

.....  
Statutarna ureditev javnega zavoda

Avtor:  
dr. Boštjan Brezovnik

**LEX**  
**LOCALIS**



© **Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor**

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

**Avtorji:** izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik

**Recenzenta:** prof. dr. Gorazd Trpin, prof. dr. Bojan Škof

CIP - Kataložni zapis o publikaciji Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana
347.195(0.034.2) 347.191(0.034.2)
BREZOVNIK, Boštjan Statutarna ureditev javnega zavoda [Elektronski vir] / avtor Boštjan Brezovnik. - El. knjiga. - Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2016. - (Lex localis)
Način dostopa (URL): <a href="http://www.lex-localis.info/ebook/2016/statutarnaureditevjavnegazavoda">http://www.lex-localis.info/ebook/2016/statutarnaureditevjavnegazavoda</a>
ISBN 978-961-6842-65-5 (pdf)
284641280

**Založnik:**

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor  
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija  
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59  
e-mail: [info@lex-localis.info](mailto:info@lex-localis.info), <http://www.lex-localis.info>

**Cena:** brezplačen izvod

**Odgovorna oseba založnika:**

izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik, direktor

**Uredništvo:**

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Marko Kambič (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Franc Grad (Univerza v Ljubljani), prof. dr. Borce Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Makedonija), prof. dr. Vesna Kranjc (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Nemčija), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Avstrija), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Hrvaška), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italija)





## **Statutarna ureditev javnega zavoda**

**dr. Boštjan Brezovnik**

**Maj 2016**



## Kazalo

Uvod .....	1
Javni zavod.....	5
Statusnopravna ureditev javnega zavoda .....	9
Premoženje javnega zavoda .....	11
Upravljanje javnega zavoda .....	15
Financiranje javnega zavoda .....	17
Protislovja v zasnovi javnega zavoda.....	21
Akt o ustanovitvi javnega zavoda .....	23
Statut javnega zavoda.....	39
Literatura .....	51





## Uvod

V Sloveniji smo po letu 1991 izvedli prvo reformo javnih služb, ko je s prehodom na novi ustavni in politični sistem prišlo do ukinitve sistema svobodne menjave dela na področju tedanjih dejavnosti posebnega družbenega pomena, s tem pa tudi do ukinitve institucije samoupravnih interesnih skupnosti ter organizacij združenega dela, ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena kot oblike izvajanja javnih služb na teh področjih. Pristojnosti prvih so prešle na tedanje izvršilne organe republiške skupščine in občinskih skupščin, medtem ko je na področju izvajanja javnih služb zazevala velika statusna praznina, saj so imele vse organizacije na tem področju svoj temelj v Zakonu o združenem delu /ZZD/ iz leta 1976. To praznino je za tisti čas v letu 1991 ustrezno zapolnil Zakon o zavodih /ZZ/, ki je tedanje organizacije združenega dela, ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju družbenih dejavnosti, preoblikoval v prvo statusno obliko oseb javnega prava v novi ureditvi, tj. v javni zavod (Trpin, 2003: 62-63). Kljub pozitivnim učinkom, ki jih je v tistem času imel Zakon o zavodih /ZZ/, pa je imel tudi precej pomanjkljivosti in nejasnosti, kar je razumljivo glede na čas nastanka in glede na takojšnjo potrebo po ureditvi področja negospodarskih javnih služb.

Prvo vprašanje, ki ga tako Zakon o zavodih /ZZ/ ni mogel povsem zadovoljivo rešiti, je vprašanje premoženja javnih zavodov. Z ukinitvijo družbene lastnine je bilo namreč tudi na tem področju treba poiskati ustreznega lastnika, ki ga je zakonodajalec našel v državi oziroma samoupravni lokalni skupnosti. Dotedanje premoženje teh organizacij, ki je bilo kot družbena lastnina v upravljanju njihovih delavcev, je tako postalo lastnina države oziroma samoupravnih lokalnih skupnosti. Zakon o zavodih /ZZ/ 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 pravno naravo njihovega dela. S tem je nacionaliziral premoženje številnih organizacij, ki so kljub svojemu statusu pridobivale ves dohodek ali večino dohodka na trgu. Tako so bili delavci v teh organizacijah postavljeni v depriviligiran 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 premoženja javnih zavodov na državo oziroma samoupravne lokalne skupnosti je povzročil velike težave tudi pri njihovem upravljanju. Centralno upravljanje premoženja javnih zavodov je na eni strani demotiviralo slednje za gospodarno ravnanje s sredstvi za svoje delo, na drugi strani pa sprožilo nerealne apetite po investicijah v družbeno infrastrukturo, ki niso izražale realnih potreb. Posledica tega so bili dragi projekti, ki glede na centralno odločanje o investicijah niso upoštevali realne distribucije

potreb po družbeni infrastrukturi. Sam proces tekočega upravljanja premoženja pa je ostal tog in birokratski, saj so procesi odločanja bistveno predolgi in preveč odmaknjeni od okolja, kjer potrebe po tem odločanju nastajajo (Trpin, 2003: 63-64).

Zanimiva je ugotovitev, da še danes večina teh organizacij, ki so izpolnjevale in še izpolnjujejo pogoje za preoblikovanje v gospodarsko družbo ali zasebni zavod, nadaljuje svoje delo kot javni zavod. S tem nastaja nenormalen položaj, saj se v statusni obliki zavoda izvajajo praktično vse dejavnosti, od gospodarskih do dejavnosti upravljanja državnih nepremičnin, ki bi se morala odvijati v statusni obliki javnih skladov. Sklenemo lahko, da je javni zavod ena najbolj neustrezno uporabljenih statusnih oblik.

Posebej pomanjkljive so tudi določbe Zakona o zavodih /ZZZ/, ki urejajo financiranje javnih zavodov. Javni zavodi se sicer lahko financirajo iz javnih in zasebnih sredstev. Financiranja javnih zavodov ne določa Zakon o zavodih /ZZZ/, pač praviloma zakoni oziroma odloki povzemajo določila, ki veljajo za financiranje zavodov po Zakonu o zavodih /ZZZ/. V skladu z določilom 48. člena veljavnega Zakona o zavodih /ZZZ/ pridobiva zavod 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. Vprašanje financiranja ni zgolj vprašanje stroškov virov financiranja in s tem izvajanja posamezne javne službe, ampak je predvsem vprašanje mehanizmov učinkovitosti izvajanja dejavnosti javnih služb. Ugotovimo lahko, da sedanji sistem financiranja javnih zavodov ne spodbuja učinkovitega in racionalnega izvajanja dejavnosti javnih služb, kar pa skupaj s centralizacijo odločanja o vseh pomembnejših vprašanjih, ki se tičejo javnih zavodov, ovira večji napredek na tem področju. Financiranje javnih zavodov je zato drugo ključno vprašanje, ki bi ga bilo treba, po mnenju mnogih, urediti na povsem drugačnih temeljih (Trpin, 2003: 64).

V tej zvezi je zanimivo tudi vprašanje razpolaganja s presežkom v javnih zavodih. Javni zavod lahko v skladu z določili veljavnega Zakona o računovodstvu /ZR/ in 48. člena Zakona o zavodih /ZZZ/ razporedi presežek prihodkov nad odhodki le v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja ter ga uporabi le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Javni zavod je tako ne glede na vir pridobivanja prihodkov omejen pri porabi presežka, ker ga mora uporabiti za opravljanje in razvoj dejavnosti, vendar pa ni prepovedano, da se presežek ne bi uporabljal tudi za druge namene, če ustanovitelj to seveda dovoli z aktom o ustanovitvi. Presežki bi se morali porabljati za razvoj dejavnosti, razširitev dejavnosti, izboljšanje kakovosti storitev ali pa bi se morala zmanjšati poraba javnih sredstev za uresničevanje programa javnega zavoda. V danem primeru gre za pomanjkljivo zakonsko opredelitev in s tem nedoslednost zakonodajalca, saj bi slednji lahko odločil, da se sredstva vrnejo v proračun in bi se s tem zmanjšalo proračunsko financiranje. Ob tem ostaja odprta tudi vrsta drugih vprašanj, kot je npr. ločitev sredstev pridobljenih na trgu od proračunskih sredstev, kar bi vplivalo na prostost razpolaganja s temi sredstvi ter z morebitnim delom presežka, ki je ustvarjen z dejavnostjo na trgu, nadalje vprašanje investicij, ki se financirajo iz presežkov, čeprav te niso namenjene izvajanju javnih služb, so pa v praksi pogoste itn.

Celoten sistem financiranja je tako privedel do tega, da so se številni javni zavodi pričeli ukvarjati s tržnimi, včasih pa celo z gospodarskimi dejavnostmi kljub temu da javni zavod lahko opravlja gospodarsko dejavnost le, če je ta namenjena dejavnosti, za katero je ustanovljen (18. člen ZZ). Zakon o zavodih /ZZ/ ne določa, kdaj je dejavnost namenjena osnovni, temeljni dejavnosti, zato je to treba presojati v vsakem primeru posebej glede na zakone in akte o ustanovitvi, ki določajo dejavnost javne službe. Navedeno določilo 18. člena Zakona o zavodih /ZZ/ pa praviloma povzemajo zakoni in odloki o ustanovitvi javnih zavodov (Korpič-Horvat, 2003: 24-25).

S tem je na trgu nastala nenormalna situacija, saj javni zavodi pri izvajanju gospodarskih dejavnosti pomenijo nelojalno konkurenco na trgu v razmerju do zasebnega sektorja, ki mu zlahka konkurirajo, saj imajo večino svojih stroškov že pokritih iz državnega oziroma občinskih proračunov. To vprašanje se je ob vstopu v EU še zaostriilo, saj takšno stanje pomeni kršitev ene temeljnih evropskih politik, t.j. varstva svobode konkurence.

Pomanjkljivost sedanje ureditve sta tudi skupno urejanje zasebnih in javnih zavodov v Zakonu o zavodih /ZZ/. 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 sploh svoj smisel in ali jih ne bi bilo treba ukiniti, saj danes velika večina zasebnih zavodov opravlja dejavnosti, ki bi jih lahko opravljali v obliki gospodarske družbe. Te dejavnosti bi lahko opravljali celo v obliki morebitne 'neprofitne' gospodarske družbe. V vsakem primeru pa bo treba ob uveljavitvi nove zakonodaje sprejeti tudi nekatere spremembe Zakona o zavodih /ZZ/, ki se bodo nanašale na položaj zasebnih zavodov. To velja predvsem za način njihovega upravljanja v primeru večjega števila ustanoviteljev, pri čemer bo treba urediti njihova medsebojna razmerja (Trpin, 2003: 64).

V praksi se pri izvajanju dejavnosti javnih služb na lokalni ravni vse bolj izpostavlja tudi vprašanje ustvarjanja monopolnega položaja subjektov,<sup>1</sup> ki opravljajo dejavnosti javne službe na podlagi koncesijskega razmerja, ki ga ustvari samoupravna lokalna skupnost s podelitvijo koncesije oziroma s sklenitvijo koncesijske pogodbe. Problematika omenjenega vprašanja se pojavlja zlasti na tistih področjih, kjer so samoupravne lokalne skupnosti ustanovile nekatere gospodarske subjekte ali pa zaradi določenih političnih in drugih interesov favorizirajo določene skupine ali kategorije gospodarstvenikov. Zavedati se moramo, da naše gospodarstvo temelji na svobodnem tržišču in da je zaradi pretekle prakse veliko gospodarskih področij, ki so zaradi tradicije ostale v domeni javnih služb, čeprav ne gre za javne službe oziroma bi bilo mogoče nekatere dejavnosti, opravljati izven kategorije javnih služb. S podelitvijo koncesije določenemu gospodarskemu subjektu za opravljanje nekaterih dejavnosti se v osnovi ustvarja monopolni položaj, ki pa ima vse značilnosti prepovedanega monopolnega položaja na podlagi sporazumevanja. Zaradi sporov in dilem, ki se pojavljajo v javnosti

---

<sup>1</sup> Teorija opredeljuje monopol kot tržno strukturo, v kateri producent kot edini ponudnik obvladuje trg. Čeprav pogosto govorimo o monopolu, je v praksi izredno težko najti primer pravega monopola, ki predpostavlja: • da kot ponudnik nastopa eno samo podjetje; • da za monopolizirani proizvod ni nadomestka (vsaj ne učinkovitega) in • da na strani povpraševanja nastopa veliko kupcev, ki med seboj tekmujejo za proizvod (Žnidaršič-Kranjc, 1995: 409-410).

zaradi velike moči vlade in organov samoupravnih lokalnih skupnosti, se vse pogosteje zastavlja vprašanje, ali ne bi bilo nujno potrebno celotnemu sistemu organiziranja izvajanja dejavnosti javnih služb, ki so na trgu, pristopiti bistveno drugače in opustiti koncesioniranje takšnih dejavnosti (Ivanjko, 2003: 9-10).

