

PREMOŽENJSKOPRAVNI REŽIM JAVNIH ZAVODOV

Tanja Bauer,

univerzitetna diplomirana pravnica, vodja Službe za kadrovske, pravne in splošne zadeve, Javni zdravstveni zavod Mariborske Lekarne Maribor

1. UVOD¹

Javni zavodi so v Republiki Sloveniji praviloma ustanovljeni za opravljanje javne službe, lahko pa tudi za opravljanje druge nepridobitne družbene dejavnosti, če se opravlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo.² Po opredelitvi v Zakonu o zavodih (ZZ)³ so javni zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (1. člen ZZ). Vse dejavnosti, za katere se ustanavljajo javni zavodi, v ZZ niso posebej naštet, zakon le primeroma našteva dejavnosti, za katere se lahko javni zavodi ustanovijo, vsebujejo pa jih posebni zakoni,⁴ in sicer nekateri specialni zakoni.⁵

¹ Prispevek je bil pripravljen na podlagi seminarske naloge Lastninska pravica javnih zavodov nad premoženjem, ki sem jo avtorica pod mentorstvom dr. Šimeta Ivanjka izdelala 19. oktobra 2015 na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru v okviru magistrskega znanstvenega študija gospodarskega prava.

² H. Kamnar, nav. delo, str. 47.

³ Ur. l. RS, št. 12/91, 45I/94 – odl. US: U-I-104/92, 8/96, 18/98 – odl. US: U-I-34/98, 36/00 – ZPDZC, 127/06 – ZJZP.

⁴ B. Tičar, nav. delo, str. 359.

⁵ Tako na primer Zakon o lekarniški dejavnosti (ZLD, Ur. l. RS, št. 9/92, 13/93 – ZP-G, 38/99, 86/02 – ZOZPEU, 2/04, 36/04 – UPB1) v 9. členu predpisuje, da za opravljanje lekarniške dejavnosti kot javne službe ustanovi občina ali mesto na svojem območju javni zavod, prav tako na primer Zakon o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS, Ur. l. RS, št. 18/94, 29/94 – popr., 73/94 – odl. US, 88/99, 90/99 – popr., 113/00 – odl. US, 35/01 – ZMed, 79/01 in 96/05 – ZRTVS-1) predpisuje, da je nacionalna RTV organizirana kot javni zavod.

Glede na to, da so zavodi v osnovi ustanovljeni za opravljanje nepridobitne družbene dejavnosti, ki naj bi prejeli od svojih ustanoviteljev sredstva, ki jih potrebujejo za svojo dejavnost, v upravljanje⁶ in naj ne bi ustvarjali dobičkov, tudi ne bi mogli ustvarjati svojega premoženja. Iz 65. člena ZZ izhaja, da naj bi bile nepremičnine, ki jih zavodi uporabljajo za opravljanje svoje dejavnosti, last ustanovitelja, ki jih izroči zavodu v upravljanje, vendar pa je dejansko stanje drugačno.

Nepremičnine, ki jih javni zavodi danes uporabljajo za opravljanje svoje dejavnosti, so ti pridobili na več načinov, in sicer gre za:

- nepremičnine, zgrajene s samoprispevkom, z dano pravico zavodu do uporabe;
- nepremičnine, ki so last tretjih oseb in jih ima zavod v najemu;⁷
- nepremičnine, ki so last ustanovitelja in so dane zavodu v upravljanje ali najem;
- nepremičnine, ki jih je zavod kupil in zanje plačal kupnino.

Vzrok za tako stanje moramo poiskati v spremembi statusne ureditve leta 1991. Premoženje organizacij, ki je bilo kot družbena lastnina v upravljanju njihovih delavcev, je z ZZ prešlo na državo oziroma lokalno skupnost. Ta prenos premoženja pa je na nekaterih področjih povzročil več vprašanj in težav, saj je zakon preoblikoval v javne zavode vse organizacije na področju družbenih dejavnosti s statusom posebnega družbenega pomena, ne glede na dejansko naravo njihovega dela.

