pravne osebe, ki jih v javnem interesu ustanovi RS, samoupravna lokalna skupnost ali druga oseba, ki se šteje kot naročnik, izpolnjuje pa enega od naslednjih pogojev:

- je v celoti ali večinoma financirana iz sredstev naročnika, ali
- naročnik opravlja nadzor nad poslovanjem take osebe, ali
- ima naročnik v njej pravico imenovati več kot polovico članov nadzornega sveta, upravnega odbora ali drugega organa, ki v skladu z zakonom zastopajo in predstavljajo osebo.

Javno revidiranje širi krog, naslovljencev glede na tistega, ki sta ga uvedla ZJF in ZR in celo ZJN; razširitev območje uporabe je zunaj oseb javnega prava.

---

<sup>22</sup> Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (Uradni list RS, št. 96/10, 4/11 in 22/12 – ZUKN-C)

<sup>23</sup> Zakon o javnih naročilih (uradno prečiščeno besedilo) /ZJN-1-UPB1/ Ur.l. RS, št. 36/2004

<sup>24</sup> Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) /ZJU-UPB3/ Ur.l. RS, št. 63/2007

ZRacS-1<sup>25</sup> je uvedel izraz uporabnik javnih sredstev. 20/5. člena ZRacS-1 določa, da so uporabniki javnih sredstev, če zanje velja vsaj eno od naslednjega:

- da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
- da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije;
- da je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država in lokalna skupnost večinski delež;

Uporabnik javnih sredstev je tudi fizična oseba, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega:

- da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
- da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije.

Po 1/2. členu ZJU javni sektor sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po ZJU.

ZSPJS<sup>26</sup> opredeli javni sektor v skladu z ureditvijo v ZJU; po ZSPJS ga sestavljajo

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi in javni zavodi ter
- druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Tudi po ZSPJS javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja. Prav tako pa zaradi svojih značilnosti niso del javnega sektorja tudi Banka Slovenije in Gospodarska zbornica Slovenije

---

<sup>25</sup> Zakon o računskem sodišču /ZRacS-1/ Ur.l. RS, št. 11/2001. Ur.l. RS, št. 20/2006-ZNOJF-1

<sup>26</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo) /ZSPJS-UPB7/, Ur.l. RS, št. 95/2007, Ur.l. RS, št. 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 107/2009 Odl.US: U-I-10/08-19

#### 4.4 Pravni režim za osebe javnega prava

ZJF določa pravila, ki se uporabljajo pri sestavi in predložitvi finančnih načrtov, upravljanju z denarnimi sredstvi, zadolževanju, dajanju poroštov, računovodstvu, predložitvi letnih poročil in notranjem nadzoru javnih financ ter proračunskem inšpiciranju.za:

-javne sklade,

-javne zavode in agencije

-Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja.

ZJF ureja tudi zadolževanje ter dajanje poroštov javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in drugih pravnih oseb, v katerih ima država oziroma občina odločujoč vpliv na upravljanje.

Za posredne proračunske uporabnike (javni skladi ter javni zavodi in agencije, ZZZS in ZPIZ) so določena pravila na naslednjih področjih:

- pravila za sestavo in predložitev finančnih načrtov, predložitev letnih poročil posrednih uporabnikov in obveščanje posrednih uporabnikov o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo državnega in/ali občinskega proračuna,

-pravila za upravljanje premoženja, denarnih sredstev, zadolževanje, dajanju poroštov, računovodstva ter pravila za ustanavljanje in ukinjanje oseb javnega prava, pridobivanje in prodaja kapitalskih vlog v gospodarskih družbah (ZJF),

-pravila za upravljanje in notranji nadzor v osebah javnega prava ter pravila glede notranjega nadzora javnih financ ter proračunskega inšpiciranja.

-javno revidiranje oseb javnega prava (uporabnikov javnih sredstev oziroma revidirancev) pri računskem sodišču (ZracS),

-obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil za (ZJN),

-delovna oz. uslužbenska razmerja in plače zaposlenih v osebah javnega prava (ZJU in ZSPJS,)

ZJF določa tudi pravila upravljanja javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij. Določa tudi način uresničevanje pravic iz delnic in deležev na kapitalu pravnih oseb. Določa tudi naloge za pristojna ministrstva, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave pri zagotavljanju izvajanja javnih služb in dejavnosti v javnem interesu (71. člen. ZJF).

#### **4.5 Finančno poročanje, računovodstvo in finančno upravljanje in nadzor**

Na področju financ, računovodstva (ZJF) so določena pravila za sestavo in predložitev finančnih načrtov oseb javnega prava, za predložitev letnih poročil oziroma za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti za osebe javnega prava in za poročanje o izvrševanju finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega proračuna o prejemkih in izdatkih, stanju na računih in naložbah prostih denarnih sredstev proračuna, oseb javnega prava, posebej ZZZS in ZPIZ.

Nadalje so to pravila, ki urejajo upravljanje denarnih sredstev in nasploh za upravljanje državnega in občinskega premoženja v osebah javnega prava, nadalje pravila, ki urejajo možnost uvedbe obvezne ponudbe prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov državnega proračuna oziroma občinskih proračunov oziroma oseb javnega prava ter za zadolževanje in dajanje poroštev oseb javnega prava.

Nenazadnje so to pravila o računovodstvu, vodenju poslovnih knjig ter izdelavi letnih poročil za zakonsko določene osebe javnega prava; glede pristojnosti računovodske službe in položaja pooblaščenega računovodje v osebah javnega prava.

Poleg tega so določena še posebna pravila (ZJF) za finančno upravljanje javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter uresničevanje pravic iz delnic in deležev pri kapitalu pravnih oseb ter o notranjem nadzoru javnih financ, to je o nadzoru nad izvajanjem ZJF in predpisov, ki urejajo finančno, materialno in računovodsko poslovanje.

Sem sodijo tudi pravila o nadzoru nad zakonitostjo in namenskostjo uporabe sredstev iz javnih financ in upravljanjem državnega premoženja o ustanavljanju in ukinjanju ter preoblikovanju pravnih oseb javnega sektorja in tudi pravila, ki urejajo pridobivanje in prodajo kapitalskih vlog v gospodarskih družbah.

#### **4.6 Priprava in posredovanje finančnega načrta posrednega uporabnika državnega proračuna**

ZJF določa, da morajo posredni uporabniki državnega proračuna, pripraviti predloge finančnih načrtov ob pripravi in na podlagi izhodišč, ki veljajo za državni proračun (enako velja za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba za obvezni del zavarovanja).

Pristojna ministrstva morajo na način in v roku, ki ga predpiše minister, pristojen za finance, zahtevati od posrednih uporabnikov državnega proračuna, da jim pošljejo podatke, potrebne za pripravo finančnih načrtov ministrstev.

Predloge finančnih načrtov, javnih skladov in agencij (ne pa javnih skladov!) morajo pristojna ministrstva predložiti ministrstvu, pristojnemu za finance, ki jih hkrati s predlogom državnega proračuna predloži vladi, ta pa Državnemu zboru. Enako velja za Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba za obvezni del zavarovanja.

Finančne načrte posrednih uporabnikov državnega proračuna sprejme pristojni organ po postopku, določenem v posebnem zakonu ali drugem predpisu ali v aktu o ustanovitvi posrednega uporabnika. Če se posredni uporabnik v pretežnem delu financira iz proračunskih sredstev, se njegov finančni načrt sprejme v 60 dneh po sprejetju državnega proračuna.

Podobno morajo posredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predloge finančnih načrtov ob pripravi in na podlagi izhodišč, ki veljajo za občinski proračun.

Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih ter o izvrševanju proračuna in finančnih načrtov posrednih uporabnikov

Posredni uporabniki državnega proračuna, morajo pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti v preteklem letu do 28. februarja tekočega leta in ga predložiti ministrstvu, pristojnemu za področje dela posrednega uporabnika, ter ministrstvu, pristojnemu za finance, ta pa vladi. Vlada mora poročila, razen poročil javnih zavodov, predložiti Državnemu zboru skupaj z zaključnim računom proračuna, (enako velja za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja).

Podobno morajo župan in posredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih s področja svoje pristojnosti v preteklem letu do 28. februarja tekočega leta in ga predložiti občinskemu svetu skupaj z zaključnim računom proračuna. Poročil javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina, ni potrebno posredovati občinskemu svetu, razen če to občina drugače uredi.

Minister, pristojen za finance, predpiše enotno metodologijo za pripravo poročil o doseženih ciljih in rezultatih.

Dodatno morajo posredni uporabniki državnega proračuna poročati ministrstvu, pristojnemu za finance, o prejemkih in izdatkih, stanju na računih in naložbah prostih denarnih sredstev, na način in v rokih, ki jih določi minister, pristojen za finance. Enako velja za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja (62. člen ZJF).

#### **4.7 Upravljanje državnega in občinskega premoženja**

Po ZJF je državno in občinsko premoženje finančno in stvarno premoženje v lasti države in občin. Finančno premoženje so denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe (kapitalske naložbe). Stvarno premoženje so premičnine in nepremičnine.

ZJF določa, da lahko država oziroma občina za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu državno oziroma občinsko premoženje organizirata v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij. Javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina, ne smejo odplačno pridobivati kapitalskih naložb (69. člen ZJF).

#### **4.8 Obveznost ponudbe prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov**

ZJF določa obveznost ponudbe prostih denarnih sredstev posrednih uporabnikov, ki niso vključeni v sistem enotnega zakladniškega računa.

Ministrstvo, pristojno za finance, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave lahko zahteva, da mu posredni uporabniki državnega proračuna oziroma posredni uporabniki občinskega proračuna, pred deponiranjem prostih denarnih sredstev pri bankah ali pred nalaganjem teh sredstev v vrednostne papirje, ponudijo denarna sredstva.



Način in pogoje določi minister, pristojen za finance, če je to treba zaradi zagotavljanja likvidnostnih sredstev na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa oziroma za izvrševanje občinskega proračuna . (70. člen ZJF).

#### **4.9 Upravljanje javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij**

ZJF ima posebna pravila za upravljanje javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter uresničevanje pravic iz delnic in deležev na kapitalu pravnih oseb. Določa, da pristojna ministrstva oziroma za finance pristojen organ občinske uprave zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo naslednje naloge:

-usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih;

-nadzor nad poslovanjem pravnih oseb, nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb in nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb in

Pristojna ministrstva oziroma za finance pristojen organ občinske uprave zagotavljajo tudi uresničevanje pravic iz delnic in deležev na kapitalu pravnih oseb oz. uveljavljajo različne pravice lastnika kapitalske naložbe (npr. sodelovanje na skupščinah in v nadzornih svetih)<sup>27</sup>.

Ministrstvo, pristojno za finance, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave vodi centralno evidenco finančnega premoženja države oziroma občine. Za potrebe vodenja centralne evidence predpiše minister, pristojen za finance, načine in roke za posredovanje podatkov. Podatke so dolžni zagotavljati tudi posredni uporabniki ter druge pravne osebe, ki upravljajo s finančnim premoženjem države oziroma občine pa tudi pravne osebe, v katerih ima država oziroma občina kapitalsko naložbo (71. Člen ZJF).

#### **4.10 Ustanavljanje in ukinjanje oseb javnega prava, pridobivanje in prodaja kapitalskih vlog**

---

<sup>27</sup> Ta odstavek se preneha uporabljati za upravljanje s kapitalskimi naložbami Republike Slovenije

ZJF ureja ustanavljanje in ukinjanje pravnih oseb javnega sektorja ter pridobivanje in prodaja kapitalskih vlog v gospodarskih družbah. Določeno je da o ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je država oziroma občina, odloča, vlada na predlog pristojnega ministra, oziroma občinski svet, razen, če ni s področnim zakonom ali z zakonom o lokalni samoupravi drugače določeno.

Vlada, oziroma občinski svet, se lahko na predlog pristojnega ministra, oziroma občinskega organa, odločita za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, le, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščitijo nacionalni oziroma občinski interesi.

V primeru, da preneha javni interes za državno oziroma občinsko lastništvo delnic ali deležev na kapitalu pravnih oseb, lahko vlada oziroma občinski svet na predlog pristojnega ministra ali ministra, pristojnega za finance, oziroma občinskega organa, odločita, da se delnice oziroma delež na kapitalu proda (73. člen.ZJF)<sup>28</sup>.

#### **4.11 Dovoljen obseg zadolževanja in poroštev pravnih oseb javnega sektorja**

ZJF določa možnost uvedbe obvezne ponudbe prostih denarnih sredstev za vse posredne uporabnike državnega oziroma občinskih proračunov. Ministrstvo, pristojno za finance, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave, namreč lahko zahteva, da mu posredni uporabniki državnega oziroma občinskega proračuna, pred deponiranjem prostih denarnih sredstev pri bankah ali pred nalaganjem teh sredstev v vrednostne papirje ponudijo denarna sredstva. Če je to treba zaradi zagotavljanja likvidnostnih sredstev na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa, oziroma za izvrševanje občinskega proračuna.

ZJF ureja zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni države, in na ravni občin. Določa, da se posredni uporabniki državnega proračuna, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva samo pod pogoji, ki jih določi vlada. Enako velja za Zavod za zdravstveno varstvo Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, za obvezni del zavarovanja.

Skupna višina zadolžitve in izdanih poroštev se določi z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto. ZJF še pooblašča vlado, da na predlog ministra, pristojnega za finance, izda seznam pravnih oseb, za katere velja navedena obveznost, pogoje in postopke, ki jih morajo pravne osebe oziroma predstavniki ali

---

<sup>28</sup> Ta odstavek se preneha uporabljati za upravljanje s kapitalskimi naložbami Republike Slovenije

pooblaščenci države v organih teh pravnih oseb upoštevati pri zadolževanju in izdajanju poroštev.

Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, se lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva samo, če je z zakonom, ki ureja financiranje občin to dovoljeno in pod pogoji, ki jih določi občinski svet.

Pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, se lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Skupna višina zadolžitve in izdanih poroštev se določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun. Občine morajo o zadolževanju oseb javnega sektorja in izdajanju poroštev obveščati ministrstvo, pristojno za finance.

#### **4.12 Zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja**

ZJF posebej ureja zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni države; določa, da se posredni uporabniki državnega proračuna, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva samo pod pogoji, ki jih določi vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance. Enaka ureditev velja za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba za obvezni del zavarovanja. Skupna višina zadolžitve in izdanih poroštev se določi z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto.

Vlada na predlog ministra, pristojnega za finance, izda seznam pravnih oseb ter pogoje in postopke, ki jih morajo pravne osebe oziroma predstavniki ali pooblaščenci države v organih teh pravnih oseb upoštevati pri zadolževanju in izdajanju poroštev (87. člen ZJF).

Podobno je urejeno zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občin. Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja se lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva samo, če je z zakonom, ki ureja financiranje občin to dovoljeno in pod pogoji, ki jih določi občinski svet (88. člen ZJF).

#### **4.13 Računovodstvo v javnem sektorju**

Za vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil tudi za posredne uporabnike proračuna, se uporabljajo določbe zakona o računovodstvu<sup>29</sup>, razen če ta zakon ne določa drugače. Enako velja tudi za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja

Minister, pristojen za finance, predpiše računovodske postopke, kontni načrt, vodenje knjig in izdelavo poročil za državni in občinski proračun, neposredne in posredne uporabnike proračuna, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi in zakonom o računovodstvu (89. Člen ZJF).

Računovodstvo posrednih uporabnikov proračuna, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in obeh zavodov, opravlja plačila, tekoče ureja, zajema, knjigovodsko evidentira in sporoča podatke, pripravlja obvezne računovodske izkaze, izvaja računovodski nadzor in nadzor nad izpolnjevanjem terjatev in plačilom obveznosti in arhivira izvirmike knjigovodskih listin, če ni s posebnim zakonom drugače določeno (ZJF, 91. Člen).

Posredni uporabniki državnega proračuna sestavijo premoženjsko bilanco in jo do 30. aprila v prihodnjem letu predložijo ministrstvu, pristojnemu za finance.

Enako velja za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba za obvezni del zavarovanja. Posredni uporabniki občinskega proračuna in ožji deli občin sestavijo premoženjsko bilanco in jo do 30. marca v prihodnjem letu predložijo za finance pristojnemu organu občine.

#### **4.14 Predložitev letnih poročil posrednih uporabnikov proračuna**

Posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov, , morajo pripraviti letno poročilo skladno z določbami zakona o računovodstvu. Enako velja za Zavod za

---

<sup>29</sup>Zakon o računovodstvu /ZR/ Ur.l. RS, št. 23/1999, Ur.l. RS, št. 30/2002-ZJF-C

zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja.

Posredni uporabniki državnega proračuna (enako Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja), morajo predložiti letno poročilo za preteklo leto skupaj z obrazložitvami pristojnemu ministrstvu najpozneje do 28. februarja tekočega leta. Letna poročila skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, ter Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, mora vlada predložiti tudi Državnemu zboru. Posredni uporabniki občinskega proračuna morajo predložiti letno poročilo za preteklo leto skupaj z obrazložitvami županu najpozneje do 28. februarja tekočega leta. Letna poročila skladov in agencij, katerih ustanovitelj je občina, mora župan predložiti tudi občinskemu svetu.

#### **Dodatna pravila za pravne osebe, v katerih ima država oziroma občina 15% delež**<sup>30</sup>

Dodatno ZJF določa nekatera pravila tudi za pravne osebe, v katerih ima država oziroma občina najmanj 15% delež. Čeprav ne gre za osebe javnega prava ZJF določa posebno obveznost za poročanje in revidiranje računovodskih izkazov za pravne osebe, v katerih ima država oziroma občina najmanj 15 - odstotni delež v kapitalu.

Te pravne osebe morajo najpozneje v 180 dneh po koncu poslovnega leta, vendar najmanj 30 dni pred objavo sklica seje skupščine predložiti ministrstvu, pristojnemu za finance in pristojnemu ministrstvu, oziroma za finance pristojnemu organu občinske uprave gradiva za sejo skupščine in vsa revizijska poročila ter poročila nadzornih organov za preteklo poslovno leto, če jih gradivo za sejo skupščine ne vsebuje.

Minister, pristojen za finance, oziroma župan lahko v pravnih osebah, v katerih ima država oziroma občina najmanj 15 - odstotni delež v kapitalu, zahteva revizijo poslovanja na stroške revidirane osebe.

#### **4.15 Obvezno javno revidiranje oseb**

---

<sup>30</sup> To pravilo se preneha uporabljati za upravljanje s kapitalskimi naložbami Republike Slovenije

S predpisi je določeno obvezno javno revidiranje oseb javnega prava (uporabnikov javnih sredstev oziroma revidirancev) pri računskem sodišču, in sicer:

-revidiranje pravilnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju;

-revidiranje smotrnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja;

-pregled akta o preteklem, prav tako tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev;

-svetovanje uporabnikom javnih sredstev, tako da računsko sodišče daje priporočila med izvajanjem revizije, daje pripombe k delovnim osnutkom predpisov, daje tudi mnenja o

-izvajanje revizije, to je pregled sistema ali nekaterih podsistemov poslovanja in računovodstva, pregled knjigovodskih listin in drugih dokumentov o poslovanju, pregled prostorov, objektov in naprav, ki jih revidiranec uporablja za svoje poslovanje, ter druga revizijska dejanja, potrebna za uresničitev revizijskih ciljev



## **ANALIZA STATUSNIH ZNAČILNOSTI OSEB JAVNEGA PRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Analiza statusnih značilnosti oseb javnega prava pokaže, da so le-te pri posameznih osebah javnega prava zelo različno urejene. Predvsem vprašanje pravne osebnosti, premoženja in odgovornosti za obveznosti je urejeno pomanjkljivo posebej pri javnih zavodih.

### **5 PRAVNA OSEBNOST PRAVNIH OSEB JAVNEGA PRAVA**

Osebe javnega prava so pravne osebe, s pooblastili, ki jih določa zakonodaja za vsako osebo javnega prava posebej. Splošne opredelitve ni, v področnih zakonih pa so opredelitve zelo različne in bolj ali manj pomanjkljive.

Javni zavod je pravna oseba, če ni z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta drugače določeno. Zavodi so po 4. členu ZZ pravne osebe s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi; ne glede na to, da zavodi nimajo v lasti premoženja, ki ga uporabljajo, temveč je lastnik premoženja ustanovitelj. Pravice, obveznosti ter odgovornosti posamezne vrste zavoda so urejene še s področnimi zakoni in ustanovitvenimi pravili, torej različno. Pravna osebnost javnega zavoda naj tako ne bi bila nujno enotna, ampak v področnih in internih aktih različno lahko opredeljena.

Javnemu zavodu, ki ni pravna oseba, se z aktom o ustanovitvi lahko dajo določena pooblastila v pravnem prometu; ta pooblastila takšen zavod izvršuje v imenu in za račun ustanovitelja (visokošolski zavodi, članice univerze). ZGJS pravne osebnosti javnega podjetja sploh ne opredeli, vendar se podrejeno uporabljajo predpisi zakona, ki ureja gospodarske družbe.

ZJS<sup>31</sup> v 1. členu določa, da je javni sklad pravna oseba javnega prava, ki upravlja premoženje in razpolaga s premoženjem, ki ga je RS ali samoupravna lokalna skupnost namenila za zagotavljanje javnega interesa.

---

<sup>31</sup> Zakon o javnih skladih - ZJS-1 (Uradni list RS, št. 77/08 z dne 28.7.2008)



Po 1. členu ZJA<sup>32</sup> je javna agencija statusna oblika osebe javnega prava; več o pravni osebnosti javne agencije ZJA ne določa

## 5.1 Odgovornost za obveznosti

Odgovornost za obveznosti je za osebe javnega prava ni splošno urejena, zato je v praksi zelo različna. Za osebe javnega prava ni predpisana minimalna velikost premoženja, kot je urejeno z določbami o minimalnem osnovnem kapitalu z ZGD za kapitalske družbe.

Za stečaj oseb javnega prava ni splošne ureditve, ureditev je v posameznih primerih odvisna od tega, ali je ustanovitelj prevzel odgovornosti za obveznosti osebe javnega prava.<sup>33</sup>

Spreglek pravne osebnosti v zakonodaji za osebe javnega prava ni urejen

Veljavna ureditev odgovornosti za obveznosti zavoda se veže na sredstva, s katerimi zavod razpolaga. Po 49. členu ZZ je zavod odgovoren za svoje obveznosti s sredstvi, s katerimi lahko razpolaga.

Sredstva, ki jih ima zavod v upravljanju, niso sredstva, s katerimi lahko razpolaga, zato z njimi ne odgovarja za obveznosti. Zato je pravno logična ureditev, po kateri je ustanovitelj odgovoren za obveznosti zavoda. Seveda pa je po ZZ z zakonom (praviloma področnim) ali aktom o ustanovitvi lahko drugače določeno.

Po 55. členu ZZ zavod lahko preneha na podlagi stečaja, če ustanovitelj po zakonu ali aktu o ustanovitvi ni odgovoren za obveznosti zavoda.

Ustanovitelj odgovarja za obveznosti javnega zavoda, razen če ni v ustanovitvenem aktu drugače določeno.

Zasebni zavod odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem.

Ob ustanovitvi javne agencije ostanejo prostori in oprema v lasti ustanovitelja in se prenesejo v uporabo in upravljanje in ne v lastnino javne agencije kot pravne osebe;

---

<sup>32</sup> Z A K O N O JAVNIH AGENCIJAH (ZJA) Uradni list RS št. 52/2002

<sup>33</sup> člen 62 Energetskega zakona (uradno prečiščeno besedilo) /EZ-UPB2/ Ur.l. RS, št. 27/2007, določa, da stečaja javnih podjetij, ki opravljajo gospodarsko javno službo po EZ, ni mogoče uvesti; za obveznosti izvajalca gospodarske javne službe v lasti države oziroma lokalne skupnosti odgovarjata subsidiarno RS oziroma lokalna skupnost.

tudi javna agencija je, tako kot javni zavod, vsaj ob ustanovitvi pravna oseba brez lastnega premoženja

Javni sklad odgovarja upnikom za svoje obveznosti, če so obveznosti nastale v zvezi z namenom, zaradi katerega je bil javni sklad ustanovljen, z namenskim premoženjem. Če bi torej javni sklad sprejel obveznosti, ki so v nasprotju z namenom, javni sklad za takšne obveznosti po tej določbi ne bi odgovarjal, četudi bi bil tretji v dobri veri, kar je nesprejemljivo pravno stališče z vidika varnosti pravnega prometa.

Javni sklad odgovarja upnikom za druge obveznosti s premoženjem, ki ga kot sredstva za delo javnega sklada zagotovi ustanovitelj. Ustanovitelj za obveznosti javnega sklada v nobenem primeru ne odgovarja.

Stečaj javnega sklada ureja 53. člen, ki določa, da se nad javnim skladom lahko izvede stečaj. Za stečaj javnega sklada se uporabljajo določbe stečajne zakonodaje.

## **5.2 Dejavnost oseb javnega prava**

Dejavnost oseb javnega prava izhaja iz namena, za katerega so bile ustanovljene, to pa je opravljanje javne službe

Dejavnost oseb javnega prava praviloma ni usmerjena k pridobivanju dobička, pač pa je namen, zaradi katerega je oseba javnega prava ustanovljena, opravljanje dejavnosti same. To ne pomeni, da oseba javnega prava ne more prodajati svojih proizvodov oziroma storitev na trgu in ustvarjati prihodkov s prodajo na trgu; lahko ustvarja tudi presežke prihodkov nad odhodki, vendar se ta ne uporabi kot dobiček za razdelitev ustanovitelju, temveč se usmeri v razvoj dejavnosti, za katero je oseba javnega prava ustanovljena.

Ustanovitelj je tisti, ki z aktom o ustanovitvi določi dejavnost osebe javnega prava. Praviloma daje tudi soglasje za spremembo akta, ki določa dejavnost, ko gre za njeno spremembo oziroma razširitev.

Pri javnih zavodih predvsem razlikujemo temeljno (brezplačno ali netržno odplačno zagotavljanje blaga, kot so zdravila, ortopedski pripomočki ..., in storitev, na primer šolstvo, kultura, zdravstvo ... kot javne službe) in dopolnilno dejavnost (prodaja blaga in storitev javne službe zunaj zakonsko določenega obsega ali nad njim ali drugih storitev)

Po ZZ se zavodi ustanavljajo za dejavnosti, ki so v zakonu primeroma naštetih (vzgoja, izobraževanje, znanost, kultura, šport, zdravstvo, socialno, otroško in invalidsko varstvo, socialno zavarovanje); lahko se ustanovijo tudi zunaj naštetih dejavnosti, če dejavnost opravljajo nepridobitno (če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička).

Zavod lahko opravlja eno ali več dejavnosti

Zavod spremeni ali razširi dejavnost v soglasju z ustanoviteljem, prav tako lahko v okviru svoje dejavnosti in s soglasjem ustanovitelja ustanovi drug zavod ali podjetje

Dejavnost javnega sklada je, da upravlja in razpolaga s premoženjem, ki ga je RS ali samoupravna lokalna skupnost namenila za zagotavljanje javnega interesa. Dejavnost javnega sklada tako obsega upravljanje in razpolaganje z namembnim državnim ali občinskim premoženjem. Sklad ne more opravljati druge dejavnosti kot tisto, ki jo določa zakon: izjema bi tudi tu lahko bile pomožne in dopolnilne dejavnosti, podobno kot pri gospodarskih družbah, čeprav ZJS tega izrecno ne ureja.

Druge pravne osebe ne bi smele opravljati dejavnosti upravljanja in razpolaganja z državnim in občinskim premoženjem; javni skladi so torej edine z zakonom določene osebe javnega prava za opravljanje te dejavnosti. Vendar tega ZJS izrecno nikjer ne določa.

Po ZJA se javna agencija ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih, strokovnih in nadzorstvenih nalog v javnem interesu. Regulatorne naloge so v tem, da javna agencija po javnem pooblastilu na podlagi zakona ureja pravna razmerja in odloča v posamičnih stvareh. Pri izvajanju teh nalog javna agencija izdaja splošne akte.

Javna agencija v skladu z namenom, za katerega je ustanovljena, opravlja razvojne naloge (svetovanje, opravljanje strokovnih razvojnih nalog, razporejanje in dodeljevanje finančnih spodbud).

Javna agencija opravlja strokovne naloge v skladu z namenom, zaradi katerega je bila ustanovljena.

Nadzorstvene naloge so nadzor primernosti in strokovnosti dela pravnih ali fizičnih oseb, ki jim dodeljuje finančna sredstva ali druge oblike spodbud, ter drugih oseb, za katere zakon tako določa.

Zavod po ZZ sklepa pogodbe in opravlja druge posle samo v okviru dejavnosti, ki je vpisana v sodni register. Nima pa ZZ ureditve pravnih posledic, če zavod sklene

posel zunaj registrirane dejavnosti. Sodna praksa bi tu verjetno krenila po načelu *ultra vires*, kakor je opredeljeno v ZGD-1. To pomeni, da so taki posli sicer nedovoljeni, vendar veljavni pod pogojem dobre vere sopogodbenika.

Javna agencija je edina od oseb javnega prava, kjer zakon določa, da se glede veljavnosti pravnih poslov, sklenjenih zunaj obsega nalog in dejavnosti javne agencije, smiselno uporabljajo določbe zakona o gospodarskih družbah.

Poleg regulatornih, razvojnih, strokovnih in nadzorstvenih nalog lahko javna agencija opravlja tudi druge naloge, ki so pomožne oziroma dopolnilne narave, vendar jih mora predvideti ustanovitveni akt. Bistvena je torej povezanost z ustanovitvenim namenom ter določenost v ustanovitvenem aktu.

### **5.3 Ime in sedež oseb javnega prava**

Ime in sedež oseb javnega prava je s posameznimi zakoni (ZZ, ZJS, ZJA) različno urejeno.

Deloma po vzoru zasebnega korporacijskega prava, sicer pa v glavnem pomanjkljivo in ne pravno konsistentno v smislu »firmskega prava« oseb javnega prava.

Seveda pomen varstva firme za osebe javnega prava ni v celoti primerljiv s tistim, ki velja za zasebne korporacije, ki delujejo na konkurenčnem trgu, koder je varstvo imena zelo pomembno.

ZZ določa, da ime zavoda vsebuje označbo, ki kaže na dejavnost, in sedež zavoda. Ime zavoda lahko vsebuje ime ustanovitelja. Ime zavoda sme vsebovati ime republike, občine ali mesta le z dovoljenjem pristojnega organa, če ustanovitelj zavoda ni republika, občina ali mesto. Ime zavoda lahko vsebuje ime zgodovinske ali druge umrle pomembne osebnosti. Za uvrstitev imena take osebnosti v ime zavoda je potrebna privolitev njenih zakonitih dedičev.

Sestavni del imena je lahko tudi znak ali grafična oblika imena. Zavod ima lahko skrajšano ime.

Člen 14 ZZ ureja načelo izključnosti imena zavoda. Zavod sme pri svojem poslovanju uporabljati samo tisto ime, ki je vpisano v sodni register. Določeno je tudi načelo distinktivnosti imen zavodov. V sodnem registru pri istem sodišču ne

sme biti vpisano pod istim imenom dvoje ali več zavodov, ki opravljajo enako dejavnost.

ZZ določa tudi načelo prioritete priglasitve vpisa imena. Če dvoje ali več zavodov, ki opravljajo enako dejavnost in imajo sedež na območju istega registrskega sodišča, priglasi za vpis v register enako ime, ima pravico do vpisa tega imena zavod, ki je prvi priglasi ime za vpis v sodni register.

Zavod ima pravico pred sodiščem zahtevati varstvo imena zoper zavod ali podjetje, ki je vpisano v sodni register pod enakim ali podobnim imenom.

Zahteva za varstvo imena se lahko vloži v treh letih od dneva, ko je bilo ime zavoda oziroma podjetja, zoper katero se zahteva varstvo, vpisano v sodni register.

Zavodu ali podjetju, zoper katerega se zahteva varstvo imena, sodišče prepove uporabljati ime, če spozna, da je zahteva upravičena, tožniku pa njegovo zahtevo glede na okoliščine primerno prisodi sodišče na odškodnino.

Veljajo tudi korporacijsopravna načela izključnosti, distinktivnosti, prioritete in varstva imena (prepovedni in odškodninski zahtevki). Zahtevki se lahko uperijo zoper drug zavod ali tudi podjetje.

Firma oziroma kot določa ZJS, ime javnega sklada, je v ZJS zelo šibko urejena. Kljub temu pa sledi načelom firmskega prava iz zasebnega korporacijskega prava. Obvezne sestavine imena so določene v 8. členu ZJS, ki določa, da mora ime javnega sklada vsebovati poimenovanje javni sklad, kratko označbo namena in ime ustanovitelja.

Kratka označba imena je sestavina, s katero se lahko bolje opredeli, za katero od treh dopustnih oblik sklada gre, namiguje pa na dejavnost javnega sklada, torej nekakšna kombinacija fantazijskega dodatka in označbe, ki kaže na dejavnost pravne osebe. ZJS nima nobenih določb o izključnosti oziroma obvezni uporabi imena, vendar lahko štejemo, da to analogno z ZGD velja tudi za osebe javnega prava. Podobno bo veljalo za varstvo firme oziroma imena, vendar se bo treba tudi pri tem in vrsti drugih nejasnih vprašanj v firmskem pravu zgledovati po zasebnem, korporacijskem pravu.

Če je ustanoviteljev več se kot ime ustanovitelja v imenu uporablja označba, ki jo ustanovitelji določijo v ustanovitvenem aktu. Sedež javnega sklada mora biti v RS

Tudi ime in sedež javne agencije je v ZJA zelo skopo urejeno

Določeno je le, da mora biti ime javne agencije v slovenskem jeziku in mora vsebovati kratko označbo namena, poimenovanje javna agencija in navedbo ustanovitelja.

Če je ustanovitelj več, se kot ime ustanovitelja v imenu uporablja označba, ki jo ustanovitelji določijo v ustanovitvenem aktu.

Drugih vprašanj, ki jih pozna firmsko pravo, kot na primer ureditev pravil izključnosti, distinktivnosti, varstva, itd ZJA ne ureja.

Glede sedeža javne agencije je določeno le, da mora biti v Republiki Sloveniji (10. člen ZJA).

## **6 UMESTITEV JAVNEGA ZAVODA MED PRAVNE OSEBE JAVNEGA PRAVA**

V pravna razmerja vstopajo osebe kot fizične ali pravne osebe. Oseba je torej udeleženec pravnega razmerja, nosilec pravic in obveznosti v pravnem prometu, torej tisti, ki ima pravno sposobnost.

Pravna oseba je po splošni definiciji za določen namen vezano premoženje (lat.: universitas bonorum) ali skupina posameznikov (lat.: universitas personarum), ki ji pravni red priznava lastnost pravnega subjekta.

Pravna oseba družbena je (umetna) tvorba, torej pravno orodje<sup>34</sup>. Za opredelitev pravne osebe je bistveno, da je nosilec pravic in obveznosti v pravnem prometu. To ji priznava pravni red, torej zakon. Pravna teorija to lastnost pravne osebe, biti nosilec pravic in obveznosti v pravnem prometu, imenuje pravna sposobnost. Pravna oseba je tako pravno sposobna organizacija ljudi ali premoženja ali obojega in s tem postane samostojen subjekt v pravnem prometu. Pravna oseba ne nastane z naravnim rojstvom, kot velja za fizične osebe (ljudi), temveč je potreben ustanovitveni akt kot pravni akt.

Dodatno so pogoji oziroma sestavine njenega nastanka:

- stvarni (materialni) ali osebni (personalni) substrat, oziroma podlaga (lahko samo osebni, na primer društva; lahko samo premoženjski, na primer

---

*34 Obsežen pregled literature o pravni osebi glejte v: Trstenjak 2003, strani 49–53.*

- ustanove, osebne gospodarske družbe; ali pa oboje, na primer kapitalske gospodarske družbe);
- namen in z njim povezana dejavnost (namen pravne osebe se izvaja z njeno dejavnostjo, dejavnost je torej sredstvo za uresničevanje namena, cilj dejavnosti pa opredeljuje namen; na primer tudi če je cilj nepridobiten, je dejavnost lahko pridobitna;
  - organi pravne osebe oblikujejo in izvajajo njeno poslovno voljo, torej sprejemajo poslovodske in nadzorstvene odločitve, jo zastopajo in predstavljajo, uresničujejo poslovno sposobnost pravne osebe s tem, da korporacijske organe volijo njeni člani in so avtonomni, organi ustanove pa imenuje ustanovitelj in so pod nadzorom države (pristojnega ministrstva) ter heteronomni.

Ime in sedež pravne osebe sta njena identifikacijska podatka; bistvena za pravno osebo je še pripadnost pravnemu redu (jurisdikcija).<sup>35</sup> Pravna oseba se pojavlja v dveh pojavnih oblikah, (1) kot združenje oziroma skupino oseb (korporacija) ali (2) kot premoženje, ki mu je določen poseben namen (ustanova).

Razlikovanje pravnih oseb na korporacije in ustanove ter na osebe javnega in zasebnega prava je temeljno v večini pravnih redov in ga postopno uveljavljamo tudi v pravnem redu RS. Temeljno pravno načelo, tradicionalno veljavno za pravne osebe, posebej za osebe zasebnega prava, je načelo omejenega števila oziroma numerus clausus. To pomeni, da se prave osebe lahko ustanovijo le v eni od naprej zakonsko določenih pravnoorganizacijskih oblik. V zasebnem pravu to pomeni, da ustanovitelji društva ali zadruga, ali pa gospodarske družbe lahko ustanovijo posamezne pravne osebe le v tistih oblikah, ki jih po načelu točno določenega števila (lat.: numerus clausus) določa in ureja pravni red. V javnem pravu žal to načelo ni spoštovano, pojavljajo se vedno nove in nove oblike, z različno notranjo organizacijo in sestavo, ki jih pravna teorija običajno označi kot posebne (lat: sui generis) pravnoorganizacijske oblike. Navedeno še posebno velja za slovenski pravni red, ki je predvsem v tranzicijskem obdobju uveljavil brez števila različnih oseb javnega prava v obliki različnih skladov, tudi z oblikami kapitalskih družb ali celo državnih organov; ki je uvedel javno podjetje kot osebo javnega prava s pravnoorganizacijsko obliko gospodarskih družb zasebnega prava.