V zadnjih letih smo priča reformi državne uprave in tudi širše javne uprave oziroma celotnega javnega sektorja. Eden temeljnih ciljev te reforme je vsekakor povečanje učinkovitosti upravnih sistemov. Ta cilj se skuša doseči v vseh treh njenih temeljnih delih, in sicer v normativnem, institucionalno-organizacijskem in informacijskem delu. Vsi trije deli so medsebojno povezani in odvisni, kar je treba pri proučevanju tega področja posebej upoštevati. Pri tem pa je treba poudariti, da je normativni okvir temelj celotne organizacije in delovanja upravnih sistemov, zato se tudi vsakršne spremembe na tem področju začnejo s spremembami njihove normativne podlage. V Sloveniji se je reforma javne uprave pričela najprej na normativnem področju, pri čemer je zajela tudi statusna in organizacijska razmerja organizacij javne uprave. Ob državni upravi in lokalni samoupravi so podani normativni okviri tudi za organizacijo drugega dela uprave, ki zajema njeno pospeševalno in servisno funkcijo. Tako imamo sicer sedaj organizacijsko urejene vse tri temeljne funkcije uprave, in sicer regulativno, ki jo pretežno izvaja državna uprava in lokalna samouprava, pospeševalno, ki jo pretežno izvajajo paradržavne organizacije, kot so javne agencije in javni skladi, ter servisno funkcijo oziroma javne službe, ki jih izvajajo javni zavodi ter druge izvajalske oblike javnih služb (Trpin, 2003: 55-65). Vendar pa je, kot izhaja iz gornjih navedb, izvajanje javnih služb še precej neurejeno in bi bilo potrebno, predvsem področje normativne ureditve javnih služb, ustrezno novelirati, modernizirati ter liberalizirati, kar je predpogoj za reorganizacijo tega dela javne uprave. Seveda pa ta reorganizacija ni samo normativna, ampak mora biti tudi dejanska, kar pa zahteva resen analitičen pristop pri njeni izvedbi. To pomeni, da bi morali med reformo funkcionalno analizirati celoten sistem javnih služb, nakar bi jih lahko začeli razporejati po različnih, morebiti novih institucionalno-organizacijskih oblikah v skladu z naravo dejavnosti javnih služb. Temeljno vodilo te reorganizacije pa bi morala biti večja odprtost izvajalcev javnih služb in še posebej večja učinkovitost izvajanja njihovih dejavnosti. Seveda je pomembno pri reformi upoštevati vrsto pravil EU, ki posegajo na izvajanje dejavnosti javnih služb. V pravu EU trenutno še ni predpisa, ki bi na splošno določal obveznosti izvajalcev javnih služb, tako lahko države članice EU svobodno določajo obveznosti javnih služb, oblike njihovega izvajanja in načinu financiranja. Seveda pa so ob tem omejene s pravom EU, ki ureja področje notranjega trga ter konkurenco.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Več o tem Green paper on services of general interest. Brussels: Commission of the European Communities, 2003, <http://www.europa.eu.int>.

## Javni zavod

V zgodovini se zavodi prvič pojavijo v avstrijski in nemški pravni literaturi v 18. stoletju z nedorečenim statusno-pravnim pomenom<sup>3</sup>, ki pa tudi v 19. stoletju še ni dokončno oblikovan, saj se ob opredelitvi javnega zavoda (nem. Öffentlichen Anstalt) istoznačno uporablja pojem javno podjetje (nem. Öffentlichen Unternehmung). Šele koncem 19. stoletja je nemški teoretik 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 pa mu ga je uspelo s to definicijo 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 in vendar vseskozi dopuščalo tudi obliko zavoda zasebnega prava.<sup>4</sup> Tako danes velja, da je zasebni zavod v pravnih redih dopusten, tudi če ni zakonsko posebej urejen (Tičar, 2005: 520).

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

Zavodom primerljiva statusno-pravna oblika se v Evropi pojavlja tako v javni kot zasebni institucionalni organiziranosti. V primerjalnih ureditvah je zavod praviloma statusno-pravna oblika, s katero predvsem lokalne skupnosti zagotavljajo izvajanje dejavnosti negospodarskih javnih služb. Primerjalno so zavodi lahko subjekti z lastno pravno subjektiviteto, lahko pa tudi ne.

---

<sup>3</sup> V knjigi o avstrijskem Splošnem pravu iz leta 1794 se za subjekte posebnega javnega interesa prvič uporabi pojem 'zavod', kot cit.: '... nujni zavodi za vzdrževanje javnega miru, varnosti in reda ...'.

<sup>4</sup> Kot primer pravne ureditve zasebnih zavodov lahko v Evropi navedemo npr. Lichtenstein. Slednji ima zavode posebej urejene v civilnem zakoniku. Zavod se obravnava kot zasebna pravna podjetniška oblika z lastno pravno sposobnostjo. Zavod je pravno osamosvojeno in organizirano, trajnim gospodarskim ali drugim namenom naklonjeno podjetje, ki obstaja v stvarnih, lahko tudi personalnih elementov in nima javnopravnega značaja ali oblike druge pravne osebe (Trstenjak, 1995: 190).

Danes se torej v kontinentalni Evropi pod vplivom germanskega pravnega sistema, v pretežni meri negospodarske (družbene) dejavnosti javnih služb izvajajo v obliki javnih zavodov (nem. *Öffentlichen-rechtliche Anstalten*). Teorija jih opredeljuje kot pravne osebe, ki jih tvorijo osebe (zaposleni) in stvari oziroma, ki vsebujejo stvarni in personalni substrat in so namenjene trajnemu uresničevanju upravnih nalog (Trstenjak, 2003: 118).

Zavodi se lahko ustanovijo kot samostojni ali nesamostojni zavodi (nem. *Unselbstaendige Anstalten*), 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 teoretična izhodišča ne Nemčija in ne Avstrija področja javnih zavodov nista uredili s sistemskim zakonom. Namesto v enotnem zakonu so statusna vprašanja javnih zavodih v navedenih državah urejena spodročnimi zakoni, ki urejajo posamezno področje (npr. šolstvo), oziroma so določeni javni zavodi ustanovljeni na podlagi posebnega zakona, kadar javni interes narekuje posebno ureditev. Glede na odsotnost enotne sistemske ureditve je mogoče ugotoviti, da je vlogo sistemskega zakona prevzela pravna teorija, ki navedene ureditve ohranja v enotnih okvirih.<sup>5</sup>

V anglosaksonskem delu Evrope izvajajo negospodarske (družbene) dejavnosti javnih služb javne institucije (angl. *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/ali lokalne skupnosti. Enotnega krovnega zakona, ki bi jih urejal, ni. Na zasebnem področju je opravljanje negospodarskih dejavnosti urejeno funkcionalno s 'Charity Act' iz leta 1992. Na podlagi tega predpisa posebna komisija presoja, ali je neka dejavnost dobrodelna (angl. *charity*) ali ne (Tičar, 2005).

V pravnih ureditvah, ki so veljale na območju Slovenije imajo javni zavodi, kot statusna oblika izvajanja javnih služb pestro zgodovino. V začetku so se najbolj razširili v petdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so se na številnih področjih izvajanja dejavnosti javnih služb ustanavljali kot zavodi s samostojnim financiranjem. Z uvedbo sistema socialističnega samoupravljanja se je na področju javnih služb kasneje 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 s 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. V tem času so javni zavodi sicer imeli svojo statusno obliko organizacije združenega dela posebnega družbenega pomena, vendar 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 so vse upravljale s sredstvi v družbeni lastnini,

---

<sup>5</sup> Predlog Zakona o zavodih. Ljubljana: Državni zbor RS, Poročevalec DZ, št. 98/2004.

ki pa je bila enovita oziroma ena sama, tako da delitev na javno in zasebno pri družbeni lastnini sploh ni prišla v poštev, vsa sredstva namreč 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 povsem izenačena s temi upravičenji družbene lastnine v podjetjih. Izhajajoč iz navedenega 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 (Trpin, 2005: 363).

S preoblikovanjem družbenopolitičnega sistema, ki je sledilo ustavnim spremembam ob koncu 1989, je bila odpravljena svobodna menjava dela in samoupravno sporazumevanje kot oblika urejanja odnosov med izvajalci in uporabniki družbenih dejavnosti. Prav omenjena sprememba je že pred sprejemom Zakona o zavodih /ZZ/ spremenila položaj izvajalskih organizacij na področju družbenih dejavnosti. Mehanizem samoupravnega sporazumevanja, s katerim se je določala vrsta in obseg storitev, cene storitev in višine prispevkov uporabnikov je bil zamenjan s klasičnim fiskalnim instrumentom - proračunom. Naloge samoupravnih interesnih skupnosti so bile prenesene na pristojne državne in občinske organe oziroma službe. Da bi zapolnili praznino, ki je bila posledica neprilagojene zakonodaje, so bile v prvem letu sprememb nekdanje skupščine samoupravnih interesnih skupnosti preoblikovane v organe za spremljanje uresničevanja politike in odločitev ter za dajanje mnenj in predlogov na tem področju. Določanje obsega in vrste storitev je bilo še vedno urejeno s samoupravnim sporazumom o temeljih planov za obdobje 1986 - 1990, v naslednjih letih pa naj bi država določila vrsto in obsega javne službe z zakonom ter prek fiskalnih instrumentov zagotovila njihovo financiranje.

Institucionalne spremembe državne organizacije in javnih financ so vplivale tudi na položaj izvajalskih organizacij. Star sistem upravljanja in financiranja izvajalskih organizacij je bil odpravljen in kasneje zamenjan z novim. Z ustavno spremembo je bilo predvideno, da bo družbenopolitična skupnost z zakonom ali odlokom predpisala način organiziranja, vpliva in nadzora uporabnikov na izvajalce, kar se je zgodilo z Zakonom o zavodih /ZZ/ leta 1991. Ta je spremenil pravnoorganizacijsko obliko izvajalcev. Uvedel je novo obliko upravljanja izvajalskih organizacij, spremenil družbeno premoženje v državno, občinsko ali zasebno premoženje ter vpeljal do tedaj pozabljen pojem javne službe. Družbena lastnina je tako dobila novega titularja. Tako so država in občine postale ustanovitelji javnih zavodov, družbena lastnina pa je postala državna, hkrati pa je pridobila tudi lastnost javne lastnine (Kamnar, 1999: 60-61).

Zakon o zavodih /ZZ/ je imel za področje neprofitnih dejavnosti podoben pomen, kot ga je imel za podjetniške dejavnosti nekoliko pozneje sprejeti Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ - s to razliko, da je bil Zakon o zavodih /ZZ/ zamišljen kot zakon prehodnega in subsidiarnega pomena: veljal naj bi, dokler in kolikor ne bi področni zakoni za posamezne dejavnosti posebnega družbenega pomena posamezna vprašanja drugače uredili. Vendar pa se je pozneje izkazalo, da je pomen Zakona o zavodih /ZZ/ večji: Obveljal je kot trajna sistemska ureditev statusne oblike javnih in drugih zavodov,

in sicer neposredno ali prek pozneje sprejetih področnih zakonov, ki so povzeli vse njegove bistvene določbe (Šmidovnik, 1998: 1070).



## Statusnopravna ureditev javnega zavoda

Zakon o zavodih /ZZ/ je ustvaril poseben organizacijski model za izvajanje neprofitnih dejavnosti, in sicer tako za tiste, ki naj bi se opravljale v javnem sektorju - kot javne službe, kakor tudi za tiste, ki bi se opravljale v zasebnem sektorju - kot neprofitne. Za javni sektor je uveljavil obliko javnih zavodov, za zasebnega pa obliko zasebnih zavodov. Medtem ko lahko zasebne zavode ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, lahko javne zavode za opravljanje dejavnosti javnih služb oziroma tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, se pa opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo, ustanovijo država in občine oziroma druge z zakonom pooblaščen pravne osebe ter samoupravna narodna skupnost, soustanovitelji javnega zavoda pa so lahko tudi druge pravne in fizične osebe. Zanimivo je, da Zakon o zavodih /ZZ/ ni postavil omejitve ustanoviteljskih deležev oseb zasebnega prava, kar pomeni, da lahko slednji dosežejo ustanoviteljski delež, s katerim obvladujejo poslovanje javnega zavoda in tako dejansko 'privatizirajo' izvajanje dejavnosti javne službe ter odločajo o porabi ustvarjenih presežkov. Z možnostjo soustanoviteljstva oseb zasebnega prava je Zakon o zavodih /ZZ/ dejansko dopustil možnost t.i. institucionalnega javno-zasebnega partnerstva, ob tem pa ni uredil razmerij med ustanovitelji, pač pa je to prepustil njim samim - v primeru, da je več ustanoviteljev javnega zavoda, se njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti uredijo s pogodbo (9. člen ZZ).

S pravnega in premoženjskega vidika je za naše javne zavode značilno, da imajo - v nasprotju s podobnimi organizacijami v drugih državah - lastnost pravne osebe, razen če ni z ustanovitvenim aktom drugače določeno. Kot smo že navedli, Zakon o zavodih /ZZ/ sicer dopušča tudi možnost ustanovitve t.i. nesamostojnega zavoda brez lastne pravne subjektivitete (4. člen ZZ), kar dejansko pomeni, da bi bil takšen zavod, v organizacijskem smislu sestavni del upravnih služb ustanovitelja, torej države oziroma občine, vendar pa predpisi, ki urejajo organizacijo državne uprave (Zakon o državni upravi /ZDU-1/) te možnosti ne dopuščajo.