⁶ Opredelitev upravljanja s stvarnim premoženjem je podana v 3. členu Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS, Ur. l. RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-11, 14/15 – ZUUFJO in 76/15). Ta določa, da upravljanje s stvarnim premoženjem 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, med upravljavci premoženja pa navaja tudi javne zavode. ZZ v 65. členu določa, da zavod upravlja s premoženjem, ki je postalo s 1. aprilom 1991 last ustanovitelja, in ga uporablja za opravljanje dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. Ustanovitelj javnega zavoda preda javnemu zavodu, ki ga je ustanovil, svoja sredstva neodplačno v upravljanje tako, da z zavodom sklene pogodbo o upravljanju stvarnega premoženja, s čimer premoženje ostane v lasti ustanovitelja, zavod pa ga uporablja za opravljanje svoje dejavnosti. ZSPDSLS v tretjem odstavku 26. člena določa celo, da lahko upravlavec nepremičnega premoženja, ki ni sam neposredni uporabnik tega premoženja, podeli pooblastilo uporabniku nepremičnega premoženja oziroma izda soglasje za izvajanje nekaterih nalog. Upravljanje zavodov s stvarnim premoženjem ustanoviteljev je po svoji naravi dejansko posodbena pogodba, ki je urejena v 9. poglavju Obligacijskega zakonika (OZ, Ur. l. RS, št. 83/01, 32/04 – OROZ195, 28/06 – odl. US, 40/07, 97/07 – uradno prečiščeno besedilo).

⁷ Ob tem je treba dodati, da vse, kar velja za institut najema nepremičnin, velja enako tudi za zakup, ki se od najema razlikuje po tem, da gre za zakup, ko gre za izkoriščanje donosov nepremičnine.

Ker se je večina zavodov preoblikovala iz delovnih organizacij, je zaradi po-
državljanja premoženja, s katerim so organizacije razpolagale na določen dan,
prišlo tudi do dihotomije v lastništvu premoženja, pridobljenega pred tem
dnevom, in po njem. Tako imamo v zavodu lastnino ustanovitelja, drugih oseb
in lastnino zavoda kot pravne osebe. Odprto ostaja vprašanje, ali lastnino za-
voda obravnavati kot zasebno ali kot kolektivno lastnino.⁸

Prihaja do nejasnega razlikovanja med lastnino realnega in finančnega pre-
moženja, s katerim zavod upravlja in delno tudi razpolaga, ter med ustano-
vitelskim vložkom. Iz tega izhajajo tudi nejasnosti, povezane z upravljanjem in
razpolaganjem s premoženjem.⁹

Javni zavod je statusnopravna oblika, namenjena predvsem izvajanju javne
službe, ki je sestavni del in substančna sestavina te statusne oblike. Ekonom-
sko učinkovito in uspešno poslovanje, katerega rezultat je pozitivna razlika
med prihodki in odhodki, je sicer zaželeno, ni pa primarnega pomena. ZZ v
1. členu določa, da cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.¹⁰ Pro-
blem takega stališča pa se pojavlja predvsem pri javnih zavodih, katerih tržna
dejavnost se izvaja v zelo velikem obsegu in ki se zato s svojim poslovanjem
močno približujejo poslovanju, kot se izvaja v gospodarskih družbah, katerih
cilj je zgolj pridobivanje dobička. Tak javni zavod se kljub svojemu statusu pri
svojem poslovanju pretežno obnaša kot gospodarska družba in s svojim po-
slovanjem, ki velikokrat stremi tudi k pridobivanju dobička, pridobiva in veča
svoje premoženje, kar pomeni, da tudi kupuje in prodaja nepremičnine itd.
Tipičen primer so lekarniški javni zavodi.

Poleg številnih drugih je ostalo nejasno temeljno vprašanje glede lastništva
nad premoženjem javnega zavoda, predvsem kot posledica določbe 65. člena
ZZ, kar posledično povzroča tudi številne druge nejasnosti, povezane z odgo-
vornostjo javnega zavoda in njegovega ustanovitelja. Postavlja se vprašanje, ali
je lahko javni zavod lastnik premoženja, s katerim upravlja. Če zavzamemo
stališče, da imajo lahko javni zavodi lastninsko pravico nad premoženjem, po-
tem se postavlja vprašanje, ali imajo lastnino nad vsem svojim premoženjem
ali zgolj nekaterim in kakšna je pravica ustanovitelja zavoda nad tem premo-
ženjem. Če pa zavzamemo stališče, da imajo javni zavodi zgolj premoženje v
upravljanju, ne morejo pa imeti lastninske pravice nad njim, potem se postav-
lja vprašanje, kaj je z nepremičninami, pri katerih so javni zavodi v zemljiški
knjigi vknjiženi kot lastniki, in kaj z gospodarskimi družbami, pri katerih so
zavodi vpisani v sodni register kot družbeniki, ter kako so lahko zavodi samo-

⁸ H. Kamnar, nav. delo, str. 48.