V teoriji so razlike glede vprašanja, kakšen praktičen pomen ima tradicionalna, že rimskopravna razdelitev na korporacije in ustanove; na prve kot članske združbe, na druge kot namembno naloženo premoženje, lahko bi jih imenovali premoženjski

---

*35 Trstenjak 2003, stran 54.*

skladi. Ne glede na to, da del teorije meni, da je takšno razvrščanje omejenega pomena, sem mnenja, da je razvrstitev pravnih oseb na korporacije in ustanove za pravno sistematiko koristna, saj je vrsta skupnih značilnosti in drugih skupin oseb, ki so posebno izrazne v upravljanju in organih pravne osebe.

Pri sistemizaciji oseb javnega prava je delitev pravnih oseb na korporacije (lat.: universitas personarum) in ustanove (lat.: universitas rerum) zelo omejenega pomena. Za večino teritorialnih oseb javnega prava, ki bi sicer spadale med korporacije, ni bistveno članstvo, pač pa teritorij, pa tudi pri ustanovah je mogoče ugotoviti, da je element premoženja, torej stvari, lahko zelo relativen, veliko pomembnejša je javna funkcija, ki jo opravljajo.<sup>36</sup>

Korporacija (lat.: universitas personarum) je skupnost oseb, ki so njeni člani. Pri ustanovi pa pravno osebo pomeni določeno premoženje (lat.: universiras rerum, universitas bonorum), ki ga ustanovitelj določi za poseben namen. Ustanova torej nima članov, ampak le za določen namen vezano premoženje.<sup>37</sup>

Korporacija je značilna po tem, da se združi več oseb tako, da nastane nova oseba, praviloma različna od tistih, ki so se vanjo združevale. Korporacija ostane kot oseba naprej, ne glede na to, da se spreminjajo njeni ustanovitelji, osebe, ki so se vanjo združile. Korporacijska je članska združba. Osebe, ki korporacijo ustanovijo, so člani, ki oblikujejo in izražajo poslovno voljo korporacije kot osebe z lastno pravno sposobnostjo. Korporacija je pravna oseba, ki jo sestavlja več oseb (članov). Lahko ima določeno premoženje, ni pa nujno, odvisno je od vrste korporacije. Člani nimajo stvarnih pravic pri premoženju, ampak le članske pravice nasproti pravni osebi. V pravnem prometu nastopajo v imenu korporacije njeni organi (uprava, zastopniki). Člani izvajajo le posredni vpliv na vodenje in poslovanje korporacije s tem, da volijo organe in jim glede na razmere dajejo tudi navodila. Med korporacije, torej pravne osebe, ki delujejo po članskih načelih, bi lahko uvrstili društva na eni strani ter gospodarske družbe, to so kapitalske (delniška družba, komanditna delniška družba, družba z omejeno odgovornostjo), ter tudi osebnne, če so pravne osebe (družba z neomejeno odgovornostjo, komanditna družba), in zadruge.

Med korporacije bi lahko uvrstili javnopravne korporacije, kot so država, občina,

---

<sup>36</sup> Glej: Pirnat, Rajko, *Vrsta in značilnosti pravnih oseb: Pravne osebe javnega prava: sistem ali kaos (1. del)*, Podjetje in delo, št. 6/99.

<sup>37</sup> Glej: Verica Trstenjak, *Ustanove v tipologiji pravnih oseb, Pravna praksa, priloga, št. 15/94.*

»Temeljna klasifikacija pravnih oseb razlikuje med pravnimi osebami zasebnega (privatnega) prava in pravnimi osebami javnega prava. Ta klasifikacija ima izhodišče v razlikovanju med javnim in zasebnim pravom, posledično pa to predstavlja razlike v ustanoviteljih, nalogah, morebitnih javnih pooblastilih, vlogi države, ipd. Korporacija (universitas personarum) je skupnost oseb, ki so njeni člani. Pri ustanovi pa pravno osebo predstavlja določeno premoženje (universiras rerum, universitas bonorum), ki ga ustanovitelj določi za poseben namen. Ustanova torej nima članov, ampak le za določen namen vezano premoženje.«



druge lokalne skupnosti ter različna združenja oseb (različne mednarodne organizacije, družbene organizacije, poklicna združenja, ki ne delujejo kot društva, karteli). Na drugi strani med ustanove uvrščamo raznovrstne oblike namembnega premoženja, praviloma na nepridobitnem področju.

Ustanove so značilne po premoženju, ki ima določen namen, in po tem, da imajo ustanovitelji vloge članov, ki bi upravljali namensko vezano premoženje. S premoženjem ustanove gospodari uprava v skladu z določenim namenom, in ne ustanovitelji po članskem načelu. Ustanova je pravna oseba, v kateri je osnova premoženje. In gre za personificirano premoženje oziroma premoženje, vezano na določen namen, oziroma posebnemu namenu naklonjeno premoženje. V teoriji se zato tudi govori o persofinanciranem namenskem premoženju. Ustanove nimajo članov oziroma družbenikov, ampak le upravo in morebitne druge organe upravljanja in poslovanje ter destinatarje. Za ustanovitev je pomembna volja ustanovitelja.

V primerjalnem pravu je sprejeta ureditev, po kateri so zavodi ustanove javnega prava. V zasebnem pravu zavodi nastajajo kot ustanove. Primerjalno pravo zasebnih zavodov ne pozna. Pač pa obstajajo ustanove javnega prava, vendar izjemoma. Ustanove bi lahko razvrstili tudi po namenu, zaradi katerega so ustanovljene, in sicer na družinske ustanove (upravičenci so le krog družine), cerkvene ustanove (cerkveni nameni), splošno koristne ustanove (kulturni, znanstveni ... nameni), socialne ustanove (različni dobrodelni nameni) ter podjetniške ustanove.

Ustanove bi lahko razdelili še na kapitalske in izvajalske. Slednje tudi izvajajo dejavnost, ki je povezana z namenom ustanove, ali kot pridobitno, pri čemer se presežki prihodkov nad odhodki usmerjajo v uresničevanje namena ali kot nepridobitno.

Pri sistemizaciji oseb javnega prava je delitev pravnih oseb na korporacije (lat.: universitas personarum) in ustanove (lat.: universitas rerum) zelo omejenega pomena. Za večino teritorialnih oseb javnega prava, ki bi sicer spadale med korporacije, ni bistveno članstvo, pač pa teritorij, pa tudi pri ustanovah je mogoče ugotoviti, da je element premoženja, torej stvari lahko zelo relativen, veliko pomembnejša je javna funkcija, ki jo opravljajo.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Glej: R. Pirnat (1999), *ibidem*.

## 6.1 Pravne osebe kot osebe javnega in zasebnega prava

Delitve na javno in zasebno pravo in s tem v zvezi na osebe javnega in zasebnega prava ni bilo v družbenolastninskem pravnem in političnem sistemu. Zato si to razlikovanje v zakonodajni praksi postopno utira pot od začetka 90. let prejšnjega stoletja, od odprave družbene lastnine in s tem uvajanja zasebne in javne lastnine. Zaradi kratkega obdobja zakonodajnih izkušenj je toliko bolj dejavna pravna teorija, ki se je glede nujnosti razlikovanja med javnim in zasebnim pravom bolj ali manj poenotila. Postopno, vendar žal ne dovolj dosledno se tudi zakonodaja, ki ureja posamezne vrste pravnih oseb, izhodiščno opredeli, ali gre za osebo javnega ali pač zasebnega prava. S tem odločilno odpravlja nujno po teoretičnih razlagah glede vprašanja, katero pravo se za posamezno pravno osebo uporablja in katero ne.

Že rimsko pravo je razlikovalo med javnim pravom (lat.: *ius publicum*) in zasebnim pravom (lat.: *ius privatorum, ius civile*). Delitev na javno in zasebno pravo je bila že v rimskem pravu temelj za razmejitev pravnih oseb na pravne osebe javnega in pravne osebe zasebnega prava.<sup>39</sup> Pravne osebe se ločijo na pravne osebe zasebnega (privatnega) prava in pravne osebe javnega prava. Ta klasifikacija ima izhodišče v razlikovanju med javnim in zasebnim pravom, posledično pa to pomeni razlike v ustanoviteljih, nalogah, morebitnih javnih pooblastilih, vlogi države.<sup>40</sup>

Oseba javnega prava je eden od osrednjih pojmov upravnega prava. Od vprašanja ali gre za osebo javnega ali osebo zasebnega prava, je odvisna njena notranja ureditev, pravo razmerij, v katera vstopa, in celoten pravni režim neke pravne osebe. Razlikovanje med osebami javnega in osebami zasebnega prava je uveljavljeno v vseh evropskih pravnih ureditvah in zato ni videti v načelu nobenega dvoma o tem, da ga potrebujemo tudi v slovenskem pravu.<sup>41</sup> Nedvomno je, da sta javno in zasebno pravo veji enovitega in celovitega pravnega sistema zasebnega prava, vendar je po mnenju nekaterih delitev na javno in zasebno pravo bolj ali manj arbitrarna, namenjena potrebam znanstvenega proučevanja, temeljno merilo pa je nedvomno pretežnost narave norm, ki neko področje urejajo.<sup>42</sup>

Razmejitev na javnopravne in zasebnopravne osebe je značilna tudi za sodobne pravne rede, od katerih nekateri v civilni zakonodaji izrecno navajajo pravne značilnosti oseb javnega prava oziroma jih izvzemajo iz veljavnosti posameznih institutov civilne zakonodaje.

---

<sup>39</sup> Verica Trstenjak, *Pravne osebe v švicarskem zasebnem pravu*, *Pravnik*, letnik 50/1995 (Trstenjak 1995), strani 9–10.

<sup>40</sup> Glej: V. Trstenjak (1994), *ibidem*.

<sup>41</sup> Glej: R. Pirnat (1999), *ibidem*.

<sup>42</sup> Glej: R. Pirnat (1999), *ibidem*.

Pravne posledice uvrstitve pravne osebe v področje veljavnosti javnega ali zasebnega prava ima številne posledice, na:

- statusnopravnem področju (zakonodaja o gospodarskih družbah velja za osebe javnega prava le v tolikšnem obsegu in pod pogojem, kolikor je to z javnopravnim predpisom izrecno določeno;
- na delovnopravnem področju, kjer za zaposlene v osebah javnega prava praviloma ne veljajo določbe delovnega prava, ampak posebne delovno pravne določbe javnega prava, ki velja za javne uradnike, vključno z določitvijo statusnih razmerij;
- zakonodaja o stečajju, likvidaciji in prisilni poravnavi praviloma ne velja za osebe javnega prava ali le v določenem delu;
- zakonodaja o zunajsodnem reševanju sporov oziroma predpisi o arbitraži praviloma ne velja za osebe javnega prava;
- zakonodaja o omejevanju konkurence oziroma o trgu praviloma ne velja v celoti za osebe javnega prava, vsaj ne v tistem delu, ki se nanaša na monopol.<sup>43</sup>

Za teritorialne osebe javnega prava velja, da so njihova notranja razmerja v celoti urejena z javnim pravom. Njihova ustanovitev, njihova organiziranost in druga statusna vprašanja so urejena z javnim pravom. Isto velja za pridobitev članstva in druga vprašanja v zvezi s tem članstvom. To velja tudi za osebe javnega prava, ki so pravzaprav organi ali organizacije države ali lokalne skupnosti. Tudi v tem primeru so vsa statusna vprašanja in vprašanja članstva (gre seveda za zaposlitev v takem organu ali organizaciji) urejena z javnim pravom. Tudi druga notranja razmerja v teritorialnih osebah javnega prava so v veliki večini urejena z javnim pravom; z nekaterimi izjemami, kot na primer odškodninska odgovornost državnega organa do zaposlenega, ki se presoja po splošnih predpisih zasebnega prava. Za notranja razmerja v drugih osebah javnega prava je obseg uporabe javnega prava manjši. Statusna vprašanja so sicer praviloma urejena z javnim pravom, medtem ko je položaj zaposlenih praviloma urejen z zasebnim pravom, torej s splošnimi predpisi o delovnih razmerjih.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Glej o tem še: Rado Bohinc, *Javno podjetje v pravu RS in EU, referat na mednarodnem simpoziju CIRIEC o deregulaciji in liberalizaciji v javnem sektorju*, Ljubljana, 1997 (Bohinc 97).

<sup>44</sup> Glej: R. Pirnat (1999), *ibidem*.

Kar zadeva zunanja razmerja, teorija ugotavlja, je položaj še bolj zapleten in nejasen. V načelu velja, da se za ta razmerja uporablja javno pravo (pretežno gre za upravno pravo), kadar gre za oblastno razmerje osebe javnega prava do drugih subjektov, torej ko nastopa kot oseba javnega prava kot izvrševalec oblasti. Glede drugih razmerij pa se praviloma uporablja zasebno pravo ... Za teritorialne osebe javnega prava je identifikacija narave posameznega razmerja morebiti lažja, čeprav je tudi tu veliko mejnih primerov, na primer oddaja stanovanj ali poslovnih prostorov v lasti take osebe, pri čemer se verjetno uporablja večinoma zasebno pravo, podelitev pravice posebne rabe javnega dobra, pri čemer je treba pretežno uporabljati javno pravo (po analogiji s koncesijo gospodarske javne službe), in podobni mejni primeri ... Tako se na primer za izvajalce gospodarskih javnih služb kontrahirna dolžnost ne uveljavlja po splošnih predpisih obligacijskega prava (zasebno pravo), pač pa po posebnih določbah zakona o gospodarskih javnih službah, ki predvideva upravno pot.<sup>45</sup> Ali gre v posameznem primeru za osebo javnega ali zasebnega prava, je zlahka ugotovljivo, če akt o njeni ustanovitvi to sam določi, ali če se akt o ustanovitvi sklicuje na zakon, na podlagi katerega je mogoče ugotoviti, ali gre za pravno osebo javnega ali zasebnega prava. Teže je ugotoviti, za kakšno pravno osebo gre, če z ustanovitvenim aktom uvrstitev v javno ali zasebno pravo ni določena, kar je precej pogosto tudi pri nas, ali če se ustanovitveni akt sklicuje na zakonodajo civilnega prava (na primer na zakon o gospodarskih družbah), ustanovitelj pa je oseba javnega prava (na primer država).

Uvrstitev je še težja, če takšna pravna oseba opravlja deloma javno dejavnost oziroma javno službo, ne da bi za to imela koncesijo, iz česar je mogoče sklepati, da gre za osebo javnega prava, delno pa opravlja povsem običajno gospodarsko dejavnost in se tudi financira z lastnimi prihodki in ne iz državnega proračuna.

## 6.2 Temeljna merila za uvrstitev pravnih oseb med osebe javnega prava so:

1. ustanoviteljstvo,
2. javna dejavnost,
3. javno financiranje,
4. ustanovitveni akt kot javni akt (zakon, zakonski predpis ali akt lokalne skupnosti

---

<sup>45</sup> Glej: R. Pirnat (1999), *ibidem*.

### 6.3 Dodatna merila za uvrstitev med osebe javnega prava so še:

1. javna pooblastila oziroma javne naloge,
2. pooblastilo za izvajanje predpisov oziroma upravnih aktov,
3. poseben položaj na trgu,
4. posebne oblike nadzora izvršilne in zakonodajne veje oblasti,
5. regulacija pogojev na trgu (cen, standardov, tarif),
6. javno lastništvo kapitala oziroma večine osnovnega kapitala oziroma delnic,
7. dolžnost kontrahiranja oziroma splošna razpoložljivost oziroma dostopnost za vse državljane,
8. upravno predpisani postopki poslovanja oziroma dajanje storitev.

### 6.4 Javni zavod kot del javnega sektorja

Slovenska zakonodaja pojem javne prave, javnega sektorja in oseb javnega prava določa neenotno. Regulacija je odvisna glede na namen posameznih upravnih materialnih in formalnih zakonov in to na vsakem področju posebej. Razlike v opredeljevanju so predvsem v med zakonodajo o javnih financah, o proračunu, o javnih naročilih, javnem naročanju, javnih uslužbencih, nadzorom Računskega sodišča ter sistema plač. Enotne zakonske opredelitve javnega sektorja, ki bi velala enako za vsa področja, v slovenski zakonodaji ni<sup>46</sup>. Za potrebe tega dela, jo bomo obravnavali formalno, predvsem z vidima pravnega položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev.

*46 Slovenski Zakon o javnih financah (Ur.l. RS 79/99 idr., 3. člen, 8. točka) v zvezi z javnim sektorjem govori funkcionalno in primeroma o neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih, javnih zavodih, javnih podjetjih in drugih pravnih osebah, kjer ima država kapitalsko naložbo. Pri tem je zaradi doslednosti pravne analize smiselno poudariti, da v slovenskem pravnem redu v načelnem okviru "numerus clausus" statusnih oblik ni opredeljenega javnega podjetja, kot posebnega pravnega subjekta. Z vidika funkcionalnosti je kot dejavnost javnega podjetja opredeljena dejavnost po Zakonu o gospodarskih javnih službah. Tako, da slovenski zakon ne zasleduje samo statusno-pravnega vidika, temveč postavlja definicijo v kavzalni okvir, ko pristojni državni organ lahko po potrebi presodi, ali gre za javni sektor.*

Izhodiščni pojem nadaljnje obravnave bo tako formalna opredelitev javnega sektorja. V nemškem upravnem pravu na primer Hans Jecht<sup>47</sup> govori o javnem sektorju kot o sklopu institucij državne uprave, javnih zavodov, javnih korporacij in javnih ustanov. Ker se pri različnih definicijah javnega sektorja mešajo tako funkcionalni, kot statusni (pa tudi kavzalni) kriteriji, menimo da je za potrebe tega dela pomembno, da formalno poenotimo razumevanje tega ekonomskega instituta vpeljanega z različnimi zakoni v slovensko upravno pravo.

V slovenskem pravnem sistemu javni sektor ni enotno opredeljen. Njegova pravna opredelitev je v različnih predpisih in v političnih usmeritvah večplastna. avni sektor je v novejši veljavni zakonodaji (lat.: de lege lata) sistemsko opredeljen v večih zakonih<sup>48</sup>: Pojem javni sektor je tudi središčni pojem vladnega programskega dokumenta, z naslovom »Nadaljnji razvoj slovenskega javnega sektorja od 2003 do 2005«, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije v okviru izvajanja svoje izvršilno-upravne veje oblasti. Tudi v tem dokumentu pojem ni enotno definiran in je obravnavan glede na področje urejanja posameznih zakonov.

Javni sektor je tako urejen v Zakonu o javnih financah. Po tem zakonu<sup>49</sup> javni sektor predstavljajo vsi neposredni in posredni proračunski uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (oba v obveznem delu zavarovanja), kakor tudi javni gospodarski zavodi, javna podjetja ter druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Takšna ureditev zajema ekonomsko-vsebinski pogled na pravne subjekte, ki pripadajo javnemu sektorju. Je najširša, vseobsežna in temelji na logiki javnega financiranja in državnega vpliva na ureditev upravljanja naštetih pravnih subjektov.

---

47 Glej: Jecht, Hans (1963), *Die Oeffentliche Anstalt*, Duncker & Humboldt, Berlin

48 Zakoni:

- *Zakon o javnih financah /ZJF/ (Ur.l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002).*
- *Zakon o javnih naročilih /ZJN-1/ (Ur.l. RS, št. 39/2000 (102/2000 -popr.), 2/2004 (102/2000 -popr.), 2/2004 (102/2000 -popr.))*
- *Zakon o javnih uslužbencih /ZJU/ (Ur.l. RS, št. 56/2002, 110/2002, 2/2004, 23/2005, 62/2005 Odl. US: U-I-294/04-15, 113/2005)*

*Zakon o sistemu plač v javnem sektorju /ZSPJS/ (Ur.l. RS, št. 56/2002, 72/2003, 126/2003, 70/2004, 53/2005, 70/2005),*

*Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ (Ur.l. RS, št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl. US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99, 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/ 2002, 108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/2005)*

49 Glej: 8. točka 3. člena ZJF.

Podobna je opredelitev zavezancev za javna naročila in s tem javnega sektorja v Zakonu o javnih naročilih<sup>50</sup>. Za zavezance štejejo neposredni in posredni uporabniki proračuna, pa tudi druge pravne osebe, javna podjetja in povezane družbe, ki jih ustanovi neposredni ali posredni uporabnik proračuna s posebnim namenom zadovoljevanja potreb v splošnem interesu, in v katere lahko uporabnik proračuna imenuje najmanj polovico članov uprave ali nadzornega odbora ali pa nadzoruje večino glasov, povezanih z delnicami ali deleži.

Takšna ureditev je na področju pravnega statusa javnih podjetij sistemsko neizdelana. Zakonodaja namreč ne opredeljuje pregledno, kakšna so korporacijska in kakšna regulatorna upravičenja države (in lokalne skupnosti), ko vstopa v pravna razmerja v javna podjetja ali gospodarske družbe, kjer ima prevladujoč vpliv. Že sam pojem javno podjetje je nedorečen, saj ne gre za posebno pravno-statusno obliko. Javno podjetje samo po sebi sploh ni pravni subjekt. Glede na ureditev v Zakonu o gospodarskih javnih službah<sup>51</sup> menimo, da je to le ena od oblik izvajanja gospodarskih javnih služb, ki pa je pravno statusno gotovo potrebna še dodatne zakonske ureditve<sup>52</sup>. Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju sta se izognila dilemam o ureditvi plač za javna podjetja in za gospodarske družbe, kjer ima država ali lokalna skupnost prevladujoč vpliv. Oba zakona sta le-te entitete izpustila iz opredelitve javnega sektorja, za katere veljata. Zakon o javnih uslužbencih je javni sektor definiral posredno, skozi pravni status posameznika - javnega uslužbenca. Zakon določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Javni sektor sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Po Zakonu o javnih uslužbencih javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja.

Javni sektor bomo razumeli v kontekstu zakona o javnih uslužbencih veljajo in zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki vsebujeta formalno definicijo vezano na javno financiranje subjektov. Javni sektor v slovenskem pravnem sistemu formalno po ZJU in ZSPJS tako predstavljajo:

- državni organi (DZ, DS, Ustavno sodišče RS, Računsko sodišče RS...),

---

<sup>50</sup> Glej: 3. člen ZJN.

<sup>51</sup> Glej: Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGIS/, (Ur.l. RS, št. 32/1993).

<sup>52</sup> Obseg subjektov javnega sektorja ureja tudi 100.b člen Zakona o lokalni samoupravi. Novela tega zakona s konca leta 2003 interventno ureja plače direktorjev javnih podjetij, javnih zavodov, javnih agencij in javnih skladov, ki so v pristojnosti občin. Ratio ureditve je, da plača direktorja osebe javnega prava iz lokalnega javnega sektorja ne sme preseči plače župana. Mesto oziroma občina pa mora to urediti avtonomno s pravnim aktom, to je z merili, ki jih v obliki odloka sprejme mestni oziroma občinski svet.

- državna uprava (Vlada RS, ministva, organi v sestavi, uprane enote...),
- samoupravne lokalne skupnosti (v nadaljevanju: lokalne skupnosti),
- drugi državni organi,
- javne agencije,
- javni skladi,
- javni zavodi,
- javni gospodarski zavodi ter
- druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Za opredelitev javnega sektorja je torej bistvenega pomena javno financiranje in javni režim izvajanja javnih funkcij. Ta je določen v pravnem redu z zakonom. Lahko je inkorporiran v pravni status nosilca (neposredna in posredna javna uprava) ali pa je funkcionalno opredeljen (pri zasebno-pravnih nosilcih javnih pooblastil).

Javni sektor obsega poleg javne uprave t.j. državne in občinske uprave še strokovne dejavnosti javnega pomena, ki jih v skladu z zakoni organizira državna ali lokalna uprava neposredno, s pomočjo oseb javnega prava (javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi), ki niso sestavni del uprave, ali s koncesijami osebam zasebnega prava za izvajanje javnih služb (gospodarskih in negospodarskih) na državni in občinski ravni.

Zgolj dejstvo, da ima država ali lokalna skupnost kapitalsko naložbo v nekem subjektu, še ne pomeni da gre za subjekt javnega sektorja. Čeprav je stvarno-pravni značaj te naložbe javna (državna, lokalna) lastnina, pa je režim nad njegovim upravljanjem lahko javnopravni ali zasebno-pravni. Če gre na primer za gospodarsko družbo, je ta režim zasebno-pravni in regulatorna funkcija države ne sme vplivati na kapitalna upravičenja. Država ali občina ne sme mešati svoji regulatornih upravičenj z zasebnopravnim režimom, saj lahko s takšnim početjem povzroči ne samo netransparentnost pravnega sistema temveč tudi bistveno sistemsko nedoslednost, ki posledično vpliva na temelje pravnega sistema na sploh.





## PRAVNI STATUS JAVNEGA ZAVODA

### 7 JAVNI ZAVOD

Javni zavodi so v Republiki Sloveniji posebna statusno-pravna oblika, namenjena opravljanju dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega, varstva invalidskega varstva, socialnih dejavnosti ter drugih podobnih, t.i. družbenih dejavnosti. Vse dejavnosti, za katere se ustanovljajo javni zavodi, v Zakonu o zavodih (v nadaljevanju ZZ)<sup>53</sup><sup>54</sup> niso posebej naštet, vsebujejo pa jih tudi posebni zakoni<sup>55</sup>. ZZ le primeroma našteva dejavnosti, za katere se lahko javni zavodi ustanovijo. Lahko pa tudi posebni zakon predpiše, da se za določeno dejavnost ustanovi javni zavod<sup>56</sup>. Statusna oblika javnega zavoda je torej namenjena organiziranju pravnih oseb za izvajanje javnih služb na področjih t.i. družbenih dejavnosti<sup>57</sup>, hkrati pa je to tudi oblika, ki jo posebni zakoni predpisujejo kot obvezujočo za izvajanje določenih drugih dejavnosti in javnih služb.

Tako tudi ureditev javnih financ predvideva, da lahko država oziroma občina opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu državno oziroma občinsko premoženje organizirata v obliki javnih zavodov. Javni zavod praviloma ustanovi država ali lokalna skupnost, saj se ustanovi za opravljanje javne službe<sup>58</sup>.

Čeprav javne zavode v nasprotju z zasebnimi ureja večina primerljivih zakonodaj držav članic EU, je njihova uvrstitev v tipologiji pravnih oseb zahtevna in neenotna. Zavodi nikjer, razen v RS, niso urejeni s splošnimi statusnimi zakoni niti ni zakonskih opredelitev te osebe javnega prava. Komunitarnega prava o statusu

---

53 Ur. list. RS, št. 12/91, zad. sprem. 26/00 – v nadaljevanju ZZ

54 Glej: Zakon o zavodih - v tekstu ZZ.

55 V primeru kolizije velja pravilo "lex specialis derogat lex generalis". Splošni zakon v tem primeru je zakon o zavodih.

56 Tako na primer Zakon o RTV Slovenija (Ur. list RS, št.18/94) predpisuje, da je nacionalna RTV organizirana kot javni zavod. Prav tako zakon o lekarniški dejavnosti (Ur. list RS, št.: 9/92, 2/04) v 9. členu predpisuje, da za opravljanje lekarniške dejavnosti kot javne službe ustanovi občina ali mesto na svojem območju javni zavod.

57 S pojmom družbene dejavnosti razumemo vse dejavnosti, ki jih ZZ našteva primeroma v drugem odstavku 1. člena.

58 V skladu z tretjim odstavkom 3. člena ZZ so lahko ustanovitelji zavoda tudi druge z zakonom pooblašene pravne osebe. Vendar po našem mnenju takšna ureditev vnaša nepreglednost v statusno-pravni in v javno-finančni sistem javnih zavodov. Statusno-pravno zato, ker več ni jasne ter neposredne povezave med javnim interesom (javno službo) in statusom javnega zavoda, javno-finančno-pravno pa zaradi nedorečenosti, za kakšno vrsto proračunskega uporabnika v smislu ZJF naj bi šlo.

zavodov v EU ni. PESi sicer ne navajajo nobene neposredne določbe, ki bi se nanašala na javne službe, ki jih pri nas izvajajo javni zavodi ... V nasprotju s pogodbo pa so »družbene« javne službe precej pogosto omenjene v posebni listini z naslovom Green Paper on Services of General Interest, ki jo je 21. maja 2003 izdala Komisija Evropskih skupnosti. Ta obsežen dokument vsebuje tolmačenja, kako razumeti položaj javnih služb v evropski ureditvi.<sup>59</sup>

V nasprotju z drugimi državami na primer članic EU, koder se zavodi zakonsko urejajo s posebnimi zakoni o njihovi ustanovitvi, so zavodi v RS zakonsko urejeni s splošnim zakonom. Poleg splošnega zakona, ki ureja status zavodov, pa so v RS posamezne vrste zavodov urejene še s številnimi področnimi zakoni, kar privede do precejšnih razlik v pravni urejenosti zavodov v RS.

## 7.1 Pravna in poslovna sposobnost javnih zavodov kot pravnih oseb

Nadalje je potrebno opredeliti sposobnost pravnih oseb in razlikovati med:

1. Pravno sposobnostjo javnega zavoda in
2. civilno sposobnostjo javnega zavoda kot pravne osebe.

Pravna sposobnost pomeni biti sposoben nosilec pravic in obveznosti. Civilna sposobnost pa pomeni celotni pravni položaj, ki ga ima nosilec pravic in obveznosti, vse sposobnosti in pravice, ki mu gredo kot takemu, to je kot nosilcu pravic in obvez. V civilno sposobnost spada poleg pravne sposobnosti še sposobnost za dejanje ali voljna sposobnost, ki se deli na poslovno in krivdno (deliktno) sposobnost.

Enotni pojem za pravno sposobnost in sposobnost za dejanje je osebna sposobnost, h kateri spadajo pti fizični osebi osebne pravice<sup>60</sup>. Pravna oseba teh pravic nima.

---

59 Glej: Trpin, Gorazd (2003), *Javne službe in javni zavodi, Podjetje in delo*, št. 6-7/2003.

60 Načelo splošne in enake pravne sposobnosti za fizične osebe izhaja že iz deklaracije o pravicah človeka in državljanov iz leta 1987, ki poudarja, »da se ljudje rodijo svobodni in enaki pred zakonom«, ter iz splošne deklaracije o človekovih pravicah, ki jo je sprejela generalna skupščina Združenih narodov leta 1948; ta določa, da ima »vsakdo pravico, da ga povsod priznajo pred zakonom kot osebo«. Pravna sposobnost ni prirojena človekova lastnost, gre za določeno družbeno lastnost, ki izvira iz nujnosti zavarovati posamezniku možnost, da ima civilne pravice in obveze, ter možnost pridobivati nove pravice in obveze. To lastnost daje človeku pravni red. Gre za pravno lastnost. Pravna sposobnost nastane in preneha po določbah zakona. Zakon tudi določa njeno vsebino in obseg. S pravno sposobnostjo ni mogoče razpolagati, ne more se ustanoviti ali odpraviti z dogovorom, ni je mogoče odreči. Pravni

Pravna sposobnost je sposobnost javnega zavoda kot pravne osebe, da je udeleženec pravnih razmerij. Je torej sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti v pravnem prometu. Pojma pravna sposobnost in pravna osebnost se tako prikrivata. Pravna sposobnost je abstraktna in praviloma splošna. Pravna sposobnost je lastnost osebe. Ne gre za posebno pravico, marveč za osebno lastnost kot temelj vseh pravic in obveznosti. Abstraktnost pravne sposobnosti pomeni, da je pravna oseba sposobna sprejemati konkretne pravice in obveznosti v pravnih razmerjih, vendarle le če so zato izpolnjeni pogoji, ki so za te posebej predpisani.

Splošnost pravne sposobnosti pa pomeni, da se ta nanaša na vse pravice in pravna razmerja in da ni zadržkov za pridobitev nobene od konkretnih pravic in pravnih položajev, če so za to izpolnjeni pogoji. Vendar pravo poleg splošne pravne sposobnosti pozna še posebne pravne sposobnosti, za katere velja, da jih imajo le določene osebe<sup>61</sup>.

Sposobnost za dejanje se deli na poslovno sposobnost in krivdno sposobnost. Poslovna sposobnost je sposobnost oblikovati poslovno voljo; to pomeni sposobnost odločati se o dejstvih, ki povzročajo pravne posledice. Poslovna sposobnost je tudi sposobnost oblikovano poslovno voljo, torej odločitve izražati tako, da pravna oseba vstopa oziroma postane nosilec pravnih razmerij oziroma da lastno poslovno voljo spravlja v pravni promet. Gre torej za sposobnost izražati poslovno voljo na pravno učinkovit način. Poslovna sposobnost je torej sposobnost oblikovati in izražati poslovno voljo. Poslovno sposobnost pravno sposobne osebe lahko nadomestijo tudi zastopniki. Krivdna sposobnost za javni zavod se presoja po zakonodaji o kazenski odgovornosti pravnih oseb. Pomeni pa, da tudi pravna oseba lahko kazensko odgovarja za dejanja, ki jih pravni red določa kot prepovedana.

## 7.2 Javni zavodi »de lege lata<sup>62</sup>«

---

*posli, s katerimi bi se omejila pravna sposobnost, so neveljavni. Samo zakon lahko poveča ali zmanjša njen obseg.*  
*61 Kot posebne pravne sposobnosti omenimo na primer oporočno sposobnost (ima jo le zapustnik), dedno sposobnost (ki je nimajo dedno nevrudni oziroma razdedinjeni), čekovno sposobnost (pasivno čekovna sposobnost naj bi bila samo banka) ter avtorsko pravno sposobnost.*

*62 »De lege lata (lat.)«: Po veljavni zakonodaji.*

Zakonska ureditev zavodov je v Sloveniji zapisana v ZZ, ki je splošni zakon (lat. *Lex generalis*). Zavodi so urejeni s splošnim zakonom in s področnimi zakoni, ki imajo položaj posebnega zakona (lat.: *lex specialis*), in ki vsebujejo posebne statusnopravne določbe za posamezne vrste javnih zavodov (na primer na področju izobraževanja, visokega šolstva, raziskovalne dejavnosti, kulture, otroškega varstva, socialnega skrbstva ...). Določbe splošnega zakona se uporabljajo le, če niso v posebnih zakonih posamezna vprašanja urejena drugače. ZZ je torej v tem pomenu splošni zakon, področni zakoni pa posebni med katerimi velja pravilo, da v primeru kolizije ureditve iste materije prevlada posebni predpis (lat.: *Lex specialis derogat legi generali*).

Splošni oziroma sistemski je zakon v tem smislu, da se uporablja za vse dejavnosti javnih služb. Vendar je njegova uporaba subsidiarna, saj velja le toliko, v kolikor s statusnimi določbami področnih zakonov posamezna vprašanja niso drugače urejena. Posebne področne ureditve so, predvsem kar zadeva organe oziroma nasploh ureditev upravljanja zavodov in v tej zvezi vpliva ustanovitelja na načrtovanje in izvajanje dejavnosti, dokaj razširjene, kar pa ne izkrivlja prvobitne zasnove o zavodu kot večinoma enoviti nepridobitni pravnoorganizacijski obliki oziroma ne terja razvrstitve na različne vrste javnih zavodov.

Splošna ureditev zavodov sega v reformni čas začetka devetdesetih let in je razumljivo zato tudi v marsičem znamenje tistega prelomnega časa ter plod tedanjih ravni znanja in izkušenj s pravno organizacijo nepridobitnega sektorja. Poslanstvo takratne ureditve je bilo odpraviti tedaj veljavno samoupravno organizacijo in jo prenesti pod okrilje državne oziroma javne uprave ter hkrati odpraviti družbeno lastnino in premoženje zavodov prenesti ustanoviteljem, to je državi in občinam.

Po veljavni splošni ureditvi so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička<sup>63</sup>. Ta opredelitev velja za vse, za javne in zasebne zavode, ki jih splošni zakon obravnava skupaj.

---

<sup>63</sup> Glej: 1. člen ZZ.

Javni zavodi se ustanovijo za opravljanje javnih služb<sup>64</sup>. Javni zavodi se lahko ustanovijo tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Izrecno pa splošni predpis izključuje iz območja svoje uporabe t.i. upravne zavode. Določa namreč, da se njegove določbe ne uporabljajo za zavode, ki se ustanovijo kot upravni organi ali upravne organizacije po predpisih o državni upravi. Vendar velja pripomniti, da veljavna upravna zakonodaja upravnih zavodov ali organizacij sploh ne pozna.

Javni zavod je torej statusno-pravna oblika, namenjena v prvi vrsti izvajanju javne službe, ki je sestavni del in substančna sestavina te statusne oblike. Ekonomsko učinkovito in uspešno poslovanje, katerega rezultat je pozitivna razlika med prihodki in odhodki, je sicer zaželeno, ni pa primarnega pomena. Takšno stališče zakonodajalca je razumeti iz teleološke razlage zakona, da cilj opravljanja dejavnosti zavodov ni pridobivanje dobička. Jasneje bi lahko zakonodajalec določil, da izvajanje dejavnosti v režimu javne službe primarno ni namenjeno pridobivanju dobička (ang: non profit). Vendarle pa je izvajanje dejavnosti, ki presegajo okvir javne službe, vsekakor smiselno izvajati po ekonomskih načelih uspešnosti in učinkovitosti tudi z namenom ustvarjanja dobička (ang: non for profit ≠ non profit).

### **7.3 Finančni vidiki dejavnosti javnih zavodov**

Bistveno za razumevanje javne službe pa je spoznanje, da javna služba sama po sebi še ne pomeni samega izvajanja dejavnosti, temveč predstavlja javno-pravni režim regulacije predvidenega izvajanja določene dejavnosti.

Osnovna dejavnost javnega zavoda je tista, ki jo javni zavod opravlja v javno-pravnem režimu zakonsko predpisane javne službe. Glede na to, naša zakonodaja govori, da zavod lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je bil zavod ustanovljen, lahko sklepamo, da je imel zakonodajalec v mislih kot glavno dejavnost zavoda t.i. negospodarsko dejavnost, ki jo opravlja javni zavod v režimu javne službe<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Glej: *ibidem*, 3. člen.

<sup>65</sup> Glej: 18. člen ZZ.

Vendar je v tem kontekstu potrebno povedati, da je ločevanje med gospodarskimi in negospodarskimi dejavnostmi zastarelo<sup>66</sup>. Predvsem v smislu, da je gospodarska dejavnost tržna, negospodarska pa ne. Pravzaprav je lahko praviloma vsaka dejavnost tržna v smislu proste konkurence, če se opravlja v običajnem zasebno-pravnem režimu. Tržna (prosto konkurenčna) dejavnost pa to ni samo takrat, če je nad njo vzpostavljen javno-pravni režim z regulacijo cen in obsega opravljanja storitev ali zagotavljanja blaga.

Javni zavod lahko opravlja poleg dejavnosti v režimu javne službe tudi dejavnost, ki je osnovni dejavnosti dopolnilna. To je lahko ista dejavnost, kot je v režimu javne službe, vendar presega okvir in obseg financiranja javne službe, lahko pa je tudi druga dejavnost, ki je v neposredni povezavi z osnovno javno dejavnostjo<sup>67</sup>.