Ob navedenem moramo opomniti, da je organizacijski model javnega zavoda prevzel tudi Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ kot organizacijsko obliko za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj (6. člen ZGJS). Enako, kot velja za javne zavode, po Zakonu o zavodih /ZZ/ lahko tudi gospodarske javne zavode ustanovita država oziroma občina, soustanovitelji pa so lahko tudi druge pravne in fizične osebe, pri čemer pa Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ za razliko od Zakona o zavodih /ZZ/ določa, da ustanoviteljski deleži oseb zasebnega prava skupaj ne smejo presežati 49%. Enako, kot velja za javne zavode po Zakonu o zavodih /ZZ/, imajo javni

gospodarski zavodi praviloma lastnost pravne osebe, razen če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno, problematika pa je pri obeh organizacijskih oblikah enaka. Na tem mestu naj še opomnimo, da glede vprašanj, ki se nanašajo na ustanovitev javnega gospodarskega zavoda, na njegovo ime in sedež, dejavnost, splošne akte, organizacijo, sredstva za delo in odgovornost za obveznosti, nadzor, statusne spremembe, povezovanje ter na prenehanje zavoda in na njegov vpis v sodni register Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ napotuje na uporabo določb Zakona o zavodih /ZZ/ (24. člen ZGJS).

## Premoženje javnega zavoda

Z uvedbo novega ustavnega in družbenopolitičnega sistema po letu 1991, ki temelji na zasebni lastnini kot temeljnem družbenoekonomskem 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 gospodarske družbe, je preoblikovanje družbene lastnine v zasebno lastnino potekalo prek procesa lastninjenja družbenega premoženja, ki ga je urejal Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij /ZLPP/iz leta 1992. Tako smo dobili titularja zasebne lastnine na gospodarskih subjektih, ki so v prejšnjem sistemu upravljali družbeno lastnino z namenom izvajanja gospodarske dejavnosti.

Na področju javnega sektorja pa je družbena lastnina, ki so jo neposredno upravljali organi države ali organi samoupravnih lokalnih skupnosti, postala državna lastnina oziroma lastnina teh skupnosti. Odprto pa je ostalo vprašanje lastninjenja njegovega 'proizvodnega' dela, to je tistih organizacij, ki so zagotavljale javne službe in javne storitve, torej dobrine in storitve, ki jih iz različnih razlogov ni bilo mogoče pridobivati prek sistema tržne menjave. V bivšem sistemu so te dejavnosti izvajale navedene organizacije združenega dela, 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 pa 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 /ZGJS/ v letu 1993, ki je na vseh dejavnostih uvedel poseben javnopravni režim gospodarskih javnih služb, v okviru katerega je dotedanje organizacije združenega dela posebnega družbenega pomena preoblikoval v novo obliko izvajanja gospodarske javne službe, to je v javno podjetje. Poleg vprašanja preoblikovanja je navedeni zakon uredil tudi vprašanja preoblikovanja družbene lastnine, ki so jo imele te organizacije v upravljanju.<sup>6</sup> Na področju družbenih dejavnosti

---

<sup>6</sup> Obstoječa javna in druga podjetja ter organizacije, ki so opravljale t.i. gospodarsko dejavnost posebnega družbenega pomena kot pretežno dejavnost (če je bil delež družbenega kapitala večji od 50%), so tako postala lastnina republike, občine ali Mesta Ljubljana v obsegu, ki je ustrezal vrednosti družbenega kapitala, ki je bil pridobljen v okviru financiranja prek sistema samoupravnih interesnih skupnosti oziroma sistema financiranja javne porabe. V ostalem delu pa so se organizacije lastninile po navedenem zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij (69. člen ZGJS).

pa je omenjena vprašanja uredil Zakon o zavodih /ZZ/, in to pred sprejemom nove ustave v letu 1991. Ta zakon je v 64. členu vse družbene dejavnosti preoblikoval v javne službe, posledično pa 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.

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 Zakona o zavodih /ZZ/, 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 občine, je s tem dnevom celotno premoženje javnih zavodov pripadlo tem subjektom. S tem pa je nastala 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 Zakonu o zavodih /ZZ/ preoblikovale v javne zavode. Glede na to, da se pri teh ni odločil za lastninjenje oziroma privatizacijo družbene lastnine praktično ni imel izbire in je lahko titularja našel samo v državni lastnini oziroma lastnini občine. Začasna narava te ureditve izhaja iz 4. odstavka 65. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ni dovoljena odtujitev ali sprememba namembnosti nepremičnin, ki so po Zakonu o zavodih /ZZ/ postale javna lastnina v upravljanju javnih zavodov, 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.

Zakon o zavodih /ZZ/ 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 pa je zanimiva ugotovitev, da kasnejši zakoni, ki so urejali posamezne javne službe, tega vprašanja po večini niso uredili, tako da imamo na tem področju povsem odprto situacijo. Nedvomno je družbeno premoženje, ki so ga imeli javni zavodi v upravljanju na dan 1. aprila 1991, 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 (Trpin, 2005: 363-366). Vse do danes zakonodajalec praktično ni razrešil navedenega vprašanja, je pa s predpisi, ki urejajo položaj premoženja javnih zavodov, uredil nekatera druga premoženjskopravna vprašanja.

Upoštevanje veljavne predpise, je lastnik (stvarnega in finančnega) premoženja javnega zavoda ustanovitelj (država oziroma občina ter morebitne druge osebe zasebnega prava kot soustanoviteljice javnega zavoda). Država oziroma občina lahko namreč za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu organizirata državno oziroma

občinsko premoženje<sup>7</sup> v obliki javnih zavodov ali javnih gospodarskih zavodov (67. člen ZJF). Javni zavod tako ni lastnik premoženja, ne glede na to ali je premoženje ustvarjeno iz javnih sredstev ali iz prihodkov na trgu (edina izjema so volila in darila, ki jih prejme javni zavod), je pa javni zavod praviloma imetnik pravice upravljanja in razpolaganja s premoženjem. Od tod pa izhaja tudi splošna omejitev, po kateri javni zavod, katerega ustanovitelj je država oziroma občina, ne sme pridobivati kapitalskih naložb (67. člen ZJF). Svojevrstni paradoks k navedeni omejitvi pa je 'dovolilo' zavodu, da lahko v okviru svoje dejavnosti ustanovi drug zavod ali podjetje s soglasjem ustanovitelja (20. člen ZZ), s čimer pa dejansko pridobi novo kapitalsko naložbo (kadar npr. ustanovi podjetje - gospodarsko družbo).

V sklopu razprave moramo opomniti še na vprašanje odgovornosti za obveznosti javnega zavoda. Javni zavod je dejansko pravna oseba brez lastnega premoženja, pa vendar odgovarja za obveznosti zavoda s sredstvi, s katerimi razpolaga. Ustanovitelj, ki je dejanski lastnik premoženja, odgovarja za obveznosti javnega zavoda, razen če je njegova odgovornost z zakonom ali aktom o ustanovitvi javnega zavoda izključena (49. člen ZZ). Ta ureditev pa je paradoksalna predvsem s stališča, da javni zavod odgovarja za svoje obveznosti s sredstvi premoženja, ki ga ima zgolj v upravljanju, njegov lastnik pa je dejansko ustanovitelj (država oziroma občina). Očitno je zakonodajalec v tem primeru zasledoval cilj, da ustanovitelj javnega zavoda ne bi odgovarjal s premoženjem, ki ga ni namenil javnemu zavodu za izvajanje dejavnosti javne službe. Na tem mestu naj še opomnimo, da Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ ne vsebuje posebnih določb glede odgovornosti javnega gospodarskega zavoda za obveznosti, obstaja pa le napotilna določba na uporabo Zakona o zavodih /ZZ/ (24. člen ZGJS). V primeru, ko pa javni zavod nima samostojne pravne osebnosti in izvršuje pooblastila v imenu in za račun ustanovitelja (4. člen ZZ), pa je nesporno, da odgovornost za obveznosti takšnega zavoda prevzema ustanovitelj, čeprav v zakonu odgovornost ustanovitelja za takšne primere ni predvidena.

Navedena vsebina določb o odgovornosti za obveznosti javnega zavoda in javnega gospodarskega zavoda je vsekakor sporna. Kot navaja *Bratina*, je v primerjavi z odgovornostjo, ki jo imajo v razmerju do tretjih druge pravne osebe (npr. gospodarske družbe), možnost izključitve odgovornosti ustanovitelja (države oziroma občine), še zlasti njegove samovoljne izključitve v aktu o ustanovitvi, vprašljiva z vidika varnosti v pravnem prometu. Pri gospodarskih družbah, kjer je odgovornost ustanovitelja izključena (kapitalske družbe), je pravna varnost tretjih oseb zagotovljena z drugimi mehanizmi, kot npr. z zagotovitvijo določenega ustanovitvenega kapitala, ki je pogoj za nastanek družbe. Pri javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih pa se za njihovo ustanovitev zahteva zgolj zagotovitev sredstev za ustanovitev in začetek dela zavoda (7. člen ZZ), višina le teh pa se presoja od primera do primera. Izhajajoč iz navedenega bi

<sup>7</sup> Sistemizacija premoženja države oziroma občine, ki je vpeljana z Zakonom o javnih financah /ZJF/, deli premoženje na finančno in stvarno (realno). Tako je državno in občinsko premoženje finančno in stvarno premoženje v lasti države in občin. Delitev premoženja na finančno in stvarno je temeljna klasifikacija premoženja in je podlaga za nadaljnjo kategorizacijo premoženja države in občin. Po Zakonu o javnih financah /ZJF/ so tako finančno premoženje denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe (kapitalske naložbe). Stvarno premoženje pa so premičnine in nepremičnine (Cvikl, 2005: 343).

bilo potrebno navedena določila o odgovornosti za obveznosti javnega zavoda zakonsko natančneje in bolj sistematično urediti. Zakon bi moral jasno določiti pogoje za izključitev odgovornosti ustanovitelja in za primere izključitve odgovornosti zagotoviti druge institute za zagotavljanje varnosti v pravnem prometu. V Zakonu o zavodih /ZZ/ je za primer, ko je ustanoviteljeva odgovornost za obveznosti zavoda izključena, predviden stečaj zavoda (55. člen ZZ). Ker pomeni stečaj zavoda način prenehanja javnega (gospodarskega) zavoda, ta določba ne zagotavlja potrebnega jamstva za odgovorno poslovanje javnega (gospodarskega) zavoda (Pirnat et al, 1999: 90-91).

Kot ugotavljajo številni avtorji, opisana situacija povzroča številne probleme v praksi, ki jih dodatno veča še dejstvo, da številni javni zavodi ustvarjajo precejšnje presežke dohodka iz naslova izvajanja tržnih dejavnosti. To je nekatere njihove ustanovitelje napeljalo na to, da so se do javnih zavodov pričeli vesti kot do kapitalskih družb in so pričeli jemati 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 dejavnosti javne službe. Poleg tega javni zavod glede na zakonsko ureditev v nobenem primeru ne more ustvariti dobička (kot premoženjske kategorije), 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 pa je, da lahko ustanovitelj v ustanovitvenem aktu javnega zavoda določi tudi drugačen namen uporabe presežka (48. člen ZZ), vendar po našem mnenju tega namena ne moremo enačiti z namenom pridobivanja dobička, ker bi bilo to v nasprotju z izhodiščno opredelitvijo javnega zavoda kot nepridobitne organizacije (Trpin, 2005: 366).

## Upravljanje javnega zavoda

Na področju upravljanja javnega zavoda ima država trojno vlogo, in sicer nastopa kot regulator, kot ustanovitelj in kot financer javnega zavoda. Po teh vlogah opravljajo država in občine svojo upravljalno vlogo, ki se odraža v oblikovanju administrativnega okolja in lastniškem upravljanju javnega zavoda, s predstavniki v organih upravljanja, z direktorjem in z izvajanjem nadzora nad delovanjem javnega zavoda. Oblikovanje administrativnega okolja pa zajema oblikovanje javne politike in njenih ciljev, opredelitev nacionalnih programov in nadzor nad uresničevanjem teh programov. Lastniško upravljanje javnega zavoda pa se kaže v odnosu ustanovitelja do ustanovitvene vloge, določanja poslovne strategije posameznega zavoda, imenovanje direktorjev in organov upravljanja ter nadzorni vlogi lastnika. Oblike lastniškega upravljanja, ki jih predvideva Zakon o zavodih /ZZ/, so neposredne in posredne. Naloge, ki se nanašajo na neposredno izvajanje nadzora ustanovitelja, se odražajo z dajanjem soglasij ustanovitelja (• k statutu zavoda (46. člen ZZ), • k spremembi ali razširitvi dejavnosti (20. člen ZZ), • k ustanovitvi drugega zavoda ali podjetja (20. člen ZZ), • k ukinjanju ali statusnem preoblikovanju zavoda (51. člen ZZ), • k imenovanju in razrešitvi direktorja (32. člen ZZ) itn.), posredno upravljanje javnega zavoda pa se odraža v posrednem vplivu ustanovitelja na delovanje zavoda prek direktorja, ki ga imenuje po predstavnikih ustanovitelja v svetu zavoda in pri • sprejemanju finančnega načrta, • zaključnega računa, • programa dela in razvoja, • spremljanje programa dela in razvoja (Cvikl, 2005: 357).

V zvezi z upravljalno vlogo države oziroma občine moramo opomniti, da država z Zakonom o zavodih /ZZ/ ni uredila vseh tipičnih upravljalnih pravic. Organ upravljanja (svet zavoda v javnem zavodu) javnega zavoda ima t.i. tripartitno sestavo, sestavljajo ga predstavniki ustanovitelja, delavcev ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti (29. člen ZZ).<sup>8</sup> Sestava in naloge sveta zavoda niso zakonsko natančno predpisane in se med dejavnostmi in posameznimi javnimi zavodi razlikujejo v odvisnosti od področne zakonodaje, ustanovitvenega akta, statuta.