⁹ Prav tam.

¹⁰ B. Tičar, nav. delo, str. 360.

stojne pravne osebe, če ne morejo imeti lastninske pravice nad premoženjem in s čim potem zavodi za svoje obveznosti odgovarjajo.

Ta vprašanja v praksi povzročajo številne težave in povzročajo zmedo. Nekateri javni zavodi so namreč od sprejetja ZZ dalje še naprej samostojno pridobivali nepremičnine in se vknjižili v zemljiške knjige kot lastniki, v svojih knjigovodskih knjigah to premoženje vodijo kot premoženje, katerega vir so sredstva v upravljanju, ker jim tako določajo pravila računovodstva.¹¹

Še večja težava so finančne naložbe javnega zavoda, zlasti tiste, pri katerih je javni zavod ustanovitelj gospodarskih družb. V sodnem registru je kot ustanovitelj gospodarske družbe namreč vpisan zavod, kar je v nasprotju s stališčem, da ima zavod vse premoženje v upravljanju.

Mnenja pravnikov so glede tega vprašanja različna in si med seboj celo nasprotujejo.

Že dalj časa se pripravljajo zakonske spremembe, ki bodo ureditev javnih zavodov korenito spremenile in s tem najverjetneje rešile tudi vprašanje njihovega premoženja. Nov zakon je bil že večkrat v javni obravnavi, vendar še do danes ni bil sprejet. Vendar pa se postavlja vprašanje tudi, ali je tak zakon res rešitev za vse težave v zvezi s premoženjem javnih zavodov.

2. JAVNI ZAVODI KOT PRAVNE OSEBE

Zavodi so pravne osebe s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi. Javni zavod je pravna oseba, če ni z zakonom ali odlokom občine, torej ustanovitvenim aktom, drugače določeno (4. člen ZZ).¹²

¹¹ Verjetno je tako stanje bolj posledica neprilagojene računovodske zakonodaje novi statusni obliki kakor zavestna odločitev za tako prikazovanje kapitala.

¹² Kadar je z zakonom ali ustanovitvenim aktom določeno, da zavod nima pravne osebnosti, tak zavod v pravnem prometu izvršuje pooblastila, ki so mu dana z aktom o ustanovitvi, v imenu in za račun ustanovitelja. Kot primer v Republiki Sloveniji se v literaturi pogosto navajajo fakultete, čeprav lahko ob podrobnejši preučitvi ugotovimo, da njihov status ni povsem jasen. Zakon o visokem šolstvu (ZVis, Ur. l. RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJE, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12 in 85/14) v 10. členu določa, da je univerza pravna oseba, glede statusa članic univerz, med katere spadajo fakultete, umetniške akademije, lahko pa tudi visoke strokovne šole in drugi zavodi, pa ni jasen. Članice univerze na podlagi določb zakona niso izrecno priznane kot pravne osebe, vendar pa zakon določa, da nastopajo v svojem imenu in za svoj račun, kadar ne izvajajo nacionalnega programa visokega šolstva. Poleg tega ZVis v drugem odstavku 13. člena določa, da visokošolski zavodi upravljajo in razpolagajo s premoženjem, ki ga uporabljajo za opravljanje svoje dejavnosti v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom, če z zakonom ni drugače določeno. To pomeni, da so lahko fakultete, ki na podlagi 2. člena ZVis spadajo