Za razumevanje pravnih posledic je pomembno, da režim opravljanja t.i. dopolnilne dejavnosti ni več javno-pravni, temveč zasebno-pravni. To nadalje pomeni, da se dejavnost javne službe opravlja v javno-pravnem režimu, kjer so cene storitev in blaga zakonsko regulirane po obsegu ter kakovosti, medtem ko se dopolnilna ali tržna dejavnost opravlja tako, kot vse istovrstne dejavnosti opravljajo drugi subjekti na trgu. Torej, po pravilih proste konkurence.

Statusna oblika javnega zavoda je namenjena organiziranju pravnih oseb za izvajanje javnih služb na področjih t.i. družbenih dejavnosti<sup>68</sup>, hkrati pa je to tudi oblika, ki jo posebni zakoni predpisujejo kot obvezujočo za izvajanje določenih drugih dejavnosti in javnih služb. Statusna oblika javnega zavoda je torej po ZZ namenjena organiziranju pravnih oseb za izvajanje javnih služb na področjih t.i. družbenih dejavnosti, hkrati pa je to tudi oblika, ki jo posebni zakoni predpisujejo kot obvezujočo za izvajanje določenih drugih dejavnosti in javnih služb.

---

*66 To ločevanje je bilo že pred leti odpravljeno tudi v uredbi o standardni klasifikaciji dejavnosti, ki je podlaga za vpis subjektov v sodni register.*

*67 Pri tem je potrebno ločiti tudi t.i. lastno dejavnost neposrednih proračunskih uporabnikov, o kateri govori ZJF v 43. členu. To je dejavnost, ki ni povezana z dejavnostjo javnih zavodov, saj zavodi niso neposredni proračunski uporabniki. Po 5. točki prvega odstavka 3. člena ZJF so to državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava.*

*68 S pojmom družbene dejavnosti razumemo vse dejavnosti, ki jih ZZ našteva primeroma v drugem odstavku 1. člena.*

Cene, po katerih javni zavodi zagotavljajo storitve ali blago javne službe, se ne oblikujejo prosto na trgu<sup>69</sup>. Običajno jih določi ustanovitelj ali "regulator" (pristojno ministrstvo), ki pri tem mora upoštevati, kolikšen del cene bo pokrit iz javnih virov.

Javni viri so:

- proračunska sredstva pridobljena iz državnega ali občinskih proračunov,
- javna sredstva plačna preko cene javne storitve, ki jih zagotavlja država preko drugih javnih subjektov - na primer v zdravstvu, kjer država javnim zdravstvenim zavodom zagotavlja sredstva preko cene zdravstvene storitve s posredovanjem Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ali
- drugi parafiskalni viri, ki nimajo značaja proračunskih virov - na primer obvezne RTV naročnine za financiranje javne službe, ki jo izvaja javni zavod RTV Slovenija ipd.

Zmotno je prepričanje, da je s finančno-pravnega vidika javna služba le tisto, kar je financirano iz javnih virov. Nasprotno, vsi prihodki, tudi če jih javni zavod ustvari na trgu brez možnosti svobodnega oblikovanja cene, spadajo k prihodkom za izvajanje javne službe<sup>70</sup>. Javna služba je torej regulirana dejavnost javnega zavoda, ki se financira iz javnih in nejavnih virov.

Poleg javne službe, pa lahko javni zavod opravlja tudi dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu, če mu je to v ustanovitvenem aktu ali statutu dopuščeno in če je za takšno dejavnost sodno registriran. Vendar tudi v primeru opravljanja dopolnilne – tržne dejavnosti – javni zavod mora upoštevati določena načela. Predvsem gre za načelo koneksnosti dopolnilne dejavnosti, ki pomeni, da mora biti prodaja blaga in storitev na trgu neposredno povezana z izvajanjem javne službe, oziroma dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. Tovrstna dejavnost tudi ne sme vplivati na obseg in kakovost zagotavljanja storitev ali blaga v okviru javne službe. Poleg teh so viri financiranja javnih zavodov tudi npr. obresti od naložb, najemnine, dotacije, donacije, subvencije, darila, dediščine ipd. Ti viri niso trajni in sistemski, zato so razvrščeni v kategorijo drugih virov. V naslednji tabeli so prikazani najpomembnejši viri financiranja javnega zavoda:

---

69 Zver, Eva (2004), *Ali tržna dejavnost dopušča nemoteno izvajanje javnih služb*, Slovenska uprava, MNZ, Ljubljana, stran 18.

70 Janc, Marija (2001), *Prve izkušnje z javnim računovodstvom po uveljavitvi zakona o računovodstvu*. Zbornik referatov III. Seminarja o javnih financah in državnem revidiranju, Portorož, Zveza ekonomistov Slovenije.



<p><u>JAVNI VIRI</u> FINANCIRANJA JAVNE SLUŽBE (PRORAČUNSKA PLAČILA) IN <u>NEJAVNI VIRI</u> FINANCIRANJA JAVNE SLUŽBE (ZASEBNA PLAČILA)</p> <hr/>
<p><u>TRŽNI VIRI</u> OD PRODAJE BLAGA IN STORITEV Z DOPOLNILNO DEJAVNOSTJO</p>
<p><u>DRUGI VIRI</u>: DOHODKI OD EVENTUALNIH NALOŽB, DONACIJE, SUBVENCIIJE, DARILA, DEDIŠČINE IPD.</p>

Še enkrat posebej poudarjamo, da nejavni viri financiranja javne službe niso tržni viri financiranja javnega zavoda. Nejavni viri financiranja javne službe predstavljajo finančna sredstva pridobljena s prodajo storitev ali blaga v okviru javne službe končnim uporabnikom. V tem primeru ne gre za tržno dejavnost, saj je cena predpisana in regulirana v okviru javne službe s strani javnega subjekta, ki je pristojen za zagotavljanje te javne službe. Če izvaja javno službo zasebni subjekt, pa je le-ta financirana (tudi) iz nejavnih virov, mora zaradi javnega interesa izvajanja javne službe pridobiti za to posebno dovoljenje oziroma koncesijo.

Primeroma predstavljajo nejavni viri financiranja javne službe (do)plačila staršev za oskrbo in varstvo otrok v vrtcih, kjer se izvaja tovrstna javna služba, plačila oskrbovancev ali sorodnikov za skrb starostnikov v domovih za ostarele ali plačila šolnine izrednih študentov za študij na javno veljavnih programih visokošolskega in univerzitetnega študija.

Še posebej pri slednjem primeru plačil izrednega študija gre nedvoumno za nejavno financiranje javne službe, saj je v okviru javnega visokošolskega in univerzitetnega izobraževanja izredni študij zakonsko izenačen z rednim. Študentje imajo isti status kot redni študentje, opraviti morajo iste obveznosti in po uspešno zaključenem

študiju pridobijo isto javno listino – diplomo – kot redni študentje. Edina razlika med njimi je, da rednim študentom zagotavlja storitve javne službe država iz proračunskih sredstev, izredni študentje pa plačajo storitve javne službe sami.

Vsebinsko pride do nejavnega financiranja javne službe torej takrat, ko v javnih virih ni zagotovljeno dovolj sredstev, ki bi pokrila zakonsko predvideni obseg in kakovost predpisane javne službe. To pa več ni področje pravne regulacije, temveč področje socialne oziroma ekonomske politike, ki je vsebinska podlaga in okvir pravne ureditve.

Nadalje je dopolnilna (tržna) dejavnost v javnih zavodih tista z javno službo povezana dejavnost, ki ne pomeni več zakonsko predpisanega obsega javne službe. V primeru vrtcev na primer prodaja viška pripravljene hrane npr. okoliškimi prebivalcem, v primeru domov za ostarele nadstandardne storitve, v primeru visokošolskega študija pa npr. zalaganje in tisk učbenikov ipd.

Bistvena razlika za ločevanje nejavnega financiranja javnega zavoda in financiranja z dopolnilne (tržne dejavnosti) je v določenosti cene in v preglednosti porabe javnih sredstev. Cena storitev ali blaga dopolnilne dejavnosti namreč ne sme nikdar vsebovati pokritja stroškov ali dela stroškov na račun javne službe. Na ta način bi bila takšna cena prikrito subvencionirana in nelojalno konkurenčna ceni istovrstnih storitev ali blaga, ki jih prodajajo drugi subjekti na trgu. Glede na povedano mora biti cena zagotavljanja storitev in blaga javne službe določena s predpisom, cena prodaje storitev in blaga dopolnilne dejavnosti pa nasprotno, zaradi proste konkurence, ne sme biti določena s predpisom.

V tem kontekstu gre opozoriti tudi na 86. člen Pogodbe o Evropski skupnosti (PES), oziroma na vprašanje komunitarnega elementa<sup>71</sup> tržnega delovanja javnih zavodov. Posredno bi lahko prišlo do kršitve konkurenčnih pravil Evropske skupnosti v primerih prelivanja sredstev javne službe v ceno storitve dopolnilne (tržne) dejavnosti javnega zavoda (ang.: cross subsidizing).

Drugače povedano, če bi javni zavod za pokrivanje stroškov prodaje storitev ali blaga na trgu uporabljal javna sredstva ali javne in nejavne vire financiranja javne

---

*71 Podobnik, Klemen (1998), Javni sektor in evropsko (konkurenčno) pravo. PP, Prav. praksa (Ljubl.), julij 1998, let. 17, št. 13, str. 5-6.*

službe, mora to v tržni ceni storitev jasno obračunati. Tržna cena se ne more oblikovati na račun prej navedenih komponent, saj bi tako javni zavod lahko konkuriral le z oblikovanjem cene temelječe na variabilnih stroških, medtem ko bi mu fiksne stroške že prej pokrilo financiranje javne službe. Zato je s finančno-pravnega vidika nujno potrebno ločiti financiranje javne službe od drugih virov financiranja javnega zavoda.

#### **7.4 Druga vprašanja tržne dejavnosti javnih zavodov**

Po sedanji ureditvi lahko javni zavodi v okviru svoje dejavnosti nastopajo praktično neomejeno tudi na trgu. V tem primeru gre za prave javne zavode, katerih osnovno dejavnost financira država oziroma lokalna skupnost, poleg tega pa jim zagotavlja tudi sredstva za delo, s katerimi poleg javne službe izvajajo še tržno dejavnost. V tem svojstvu vzpostavljajo razmerja nelojalne konkurence do zasebnopravnih ponudnikov istih storitev na trgu, saj lahko v razmerju do njih ponujajo svoje storitve pod povsem drugačnimi pogoji, glede na to da jim večino stroškov njihovega delovanja pokrije država ali samoupravna lokalna skupnost. Po mojem mnenju pomeni takšen položaj poseg v enakopravnost nastopanja na trgu in bi lahko bil predmet obravnave pred Evropskim sodiščem v okviru evropske pravne institucije varstva svobodne konkurence na območju celotnega trga EU.

Že iz kratke analize evropske ureditve lahko ugotovimo, da takšen položaj javnih zavodov pri nastopanju na trgu ni v skladu z evropskim pravom. Pogodba o Evropski skupnosti sicer ne vsebuje nobene neposredne določbe, ki bi se nanašale na javne službe, katere pri nas izvajajo javni zavodi. Pogodba vsebuje neposredne določbe samo v zvezi z javnimi podjetji, pri čemer pa se pojem javnega podjetja iz pogodbe bistveno razlikuje od njegove opredelitve v slovenskem pravu. Za razliko od same pogodbe pa so »družbene« javne službe precej pogosto omenjene v posebni listini z naslovom Green Paper on Services of General Interest, ki jo je izdala Komisija Evropskih skupnosti dne 21.5.2003. Ta precej obsežen dokument vsebuje tolmačenja, kako je razumeti položaj javnih služb v evropski ureditvi. Pri tem že iz samega naslova izhaja, da se dokument nanaša na vse javne službe oziroma dejavnosti v splošnem interesu, saj v primeru obravnavanja samo gospodarskih javnih služb uporablja izraz services of general economic interest, ki je tako ožji od izraza services of general interest. Za obravnavo našega problema je posebej pomembna razlaga, navedena v 3. odstavku 32. točke Green Paper, ki se nanaša samo na »družbene« javne službe, katere imenuje dejavnosti v splošnem interesu

negospodarskega značaja (services of general interest of a non-economic nature). Ta odstavek določa, da te vrste javnih služb oziroma dejavnosti v splošnem interesu negospodarskega značaja niso predmet pravnega urejanja Skupnosti, niti se na njih nanašajo pravila o notranjem trgu, konkurenci in državnih pomočeh. Kljub temu pa se na njih nanašajo temeljna načela Skupnosti, kot je načelo nediskriminacije.

Iz prikaza te razlage torej jasni izhaja, da »družbene« javne službe niso predmet urejanja evropskega prava. To je tudi povsem razumljivo, saj npr. na temeljno izobraževanje ali zdravstveno varstvo ni mogoče aplicirati pravil o prosti konkurenci ali prepovedi dajanja državnih pomoči, saj se te dejavnosti praviloma v vseh članicah neposredno financirajo iz proračuna. Nikakor pa ta razlaga ne velja za tržno izvajanje teh dejavnosti. Če se dejavnost, ki se izvaja v okviru pravnega režima »družbene« javne službe, poleg tega izvaja še na povsem tržen način, potem se glede te tržne dejavnosti uporabijo vsa pravila evropskega prava, ki veljajo za nastopanje na trgu. To prakso je razvilo Evropsko sodišče, ki je v svojih odločitvah jasno povedalo, da je vsako ponujanje dobrin ali storitev na trgu gospodarska dejavnost. To pomeni, da je tržno nastopanje naših javnih zavodov v bistvu gospodarska dejavnost, na katero se nanašajo vsa pravila evropskega prava. Ob takšni opredelitvi je vsa ta tržna dejavnost naših javnih zavodov v nasprotju z 87. členom Pogodbe o Evropski skupnosti, ki v svojem prvem odstavku med drugim določa, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem, nezdružljiva s skupnim trgom, kolikor škodi trgovini med državami članicami. Nastopanje naših javnih zavodov na trgu nedvomno pomenijo kršitev te določbe, saj večina zavodov pri tej dejavnosti uporablja sredstva, ki so jih zastonj dobili od države, ter uporabljajo delovno silo, ki je v osnovi plačana iz proračuna.

Opisani problem je skušala urediti nova zakonodaja na področju javnih zavodov, ki pa nikoli ni bila sprejeta. Pri tem smo imeli do sedaj veliko srečo, saj je bilo samo vprašanje volje in odločitve subjektov, ki jih je nelojalna konkurenca javnih zavodov zadevala, kdaj se bo Slovenija znašla v postopku pred Evropskim sodiščem zaradi kršitve evropskega prava. Zato se je tudi razmišljalo, ali ne bi to vprašanje takoj uredili z dopolnitvijo sedanje ureditve, v kolikor bi se sprijaznili z dejstvom, da za celotno novo sistemsko ureditev javnih zavodov ni časa ali politične volje.

Seveda se tu takoj postavi vprašanje, kako rešiti opisani problem. Najbolj drastična in tudi dosledna rešitev bi bila ta, da bi javnim zavodom v celoti prepovedali tržno dejavnost. Ta je tudi najbolj primerljiva s številnimi ureditvami v drugih državah članicah, kjer se to vprašanje v takšni vsebini praviloma ne postavlja, ker njihovi izvajalci negospodarskih javnih služb, ki so po svoji dejavnosti primerljivi z našimi klasičnimi javnimi zavodi, nimajo tržne dejavnosti. To izhaja že iz samega njihovega položaja, saj si jih je težko predstavljati, da bi lahko brez pravne osebnosti kot del strukture državne uprave nastopali na trgu.

Druga rešitev je bolj blaga in izhaja iz obstoječega položaja javnih zavodov kot samostojnih pravnih oseb, katerih osnovna dejavnost javne službe je skoraj v vseh primerih premalo financirana, tako da ta primanjkljaj večinoma financirajo iz dela svoje tržne dejavnosti. Če bi hoteli pri takšnem stanju prepovedati tržno dejavnost javnim zavodom, potem bi morala država zelo jasno določiti obseg posamezne javne službe ter izdelati kriterije in merila za njihovo financiranje ter jih tudi dosledno uporabljati. V kolikor pa tega ne bo, potem nam ostane samo še druga možnost, ki pa je ta, da javni zavodi pri izvajanju svoje tržne dejavnosti dosledno obračunavajo vrednost uporabe javnih sredstev in delovne sile in to vrednost usmerjajo v financiranje javne službe. Na ta način bi se pogoji njihovega nastopanja na trgu izenačili z drugimi ponudniki istih dobrin in storitev, tako da ne bi bili več v položaju kršitve evropskega prava.

## **7.5 Ureditev tržne dejavnosti javnih zavodov z vidika »aquis communautaire«**

Problematiko tržne dejavnosti subjektov, ki jih v celoti ali deloma financira država, je zaznala tudi Evropska komisija. Tako je dne 16. novembra 2006 sprejela Direktivo Komisije o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij. Direktiva je bila izdana na podlagi tretjega odstavka 86. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropski skupnosti, njen temeljni namen pa je natančneje opredeliti javna podjetja, določen v prvem in drugem odstavku istega člena. V okviru tega namena zasleduje globalni cilj ureditve tega člena, ki je preprečevanje »tihih« subvencij tistih subjektov, v katerih se prepletajo finančni tokovi iz javnih in zasebnih virov. V zvezi s tem Direktiva zahteva preglednost finančnih odnosov in ločeno evidentiranje javnih in zasebnih finančnih tokov v teh subjektih.

Omenjeno Direktivo je v slovensko zakonodajo prenesel Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (Uradni list RS, št. 53/07), ki je bil objavljen 15.6.2007 in je pričel veljati naslednji dan. Sledeč Direktivi je omenjeni zakon uredil finančne odnose med organi javne oblasti in javnimi podjetji ter podjetji, katerim so bile podeljene posebne ali izključne pravice, poleg tega pa tudi s podjetji, ki so pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Ureditev teh finančnih odnosov naj bi preprečila organom javne oblasti dodeljevanje pomoči, ki so nezdružljive s skupnim trgom Evropske unije ter navzkrižno subvencioniranje različnih dejavnosti. Poleg tega zakon ureja še obveznosti različno kategoriziranih subjektov do dostopa do njihovih podatkov, vodenja ustreznih evidenc in registrov podatkov, hrambo dokumentacije, razkrivanja določenih informacij, posebnega poročanja in nadzora, ki se izvaja v namenu preglednosti finančnih odnosov na tem področju.

## **7.6 Premožanje javnih zavodov**

Javni zavodi imajo pestro zgodovino tudi na področju pravnega položaja njihovega premoženja. Z uvedbo sistema socialističnega samoupravljanja se je na področju javnih služb izoblikoval sistem svobodne menjave dela, ki se je na upravljavskem področju institucionalno odrazil v samoupravnih interesnih skupnostih, na izvajalskem področju pa v organizacijah združenega dela posebnega družbenega pomena. Financiranje in upravljanje javnih služb je tako prešlo iz tedanjih družbenopolitičnih skupnosti (predvsem republike in občin) na novoustanovljene samoupravne interesne skupnosti, zavodi s samostojnim financiranjem pa so se preoblikovali v organizacije združenega dela posebnega družbenega pomena.

Javni zavodi so imeli tako v tem času svojo posebno statusno obliko organizacije združenega dela posebnega družbenega pomena. Ta statusna oblika ni bila statusna oblika pravne osebe javnega prava, ker tedanja ureditev ni poznala delitve na pravne osebe javnega in pravne osebe zasebnega prava. Glede tega so bile vse pravne osebe izenačene, saj vse upravljale s sredstvi v družbeni lastnini, ki pa je bila enovita oziroma ena sama, tako da delitev na javno in zasebno pri družbeni lastnini sploh ni prišla v poštev, saj vsa sredstva niso bila niti javna niti zasebna, ampak družbena. Javni zavodi oziroma organizacije združenega dela so imele glede upravljanja z družbeno lastnino povsem enak položaj kot »navadne« organizacije združenega dela oziroma podjetja. Javni zavodi so imeli tako lastno pravno osebnost in lastnino na svojih sredstvih, ki je bila sicer družbena lastnina, vendar v upravljavskih in

razpolagalnih upravičenjih povem izenačena s temi upravičenji družbene lastnine v podjetjih.

Iz navedenega jasno izhaja, da so bili javni zavodi po drugi svetovni vojni več kot štirideset let samostojne pravne osebe z lastnim premoženjem, s katerim so razpolagali in upravljali tako kot pravne osebe s področja gospodarstva.

Z uvedbo novega ustavnega in družbeno političnega sistema, ki temelji na zasebni lastnini kot temeljnem družbeno ekonomskem razmerju, se je kot osrednje pojavilo vprašanje preoblikovanja dotedanje družbene lastnine v zasebno lastnino na eni strani, na drugi strani pa v državno lastnino oziroma lastnino samoupravnih lokalnih skupnosti. Na področju gospodarstva, kjer so se bivše organizacije združenega dela preoblikovale v podjetja in kasneje v gospodarske družbe, je preoblikovanje družbene lastnine v zasebno lastnino potekalo preko procesa lastninjenja družbenega premoženja, ki ga je urejal Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij. Na ta način smo dobili titularja zasebne lastnine na gospodarski subjektih, ki so v prejšnjem sistemu upravljali družbeno lastnino v namenu izvajanja gospodarske dejavnosti.

Na področju javnega sektorja je družbena lastnina, ki so jo neposredno upravljali organi države ali organi samoupravnih lokalnih skupnosti, postala državna lastnina oziroma lastnina teh skupnosti. Odprto je ostalo vprašanje lastninjenja njegovega »proizvodnega« del, t.j. tistih organizacij, ki so zagotavljale javne dobrine in javne storitve, torej dobrine in storitve, ki jih iz različnih razlogov ni mogoče pridobivati preko sistema tržne menjave. V bivšem sistemu so te dejavnosti izvajale t.i. organizacije združenega dela posebnega družbenega pomena, ki so se delile na organizacije za izvajanje gospodarskih dejavnosti posebnega družbenega pomena ter na organizacije za izvajanje negospodarskih dejavnosti posebnega družbenega pomena, ki so se imenovala tudi družbene dejavnosti. Na obeh področjih je bilo treba najti ustrezno pravno organizacijsko obliko za te organizacije ter urediti položaj družbene lastnine, ki so ga te organizacije imele v upravljanju.

Področje gospodarskih dejavnosti posebnega družbenega pomena je uredil, Zakon o gospodarskih javnih službah, ki je na vseh teh dejavnostih uvedel poseben javno pravni režim gospodarskih javnih služb. V okviru tega režima je vse dotedanje organizacije združenega dela posebnega družbenega pomena preoblikoval v novo obliko izvajanja gospodarske javne službe, to je v javno podjetje. Pri tem ni posebej uredil pravnega statusa teh organizacij, ampak se je za vsa statusna vprašanja

neposredno oprl na Zakon o gospodarskih družbah, tako da danes vsa javna podjetja delujejo v eni od statusnih oblik gospodarskih družb. Od teh družb se razlikujejo samo po posebnih ustanoviteljskih pravicah, ki jih imajo do teh organizacij država ali samoupravne lokalne skupnosti kot njihovi ustanovitelji.

Poleg tega vprašanja je uredil tudi vprašanje preoblikovanja družbene lastnine, ki so imele te organizacije v upravljanju. V zvezi s tem je uvedel kombinirani model, tako da je infrastrukturne objekte in naprave za izvajanje te dejavnosti opredelil kot državno lastnino oziroma lastnino samoupravnih lokalnih skupnosti, preostanek njihovega premoženja pa se je lastnil po postopku lastninjenja družbenega premoženja. Tako smo imeli na tem področju istočasno dva načina preoblikovanja družbene lastnine in sicer njeno neposredno preoblikovanje v državno ali lokalno lastnino (po sili zakona), na drugi strani pa njeno preoblikovanje v zasebno lastnino preko postopka privatizacije družbene lastnine. Ne glede na do neke mere sporno ureditev tega vprašanja, ki ji je sledila še bolj sporna praksa, je zakon to vprašanje v opisani smeri uredil, tako da na tem področju nimamo odprtih izhodiščnih vprašanj pravne ureditve, še vedno pa so odprta zelo pereča vprašanja njene implementacije.

Na področju družbenih dejavnosti je omenjena vprašanja uredil Zakon o zavodih že leta 1991 in to pred sprejemom nove ustave. Ta zakon je v svojem 64. členu vse družbene dejavnosti preoblikoval v javne službe, posledično temu pa tudi vse organizacije združenega dela posebnega družbenega pomena na tem področju v javne zavode. S tem je bil njihov izhodiščni položaj urejen, pri čemer so imeli za razliko od javnih podjetij lastno statusno pravno obliko, ki jo je urejal omenjeni Zakon o zavodih kot poseben zakon.

Enako kot na vseh drugih področjih je bilo treba tudi na področju družbenih dejavnosti rešiti vprašanje preoblikovanja družbene lastnine v eno od novih lastninskih oblik. To vprašanje rešuje 65. člen omenjenega zakona, ki je določil, da vse premoženje omenjenih organizacij, ki so se preoblikovale v javne zavode s 1. aprilom 1991 postane lastnina ustanovitelja. Glede na to, da so lahko ustanovitelji javnih zavodov samo država ali samoupravne lokalne skupnosti, je s tem dnevno celotno premoženje javnih zavodov pripadlo tem subjektom. S tem je nastala povsem nenormalna pravna situacija, ko smo dobili več kot tisoč pravnih oseb brez premoženja, kar je v bistvu v nasprotju s temeljnim pojmovanjem pravne osebnosti v pravnem sistemu.



Tega se je zavedal tudi zakonodajalec, ki je z omenjeno določbo bolj začasno uredil predvsem vprašanje titularja družbene lastnine, ki so jo imele v upravljanju organizacije združenega dela posebnega družbenega pomena, ki so se po tem zakonu preoblikovale v javne zavode. Glede na to, da se pri teh organizacijah ni odločil za lastninjenje oziroma privatizacijo družbene lastnine, praktično ni imel izbire in je lahko tega titularja našel samo v državni lastnini oziroma lastnini samoupravne lokalne skupnosti. Začasna narava te ureditve izhaja iz 4. odstavka 65. člena Zakona o zavodih, ki določa, da dokler ne bodo s posebnimi zakoni opredeljene javne službe in urejena vprašanja glede razpolaganja s premoženjem, ki je kot javna lastnina namenjeno za opravljanje javnih služb, ni dovoljena odtujitev ali sprememba namembnosti nepremičnin, ki so po tem zakonu postale javna lastnina v upravljanju javnih zavodov.

Zakon o zavodih je torej predvidel posebno ureditev položaja premoženja javnih zavodov, ki naj bi jo vsebovali posamezni zakoni, ki bi urejali javne službe na posameznih področjih. Pri tem je zanimiva ugotovitev, da nobeden od kasnejših zakonov, ki so urejali posamezne javne službe, tega vprašanja ni uredil, tako da imamo na tem področju povsem odprto situacijo. Nedvomno je družbeno premoženje, ki so ga imeli javni zavodi na dan 1.4.1991 v upravljanju, pripadlo ustanoviteljem, kar je bila posledica nujnosti transformacije družbene lastnine v drugo lastninsko obliko. Povsem nejasno pa je vprašanje, kakšen je položaj premoženja javnih zavodov, ki je nastalo oziroma so ga javni zavodi ustvarili po tem datumu, ker nobeden zakon ne ureja tega vprašanja. Glede na splošno teorijo pravnih oseb lahko glede tega vprašanja zavzamemo samo stališče, da novo premoženje, ki ga je javni zavod kot pravna oseba ustvaril s svojo dejavnostjo po tem datumu, pripada tej pravni osebi. Sem pa seveda ne sodijo neposredni investicijski vložki ustanovitelja, ki v skladu z velikostjo tega vložka sodijo v njegovo premoženje.

Opisana situacija povzroča številne probleme v praksi, ki jih dodatno večja še dejstvo, da številni zavodi ustvarjajo precejšnje presežke dohodka iz naslova izvajanja javne službe, poleg tega pa tudi iz naslova izvajanja tržne dejavnosti. To je navedlo nekatere njihove ustanovitelje, da so se pričeli vesti do javnih zavodov kot do kapitalskih družb in so pričeli jemati te presežke iz teh zavodov. Takšno ravnanje je v načelu nedopustno, ker ustanoviteljske pravice niso pravice, ki izvirajo iz vloženega kapitala, ampak je njihov namen samo zagotoviti vpliv ustanovitelja na izvajanje javne službe. Poleg tega javni zavod glede na zakonsko ureditev v nobenem primeru ne more ustvariti dobička (kot premoženjsko kategorijo), ker je to

v nasprotju z zakonsko opredelitvijo njegove dejavnosti kot neprofitne dejavnosti. Presežki se lahko po izrecni zakonski določbi namenijo samo za razvoj dejavnosti, ki jo opravlja javni zavod. Res je, da se lahko v ustanovitvenem aktu javnega zavoda določi tudi drugačen namen uporabe presežka, vendar po našem mnenju tega namena ne moremo izenačiti z namenom pridobivanja dobička, ker bi bilo to v nasprotju z izhodiščno opredelitvijo javnega zavoda kot nepridobitne organizacije.

Navedeni problem bi lahko rešili z deregulacijo tistih javnih služb, ki po svoji naravi ne zahtevajo posebnega pravnega režima javne službe. Posledično temu bi na teh področjih tudi preoblikovali javne zavode v kapitalske družbe, v katerih bi imeli njihovi ustanovitelji svoje kapitalske naložbe. Na podlagi teh naložb bi bili upravičeni do njihovih donosov (dobička) in s tem bi tudi rešili večino problemov izvajanja tržne dejavnosti javnih zavodov ter položaja njihovega premoženja. Težava pri reševanju tega vprašanja pa je v tem, da je obstoječa zakonodaja zelo restriktivna glede možnosti preoblikovanja javnih zavodov v gospodarske družbe.

Javni zavod ima lahko torej dve vrsti premoženja. Prvo je premoženje ustanovitelja, ki ga javni zavod uporablja za izvajanje javne službe, drugo pa je premoženje javnega zavoda, ki ga uporablja v isti namen. V obeh primerih ne gre za zasebno lastnino, v primeru lastnega premoženja javnega zavoda pa tudi ne za državno lastnino oziroma lastnino samoupravne lokalne skupnosti. Različen je tudi izvor obeh vrst premoženja, saj je prvo nastalo s preoblikovanjem družbene lastnine in na podlagi neposrednih investicijskih vložkov ustanoviteljev, medtem ko je drugo nastalo na podlagi izvajanja dejavnosti v novih pravnih in ekonomskih pogojih. Očitno je s tem nastala nova kategorija javne lastnine, katere ureditvi bo treba posvetiti posebno pozornost in jo ustrezno umestiti v naš pravni sistem. Menim, da bi morali za rešitev tega vprašanja sprejeti poseben zakon (ali v okviru posebnega systemskega zakona o javnih zavodih), pri čemer bi takoj trčili ob posebno vprašanje delitve javnih zavodov v dve kategoriji in sicer na javne zavode, ki imajo lastnost pravne osebe in na javne zavode, ki te lastnosti nimajo. Pri slednjih s premoženjskega vidika ne bi bilo posebnih problemov, ker bi se vključili v strukturo države oziroma samoupravne lokalne skupnosti in bi tako prevzeli premoženjski položaj teh subjektov. Pri ostalih pa bi morali urediti položaj njihovega premoženja, vzporedno s tem pa bi morali začeti proces deregulacije posameznih javnih služb in s tem postopek preoblikovanja javnih zavodov na teh področjih v ustrezne gospodarske družbe.

## 7.7 Obveznosti javnih zavodov po ZPFLORED

Javni zavodi so pravne osebe javnega prava. Njihov status je urejen z ZZ, ki se smiselno uporablja tudi za javne zavode kot krovni zakon, in s področnimi zakoni zdravstva, šolstva, kulture in drugih področji. ZZ ureja predvsem status zavodov, le nekaj določb se izrecno nanaša na status in poslovanje javnih zavodov; sprejet je bil že leta 1991 in kljub dvema novelama ni sledil spremembam, ki so po spremembah družbenoekonomskih odnosov nastale na področju opravljanja dejavnosti negospodarskih javnih služb in na področju javnega financiranja.

Za poslovanje javnih zavodov pa je treba upoštevati tudi Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (v nadaljevanju: ZPFOLERD<sup>72</sup>), ki je bil sprejet 2007. leta. Z navedenim zakonom je bila implementirana Direktiva 2006/111/ES, z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij. Vzrok je bil, ker javni zavodi poleg javne službe opravljajo tudi tržne dejavnosti in je treba zaradi varovanja konkurence na trgu transparentno ločevati vire financiranja iz tržne dejavnosti od javnih sredstev, pridobljenih z opravljanjem javne službe, kar bo razloženo v nadaljevanju.

Javni zavodi so ena od vrst zavodov. Opravljajo negospodarske dejavnosti, ki so navedene v 1. členu ZZ (dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva idr).

Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.

Cilj opravljanja teh dejavnosti ne sme biti pridobivanje dobička oziroma v javnih zavodih presežka, ampak zadovoljevanje javnega interesa. Javne zavode ustanovijo republika, občina ali mesto in druge javno pravne osebe na podlagi zakonskega pooblastila zaradi tega, da zadovoljujejo javne interese na posameznih področjih omenjenih negospodarskih dejavnosti.

Pomembni javni zavodi, ki so ustanovljeni s posebnim zakonom, so: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje, Zavod RS za zaposlovanje.

---

*72 ZPFOLERD - Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti*

Javni zavodi se lahko financirajo iz javnih in zasebnih sredstev. Financiranje javnih zavodov določa ZZ, praviloma pa področni zakoni oziroma odloki o ustanovitvi povzemajo določila, ki veljajo za financiranje zavodov po ZZ. V skladu z 48. členom ZZ zavod pridobiva sredstva za svoje delo: od ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu ter iz drugih virov, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Področni zakoni o posameznih dejavnostih natančneje določajo vire financiranja.

Javni zavodi morajo po 9. členu Zakona o računovodstvu (v nadaljevanju: ZR) ločeno spremljati poslovanje in izkazujejo izid poslovanja s sredstvi javnih financ in drugimi sredstvi za opravljanje javne službe (dejavnosti javne službe) ter s sredstvi, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu (tržne dejavnosti).

Zato so zavodi oziroma javni zavodi dolžni ločeno izkazovati:

- sredstva, pridobljena iz opravljanja javne službe, ki se financira iz javnih financ;
- druga sredstva za opravljanje javne službe, pridobljena s plačili za storitve, ter
- sredstva, pridobljena s prodajo blaga in storitev na trgu.

Z ločenim izkazovanjem virov sredstev dosežemo pregled vrst sredstev, ki jih zavod pridobi z opravljanjem posameznih dejavnosti. To je pomembno zaradi razmejevanja stroškov, ki nastajajo pri opravljanju posameznih vrst dejavnosti. Zato se morajo pri kalkuliranju cen proizvodov in storitev javnih zavodov oziroma zavodov upoštevati vsi stroški tržne dejavnosti.

Pri nastopu na trgu, mora imeti javni zavod enak položaj kot ostali gospodarski subjekti in ne sme biti privilegiran. Zanj veljajo predpisi o konkurenci, davčni in drugi predpisi. Z zagotavljanjem boljšega položaja zavodu bi nastajala nelojalna konkurenca na trgu do gospodarskih subjektov in je poseg v enakopravnost nastopanja na trgu varovana tudi s Pogodbo o evropski skupnosti (v nadaljevanju: PES). Zato javni zavod ne sme pokrивati stroškov za opravljanje tržne dejavnosti iz javnih sredstev, ampak je dolžan pravilno razmejiti stroške in celotne stroške, ki nastajajo v zvezi s tržno dejavnostjo, pokrивati iz prihodkov na trgu.

Smisel dovoljevanja opravljanja tržne dejavnosti je poleg dopolnitve temeljne dejavnosti in polne izkoriščenosti zmogljivosti predvsem v dodatnih virih prihodkov, ki jih zavod lahko porabi za v naprej predvidene namene.

Javni zavod lahko pri poslovanju ustvari presežek prihodkov nad odhodki, a ga ne sme razporejati po svoji presoji, ampak ga lahko uporabi le za opravljanje in

razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi določeno drugače. ZR v 19. členu določa, da lahko javni zavod presežek razporedi le v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja.

Vprašanje je, kaj zajema "opravljanje in razvoj dejavnosti": ali to vključuje tudi plače za zaposlene oziroma, ali veljajo omejitve izplačevanja plač za delovno uspešnost tudi za sredstva, pridobljena na trgu.

Sredstva javnega zavoda je treba obravnavati kot celoto, kot sredstva pravne osebe, ne glede na ločeno izkazovanje virov financiranja. Opravljanje in razvoj dejavnosti se prav tako nanašata na celotno poslovanje javnega zavoda, torej na vse dejavnosti ali stanja, ki vplivajo na njihove prihodke oziroma odhodke. Zato je treba upoštevati tudi delo zaposlenih oziroma strošek dela. To pomeni, da se presežki javnega zavoda lahko namenjajo tudi za izplačila plač in drugih prejemkov zaposlenih. Pri tem pa je treba upoštevati predpise in kolektivne pogodbe, ki veljajo za plače in druge prejemke.

V evropskem pravnem redu ne obstaja pravna ureditev zavodov. PES ne določa opravljanja javne službe, ki bi jo izvajali javni zavodi, ampak vsebuje določbe o javnih podjetjih, pri čemer se pojem javnega podjetja razlikuje od pojma javnega podjetja po slovenskem Zakonu o gospodarskih javnih službah. PES določa, da države članice glede javnih podjetij ali podjetij, katerim so odobrile posebne ali izključne pravice, ne smejo sprejeti ali ohraniti v veljavi ukrepov, ki bi bili v nasprotju s PES-om, zlasti s pravili o nediskriminaciji in pravili o konkurenci. Podjetja, pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena oziroma podjetja, ki imajo značaj dohodkovnega monopola ravnajo po pravilih iz PES-a, zlasti po pravilih o konkurenci, če uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanje posebnih nalog, ki so jim dodeljene (86. člen PES). Ker zaradi različnosti ureditev v državah članicah ni bilo jasno, katere organizacije razvrščati v javna podjetja ali podjetja z dohodkovnim monopolom, je bila sprejeta navedena Direktiva 2006/111/ES, z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij, ki je na novo definirala javno podjetje. Kot je že navedeno, je na podlagi navedene Direktive v Republiki Sloveniji bil sprejet ZPFOLERD. V tretji točki 3. člena ZPFOLERD določa, da je javno podjetje tisto podjetje, nad katerim lahko organi oblasti izvajajo prevladujoč vpliv. Po navedenem zakonu so organi oblasti: državni organi, občinski organi in organi drugih lokalnih skupnosti. Torej kriterij za opredelitev javnega podjetja ni več izvajanje gospodarske javne službe, ampak izvajanje prevladujočega vpliva javnih oblasti. Po četrtem členu istega zakona imajo organi oblasti prevladujoč vpliv, kadar:

- imajo večinski delež vpisanega kapitala oziroma vloženih sredstev ustanovitelja,
- nadzorujejo večino glasovalnih pravic, ki izhajajo iz delnic ali poslovnih deležev podjetja oziroma iz vloženih sredstev ustanovitelja, ali
- lahko imenujejo več kot polovico članov uprave, upravnega ali nadzornega organa.