---

<sup>8</sup> V prvi stopnji razvoja so bili sveti zavodov praviloma sestavljeni tako, da je imel vsak od vključenih ustanoviteljev enako število predstavnikov, oblast je bila tako navidezno enakomerno porazdeljena. Kasneje pa so se začele uresničevati zahteve ustanovitelja, da v svetu pridobi večinsko udeležbo (vezano na delež premoženja) in s tem poveča svojo oblastveno funkcijo. Zanimivo je tudi, da se je glede nekaterih pomembnih vprašanj delovanja in poslovanja javnih zavodov vzpostavil dvotirni sistem upravljanja ustanovitelja; o istih zadevah najprej odločajo njegovi predstavniki, ki so v svetu zastopani večinsko, potem pa se odločanje ponovi (v neposredni obliki ali preko dajanja soglasij) še v vladi oziroma v občinskem svetu. Tovrsten sistem pa je nadvse neracionalen in pogosto pripelje tudi do konflikta (političnih) interesov med posameznimi ustanovitelji, kadar je teh več.

Poseben problem predstavljajo tudi pravice ustanovitelja javnega zavoda, ki so po Zakonu o zavodih /ZZ/ vezane predvsem na odločanje o statusnopравnih vprašanjih.



## Financiranje javnega zavoda

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

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

Financiranje javnih zavodov ni urejeno s sistemskim zakonom. Kot neprofitne organizacije naj bi se v glavnem financirale iz javnofinančnih virov, vendar pa je v praksi njihovo financiranje zelo različno, praviloma kombinirano iz javnofinančnih in zasebnofinančnih virov. Zakon o zavodih /ZZ/ med viri financiranja zavodov navaja: • sredstva ustanovitelja; • plačila za opravljene storitve; • dohodek, ki ga zavod pridobi s prodajo blaga in storitev na trgu, in • druge vire (48. člen ZZ)<sup>9</sup>. Natančnejše opredelitve pa ZZ ne vsebuje. Upošteva je področno zakonodajo in ustanovitvene akte bi se dalo sklepati, da so sredstva ustanovitelja tista, ki jih mora le-ta zagotoviti za začetek dela zavoda, pri čemer pa le ta, kot smo navedli, z Zakonom o zavodih /ZZ/ niso natančno

---

<sup>9</sup> Ob navedeni splošni ureditvi pa lahko na področju izvajanja posameznih negospodarskih dejavnosti v področni zakonodaji in odlokih lokalnih skupnosti zasledimo tudi druge vire financiranja javnih zavodov. Tako npr.: zdravstveni zavodi pridobivajo sredstva za delo: • iz sredstev ustanovitelja v skladu z aktom o ustanovitvi; • s plačili za storitve; • po pogodbi z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije; • po pogodbi z ministrstvom, pristojnim za zdravje, za naloge, ki se na podlagi zakona financirajo iz republiškega proračuna, in • iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom, aktom o ustanovitvi in statutom zavoda (31. člen ZZDej); javni zavodi, ki izvajajo dejavnost vzgoje in izobraževanja (osnovne šole, vrtci ...) pa iz: • javnih sredstev; • sredstev ustanovitelja; • prispevkov gospodarskih združenj in zbornic; • neposrednih prispevkov delodajalcev za izvajanje praktičnega pouka; • prispevkov učencev, vajencev, dijakov, študentov višjih šol in odraslih; • plačil staršev za storitve v predšolski vzgoji; sredstev od prodaje storitev in izdelkov; • iz donacij, prispevkov sponzorjev in iz drugih virov. (78. člen ZOFVI)

opredeljena ne po višini ne po obliki, ni pa nujno, da ustanovitelj financira izvajanje dejavnosti tudi po ustanovitvi zavoda<sup>10</sup>.

Pod plačilom za opravljene storitve se razumejo sredstva, ki jih javni zavod pridobiva za opravljanje javne službe od financerja (za financiranje programa) ali kot neposredno plačilo ali doplačilo k ceni javnih storitev, ki jih plača uporabnik (Kamnar, 1999: 51). Na tem mestu naj opomnimo, da se lahko sredstva transfera, ki se javnemu zavodu dodelijo za izvajanje določenega programa, uporabijo le za izvajanje tega programa, ne pa tudi za splošne stroške izvajalca programa.<sup>11</sup> Javni zavod, ki se zaradi opravljanja javne službe financira iz državnega ali občinskih proračunov, pa mora skleniti posebno pogodbo, na podlagi katere mu pristojni neposredni proračunski uporabnik nakazuje sredstva.<sup>12</sup>

Sredstva od prodaje blaga in storitev na trgu pridobi zavod z opravljanjem negospodarskih dejavnosti, zaradi katerih je bil ustanovljen, lahko pa tudi z opravljanjem gospodarskih dejavnosti<sup>13</sup>. Opravljanje dejavnosti, katere proizvode ali storitve javni zavod prodaja na trgu, je dovoljeno, če tako določajo posamezni zakoni, odloki ali akt o ustanovitvi.<sup>14</sup> Na tem mestu je pomembno navesti, da morajo imeti javni zavodi, ko nastopajo na trgu, enak položaj kot ostali gospodarski subjekti, saj lahko manjše fiskalne obremenitve ali druge prednosti vodijo v zagotavljanje boljšega položaja javnega zavoda in nelojalno konkurenco na trgu. Nastopanje na trgu mora biti tako zgolj stranska dejavnost javnega zavoda, saj namen ustanovitve zavoda ni ustvarjanje dobička, ampak uresničevanje javnega interesa. Kljub navedenemu pa lahko v praksi zasledimo povsem drugačno stanje, saj se z nastopanjem javnih zavodov na trgu vzpostavljajo razmerja nelojalne konkurence do zasebnopravnih ponudnikov istih storitev na trgu, saj lahko v razmerju do njih javni zavodi ponujajo svoje storitve pod povsem drugačnimi pogoji, glede na to, da jim večino stroškov njihovega delovanja pokrije država ali občina. Takšen položaj pa zagotovo posega v enakopravnost nastopanja na trgu in bi lahko bil predmet obravnave pred Evropskim sodiščem v okviru

---

<sup>10</sup> Zdravstvene zavode npr. ustanavlja država ali občina, praviloma pa se financirajo iz zdravstvene blagajne; podobno velja tudi na področju osnovnih šol, ki jih sicer ustanovijo občine, skoraj v celoti pa financirajo iz proračunskih sredstev države (78. člen ZOFVI). Iz sredstev lokalne skupnosti se zagotavljajo zgolj sredstva za: • uporabo prostora in opreme osnovne šole in druge materialne stroške; • prevoze učencev osnovne šole; investicijsko vzdrževanje nepremičnin in opreme; za dodatne dejavnosti osnovne šole in • za investicije za osnovne šole (82. člen ZOFVI).

<sup>11</sup> Revizijsko poročilo o porabi proračunskih sredstev za izvajanje javne službe Inštituta Jožefa Štefana v letu 2001, št. 1211-6/2002-35. Ljubljana: Računsko sodišče RS, leto 2003.

<sup>12</sup> Računsko sodišče je v zvezi s sklepanjem pogodb s prejemniki tekočih transferov (javni zavodi s področja šolstva, športa, socialnega varstva, kulture ...) odločilo, da se mora za vsako leto skleniti nova pogodba o financiranju, kljub temu da Zakon o zavodih /ZZ/ sklenitve pogodbe ne predpisuje. Jo pa predvideva Zakon o javnih financah /ZJF/, ki določa, da neposredni uporabnik proračuna prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če z zakonom ni drugače določeno (50. člen ZJF). Več o tem v Revizijskem poročilu o poslovanju Mestne občine Ptuj za leto 2001, št. 1215-13/2002-20 z dne 25. 11. 2002 in Revizijskem poročilu o poslovanju Mestne občine Kranj, št. 1215-7/2002-20 z dne 21. 11. 2002.

<sup>13</sup> Navedeno sicer dopušča Zakon o zavodih /ZZ/, ki v 18. členu določa, da lahko zavod opravlja gospodarsko dejavnost, če je namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je ustanovljen, pri tem pa ne določa, kdaj je dejavnost namenjena opravljanju temeljne dejavnosti javnega zavoda, zato je to potrebno presojati v vsakem primeru posebej glede na predpise, ki urejajo dejavnost javne službe in akte o ustanovitvi javnega zavoda.

<sup>14</sup> Javni zavod pa ne sme na trgu prodajati tistih storitev, ki so v javnem interesu in za katere dobi plačilo iz proračunskih in drugih javnih sredstev (Korpič, 2003: 21).

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 pravom EU. Na tem mestu moramo opomniti na ugotovitev, da negospodarske (družbene) dejavnosti javnih služb niso predmet urejanja prava EU. Slednje je 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 državah članicah EU neposredno financirajo iz javnofinančnih virov. 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 prava EU, ki veljajo za nastopanje na trgu. To prakso je razvilo Sodišče EU, ki je v svojih odločitvah jasno povedalo, da je vsako ponujanje dobrin ali storitev na trgu gospodarska dejavnost. Slednje 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 s 107. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije, 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, nezdržljiva s skupnim trgom, kolikor škodi trgovini med državami članicami. Nastopanje naših javnih zavodov na trgu nedvomno pomeni 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 Sodiščem EU zaradi kršitve evropskega prava. Zato se je tudi razmišljalo, ali ne bi to vprašanje takoj uredili z dopolnitvijo sedanje ureditve, če 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 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. Če 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. Tako bi se pogoji njihovega nastopanja na trgu izenačili z drugimi ponudniki istih dobrin in storitev, tako da ne bi bili več v položaju kršitve prava EU.

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

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

## Protislovja v zasnovi javnega zavoda

V slovenski zasnovi javnega zavoda se združuje kar nekaj protislovij: država in trg, javno in zasebno, profitno in neprofitno. Vsa navedena protislovja izhajajo iz institucionalne ureditve javnega zavoda, ki deli njegovo dejavnost na javno službo in drugo (tržno) dejavnost. Regulacija, tako notranja kakor zunanja, tej dvojnosti ne sledi, saj se državna regulacija praviloma nanaša na dejavnost celotnega zavoda in na neki način ovira tržno regulacijo, ki naj bi delovala pri produkciji tržnih dobrin. Država (občina) je ustanoviteljica zavoda, glavni regulator celotne zavodske dejavnosti, lastnik pretežnega premoženja in financer javne službe, zatorej v zavod praviloma vnaša birokratski model upravljanja in delovanja ter izvajanja dejavnosti javne službe. V drugem delu svoje dejavnosti, ki je v nekaterih javnih zavodih precej obsežna, pa zavod uveljavlja čisti tržni model. S tem pa se začanja obnašati po pravilih, ki jih poznamo pri profitnih proizvajalcih; maksimizirati skuša output oziroma presežek prihodkov nad odhodki. K temu ga navaja tudi država, saj višino 'gibljivega' dela plače zaposlenih neposredno povezuje z deležem zavodskega zaslužka na trgu in velikostjo presežka.<sup>15</sup> Ob tem pa trči s svojo institucionalno omejitvijo, ki zavod določa kot neprofitno organizacijo (Kamnar, 1999: 91-94).

---

<sup>15</sup> V skladu z določili veljavnega Zakona o sistemu plač v javnem sektorju /ZSPJS/ so javni uslužbenci (tudi zaposleni v javnih zavodih) upravičeni do delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (21. člen ZSPJS). Več o nagrajevanju delovne uspešnosti npr. Musar Mišeljč, 2007.



## Akt o ustanovitvi javnega zavoda

Na podlagi 3. člena Zakona o zavodih /ZZ/ (Uradni list RS, št. 12/1991, 8/1996, 36/2000-ZPZDC, 127/2006-ZJZP) je ... (alt. Vlada Republike Slovenije; alt. Občinski svet Občine) ... na svoji ... redni seji dne ... sprejel/a

### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila 3. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se za opravljanje javnih služb ustanovijo zavodi. Javne zavode ustanovijo republika, občine, mesto ali druge z zakonom pooblašene javne osebe.*

### **Akt o ustanovitvi Javnega zavoda ...**

#### **1. Splošne določbe**

##### **1. člen (uporaba izrazov)**

V odloku uporabljeni izrazi v slovnični obliki za moški spol se uporabljajo kot nevtralni za ženski in moški spol.

### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določil veljavnega Zakona o enakih možnostih žensk in moških /ZEMŽM/ in Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja /ZUNEO/, ki zahtevajo dosledno uporabo izrazov, ki se nanašajo na osebe v ženski in moški jezikovni spolni obliki.*

##### **2. člen (vsebina odloka)**

(1) S tem odlokom ... (alt. Vlada Republike Slovenije; alt. Občina ...), ... (navesti sedež in poslovni naslov) (v nadaljevanju: ustanoviteljica) ustanovi javni zavod ... (v nadaljevanju: zavod) za izvajanje javne službe na področju ... (navesti področje).

(2) S tem odlokom se ureja:

- ime in sedež ustanoviteljice;
- ime in sedež zavoda;
- dejavnosti zavoda;
- organizacija zavoda;
- določbe o organih zavoda;
- sredstva za delo zavoda;

- način razpolaganja s presežki prihodkov nad odhodki in način kritja primanjkljaja sredstev za delo zavoda;
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu;
- določbe o odgovornosti ustanoviteljic za obveznosti zavoda,
- medsebojne pravice in obveznosti med zavodom in ustanoviteljico,
- druge določbe v skladu z zakonom.