S pravnega in premoženjskega vidika je za naše javne zavode značilno, da imajo – v nasprotju s podobnimi organizacijami v drugih državah – praviloma lastnost pravne osebe. V razmerju do države in tretjih oseb jim ta zagotavlja močnejši položaj, kot ga imajo državni organi. Ministrstva niso pravne osebe in tudi vlada ni pravna oseba, javni zavodi, ki so v funkcionalnem pogledu le operativni podaljšek ministrstev, pa so pravne osebe. To je miselna dediščina nekdanjega jugoslovanskega samoupravnega socializma, ki je neverjetno širokosrčno podeljeval status pravne osebe tudi najbolj neznatnim organizacijskim oblikam in s tem ustvarjal videz njihovega samoupravnega položaja, čeprav ta ni bil zasnovan na realnem (premoženjskem in funkcionalnem) položaju organizacije.¹³ Ta status omogoča javnim zavodom večjo samostojnost v finančnem poslovanju, celo ustvarjanje in porabo dela lastnih prihodkov. S tem se ustvarja občutek, kot da so javni zavodi samostojne organizacije.¹⁴

Javni zavodi spadajo med pravne osebe javnega prava, kar pomeni, da delujejo v javnem interesu in nastanejo z zakonom ali drugim oblastnim aktom (uredbo ali odlokom). V ZZ so javni zavodi opredeljeni kot organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje, izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega, otroškega in invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (1. člen ZZ). Ustanovijo se za opravljanje javnih služb, izjemoma pa tudi za dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo (prvi in drugi odstavek 3. člena ZZ). Ustanovijo jih država, občine in druge z zakonom pooblaščen javne pravne osebe (tretji odstavek 3. člena ZZ).

Pravna ureditev običajno predvideva, da se lastnost pravne osebe pridobi z vpisom v ustrezní register. Tako kot Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1)¹⁵ določa za družbe (prvi odstavek 5. člena ZGD-1), enako ZZ določa tudi za zavode, da pravno sposobnost pridobijo z vpisom v sodni register (12. člen

med visokošolske zavode, lastniki premoženja, saj lahko z njim razpolaga zgolj lastnik; da pa je lahko lastnik, mora biti pravna oseba. Na podlagi tega lahko sklepamo, da imajo članice univerze dejansko v različnih primerih različen status in da torej ne moremo reči, da gre za tipične primere zavodov brez pravnih osebnosti. Vprašanje je, ali v Republiki Sloveniji sploh obstajajo tipični zavodi brez pravne osebnosti. Drugi področni predpisi takih primerov sicer ne določajo, lahko pa je za posamezne zavode to določeno v njihovih ustanovitvenih aktih.

¹³ Tako so imele na primer status pravne osebe po sami ustavi vse krajevne skupnosti po 139. členu ustave iz leta 1974.

¹⁴ J. Šmidovnik, nav. delo, str. 1070.

¹⁵ Ur. l. RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13 in 55/15.

ZZ). Vpis je konstitutiven, kar pomeni, da pravna oseba dejansko nastane šele z vpisom v sodni register.

V nadaljevanju obravnavam problematiko lastništva nad premoženjem javnih zavodov, pri čemer izhajam iz predpostavke, da zavodi imajo lastnost pravne osebe.

3. PROBLEMATIKA VELJAVNE UREDITVE PO ZAKONU O ZAVODIH

ZZ ni jasno uredil vprašanja lastninske pravice nad premoženjem javnega zavoda. V 65. členu je določil, da premoženje, ki je družbena lastnina v upravljanju delovne organizacije, ki nadaljuje delo kot zavod, postane s 1. aprilom 1991 lastnina ustanovitelja te organizacije. To pomeni, da je z začetkom veljavnosti ZZ vse premoženje zavodov postalo last ustanovitelja.

Pri nepremičninah, zgrajenih s samoprispevkom z dano pravico zavodu do uporabe, je lastništvo nesporno. Te nepremičnine so na podlagi 66. člena ZZ postale last občine, na katere območju je objekt. Običajno je občina, na katere območju je objekt, tudi ustanoviteljica ali soustanoviteljica zavoda, kar pa ni nujno. Vendar se pri teh nepremičninah pojavlja druga težava. Čeprav so občine na podlagi ZZ nesporno postale lastnice teh nepremičnin, lastništva v še veliko primerih namreč niso uredile v zemljiških knjigah. Nepremičnina se tako še vedno vodi kot lastnina zavoda ali pa družbena lastnina, s pravico uporabe s strani zavoda.

Nesporno je tudi lastništvo nad nepremičninami, ki so last tretjih oseb in jih ima zavod v najemu ter lastništvo nad nepremičninami, jih je zavod pridobil v last pred 1. aprilom 1991.