Glede na navedeni novi pojem javnega podjetja se kot javna podjetja v smislu 86. člena PES v našem pravu štejejo:

- javni zavodi,
- javni gospodarski zavodi,
- javna podjetja ustanovljena po ZGJS
- gospodarske družbe, v katerih ima Republika Slovenija ali lokalna skupnost prevladujoč položaj po navedenih kriterijih.

Javni zavodi imajo lahko kot katerokoli javno podjetje najprej splošne obveznosti, ki izhajajo iz 5. člena ZPFLORED. Ta člen in tudi drugi členi zakona sicer govorijo samo o javnem podjetju, vendar glede na definicijo javnega podjetja sodijo v njegov okvir tudi javni zavodi. Obveznosti se nanašajo predvsem na preglednost finančnih odnosov med javnimi podjetji in organi oblasti. Namen te ureditve je predvsem doseči jasen prikaz javnih sredstev, ki so jih organi oblasti dodelili javnim podjetjem, ter prikaz njihove dejanske uporabe. Pri tem se preglednost finančnih odnosov med organi javnih oblasti in javnimi podjetji nanaša predvsem na naslednja področja:

- poravnavo izgub iz poslovanja,
- zagotovitev kapitala,
- nepovratna sredstva ali posojila pod ugodnimi pogoji,
- podeljevanje finančnih prednosti z odpovedjo dobičku ali izterjavi zapadlih dolgov (odpis terjatev),
- odpoved običajnemu nadomestilu za uporabo javnih sredstev, povračila za finančne obveznosti, ki jih naložijo organi javnih oblasti.

Če ima javno podjetje kakršenkoli zgoraj naveden finančni odnos z organi javnih oblasti, potem morajo organi javnih oblasti in javna podjetja na podlagi 3. odstavka 5. člena ZPFLORED voditi ustrezne evidence o transakcijah javnih sredstev med organi javnih oblasti in javnimi podjetji. Poleg tega morajo o teh transakcijah v roku

15 dni od nastalega poslovnega dogodka poročati AJPES, javna podjetja pa morajo poročati AJPES še o dejanski uporabi prejetih javnih sredstev v roku 15 dni po njihovem prejemu.

Nadaljnja splošna obveznost javnih zavodov izvira iz 6. odstavka 4. člena zakona, po kateri mora javni zavod preverjati ustreznost svoje uvrstitve v Register javnih podjetij, ki ga na podlagi 5. odstavka istega člena vodi AJPES, ravno tako pa mora pošiljati v ta register tudi vse spremembe, ki bi vplivale na njegov položaj po ZPFLORED. Za potrebe nadzora, ki ga izvajata AJPES in Ministrstvo za finance, imata slednja pravico do dnevnega vpogleda in elektronskega pridobivanja podatkov iz sodnega registra, centralnega registra vrednostnih papirjev pri KDD ter iz delniških knjig, ki jih vodi KDD, druga pooblaščenca organizacija ali posamezna delniška družba sama. Če AJPES in Ministrstvo za finance ne morejo pridobiti podatkov iz teh registrov ali če te podatke preverjata, potem jim je javno podjetje na podlagi prve alineje osmega odstavka 4. člena zakona dolžno posredovati svojo lastniško strukturo in seznam naložb v druge pravne osebe.

Poleg navedenih splošnih obveznosti imajo javni zavodi še posebne obveznosti, ki izvirajo iz njihovega položaja kot organizacije s posebno ali izključno pravico oziroma z javnim pooblastilom. Glavna obveznost je v tem, da morajo zagotavljati preglednost svoje finančne in organizacijske strukture tako, da vodijo ločene računovodske evidences za dejavnost javne službe in za tržno dejavnost. Pri tem zakon še posebej določa, da ne smejo sredstev, ki jih dobivajo za izvajanje javne službe uporabiti za opravljanje drugih dejavnosti. V svojem zelo obširnem 8. členu natančno določa ukrepe in postopke, ki naj bi zagotovili preglednost poslovanja ter omogočili nadzor nad spoštovanjem omenjene prepovedi.

Na podlagi navedenega lahko zaključimo, da ZPFLORED ustrezno rešuje vprašanje tržne dejavnosti javnih zavodov. Tržna dejavnost javnih zavodov je nedvomno dovoljena, izvajati pa se mora tako, da so vsi finančni odnosi znotraj zavoda pregledni in da ne prihaja do prelivanja sredstev za izvajanje javne službe v tržne dejavnosti. Obratno pa ni nobene ovire, da se sredstva, pridobljena na trgu, uporabijo za izvajanje javne službe.

Takšen pristop k urejanju tega vprašanja pomeni revolucionarno novost v naši ureditvi, ki pa ji bi morala slediti tudi druga zakonodaja. S tem mislim predvsem na predpise, ki urejajo plače v javnem sektorju. Namreč, če je tržna dejavnost javnih zavodov dovoljena in tudi povsem transparentna, potem ni nobenega razloga, da se

za plačilo te dejavnosti uporabljajo pravila plačnega sistema v javnem sektorju. Ustrezna ureditev tega vprašanja bi nedvomno imela veliko pozitivnih učinkov, med drugim bi tudi omilila pritisk na delitev obstoječih javnih zavodov, ki obstaja predvsem zaradi nerešenega vprašanja plačila za izvajanje njihove tržne dejavnosti.





## PREOBLIKOVANJE ZAVODOV

### 8 PREOBLIKOVANJE JAVNEGA ZAVODA V D.O.O.

Preoblikovanje javnega zavoda v podjetje je predvidel že leta 1991 sprejeti Zakon o zavodih (v nadaljevanju ZZ)<sup>73</sup>, ki v 51. členu dopušča, da lahko ustanovitelj zavoda odloči, da se zavod ali njegova organizacijska enota organizira kot podjetje. Podjetje je generični pojem izhajajoč iz bivše jugoslovanske ureditve zakonodaje o podjetjih. V Sloveniji ga je prevedel v sodobno, evropsko primerljivo, statusno obliko Zakon o gospodarskih družbah iz leta 1993, nazadnje spremenjen 2007 (v nadaljevanju ZGD-1)<sup>74</sup>. Vendar je kasneje zakonodaja o javnih financah preoblikovanje javnih zavodov formalno preprečevala. Preoblikovanje javnega zavoda je bilo mogoče samo pod pogojem, da bi posebni zakon, ki bi urejal izvajanje javne službe na določenem področju, to dovoljeval. Ker pa takšnih posebnih zakonov po letu 2002 ni bilo, so bili ti postopki zamrznjeni. S sprejemom 80.j člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju ZJF)<sup>75</sup> v letu 2002 je praktično prišlo do zamrznitve možnosti javno preoblikovanj javnih zavodov v druge subjekte. Šele Zakon o javno zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP)<sup>76</sup> je s pričetkom veljave 7. 3. 2007 preoblikovanja javnih zavodov spet sprostil.

Leta 2002 je zakonodajalec v 80.j členu ZJF sicer zapisal, da se pravna oseba lahko preoblikuje v ustrežnejšo statusno obliko, kadar preneha potreba, da bi država oziroma občina zagotavljala javno službo v okviru določenega javnega zavoda in je izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe v enaki kvaliteti mogoče učinkoviteje zagotoviti na drug način. To je možno le pod določenima kumulativnima pogoje:

- če zakon, ki ureja izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe na posameznem področju, to dovoljuje, in
- če je preoblikovanje v skladu z nacionalnim programom, ki ga za posamezno področje sprejme Državni zbor Republike Slovenije.

73 Glej: Zakon o zavodih, Ur.l. RS, št. 121/1991 Spremembe: Ur.l. RS, št. 451/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006.

74 Glej: Zakon o gospodarskih družbah - Ur.l. RS, št. 42/2006 (60/2006 popr.) Spremembe: Ur.l. RS, št. 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008.

75 Glej: Zakon o javnih financah (ZJF), Ur.l. RS, št. 79/1999 Spremembe: Ur.l. RS, št. 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007.

76 Glej: Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Ur.l. RS, št. 127/2006.

Ker po letu 2002 posebni zakoni niso uredili tega vprašanja, niti niso bili na posameznih področjih sprejeti posebni nacionalni programi z možnostjo privatizacije po 80. j členu ZJF, je bilo do sprejetja ZJZP preoblikovanje javnih zavodov praktično zamrznjeno.

V prehodni določbi 154. člena je ZJZP derogiral 80. j člen ZJF. Z novo ureditvijo 141., 142., 143. člena prehodnih določb ZJZP in z odpravo 80. j člena ZJF, je po ZJZP v skladu s 144. in 154. členom mogoče javni zavod preoblikovati v drugo obliko, kjer ni osebno odgovornih ustanoviteljev<sup>77</sup> ter tako doseči večjo učinkovitost in uspešnost izvajanja javne službe v dobro uporabnikom in v skladu z javnim interesom.

Danes je postopek preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o. poleg v ZJZP urejen še v posebnih pravilih korporacijske zakonodaje. Preoblikovanje javnega zavoda poteka smiselno s pravili preoblikovanja d.d. v d.o.o. po 666. členu ZGD-1, kar je predstavljeno v tretji točki tega članka.

## **8.1 Preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. po pravilih zakonodaje o javno zasebnem partnerstvu**

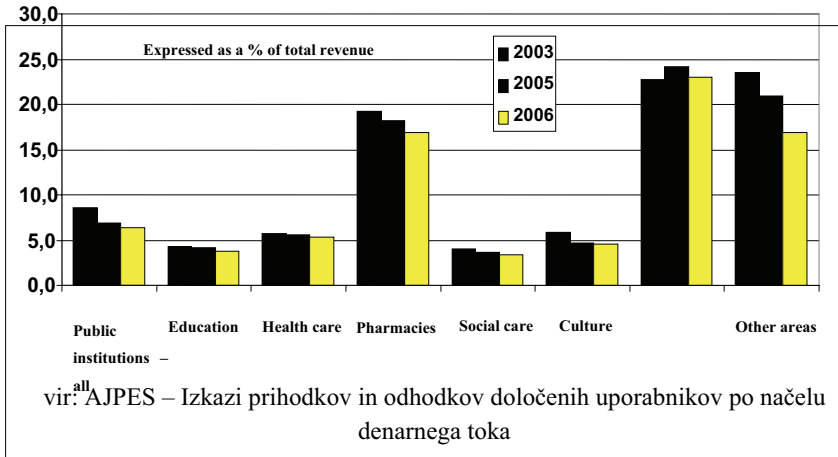
S sprejemom in uveljavitvijo ZJZP je v danes slovenski pravni ureditvi mogoče preoblikovati javni zavod v družbo z omejeno odgovornostjo. Na podlagi 144. člena prehodnih določb ZJZP se za preoblikovanje javnih zavodov smiselno uporabljajo določila ZJZP o preoblikovanju javnih podjetij in podelitvi koncesije javnim podjetjem, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo. S tega vidika je tako za nekatere javne zavode kot tudi za uporabnike njihovih storitev in ne nazadnje tudi za zaposlene v javnih zavodih preoblikovanje javnih zavodov v druge statusne oblike vsebinsko upravičeno, ko gre za javne zavode, ki svoje dohodke pridobivajo pretežno na trgu. Kakšni so bili deleži prihodkov vseh javnih zavodov v Republiki sSloveniji od prodaje blaga in storitev na trgu po področjih javnih službe v letih 2003, 2005 in 2006 je razvidno iz naslednje tabele:

Tabela: Deleži prihodkov od prodaje blaga in storitev na trgu po področjih javnih službe v letih 2003, 2005 in 2006<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Glej tudi 106. člen ZJZP, kjer so določene statusne oblike v katerih lahko nastane javno-zasebno partnerstvo.  
<sup>78</sup> Zver, Eva (2007): Dejavnost javne službe in tržna dejavnost, Posvet Nebra d.o.o. na temo "Javni zavodi", Portorož, 23-24 maj 2007, stran 16.

## Pravo zavodov



Za preoblikovanje bodo tako primerni predvsem javni zavodi, ki po bilančnih podatkih že več let ustvarjajo več prihodka na trgu, kot dobijo sredstev iz javnih financ. Za takšne javne zavode obstaja vsebinski razlog, da se po ZJZP preoblikujejo v d.o.o., v d.d. v evropsko d.d. (societas europea), pa tudi v zavod s pravico javnosti v 100 % lasti javnih ustanoviteljev.

Na ta način se lahko pravno in ekonomsko prečisti statusna oblika javnega zavoda, na novo opredeli storitev, ki se izvaja kot javna služba. Z nadzorom ustanovitelja se lahko zagotovi večja učinkovitost in uspešnost zagotavljanja teh storitev in blaga (zdravil) v javnem interesu, preoblikovanemu subjektu pa se v skladu z 142. in 143. členom ZJZP v roku enega leta po preoblikovanju podeli koncesija za izvajanje javne službe. S preoblikovanjem se razreši tudi vprašanje dodatnega nagrajevanja zaposlenih iz tržnega poslovanja subjekta.

Sedanje financiranje javnih služb v javnih zavodih je posebno v dvojnem financiranju javne službe in tržnih, z javno službo povezanih dejavnosti. Pri tem pa je pomembno tudi to, kako se financira javna služba<sup>79</sup>.

Javna služba pomeni pravno urejeno opravljanje dejavnosti, ki je opredeljena z zakonom in katere vsebina je zagotavljanje storitev in blaga v javnem interesu, pri čemer njen primarni namen ni ustvarjanje dobička. Javna služba je torej javno pravni način izvajanja določene dejavnosti, ki se lahko načeloma izvaja na trgu tudi

<sup>79</sup> Glej: Korpič-Horvat, Eteka (2003), *Negospodarske javne službe*. *Lex localis*, 2003, let. 1, št. 4, str. 15-30 in ista avtorica: *Razmejitev med dejavnostjo javne službe in drugimi dejavnostmi* (2001), (Računovodske šole zveze, 8, Šola poglobljenega knjigovodstva določenih uporabnikov enotnega kontnega načrta: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, Ljubljana

brez tega posebnega načina kot običajna dejavnost<sup>80</sup>. Vendar pa, kadar se tovrstna dejavnost izvaja v javnem interesu, velja zanjo posebna javno pravna ureditev. Le - ta mora imeti neposredno podlago v zakonu. Posebna pravna ureditev izvajanja javne službe se vzpostavi takrat, ko je to odgovornost in naloga države ali občine in jo narekuje javni interes.

Javni interes je - podobno kot javna služba - pravno nedorečeni pojem. To pomeni, da ga zakonodajalec ne definira formalno, temveč se nanj sklicuje vsebinsko ali materialno. Vsebinsko pomeni javni interes pravno zaščiteno inkluzivno voljo širše družbene skupnosti, za katero skrbi država s svojo – običajno kogentno - regulativo. Inkluzivnost je bistveni element javnega interesa in pomeni dostopnost storitev in blaga v javnem interesu vsem pod enakimi pogoji brez izključevanja<sup>81</sup>. Po drugi strani je zasebni interes ekskluziven, kar pomeni, da v zasebni regulaciji država ščiti interes in voljo posameznika, ki ima legalno upravičenje, da po pravni poti izključi vse tiste (vključno z državo samo), ki proti njegovi volji posežejo v njegov pravno zaščitene zasebni interes.

Cene, po katerih javni zavodi zagotavljajo storitve ali blago v javnem interesu, se na trgu ne oblikujejo prosto. Določijo jih javni »regulator« (država, občina), ki mora pri tem upoštevati, kolikšen del cene bo pokrit iz javnih virov.

Javni viri financiranja javne službe v javnem zavodu so: (1) proračunska sredstva, pridobljena iz državnega ali občinskih proračunov; (2) javna sredstva, plačana preko cene javne storitve, ki jo zagotavlja država ali (3) drugi parafiskalni viri, ki nimajo značaja proračunskih virov - na primer obvezne naročnine za financiranje javne službe ipd.

Poleg teh so viri financiranja javnih zavodov tudi npr. obresti od naložb, najemnine, dotacije, donacije, subvencije, darila, dediščine ipd. Ti viri niso trajni in sistemski, zato so razvrščeni v kategorijo drugih virov.

Tržna dejavnost v javnih zavodih je dopolnilna ali akcesorna dejavnost javni službi<sup>82</sup>. To je z javno službo povezana dejavnost, ki ne pomeni več zakonsko predpisanega obsega javne službe. Bistvena razlika za ločevanje nejavnega financiranja javnega zavoda in financiranja z dopolnilne - tržne dejavnosti - je v določanju cene storitev in blaga, ki ga javni zavod ponuja uporabnikom.

Cena storitev ali blaga dopolnilne dejavnosti namreč ne sme nikdar vsebovati pokritja stroškov ali dela stroškov na račun javne službe. Na ta način bi bila takšna cena prikrito subvencionirana in nelojalno konkurenčna ceni istovrstnih storitev ali blaga, ki jih prodajajo

---

80 Glej: Trpin, Gorazd (2005), *Pravni položaj premoženja javnih zavodov*. Javna uprava, 2005, letn. 41, št. 2/3, str. 354-367, Ljubljana

81 Glej: Rus, Veljko (1990), *Socialna država in družba blaginje*, Domus, Ljubljana.

82 Več o tem glej: Bohinc R., Tičar B. (2007), *Upravno pravo – splošni del*, Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru, Ljubljana.

drugi subjekti na trgu. Glede na povedano mora biti cena zagotavljanja storitev in blaga javne službe določena s predpisom, cena prodaje storitev in blaga dopolnilne dejavnosti pa nasprotno zaradi proste konkurence ne sme biti določena s predpisom.

V primerih, ko javni zavodi ustvarjajo vsaj polovico ali več prihodkov z zasebno financirano dejavnostjo, to vsebinsko kaže na neustrezno statusno obliko. V takih primerih bi bilo z vidika ustanovitelja smotrno, da bi uporabil določila ZJZP in dopustil preoblikovanje javnega zavoda v vsebinsko ustrežnejšo statusno obliko<sup>83</sup>.

Nadaljnji argument je, da so na podlagi splošne ureditve ZZ. Javni zavodi so namreč pravne osebe, ki nimajo lastnega premoženja<sup>84</sup>. Zavodi upravljajo s premoženjem ustanoviteljev (države ali lokalne skupnosti), sami pa nimajo lastnega materialnega substrata. Svoja premoženje pa imajo vse druge osebe javnega prava, tudi z zavodi po režimu javne službe primerljiva javna podjetja (organizirana v statusnih oblikah gospodarskih družb), ki izvajajo gospodarske javne službe.

Prehod javne lastnine v last javnega zavoda zasleduje cilj, ki je v povečanju racionalnosti in učinkovitosti pri uporabi sredstev, potrebnih za izvajanje javne službe. Pri prehodu tega premoženja ne gre za privatizacijo, saj premoženje zavoda ne postane privatna, temveč ostane javna lastnina, pri čemer je pri tem konceptu boljše opredeljena odgovornost za upravljanje s premoženjem, kot je to pri konceptu neposredne javne lastnine. S tem se povečuje tudi poslovodna avtonomija poslovodstva, saj lahko razpolaga s premoženjem, vendar še vedno s soglasjem ustanoviteljev.

## **8.2 Preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. po pravilih zakonodaje o gospodarskih družbah**

Po pravilih korporacijske zakonodaje se javni zavod lahko preoblikuje v d.o.o. smiselno s pravili preoblikovanja d.d. v d.o.o. Po 666. členu ZGD-1, ki nosi naslov preoblikovanje zavodov v gospodarske družbe, zakonodajalec zapiše, da se za preoblikovanje zavodov v gospodarske družbe smiselno uporabljajo določbe ZGD-1 o preoblikovanju delniške družbe v druge družbe. Po določilih 648 – 651. člena ZGD-1 se lahko v d.o.o. preoblikuje. d.d., ki ima manj kot 50 delničarjev/ustanoviteljev. Enako velja tudi za javni zavod, ki mora imeti manj kot 50 ustanoviteljev. Sklep o preoblikovanju v d.o.o. v d.d. sprejema večina 9/10

---

*83 Glej: Mužina, A., R. Bohinc, B. Tičar (2007), Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili, Nebra, Ljubljana.*

*84 Izjema so državne univerze, ki so po specialni zakonski ureditvi visokega šolstva (ZVis) postale lastnice premoženja, ki ga upravljajo. Ratio te ureditve se skriva v avtonomiji državnih univerz, ki je zaščiten ustavna kategorija.*

kapitala. Znesek osnovnih vložkov je lahko v preoblikovani d.o.o. nižji od predpisanega. Preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. je potrebno prijaviti v ustrezni sodni register s seznamom družbenikov in njihovih vložkov ter pogodbo o preoblikovanju. Preoblikovani javni zavod pridobi pravni status d.o.o. z vpisom v sodni register<sup>85</sup>.

Pravna podlaga za preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. je najprej sklep o preoblikovanju, če pa je ustanovitelj več, pa tudi pogodba o preoblikovanju. S smiselno razlago pravil o preoblikovanju d.d. v d.o.o. mora sprejeti sklep o preoblikovanju javnega zavoda v d.o.o. pristojni organ zavoda v skladu z aktom o ustanovitvi in to z 9/10 večino.

V javnem zavodu je pristojni organ svet zavoda, ki pa v praksi ni nujno sestavljen tako, da bi se lahko v sklepu izkazala 9/10 večina glasov članov sveta. Tako bo – na primer – v zavodu, kjer je članov sveta manj kot 10, potrebno soglasje vseh, ker glas enega pomeni več kot 1/10.

V vsakem primeru pa bo za preoblikovanje potrebno tudi soglasje ustanoviteljev, ki so pri javnih zavodih v glavnem občine ali država. Tudi za ustanovitelje velja smiselno, da morajo soglašati z 9/10 večino. Za ustanovitelje javnega zavoda, ki niso glasovali za sklep o preoblikovanju, se smiselno uporabljajo določbe 651. člena ZGD-1. To pomeni, da vsak ustanovitelj javnega zavoda, ki je ugovarjal proti sklepu o preoblikovanju javnega zavoda v d.o.o., lahko od nove družbe zahteva, da prevzame njegov poslovni delež za plačilo primerne denarne odpravnine. To pravico ima tudi ustanovitelj, ki ni odločal o preoblikovanju javnega zavoda, če mu je bila protipravno preprečena udeležba na svetu ali če svet zavoda ni bil pravilno sklican ali če predmet odločanja na svetu zavoda ni bil pravilno objavljen.

V sklepu o preoblikovanju je potrebno določiti novo firmo in druge značilnosti družbe, kakor tudi celotno vsebino nove družbene pogodbe, kot to določa 474. člen ZGD-1<sup>86</sup>: (1) navedbo imena in priimka ter prebivališča ali firme in sedeža vsakega družbenika; (2) firmo, sedež in dejavnost družbe; (3) navedbo zneska osnovnega kapitala in vsakega osnovnega vložka posebej, navedbo družbenika za vsak osnovni vložek in njegov poslovni delež; (4) čas delovanja družbe, če je ustanovljena za določen čas; (5) morebitne obveznosti, ki jih imajo družbeniki do družbe poleg vplačila osnovnega vložka, in morebitne obveznosti družbe do družbenikov.

Za praktično izvedbo preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o. bo potrebno, da se poleg pravil za preoblikovanje d.d. v d.o.o., analogno uporabi tudi pravila o

---

<sup>85</sup> Glej: Juhart, Miha (2007): *Preoblikovanje javnega zavoda v družbo z omejeno odgovornostjo*, *Posvet Nebra d.o.o. t na temo "Javni zavodi"*, Portorož, 23-24 maj 2007, stran 8.

<sup>86</sup> Glej: Juhart, Miha (2007, *ibidem*, stran 7.

preoblikovanju samostojnega podjetnika (s.p.) v d.o.o.. Verjetno bo ob preoblikovanju javnega zavoda v d.o.o. potrebno opredeliti in določiti vrednost podjetja, ki se prenaša. To pa določa 668. člen ZGD-1.

Podjetje, ki se prenaša v d.o.o. po korporacijskih predpisih sestavlja premoženje ter pravice in obveznosti v zvezi s podjetjem z natančnim opisom podjetja. Pri tem se je mogoče sklicevati na listine, kot so letna bilanca stanja, vmesna bilanca stanja ali ustrezen računovodski izkaz, če je na podlagi njihove vsebine mogoče določiti vrednost podjetja, ki je predmet prenosa. Predložene listine na dan prijave za vpis prenosa podjetja v register ne smejo biti starejše od treh mesecev. Pri prenosu podjetja je treba opraviti ustanovitveno revizijo, če je vrednost večja od 100.000€<sup>87</sup>.

Navedena pravila so dopolnilo k smiselni uporabi preoblikovanja d.d. v d.o.o. za preoblikovanje javnih zavodov. Ker niso v nasprotju z ureditvijo ZGD-1 za preoblikovanje d.d. v d.o.o. menimo, da so primerna tudi za uporabo preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o.. Tudi zato, ker drugih pravil ni. Praktično pa bo potrebno izvesti postopke tako, da bo registrsko sodišče lahko vpisalo preoblikovani subjekt v sodni register.

### **8.3 Vsebinski razlogi in posledice za ustanovitelja preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o.**

Splošno je pri javnih zavodih temeljni opredelilni element javna služba. Zato je načelno treba poudariti, da je cilj javnega zavoda z danimi, omejenimi sredstvi doseči maksimalne koristi in zadovoljstvo uporabnikov javne službe. Dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, kot smo že povedali, lahko na splošno razvrstimo v tri skupine: (1) redna dejavnost javne službe; (2) dejavnost javne službe, ki jo javni zavod prodaja na trgu; (3) dejavnost, ki ne sodi v javno službo – tržna dejavnost.

Javni zavodi imajo v povprečju 70-80% virov iz javnih financ za izvajanje javne službe. Odstopajo lekarniške dejavnosti in dejavnosti socialnega varstva – predvsem domov za starejše - kjer tržna dejavnost dosega in presega 50% virov financiranja javnih zavodov.

Ker javni zavodi del prihodkov pridobivajo tudi s tržno dejavnostjo, je bilo z zakonodajo o računovodstvu določeno, da morajo prihodke in odhodke ter poslovni

---

<sup>87</sup> *Ibidem*.



izid izkazati ločeno – iz naslova opravljanja javne službe in iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu – ter tudi skupno<sup>88</sup>.

Pri izkazovanju prihodkov velja splošno načelo, da so prihodki za izvajanje javne službe vsi prihodki, ki jih javni zavod prejme za opravljeno storitev javne službe, ne glede na to, ali gre za prihodke iz javnih ali zasebnih virov. K prihodkom od prodaje blaga in storitev na trgu tako spadajo le tisti prihodki, ki jih javni zavod ustvari s prodajo tistega blaga in storitev, ki niso opredeljene kot javna služba. Pretežna prodaja blaga in tržnih storitev tudi v prihodnje pomeni glavno dejavnost naštetih javnih zavodov, javna služba pa le manjši del.

Pri delitvi odhodkov na dejavnost javne službe in tržno dejavnost se v javnih zavodih najpogosteje uporabi razmerje, ki je bilo doseženo pri prihodkih, čeprav je to možnost, ki jo predpisi dopuščajo le v skrajni sili. Problem razmejevanja odhodkov je namreč povezan s spremljanjem stroškov po stroškovnih mestih, mestih odgovornosti in kontih, kar v mnogih javnih zavodih še vedno ni urejeno. Vprašanje je, koliko stroškov v javnih zavodih dejansko nastaja pri izvajanju redne javne službe, ki se financira iz javnih virov, koliko pri opravljanju storitev javne službe za trg in koliko pri izvajanju lastnih tržnih dejavnosti. Ta problem postavi pod vprašaj tudi izkazani poslovni izid javnih zavodov, zlasti ko se ugotavlja ločeno za javno službo in tržno dejavnost. Na eni strani naj bi namreč javni zavodi kot neprofitne organizacije, v delu ko gre za dejavnost javne službe, poslovali s pozitivno ničlo, na drugi strani pa jim je dovoljeno, kar je sicer v protislovju z neprofitnim značajem javnega zavoda, pri tržni dejavnosti maksimirati dobiček (presežek prihodkov nad odhodki). Ker je v sedanji pravni ureditvi javnim zavodom omogočeno tudi, da presežek prihodkov nad odhodki iz tržne dejavnosti namenijo za povečanje sredstev za izplačilo dodatne delovne uspešnosti, lahko ohlapni računovodski predpisi vodijo v skušnjava, da v javnih zavodih del stroškov, ki nastanejo pri tržni dejavnosti, prikažejo kot stroške javne službe<sup>89</sup>.

Prehod osnovnih sredstev neposredno na novi - preoblikovani subjekt - zasleduje cilj povečanja racionalnosti in učinkovitosti pri uporabi sredstev, potrebnih za izvajanje javne službe. Pri prehodu osnovnih sredstev neposredno v obliko vložka v nov subjekt ne gre za privatizacijo, saj premoženje ostane javna lastnina. Samo narava premoženja se spremeni. Pri tem konceptu je boljše opredeljena odgovornost za upravljanje s premoženjem, kot pri konceptu neposredne občinske lastnine. S tem se povečuje tudi poslovodna avtonomija poslovodstva preoblikovanega

---

88 Glej: Trpin, Gorazd (2004), *Javne službe in javni zavodi*. V: *Dnevi slovenskih pravnikov 2004 : od 14. do 16. oktobra v Portorožu, (Podjetje in delo, Letn. 30, št. 6/7)*. Ljubljana: *Gospodarski vestnik*, 2004, str. 1376-1382.

89 Glej: Zver, Eva (2007): *Dejavnost javne službe in tržna dejavnost*, *Posvet Nebra d.o.o. na temo "Javni zavodi"*, Portorož, 23-24 maj 2007.

subjekta, saj lahko bolj racionalno razpolaga s premoženjem v korist kakovosti zagotavljanja storitev javne službe.

Nadalje je eden od pomembnih razlogov za preoblikovanje pomanjkljiva in neustrezna ureditev sistema financiranja javnih zavodov. Kot prvo se je na tem področju pojavilo novo normativno javno-finančno in računovodsko okolje, ki zahtevata uskladitev tega področja s kogentnimi določbami. Dodatno poslovanje še zapleta Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (v nadaljevanju ZPFOLERD)<sup>90</sup>.

Poleg tega je treba princip financiranja tega področja prilagoditi strateški opredelitvi izvajanja funkcij države in občin preko javnih zavodov s poudarkom na učinkovitosti izvajanja javnih služb preko merjenja rezultatov njihovega dela in njihovega financiranja v odvisnosti od uspešnosti izvajanja javnih funkcij. V tem okviru je treba urediti predvsem obveznost zagotavljanja sredstev za delo s strani ustanovitelja, vire in načine financiranja javnega zavoda, postopke za določitev obsega sredstev za izvajanje javne službe, postopke za oblikovanje cen javne službe, odgovornost za obveznosti javnega zavoda, uporabo presežkov prihodkov nad odhodki in vprašanje zadolževanja.

#### **8.4 Razlogi pravne ureditve *aquis communatauire*, za preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o.**

Z vidika prava EU lahko ugotovimo, da na področju statusne ureditve javnih zavodov ne obstaja *aquis communatauire*. Tako, da je preoblikovanje javnih zavodov v d.o.o. v skladu s slovensko zakonodajo in ni v nasprotju s pravnim redom EU. Je pa smiselno poudariti, da se bo s preoblikovanjem doseglo tudi večjo preglednost statusne organizacije tovrstnih subjektov v kontekstu 86. člena Pogodbe o evropski skupnosti (v nadaljevanju PES)<sup>91</sup>.

Bistvena razlika za ločevanje nejavnega financiranja javnega zavoda in financiranja z naslova dopolnilne (tržne dejavnosti) je v določenosti cene in v preglednosti porabe javnih sredstev. Pri javnem zavodu cena storitev ali blaga dopolnilne dejavnosti namreč ne sme nikdar vsebovati pokritja stroškov ali dela stroškov na račun javne službe. Na ta način bi bila takšna cena prikrito subvencionirana in nelojalno konkurenčna ceni istovrstnih storitev ali blaga, ki jih prodajajo drugi subjekti na trgu. Glede na povedano mora biti cena zagotavljanja storitev in blaga javne službe določena s predpisom, cena prodaje storitev in

---

<sup>90</sup> Glej: Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD)

Ur.l. RS, št. [53/2007](#)

<sup>91</sup> Glej: Ur. l. RS-MP, št. 7/2004.

blaga dopolnilne dejavnosti pa nasprotno, zaradi proste konkurence, ne sme biti določena s predpisom. V tem kontekstu gre upoštevati 86. člen PES, oziroma na vprašanje komunitarnega elementa tržnega delovanja javnih zavodov. Posredno bi lahko prišlo do kršitve konkurenčnih pravil Evropske skupnosti v primerih prelivanja sredstev javne službe v ceno storitve dopolnilne (tržne) dejavnosti javnega zavoda (ang.: cross subsidizing). Če bi javni zavod za pokrivanje stroškov prodaje storitev ali blaga na trgu uporabljal javna sredstva ali javne in nejavne vire financiranja javne službe, mora to v tržni ceni storitev jasno obračunati. Tržna cena se ne more oblikovati na račun prej navedenih komponent, saj bi tako javni zavod lahko konkuriral le z oblikovanjem cene temelječe na variabilnih stroških, medtem ko bi mu fiksne stroške že prej pokrilo financiranje javne službe.

## **8.5 Posledice preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o. za sedanje zaposlene**

V primeru statusne reorganizacije javnih zavodov v gospodarske družbe ostane preoblikovana družba v 100% v javni lasti. Na podlagi 142. člena ZJZP pridobi zato lahko brez javnega razpisa s strani ustanovitelja koncesionirano javno službo. Vendar se pri tem bistveno spremeni pravni položaj zaposlenih. Sedaj so zaposleni javni uslužbenci, v prihodnje pa to več ne bi bili. V prihodnje bi se njihov pravni položaj izenačil z zaposlenimi v gospodarstvu.

Kot rečeno, so sedaj zaposleni v javnem zavodu javni uslužbenci. Zanje velja ureditev Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju – ZJU)<sup>92</sup>, kakor tudi sedanja ureditev Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in lokalnih skupnostih (v nadaljevanju – ZRPJZ)<sup>93</sup>, za direktorja in prihodnje za vse zaposlene pa Zakon o sistemu plač javnem sektorju (v nadaljevanju – ZSPJS)<sup>94</sup>. V vmesnem času je ZSPJS derogiral ZRPJZ, vendar se za javne zavode slednji še zmeraj uporablja, do sprejema kolektivne pogodbe za javni sektor.

Javni uslužbenec je, kot določa ZJU, posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Opredelitev javnega uslužbenca je podana z opredelitvijo javnega sektorja, ki jo določa ZJU. Ta pa šteje za javni sektor državno upravo, državne

---

<sup>92</sup> Glej: Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 - popr.), 23/2005, 62/2005 Odl.US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17).

<sup>93</sup> Glej: Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti /ZRPJZ/, Ur.l. RS, št. 18/1994 Spremembe: Ur.l. RS, št. 13/1995 Odl.US: U-I-117/93-28, 36/1996, 20/1997-ZDPra, 39/1999-ZMPUPR, 86/1999 Odl.US: U-I-134/96, 98/1999-ZZdrS, 66/2000 Odl.US: U-I-274/97-19.

<sup>94</sup> Glej: Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur.l. RS, št. 56/2002, 72/2003, 126/2003, 70/2004, 53/2005, 14/2006, 27/2006 Skl.US: U-I-60/06-12, 68/2006).

organe, lokalne skupnosti ter javne zavode, javne sklade in javne agencije. Ne šteje pa javna podjetja in kapitalske družbe, kjer ima država ali občina prevladujoč vpliv. Sedaj so zaposleni v javnih zavodih e javni uslužbenci, kolikor pa bi se status javnega zavoda spremenil, pa to več ne bi bili.

Zaposleni v javnih zavodih so javni uslužbenci, vendar niso državni uradniki, saj ne izvajajo državnih nalog. Javna služba ni neposredna državno-oblastna naloga. Je režim izvajanja dejavnosti v javnem interesu, ki nima oblastnega značaja. Za javne uslužbenke v javnih zavodih velja prvih 21. členov ZJU, ne pa preostali del zakona. Od teh členov so najpomembnejša temeljna načela. Uslužbenska zakonodaja podrobno določa izhodišča, na katerih gradi uslužbenski sistem. Pravno jih določí kot načela, ki veljajo za vse javne uslužbenke ter posebej pa določa tsta, ki veljajo le za uradnike.

Izmed prvih 21. členov ZJU je še posebej pomembno določilo 16/3. člena ZJU. Na podlagi tega določila javni zavod ne sme zaposlenim zagotavljati iz javnih sredstev več pravic, kot so določene s kolektivno pogodbo ali zakonom. Podobno normo vsebuje tudi 3. člen ZSPJS, kjer javni zavod ne more delavcem zagotoviti drugačne plače, kot po tem pravnem predpisu. Pravni položaj in plače v javnem sektorju so točno določene. V prehodnem obdobju do pričetka uporabe ZSPJS, se uporablja ZRPJZ s podzakonskimi akti. V prihodnje pa bo pravna podlaga ZSPJS z novimi podzakonskimi akti in predvsem kolektivna pogodba za javni sektor, in panožne kolektivne pogodbe.

V primeru preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o. s koncesionirano javno službo, pa pravila ureditve javnega sektorja<sup>95</sup> po ZJU in ZSPJS več ne veljajo. Delovna razmerja zaposlenih se tako oblikujejo po splošni delovni zakonodaji, plačni sistem, ki se bo uporabljal v preoblikovanih javnih zavodih po tem več ne bo plačni sistem javnega sektorja, temveč tisti, ki ga ureja zakonodaja o delovnih razmerjih (ZDR<sup>96</sup>) ter splošne in panožne kolektivne pogodbe.