**Obrazložitev:**

*Besedilo prvega odstavka je oblikovano na podlagi določila prve alineje 8. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da akt o ustanovitvi zavoda vsebuje ime in sedež oziroma prebivališče ustanovitelja. V skladu z določilom 2. člena Zakona o zavodih /ZZ/ lahko zavod ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno. V skladu z določilom 3. člena Zakona o zavodih /ZZ/ se za opravljanje javnih služb ustanovijo javni zavodi. Javne zavode pa ustanovijo republika, občine, mesto in druge z zakonom pooblaščen javne pravne osebe.*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila 8. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da akt o ustanovitvi zavoda vsebuje:*

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

**3. člen****(ime, sedež in pravni status zavoda)**

- (1) Ime zavoda je: ...
- (2) Skrajšano ime zavoda je: ...
- (3) Sedež zavoda je: ...
- (4) Sestavni del imena zavoda je lahko tudi znak ali grafična oblika imena, ki se določi s statutom zavoda.
- (5) Zavod je pravna oseba s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki so določene z zakonom in tem odlokom in odgovarja za obveznosti s sredstvi, s katerimi lahko razpolaga.

**Obrazložitev:**

*Besedilo prvega odstavka je oblikovano na podlagi določila 13. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ime zavoda vsebuje označbo, ki navaja 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.*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila šestega odstavka 13. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ima zavod lahko skrajšano ime.*

*Besedilo tretjega odstavka je oblikovano na podlagi določila petega odstavka 13. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je sestavni del imena lahko tudi znak ali grafična oblika imena.*

*Besedilo petega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 4. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da so 'zavodi pravne osebe s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi' in na podlagi 49. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je 'zavod odgovoren za svoje obveznosti s sredstvi, s katerimi lahko razpolaga'.*

#### **4. člen (žig zavoda)**

Zavod ima žig, na katerem je zapisano ime zavoda. Oblika in uporaba žiga se določi s statutom zavoda.

#### **Obrazložitev:**

*Z beseidlom je določeno, da ima zavod žig, na katerem je zapisano ime zavoda. Oblika in uporaba žiga se določi s statutom zavoda.*

## **2. Dejavnost zavoda**

#### **5. člen (dejavnost zavoda)**

- (1) Temeljna dejavnost zavoda je ... dejavnost, ki se izvaja kot javna služba.
- (2) Dejavnost zavoda je v skladu z Uredbo o standardni klasifikaciji dejavnosti (Uradni list RS, št. 69/2007, 17/2008) razvrščena v:
  - ...
- (3) Zavod lahko spremeni ali razširi dejavnost le s soglasjem ustanoviteljic.
- (4) Zavod lahko v okviru svoje dejavnosti ustanovi drug zavod s soglasjem ustanoviteljic.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo prvega odstavka je oblikovano na podlagi določila 18. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da lahko zavod opravlja eno ali več dejavnosti. Zavod lahko opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. V skladu z določilom 19. člena Zakona o zavodih /ZZ/, zavod ne sme začeti opravljanja dejavnosti ali spremeniti pogojev za njeno opravljanje, dokler pristojni organ*

*ne izda odločbe, da so izpolnjeni pogoji, predpisani za opravljanje dejavnosti, pogoji glede tehnične opremljenosti in varstva pri delu ter drugi predpisani pogoji.*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila 3. člena Uredbe o standardni klasifikaciji dejavnosti, ki določa, da se standardna klasifikacija dejavnosti uporablja za določanje in razvrščanje poslovnih subjektov in njihovih delov za potrebe različnih uradnih in drugih administrativnih podatkovnih zbirk ter za potrebe statistike in analitike v državi in na mednarodni ravni.*

*Besedilo tretjega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 20. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da lahko zavod spremeni ali razširi dejavnost le s soglasjem ustanovitelja.*

*Besedilo četrtega odstavka je oblikovano na podlagi določila drugega odstavka 20. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da lahko zavod v okviru svoje dejavnosti ustanovi drug zavoda ali podjetje s soglasjem ustanovitelja. Na tem mestu moramo opomniti na določilo tretjega odstavka Zakona o javnih financah /ZJF/, ki določa, da javni zavodi, katerih ustanovitelj je država oziroma občina ne smejo odplačno pridobivati kapitalskih naložb.*

### **3. Organizacija zavoda**

#### **6. člen**

##### **(organizacijske enote zavoda)**

- (1) Zavod izvaja ... dejavnost kot javno službo v ... (navesti organizacijske enote).
- (2) Zavod organizira ... (navesti organizacijske enote) kot svoje organizacijske enote za opravljanje ... dejavnosti na določenem območju.
- (3) Področje dejavnosti in notranjo organizacijo notranje organizacijske enote in njihova pooblastila v pravnem prometu določa statut zavoda.
- (4) Notranja organizacijska enota ima svojega vodjo, ki ga imenuje direktor zavoda v skladu s statutom.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo prvega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 47. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se organizacija zavoda določi s statutom oziroma pravili zavoda.*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila drugega odstavka 47. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se v zavodu lahko za opravljanje posamezne dejavnosti ali dela dejavnosti ali za opravljanje dejavnosti na določenem območju oblikujejo organizacijske enote.*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila tretjega odstavka 47. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je s statutom oziroma pravili zavoda lahko določeno, da imajo posamezne organizacijske enote pooblastila v pravnem prometu. Organizacijske enote izvršujejo ta pooblastila v imenu in za račun zavoda.*

*S četrtem odstavkom je določeno, da ima vsaka notranja organizacijska enota svojega vodjo, ki ga imenuje direktor zavoda v skladu s statutom.*

#### 4. Organi zavoda

##### 7. člen (organi zavoda)

Organi zavoda so:

1. Svet zavoda,
2. Direktor zavoda,
3. Strokovni vodja zavoda,
4. Strokovni svet zavoda.

##### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano v skladu z določilom 29., 31., 40. in 43. člena Zakona o zavodih /ZZ/.*

*Zakona o zavodih /ZZ/ v prvem odstavku 29. člena določa, da 'zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ upravljanja'. V prvem odstavku 31. člena Zakona o zavodih /ZZ/ je določeno, da je 'poslovodni organ zavoda direktor ali drug individualni organ'. Zavod pa ima v skladu z določilom prvega odstavka 40. člena strokovnega vodjo, ki vodi strokovno delo zavoda, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi ter na podlagi določila prvega odstavka 43. člena Zakona o zavodih /ZZ/ tudi 'strokovni svet ali drug kolegijski strokovni organ'.*

#### 4.1 Svet zavoda

##### 8. člen (svet zavoda)

- (1) Svet zavoda je organ upravljanja zavoda.
- (2) Svet zavoda ima ... članov in je sestavljen iz predstavnikov:
  - ustanoviteljice: ... članov;
  - delavcev zavoda: ... članov;
  - uporabnikov: ... član.
- (3) Predstavnike ustanoviteljice imenuje ustanoviteljica.
- (4) Predstavnike delavcev izvolijo delavci neposredno s tajnim glasovanjem.
- (5) Predstavnike uporabnikov imenuje ... .
- (6) Mandat članov sveta traja ... let in so po preteku te dobe lahko ponovno izvoljeni oziroma imenovani.
- (7) Svet zavoda sprejema odločitve na svoji seji z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Svet zavoda lahko veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina članov sveta zavoda. Organizacijo in način dela sveta zavoda ter način uresničevanja pravic in dolžnosti članov sveta zavoda določi svet zavoda s poslovnikom.
- (8) Predsednik sveta zavoda in njegov namestnik se izvolita izmed članov sveta zavoda.
- (9) Svet zavoda imajo pristojnosti, določene z zakonom, tem odlokom in statutom zavoda, in sicer:
  - sprejema statut zavoda v soglasju z ustanoviteljico;

- sprejema splošne akte zavoda, ki jih je dolžan sprejeti na podlagi zakonov in drugih predpisov,
- sprejema program dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje,
- sprejema finančni načrt in letno poročilo zavoda v soglasju z ustanoviteljico,
- razpisuje in potrjuje popise sredstev,
- ustanoviteljicam predlaga spremembo ali razširitev dejavnosti,
- ustanoviteljici in direktorju zavoda daje predloge in mnenja o posameznih vprašanjih glede poslovanja zavoda,
- odloča o nakupu nepremičnin in predlaga prodajo nepremičnin ustanoviteljici,
- odloča o ustanovitvi oziroma ukinitvi organizacijskih enot,
- s soglasjem ustanoviteljice imenuje in razrešuje direktorja zavoda,
- imenuje vršilca dolžnosti direktorja pod pogoji določenimi z zakonom, ki ureja status zavodov,
- obravnava ugotovitve nadzornih organov,
- obvešča predlagatelje o izteku ali predčasnem prenehanju mandata člana sveta zavoda,
- zagotavlja varstvo pravic delavcev,
- odloča o drugih zadevah, za katere je pooblaščen s splošnimi akti zavoda in zakonom.

**Obrazložitev:**

*Besedilo prvega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ.*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila drugega in tretjega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Sestava sveta zavoda se določi z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma statutom ali pravili zavoda.*

*Besedilo tretjega odstavka je oblikovano na podlagi določila tretjega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se način imenovanja oziroma izvolitve članov sveta zavoda določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda.*

*Besedilo četrtega odstavka je oblikovano na podlagi določila tretjega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se način imenovanja oziroma izvolitve članov sveta zavoda določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda. Navedeno določilo je oblikovano v skladu z določili veljavnega Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju /ZSDU/.*

*Šesti odstavek je oblikovan v skladu z določilom tretjega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se sestava, način imenovanja oziroma izvolitev članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda. Na tej pravni podlagi je določeno, da mandatna*

*doba članov sveta traja ... let in so po preteku te dobe lahko ponovno izvoljeni oziroma imenovani.*

*S sedmim odstavkom je določen način odločanja na seji sveta zavoda. Besedilo je oblikovano po analogiji določila 35. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, s katerim je določeno, da občinski svet sprejema odločitve na svoji seji z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Svet lahko veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina članov občinskega sveta. Ob navedenem je v tem odstavku določeno, da organizacijo in način dela sveta zavoda ter način uresničevanja pravic in dolžnosti članov sveta zavoda določi svet zavoda s poslovnikom.*

*Z osmim odstavkom je določen način izvolitve predsednika sveta zavoda in njegovega namestnika.*

*Določilo devetega odstavka je oblikovano v skladu z določilom 30. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da svet zavoda sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, sprejema programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje, določa finančnih načrt in sprejema zaključni račun zavoda, predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti, daje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanjih in opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma statutom ali pravili zavoda določene zadeve.*

## **4.2 Direktor zavoda**

### **9. člen (direktor zavoda)**

- (1) Direktor organizira in vodi delo ter poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod v okviru pooblastil z omejitvijo, da je pri svojih odločitvah v zvezi z nepremičnim premoženjem in spremembo dejavnosti zavoda vezan na soglasje ustanoviteljice.
- (2) Direktor zavoda je odgovoren za zakonito in strokovno poslovanje in delovanje zavoda.
- (3) Direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj (alt. svet zavoda) v skladu s predpisi na podlagi javnega razpisa (alt. ter s soglasjem ustanovitelja).
- (4) Za direktorja zavoda je lahko imenovana oseba z visoko strokovno izobrazbo ... smeri, ki izpolnjuje pogoje, določene z zakonom in statutom zavoda.
- (5) Mandat direktorja traja štiri leta in je po preteku te dobe lahko ponovno imenovan.

#### **Obrazložitev:**

*Prvi odstavek je oblikovan v skladu z določilom 31. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je poslovodni organ zavoda direktor ali drug individualni organ. Direktor organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Direktor vodi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela v zavodu ločeni. V besedilu prvega odstavka je določena tudi omejitev direktorja, ki se nanaša na razpolaganje z nepremičnim premoženjem in spremembo dejavnosti zavoda. Pri razpolaganju z*

nepremičnim premoženjem zavoda je direktor vezan na soglasje ustanoviteljev. Navedena omejitev izhaja iz določila 65. člena Zakona o zavodih /ZZ/, na podlagi katerega je premoženje zavoda last občin ustanoviteljic. V skladu z določilom 9. člena veljavnega Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS/ so upravljavci stvarnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti uprava samoupravne lokalne skupnosti in osebe javnega prava, ki jih za upravljalce določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti (župan), s svojim aktom. Slednje pomeni, da mora župan občine ustanoviteljice s svojim aktom določiti javni zavod za upravljalca stvarnega premoženja, ki je v lasti občine ustanoviteljice in z javnim zavodom skleniti pogodbo o upravljanju stvarnega premoženja občine. Upravljanje s stvarnim premoženjem pa pomeni zlasti skrb za pravno in dejansko urejenost; investicijsko vzdrževanje; pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa; oddajanje v najem; obremenjevanje s stvarnimi pravicami; dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno (3. člen ZSPDPO). Omejitev, ki se nanaša na spremembo dejavnosti zavoda pa izhaja iz določila prvega odstavka 20. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da zavod lahko spremeni ali razširi dejavnost le s soglasjem ustanovitelja.

Drugi odstavek je oblikovan v skladu z navedenim določilom 31. člena Zakona o zavodih /ZZ/.