Vprašanje pa se pojavlja pri nepremičninah, ki jih ima zavod v najemu od ustanovitelja. Ustanovitelj je ponekod celo dal v najem zavodu tudi tiste nepremičnine, ki jih je zavod kupil pred 1. aprilom 1991, ustanovitelj pa je nad njimi pridobil lastništvo na podlagi ZZ in bi jih na podlagi tretjega odstavka 56. člena moral dati zavodu v upravljanje. Razlogi za to so najverjetneje interesi občin za povišanje prihodkov v svojih proračunih.

Vprašanje lastništva pa se pojavlja tudi pri nepremičninah, ki jih je zavod kupil po 1. aprilu 1991 in zanje plačal kupnino, ponekod je zavod tako nepremičnino kupil celo od svojega ustanovitelja.

Kot sem že omenila v uvodu, so mnenja pravnikov glede teh vprašanj zelo različna. Nekateri zagovarjajo stališče, da je vse premoženje javnih zavodov last ustanovitelja, tudi tisto, ki je pridobljeno po 1. aprilu 1991, in da zavod

ne more biti lastnik premoženja, drugi pa zagovarjajo stališče, da je zavod kot pravna oseba nosilec pravic in obveznosti in je lahko torej tudi lastnik premoženja.

Če zagovarjamo stališče, da zavod nima lastninske pravice nad premoženjem, ki ga uporablja za svojo dejavnost, in jo ima ustanovitelj, zavod pa ima to premoženje zgolj v upravljanju, tudi denarna sredstva, je dejansko stanje, ki se pojavlja, s tem povsem v nasprotju.

V primeru dajanja nepremičnin zavodom v najem s strani ustanovitelja to pomeni, da se najemnina plačuje z njegovimi lastnimi denarnimi sredstvi. Prihaja torej do tega, da ustanovitelj z najemninami ne pridobi novih denarnih sredstev, saj so ta že tako v njegovi lasti in jih ima zavod v upravljanju, temveč se sredstva samo pretakajo, od tega pretakanja pa se plačujejo celo davki. Tako ustanovitelj iz zavodov posredno in nezakonito črpa sredstva. Lahko bi trdili, da se v tem primeru ravna nepravilno in da ustanovitelj zavodu nepremičnin ne bi smel dati v najem, temveč v upravljanje, ter da gre v tem primeru za kršenje zakonodaje, vendar to nikjer ni jasno navedeno, zato se to v praksi še naprej izvaja.

Če pa zagovarjamo stališče, da ima zavod kot pravna oseba tudi lastninsko pravico nad nekaterim premoženjem, potem lahko tudi najame nepremičnino od ustanovitelja, kar ni sporno. Vendar pa je v realnosti v vsakem primeru stanje neurejeno, saj imajo zavodi nekaj nepremičnin od istega ustanovitelja v najemu, nekaj v upravljanju, nekaj pa so jih celo odkupili.

Še slabše pa je pri nepremičninah, ki jih je zavod kupil in zanje tudi plačal kupnino. Z ZZ nepremičnine, ki jih zavod uporablja za opravljanje svoje dejavnosti, postanejo last ustanovitelja (65. člen), in to ne glede na to, kako je zavod te nepremičnine pridobil, torej tudi če jih je kupil. Zakon je zavodu odvzel lastninsko pravico, ki jo je ta pridobil z nakupom nepremičnin do 1. aprila 1991, in nepremičnine predal v lastništvo ustanovitelju, celo brez vsakršnega nadomestila.

Zavodi še naprej kupujejo nepremičnine in se vpisujejo v zemljiško knjigo kot lastniki, še do danes pa ni jasno, čigavo je to premoženje, ali zavod sploh lahko ima lastninsko pravico nad tem premoženjem ali pa je to premoženje last ustanovitelja, zavod pa ga ima zgolj v upravljanju. ZZ namreč ni v nobenem členu določil, kaj je s premoženjem, ki ga zavod pridobi po 1. aprilu 1991, ali je tudi to premoženje last ustanovitelja. Ni jasno, ali se zakonodajalec do tega vprašanja namenoma ni opredelil ali pa se je to zgodilo pomotoma, kar je po mojem mnenju verjetneje, vsekakor pa je povzročilo veliko težav predvsem pri tistih

javnih zavodih, ki imajo visoke prihodke iz tržne dejavnosti, ki jih investirajo tudi v nakupe nepremičnin (na primer lekarniški javni zavodi).¹⁶