1. Pravni položaj in odgovornosti direktorja javnega zavoda
2. Položaj poslovnega organa - direktorja javnega zavoda ima določene značilnosti, ki se razlikujejo od poslovnih organov gospodarskih družb, pa čeprav oba vodita in zastopata pravno osebo. Posebnosti njegovega

---

*95 Po 3. členu, 8. točki Zakona o javnih financah (v nadaljevanju –ZJF), ki tudi javna podjetja in gospodarske družbe s kapitalsko naložbo države šteje za javni sektor.*

*96 Glej: Zakon o delovnih razmerjih (ZDR)Ur.l. RS, št. 42/2002 Spremembe: Ur.l. RS, št. 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl.US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007).*

položaja izhajajo iz posebnega statusa pravne osebe, ki jo vodi. Javni zavodi so pravne osebe javnega prava in so ena od vrst zavodov; so posredni proračunski uporabniki<sup>97</sup>. Javni zavodi opravljajo javne službe. Cilj opravljanja teh dejavnosti ni pridobivanje dobička, ampak zadovoljevanja javnega interesa, kar pomembno vpliva na drugačnost poslovanja pravne osebe in na položaj direktorja v primerjavi z gospodarskimi družbami, ki se ustanovljajo z namenom pridobivanja dobička. Za opredelitev pravnega statusa direktorja javnega zavoda je zato odločilno pravo javnih služb, predvsem Zakon o zavodih<sup>98</sup> (v nadaljevanju ZZ) in področnih zakonov, po katerih se presojuje pooblastila, pristojnosti in odgovornosti direktorja.

---

*97 Posredni uporabniki proračuna ali proračuna lokalne skupnosti so določeni v Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/03).*

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

## UPRAVLJANJE JAVNIH ZAVODOV

### 9 STATUS POSLOVODNIH OSEB V JAVNIH ZAVODIH

Statusno pravni položaj direktorja javnega zavoda je urejen z Zakonom o zavodih<sup>99</sup> (v nadaljevanju ZZ) in področnimi zakoni zdravstva, šolstva, kulture in drugimi. ZZ določa, da je poslovodni organ zavoda direktor ali drug individualni organ (na primer ravnatelj, dekan). Poleg poslovodne funkcije lahko opravlja tudi funkcijo vodenja strokovnega dela, če funkciji nista ločeni. To je običajno na šolah, zdravstvenih domovih in drugih malih zavodih. V dvojni funkciji direktor organizira in vodi delo in poslovanje javnega zavoda, predstavlja in zastopa javni zavod; poleg tega pa vodi tudi strokovno delo javnega zavoda in je odgovoren za strokovno delo.

Imenuje ga ustanovitelj ali svet zavoda v soglasju z ustanoviteljem, če je tako določeno v zakonu ali aktu o ustanovitvi. Ustanovitelj (država, občina ali mesto) imata pomemben vpliv na imenovanje in razrešitev direktorja. Tudi če ga imenuje in razrešuje svet javnega zavoda, je odločitev sprejeta le, če s tem soglašata ustanovitelj. Pomembna vloga pri imenovanju in razrešitvi je dana ustanovitelju zaradi tega, ker skrbi za uresničevanje javnega interesa.

Direktor je imenovan na podlagi javnega razpisa za čas štirih let, če ni v zakonu ali aktu o ustanovitvi drugače določeno. Postopek imenovanja in razrešitve je podrobno določen v ZZ.

Vprašanje, ki se zastavlja je, kakšen je delovno pravni status direktorja javnega zavoda, vključno z vprašanjem ali direktor funkcijo poslovodenja lahko opravlja v civilno pravnem razmerju ali pa mora skleniti pogodbo o zaposlitvi.

Ker javne zavode razvrščamo med pravne osebe javnega prava, v javni sektor, zato za njihovo poslovanje velja javni režim. To se odraža tudi v delovnopravnih razmerjih.

---

<sup>99</sup> Zakon o zavodih, ZZ, Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

ZJU v 5. členu v povezavi s prvim odstavkom 16. člena določa, da za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ZJU ne določa drugače. Drugačna ureditev po ZJU je določena za plače javnim uslužbencem. Zanje in za funkcionarje velja ZSPJS.

Pravice, obveznosti in odgovornosti zaposlenih se presojujejo po Zakonu o delovnih razmerjih<sup>100</sup> (v nadaljevanju ZDR) in Zakonu o javnih uslužbencih<sup>101</sup> (v nadaljevanju ZJU) ter posebnih, področnih zakonih in kolektivnih pogodbah; plača pa se jim določa po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju<sup>102</sup> (v nadaljevanju ZSPJS). Velja načelo *lex specialis derogat legi generali* (poseben predpis razveljavi splošnega). Zato je treba upoštevati, da če področni zakoni in ZJU ne urejajo določenih delovno pravnih razmerij med delodajalcem in javnim uslužbencem je treba subsidiarno uporabiti določbe ZDR. Ta pravila veljajo tudi za direktorja javnega zavoda.

ZJU določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju<sup>103</sup>, ki ga poleg drugih, sestavljajo tudi javni zavodi. Nadalje ZJU posebej določa, da funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci. Enake določbe nima za poslovodne organe. Te ZJU omenja le v drugem odstavku 4. člena, ko določa, da v osebah javnega prava pravice in dolžnosti delodajalca izvršuje poslovodni organ ali od njega pooblaščen javni uslužbenec z najmanj visoko strokovno izobrazbo ter najmanj petimi leti delovnih izkušenj.

Vprašanje, ki se zastavlja je, ali je direktor javnega zavoda, ki sklene pogodbo o zaposlitvi javni uslužbenec? Glede na navedeno določilo prvega člena ZJU lahko sklenem, da direktor, če sklene pogodbo o zaposlitvi, ima status javnega uslužbenca<sup>104</sup>.

---

100 Zakon o delovnih razmerjih, (ZDR), Uradni list RS, št.42/2002.

101 Zakon o javnih uslužbencih, (ZJU), Uradni list RS, št. 32/06-*prečiščeno besedilo*, 33/2007.

102 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 70/05 – *uradna prečiščeno besedilo*, 53/05 in 14/06.

103 Po ZJU javni sektor sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

104 ZJU za zaposlene v javnih zavodih velja le v prvem delu (do vključno 21. člena). V tem delu ZJU ureja skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev za celotni javni sektor. V drugem delu ZJU določa posebnosti, ki veljajo za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Zato se drugi del ZJU ne uporablja za zaposlene v javnih zavodih.

Ne moremo ga razvrščati med funkcionarje, ker so funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (četrti odstavek ZJU), prav tako pa ne med uradnike, ker so ti zaposleni v organih države oziroma lokalne skupnosti in ne pri posrednih proračunskih uporabnikih (23. člen ZJU). ZJU tudi ne določa tretjo skupino zaposlenih – poslovodne organe. V 4. členu le določa, da v osebah javnega prava poslovodni organ izvršuje pravice in obveznosti delodajalca. Torej lahko sklenem, da direktor kot poslovodni organ po statusno pravnem položaju je javni uslužbenec po delovnopravnih normah. Zato tudi zanj velja tretji odstavek 16. člena ZJU, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme priznati večji obseg pravic, če bi s tem obremenil javna sredstva.

Da je direktor javni uslužbenec potrjuje tudi okoliščina, da se za direktorja javnega zavoda uporabljajo kolektivna pogodbe. Tako kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti<sup>105</sup> ne izključuje njeno veljavnost za poslovodne organe. To velja tudi za posamezne kolektivne pogodbe dejavnosti (na primer kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS<sup>106</sup>) ali pa izključujejo veljavnost kolektivne pogodbe dejavnosti za plačo in dopuščajo možnost izključitve njihove uporabe s pogodbo o zaposlitvi<sup>107</sup>. Direktorji javnih zavodov pa so vključeni v enoten plačni sistem in edini za katere že velja plača po ZSPJS oziroma po Uredbi o plačah direktorjev v javnem sektorju<sup>108</sup>.

Sklenem lahko, da se delovnopравни položaj direktorja presoja po pravu javnih uslužbencev; kljub temu pa glede na subsidiarno uporabo ZDR zanje velja določba 72. člena ZDR, ki določa, da če poslovodne osebe sklepajo pogodbo o zaposlitvi, lahko pogodbeni stranki določene pravice, obveznosti in odgovornosti drugače uredita, potem direktor in delodajalec lahko uredita svoje razmerje s civilno pogodbo (pogodbo o delu, pogodbo o poslovođenju), saj je z besedo "če" omogočena svobodna opredelitev medsebojnih razmerij pogodbenih strank. Zato, po mojem mnenju lahko direktor naloge poslovođenja opravlja tudi po pogodbi civilnega prava. Pogodba civilnega prava je primerna tudi iz razloga, ker javni zavod ima lahko strokovno funkcijo ločeno od poslovodne funkcije.

Kljub dopustnosti posebne ureditve po 72. členu ZDR pa je treba upoštevati določena načela, ki veljajo v poslovanju javnega sektorja. To velja predvsem za

---

<sup>105</sup> Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti, Uradni list RS, št. 18/91, 34/93, 3/98, 39/99, 99/01, 73/03.

<sup>106</sup> Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS, Uradni list RS, št. 56/2002 – čistočas.

<sup>107</sup> Na primer Kolektivna pogodba za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije, Uradni list RS, št. 43/2006.

<sup>108</sup> Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 73/2005 in 103/2005.



načelo določenosti pravic po zakonu, ko sta pogodbeni stranki vezani na zakonske norme. To velja predvsem za plačni sistem.

## USLUŽBENSKO PRAVO V JAVNIH ZAVODIH

### 10 JAVNI USLUŽBENCI V JAVNIH ZAVODIH

Zaradi posebnosti delovanja oseb javnega prava, ki izvajajo naloge v javnem interesu, je vzpostavljen posebni pravni režim, ki ureja delovnopravna in plačna razmerja za zaposlene pri pravnih osebah javnega prava. Temeljni predpis, ki ureja posebnosti uslužbenskih razmerij je ZJU, plače javnih uslužbencev pa v celoti ureja ZSPJS.

Po ZJU in ZSPJS javni sektor sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti<sup>109</sup>.

#### 5/3 Urejanje delovnopravnih razmerij

Za zaposlene v javnih zavodih, ki so pravne osebe javnega sektorja, veljajo določene posebnosti pri zaposlovanju zaradi narave dela, ki jih opravljajo. S svojim delom javni uslužbenci uresničujejo javni interes in za svoje delo uporabljajo javna sredstva. Za javna sredstva pa velja pravilo, da se lahko uporabljajo samo za namene, določene v predpisih. Varovanje javnega interesa zahteva večje omejitve avtonomije pogodbenih strank, javnega uslužbenca in delodajalca pri urejanju uslužbenskih razmerij, kot v zasebnem. Delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva (tretji odstavek 16. člena ZJU). Za zaposlene v zasebnem sektorju pa velja načelo in favorem laboratoris. S pogodbo o zaposlitvi oziroma s kolektivno pogodbo se lahko določijo pravice, ki so za delavce ugodnejše, kot jih določa ZDR (drugi odstavek 7.

---

<sup>109</sup>Posredni uporabniki proračuna ali proračuna lokalne skupnosti so določeni v Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/03).

člena ZDR). Gre za bistveno razliko v zvezi s priznavanjem pravic iz delovnega razmerja zaposlenim.

ZJU določa skupna načela sistema javnih uslužbencev. Najpomembnejše je načelo zakonitosti, ki zahteva, da javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov. Načelo strokovnosti zahteva, da javni uslužbenec izvršuje javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. V skladu z načelom odgovornosti za rezultate odgovarja javni uslužbenec za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog. Načelo dobrega gospodarjenja zahteva, da mora javni uslužbenec gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatih ob najnižjih stroških. Javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge, ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti. Prav tako velja, da uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko.

Poleg tega je treba upoštevati temeljna načela delovnega prava, ki jih določa ZDR, ki veljajo tudi za javni sektor (pogodbenost delovnih razmerij, subsidiarna uporaba civilnega prava, človekove pravice in svoboščine, varovanje dostojanstva, zasebnosti, osebnosti, prepoved diskriminacije idr.).

Za urejanje delovnih razmerij za zaposlene v javnih zavodih in javnih agencijah velja ZDR in ZJU do 21. člena in ZSPJS ter avtonomni pravni viri (kolektivne pogodbe in drugi). V tem delu ZJU ureja navedena skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev za celotni javni sektor, pri čemer je glede na obravnavane vsebine v prispevku pomembna določba navedenega tretjega odstavka 16. člena, ki omejuje avtonomijo določanja pravic javnim uslužbencem glede na porabo javnih sredstev in določba 21. člena, ki določa vsebino sistemizacije, kar bo razloženo v nadaljevanju. V drugem delu ZJU določa posebnosti, ki veljajo za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Zato se drugega dela ZJU ne uporablja za zaposlene v javnih zavodih, torej tudi ne za zaposlene v javnih zavodih in javnih agencijah. Plače v celoti ureja ZSPJS, kar velja za ves javni sektor.

Poleg navedenih temeljnih predpisov s področja delovnih razmerij oziroma uslužbenskih pa je treba upoštevati še posamezne področne zakone in podzakonske predpise, predvsem uredbe vlade, ki prav tako lahko urejajo določene segmente delovnih razmerij. V razmerjih med navedenimi zakoni velja načelo prirejenosti glede na predmet (vsebino) urejanja: Lex specialis derogat legi generali (specialni predpis razveljavi splošnega). Zato so dolžni javni zavodi in javne agencije določbe ZDR glede urejanja individualnih delovnih razmerij uporabljati subsidiarno in

najprej upoštevati posebne norme morebitnih področnih zakonov, nato ZJU in šele, če navedeni zakoni ne vsebujejo posebnih določb, ZDR.

Poleg predpisov oblastne narave veljajo za javne zavode in javne agencije kolektivne pogodbe. Pravila veljavnosti med zakonom in kolektivno pogodbo je določil ZKoliP, ki so ga tudi dolžni upoštevati javni zavodi in javne agencije, kot stranke kolektivne pogodbe. ZKoliP je določil, da kolektivna pogodba lahko vsebuje le določbe, ki so za delavca ugodnejše od določb, vsebovanih v zakonih, razen v primerih, ko ZDR določa drugače (4. člen ZKoliP). ZDR v tretjem odstavku 7. člena določa, da se lahko s kolektivno pogodbo določi drugače v primerih:

- razlogov za sklepanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas (52. člen),
- omejitev sklepanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas (53. člen),
- odpovednih rokov (91. člen),
- opravljanje pripravništva (120. člen),
- nadurnega dela (143. člen),
- možnosti drugačnega urejanja časovne omejitve dnevne delovne obveznosti nočnega delavca (158. člen) in
- disciplinske sankcije (175. člen).

V tretjem odstavku 7. člena ZDR je torej dano zakonsko pooblastilo socialnim partnerjem, da le navedena vprašanja lahko uredijo drugače – manj ugodno za delavca, vendar le v kolektivnih pogodbah na ravni dejavnosti.

Gre za omejitev avtonomije pogodbenih strank zaradi varovalnih norm delovnega prava.

Kolektivne pogodbe se lahko sklepajo na več ravneh. ZKoliP jih razvršča na kolektivne pogodbe na širši in ožji ravni, pri čemer ne določa, katere kolektivne pogodbe, ki se sklepajo, spadajo v širšo oziroma v ožjo raven. Danes se sklepajo: splošna, na ravni dejavnosti in na ravni delodajalca (zavodska, agencijska kolektivna pogodba); lahko pa tudi regijska, občinska, za posamezne poklice. Vse večjega pomena so kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti. Vzrok je iskati v možnosti njene razširjene veljavnosti po ZKoliP in pogostne napotitve ZDR na urejanje določenih pravic in obveznosti v kolektivni pogodbi dejavnosti (razlogi za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas, 52. člen ZDR; omejitev sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas, 53. člen; odpovednih rokov, 91. člen ZDR; določitev pripravništva, 120. člen ZDR; višina dodatkov k plači 128. člen ZDR, določitev nadurnega dela, 143. člen ZDR; določitev disciplinske sankcije, 175. člen ZDR, idr.) in ZSPJS glede višine dodatkov v kolektivni pogodbi za javni sektor.

Na splošni ravni velja za javne zavode in javne agencije Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti in posamezne kolektivne pogodbe dejavnosti (zdravstva, šolstva idr.) oziroma poklicev (zdravnikov, novinarjev idr).

Na ravni zavoda in agencije pa se lahko sklene zavodska ali agencijska kolektivna pogodba, če je v zavodu oziroma v agenciji organiziran sindikat (sindikat pri delodajalcu).

Hierarhijo kolektivnih pogodb je prav tako uredil ZKOlP, ki določa, da se pri sklepanju kolektivnih pogodb na ožji ravni lahko dogovorijo le ugodnejše pravice za delavca. Dopusča pa izjemo, da se lahko pod pogoji, ki se določijo s kolektivno pogodbo na širši ravni s kolektivno pogodbo na ožji ravni določijo tudi pravice in delovni pogoji, ki so za delavce drugačni ali manj ugodni. Gre za novost, saj prejšnja zakonodaja te možnosti ni določala. Pričakovati je, da bodo navedene izjeme določene v primerih ekonomskih in drugih težav, ki nastanejo pri poslovanju delodajalca. Drugačni ali manj ugodni delovni pogoji bodo morali biti znani delavcu in zaradi ohranjanja osnovnega principa določanja ugodnejših pravic s kolektivno pogodbo na nižji ravni bi morali veljati le določeno obdobje.

Glede na navedena določila morajo biti kolektivne pogodbe skladne z zakonom in medsebojno skladne. V primeru spora o medsebojni skladnosti kolektivnih pogodb in skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom odločajo delovna sodišča v kolektivnih delovnih sporih. Po ZDSS, ki je začel veljati s 1. januarjem 2005, se stvarna pristojnost delovnega sodišča v kolektivnih delovnih sporih razširja še na skladnost splošnih aktov delodajalca z zakonom in kolektivnimi pogodbami (6. člen). Torej so delovna sodišča pristojna za odločanje ne samo glede skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom, medsebojni skladnosti kolektivnih pogodb, ampak tudi skladnosti splošnih aktov delodajalca z zakonom in s kolektivnimi pogodbami.

Poleg kolektivnih pogodb delodajalec ureja pravice in obveznosti javnih uslužbencev s splošnimi akti. ZDR v 8. členu določa dve vrsti splošnih aktov delodajalca. Eni se nanašajo na organizacijo dela in obveznosti delavcev, drugi na pravice delavcev. Načeloma velja,<sup>110</sup> da se lahko pri delodajalcu pravice delavcev urejajo le v kolektivnih pogodbah (zavodska kolektivna pogodba); če pa pri delodajalcu ni organiziranega sindikata, pa lahko pravice določi s splošnim aktom, vendar le pravice, ki so za delavca ugodnejše, kot jih določa zakon ali kolektivna pogodba, ki zavezuje delodajalca.

Med organizacijske splošne akte delodajalca štejemo akt, ki ureja organizacijo in sistemizacijo delovnih mest. Gre za obvezni, enostranski akt delodajalca. ZJU v šesti točki 6. člena določa definicijo sistemizacije delovnih mest in v 21. členu njeno

---

<sup>110</sup> 2. odstavek 7. člena ZDR.

minimalno vsebino. Sistemizacija delovnih mest je akt, ki določa delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalne skupnosti oziroma osebe javnega prava, z opisom pogojev in nalog na posameznih delovnih mestih. V aktu o sistemizaciji morajo biti v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog; pri vsakem delovnem mestu pa se določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta. Definicijo sistemizacije najdemo tudi v ZSPJS, ki med vsebine akta o sistemizaciji dodaja plačne razrede.

KPND v 21. členu določa, da se z aktom o sistemizaciji za posamezno delovno mesto ali področje dela določijo aktivnosti in posebni pogoji za sklenitev delovnega razmerja, če niso določeni s posebnimi predpisi.

Skladnost akta o sistemizaciji z zakonom oziroma kolektivno pogodbo se po sodni praksi presoja v kolektivnem delovnem sporu (VDSS Kpd 17/2004 z dne 27. 11. 2004). Sprememba akta o sistemizaciji lahko ima za javnega uslužbenca posledice odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Nepravilnosti pri sprejemanju ali spreminjanju akta o sistemizaciji delavec ne more uspešno uveljaviti v individualnem delovnem sporu, zato je pravilno, da se njegova zakonitost presoja v kolektivnem delovnem sporu.

Zaposleni v javnih zavodih in javnih agencijah sklepajo pogodbe o zaposlitvi, ki so temeljni akti za urejanje njihovega delovnega razmerja z delodajalcem. Zato tudi za njih velja pogodbenost delovnih razmerij. Za sestavine pogodbe o zaposlitvi se uporablja ZDR, z upoštevanjem določil ZJU do 21. člena; za določanje plač velja ZSPJS, za druga plačila ZDR in Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov ter posebni zakoni in kolektivne pogodbe.

### ***10.1 Pogodbenost delovnih razmerij v javnih zavodih***

Javni zavodi so posredni proračunski uporabniki<sup>111</sup>. Ustanovljeni so za opravljanje dejavnosti javnih služb zaradi zadovoljevanja javnega interesa. Razvrščamo jih med pravne osebe javnega prava, v javni sektor, in zato za njihovo poslovanje velja javni režim, kar se odraža tudi v delovnopравnih razmerjih.

Pravice, obveznosti in odgovornosti zaposlenih se presojujejo po Zakonu o delovnih razmerjih<sup>112</sup> (v nadaljevanju ZDR) in Zakonu o javnih uslužbencih<sup>113</sup> ter posebnih, področnih zakonih in kolektivnih pogodbah; plača pa se jim določa po Zakonu o

111 Posredni uporabniki proračuna ali proračuna lokalne skupnosti so določeni v Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/03).

112 Zakon o delovnih razmerjih, (ZDR), Uradni list RS, št.42/2002.

113 Zakon o javnih uslužbencih, (ZJU), Uradni list RS, št. 32/06-prečiščeno besedilo, 33/2007

sistemu plač v javnem sektorju<sup>114</sup> (v nadaljevanju ZSPJS). Velja načelo *lex specialis derogat legi generali* (poseben predpis razveljavi splošnega). Zato je treba upoštevati, da če področni zakoni in ZJU ne urejajo določenih delovno pravnih razmerij med delodajalcem in javnim uslužbencem je treba subsidiarno uporabiti določbe ZDR.

ZJU za zaposlene v javnih zavodih velja le v prvem delu (do vključno 21. člena). V tem delu ZJU ureja skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev za celotni javni sektor<sup>115</sup> (načelo enakopravne dostopnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja, načelo varovanja poklicnih interesov in načelo prepovedi nadlegovanja). V drugem delu ZJU določa posebnosti, ki veljajo za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Zato se drugi del ZJU ne uporablja za zaposlene v javnih zavodih. ZJU v 5. členu v povezavi s prvim odstavkom 16. člena določa, da za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ZJU ne določa drugače. Drugačna ureditev po ZJU je določena za plače javnim uslužbencem.

Zaposleni v javnih zavodih sklepajo pogodbo o zaposlitvi, ki je temeljni akt za urejanje njihovega razmerja z delodajalcem. Za sestavine pogodbe o zaposlitvi se sicer uporablja ZDR, vendar za določene vsebine veljajo posebnosti v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju, pa tudi z zaposlenimi v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Posebnosti izvirajo iz cilja ustanovitve javnega zavoda, to je opravljanja dejavnosti v javnem interesu in ne pridobivanja dobička, kar sicer velja za gospodarske družbe. Javni zavodi pa tudi ne sodijo med državne organe, saj ne opravljajo oblastnih nalog, zato se ne razvrščajo med subjekte klasičnih vej oblasti (zakonodajno, izvršno, sodno), niti med druge državne organe. Pretežno se financirajo iz javnih sredstev, ker opravljajo javno službo, ob določenih pogojih pa lahko opravljajo tudi tržno dejavnost. V delovnopravnih razmerjih se posebnosti poslovanja javnih zavodov odražajo predvsem pri plačnem sistemu in priznavanju pravic zaposlenim s strani delodajalca v pogodbi o zaposlitvi.

---

114 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, (ZSPJS), Uradni list RS, št.14/2006 – uradno prečiščeno besedilo.

115 Po ZJU javni sektor sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

## 10.2 Pogodba o zaposlitvi v javnem zavodu

Za zaposlene v javnih zavodih velja pogodbenost delovnih razmerjih, kar pomeni, da delovno razmerje temelji na pogodbi, za katero veljajo določene posebnosti.

ZDR ne definira pogodbe o zaposlitvi iz njegovih določb pa lahko ugotovimo da je pogodba o zaposlitvi akt, s katerim delavec in delodajalec urejata medsebojna razmerja, pravice, obveznosti in odgovornosti v času trajanja delovnega razmerja. Gre za dogovor dveh pogodbenih strank, pri čemer je ena v podrejenem položaju, za močnejšo stranko, delodajalca, opravlja delavec kot šibkejša stranka določeno delo za plačilo. Pogodba o zaposlitvi ni nov institut, uvedel jo je Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja<sup>116</sup> (v nadaljevanju ZTPDR) in z njo na novo koncipiral delovno razmerje kot dvostransko razmerje med delavcem in delodajalcem. ZDR pa naj bi v celoti uveljavil koncept pogodbenega odnosa med delavcem in delodajalcem in zato dokaj podrobno ureja sestavine pogodbe o zaposlitvi, kakor tudi ostale njene značilnosti (obliko, spremembe), kar kaže na to, da je pogodba o zaposlitvi posebna vrsta pogodbe v delovnem pravu. Njene značilnosti so podrejenost, osebno opravljanje dela, trajnost in plačilo. Zato lahko definiramo pogodbo o zaposlitvi kot pogodbo med delavcem in delodajalcem, s katero se delavec zaveže osebno opravljati delo, delodajalec pa mu za opravljeno delo mora plačati.

ZDR določa obvezne sestavine pogodbe o zaposlitvi v 29. členu, ki veljajo tudi za zaposlene v javnih zavodih, s tem, da se njihove vsebine lahko presojajo po drugih predpisih (ZSPJS, ZJU, posebni področni zakoni) in kolektivnih pogodbah (splošni, dejavnosti, zavodski) in ne samo po ZDR.

Pogodba o zaposlitvi mora vsebovati:

- podatke o pogodbenih strankah z navedbo njunega prebivališča oziroma sedeža,
- datum nastopa dela,
- naziv delovnega mesta oziroma podatke o vrsti dela, za katerega delavec sklepa pogodbo o zaposlitvi, s kratkim opisom dela, ki ga mora opravljati po pogodbi o zaposlitvi,
- kraj opravljanja dela,
- čas trajanja delovnega razmerja in določilo o načinu izrabe letnega dopusta, če je sklenjena pogodba o zaposlitvi za določen čas,
- določilo ali gre za delovno razmerje s polnim ali krajšim delovnim časom,

---

<sup>116</sup> Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja, (ZTPDR) Uradni list SFRJ, št. 60/98, 42/90.



- določilo o dnevnem ali tedenskem rednem delovnem času in razporeditvi delovnega časa,
- določilo o znesku osnovne plače delavca v tolarjih, ki mu pripada za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi ter o morebitnih drugih plačilih,
- določilo o drugih sestavinah plače delavca, o plačilnem obdobju, plačilnem dnevu in o načinu izplačevanja plače,
- določilo o letnem dopustu oziroma načinu določanja letnega dopusta,
- dolžino odpovednih rokov,
- navedbo kolektivnih pogodb, ki zavezujejo delodajalca oziroma splošnih aktov delodajalca, ki določajo pogoje dela delavca, in
- druge pravice in obveznosti v primerih, določenih z ZDR.

Pri določitvi vsebine pogodbe o zaposlitvi je upoštevana Direktiva 91/533/EGS o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi iz 14. oktobra 1991 (v nadaljevanju Direktiva 91/533/EGS).

Po ZDR mora pogodba o zaposlitvi vsebovati:

- Podatke o pogodbenih strankah z navedbo njunega prebivališča oziroma sedeža

Vprašanje, ki se zastavlja za zaposlene v javnih zavodih je poimenovanje zaposlenega ali je javni uslužbenec ali delavec. V praksi se praviloma uporablja izraz delavec. ZJU v prvem odstavku prvega člena določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. V javni sektor pa so razvrščeni tudi javni zavodi. Zato menim, da je pravilen izraz za zaposlenega v javnem zavodu javni uslužbenec.

Razen prebivališča javnega uslužbenca in sedeža delodajalca ZDR kakor tudi Direktiva 91/533/EEC ne določata drugih podatkov o identifikaciji pogodbenih strank, ki bi jih bilo treba zapisati v pogodbi o zaposlitvi. Poleg imena in priimka je smiselno v pogodbi o zaposlitvi navajati tiste podatke o javnem uslužbencu, ki se bodo uporabljali v času trajanja delovnega razmerja. To so enotna matična številka občana (EMŠO) in davčna številka. Ta podatka sta pomembna zaradi prijave v socialna zavarovanja in zaradi dohodninske napovedi. Podatek o državljanstvu je treba napisati, ko se za opravljanje del po posebnih zakonih zahteva slovensko državljanstvo. Pri zaposlitvi tujca ali osebe brez državljanstva je smiselno, da se

navede, da je javni uslužbenec tujec, ker je treba poskrbeti, da so izpolnjeni še pogoji po Zakonu o zaposlovanju in delu tujcev<sup>117</sup> (v nadaljevanju ZZDT), osebno delovno dovoljenje oziroma delovno dovoljenje, ki ga izda zavod za zaposlovanje.

Prebivališče je kraj, kjer javni uslužbenec prebiva v času delovnega razmerja oziroma kraj, s katerega prihaja na delo. Lahko je stalno ali začasno prebivališče. Kraj bivanja delavca je pomemben zaradi uveljavljanja določenih pravic, kot na primer priznavanja stroškov za prevoz na delo in z dela, za službeno potovanje, ločeno življenje; pomembno pa je tudi zaradi vročanja pisanj s strani delodajalca.

Sedež delodajalca je pomemben zaradi določitve kraja opravljanja dela. Če se v pogodbi o zaposlitvi ne opredeli kraj opravljanja dela, se šteje, da javni uslužbenec opravlja delo v kraju, kjer je sedež delodajalca. Če javni uslužbenec ne opravlja dela na sedežu delodajalca, ampak v kraju, ki si ga javni uslužbenec sam izbere ali na svojem domu, gre za pogodbo o zaposlitvi za opravljanje dela na domu.

- Datum nastopa dela

V pogodbi o zaposlitvi je treba navesti datum nastopa dela javnega uslužbenca to je dan, mesec in leto. Datum nastopa dela je lahko enak datumu podpisa pogodbe o zaposlitvi. Tretji odstavek 9. člena ZDR določa, da če datum nastopa dela ni določen, se kot datum nastopa dela šteje datum sklenitve pogodbe o zaposlitvi. V pogodbi o zaposlitvi se lahko določijo upravičeni razlogi, če javni uslužbenec ne more dogovorjenega dne nastopiti delo (na primer zaradi bolezni, smrti v družini). Lahko pa so ti razlogi po 9. členu ZDR določeni v zakonu ali kolektivni pogodbi.

Datum nastopa dela je pomemben tudi zaradi prijave javnega uslužbenca v socialno zavarovanje in od tega dne se uresničujejo pravice in obveznosti javnega uslužbenca iz delovnega razmerja. V skladu z drugim odstavkom 9. člena ZDR je delodajalec dolžan prijaviti v obvezno pokojninsko, invalidsko, zdravstveno zavarovanje ter zavarovanje za primer brezposelnosti in javnemu uslužbencu izročiti fotokopijo prijave v 15 dneh od nastopa dela. Obveznost prijave z določenim datumom nastopa dela obstaja tudi v primeru, če javni uslužbenec iz upravičenih razlogov tega dne ne začne delati. Zato je smiselno, da se v pogodbi o zaposlitvi navedejo okoliščine oziroma razlogi, ki se štejejo za upravičene, če javni uslužbenec določenega dne ne nastopi dela.

- Naziv delovnega mesta oziroma podatki o vrsti dela, za katerega javni uslužbenec sklepa pogodbo o zaposlitvi, s kratkim opisom dela, ki ga mora opravljati po pogodbi o zaposlitvi

---

<sup>117</sup> Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, (ZZDT), Uradni list RS, št. 66/00, 101/05.

Z nazivom delovnega mesta se opredeli delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji. Naziv je ime delovnega mesta, na primer računovodja. V kolektivni pogodbi in aktu o sistemizaciji delovnih mest so delovna mesta razvrščena v tarifne razrede glede na zahtevano strokovno izobrazbo. Poleg naziva delovnega mesta, s kratkim opisom dela je po ZSPJS treba še navesti plačni razred.

ZDR določa, da se navede delovno mesto oziroma podatki o vrsti dela za katerega javni uslužbenec sklepa pogodbo o zaposlitvi. Zaradi navedene dikcije se je zastavljalo vprašanje ali se lahko opredeli le vrsta dela ali pa se mora opredeliti tudi delovno mesto. Nekateri (Krka, d.d. Novo mesto) je začela razvijati sistem zaposlovanja tako, da zaposluje delavce za vrsto del in ne posameznega delovnega mesta. De lege ferenda bi naj bilo besedilo tretje alineje prvega odstavka 29. člena spremenjeno in bi se naj glasilo: - naziv delovnega mesta ali vrsto dela, s kratkim opisom dela, ki ga mora opravljati po pogodbi o zaposlitvi in za katerega se zahteva enaka stopnja in smer izobrazbe in drugi pogoji za opravljanje dela v skladu z 20. členom tega zakona. Zaposlovanje za vrsto dela ima prednosti za delodajalca, ker mu omogoča fleksibilnejšo zaposlovanje zaradi možnosti odrejanje delavca na različna dela, za delavca pa pomeni ohranjanje zaposlitve v primeru, da preneha potreba po enih delih ne pa po drugih, ki jih ima navedena v pogodbi o zaposlitvi. Pri tem ni treba spreminjati pogodbe o zaposlitvi.

Opis del je določen v aktu o sistemizaciji. V pogodbi o zaposlitvi se lahko le povzame ali pa je opis del iz akta o sistemizaciji priloga k pogodbi o zaposlitvi.

Smiselnost določitve opisa del v pogodbi o zaposlitvi je v tem, da je javni uslužbenec seznanjen, kakšna dela bo moral opravljati pri delodajalcu. To je tudi v skladu z določili Direktive 91/533/EGS z dne 14. 10. 1991. Zato je dobro, da se v pogodbi o zaposlitvi zapišejo ne samo »stalna« dela, ki jih je javni uslužbenec dolžan opravljati po pogodbi o zaposlitvi, ampak tudi druga dela, ki mu jih delodajalec lahko odredi na podlagi zakona ali kolektivne pogodbe. Gre za odreditev drugega dela po drugem odstavku 31. člena ZDR. Taka odreditev mora biti izjemna in ne sme trajno spreminjati dogovorjenih sestavin pogodbe o zaposlitvi oziroma položaja delavca. Gre sicer za zakonsko obveznost javnega uslužbenca, da po odredbi mora opravljati določen krajši čas druga dela, vendar je prav, (čeprav opredelitev drugega dela po odredbi ni obvezna sestavina pogodbe o zaposlitvi), da je javni uslužbenec s to obveznostjo že seznanjen pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi, da ne bo nesoglasij med strankama, če nastopijo primeri, ko bo javni uslužbenec dolžan opravljati tudi druga dela. V pogodbi o zaposlitvi se le povzamejo druga dela ali pa se sklicuje na zakonsko določilo ali določilo kolektivne pogodbe.

- Kraj opravljanja dela; če ni navedenega točnega kraja, velja, da delavec opravlja delo na sedežu delodajalca

V pogodbi o zaposlitvi mora biti naveden kraj opravljanja dela. Pravilna opredelitev kraja opravljanja dela je pomembna predvsem v primerih, ko delodajalec opravlja svojo dejavnost v različnih krajih. Javni uslužbenec lahko opravlja delo tudi v različnih krajih, vendar je treba upoštevati določila v kolektivnih pogodbah o oddaljenosti kraja dela in prebivališča javnega uslužbenca. ZDR določa, da če ni navedenega točnega kraja, velja, da javni uslužbenec opravlja dela na sedežu delodajalca.

- Čas trajanja delovnega razmerja in določilo o načinu izrabe letnega dopusta, če je sklenjena pogodba o zaposlitvi za določen čas

Pogodba o zaposlitvi se praviloma sklepa za nedoločen čas. Če v pogodbi o zaposlitvi čas trajanja ni določen ali če pogodba o zaposlitvi ni sestavljena v pisni obliki, velja domneva, da je sklenjena za nedoločen čas (10. člen ZDR). Za obstoj pogodbe o zaposlitvi za določen čas torej velja obvezna pisna oblika.

Izjeme, v katerih je možno skleniti pogodbo o zaposlitvi za določen čas, so določene v 52. členu ZDR; v primeru nezakonito sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas pa pride do transformacije pogodbe o zaposlitvi v nedoločen čas.

Način izrabe letnega dopusta, če je sklenjena pogodba o zaposlitvi za določen čas, mora vsebovati določila o letnem dopustu. Razlog je v tem, ker je po ZDR določen minimalni dopust štiri tedne v koledarskem letu; pravica do izrabe letnega dopusta je vezana na določeno obdobje dela v koledarskem letu. Javni uslužbenec ima pravico izrabiti celoten dopust, ko poteče čas nepretrganega delovnega razmerja največ šestih mesecev v koledarskem letu. Če ne pridobi pravice do celotnega dopusta, pa ima pravico do izrabe 1/12 letnega dopusta za vsak mesec dela v posameznem koledarskem letu. V pogodbi o zaposlitvi se mora določiti, kolikšen sorazmerni del dopusta bo pripadal javnemu uslužbencu in kdaj ga bo izrabil, če je sklenjena pogodba o zaposlitvi za določen čas.

- Določilo, ali gre za delovno razmerje s polnim ali krajšim delovnim časom

Javni uslužbenec je lahko pri delodajalcu zaposlen s polnim ali krajšim delovnim časom, pri čemer spodnja meja krajšega delovnega časa ni določena. Pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom ima enake sestavine kot s polnim delovnim časom s tem, da je treba upoštevati določitev pravic sorazmerno času, za katerega je javni uslužbenec sklenil delovno razmerje oziroma za katere zakon ali kolektivna pogodba drugače določata (na primer pravico do letnega dopusta). Javni uslužbenec lahko sklene pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas z več delodajalci, da doseže

polni delovni čas. V teh primerih je treba, da se delodajalci in javni uslužbenec dogovorijo ne samo o trajanju delovnega časa, ampak tudi o načinu izrabe letnega dopusta in drugih odsotnosti z dela (drugi odstavek 65. člena ZDR). Lahko se dogovorijo tudi o drugih pravicah, na primer povrnitvi stroškov prevoza, regresu za prehrano.