Tretji odstavek je oblikovan v skladu z prvega odstavka 32. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda. Kadar je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pooblaščen svet zavoda, daje k imenovanju in razrešitvi soglasje ustanovitelj, če z zakonom ni drugače določeno. V skladu z določilom 34. člena Zakona o zavodih /ZZ/ se direktor zavoda imenuje na podlagi javnega razpisa, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno. Na tem mestu moramo opomniti tudi na določilo 7. člena veljavnega Zakona o javnih uslužbencih /ZJU/, ki v 7. členu (v okviru skupnih načel sistema javnih uslužbencev, ki veljajo tudi za zaposlitev v javnih zavodih) določa, da se 'zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu'. V skladu z navedenim je v tretjem odstavku določeno, da se direktorja zavoda imenuje v skladu s predpisi na podlagi javnega razpisa. V skladu z določilom 35. člena Zakona o zavodih /ZZ/ se razpis za imenovanje direktorja objavi v sredstvih javnega obveščanja. V razpisu se določijo pogoji, ki jih mora izpolnjevati kandidat, čas za katerega bo imenovan, rok do katerega se sprejemajo prijave kandidatov, in rok, v katerem bodo prijavljeni kandidati obveščeni o izbiri. Na tem mestu moramo opomniti tudi na določilo 38. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je lahko direktor razrešen pred potekom časa, za katerega je imenovan. Pristojni organ (svet zavoda) pa je dolžan razrešiti direktorja: • če direktor sam zahteva razrešitev, • če nastane kateri od razlogov, ko po predpisih o delovnih razmerjih preneha delovno razmerje po samem zakonu, • če direktor pri svojem delu ne ravna po predpisih in splošnih aktih zavoda ali neutemeljeno ne izvršuje sklepov organov zavoda ali ravna v nasprotju z njim, • če direktor s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči zavodu večjo škodo ali če zanemarja ali malomarno

*opravlja svoje dolžnosti, tako da nastanejo ali bi lahko nastale hujše motnje pri opravljanju dejavnosti zavoda.*

*Besedilo četrtega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 33. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je za direktorja lahko imenovan, kdor izpolnjuje pogoje, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda.*

*Peti odstavek je oblikovan v skladu z določilom drugega odstavka 33. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa da mandat direktorja traja štiri leta, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno. Po preteku mandatne dobe je ista oseba lahko znova imenovana za direktorja.*

### 4.3 Strokovni vodja

#### 10. člen (strokovno delo zavoda)

- (1) Strokovno delo zavoda vodi strokovni vodja, ki ga imenuje
- (2) Strokovni vodja je odgovoren za strokovno poslovanje zavoda.
- (3) Strokovnega vodjo imenuje in razrešuje svet zavoda na podlagi javnega razpisa, po predhodnem mnenju strokovnega sveta.
- (4) Za strokovnega vodjo je lahko imenovana oseba z visoko strokovno izobrazbo ... smeri, ki izpolnjuje pogoje, določene z zakonom in statutom zavoda.
- (5) Mandat strokovnega vodje traja štiri leta in je po preteku te dobe lahko ponovno imenovan.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo prvega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 40. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da strokovno delo zavoda vodi strokovni vodja, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi.*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila drugega odstavka 40. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se pravice, dolžnosti in odgovornosti strokovnega vodje določijo s statutom ali pravili zavoda v skladu z zakonom ali aktom o ustanovitvi.*

*Besedilo tretjega in četrtega odstavka je oblikovano na podlagi določila 42. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se gled imenovanja in razrešitve strokovnega vodje smiselno uporabljajo določbe 33. do 39. člena Zakona o zavodih /ZZ/.*

### 4.4 Strokovni svet zavoda

#### 11. člen (strokovni svet zavoda)

- (1) Strokovni svet zavoda je kolegijski organ zavoda za obravnavanje in odločanje o strokovnih vprašanjih.

(2) Število članov, način imenovanja in naloge strokovnega sveta zavoda se določijo s statutom zavoda v skladu z zakonom, ki ureja področje zavodov.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 43. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ima zavod strokovni svet ali drug kolegijski strokovni organ.*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila drugega odstavka 43. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se sestava, način oblikovanja in druge naloge strokovnega sveta zavoda določijo s statutom ali pravili zavoda v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. V skladu z določilom 44. člena Zakona o zavodih /ZZ/ strokovni svet zavoda obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda, odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih v statutu ali pravilih zavoda, določa strokovne podlage za programe dela in razvoja zavoda, daje svetu in direktorju mnenja in predloge glede organizacije dela in pogojev za razvoj dejavnosti ter opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene naloge.*

## 5 Sredstva za delo zavoda

### 12. člen (premoženje zavoda)

- (1) Premoženje, s katerim upravlja zavod, je last ustanoviteljice.
- (2) Za upravljanje s premoženjem je zavod odgovoren ustanoviteljici.
- (3) Zavod samostojno upravlja s premoženjem, ki mu je dano v upravljanje, uporablja pa ga na način, kot to določa zakon in ta odlok.
- (4) Pri odtujevanju nepremičnega premoženja, ki je v lasti zavoda in ga uporablja za opravljanje dejavnosti zavoda, mora zavod pridobiti soglasje ustanoviteljice.
- (5) Zavod je dolžan uporabljati in upravljati premoženje s skrbnostjo dobrega gospodarja.

**Obrazložitev:**

*Prvi odstavek je oblikovan v skladu z določilom 65. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, daje premoženje, ki je bilo družbena lastnina v upravljanju delovne organizacije, ki so v letu 1991 opravljale dejavnosti zdravstva in nadaljevala delo od 1. aprila 1991 kot zavodi, s 1. aprilom 1991 postalo lastnina občin ustanoviteljic.*

*V skladu z določilom drugega odstavka je zavod za upravljanje s premoženjem odgovoren ustanoviteljicam. Na tem mestu moramo opomniti na določilo 9. člena veljavnega Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLŠ/, ki določa, da so upravljalci stvarnega premoženja občin občinske uprave in osebe javnega prava (torej tudi javni zavodi), ki jih za upravljalce določi organ pristojen za izvrševanje proračuna občine s svojim aktom. Slednje pomeni, da mora župan občine ustanoviteljice s svojim aktom določiti javni zavod za upravljalca stvarnega premoženja, ki je v lasti občine ustanoviteljice in z javnim zavodom skleniti pogodbo o upravljanju stvarnega premoženja občine.*



*Tretji odstavek je oblikovan v skladu z določilom prvega odstavka 48. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja in v skladu z navedenim določilom 9. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS/.*

*S četrtem odstavkom je določeno, da mora zavod, pri odtujevanju nepremičnega premoženja, ki je v lasti zavoda in ga ta uporablja za opravljanje dejavnosti, pridobiti soglasje ustanoviteljice.*

*Peti odstavek je oblikovan po analogiji drugega odstavka 51. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da mora občina s premoženjem gospodariti kot dober gospodar. Ker zavod razpolaga s premoženjem občin ustanoviteljic je tako dolžan uporabljati in upravljati premoženje s skrbnostjo dobrega gospodarja.*

### **13. člen** **(sredstva za delo zavoda)**

Sredstva za delo pridobiva zavod skladno z zakoni in drugimi predpisi:

- iz sredstev ustanoviteljic,
- s plačili za storitve,
- s prodajo blaga in storitev na trgu,
- iz drugih virov.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano v skladu z določilom prvega odstavka 48. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.*

### **6. Način razpolaganja s presežkom dohodkov nad odhodki in način kritja promanjkljaja sredstev za delo zavoda**

#### **14. člen** **(presežek prihodkov)**

- (1) Presežek prihodkov nad odhodki se ugotavlja skladno s predpisi.
- (2) Zavod sme presežek prihodkov nad odhodki le za opravljanje in razvoj dejavnosti

#### **Obrazložitev:**

*V skladu z določilom prvega odstavka se presežek prihodkov nad odhodki ugotavlja v skladu s predpisi.*

*Drugi odstavek je oblikovan v skladu z določilom drugega odstavka 48. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da sme zavod uporabiti presežek prihodkov nad odhodki le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno.*

**15. člen**  
**(primanjkljaj sredstev za delo)**

O načinu in višini pokrivanja primanjkljaja sredstev za delo, ki ga ni mogoče pokriti iz drugih razpoložljivih sredstev zavoda, odloča ustanoviteljica na predlog sveta zavoda.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano v skladu z določilom prvega odstavka 48. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja. Ker je temeljna dejavnost zavoda opravljanje javne službe, katero trajno in nemoteno zagotavlja v javnem interesu zagotavlja občina (22. člen ZZ), mora občina zagotoviti ustrezen obseg sredstev. Na tej pravni podlagi o načinu in višini pokrivanja primanjkljaja sredstev za delo, ki ga ni mogoče pokriti iz drugih razpoložljivih sredstev zavoda, odloča ustanoviteljica na predlog sveta zavoda.*

**7. Pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu in odgovornosti ustanoviteljice za obveznosti zavoda**

**16. člen**  
**(nastopanje v pravnem prometu)**

(1) Zavod nastopa v pravnem prometu za izvajanje dejavnosti, za katere je ustanovljen in registriran, samostojno in brez omejitev.

(2) Zavod odgovarja za svoje obveznosti s sredstvi, s katerimi razpolaga v skladu s predpisi.

**Obrazložitev:**

*Besedilo prvega in drugega odstavka sta oblikovana v skladu z določilom 49. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je zavod odgovoren za svoje obveznosti s sredstvi s katerimi lahko razpolaga.*

**8. Druge medsebojne pravice in obveznosti med zavodom in ustanoviteljico**

**17. člen**  
**(medsebojne pravice in obveznosti)**

(1) Zavod:

1. poroča ustanoviteljicam vsaj enkrat letno o svojem poslovanju in izvrševanju letnega programa;
2. pripravlja in oblikuje razvojne načrte;
3. zagotavlja ustanoviteljici potrebne podatke v skladu z zakonom,
4. predloži ustanoviteljici letno poročilo in poročilo o realizaciji letnega načrta.

(2) Ustanoviteljica:

1. vključuje javni zavod v oblikovanje politike razvoja dejavnosti javne službe;
2. usklajuje programe izvajanja dejavnosti javne službe;
3. v primerih, ko ugotovi, da je ogroženo nemoteno izvajanje dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen, ima ustanoviteljica pravico sklicati sejo sveta zavoda in predlagati ukrepe skladno z zakonskimi in drugimi predpisi.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila desete alineje 8. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da akt o ustanovitvi zavoda vsebuje medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda.*

**(alt) 9 Medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti ustanoviteljic****18. člen****(medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti ustanoviteljic)**

(1) Za izvrševanje ustanoviteljskih pravic ustanoviteljice ustanovijo skupni organ, ki ga sestavljajo župani v skladu z določili zakona, ki ureja področje lokalne samouprave.

(2) Ustanoviteljice uredijo medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti s pogodbo.

**Obrazložitev:**

*Besedilo tega člena se uporabi v primeru, da javni zavod ustanovi več občin ustanoviteljic.*

*Prvi odstavek je oblikovan v skladu z določilom četrtega in petega odstavka 61. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa za izvrševanje ustanoviteljskih pravic občin v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom javnega zavoda ter za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb, občinski sveti udeleženih občin ustanovijo skupni organ, ki ga sestavljajo župani. Akt o ustanovitvi skupnega organa mora določati njegove naloge, organizacijo dela in način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami. Skupni organ opravlja svoje naloge v imenu in za račun občin, ki so ga ustanovile. Sedež organa je v občini, v kateri je sedež javnega zavoda. Strokovne naloge za skupni organ pa opravlja občinska uprava občine, v kateri je njegov sedež.*

*Drugi odstavek je oblikovan v skladu z določilom 9. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti med ustanovitelji uredijo s pogodbo.*

**10. Odgovornost ustanoviteljice za obveznosti zavoda****19. člen****(odgovornost za obveznosti zavoda)**

Ustanoviteljic ne odgovarja za obveznosti zavoda.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano v skladu z določilom drugega odstavka 49. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je ustanovitelj odgovoren za obveznosti zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno.*

## 11. Splošni akti zavoda

### 20. člen (statut zavoda)

(1) Zavod ima statut, s katerim uredi organizacijo zavoda, določi pristojnosti, pooblastila in odgovornosti zavoda, način dela in odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda v skladu z zakoni in tem odlokom.

(2) Statut zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanoviteljice.

#### **Obrazložitev:**

*Prvi odstavek je oblikovan v skladu z določilom 45. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ima zavod statut in pravila. S statutom ali pravili zavoda se ureja organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi.*

*Drugi odstavek je oblikovan v skladu z določilom prvega odstavka 46. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja.*

### 21. člen (drugi splošni akti)

(1) V skladu s statutom lahko zavod pripravi in sprejme tudi druge splošne akte, s katerimi se uredijo druga vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda.

(2) Splošne akte zavoda sprejme svet zavoda ali direktor zavoda. Razmejitev pristojnosti pri sprejemanju splošnih aktov zavoda se določi v statutu zavoda.

#### **Obrazložitev:**

*Prvi odstavek je oblikovan v skladu z določilom tretjega odstavka 45. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ima zavod lahko tudi druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda, v skladu s statutom oziroma pravili.*

*Drugi odstavek je oblikovan v skladu z določilom drugega odstavka 46. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da druge splošne akte sprejme svet zavoda, če ni s statutom oziroma pravili zavoda določeno, da jih sprejme direktor.*

## 12. Statusne spremembe

### 22. člen (statusne spremembe)

Zavod se lahko pripoji drugemu zavodu, spoji z drugim zavodom, se razdeli na dvoje ali več zavodov, ali organizira kot podjetje. O tem odloča ustanoviteljica.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano v skladu z določilom 51. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa,*

*da lahko ustanovitelj odloči, da se zavod pripoji drugemu zavodu, da se dvoje ali več zavodov spoji v en zavod ali da se zavod razdeli na svoje ali več zavodov. Ustanovitelj lahko odloči, da se organizacijska enota zavoda izloči in pripoji drugemu zavodu ali organizira kot samostojen zavod. Ustanovitelj lahko odloči tudi, da se zavod ali njegova organizacijska enota organizira kot podjetje.*

## 14 Končna določba

### 23. člen

#### (objava in začetek veljavnosti)

Ta odlok se objavi v ... (navesti uradno glasilo npr. Uradnem listu RS / Uradnem glasilu slovenskih občin) in začne veljati petnajsti (15) dan po objavi.

Številka:

Datum:

Vlada Republike Slovenije  
..., predsednik/ica

Številka:

Datum:

Občina ...  
... župan/ja

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila 154. člena Ustave RS, ki določa, da morajo biti predpisi objavljeni preden začno veljati. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo.*



## Statut javnega zavoda

Na podlagi določila 45. člena Zakona o zavodih /ZZ/ (Uradni list RS, št. 12/1991, 45I/1994 Odl. US: U-I-104/92, 8/1996, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP) in ... člena Akta o ustanovitvi javnega zavoda ... (navesti ime javnega zavoda) (navesti uradno glasilo; npr. Uradni list RS / Uradno glasilo slovenskih občin, št. ...) je Svet javnega zavoda ... (navesti ime javnega zavoda) na svoji ... seji dne ... sprejel

### **Obrazložitev:**

*V skladu z določilom 45. člena Zakona o zavodih /ZZ/ ima zavod statut ali pravila. S statutom ali pravili se urejajo organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanja zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Zavod ima lahko tudi druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda, v skladu s statutom oziroma pravili. Statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. Druge splošne akte sprejme svet zavoda, če ni s statutom oziroma pravili zavoda določeno, da jih sprejme direktor (46. člena Zakona o zavodih /ZZ/). Na tem mestu moramo opomniti na določilo 21. člena Odloka o ustanovitvi javnega zavoda Gorenjske lekarne, ki določa, da ima zavod statut, s katerim uredi organizacijo zavoda, določi pristojnosti, pooblastila in odgovornosti zavoda, način dela in odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda v skladu z zakoni in odlokom. Svet zavoda sprejme statut s soglasjem ustanoviteljic.*

## Statut javnega zavoda ...

### 1 Splošne določbe

#### 1. člen (uporaba izrazov)

V statutu uporabljeni izrazi v slovnični obliki za moški spol se uporabljajo kot nevtralni za ženski in moški spol.

### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določil veljavnega Zakona o enakih možnostih žensk in moških /ZEMŽM/ in Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja*

*/ZUNEO/, ki zahtevajo dosledno uporabo izrazov, ki se nanašajo na osebe v ženski in moški jezikovni spolni obliki.*

## **2. člen** **(vsebina statuta)**

S tem statutom se uredi organizacija javnega zavoda ... (navesti ime javnega zavoda) (v nadaljevanju: zavod), določijo pristojnosti, pooblastila in odgovornosti zavoda, način dela in odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda v skladu z zakoni in Aktom o ustanovitvi javnega zavoda ... (navesti ime javnega zavoda) (navesti uradno glasilo; npr. Uradni list RS / Uradno glasilo slovenskih občin, št. ...).

### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila 45. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ima zavod statut ali pravila. S statutom ali pravili se urejajo organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanja zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Zavod ima lahko tudi druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda, v skladu s statutom oziroma pravili. Statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. Druge splošne akte sprejme svet zavoda, če ni s statutom oziroma pravili zavoda določeno, da jih sprejme direktor (46. člena Zakona o zavodih /ZZ/).*

## **3. člen** **(žig zavoda)**

- (1) Zavod ima in uporablja žig okrogle oblike, premera ... mm s krožnim napisom "... " z znakom zavoda v sredini. Znak zavoda je "...".
- (2) Število posameznih pečatov, njihovo uporabo, način varovanja in uničenja ter delavce, ki so zanje odgovorni, določi direktor.

### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila ... člena Akta o ustanovitvi javnega zavoda ... (navesti ime javnega zavoda), ki določa, da ima zavod žig, na katerem je napisano ime zavoda. Oblika in uporaba žiga se določi s statutom zavoda.*

## **2 Organizacija zavoda**

### **4. člen** **(organizacijske enote zavoda)**

- (1) Notranjo organizacijo zavoda sestavljajo naslednje organizacijske enote zavoda:
  - ... (navesti ime organizacijske enote).
- (2) Notranjo organizacijo organizacijskih enot zavoda določi direktor zavoda z aktom o notranji organizaciji.



**Obrazložitev:**

*Besedilo prvega odstavka je oblikovano na podlagi določila 45. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ima se s statutom ali pravili ureja organizacija zavoda. V skladu z določilom 47. člena Zakona o zavodih /ZZ/, se organizacija zavoda določi s statutom oziroma pravili zavoda. V zavodu se lahko za opravljanje posamezne dejavnosti ali dela dejavnosti ali za opravljanje dejavnosti na določenem območju oblikujejo organizacijske enote. S statutom oziroma pravili zavoda je lahko določeno, da imajo posamezne organizacijske enote pooblastila v pravnem prometu. Ob navedenem moramo opomniti še na določilo 7. člena Odloka o ustanovitvi javnega zavoda Gorenjske lekarne, ki določa, da zavod izvaja lekarniško dejavnost kot javno službo v lekarnah in njihovih podružnicah. Zavod organizira lekarne in podružnice lekarn kot svoje organizacijske enote za opravljanje lekarniške dejavnosti na določenem območju ter galenski in analizni laboratorij za izdelavo in preizkušanje magistrhalno in galensko izdelanih zdravil in pomožnih zdravilnih sredstev. Področja dejavnosti in notranjo organizacijo notranje organizacijske enote in njihova pooblastila v pravnem prometu določa statut zavoda. Notranja organizacijska enota ima svojega vodjo, ki ga imenuje direktor zavoda v skladu s statutom.*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila 21. člena Zakona o javnih uslužbencih /ZJU/, ki določa, da če poseben zakon ne določa drugače, mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta.*

**5. člen****(vodja organizacijske enote)**

Organizacijske enote in službe vodijo delavci, ki izpolnjujejo pogoje določene z zakonom, ki ureja ... ter aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.

**Obrazložitev:**

*Z besedilom so določeni pogoji, ki jih mora izpolnjevati vodja organizacijske enote.*

**3 Organi zavoda****6. člen****(organi zavoda)**

Organi zavoda so:

- svet zavoda,
- direktor zavoda,
- strokovni svet.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano v skladu z določilom 29., 31., 40.in 43. člena Zakona o zavodih /ZZ/.*

*Zakona o zavodih /ZZ/ v prvem odstavku 29. člena določa, da "zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ upravljanja". V prvem odstavku 31. člena Zakona o zavodih /ZZ/ je določeno, da je "poslovodni organ zavoda direktor ali drug individualni organ". Zavod pa ima v skladu z določilom prvega odstavka 40. člena strokovnega vodjo, ki vodi strokovno delo zavoda, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi ter na podlagi določila prvega odstavka 43. člena Zakona o zavodih /ZZ/ tudi "strokovni svet ali drug kolegijski strokovni organ".*

### 3.1 Svet zavoda

#### 7. člen

##### (imenovanje oziroma izvolitev predstavnikov sveta zavoda)

(1) Svet zavoda ima ... (navesti število) (...) članov in je sestavljen iz predstavnikov:

- ustanoviteljic: ... (navesti število) (...) članov,
- delavcev zavoda: ... (navesti število) (...) članov,
- uporabnikov: ... (navesti število) (...) članov.

(2) Predstavnike delavcev zavoda izvolijo delavci neposredno s tajnim glasovanjem ob smiselni uporabi določb zakona, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju.

##### **Obrazložitev:**

*Besedilo prvega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ. V skladu z določilom drugega in tretjega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti, je z .... členom Akta o ustanovitvi javnega zavoda ... (navesti ime javnega zavoda) določeno, da ima svet zavoda ... (navesti število) članov in je sestavljen iz predstavnikov: • ustanoviteljic (... navesti število članov), • delavcev zavoda (... navesti število članov) in • uporabnikov (... navesti število članov).*

*Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila tretjega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se način imenovanja oziroma izvolitve članov sveta zavoda določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda. Navedeno določilo je oblikovano v skladu z določili veljavnega Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju /ZSDU/.*

#### 8. člen

##### (predsednik in namestnik predsednika)

(1) Svet zavoda ima predsednika in namestnika predsednika, ki ju izvolijo člani sveta izmed sebe z večino glasov vseh članov na prvi seji.

(2) Svet zavoda vodi predsednik sveta, v primeru njegove odsotnosti pa njegov namestnik. Če predsednik sveta in njegov namestnik nista prisotna na seji sveta zavoda vodi sejo sveta zavoda najstarejši član.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila tretjega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se sestava, način imenovanja oziroma izvolitev članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma statutom ali pravili zavoda.*

**9. člen**  
**(pristojnosti sveta zavoda)**

Svet zavoda ima naslednje pristojnosti:

- sprejema statut zavoda v soglasju z ustanoviteljicami;
- sprejema splošne akte zavoda, ki jih je dolžan sprejeti na podlagi zakonov in drugih predpisov,
- sprejema program dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje,
- sprejema finančni načrt in letno poročilo zavoda v soglasju z ustanoviteljicami,
- razpisuje in potrjuje popise sredstev,
- ustanoviteljicam predlaga spremembo ali razširitev dejavnosti,
- ustanoviteljicam in direktorju zavoda daje predloge in mnenja o posameznih vprašanih glede poslovanja zavoda,
- po predhodnem soglasju ustanoviteljic odloča o nakupu in prodaji nepremičnin,
- odloča o ustanovitvi oziroma ukinitvi notranjih organizacijskih enot ter določa njihov poslovni čas,
- s soglasjem ustanoviteljic imenuje in razrešuje direktorja zavoda,
- imenuje vršilca dolžnosti direktorja pod pogoji določenimi z zakonom, ki ureja status zavodov,
- obravnava ugotovitve nadzornih organov,
- obvešča predlagatelje o izteku ali predčasnem prenehanju mandata člana sveta zavoda,
- zagotavlja varstvo pravic delavcev,
- odloča o stanju zalog in odgovornosti za zaloge,
- odloča o drugih zadevah, za katere je pooblaščen s splošnimi akti zavoda in zakonom.

**Obrazložitev:**

*Besedilo člena je oblikovano v skladu z določilom 30. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da svet zavoda sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, sprejema programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje, določa finančnih načrt in sprejema zaključni račun zavoda, predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti, daje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanih in opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma statutom ali pravili zavoda določene zadeve.*

## 10. člen

### (delovna telesa sveta zavoda)

- (1) Svet zavoda lahko ustanovi komisije kot stalna ali občasna delovna telesa, ki obravnavajo posamezne zadeve iz pristojnosti sveta zavoda.
- (2) Svet zavoda ustanovi delovna telesa iz prvega odstavka tega člena s sklepom, s katerim določi naloge delovnega telesa in število članov ter opravi imenovanje.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila tretjega odstavka 29. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da se sestava, način imenovanja oziroma izvolitev članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma statutom ali pravili zavoda.*

## 11. člen

### (način dela sveta zavoda)

- (1) Delo sveta zavoda in njegovih delovnih teles je javno. Javnost dela se lahko omeji ali izključi, če to zahtevajo razlogi varovanja osebnih podatkov, dokumentov in gradiv, ki vsebujejo podatke, ki so v skladu z zakonom, drugim predpisom ali splošnim aktom zavoda oziroma druge javne ali zasebno pravne osebe zaupne narave.
- (2) Svet zavoda sprejema svoje odločitve na sejah. Odločitve, za katere je potrebno soglasje ustanoviteljic pričnejo veljati po pridobljenem soglasju skupnega organa.
- (3) Svet zavoda je sklepčen, če je na seji prisotnih več kot polovica članov sveta zavoda. Svet zavoda sprejema odločitve z večino opredeljenih glasov navzočih članov.
- (4) Svet zavoda sprejema odločitve z javnim glasovanjem. Tajno se glasuje v primeru, ko je tako določeno z zakonom ali če tako odloči svet zavoda.
- (5) O sejah sveta zavoda se vodi zapisnik. Vsebino zapisnika, način vodenja zapisnika in hrambo zapisnikov določi svet zavoda s poslovnikom.
- (6) Način dela in odločanja, način uresničevanja pravic in dolžnosti članov sveta zavoda, razmerja do drugih organov zavoda ter druga vprašanja delovanja sveta zavoda se določijo s poslovnikom, ki ga sprejme svet zavoda z večino glasov vseh članov.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano v skladu z določilom 45. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ima zavod statut ali pravila. S statutom ali pravili se urejajo organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanja zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Zavod ima lahko tudi druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda, v skladu s statutom oziroma pravili. Statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. Druge splošne akte sprejme svet zavoda, če ni s statutom oziroma pravili zavoda določeno, da jih sprejme direktor (46. člena Zakona o zavodih /ZZ/).*