- Določilo o dnevnem ali tedenskem rednem delovnem času in razporeditvi delovnega časa

ZDR določa, da polni delovni čas traja 40 ur na teden. Kolektivne pogodbe lahko določijo krajši, vendar ne manj kot 36 urni delovni čas na teden. Za delovna mesta, pri katerih obstajajo večje nevarnosti za poškodbe ali zdravstvene okvare, lahko polni delovni čas traja manj kot 36 ur na teden. Delovni čas pa se lahko enakomerno ali neenakomerno razporedi ali začasno prerazporedi. Pri enakomerni razporeditvi polni delovni čas ne sme biti razporejen na manj kot štiri dni v tednu. Delovni čas je lahko neenakomerno razporejen zaradi narave ali organizacije dela ali potreb uporabnikov. V pogodbi o zaposlitvi se določi, koliko ur na dan in na teden in katere dni v tednu je javni uslužbenec dolžan delati. Pri neenakomerni razporeditvi in začasni prerazporeditvi polnega delovnega časa delovni čas ne sme trajati več kot 56 ur na teden v obdobju, ki ne sme biti daljše od 6 mesecev<sup>118</sup>. Pravilna razporeditev delovnega časa lahko pomembno vpliva na stroške dela. Delodajalci še vedno premalo določajo in uporabljajo institut prerazporeditve delovnega časa in v mnogih primerih uvajajo nadurno delo, dežurstvo ali delo v nedeljo, čeprav bi se lahko s prerazporeditvijo delovnega časa temu izognili in prihranili javna sredstva.

V skladu z drugim odstavkom 29. člena ZDR se stranki glede določitve te sestavine pogodbe o zaposlitvi lahko sklicujeta na zakon, kolektivno pogodbo oziroma splošni akt delodajalca in zato ni treba, da ga posebej določata v pogodbi o zaposlitvi. Če se pri tem sklicujeta na kolektivno pogodbo, je treba, da se točno navede naslov, datum in objava kolektivne pogodbe.

Razporeditev in pogoji za začasno prerazporeditev delovnega časa se po prvem odstavku 147. člena ZDR določijo s pogodbo o zaposlitvi v skladu z zakonom in kolektivno pogodbo, zato delodajalec z enostranskim aktom ne bo smel posegati v ureditev teh sestavin. ZDR določa delodajalčevo dolžnost, da o začasni razporeditvi delovnega časa pisno obvesti javnega uslužbenca najmanj en dan ali tri dni pred

---

*118 S kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti se v primerih, ko narekujejo objektivni in tehnični razlogi ali razlogi organizacije dela, upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od 12 mesecev (peti odstavek 158. člena ZDR).*

razporeditvijo delovnega časa, odvisno ali gre za enega ali več kot deset javnih uslužbencev (tretji odstavek 147. člena ZDR).

- Določilo o znesku osnovne plače javnega uslužbenca v evrih, ki mu pripada za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi ter o morebitnih drugih plačilih

V pogodbi o zaposlitvi je treba določiti osnovno plačo v evrih. Po ZSPJS je osnovna plača tisti del plače, ki jo prejme javni uslužbenec (ali funkcionar) na posameznem delovnem mestu, nazivu (ali funkciji) za:

- opravljeno delo,
- v polnem delovnem času,
- za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu.

V osnovni plači je všteto tudi napredovanje.

Znesek osnovne plače se določi z uvrstitvijo v posamezen plačni razred iz plačne lestvice. Plačna lestvica vsebuje 65 plačnih razredov oziroma določa plačni razpon za celotni javni sektor. Vrednosti plačnih razredov se usklajujejo praviloma enkrat letno. Višina uskladitve se dogovori s kolektivno pogodbo za javni sektor; vsakokratna vrednost plačnih razredov iz plačne lestvice se določi z zakonom. Del sredstev iz naslova uskladitve plač se lahko nameni za vplačilo premij dodatnega pokojninskega zavarovanja, če se socialni partnerji tako dogovorijo.

Plača se določa v bruto znesku. Na osnovno plačo se obračunata ostali sestavini plače: dodatki in delovna uspešnost. Plača mora biti vedno izplačana v denarju. Pri določitvi osnovne plače je treba upoštevati Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti<sup>119</sup> (v nadaljevanju ZRPJZ) in kolektivne pogodbe. V prihodnosti se bo uporabljal ZSPJS, ki je novo uredil določanje, obračunavanje in izplačevanje plače ter pravila za določanje obsega sredstev za plače.

---

<sup>119</sup> Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, (ZRPJZ) Uradni list RS, št. 18/94, 36/96, 89/99-odločba US.

ZSPJS se uporablja le za določanje plač direktorjem. Plačni sistem za direktorje natančneje določa Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju<sup>120</sup> (v nadaljevanju Uredba), ki se uporablja od 1.3.2006 dalje. Pravna ureditev plač po Uredbi velja tudi za rektorje univerze, dekane visokošolskih zavodov in glavne tajnike univerz<sup>121</sup>.

ZSPJS se bo v celoti uporabljal s sprejemom izvedbenih aktov in Kolektivne pogodbe za javni sektor (v nadaljevanju KPJS).

Za javni sektor je osnovna plača določena v absolutnih zneskih po plačnih razredih v zakonu, ostale sestavine, pa se določajo bodisi z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo za javni sektor. Na nižji ravni kolektivnega dogovarjanja ni mogoče določati ne osnovne plače, niti ne sestavin plače po vrsti in višini (delovna uspešnost, dodatki), ne glede na to ali proračunski uporabnik pridobiva sredstva iz javnih ali zasebnih virov.

ZSPJS določa plače, ne pa druge prejemke zaposlenim v javnem sektorju. Drugi prejemki so določeni ZDR in Zakonu o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov<sup>122</sup> (v nadaljevanju ZPSDP).

ZSPJS določa plačne skupine, plačne podskupine in tarifne skupine (razrede). Plačne skupine sestavljajo funkcije, delovna mesta in nazivi in so razvrščene od A do J. Plačne skupine se delijo na plačne podskupine A1 do J3 in predstavljajo členitev funkcij, nazivov in delovnih mest in so določene v 7. členu ZSPJS. Na podlagi kataloga delovnih mest in nazivov, ki ga sprejme vlada, javni zavodi sprejmejo svojo sistemizacijo. ZSPJS določa IX tarifnih razredov, v katere so uvrščena delovna mesta in nazivi po strokovni izobrazbi in usposobljenosti, določenih v 8. členu ZSPJS. Najnižji možni plačni razred brez napredovanja za posamezni tarifni razred se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor.

Delodajalec v skladu s tretjim odstavkom 3. člena ZSPJS ne bo smel v pogodbi o zaposlitvi javnemu uslužbencu določiti plače v drugačni višini kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami (tretji odstavek 3 člena ZSPJS). ZSPJS pa osnovno plačo določa po plačnem razredu

---

120 Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 73/05, 103/05, 12/06, 36/06, 46/06, 77/06.

121 Poleg določb o plačah za direktorje se uporabljajo tudi določbe 50a do 50d člena ZSPJS po katerih so se za 2004, 2005 in 2006 leto po posebnih navodilih zbirala namenska sredstva za odpravo nesorazmerij v plačah in določbe 52 - 52a člena, ki določajo uporabo predpisov do uveljavitve ZSPJS ter izhodiščno plačo za negospodarske dejavnosti za I. tarifni razred in obseg sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij.

122 Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov, (ZPSDP) Uradni list RS, št.87/1997, 9/1998, 48/2001).

Druga plačila ZSPJS ne določa, zato se za druge vrste plačil uporabljajo določila ZDR. Kaj so druge vrste plačil ZDR ne določa, opredeljuje le, da je plačilo za delo sestavljeno iz plače, ki mora biti vedno v denarni obliki in morebitnih drugih vrst plačil, če je tako določeno v kolektivni pogodbi. Med druge vrste plačil za delo sodijo različna plačila v naravi oziroma različne nedenarne oblike dajatev, kot so: stanovanje, uporaba avtomobila v osebne namene, drugo blago ali storitve, ki so v davčnih predpisih poznane kot bonitete.

Glede na določilo tretjega odstavka 16. člena ZJU bo delodajalec lahko priznal druge vrste plačil javnemu uslužbencu v pogodbi o zaposlitvi le v primeru, če bodo te določene v zakonu, podzakonskem predpisu ali v kolektivni pogodbi; ne bo pa mogel sam v avtonomnem aktu določiti drugih vrst plačil

- Določilo o drugih sestavinah plače javnega uslužbenca, o plačilnem obdobju, plačilnem dnevu in o načinu izplačevanja plače

Plača je po ZSPJS sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. ZSPJS v del plače za delovno uspešnost vključuje nadpovprečne delovne rezultate ali nadpovprečno delovno obremenjenost javnega uslužbenca. Iz tega naslova lahko javni uslužbenec dobi največ dve osnovni plači letno, in sicer na podlagi meril in kriterijev, dogovorjenih s kolektivno pogodbo za javni sektor. Obseg sredstev za ta izplačila je omejen, znaša lahko največ pet odstotkov vseh sredstev za osnovne plače posameznega proračunskega uporabnika.

Poleg tega lahko javni uslužbenec v javnem zavodu, ki pridobiva sredstva s prodajo blaga in storitev na trgu ali iz nejavnih prihodkov za opravljanje javne službe ali na podlagi programa racionalizacije, če javni zavod ustvari prihranke pri vsoti sredstev za plače določeni v finančnem načrtu, lahko dobi največ tri osnovne plače na leto.

Določitev delovne uspešnosti niti temelju (določanju meril), niti po višini ni prepuščena delodajalcu. Delodajalec bo lahko le na podlagi kriterijev za merjenje delovne uspešnosti<sup>123</sup>, ki bodo operacionalizirani v KPJS ocenil in izbral kateri javni uslužbenec bo prejel del plače za delovno uspešnost. Glede na to je smiselno, da se v skladu z drugim odstavkom 29. člena ZDR pogodbeni stranki v pogodbi o zaposlitvi le sklicujeta na ZSPJS.

---

123 Delovna uspešnost se ocenjuje glede na:

- rezultate dela,
- samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,
- zanesljivost pri opravljanju dela,
- kakovost sodelovanja in organizacijo dela in
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.



Drugi odstavek 29. člena ZDR določa, da se stranki pri določitvi dodatkov lahko sklicujeta na zakon oziroma kolektivne pogodbe. Ker pa ZSPJS v 23. členu določa vse dodatke, za funkcionarje in javne uslužbence v celotnem javnem sektorju, mora s sklicevanjem javni uslužbenec dobiti popolno informacijo do kakšnih dodatkov je upravičen., saj je plača pomembna pravica javnega uslužbenca. Za javne uslužbence v javnih zavodih pridejo v poštev naslednji dodatki po 23. členu ZSPJS: dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij, doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost. Javni uslužbenec pa je upravičen tudi do dodatkov:

- za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta,
- za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta,
- za delo v manj ugodnem delovnem času.

Dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času so določeni v 32. členu ZPSJS in so dodatek za:

- izmensko delo,
- delo v deljenem delovnem času,
- delo ponoči, v nedeljo in na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan ali praznik,
- delo preko polnega delovnega časa.

Javnim uslužbencem pripadajo tudi dodatki za čas pripravljenosti na domu, na delovnem mestu ali na določenem kraju ter za dežurstvo. V pogodbi o zaposlitvi je treba določiti ali bo javni uslužbenec dežural ali bo moral biti v pripravljenosti, ker gre za delovne pogoje glede na delovni čas.

Dodatki se bodo izplačevali v višini določeni z zakonom, uredbo vlade in KPJS. S tem da kolektivne pogodbe posameznih dejavnostih več ne bodo določale dodatkov, se le-ti poenotijo za celotni javni sektor.

ZSPJS podrobneje ureja postopek v primeru napačne določitve plače javnemu uslužbencu v pogodbi o zaposlitvi.

Če neskladnost določitve plače s predpisi oziroma kolektivno pogodbo ugotovi delodajalec mora takoj o tem pisno obvestiti javnega uslužbenca in mu skupaj z

obrazložitevijo vročiti aneks k pogodbi o zaposlitvi. Če je javnemu uslužbencu bila izplačana nižja plača se mu razlika, skupaj z obrestmi izplača pri naslednjem obračunu plače; če pa je javni uslužbenec oziroma funkcionar prejel neupravičeno višjo plačo skleneta dogovor o načinu vrnitve preveč izplačane plače, v nasprotnem je delodajalec dolžan zahtevati preveč izplačano razliko plače pred sodiščem.

Če javni uslužbenec ugotovi, da mu je bila plača nepravilno izplačana, pisno pozove delodajalca, da ugotovi nezakonitost in nepravilnost odpravi v nasprotnem pa je javni uslužbenec upravičen s tožbo zahtevati od pristojnega sodišča ugotovitev nezakonitosti ter izplačilo razlike pravilno obračunane plače.

Vsako izplačilo plače javnemu uslužbencu, ki je višje, kot je določeno v ZSPJS, izvedbenih predpisih in kolektivnih pogodbah bi predstavljajo večji odhodek iz državnega ali občinskega proračuna, torej bi neupravičeno bremenilo javna sredstva, zato bi bilo nepravilno. Vsako manjše izplačilo bi bilo v nasprotju z ZSPJS in KPJS in zato prav tako nepravilno. Zato bi bila nepravilna določitev višje ali nižje plače neveljavna in pogodbeni stranki, po navedenem predhodnem postopku, ki je določen v ZSPJS, lahko uveljavljata odpravo nepravilnega obračuna in izplačila plače.

### **10.3 Plačilno obdobje, plačilni dan in način izplačevanja plače**

Navedene sestavine ZSPJS niti KPND ne določata, ker v javnem sektorju praviloma ne obstoja problem pravočasnih izplačil plač, za katera se je ustalil peti dan v mesecu. Po ZDR plačilna obdobja ne smejo biti daljša od enega meseca. Datum izplačila plače ne sme biti kasnejši od 18. v mesecu za pretekli mesec. Če izplačilni dan ni delovni dan, se plača izplača javnemu uslužbencu prvi naslednji delovni dan pri delodajalcu (134. člen ZDR). V pogodbi o zaposlitvi je smiselno navesti točen datum izplačila plače, ker se s tem delodajalec izogne pisnemu predhodnemu obvestilu o plačilnem dnevu, kot to zahteva četrti odstavek 134. člena ZDR<sup>124</sup>, javni uslužbenec pa že dalj časa vnaprej ve, kdaj jo bo prejel. Običajni način izplačevanja plače je negotovinski, izplačilo se izvrši na osebni račun javnega uslužbenca pri poslovni banki, ki se lahko navede v pogodbi o zaposlitvi.

- Določilo o letnem dopustu oziroma načinu določanja letnega dopusta

---

<sup>124</sup> Četrti odstavek 134. člena ZDR določa, da je delodajalec dolžan pisno predhodno obvestiti delavce o plačilnem dnevu in vsakokratni spremembi plačilnega dne.

Pravica do dopusta je neodtujljiva pravica javnega uslužbenca, zato se tej pravici javni uslužbenec ne more odpovedati. V pogodbi o zaposlitvi se navede število dni dopusta, do katerega je upravičen in način njegovega določanja. ZDR določa minimalni dopust najmanj štiri tedne, ki se preračuna v delovne dneve glede na razporeditev delovnega časa. Če javni uslužbenec dela pet dni v tednu, bo mu pripadal minimalni dopust v trajanju 20 dni<sup>125</sup>. Starejši delavci, invalidi, delavci z najmanj 60-odstotno telesno okvaro in delavci, ki varujejo in negujejo otroka s telesno ali duševno prizadetostjo imajo pravico do dodatnih, najmanj treh dni dopusta ter enega dodatnega dneva za vsakega otroka, ki še ni dopolnil 15 dni starosti. Če sta oba starša zaposlena pri istem delodajalcu, pravica pripada obema. S kolektivno pogodbo pa se lahko določi daljši dopust. Dodatni dopust je treba prištevati k minimalnemu štiritedenskem dopustu. Pri odmeri dopusta za starejšo javno uslužbenko treba upoštevati prehodno obdobje. V obdobju do 1.1.2014 se za ženske postopno zvišuje starost, in sicer za vsako leto za štiri mesece do polne uveljavitve enake minimalne starosti za vse zaposlene.

Ker je višina dopusta odvisna tudi od osebnih okoliščin javnega uslužbenca (število otrok, telesna okvara ipd.), je javni uslužbenec, če želi imeti priznan višji dopust, dolžan predložiti dokazila delodajalcu, čeprav gre za zasebne podatke. Javnemu uslužbencu se z obvestilom ob začetku vsakega koledarskega leta določi letni dopust za tekoče leto. Javni uslužbenec izkoristi letni dopust v skladu s planom izrabe letnega dopusta in odobritve izrabe letnega dopusta s strani delodajalca. V primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi v tekočem koledarskem letu pred 1. julijem ima javni uslužbenec pravico le do izrabe sorazmernega dela letnega dopusta (tretja alineja prvega odstavka 162. člen ZDR).

Za določitev dopusta javnemu uslužbencu ni treba, da se izda odločba ali sklep, zadošča obvestilo, da je javni uslužbenec seznanjen, koliko dni dopusta mu pripada v posameznem koledarskem letu. Če z določitvijo števila dni dopusta ne bo zadovoljen, lahko v skladu z 204. členom ZDR pisno zahteva, da mu delodajalec pravilno določi dopust.

#### - Dolžina odpovednih rokov

ZDR določa minimalne odpovedne roke za javnega uslužbenca in delodajalca pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi (92. člen). Dolžina odpovednih rokov je odvisna od

---

<sup>125</sup> Kot dan letnega dopusta se šteje vsak delovni dan, ki je po razporeditvi delovnega časa pri delodajalcu za posameznega delavca določen kot delovni dan (četrti odstavek 160. člena ZDR). KPND določa, da se v dneve letnega dopusta ne všttevajo sobota, dnevi tedenskega počitka oziroma praznični dnevi, ki so z zakonom določeni kot dela prosti dnevi (prvi odstavek 28. člena KPND).

delovne dobe pri delodajalcu in delovne dobe pri njegovih pravnih prednikih. Če odpoveduje pogodbo o zaposlitvi javni uslužbenec, je odpovedni rok 30 dni. S pogodbo o zaposlitvi ali kolektivno pogodbo je lahko dogovorjen daljši odpovedni rok, vendar ne daljši od 150 dni (prvi odstavek 92. člen ZDR). Odpovedni rok začne teči naslednji dan po vročitvi odpovedi delodajalcu. Če odpoveduje pogodbo o zaposlitvi delodajalec, so minimalni odpovedni roki različni glede na razlog odpovedi, pri poslovnem razlogu in razlogu nesposobnosti pa se upošteva tudi kriterij delovne dobe pri delodajalcu (drugi, tretji in četrti odstavek 92. člena ZDR).

Lahko pa se pogodbeni stranki v pogodbi o zaposlitvi o dolžini odpovednih rokov le sklicujeta na zakon, kolektivno pogodbo ali splošni akt delodajalca.

- Navedbo kolektivnih pogodb, ki zavezujejo delodajalca oziroma splošnih aktov delodajalca, ki določajo pogoje dela delavca

Med obvezne sestavine pogodbe o zaposlitvi sodi tudi navedba kolektivnih pogodb, ki zavezujejo delodajalca in splošnih aktov delodajalca. To je pomembno zaradi informiranosti javnega uslužbenca o pravicah, obveznostih in odgovornosti, ki jih mora izpolnjevati med trajanjem delovnega razmerja pri delodajalcu. Kolektivne pogodbe in splošni akti se morajo navesti s polnim naslovom in datumom in kje so objavljene oziroma dostopne javnemu uslužbencu. Menim pa, da se v pogodbi o zaposlitvi lahko določi določi, da javni uslužbenec soglaša s spremembami kolektivne pogodbe oziroma splošnih aktov, ne da bi se spreminjala ali sklepala nova pogodba o zaposlitvi. V tem primeru bodo spremembe ali dopolnitve teh aktov štele kot sestavine pogodbe o zaposlitvi.

- Druge pravice in obveznosti v primerih, določenih z ZDR

ZDR v zadnji alineji 29. člena določa, da pogodbeni stranki lahko določita tudi druge pravice in obveznosti v primerih, določenih 's tem zakonom'. ZDR v drugih členih izrecno določa, da se uredijo v pogodbi o zaposlitvi: konkurenčna klavzula (prvi odstavek 38. člena), dogovor o poskusnem delu (prvi odstavek 125. člena), plačila v naravi (zadnji odstavek 134. člena), pravica do odsotnosti z dela zaradi izobraževanja (drugi odstavek 173. člena) idr.

Vsebino pogodbe o zaposlitvi določa tudi splošna Kolektivna pogodba za negospodarske

dejavnosti<sup>126</sup> v 22. členu, po katerem morata delavec in zavod pisno urediti naslednja vprašanja:

- sklenitev in trajanje delovnega razmerja,
- delovno mesto, za katerega se sklepa delovno razmerje,
- poskusno delo (če se zahteva),
- pripravništvo, če se delovno razmerje sklepa s pripravnikom,
- kraj opravljanja dela,
- delovni čas, odmor, počitek in dopust,
- ukrepe za posebno varstvo delavca,
- izobraževanje,
- plačo in nadomestila plače,
- način spremembe pogodbe,
- druge pravice in obveznosti zavoda in delavca.

Ugotovimo lahko, da so posamezne sestavine enake kot jih določa ZDR. Upoštevati je treba, da je bila KPND sprejeta pred ZDR in da je določene sestavine v celoti uredil ZDR in jih je v pogodbo o zaposlitvi smiselno urejati le, če so pravice delavca ugodnejše.

Pri določanju vseh pravic pa je treba upoštevati že navedeni tretji odstavek 16. člena ZJU, da delodajalec ne sme določiti več pravic javnemu uslužbencu kot so določene v zakonu, podzakonskem predpisu ali v kolektivni pogodbi. Glede na določilo 49. člen ZDR, ki določa, da ne glede na spremembo zakona, kolektivne pogodbe ali splošnega akta delodajalca, delavec ohrani vse tiste pravice, ki so ugodnejše določene v pogodbi o zaposlitvi, javni uslužbenci s katerimi se je sklenila pogodba o zaposlitvi pred veljavnostjo ZJU, 28. junija 2003 ohranijo pravice v pogodbi o zaposlitvi, tudi če gre za pravice, ki niso določene v zakonu, podzakonskem aktu in kolektivni pogodbi.

Pri delodajalcih kjer ni organiziranega sindikata delodajalec lahko ureja pravice javnim uslužbencem, ki se urejajo v kolektivnih pogodbah s splošnim aktom, če so za javnega uslužbenca ugodnejše, kot jih določa zakon oziroma kolektivna pogodba, ki zavezuje delodajalca (tretji odstavek 8. člena ZDR). Gre za ureditev pravic javnim

---

*126 Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (KPND), Uradni list RS, št. 18/91, 53/92, 34/93, 12/94, 34/94, 80/94, 37/97, 3/98, 39/99, 40/99-popravek.*

uslužbencem na splošni ravni in zato je splošni akt delodajalca obravnavati enako kot kolektivno pogodbo in na njegovih podlagah lahko delodajalec prizna javnemu uslužbencu pravice v pogodbi o zaposlitvi.

Vsebina pogodbe o zaposlitvi za javnega uslužbenca in delodajalca v javnih zavodih je določena v ZDR, tako kot za delavca v zasebnem sektorju. Kljub temu, pa za vsebine pogodbe o zaposlitvi v javnem zavodu veljajo določene posebnosti, ki izvirajo iz posebne ureditve plačnega sistema po ZSPJS in prepovedanega načela in favorem laboratoris (v korist javnega uslužbenca) pri priznavanju pravic v pogodbi o zaposlitvi. Taka zakonska omejitev je namenjena varovanju javnih sredstev glede na načelo smotrnega poslovanja pravnih subjektov v javnem sektorju. S tako strogo omejitvijo pa je delodajalcu onemogočeno, da bi nagradil lojalnega in vestnega javnega uslužbenca, ki dosegla dobre rezultate, kar negativno vpliva na motivacijo za boljše delo. Res je, da za doseganje nadpovprečnih delovnih rezultatov in nadpovprečne obremenitve namenjen del plače za delovno uspešnost, vendar po moji oceni nezadosten, saj je še vrsta pravic (dopust, izobraževanje, izpopolnjevanje in druga), ki so lahko zelo stimulaturna za boljše delo javnega uslužbenca. Zato bi bilo treba v okvirih finančnih načrtov javnih zavodov dati določena pooblastila delodajalcu, da lahko nagradi javnega uslužbenca, ki dobro opravlja svoje delo in s tem tudi delodajalcu omogočiti dobro vodenje delovnih procesov in doseganje rezultatov javnega zavoda .

#### **10.4 Kako naj postopa javni zavod v primeru kolizije delovnopravnih aktov**

Javni zavodi so dolžni kot pravni subjekti poslovati pravilno in smotrno. K temu jih zavezujejo pravne norme, ki veljajo za njihovo poslovanje. Da lahko javni zavod pravilno posluje mora vedeti katere pravne norme mora upoštevati in kakšna so razmerja med posameznimi vrstami pravnih norm, zlasti med višjimi in nižjimi, oblastnimi in avtonomnimi, splošnimi in posamičnimi.

Velikokrat se zgodi, da akti med sabo niso usklajeni, med njimi obstoja kolizija, so si v nasprotju. Zato so določena pravila, način kako se eventualna neskladja odpravijo. Pravni red že v naprej določi pravila kakšna razmerja naj bodo med akti. Med pravnimi akti veljajo razmerja nadrejenosti in podrejenosti ali prirejenosti ali enakopravnosti. Ta pravila mora upoštevati tudi javni zavod.

V skladu z ustavnopravnim redom v Republiki Sloveniji velja, da zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in veljavnimi mednarodnimi pogodbami<sup>127</sup> (8 in 153. člen Ustave RS). Velja splošno pravilo, da morajo nižji akti biti v skladu z višjimi akti. Gre za hierarhično razmerje.

Pomembni pravni akti, ki veljajo za delovnopravno področje poslovanja javnih zavodov so mednarodnimi akti (akti Organizacije združenih narodov<sup>128</sup> in Mednarodne organizacije dela)<sup>129</sup>; regionalnimi akti (akti Sveta Evrope<sup>130</sup> in akti Evropske unije<sup>131</sup>) ter notranjimi akti. Praviloma mednarodne pogodbe ni mogoče neposredno uporabiti, vendar pa zavezuje državo, da z ustreznimi državnimi akti uveljavi njihove določbe.

Poleg oblastnih aktov (zakonov, uredb, pravilnikov) pa se na delovnopravnem področju urejajo razmerja med socialnimi partnerji z avtonomnimi akti, s kolektivnimi pogodbami in akti delodajalcev ter posamičnimi akti, pogodbami o zaposlitvi.

V prispevku bom obravnavala razmerja med oblastnimi in avtonomnimi akti, kakor tudi razmerja do posamičnih aktov, predvsem pogodbe o zaposlitvi glede vprašanja ali lahko javni zavod s pogodbo o zaposlitvi priznava zaposlenim večji obseg pravic kot je to določeno v oblastnih aktih glede na to, ker porablja javna sredstva in ali javni zavod zaposlenim lahko daje plačila v naravi oziroma priznava druge prejemke ali ugodnosti, ki niso del plače (bonitete). V zvezi z ugotovitvami v revizijah računskega sodišča, bom tudi opozorila na sodno prakso.

---

*127 Za mednarodne pogodbe se v skladu z a točko 1.odstavka 2. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, Uradni list SFRJ, MP, št.30/72 in Uradni list RS št. 35/92, štejejo konvencije, pogodbe, sporazumi, protokoli, zapisniki ali drugi akti, ki jih sklenejo države med seboj ali z mednarodnimi vladnimi organizacijami.*

*128Med akti OZN so za področje delovnega prava najpomembnejši: Splošna deklaracija o človekovih pravicah, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Deklaracija o otrokovih pravicah, Konvencija o otrokovih pravicah, Deklaracija o odpravi diskriminacije žensk, Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk);*

*129 Konvencije in priporočila.*

*130 Evropska konvencija o človekovih pravicah, Evropska socialna listina.*

*131 Uredbe in Direktive.*

## 10.5 Razmerje med zakoni, ki urejajo delovna razmerja

Za delovno pravo velja, da varuje šibkejšo stranko, delavca, v delovnopravnem razmerju do delodajalca. Za javne zavode veljajo norme delovnega prava določene v ustavi in mednarodnih pogodbah in v Zakonu o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR),<sup>132</sup> Zakonu o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU)<sup>133</sup> do 21. člena ter Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju<sup>134</sup> (v nadaljevanju: ZSPJS).

Velja enotnost delovnih razmerij. ZDR v osnovi ureja razmerja vseh zaposlenih, v javnem in zasebnem sektorju, torej tudi v javnih zavodih. Poleg ZDR za zaposlene v javni zavodih še veljajo določbe do 21. člena ZJU, ki določajo skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev za celotni javni sektor<sup>135</sup> in v celoti ZSPJS, ki ureja plačo. Poleg navedenih temeljnih predpisov s področja delovnih razmerij pa je treba upoštevati še posamezne področne zakone, in podzakonske predpise, predvsem uredbe Vlade, ki prav tako lahko urejajo določene segmente delovnih razmerij. V razmerjih med navedenimi zakoni velja načelo prirejenosti glede na predmet (vsebino) urejanja: Lex specialis derogat legi generali (specialni predpis razveljavi splošnega). Zato so dolžni javni zavodi določbe ZDR glede urejanja individualnih delovnih razmerij uporabljati subsidiarno in najprej upoštevati posebne norme morebitnih področnih zakonov, nato ZJU ter šele če navedeni zakoni ne vsebujejo posebnih določb, ZDR.

## 10.6 Razmerje med zakonom in kolektivno pogodbo

Pravila veljavnosti med zakonom in kolektivno pogodbo je določil Zakon o kolektivnih pogodbah<sup>136</sup> (v nadaljevanju: ZKOlP), ki je začel veljati v mesecu maju letošnjega leta in so ga dolžni tudi upoštevati javni zavodi, kot stranke kolektivne pogodbe. ZKOlP je določil, da kolektivna pogodba lahko vsebuje le določbe, ki so za

---

<sup>132</sup> Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št.42/2002.

<sup>133</sup> Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list, RS, št.32/06-prečiščeno besedilo.

<sup>134</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 70/05-uradno prečiščeno besedilo. ZSPJS velja od leta 2002, uporablja pa se od 1.1.2004, za direktorje od 1.7.2005 glede pogodb in od 1.3.2006 glede plač in dežurstvo direktorjev je dovoljeno le ob soglasju ministra.

<sup>135</sup> Skupna načela sistema javnih uslužbencev so: načelo enakopravne dostopnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja, načelo varovanja poklicnih interesov in načelo prepovedi nadlegovanja.

<sup>136</sup> Zakon o kolektivnih pogodbah, Uradni list RS, št.43/1006.



delavca ugodnejše od določb, vsebovanih v zakonih, razen v primerih, ko ZDR določa drugače (4. člen ZKolP). ZDR v tretjem odstavku 7. člena določa, da se lahko s kolektivno pogodbo določi drugače v primerih:

- razlogov za sklepanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas (52. člen),
- omejitve sklepanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas (53. člen),
- odpovednih rokov (91. člen),
- opravljanje pripravništva (120. člen),
- nadurnega dela (143. člen),
- možnosti drugačnega urejanja časovne omejitve dnevne delovne obveznosti nočnega delavca (158. člen) in
- disciplinske sankcije (175. člen).

V tretjem odstavku 7. člena ZDR je torej dano zakonsko pooblastilo socialnim partnerjem, da le navedena vprašanja lahko uredijo drugače za delavca, tudi manj ugodno, vendar le v kolektivnih pogodbah na ravni dejavnosti.

Gre za omejitve avtonomije pogodbenih strank zaradi varovalnih norm delovnega prava.

### **10.7 Razmerje med kolektivnimi pogodbami.**

Kolektivne pogodbe se lahko sklepajo na več ravneh, kar velja tudi za javne zavode. ZKolP jih razvršča na kolektivne pogodbe na širši in ožji ravni, pri čemer ne določa katere kolektivne pogodbe, ki se sklepajo, spadajo v širšo oziroma v ožjo raven. Danes se sklepajo: splošna, na ravni dejavnosti in zavodska; lahko pa tudi regijska, občinska, za posamezne poklice. Na pomenu pridobivajo kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti. Vzrok je iskati v možnosti njene razširjene veljavnosti po ZKolP in pogostne napotitve ZDR na urejanje določenih pravic in obveznosti v kolektivni pogodbi dejavnosti (razlogi za sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas, 52. člen ZDR; omejitve sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas, 53. člen; odpovednih rokov, 91. člen ZDR; določitev pripravništva, 120. člen ZDR; višina dodatkov k plači 128. člen ZDR, določitev nadurnega dela, 143. člen ZDR; določitev disciplinske sankcije, 175. člen ZDR, idr) in ZSPJS glede višine dodatkov. Po 12. členu ZKolP se lahko veljavnost ene ali več kolektivnih pogodb dejavnosti na predlog ene od pogodbenih strank kolektivnih pogodb, z ugotovitvenim sklepom

ministra pristojnega za delo, ob pogojih določenih v KPolP, razširi veljavnost celotne kolektivne pogodbe ali njenega dela na vse delodajalce dejavnosti ali dejavnosti za katere je sklenjena kolektivna pogodba. Vprašanje, ki se pri tem zastavlja je, ali ne gre za kršitev načela prostovoljnosti sklepanja kolektivnih pogodb ki je določena s Konvencijo MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja<sup>137</sup>. Ta konvencija v 4. členu določa, prostovoljno dogovarjanje s kolektivnimi pogodbami, sklenjenimi med delodajalci in njihovimi organizacijami ter delavci in organizacijami delavcev, s katerimi se urejajo delovni pogoji. Predlog za odločitev ministru, o razširitvi kolektivne pogodbe lahko poda le ena stranka kolektivnega dogovarjanja in čeprav je minister vezan na predlog predlagatelja, je njegova ugotovitev razširjene veljavnosti celotne ali dela kolektivne pogodbe za drugo(e) stranko(e) prisilne narave, s čimer je kršena avtonomija strank pri sklepanju kolektivnih pogodb, saj bo razširjena veljavnost ali njen del veljala tudi za stranke, ki ga niso sklenile. Poleg tega je minister predstavnik izvršilne veje oblasti, ki lahko ima določene pristojnosti pri sprejemanju oblastnih, ne pa avtonomnih aktov.

Okvirje kolektivnega dogovarjanja določa tudi ZDR s tistimi določili, ki napotuje na ureditev v kolektivnih pogodbah in s tem zavezuje socialne partnerje k sklepanju kolektivnih pogodb in k določanju posameznih delovnih pogojev, s čimer kolektivne pogodbe ohranjajo funkcijo dopolnjevanja zakona, kar prav tako ni v skladu z osnovnimi principi navedene konvencije MOD.

Zastavlja se vprašanje, kaj v primerih, če v posameznih dejavnostih ne pride do sklenitve kolektivne pogodbe in tudi ne bo sklenjena kolektivna pogodba na splošni ravni. V zasebnem sektorju nepokritost s kolektivnimi pogodbami v določenih dejavnosti nastopi že s prenehanjem veljavnosti Splošne kolektivne pogodbe za gospodarske dejavnosti (v nadaljevanju: SKPg<sup>d</sup>)<sup>138</sup>, s 1. julijem letos; poleg tega so odpovedane posamezne kolektivne pogodbe dejavnosti<sup>139</sup>. Po prenehanju veljavnosti kolektivnih pogodb, se bodo morale določene pravice delavcem na

---

*137 Konvencijo MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja 1949, ki jo je ratificirala Jugoslavija in prevzela Slovenija, Uradni list FLRJ- MP, št 11/58.*

*138 Odpoved SKPg<sup>d</sup>, Uradni list RS, št. RS 90/05*

*139 Kolektivna pogodba prevoz blaga, prenehala veljati s 1.7.2004 (odpoved, Uradni list RS št. 99-100/03),*

*Kolektivna pogodba špedicije, prenehala veljati s 1.7.2004 (odpoved, Uradni list RS 99-100/03),*

*Kolektivna pogodba lesna, prenehala veljati s 1.1.2005 (odpoved, Uradni list RS 81-84/04),*

*Kolektivna pogodba trgovine, odpoved, Uradni list RS, št. 23/06.*

*Nepokritost zaradi navedenih kolektivnih pogodb zajema približno 50 odstotkov delodajalcev in 30 odstotkov delavcev.*

katere odkazuje ZDR (višina dodatkov za pogoje dela, povračila potnih stroškov v zvezi z delom), določati v pogodbi o zaposlitvi.

Podoben problem zaradi napotitve na ureditev v kolektivnih pogodbah nastaja v javnem sektorju po ZSPJS. Ta prav tako kot ZDR določa, da se višina dodatkov določi s kolektivno pogodbo za javni sektor<sup>140</sup>. Eden od razlogov, zakaj se ZSPJS še ne uporablja v celoti je, ker navedena kolektivna pogodba še ni sprejeta.

Na splošni ravni velja za javne zavode kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti in posamezne kolektivne pogodbe dejavnosti (zdravstva, šolstva idr.) poklicev (zdravnikov, novinarjev idr).

Nepokritost kolektivnih pogodb bi predstavljala še poseben problem v javnem sektorju zaradi določila tretjega odstavka 16. člena ZJU, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. V primerih nepokritosti, bi javnim uslužbencem bile priznane samo pravice na podlagi zakona ali podzakonskega predpisa. Ne glede na pokritost s kolektivnimi pogodbami pa že sedaj niso v enakem položaju tisti javni uslužbenci, ki opravljajo naloge v javnih zavodih (in tudi pri drugih osebah javnega prava), pri katerih ni organiziranega sindikata in zato ne morejo skleniti kolektivne pogodbe na zavodski ravni. Zastopniki (direktorji) teh javnih zavodov ne smejo priznavati javnim uslužbencem večji obseg pravic na podlagi pogodb o zaposlitvi.

Menimo, da bi v javni zavodih in drugih pravnih osebah javnega prava, v katerih ni organiziranega sindikata bilo treba zaradi načela enakega obravnavanja, upoštevati splošne akte delodajalca s katerimi se urejajo pravice javnem uslužbencem (na primer določitev dopusta, suspenz pogodbe o zaposlitvi idr).

Hierarhijo kolektivnih pogodb je prav tako uredil ZKOlP, ki določa, da se pri sklepanju kolektivnih pogodb na ožji ravni lahko dogovorijo le ugodnejše pravice za delavca. Dopusča pa izjemo, da se lahko pod pogoji, ki se določijo s kolektivno pogodbo na širši ravni s kolektivno pogodbo na ožji ravni določijo tudi pravice in delovni pogoji, ki so za delavce drugačni ali manj ugodni. Gre za novost, ki ga

---

*140 ZSPJS določa dodatke po vrsti v 23. členu. Višina dodatkov se določa s kolektivno pogodbo za javni sektor, razen višina položajnega dodatka, ki je za funkcionarje določena z zakonom, za javne uslužbenke pa z uredbo vlade v okvirjih določenih v ZSPJS in dodatka za dvojezičnost, za katerega je višina v razponu določena z ZSPJS. Dodatki za manj ugodne delovne pogoje in dodatki za nevarnost in posebne obremenitve se za javne uslužbenke lahko določijo s kolektivno pogodbo za javni sektor.*

prejšnja zakonodaja ni določala<sup>141</sup>. Pričakovati je, da bodo navedene izjeme določene v primerih ekonomskih in drugih težav, ki nastanejo pri poslovanju delodajalca. Drugačni ali manj ugodni delovni pogoji bodo morali biti znani delavcu in zaradi ohranjanja osnovnega principa določanja ugodnejših pravic s kolektivno pogodbo na nižji ravni morali veljati le določeno obdobje.

Glede na navedena določila morajo biti kolektivne pogodbe skladne z zakonom in medsebojno skladne. V primeru spora o medsebojni skladnosti kolektivnih pogodb in skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom odločajo delovna sodišča v kolektivnih delovnih sporih. Po Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih<sup>142</sup>, ki je začel veljati s 1. januarjem 2005, se stvarna pristojnost delovnega sodišča v kolektivnih delovnih sporih razširja še na skladnost splošnih aktov delodajalca z zakonom in kolektivnimi pogodbami (6. člen). Torej so delovna sodišča pristojna za odločanje ne samo glede skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom, medsebojni skladnosti kolektivnih pogodb, ampak tudi skladnosti splošnih aktov delodajalca z zakonom in s kolektivnimi pogodbami.

## 10.8 Skladnost splošnih aktov z zakonom in kolektivno pogodbo

ZDR v osmem členu določa dve vrsti splošnih aktov delodajalca. Eni se nanašajo na organizacijo dela in obveznosti, drugi na pravice. Akti, ki urejajo pravice lahko le-te urejajo le v kolektivnih pogodbah; če pa pri delodajalcu ni organiziranega sindikata pa lahko pravice določi s splošnim aktom, vendar le pravice, ki so za delavca ugodnejše kot jih določa zakon ali kolektivna pogodba, ki zavezuje delodajalca.

Med splošne akte delodajalca je šteti akt, ki ureja organizacijo in sistemizacijo delovnih mest. ZJU v šesti točki 6 člena določa definicijo sistemizacije delovnih mest in v 21 členu njeno minimalno vsebino. Sistemizacija delovnih mest je akt, ki določa delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalne skupnosti oziroma osebe javnega prava, z opisom pogojev in nalog na posameznih delovnih mestih. V aktu o sistemizaciji morajo biti v skladu z notranjo organizacijo določana delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog; pri vsakem delovnem mestu pa se določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta.

---

*141 Z dnem uveljavitve ZKolP so se prenehale uporabljati določbi 86 in 87 člena zakona o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja ( Uradni list RS, št.60/89 in 42/90) in določbe 112 do 119 člena prejšnjega zakona o delovnih razmerjih ( Uradni list RS, št. 14/90, 5/91 in 71/93), ki so se nanašale na kolektivno dogovarjanje. Niti navedena zakonska niti avtonomna ureditev nista določali da se na ravni dejavnosti ali podjetniški ravni lahko dogovori manjši obseg pravic oziroma manj ugodne pravice za delavca kot so določene v SKPg, razen v navedenih primerih v tretjem odstavku 7. člena ZDR, vendar le v razmerju glede na zakon.*

*142 Zakon o delovnih in socialnih sodiščih, Uradni list RS, št.2/2004 in 10/2004.*

Definicijo sistemizacije najdemo tudi v ZSPJS, ki med vsebine akta o sistemizaciji dodaja plačne razrede.

Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji<sup>143</sup> (v nadaljevanju KPND) v 21. členu določa, da se z aktom o sistemizaciji za posamezno delovno mesto ali področje dela določijo aktivnosti in posebni pogoji za sklenitev delovnega razmerja, če niso določeni s posebnimi predpisi.

Skladnost akta o sistemizaciji z zakonom oziroma kolektivno pogodbo se po sodni praksi presoja v kolektivnem delovnem sporu (VDSS Kpd 17/2004 z dne 27.11.2004. Sprememba akta o sistemizaciji lahko ima za delavca posledice odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga, nepravilnosti pri sprejemanju ali spreminjanju akta o sistemizaciji delavec ne more uspešno uveljaviti v individualnem delovnem sporu, zato je pravilno, da se njegova zakonitost presoja v kolektivnem delovnem sporu.

V zvezi s sistemizacijo delovnih mest pa je sodišče v individualnem delovnem sporu presodilo, da opustitev delodajalca, da pred sprejemom ne posreduje navedenega akta v mnenje sindikatu, takšna opustitev nima za posledico neveljavnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov (Sklep VDSS Pdp 413/04, z dne 8.7.2004).

V zvezi s kolektivnim dogovarjanjem, predvsem na zavodski ravni, pa se zastavlja še vprašanje, ali lahko računsko sodišče po Zakonu o računskem sodišču<sup>144</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1), opredeli nepravilno ali nesmotrno porabo javnih sredstev za stroške dela, ker zavodska kolektivna pogodba določa večji obseg pravic, kot je to potrebno po oblastnih predpisih.

Po ZRacS-1 je revidiranje pravilnosti poslovanja pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju (prva točka tretjega odstavka 20. člena ZRacS-1).

---

*143 Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 18/91, 34/93, 3/98, 40/99, 99/01, 69/02, 73/03.*

*144 Zakon o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 11/2001.*

V revizijah pravilnosti poslovanja revizorji preverjajo ali uporabnik javnih sredstev - revidiranec posluje v skladu z ustavo, mednarodnimi pogodbami, zakoni in drugimi predpisi. Njihovo preverjanje se nanaša tudi na kolektivne pogodbe in druge akte uporabnika proračuna, čeprav jih štejemo za avtonomne akte, vendar so obvezujoči za revidiranca oziroma podpisnika.

V primerih, ko revizorji ugotovijo, da revidiranec posluje v skladu s kolektivno pogodbo ne gre za nepravilno ravnanje, lahko pa potratno trošenje denarja za stroške dela revizorji označijo kot negospodarno, nevarčno, poslovanje, ker revidiranec ne upošteva obveznosti dobrega poslovanja. Kljub taki ugotovitvi pa računsko sodišče nima pristojnosti spreminjati kolektivne pogodbe, lahko pa v porevizijskem postopku zahteva od revidiranega uporabnika javnih sredstev, da pristopi k spremembi kolektivne pogodbe.<sup>145</sup>

Vsaka stranka kolektivne pogodbe lahko na način in po postopku predlaga spremembo ali dopolnitev kolektivne pogodbe v skladu z načinom in postopkom, ki ga določi v kolektivni pogodbo. Nova ali spremenjena kolektivna pogodba lahko določa tudi manj pravic delavcem od prejšnjih določb ali prejšnje kolektivne pogodbe, če se pogodbeni stranki tako dogovorita, pri čemer morata upoštevati zakonski minimum določanja pravic in pravila določena v kolektivnih pogodbah.

## 10.9 Druga vrsta plačil kot plačilo za delo javnim uslužbencem

ZDR določa plačilo za delo, ki zajema plačo, ki mora biti vedno izplačana v denarju in drugih vrst plačil<sup>146</sup>, ki se lahko dajejo zaposlenim tudi v nedenarni obliki, če je tako določeno s kolektivno pogodbo. Kaj so druge vrste plačil ZDR ne določa. Zakonodajalec je njihovo določitev prepustil kolektivnim pogodbam oziroma pogodbam o zaposlitvi. ZSPJS ureja le plače, drugih vrst plačil ne določa. Vprašanje, ki se pri tem zastavlja je, ali zaposleni v javnem sektorju lahko prejema druga plačila, (na primer plačila v naravi), ali se za ta del plačil za delo lahko uporabi ZDR. Glede na to, ker se ZDR za urejanje delovnih razmerij uporablja

---

*145 Kako daleč so dovoljena sodila računskega sodišča, da so določena izplačila plač in drugih prejemkov negospodarna, je vprašanje, ki ga ne obravnavam v tem prispevku.*

*146 Iz ZDR s komentarjem (Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, stran 518) preberemo, da med druge vrste plačil za delo sodijo različna plačila v naravi oziroma različne nedenarne oblike dajatev, kot so: stanovanje, uporaba avtomobila v osebne namene, drugo blago ali storitve oziroma bonitete, boni in podobno. Gre predvsem za plačila, ki so v praksi bolj poznana kot bonitete zaposlenim.*

subsidiarno, če s posebnim zakonom ni drugače določeno in ker ZJU ali drug zakon ne urejata drugih vrst plačil; ZSPJS pa ureja le plače, (ne pa tudi drugih vrst plačil), lahko sklenem, da določba prvega odstavka 126. člena ZDR, ki dovoljuje druge vrste plačil, če so tako določena s kolektivno pogodbo, velja za javne zavode. Pri tem pa je treba upoštevati tretji odstavek 16. člena ZJU, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Ker ZDR le določa pravico do druge vrste plačil ne opredeljuje pa jo ne po vrsti ali obsegu delodajalec ne sme v pogodbi o zaposlitvi z javnim uslužbencem dogovoriti druge vrste plačil, če te niso dogovorjene v navedenih aktih (zakonu, podzakonskem predpisu ali v kolektivni pogodbi). Javnim uslužbencem se torej lahko priznavajo druge vrste plačil<sup>147</sup> le, če so določena z zakonom ali podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo, ne sme pa jih predstojnik ali poslovodni organ (zastopnik) priznavati v pogodbi o zaposlitvi. Ker ZJU ne velja za direktorje, zanje tudi ne velja navedena omejitev.

Treba pa bi bilo definirati ali sodi druga vrsta plačil med plačila za delo (plača v širšem smislu) ali pa med druge prejemke. Gre za vprašanja, ki v veljavni zakonodaji niso jasno določena in jih bo treba razjasniti v prihodnje. Po mojem mnenju, če gre za plačilo za delo ali plačo v širšem smislu, bi se taka plačila morala priznavati v pokojninsko osnovo javnemu uslužbencu. Pri tem je opozoriti na določilo 42. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju<sup>148</sup>, ki določa, da se plačila v naravi priznavajo v pokojninsko osnovo, če so določena v pogodbi o zaposlitvi, vendar jih Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ne priznava, ker ne sodijo v plačo v ožjem smislu (v osnovno plačo, dodatke ali v del plače za delovno uspešnost).

Glede na navedeno bi bilo treba definirati kaj so javna sredstva. Predvsem pri javnih zavodih je pomemben odgovor na navedeno vprašanje, saj večina javnih zavodov ustvarja prihodke tudi iz tržne dejavnosti, s prodajo svojih storitev ali blaga na trgu. Ustavno sodišče,<sup>149</sup> je v presoji ali je računsko sodišče pristojno revidirati poslovanje javnih zavodov v celoti glede na prejšnji Zakon o računskem sodišču, zavzelo stališče, da se pristojnost nadzora računskega sodišča v skladu z ustavo razteza tudi na porabo tistih sredstev, ki jih javni zavod pridobi s prodajo blaga in storitev na trgu. nadalje je v svoji odločitvi ustavno sodišče navedlo, da ni razloga za dvom, da

---

*147 Več o odprtih vprašanjih določanja plačila v naravi in njegovega vštevanja v pokojninsko osnovo glej prispevek Eteka Korpič-Horvat Plačilo za delo, Pravna praksa šte.29/2004.*

*148 Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št.20/04 in 72/05.*

*149 Odločba ustavnega sodišča št. U-I-272/97 z dne 23. 11. 2000.*

so sredstva javnih financ v primeru javnih zavodov vsa sredstva, ki jih ti zavodi pridobivajo na katerega od načinov, uzakonjenih v prvem odstavku 48. člena ZZ, torej iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.

Odločba ustavnega sodišča je bila sprejeta 1997 leta, še pred sprejemom Zakona o javnih financah (v nadaljevanju - ZJF)<sup>150</sup>, ki je temeljni zakon za javno finančno poslovanje javnih zavodov. Po navedeni ustavni presoji pa so bili sprejeti tudi ZDR, ZJU in ZSPJS.

---

<sup>150</sup> Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02).





## JAVNI ZAVODI »DE LEGE FERENDA«<sup>151</sup>

### 11 IZHODIŠČA ZA REFORMO JAVNEGA SEKTORJA

Reformo javnega sektorja, ki mora predvsem odpreti pravno organizacijsko različnost pravnih oseb, ki izvajajo dejavnost javnih služb na področju javnega sektorja temeljimo na naslednjih izhodiščih:

-Srž reforme ni zmanjševanje obsega javnih služb niti privatizacija javnega sektorja, temveč boljša organizacija, preglednejše upravljanje in s tem večja učinkovitost javnega sektorja.

-Zasebna ponudba javnih služb je dopolnilo hrbtnici javne službe, ki jo predstavljajo sedanji javni zavodi, ne njena nadomestitev. Vključevanje zasebnih koncesionarjev v sistem javne službe je dobrodošlo povsod tam, kjer gre za komplementarne oz. dodatne dejavnosti, nadalje na območjih, ki so pomanjkljivo pokrita z javno mrežo ter na področjih, kjer je vzdrževanje javne mreže manj racionalna rešitev, kot podelitev koncesije, ob pogoju opravljanja javne službe z enakimi kakovostnimi standardi.

-Zavodom, ki svoje storitve, prodajajo na trgu (samostojni javni zavodi) je treba prenesti v last premoženje, ki je potrebno za opravljanje dejavnosti (ga v njih vložiti); s tem se na organe teh zavodov prenese tudi odgovornosti za gospodarjenje s premoženjem. To vključuje samostojno vodenje postopkov javnega naročanja in tudi siceršnjo odgovornost za vzdrževanje premoženja, investicije in razvoj.

Treba je izpeljati statusno (pravno organizacijsko) razmejitev med zavodi, ki prodajajo svoje storitve na konkurenčnem trgu in ni potreben neposreden državni nadzor in (samostojni javni zavodi) in zavodi, ki so neposredno financirani iz proračunov (državni zavodi).

To pomeni preoblikovanje sedanjih javnih zavodov, ki opravljajo t.i. za tržne javne službe in druge tržne dejavnosti in ni potreben neposreden državni nadzor v samostojne javne zavode. Preoblikovanje v samostojne javne zavode ne pomeni

---

<sup>151</sup> *De lege ferenda (lat) po prihodnji pravni ureditvi*

privatizacije, temveč le spremembo pravno organizacijske oblike, oz. spremembo načina izvajanja javnih služb.

-Zaposlene v samostojnih javnih zavodih, ki pridobivajo svoje prihodke s prodajo storitev na trgu in ni potreben neposreden državni nadzor, je treba izključiti iz sistema plač v javnem sektorju

-Korporacijsko upravljanje v samostojnih javnih zavodih, je treba urediti po načelih in na način kot je urejeno v gospodarskih družbah, to je z nadzornim svetom, ki opravlja izključno kadrovske in nadzorstvene funkcije (ne pa poslovodske) in direktorjem, ki ima vse poslovodske pristojnosti.

V samostojnih javnih zavodih naj se oblikuje nadzorni svet s tripartitno sestavo in tretjinskimi deleži ustanovitelja, zaposlenih in uporabnikov. Nadzorni svet ima kadrovske pristojnosti (imenovanje in odpoklic direktorja) in nadzorstvene pristojnosti (sprejemanje poročil, neposredni nadzor uvedba in izvajanje soglasja na odločitve direktorja, kot izključno nadzorstveno orodje, vendar pa nikakršnih poslovodskih pristojnosti. Direktor mora imeti vse poslovodske in strokovne pristojnosti (lahko imenuje strokovne svete).

### 11.1 Zakaj je treba sprejeti novo zakonodajo o javnih zavodih?

Že iz opisanih izhodišč za reformo javnega sektorja je mogoče razbrati v nadaljevanju pojasnjene in utemeljene razloge za izdajo novega zakona<sup>152</sup>, ki bi uredil pravni status javnega in tudi drugih vrst zavodov. Kljub več poizkusom, doslej ni uspelo dopolniti ali nadomestiti veljavni ZZ iz davnega leta 1991. Zato v nadaljevanju navajamo, kaj naj bi bilo, glede na dosedanje predloge in zamisli, urejeno v novem zakonu, ki bi urejal to področje.

Prvi razlog je ustvariti pravno podlago za novo statusno obliko javnega zavoda, ki je na voljo ustanoviteljem, ki se odločijo za statusno preoblikovanje zavodov, to so samostojni javni zavodi. Tako bi nekateri obstoječi javni zavodi, predvsem tisti, ki

---

<sup>152</sup> Doslej je bilo že več poizkusov za sprejetje novega zakona, ki bi urejal izvajanje dejavnosti javnih služb na podobnih izhodiščih; glejte npr.:

- Zakon o zavodih – redni postopek, EVA 2003-1711-0142, Obvestilo o uskladitvi gradiva številka 3, šifra: 13-01-016-91/2003, 12.07.2004

- Predlog zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena – prva obravnava - predlog za obravnavo (EVA 2010-3111-0020) – NOVO GRADIVO ŠT. 1, EVA 2010-3111-0020, z dne 7.4.2011, s podobnimi razlogi deli javne zavode na zavode z in na zavode brez omejene odgovornosti; zakon v DZ ni dobil podpore.

večino prihodkov ustvarjajo na trgu in tisti pri katerih neposredni državni oz. politični nadzor ni potreben, dobili primernejši pravni okvir za svoje delovanje.

Na podlagi izhodišč za reformo javnega sektorja bi zakon uvedel dve javni statusni obliki javnih zavodov, to je sedanji javni zavodi, ki bi se lahko preimenovali v državne zavode in samostojni javne zavodi. Državni zavodi postanejo tisti zavodi, ki so financirani iz proračunov. Statusno obliko samostojnih zavodov pa lahko pridobijo tisti javni zavodi, ki prodajajo svoje storitve na konkurenčnem trgu ali kjer neposredni državni nadzor ni nujen.

Državni zavod je tudi de lege ferenda temeljna oblika izvajanja javne službe na področju t.i. družbenih dejavnosti; samostojni javni zavod je sorodna vendar povsem nova statusna oblika.

Zakon bi torej vzpostavil pravno podlago za možnost preoblikovanja nekaterih sedanjih javnih zavodov, v samostojne javne zavode; predvsem tistih ki opravljajo t.i. za tržne javne službe. Preoblikovanje v samostojne zavode ne pomeni privatizacije, temveč le spremembo pravno organizacijske oblike, oz. spremembo načina izvajanja javnih služb.

Pač pa je povsem različno korporacijsko upravljanje obeh oblik zavodov. Poleg tega se zavodom, ki svoje storitve, prodajajo na trgu prenese v last premoženje, ki je potrebno za opravljanje dejavnosti (ga v njih vložiti); s tem se na organe teh zavodov prenese tudi odgovornosti za gospodarjenje s premoženjem.

Pomemben razlog za sprejem novega zakona je torej v oblikovanju samostojne javne statusne oblike, ki se ne prekriva s statusno obliko osebe zasebnega prava. V tem delu pomeni predlagani zakon enega temeljev institucionalne izgradnje javnega sektorja in je kot tak ena ključnih točk preoblikovanja javnega sektorja, katerega namen je dvig učinkovitosti in prilagajanje EU.

Poleg teh ključnih razlogov so v novem zakonu potrebne še številne druge izboljšave, ki jih ravno tako lahko štejemo med razloge za izdajo tega zakona. Te se nanašajo predvsem na bolj jasne opredelitve sestavin pravnega položaja zavodov in njihovih ustanoviteljev, na razmerja med javnimi zavodi in njihovi strankami, na načine komuniciranja med zavodi in njihovimi ustanovitelji, na povezovanje v skupnosti zavodov, na prostovoljno povezovanje v zbornico javnega sektorja, na nadzor nad delom javnih zavodov ter na načine prenehanja in preoblikovanja javnega zavoda in zasebnega zavoda.

Drugi razlog za novo zakonsko ureditev je premoženjsko preoblikovanje javnih zavodov in opredelitev premoženja samostojnih javnih zavodov. Sedanji koncept neposredne državne lastnine ob samostojni pravni osebnosti javnih zavodov ne omogoča učinkovitega decentraliziranega upravljanja s premoženjem. Prehod državne lastnine v last samostojnih javnih zavodov zasleduje ravno ta cilj, to je povečanje racionalnosti in učinkovitosti pri uporabi sredstev, potrebnih za izvajanje javne službe.

Pri prehodu tega premoženja ne gre za privatizacijo, saj premoženje zavoda ne postane privatna, temveč ostane javna lastnina, pri čemer je boljše opredeljena odgovornost za upravljanje s premoženjem. S tem se prenese poslovodna funkcija direktorja oziroma uprave samostojnega javnega zavoda tudi na področje investicij.

## **11.2 Cilji in namen nove zakonske ureditve zavodov**

Prav v tem, torej različnih statusnih oblikah javnih zavodov, to je tistih, ki so neposredno proračunsko financirani in ki ne izvajajo storitev, ki jih neposredno plačujejo uporabniki in drugih to je samostojnih javnih zavodov, to je tistih ki ustvarjajo prihodke s prodajo na trgu in pri katerih ni potreben neposredni državni nadzor, vidimo izhod iz sedanjega stanja.

Različnost statusnih oblik pomeni predvsem različno stopnjo odgovornosti za obveznosti ter samostojnosti (avtonomije) pri upravljanju in izvajanju ter razvoju dejavnosti in s tem takšen sistem korporacijskega upravljanja, ki ustanovitelju daje zgolj nadzorstvene ne pa poslovodskih pristojnosti (kakršne ima danes svet zavoda).

Različnost statusnih oblik pomeni tudi, prenos premoženja na samostojne javne zavode in s tem odgovornosti za njegovo upravljanje, investiranje in razvoj na z ustanovitelja na sam zavod.

V različni ureditvi korporacijskega upravljanja (corporate governance) zavoda, ki prodaja svoje storitve na trgu in pri katerih ni potreben neposredni državni nadzor in s tem drugačnem (zgolj nadzorstvenem) položaju ustanovitelja, ter v različnem premoženjskem položaju zavoda, ki je lastnik svojega premoženja za razliko od zavoda, ki zgolj upravlja premoženje ustanovitelja, tiči je temelj pravno statusnega razlikovanja sedanjih javnih zavodov na dve različni statusni obliki, in sicer na:

-državne zavode, ki ohranijo položaj ustanovitelja, podoben ali še močnejši od tistega, ki ga imajo v sedanjih javni zavodih in jih upravlja upravni svet in s strani ustanovitelja imenovani predstojnik, zaposleni v njih pa so javni uslužbenci, in na -samostojne javne zavode, ki so sicer v javni lasti, vendar pri upravljanju samostojnejši, z vsemi poslovodskimi pristojnostmi direktorja in z zgolj nadzorstveno vlogo ustanovitelja, ki jo izvaja preko nadzornega sveta; ta je tripartitno (po tretjino ustanovitelj, zaposleni in uporabniki) sestavljen in ima pristojnost imenovanja direktorja z vsemi pooblastili, tudi za gospodarjenje s premoženjem.

Zaposleni v takšnem samostojnem zavodu niso javni uslužbenci in se njihove plače ne ravna po zakonu o sistemu plač v javnem sektorju; kolikor opravljajo javno službo, je njen temelj koncesijsko razmerje.

V zakonu opredeljena dejavnost je lahko nepridobitna (šolstvo, zdravstvo, kultura, šport, znanost, socialno varstvo, varstvo otrok ipd.) in tržna, saj je tudi na področju teh dejavnosti možno in zaželeno ustvarjati dobiček.

Pri javni službi pa gre za to, da se opravlja ne z namenom pridobivanja dobička, temveč v javnem interesu v posebni statusnopравни obliki državnega ali samostojnega javnega zavoda.

Javna služba bi morala biti po opredelitvi novega zakona specifična dejavnost, ki se v okviru posebne javnopravne ureditve izvaja v javnem interesu na področjih vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja in drugih podobnih dejavnosti, in katere namen ni ustvarjanje dobička.

Specifična ureditev javne službe za posamezna področja je naloga področne zakonodaje, ki lahko za svoje potrebe posamezna vprašanja javnih zavodov na svojem področju rešuje tudi drugače. Glede tega vprašanja bi moral biti novi zakon povsem odprt in je v razmerju do že sprejetih področnih zakonov v položaju splošnega zakona, tako da ne posega v njihove posebne rešitve.

Nadaljnji cilj novega zakona bi moral biti utrditi zavod kot pravno osebo. Po sedanji ureditvi je zavod pravna oseba brez premoženja, kar je z vidika teorije pravnih oseb nesistemsko. V novem zakonu samostojni javni zavod pridobiva s subjektiviteto tudi premoženje, potrebno za izvajanje javne službe (ali za dejavnost zasebnega zavoda). Lastnina samostojnih javnih zavodov ustrezno rešuje to vprašanje in vrača normalna premoženjska razmerja na tem področju.

Na področju upravljanja zavodov bi moral biti cilj zakona izhajati iz sodobnih spoznanj korporativnega upravljanja (corporate governance); opredeliti bi bilo treba različno (povsem distinktivno) naloge nadzornega organa (za državne zavode: upravni svet, za samostojne zavode: nadzorni svet) in poslovnega organa (za državne zavode: predstojnik, za samostojne zavode: direktor oziroma uprava) ter njuno medsebojno razmerje. Poleg tega bi moral novi zakon jasneje opredeliti strokovni svet in posebej uporabniški svet.

Zakon bi moral kakovostneje urediti tudi odnose z uporabniki. Tako je treba uveljaviti moderno načelo odprtosti uprave na tem področju. Načelo odprtosti uprave je eno temeljnih načel evropske ureditve, ki ga ureja PDEU in ki močno vpliva na ureditve javne uprave v državah članicah.

Sedanji položaj javnih zavodov, ki ob proračunskem financiranju prodajajo svoje storitve še na trgu, postavlja druge ponudnike istih storitev v neenakopraven položaj pri nastopanju na trgu. Takšen položaj predstavlja kršitev ene temeljnih politik EU, to je varstva svobodne konkurence, ki vključuje tudi enakopravnost nastopanja na trgu, neposredno pa pomeni kršitev 86. in 87. člena Pogodbe o Evropski skupnosti (PES).

To tržno nepravilnost bi moral novi zakon odpraviti z ureditvijo t.i. dopolnilnih dejavnosti ter vzpostavitev metodologije za obračun vseh stroškov, ko se javna sredstva uporabljajo za izvajanje nejavno financiranih dejavnosti. Z zniževanjem javnega financiranja za del stroškov iz sredstev, pridobljenih na trgu, bi zakon moral urediti tržni položaj javnih zavodov na način, ki ne predstavlja več kršitev prava konkurence.

## **12 SKLEPNA RAZPRAVA**

Zakon naj različno uredi pravni status in upravljanje tistih javnih zavodov, ki prihodke ustvarjajo s prodajo storitev javne službe in drugih storitev na trgu in se ustanovijo, kot samostojni javni zavodi od tistih, ki so popolno proračunsko financirani in se ustanovijo kot javni zavodi.

Samostojni javni zavodi, ki bi se praviloma ustanovili izmed tistih sedaj javnih zavodov, ustvarjajo prihodke s prodajo na trgu in ni potreben neposreden državni nadzor, pa ne bi bili državni v smislu upravljanja in položaja zaposlenih. Slednji v

teh zavodih ne bi bili javni uslužbenci in se njihove plače ne bi urejale po zakonu o sistemu plač v javnem sektorju.

V nadaljevanju opisujemo statusne značilnosti javnih in samostojnih javnih zavodov

### Pravni status

Javni zavod je brez dvoma pravna oseba javnega prava in se njegov položaj in notranja ter zunanja pravna razmerja urejajo v pravnem režimu, ki velja za osebe javnega prava.

Samostojni javni zavod, v predlagani ureditvi je pravna oseba v javni lasti, z možnostjo delnega zasebnega soustanoviteljstva zaposlenih. Za pravne osebe v javni lasti, ki niso osebe javnega prava ne velja javnopravni režim, temveč pravila civilnega prava. Razmerja pri opravljanju javne službe se urejajo s koncesijskim pravnim aktom in koncesijsko pogodbo.

Državni zavod je pravna oseba v javni lasti, ki razmerja pri opravljanju javne službe ureja s pogodbo o izvajanju javne službe. Zaposleni v samostojnih javnih zavodih niso javni uslužbenci.

### Dejavnost

Dejavnost državnega zavoda je v predlagani ureditvi izključno dejavnost javne službe, ki je takšne narave, da se mora opravljati pod neposrednim državnim oz. političnim nadzorom in ki se tudi neposredno financira iz proračuna.

Na drugi strani je dejavnost samostojnega javnega zavoda dejavnosti javne službe, ki se kot storitev prodaja na trgu, izvaja pa se na podlagi pogodbe o izvajanju javne službe ter ob tem tudi druge (tržne) dejavnosti.

### Ustanoviteljstvo

Ustanovitelj državnih zavodov je v predlagani ureditvi 100 % država. Ustanovitelj je lahko tudi ali ena ali več lokalnih skupnosti; v tem primeru govorimo o občinskem zavodu.



Pri samostojnih javnih zavodih je ustanovitelj prav tako lahko država ali ena ali več lokalnih skupnosti; pomembna razlika pa je v tem, da je pri slednjih dopustno tudi soustanoviteljstvo zaposlenih ali drugih zasebnih oseb, vendar le v določenem delu in brez možnosti pridobitve večine glasovalnih pravic. Vendar soustanoviteljstvo zaposlenih ni pogoj za pravni status samostojnega javnega zavoda.

#### Nastanek

Državni zavodi po predlagani ureditvi nastanejo z javnopravnim ustanoviteljskim aktom države ali lokalne skupnosti.

Samostojni javni zavodi bodo nastali s formalnim pravno organizacijskim preoblikovanjem iz javnih zavodov po veljavni ureditvi, seveda ob soglasju ustanovitelja.

#### Pravna podlaga za izvajanje javne službe

Pravna podlaga za izvajanje javne službe je v primeru državnih (občinskih) zavodov je zakon oz. akt lokalne skupnosti ter seveda ustanoviteljski akt, ki je akt javnopravne narave.

Na drugi strani je pri samostojnih javnih zavodih pravna podlaga za urejanje razmerij pri izvajanju javne službe pogodba o izvajanju javne službe med državo (lokalno skupnostjo) in samostojnim javnim zavodom.

Čeprav zveni nekoliko presenetljivo, da pogodbo o izvajanju javne službe sklepa samostojni javni zavod, ki je v javni lasti s svojim ustanoviteljem, je vendarle samostojni zavod treba obravnavati kot pravno osebo, ki ne opravlja javne službe na temelju zakona in torej potrebuje za izvajanje javne službe javno pooblastilo v obliki pogodbe o izvajanju javne službe.

#### Premoženje

Državni (občinski) zavodi imajo premoženje ustanovitelja zgolj v upravljanju in vanje ni vloženo. To je enak položaj, kot ta, ki velja za sedanje javne zavode (z izjemo visokega šolstva).

Povsem drugačen bi moral biti položaj v samostojnih javnih zavodih po novem. Vanje bi ustanovitelji moral vložiti premoženje in ga ne zgolj prepustiti v upravljanje; pri samostojnih javnih zavodih je de lege ferenda torej premoženje v lasti samostojnega zavoda kot pravne osebe, ki je v javni lasti.

Seveda vložek ustanoviteljevega premoženja v pravno osebo, ki je v njegovi last, ne pomeni nikakršnega odtujevanja premoženja oz. nikakršne privatizacije. Gre zgolj za to, da prepustitev premoženja pravni osebi z ustanoviteljskim vložkom pomeni da se na njene organe prenese tudi odgovornost za gospodarjenje s tem premoženjem in za naložbe vanj, kar je ena od temeljnih poslovnih funkcij, brez katere pravna oseba, ki je udeleženec na trgu ne more uspešno poslovati.

### Upravljanje

Državni (občinski) zavod bi lahko upravljal predstojnik in upravni svet javnega zavoda, po načelih, ki veljajo za vodenje državnih organov.

V samostojnih javnih zavodih se po predlagani ureditvi oblikuje nadzorni svet s tripartitno sestavo in tretjinskimi deleži ustanovitelja, zaposlenih in uporabnikov. Nadzorni svet ima kadrovsko in nadzorstveno pristojnost, vendar pa nikakršnih poslovodskih pristojnosti. Te uresničuje brez omejitev direktor z vsemi poslovodskimi in strokovnimi pooblastili. Imenovanje strokovnih ali uporabniških svetov je obvezno.

### Financiranje

Državni (občinski) zavodi se financirajo neposredno iz proračuna države ali lokalne skupnosti, saj glede na naravo njihove dejavnosti, ne prodajajo storitev na trgu.

Na drugi strani se samostojni javni zavodi financirajo pretežno s prodajo storitev javnih služb in drugih storitev na trgu. Sem seveda štejemo tudi plačila za zdravstvene storitve, ki jih zdravstveni zavodi zaračunavajo zavodu za zdravstveno zavarovanje in drugim zavarovalnicam.

Delno se tudi javni za državni (občinski) zavodi lahko financirajo s pridobljenimi subvencijami iz proračuna (na podlagi javnega razpisa).

## Pravo zavodov

Za opravljanje javne službe mora samostojni javni zavod skleniti s pristojnim državnim organom ali organom lokalne skupnosti koncesijsko pogodbo v skladu z zakonom Samostojni javni zavod si torej zagotavlja sredstva za izvajanje javne službe v skladu s pogodbo ki so sklene z javnim ustanoviteljem (nekakšno koncesijsko pogodbo).

Ustanovitveni akt določa obveznost samostojnega javnega zavoda, da v skladu s pogodbo izvaja javno službo v dejavnostih, ki jih določa akt o ustanovitvi.

### Položaj zaposlenih

Zaposleni v državnih zavodih so seveda javni uslužbenci; za njih velja ZJU in ZSPJS. Niso pa javni uslužbenci zaposleni v samostojnih javni zavodih; za njih velja ZDR in ne velja ZSPJS.

Preglednica razlik in sorodnosti med državnimi (občinskimi) in javnimi zavodi

	DRŽAVNI (OBČINSKI) ZAVOD	SAMOSTOJNI JAVNI ZAVODI
pravni status	Pravna oseba javnega prava	Pravna oseba v javni lasti
dejavnost	Dejavnosti javne službe	-dejavnosti javne službe -druge (tržne) dejavnosti
ustanoviteljstvo	100 % država ali ena ali več lokalnih skupnosti	-država ali ena ali več lokalnih skupnosti -dopustno soustanoviteljstvo drugih, npr. zaposlenih
nastanek	Z javnopravnim ustanoviteljskim aktom države ali lokalne skupnosti	S preoblikovanjem iz današnjega javnega zavoda ob soglasju ustanovitelja
pravna podlaga za izvajanje javne službe	Zakon oz. akt lokalne skupnosti	pogodba o izvajanju javne službe
premoženje	V lasti ustanovitelja	V lasti samostojnega javnega zavoda kot pravne osebe
upravljanje	Predstojnik in upravni	Nadzorni svet s tripartitno

Pravo zavodov

	svet s predstavniki ustanovitelja	sestavo ter kadrovsko in nadzorstveno pristojnostjo in direktor z vsemi poslovodskimi pooblastili z obveznim imenovanjem strokovnega ali uporabniškega sveta
financiranje	Neposredno iz proračuna države ali lokalne skupnosti	-pretežno s prodajo storitev javnih služb in drugih storitev na trgu -delno s pridobljenimi subvencijami iz proračuna (na podlagi javnega razpisa)
položaj zaposlenih	Javni uslužbenci; velja ZJU in ZSPJS	Niso javni uslužbenci; velja ZDR, ne velja ZSPJS

Različen položaj ustanovitelja

Ustanovitelj državnega(občinskega) zavoda, ki ni samostojni javni zavod, bi moral imeti več pristojnosti, kar zadeva neposrednega upravljanja v javnem zavodu; npr. naslednje ustanoviteljske pravice:

- sprejme ustanoviteljski akt ter statut javnega zavoda ter njune spremembe in dopolnitve,
- sprejema dolgoročno strategijo razvoja javnega zavoda in ukrepe za njeno uresničevanje
- sprejema program dela, finančni načrt in letno poročilo, na predlog predstojnika, ob soglasju upravnega sveta,
- imenuje in odpokliče člane upravnega sveta
- imenuje in odpokliče predstojnika javnega zavoda, razen, če ni z zakonom določeno, da daje na imenovanje mnenje ali soglasje

Ustanovitelj samostojnega javnega zavoda ima manj neposrednega vpliva na upravljanje; večja je samostojnost organov SJZ, zato je zagotovljen nadzor SJZ; ima naslednje ustanoviteljske pravice:

- sprejme ustanoviteljski akt in statut
- imenuje in razrešuje svoj del članov nadzornega organa samostojnega javnega zavoda,

-sprejema letno poročilo samostojnega javnega zavoda, na predlog poslovnega organa in ob soglasju nadzornega organa,

#### Premoženje zavoda

Ustanovitelj z ustanovitvenim aktom ali z aktom o preoblikovanju v samostojni javni zavod, vloži premoženje, ki ga samostojni javni zavod potrebuje za izvajanje javne službe, razen premoženja, za katerega zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja.

Ustanovitelj na samostojni javni zavod prenese, vanj vloži premoženje zavoda, potrebno za izvajanje javne službe javnega zavoda oziroma za opravljanje dejavnosti. Premoženje predstavljajo nepremičnine, premičnine in finančna sredstva, ki preidejo v last zavoda.

Samostojni javni zavod mora pridobiti pisno soglasje ustanovitelja za prodajo, zastavo, menjavo in drugo razpolaganje s prenesenim nepremičnim premoženjem. Za oddajo navedenega premoženja v najem ni potrebno soglasje ustanovitelja.

Ustanovitelj ne odgovarja za obveznosti samostojnega javnega zavoda, razen če ni v ustanovitvenem aktu drugače določeno.

Zavod se vpiše v sodni register in z vpisom postane pravna oseba. Enako tudi z izbrisom iz registra preneha obstajati kot pravna oseba. S tem se pravno sistemsko ureja zavode kot druge pravne osebe. Razrešuje pa se tudi nekatera praktična vprašanja dosedanje ureditve.