## 3.2 Direktor zavoda

### 12. člen (imenovanje direktorja zavoda)

- (1) Direktor zavoda izvaja poslovodno funkcijo.
- (2) Direktorja zavoda imenuje svet zavoda v skladu s predpisi na podlagi javnega razpisa ter s soglasjem skupnega organa občin ustanoviteljic.
- (3) Za izvedbo razpisnega postopka za imenovanje direktorja imenuje svet zavoda tri (3) člansko razpisno komisijo, ki opravi razpis in pripravi dokumentacijo za odločanje na svetu zavoda.
- (4) Kandidat za direktorja zavoda mora ob pogojih določenih z zakonom, ki ureja zavode in odlokom o ustanovitvi javnega zavoda izpolnjevati še naslednji pogoj:
  - da ima opravljen strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka.
- (5) Kandidat, ki nima opravljenega strokovnega izpita iz splošnega upravnega postopka iz prejšnjega odstavka mora izpit opraviti v roku 3 mesecev po nastopu funkcije sicer mu delovno razmerje preneha.
- (6) Kandidat za direktorja mora k prijavi predložiti program vodenja, delovanja in razvoja zavoda.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano v skladu z določilom 31. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je poslovodni organ zavoda direktor ali drug individualni organ. Direktor organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Direktor vodi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela v zavodu ločeni.*

### 13. člen (pristojnosti in naloge direktorja zavoda)

Direktor zavoda ima poleg pristojnosti in nalog, določenih s predpisi zavoda še naslednje pristojnosti in naloge:

- predlaga temelje poslovne politike, gospodarske in finančne načrte, delovni in razvojni program ter sprejema ukrepe za njihovo izvajanje;
- sprejema splošne akte, ki niso v pristojnosti sveta zavoda;
- izdaja navodila za izvrševanje splošnih aktov;
- izvršuje sklepe sveta zavoda;
- sestavlja letna poročila za zavod;
- odloča o vseh vprašanjih iz delovnih razmerij;
- vodi strokovno delo zavoda in odgovarja za strokovnost dela, organizira interni strokovni nadzor in izdaja strokovna navodila;
- sklicuje in vodi seje strokovnega sveta;
- skrbi za tekoče informiranje delavcev o bistvenih dogodkih iz poslovanja zavoda;

- odreja posredovanje informacij javnega značaja v svetovni splet in obvešča javnost in medije o dejavnosti zavoda,
- odloča o izobraževanju zaposlenih in dodeljevanju štipendij,
- ureja razmerja med sindikati v zavodu,
- opravlja druge naloge, določene s predpisi in akti zavoda.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano v skladu z določilom 31. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da je poslovodni organ zavoda direktor ali drug individualni organ. Direktor organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Direktor vodi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela v zavodu ločeni.*

**14. člen**

**(zastopanje in predstavljanje zavoda v odsotnosti direktorja zavoda)**

- (1) V odsotnosti direktorja zavoda zastopa in predstavlja zavod oseba, ki jo direktor za to pisno pooblasti.
- (2) Pooblaščenec iz prvega odstavka tega člena lahko zastopa in predstavlja zavod v okviru pisnega pooblastila.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila drugega odstavka 31. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da direktor organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda.*

**3.3 Strokovni svet zavoda**

**15. člen**

**(način dela strokovnega sveta zavoda)**

- (1) Člani strokovnega sveta zavoda so direktor zavoda, vodje notranjih organizacijskih enot zavoda in strokovni delavci zavoda.
- (2) Strokovni svet zavoda vodi direktor, ki odgovarja za izvajanje sklepov strokovnega sveta zavoda.
- (3) Način dela in sprejemanje odločitev na strokovnem svetu zavoda uredi strokovni svet s poslovnikom o delu strokovnega sveta zavoda.
- (4) O delu strokovnega sveta zavoda se vodi zapisnik. Za vsebino zapisnika, način vodenja zapisnika in hrambo zapisnikov strokovnega sveta zavoda se smiselno uporabljajo določbe poslovnika sveta zavoda.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 43. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da ima zavod strokovni svet ali drug kolegijski strokovni organ. Sestava,*

*način oblikovanja in druge naloge strokovnega sveta zavoda se določijo s statutom ali pravili zavoda v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi.*

### **16. člen** **(pristojnosti in naloge strokovnega sveta zavoda)**

Strokovni svet ima naslednje pristojnosti in naloge:

- odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih s tem statutom;
- določa strokovne podlage za program dela in razvoja zavoda;
- svetu zavoda in direktorju zavoda daje mnenja in predloge glede organizacije dela in pogojev za razvoj dejavnosti zavoda;
- obravnava ugotovitve internega strokovnega nadzora in sprejema sklepe za odpravo pomanjkljivosti;
- imenuje delovna telesa za obravnavo ali pripravo gradiv iz svoje pristojnosti,
- predlaga člane stalnih in občasnih komisij sveta zavoda;
- odloča o drugih vprašanjih, za katere ga pooblasti svet zavoda ali direktor zavoda.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila 44. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ki določa, da strokovni svet zavoda obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda, odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih v statutu ali pravilih zavoda, določa strokovne podlage za programe dela in razvoja zavoda, daje svetu in direktorju mnenja in predloge glede organizacije dela in pogojev za razvoj dejavnosti ter opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene naloge.*

## **4 Informacije javnega značaja in varstvo osebnih podatkov**

### **17. člen** **(informacije javnega značaja)**

(1) Zavod zagotavlja javnost dela:

- z uradnimi sporočili za javnost in
- s posredovanjem informacij javnega značaja v svetovni splet v skladu z zakonom, ki ureja področje informacij javnega značaja ter
- na drug način, ki omogoča javnosti, da se seznanijo z delom zavoda.

(2) O delu zavoda obvešča javnost direktor zavoda.

(3) Direktor zavoda, vodje organizacijskih enot in vodje služb ali drugi zaposleni lahko obveščajo javnost o delu s svojega delovnega področja, skladno z aktom o notranji organizaciji in aktom o sistemizaciji delovnih mest, po predhodnem pooblastilu direktorja zavoda.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo prvega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 8. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja /ZDIUJZ/, ki določa, da je vsak organ dolžan redno vzdrževati in na primeren način javno objavljati (uradno glasilo organa,*

*svetovni splet, ipd.) ter dati na vpogled prosilcu po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja, s katerim razpolaga.*

*Besedilo drugega in tretjega odstavka je oblikovano na podlagi prvega odstavka 9. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja /ZDIUJZ/, ki določa, da vsak organ določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja.*

## **18. člen**

### **(varstvo osebnih podatkov)**

Zavod zagotavlja varstvo osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja področje varstva osebnih podatkov.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila 4. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov /ZVOP-1/, ki določa, da je varstvo osebnih podatkov zagotovljeno vsakemu posamezniku ne glede na narodnost, raso, barvo, veroizpoved, etnično pripadnost, spol, jezik, politično ali drugo prepričanje, spolno usmerjenost, premoženjsko stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, državljanstvo, kraj oziroma vrsto prebivališča ali katerokoli drugo osebno okoliščino.*

## **5 Položaj, pravice in odgovornosti ter disciplinske kršitve zaposlenih**

### **19. člen**

#### **(uporaba predpisov)**

Za zaposlene se v zvezi s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi iz delovnega razmerja uporabljajo določila zakona, ki ureja delovna razmerja, varstvo pri delu, kolektivne pogodbe za negospodarstvo oziroma javnega sektorja, zakona, ki ureja položaj javnih uslužbencev, in zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju ter drugih predpisov, ki urejajo položaj, pravice in odgovornosti ter disciplinske kršitve zaposlenih.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila 2. člena Zakona o javnih uslužbencih /ZJU/, ki določa, da zakon ureja skupna načela in druga vprašanja sistema javnih uslužbencev. V skladu z določilom 5. člena Zakona o javnih uslužbencih /ZJU/ za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja vejajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor Zakona o javnih uslužbencih /ZJU/ ali drug poseben zakon ne določa drugače. Sistem plač ureja poseben Zakon o sistemu plač v javnem sektorju /ZSPJS/.*



## 6 Obveščanje delavcev

### 20. člen (obveščanje delavcev)

- (1) Organi zavoda so dolžni obveščati delavce o vseh zadevah, ki vplivajo na položaj, pravice in obveznosti delavcev.
- (2) Obveščanje se opravlja z objavami na oglasnih deskah organizacijskih enot ter služb ali pisnimi informacijami, ki so dostopne vsem delavcem.
- (3) Za organizacijo obveščanja je odgovoren direktor zavoda, za obveščanje delavcev v organizacijski enoti ali službi pa vodja organizacijske enote ali službe.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila 2. člena Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju /ZSDU/, ki določa, da se sodelovanje delavcev pri upravljanju uresničuje na naslednje načine: • s pravico do pobude in s pravico do odgovora na to pobudo; • s pravico do obveščenosti; • s pravico dajanja mnenj in predlogov ter s pravico do odgovora nanje; • z možnostjo ali obveznostjo skupnih posvetovanj z delodajalcem; • s pravico soodločanja; • s pravico zadržanja odločitev delodajalca.*

## 7 Statut in splošni akti zavoda

### 21. člen (statut zavoda)

Statut zavoda sprejme svet zavoda z večino opredeljenih glasov navzočih članov.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila ... člena Akta o ustanovitvi javnega zavoda ... (navesti ime javnega zavoda), ki določa, da svet zavoda sprejema odločitve na svoji seji z večino opredeljenih glasov navzočih članov, če ni s tem odlokom določeno drugače. Svet zavoda lahko veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina članov sveta zavoda. Organizacijo in način dela sveta zavoda ter način uresničevanja pravic in dolžnosti članov sveta zavoda določi svet zavoda s poslovníkom.*

### 22. člen (splošni akti zavoda)

- (1) Svet zavoda sprejema splošne akte, ki jih je dolžan sprejeti na podlagi zakonov in drugih predpisov.
- (2) Direktor zavoda sprejme splošne akte za katere ni pristojen svet zavoda.

#### **Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila 45. člena Zakona o zavodih /ZZ/, ima zavod statut in pravila. S statutom ali pravili zavoda se ureja organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanja zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Zavod lahko ima tudi druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo*

*in poslovanje zavoda, v skladu s statutom oziroma pravili. V skladu z določilom 46. člena Zakona o zavodih /ZZ/ statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. Druge splošne akte sprejme svet zavoda, če ni s statutom oziroma pravili zavoda določeno, da jih sprejme direktor.*

**23. člen**  
**(veljavnost splošnih aktov)**

Statut in splošni akti pričnejo veljati osmi dan po objavi v katalogu informacij javnega značaja na svetovnem spletu.

**Obrazložitev:**

*Besedilo je oblikovano na podlagi določila 10. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja /ZDIUJZ/, ki določa, da je vsak organ dolžan posredovati v svetovni splet prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa, povezana z državnim registrom predpisov na spletu.*

**8 Končna določba**

**24. člen**  
**(začetek veljavnosti)**

- (1) Ta statut začne veljati osmi dan po dnevu pridobitve soglasja občin ustanoviteljic.
- (2) Z dnem ko začne veljati ta statut, preneha veljati Statut z dne ... .

**Obrazložitev:**

*Z besedilom je določena t.i. abrogacijska (lat. abrogatio = popolna razveljavitev, tudi odprava) klavzula, s katero mlajši pravni akt popolnoma razveljavi starejši pravni akt.*

Predsednik/ca Sveta zavoda

...

## Literatura

- Brezovnik, B. (2008) *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Cvikl, M. M. & Zemljič, P. (2005) *Zakon o javnih financah s komentarjem* (Ljubljana: Bonex).
- Ivanjko, Š. (2003) Organiziranost gospodarskih javnih služb, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 1(1), pp. 1-13.
- Kamnar, H. (1999) *Javni zavodi med državo in trgovino* (Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče).
- Korpič-Horvat, E. (2003) Negospodarske javne službe, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 1(4), pp. 15-30.
- Musar Mišeljič, N. (2007) *Nagrajevanje delovne uspešnosti*, Posvet »Javni zavodi«, Portorož 23.-24. maj 2007 (Ljubljana: Nebra).
- Pirnat, R. et al (1999) *Statusnopravni problemi pravnih oseb na področju javnega prava* (Ljubljana: Pravna fakulteta).
- Tičar, B. (2005) Javni zavodi na poti h korporacijskem upravljanju, *Podjetje in delo*, 31(3/4), pp. 515-526.
- Trstenjak, V. (1995) *Ustanove v sodobnem pravnem sistemu* (Maribor: Pravna fakulteta).
- Trstenjak, V. (2003) *Pravne osebe* (Ljubljana: GV Založba).
- Trpin, G. (2003) Nove možnosti organiziranja javne uprave, *Uprava*, 1(2), pp. 55-66.
- Trpin, G. (2004) Javne službe in javni zavodi, *Podjetje in delo*, 30(6/7), pp. 1376-1382.
- Trpin, G. (2007) Tržna dejavnost in preoblikovanje javnih zavodov, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 4(3), pp. 1-13.
- Šmidovnik, J. (1998) Slovenska javna uprava v socializmu in v tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije, *Podjetje in delo*, 24(6/7), pp 1070-1081.
- Žnidaršič-Kranjc, A. (1995) Omejevanje naravnih monopolov – primer zemeljskega plina, *Teorija in praksa*, 32(5-6), pp. 409-420.