V sodni register se vpiše državni (občinski) zavod, samostojni javni zavod, zasebni zavod in skupnost zavodov samostojnega javnega zavoda vsebuje poimenovanje samostojni javni zavod.

#### Firma, dejavnost

Firma samostojnega javnega zavoda vsebuje poimenovanje samostojni javni zavod. V poglavju o dejavnosti državnega (občinskega) zavoda najprej opredeljuje njegovo temeljno dejavnost, ki je zagotavljanje blaga in storitev javne službe. Javno službo določa zakon ali predpis lokalne skupnosti. Programe in storitve javne službe izvajajo, samostojni javni in zasebni zavodi ali druge osebe na podlagi koncesije.

Tudi državni (občinski) zavod v omejenem obsegu prodaja svoje storitve in blago tudi na trgu, pri čemer to ne sme iti na račun temeljne dejavnosti. To je t.i. dopolnilna dejavnost. Obseg dopolnilne dejavnosti se določi z letnim načrtom dela. Koneksnost te dejavnosti je nujna. Zavod jo lahko praviloma izvaja kot presežno dejavnost javne službe. Vsekakor pa zavod ne sme opravljati čiste tržne dejavnosti, ki ni povezana z javno službo ali t.i. družbeno dejavnostjo, kot svojo glavno dejavnost.

Dejavnost državnega (občinskega) zavoda je pretežno dejavnost javne službe, ki se neposredno financira iz proračuna in je takšne narave, da se mora opravljati pod neposrednim državnim ali občinskim nadzorom.

Dejavnost samostojnega javnega zavoda je pretežno dejavnosti javne službe, ki se financira s prodajo storitev na trgu ter druge (tržne) dejavnosti, ki niso javna služba oz. je ni treba opravljati pod neposrednim državnim nadzorom

Upravljanje državnih in samostojnih javnih zavodov

Ureditev upravljanja se močno razlikuje glede na to ali gre za državni (občinski) zavod ali za javni samostojni javni zavod; različen je namreč položaj ustanovitelja.

Organi državnega (občinskega) zavoda

Državni (občinski) zavod ima naslednje obvezne organe:

-upravni organ, to je upravni svet zavoda, ki izvaja voljo ustanovitelja, izvršuje nadzor, opravlja strokovne naloge in v sodelovanju s predstojnikom vodi posle zavoda,

-poslovodni (predstojnik ali drugače poimenovan) organ državnega (občinskega) a zavoda, ki zastopa in vodi posle javnega zavoda

Z ustanovitvenim aktom ali z zakonom se lahko določi, da ima državni (občinski) tudi enega od naslednjih organov:

- strokovni (ali drugače poimenovani) svet zavoda, če strokovne pristojnosti ne opravlja upravni svet zavoda,

-uporabniški (ali drugače poimenovani) svet zavoda, če predstavniki uporabnikov niso zastopani v upravnem odboru javnega zavoda,

Organi samostojnega javnega zavoda

Samostojni javni zavod ima naslednje obvezne organe:

- nadzorni organ, to je nadzorni svet, ki opravlja nadzorstvene in kadrovske pristojnosti, ne pa poslovodskih pristojnosti
- poslovodni organ, to je direktor, ki vodi posle in zastopa zavod samostojno in na lastno odgovornost ter v dobro zavoda in v interesu javne službe
- strokovni (ali drugače poimenovani) svet zavoda, ali uporabniški (ali drugače poimenovani) svet zavoda.

#### Upravni svet

Upravni svet državnega (občinskega) a zavoda lahko zahteva informacije glede kateregakoli vprašanja ali zadeve, ki se nanaša na poslovanje zavoda. Upravni svet državnega (občinskega) a zavoda lahko pregleduje poslovne knjige in poslovno dokumentacijo zavoda. Predstojnik oz. poslovodni organ mora upravnemu svetu in nadzornemu svetu državnega (občinskega) a zavoda na njegovo zahtevo predložiti poročilo o opravljanju nalog v zvezi z zadevami iz njegove pristojnosti.

Upravni svet državnega (občinskega) a zavoda sestavljajo najmanj trije člani. Število članov upravnega sveta zavoda in njegovo sestavo določa ustanovitveni akt javnega zavoda, ali s sklepom ustanovitelj. Upravni svet državnega (občinskega) a zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja izmed strokovnjakov s področja ekonomije in prava, financ, računovodstva in revizije ter iz vrst strokovnjakov s področja javne službe, ki jih imenuje ustanovitelj. Zaposleni izvolijo svojega predstavnika v upravni svet.

Upravni svet državnega (občinskega) a zavoda ima naslednje pristojnosti:

- oblikuje predlog ustanovitelju za imenovanje in odpoklic predstojnika, razen če ga po zakonu imenuje in odpokliče
- daje soglasje na program dela, finančni načrt in letno poročilo, na predlog predstojnika,
- sprejema statut državnega (občinskega) a zavoda in splošne akte o organizaciji in finančnih razmerjih zavoda in izvajanju dejavnosti ter njihove spremembe in dopolnitve, na predlog predstojnika
- daje predstojniku soglasje na predlog dolgoročne strategije razvoja državnega (občinskega) a zavoda, ki jo sprejme ustanovitelj
- pripravlja poročila in predloge ukrepov v zvezi z izpolnjevanjem ciljev in obveznosti, določenih v letnem načrtu dela in finančnem načrtu državnega (občinskega) a zavoda,

- nadzira vodenje poslov ter finančno in premoženjsko stanje državnega (občinskega) a zavoda ter izvajanje javne službe,
- nadzira predstojnika glede gospodarnosti opravljanja dejavnosti državnega (občinskega) a zavoda
- nadzira predstojnika glede gospodarnosti dela s sredstvi državnega (občinskega) a zavoda,
- nadzira predstojnika glede spoštovanja zakonitosti in aktov državnega (občinskega) a zavoda,
- nadzira izvajanje strokovnih standardov in splošnih pogojev poslovanja državnega (občinskega) a zavoda,
- odloča o pritožbah zoper posamične akte drugih organov državnega (občinskega) a zavoda,

Upravni svet državnega (občinskega) a zavoda, ki ni samostojni zavod lahko da predstojniku navodila in usmeritve za njegovo delo Če predstojnik ni pripravljen upoštevati navodil in usmeritev upravnega sveta zavoda, obvesti o tem ustanovitelja, da o tem odloči.

Upravni svet državnega (občinskega) a zavoda, ki ne oblikuje strokovnega sveta, poleg teh dolžnosti, opravlja še naloge, ki sodijo v pristojnosti strokovnega sveta. Upravni svet državnega (občinskega) a zavoda, ki ne oblikuje uporabniškega sveta, poleg teh dolžnosti, opravlja še naloge, ki sodijo v pristojnosti uporabniškega sveta.

#### Nadzorni svet

Nadzorni svet samostojnega javnega zavoda sestavljajo:

- eno tretjino predstavnikov, ki jih imenuje ustanovitelj, izmed strokovnjakov s področja ekonomije, prava, financ, računovodstva in revizije,
- eno tretjino predstavnikov zaposlenih v javnem zavodu, ki jih imenuje svet delavcev iz vrst strokovnjakov na področju javne službe in strokovnjakov s področja ekonomije, prava, financ, računovodstva in revizije
- eno tretjino predstavnikov uporabnikov oz. strokovne javnosti iz vrst strokovnjakov s področja javne službe, ki jo opravlja zavod, ki jih imenuje ustanovitelj

#### Alternativa:

- eno tretjino predstavnikov uporabnikov oz. strokovne javnosti iz vrst strokovnjakov s področja javne službe, ki jo opravlja zavod, ki jih imenujejo skupaj predstavniki ustanovitelja in predstavniki zaposlenih



Nadzorni svet samostojnega javnega zavoda ima naslednje pristojnosti:

- imenuje in odpokliče poslovodni organ zavoda ter mu določa prejemke in dovoli opravljanje konkurenčne dejavnosti, če za imenovanje in odpoklic ni odgovoren ustanovitelj,
- nadzira vodenje poslov ter finančno in premoženjsko stanje zavoda ter izvajanje javne službe,
- nadzira poslovodni organ glede gospodarnosti opravljanja dejavnosti zavoda
- nadzira poslovodni organ glede gospodarnosti dela s sredstvi zavoda,
- nadzira poslovodni organ glede spoštovanja zakonitosti in aktov zavoda,
- nadzira izvajanje letnega programa dela in finančnega načrta ter sprejema letno poročilo,
- nadzira izvajanje strokovnih standardov in splošnih pogojev poslovanja zavoda,
- odloča o pritožbah zoper posamične akte drugih organov zavoda,
- opravlja druge naloge, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi.

Na nadzorni svet samostojnega javnega zavoda, se ne sme prenašati odločitev o vodenju poslov. Nadzorni svet samostojnega javnega zavoda, poleg navedenih dolžnosti za ustanovitelja pripravlja četrletna in letna poročila in predloge ukrepov v zvezi z:

- izpolnjevanjem ciljev in obveznosti, določenih v letnem načrtu dela in finančnem načrtu zavoda in
- izvrševanjem pogodbe o izvajanju javne službe

Nadzorni svet samostojnega javnega zavoda lahko uvede svoje predhodno soglasje na posle poslovodnega organa iz nadzorstvenih razlogov, in sicer:

- na letni delovni načrt, letni finančni načrt in pogodbo o izvajanju javne službe
- k splošnim aktom zavoda s področja finančnega poslovanja in upravljanja ter k statutu zavoda,
- na vse posle, katerih vrednost presega odstotek od finančnega načrta, določen z letnim načrtom,
- na druge posle, ki se določijo v letnem načrtu, kot posli, za katere je potrebno soglasje nadzornega organa,
- k ustanovitvi pravnih oseb, katerih ustanovitelj je zavod.

Brez soglasja nadzornega organa akt uprave nima veljave. Kršitev soglasja je razlog za odpoklic poslovodnega organa

## Poslovodni organ

Določbe o poslovodnem organu samostojnega javnega zavoda se uporabljajo za:

- predstojnika javnega zavoda
  - direktorja samostojnega javnega zavoda
  - direktorja zasebnega zavoda,
- (kolikor ni z zakonom drugače določeno)

Predstojnika državnega (občinskega) a zavoda in direktorja zasebnega zavoda imenuje in odpokliče ustanovitelj, če ni z zakonom drugače določeno, na podlagi javnega natečaja Direktorja samostojnega javnega zavoda imenuje in odpokliče nadzorni organ zavoda,.

Poslovodni organ državnega (občinskega) a zavoda se imenuje na podlagi javnega natečaja pod pogoji in po postopku, določenim z zakonom in ustanovitvenim aktom. Poslovodni organ državnega (občinskega) a zavoda je imenovan za mandatno dobo petih let. Po preteku mandatne dobe je lahko ista oseba znova imenovana.

Poslovodni organ je odgovoren (odgovarja zavodu za škodo, če ni ravnal s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika) za:

- finančno in premoženjsko stanje zavoda,
- zakonitost in strokovnost izvajanja dejavnosti zavoda
- za izvrševanje obveznosti, določene s predpisi ter splošnimi akti in pogodbo o izvajanju javne službe
- skladnost dejavnosti javne službe, ki jo izvaja javni zavod s standardi in drugimi pravili,
- razvoj stroke in znanstveno-raziskovalne dejavnost na zavodu ter za
- učinkovito in racionalno organizacijo in izvajanje dejavnosti

Direktorjeve dolžnosti v samostojnem javnem zavodu so, da:

- sprejme letni delovni načrt in letni finančni načrt in koncesijsko pogodbo in jih predloži v soglasje nadzornemu organu
- pripravi četrtrletno in letno poročilo o uresničevanju letnega delovnega načrta in finančnega načrta ter pogodbo o izvajanju javne službe in ga predloži nadzornemu organu,
- sprejema splošne akte o organizaciji in finančnih razmerjih zavoda in izvajanju dejavnosti javne službe ter njihove spremembe in dopolnitve,
- sprejema splošne akte s področja izvajanja dejavnosti

- izdaja splošne akte, če z zakonom ali splošnim aktom zavoda ni drugače določeno.
- opravlja naloge določene s koncesijsko pogodbo.

#### Strokovni in uporabniški svet

Strokovni svet je strokovni organ državnega (občinskega) a zavoda, vendar samo fakultativno, saj ni primeren za vse vrste zavodov. Za samostojni javni zavod bi bilo prav, da je strokovni svet obvezen, razen, če ne imenuje uporabniškega sveta. Njegove naloge so usmerjene predvsem v oblikovanje strokovnih podlag za strateške in razvojne programe javnega zavoda. Strokovni svet poleg strokovnjakov, zaposlenih v javnem zavodu sestavljajo še drugi strokovnjaki, ki niso zaposleni v javnem zavodu. Glede na različnost dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, je treba podrobnejšo opredelitev nalog strokovnega sveta prepustiti ustanovitvenemu aktu in statutu javnega zavoda.

Za državni (občinski) zavod je uporabniški svet fakultativni organ. Uporabniški svet sestavljajo uporabniki dejavnosti državnega (občinskega) zavoda.

Za samostojni javni zavod bi moral biti uporabniški svet obvezen, razen, če ne imenuje strokovnega sveta. Način njihove izbire in imenovanja se določi z ustanovitvenim aktom ali z zakonom. Uporabniški svet obravnava vprašanja izvajanja javne službe javnega zavoda, pomembna za uporabnike, predlaga izboljšave za delo javnega zavoda, daje nadzornemu svetu in direktorju mnenja in predloge glede organizacije dela in možnosti za razvoj dejavnosti javne službe ter opravlja druge z zakonom, ustanovitvenim aktom, statutom ali drugimi splošnimi akti javnega zavoda določene naloge. Uporabniški svet konec poslovnega leta sprejme svoje mnenje. Posreduje ga direktorju in nadzornemu svetu. Direktor in nadzorni svet morata mnenje uporabniškega sveta obravnavati v roku enega meseca in nanj pisno odgovoriti. S tem je zagotovljena javnost v zavodih, kjer je to pomembno.

## LITERATURA, VIRI

- BADURA, P. idr. (1992). Allgemeines Verwaltungsrecht, Erichen Martens, Walter dr Gruyter, Berlin
- BARKER, E. (1966). The Development of Public Services in Western Europe 1660–1930. Hamden, Archon Books, Connecticut
- BLANKE, H. J. (2008). Government und Governance im 21. Jahrhundert. Politische und rechtliche Aspekte neuer Steuerungsmodelle. V: MAGIERA, S., SOMMERMANN, K. P., ZILLER, J. (ur.): Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive: Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag. Duncker & Humblot, Berlin
- BOGDANY, A. von (2000). Gubernative Rechtsetzung. Mohr Siebeck, Tübingen
- BOHINC R., TIČAR B. (2006). Upravno pravo – splošni del, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana
- BORKOVIĆ, I. (1997). Upravno pravo. Informator, Zagreb
- BREZNIK, J., KERŠEVAN, E. (red.) (2008). Zakon o upravnem sporu s komentarjem. GV Založba, Ljubljana
- Brill's New Pauly (2008). CARNICK H., in SCHNEIDER ur., H., Brill.
- BUČAR, F. (1969). Uvod v javno upravo. Založba Uradni list, Ljubljana
- BUGARIČ, B. (2003). Odprta javna uprava. Cerar, M. (ur.): Zbornik znanstvenih razprav. Pravna fakulteta, let. 63, Ljubljana
- BUGARIČ, B. (2003). Pravica do dostopa do informacij javnega značaja in transparentnost dela javne uprave. Javna uprava. Let. 39, št. 2, Ljubljana
- BUGARIČ, B. (2004). Openness and transparency in public administration: challenges for public law. Wisconsin International Law Journal. Let. 22, št. 3, Ljubljana
- CERAR, M. (2000). (I)racionalnost modernega prava. Bonex založba, Ljubljana Cic. Verr., 57.
- ČEBULJ, J., STRMECKI, M. (2005). Upravno pravo. Fakulteta za upravo, Ljubljana
- ČEBULJ, J., ŽUREJ, J. (2005). Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja. Nebra, Ljubljana
- DEGUIT, L. (1923). Traite de Droit Constitutionnel. Editions Dalloz, Pariz
- DEGUIT, L. (1998). Preobražaji javnog prava. Savremena administracija, Beograd
- Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev

- Ekonomski vidiki javnega sektorja. FERFILA, B. ur. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- ERICHSEN, H.-U., EHLERS, R. (ur). (2006). Allgemeines Verwaltungsrecht (13. Auflage). De Gruyter Recht
- GODEC, R (1978). O problemih uprave. Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana, Grad in Pogorelec, 2003
- GRAD, F., KAUČIČ, I. (2008). Ustavna ureditev Slovenije. GV Založba, Ljubljana
- GRAFENAUER, B., BREZNIK, J. (2009). Upravno pravo. GV Založba, Ljubljana
- GRAFENAUER, B., BREZOVNIK, B., (2006). Javna uprava. Pravna fakulteta, Maribor
- GRAFENAUER, B., CIJAN, R. (2005). Gradivo za pripravo na strokovni izpit iz upravnega postopka. Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor
- GROSS, T. (2006). Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit. V: Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Assmann, E., Vosskuhle, A., (ur.): Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band I). Verlag C.H. Beck, München
- HOFFMANN-RIEM, W. (2005). Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch: Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen. Archiv des Öffentlichen Rechts. Let. 130
- HORVAT, M. (1994). Primarno varstvo pravic posameznikov. Javna uprava. Let. 30, št. 2, Ljubljana
- <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/zivljenjskeSituacije.euprava> (23.11.2010).
- [http://www.coe.int/t/Congress/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp) (29. 11. 2010).
- <http://www.dz-rs.si/typo3conf/ext/acts/pi1/acts/getfile.php?cat=rt&id=62553139> (11. 1. 2011)
- <http://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/test-interesa-javnosti/kaj-je-javni-interes/> (11.12.2010)
- [http://www.kpk-rs.si/index.php?id=36&no\\_cache=1](http://www.kpk-rs.si/index.php?id=36&no_cache=1) (14.1. 2011)
- <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=88> (13. 1. 2011)
- <http://www.lex-localis.info/Default.aspx?Pub=KPSO> , (12.12.2010)
- <http://www.lex-localis.info/Default.aspx?Pub=KPSO> , (12.12.2010)
- [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/prenehanje\\_mandata.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/prenehanje_mandata.pdf) (21. 1. 2011).
- [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ZIN\\_VRS\\_7.11.2006.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ZIN_VRS_7.11.2006.pdf) (15. 11. 2010)
- [http://www.mju.gov.si/si/inspekcijski\\_svet/](http://www.mju.gov.si/si/inspekcijski_svet/) (15. 11. 2010)
- <http://www.oxfordreference.com.nukweb.nuk.unilj.si/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t86.e83>, (12.12.2010)
- <http://www.policija.si/index.php/policijske-uprave> (23.11.2010).
- <http://www.stat.si/obcineVStevilkah/> (11.12.2010)

- [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/LOKALNA\\_SAMOUPRAVA/POKRAJINE/Delovni\\_osnutek\\_ZPok.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/LOKALNA_SAMOUPRAVA/POKRAJINE/Delovni_osnutek_ZPok.pdf) (9. 12. 2010)
- <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/obcine/sou/sou-04-2010.zip> (12. 11. 2010)
- [http://www.ti.gov.si/fileadmin/ti.gov.si/pageuploads/nevarni\\_proizvodi/index.html](http://www.ti.gov.si/fileadmin/ti.gov.si/pageuploads/nevarni_proizvodi/index.html) (15.11.2010)
- <http://www.upravneenote.gov.si/> (19. 11. 2010)
- [http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/doc/Organigram\\_UE\\_Ljutomer.doc](http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/doc/Organigram_UE_Ljutomer.doc) (20.11.2010)
- <http://www.uradni-list.si/1/content?id=98223&part=&highlight=navodilo>, 12.11.2010
- <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200951&stevilka=2497>, (11.11.2010)
- [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti\\_do\\_2009/predlog\\_usta\\_va-spremembe.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti_do_2009/predlog_usta_va-spremembe.pdf) (16. 11. 2010)
- [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje\\_vlade/77\\_seja/77sv12.doc](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/77_seja/77sv12.doc) (1.12.2010)
- [http://www.vlada.si/si/o\\_vladi/organiziranost\\_in\\_pristojnosti/organizacija\\_dela\\_vlade/#c1116](http://www.vlada.si/si/o_vladi/organiziranost_in_pristojnosti/organizacija_dela_vlade/#c1116) (2. 11. 2010)
- <http://www.zdruzenjeobcin.si/>, (17. 12. 2010)
- <http://www.zdruzenjeobcin.si/>, (17. 12. 2010)
- IGLIČAR, A. (2000). Pravo in družba. Cankarjeva založba, Ljubljana
- IGLIČAR, A. (2001). Kaj urejajo občinski predpisi in kako jih sprejemamo. V: VLAJ, S. (ur.). Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana
- IVANKO, Š. (2005). Temelji organizacije. Fakulteta za upravo, Ljubljana
- JEZE, G. (1926). Le fonctionnement des services publics. Pariz
- JHERING, R. (1968). Geist des Römischen Rechts III., 9. izd., Aalen
- KAMUŠIČ, M. (1994). Lokalne skupnosti in lokalne javne službe med državo in civilno družbo. Javna uprava, let. 30, št. 1, Ljubljana
- KELSEN, H. (1945). General Theory of Law and State. Cambridge, Massachusetts
- KERŠEVAN, E. (2006). Uprava in sodni nadzor. Pravna fakulteta, Ljubljana
- KLUTH, W. (1997). Funktionale Selbstverwaltung. Mohr Siebeck, Tübingen
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur. l. RS, št. 8/01)
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Ur. l. RS, št. 8/2001
- Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS), Ur. l. RS, št. 57/2008, 86/2008, 3/2009, 16/2009, 23/2009, 33/2009, 48/2009, 91/2009, 8/2010, Odl. US: U-I-244/08-14, 31/2010, 83/2010, 89/2010, 89/2010.
- Komentar Ustave Republike Slovenije (2002), ŠTURM, L. ur., Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Brdo pri Kranju

- Komentar zakonov s področja uprave. (2004). PIRNAT, R. ur. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana
- KRBEK, I. (1932). Organizacija javne uprave. Tisak i naklada jugoslovenske štampe, Zagreb
- LANG, J (1989). Verantwortung der Rechts-wissenschaft für das Steuerrecht, StuW
- LANGE, H. (1997). Römisches Recht im Mittelalter. Beck, München
- MARKL, A. (1927). Allgemeines Verwaltungsrecht. Berlin
- MAURER, H. (2004). Allgemeines Verwaltungsrecht (15. Auflage). Verlag C.H. Beck, München
- NOVAK, M. (2006): Javni uslužbenec in funkcionar. Pravna praksa. Let. 25, št. 19/20, Ljubljana
- Obligacijski zakonik (OZ), Ur.l. RS, št. 83/200, 32/2004, 28/2006 Odl.US: U-I-300/04-25, 29/2007 Odl.US: U-I-267/06-4, 40/2007, 97/2007-UPB
- Odl. ECJ: c-204/99 Henning Vedfeld (2001) ECR I-3569, ki se nanaša na proizvodnjo zdravil v okviru bolnišnice, in sodbo C -475/99 Ambulanz Gloeckner
- Odl. ECJ; C-180/184/98, Pavel Pavlov in dugi proti Stichftung Pensionenfonds Medische Spezialisten, združena primera (2000) ECR – I – 6451.
- Odl. I Up 69/2008, VS 1009859
- Odl. I Up 733/2007, VS 1009429
- Odl. IP RS št. 020-44/2004/3
- Odl. U 929/2007
- Odl. U-I-10/99-15
- Odl. US U-I-141/01
- Odl. US U-I-186/00-21
- Odl. US RS št. U-I-113/98
- Odl. US RS št. U-I-285/94
- Odl. US RS U-I-144/94-18
- Odl. US RS U-I-159/01,
- Odl. US RS U-I-384/98
- Odl. US U-I-137/01
- Odl. US Up-257/03-9
- Odl. US Up-730/08-13, U-I-54/08-8
- Odl. US, 78/08
- Odl. VS RS RU 40082
- Odl. VS RS RU 55/96-7
- Odl. VS RS RU 63/96
- Odl. VS RS RU VS 40110
- Odl. VS RS, št. I Up 1477/2005, VS17890
- Odl.US U-I-176/94

- Odlok o ustanovitvi, območju in sedežu policijskih uprav v Republiki Sloveniji, Ur. l. RS, št. 12/1999.
- Oxford Classical Dictionary (2003). Oxford University Press, New York
- PAVČNIK, M. (2001). Teorija prava: prispevek k razumevanju prava (2., pregledana in dopolnjena izd.). Cankarjeva založba, Ljubljana
- PERENIČ, A. (2005). Uvod v razumevanje države in prava, Fakulteta za policijsko-varnostne vede, Univerza v Mariboru, Ljubljana
- PHILLIPS, C. F. (1992). The Regulation of Public Utilities; Theory and Practice. Public Utilities Report, Arlington Virginia
- PIRNAT, R. (1988): Upravni aspekti javnega pooblastila: doktorska disertacija. Pravna fakulteta, Ljubljana.
- PIRNAT, R. (1999). Pravne osebe javnega prava – sistem ali kaos. Podjetje in delo, št. 6–7, Ljubljana
- PIRNAT, R. (1999). Pravne osebe javnega prava, sistem ali kaos. V: Podjetje in delo, Gospodarski vestnik, št. 6/7, Ljubljana
- PIRNAT, R. (1999). Pravne osebe javnega prava: sistem ali kaos? Podjetje in delo. Št. 6/7, Ljubljana
- PIRNAT, R. (2004). Javne službe v Pravu ES. Nebra, Šola evropskega prava, Ljubljana
- PITSCHAS, R. (2008). Maßstäbe des Verwaltungshandelns. V: HOFFMANN-RIEM, W., SCHMIDT-ASSMANN, E., VOSSKUHLE, A. (ur.): Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II). Verlag C. H. Beck, München
- Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, Temeljni akti Evropskih skupnosti, Uradni list Evropske unije (UL), št. C 321E
- POGORELEC, J. (2006). Politična odgovornost. Založba Uradni list RS, Ljubljana
- POLIDANO, C. (1999). The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and The Derek Lewis Affair in Britain. Governance. Let. 12.
- POPOVIĆ, S., MLADINOVIĆ, S. (1985). Upravno pravo – opšti deo. Savremena administracija, Beograd
- Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ-1-UPB1), Ur. l. RS, št. 92/2007
- Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Ur. l. RS, št. 46/03
- Pravilnik o območjih in sedežih policijskih postaj, Ur. l. RS, št. 83/2008.
- Pravni viri:
- Pravo, Leksikon Cankarjeve Založbe (2003), LC.Z., PAVČNIK, M. ur., Cankarjeva založba, Ljubljana
- Predlog Zakona o javnih skladih, EVA 2006-1611-0031 z dne 6.3.2008, Poročevalec DZ



- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R), prva obravnava, EVA 2010-1536-0002, Poročevalec DZ
- Presoja učinkov regulacije v Sloveniji. (2009). Fakulteta za upravo, KOVAČ, P. ur. Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana
- PUSIĆ, E. (1999). Država i državna uprava. Pravni fakultet, Zagreb
- PUSIĆ, E. (2002). Nauka o upravi (12. izdaja). Školska knjiga, Zagreb
- RAKAR, I. (2002). Pravno varstvo lokalne samouprave. V: VODOVNIK, Z. (ur.). Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana
- RAKAR, I. (2006). Prenos upravnih nalog na pravne subjekte zasebnega prava v nemški pravni teoriji, zakonodaji in sodni praksi. Javna uprava. Let. 42, št. 1, Ljubljana
- REEVE, A. (2003): "Autonomy". The Concise Oxford Dictionary of Politics. Ur. Iain McLean in Alistair McMillan. Oxford University Press, 2003. Oxford
- Resolucija o normativni dejavnosti, Ur. l. RS, št. 95/2009
- RIBARIČ, M. (1999). Odgovornost predsednika republike. Javna uprava. Let. 35, št. 4, Ljubljana
- RIVERO, J. (1971). Droit Administratif (5. izd.), Pariz
- ROBERTS, N. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. The American Review of Public Administration. Let. 34
- Skl. US, 122/07
- Skl. US, 65/08 odl. US.
- Skl. VS RS II Ips 161/2002
- Sklep o subjektih, za katere velja zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Ur. l. RS, št. 115/02
- Slovar slovenskega knjižnega jezika -SSKJ. (2002), ZRC SAZU, Ljubljana
- STEIN, P. (1999). Roman Law in European History. Cambridge University Press, Cambridge
- STEIN, P.,(2005)..Roman law in European history. Cambridge University Press, Cambridge
- STOJČEVIĆ, D., ROMAC, A. (1984). Dicta et regule iuris. Savremena Administracija, Beograd
- ŠMIDOVNIK, J. (1995). Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana
- ŠMIDOVNIK, J. (1995). Prenos nalog iz pristojnosti dosedanjih občin na državo: nejasnosti ob razmejitvi. Pravna praksa. Let. 14, št. 4, Ljubljana
- ŠMIDOVNIK, J. (2002). Pokrajina kot "dvoživka". Pravna praksa. Let. 21, št. 4, str. 4–5
- TIČAR, B., RAKAR, I (2011), Pravo javnega sektorja, ILSJN; Maribor
- TRPIN, G. (1989). Smeri razvoja modernih upravnih sistemov. Vestnik Inštituta za javno upravo. Št. 1–2, Ljubljana

- TRPIN, G. (1994). Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Javna uprava. Let. 30, Ljubljana
- TRPIN, G. (1998). Pokrajine in upravna teritorializacija. Javna uprava. Let. 34, št. 2, Ljubljana
- TRPIN, G. (2005). Pravni položaj premoženja javnih zavodov. Javna uprava. Let. 41, št. 3/4, Ljubljana
- TRSTENJAK, V. (2003). Pravne osebe. Gospodarski vestnik. Ljubljana
- TRUTE, H.H. (2006). Die demokratische Legitimation der Verwaltung. V: Ulp. – D. 1,1,10
- Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, Ur. l. RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 22/04, 43/04, (58/04 - popr.), 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/20, 82/10
- Uredba Vlade RS o poslovanju z dokumentarnim gradivom, Ur. l. RS, št. 91/01
- Ustava Republike Slovenije, Ur.l. RS, št. 33/99, 42/997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
- Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije Ur. l. RS ...
- Verwaltungslexikon (3. Auflage). EICHHORN, P., FRIEDRICH, P., JANN, W., OESCHLER, W. A., PÜTTNER, G., REINERMANN, H. (ur.) (2003). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- VLAJ, S. (2004). Lokalna samouprava: teorija in praksa (sprem. in dop. izd.). Fakulteta za upravo, Ljubljana
- VLAJ, S. (2006). Lokalna samouprava: teorija in praksa (3., sprem. in dop. izd.). Fakulteta za upravo, Ljubljana
- VLAJ, S. (2006): Etično upravljanje občin: z modelom kodeksa. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana
- VLAJ, S. (ur.) (2001). Uvod v javno upravo. Visoka upravna šola, Ljubljana
- WALINE, M. (1996). La notion du travail public. Reveue de droit public et de la science politique. Št. 5, Pariz
- WALKER, D. (1980). The Oxford Companion to Law, Oxford University Press, Oxford
- WARD, A., HEICHELHEIM, F., YEO, C. (2003). A History of the Roman People. Prentice Hall, New Jersey
- WEISEL, K. (2003). Das Verhältnis von Privatisierung und Beleihung. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- www.mop.gov.si (19. 11. 2010)
- [www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-končna\\_DECEMBER2006.doc](http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-končna_DECEMBER2006.doc) (12.12.2010)

- Zakon o azilu – Zazil, Ur.l. RS, št. 61/1999 66/2000 Odl.US: Up-78/00, 113/2000 Odl.US: U-I-221/00-6, 124/2000, 67/2001, 98/2003, 134/2003-UPB1, 56/2005 Odl.US: Up-338/05-11, U-I-176/05, 85/2005 Odl.US: U-I-176/05-6, 17/2006, 37/2006 Skl.US: U-I-59/06-11, 51/2006-UPB2, 134/2006 Odl.US: U-I-238/06-19, 111/2007-ZMZ, 30/2008 Skl.US: U-I-59/06-31, 111/2008 Odl.US: U-I-95/08-14, Up-1462/06-39
- Zakon o Banki Slovenije (ZBS-1), Ur. l. RS, št. 58/2002 in novele
- Zakon o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevozi (ZDCOPMD), Ur. l. RS, št. 76/2005 in novele
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), Ur.l. RS, št. 42/2002 in novele
- Zakon o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (ZDOIONUS), Ur. l. RS, št. 25/2008
- Zakon o državnem pravobranilstvu (ZDPra), Ur. l. RS, št. 20/97 in novele
- Zakon o državni upravi (ZDU-1), Ur. l. RS, št. 113/05 –UPB4, 126/07 –ZUP-E
- Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO), Ur. l. RS, št. 30/1990, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ.
- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1), Ur.l. RS, št. 42/2006, 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009 Odl.US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-UPB3, 83/2009 Odl.US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8
- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Ur.l. RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru – ZIN-UPB1, Ur. l. RS, št. 43/2007
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), Ur. l. RS, št. 45/2010.
- Zakon o javnem skladu Republike Slovenije za kulturne dejavnosti (ZJSKD), Ur. l. RS, št. 29/2010
- Zakon o javnih agencijah (ZJA), Ur. l. RS, št. 52/2002, 51/2004-EZ-A.
- Zakon o javnih skladih (ZJS-1), Ur. l. RS, št. 77/2008 in novele.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Ur. l. RS, št. 56/2002 in novele
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Ur.l. RS, št. 56/2002, 0/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS- (0/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB, 62/2005 Odl.US: U-I-294/04-5, 3/2005, 2/2006 Odl.US: U-I-343/04, 23/2006 Skl.US: U-I-34/05-0, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-7, 3/2006 Odl.US: U-I-227/06-27, /2007 Skl.US: U-I-24/05-4, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US: U-I-36/07-3
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Ur.l. RS, št. 127/2006
- Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja (ZORSSZNM), Ur. l. RS, št. 43/2006
- Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN), Ur. l. RS, št. 75/2003 in novele

- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM), Ur. l. RS, št. 71/1994
- Zakon o pečatih državnih organov v Republiki Sloveniji – ZPDO, Ur. l. RS, št. 14/90.
- Zakon o poslancih (ZPos), Ur. l. RS, št. 48/92 in novele
- Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO), Ur. l. RS, št. 44/1996 in novele.
- Zakon o poštnih storitvah – (ZPSto-1) , Ur.l. RS, št. 42/2002, 37/2004, 102/2004-UPB1, 51/2009-ZPSto-2
- Zakon o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva – ZPNNVSM, Ur.l. RS, št. 2/2004
- Zakon o proizvodnji in prometu s prepovedanimi drogami (ZPPPD), Ur. l. RS, št. 108/1999 in novele
- Zakon o prometnem davku – ZPD (Ur.l. RS, št. 4/1992, 5/1992, 14/1992, 12/1993 Odl.US: U-I-92/92-13, 13/1993, 71/1993, 35/1994 Odl.US: U-I-154/93-8, 16/1996, 18/1996-ZDavP, 18/1996, 75/1996 Odl.US: U-I-183/93-15, 57/1997, 3/1998, 24/1998 Odl.US: U-I-314/94, 35/1998, 56/1998 Odl.US: U-I-183/96, 1/1999-ZNIDC)
- Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1), Ur. l. RS, št. 11/2001 in 20/2006 (ZNOJF-1)
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. l. RS–MP, št. 15/1996
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS – Ur. l. RS, št. 108/09-UPB13, 107/09-odl. US, 13/10, 59/10, 85/10, plačna lestvica107/10
- Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji – ZSOVA-UPB2, Ur. l. RS, št. 81/2006
- Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU), Ur. l. RS, št. 34/2004 in 43/2010
- Zakon o sodiščih (ZS-UPB3), Ur. l. RS, št. 27/07
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M), Ur. l. RS, št. 72/2005.
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS), Ur. l. RS, št. 86/2010
- Zakon o tržni inšpekciji – ZTI, Ur. l. RS, št. 20/1997.
- Zakon o upravi (ZUpr), Ur. l. RS, št. 67/1994 in novele
- Zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (ZUKN), Ur. l. RS, št. 38/2010
- Zakon o urejanju trga dela (ZUTD), Ur. l. RS, št. 80/2010
- Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO-UPB1), Ur. l. RS, št. 93/2007

- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO), Ur. l. RS, št. 60/1994 in novele
- Zakon o varnosti cestnega prometa (ZVCP-), Ur.l. RS, št. 83/2004, 35/2005, 5/2005-UPB, 67/2005 Odl.US: U-I-32/05-3, 69/2005, 76/2005-ZDCOPMD, 97/2005-UPB2, 08/2005, 25/2006-UPB3, 70/2006-ZIKS-B, 05/2006, 23/2006 Odl.US: P-72/05-7, U-I-327/05, 33/2006-UPB4, 39/2006-ZORed, 37/2008, 56/2008-UPB5, 57/2008-ZLDUVCP, 73/2008 Odl.US: U-I-295/05-38, 58/2009, 36/2000
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Ur. l. RS, št. 41/2004 in novele
- Zakon o varstvu potrošnikov – ZVPot-UPB2, Ur. l. RS, št. 98/2004.
- Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS), Ur. l. RS, št. 24/05 – UPB1, 109/08
- Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (ZVPEP), Ur. l. RS, št. 96/2002 in novele.
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB), Ur. l. RS, št. 5/1991 in novele
- Zakon o zavarovanju za primer brezposelnosti – ZZZBP, Ur.l. RS, št.: 5/1991, 12/1992, 12/1993-ZUPDN93, 71/1993, 38/1994, 80/1997 Odl.US: U-I-343/94, 69/1998, 97/2001-ZSDP, 67/2002, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 63/2004-ZZRZI, 79/2006, 107/2006-UPB1, 114/2006-ZUTPG, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 51/2010 Odl.US: U-I-159/07-22, 80/2010-ZUTD
- Zakon o zavodih (ZZ), Ur.l. RS, št. 12/1991, 45I/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP
- Zakon uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK), Ur. l. RS, št. 96/2002 in novele.
- Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ), Ur. l. RS, št. 10/93 in novele
- Zakonu o javnem naročanju (ZJN-2), Ur. l. RS, št. 128/2006 in novele
- Zakonu o splošnem upravnem postopku – ZUP-UPB2 ,Ur. l. RS, št. 24/2006-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08



an



ISBN 978-961-266-132-8  
Univerza na Primorskem  
Fakulteta za management Koper  
[www.fm-kp.si](http://www.fm-kp.si)