Zaradi nejasnosti, povezanih z lastništvom, se enake zadeve, povezane s premoženjem, obravnavajo različno, odvisno od tega, kdo jih obravnava in kakšni so interesi. Taka situacija je nevzdržna. Pri obravnavanju vprašanja lastništva nad premoženjem javnih zavodov se nam posledično postavlja tudi vprašanje, ali in s katerim premoženjem zavod odgovarja za svoje obveznosti in kaj se zgodi v primeru stečaja zavoda. Če je zavod pravna oseba, je kot tak nosilec pravic in obveznosti in torej odgovarja za svoje obveznosti. Glede na to, da obseg odgovornosti za obveznosti v okviru pravne sposobnosti določata zakon in ustanovitveni akt, imajo lahko zavodi različno odgovornost za obveznosti. Člen 75 ZZ določa, da lahko zavod preneha na podlagi stečaja, če ustanovitelj po zakonu ali aktu o ustanovitvi ni odgovoren za obveznosti zavoda. Če v aktu o ustanovitvi ni izključena odgovornost ustanovitelja, potem stečaj ni mogoč glede na to, da upnike poplača ustanovitelj.

Glede na dejstvo, da ni jasno, ali je zavod lahko lastnik premoženja, ali pa je vse premoženje zavoda last ustanovitelja, se v primeru stečaja javnega zavoda postavlja vprašanje, kako se oblikuje stečajna masa. ZZ v prvem odstavku 49. člena določa, da je zavod odgovoren za svoje obveznosti s sredstvi, s katerimi lahko razpolaga. Kot sem že omenila, zavod razpolaga s sredstvi oziroma premoženjem, ki ga je pridobil na več načinov, iz določbe lahko sklepamo, da gre za odgovornost z vsem premoženjem, ne glede na morebitno različno zemljiško-knjižno lastništvo. Torej gre v vsakem primeru za odgovornost s sredstvi, ki jih ima zavod v upravljanju in v lasti. Takoj pa se pojavi vprašanje, ali so del stečajne mase tudi nepremičnine, ki jih ima zavod v najemu, od ustanovitelja ali od tretjih oseb, saj zavod tudi s temi sredstvi razpolaga. Če bi si razlagali določbo ZZ dobesedno, bi lahko sklepali, da so tudi nepremičnine, ki jih ima

¹⁶ Pojavljajo se na primer dileme v zvezi s pristojnostjo pri odločanju o pridobivanju in razpolaganju s premoženjem, saj ni jasno, čigavo je premoženje in posledično kdo je pristojen za odločanje in po katerem postopku. Tak primer je prodaja nepremičnine, glede katere je v zemljiški knjigi vknjižen zavod kot lastnik, ali nakup nove nepremičnine. ZSPDSLS v primeru pridobivanja ali razpolaganja z nepremičnim premoženjem države ali lokalne skupnosti v 11. členu določa obveznost, da je treba navedeno vključiti v načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem, ki ga sprejme državni zbor ali svet lokalne skupnosti. Če zavzamemo stališče, da je zavod lahko lastnik premoženja, to ni potrebno, sicer pa je treba upoštevati predpisani postopek. Prav tako je težava pri nakupu nepremičnine na območju občine, ki ni ustanoviteljica javnega zavoda. Javni zavod se v tem primeru vpiše kot lastnik v zemljiško knjigo na podlagi prodajne pogodbe. Če zavzamemo stališče, da zavod ne more biti lastnik premoženja, potem se sploh ne bi smel vpisati kot lastnik v zemljiško knjigo, ne glede na zavzeto stališče pa bo v vsakem primeru imel težavo pri usklajevanju stanja sredstev v upravljanju z ustanoviteljicami, kar mora na podlagi računovodskih predpisov opraviti enkrat letno.

zavod v najemu, del stečajne mase, saj je, kot sem že omenila, zavod odgovoren za svoje obveznosti s sredstvi, s katerimi lahko razpolaga. Ta razlaga bi mogoče vzdržala pri nepremičninah, ki jih ima zavod v najemu od svojega ustanovitelja, zagotovo pa bi si določbo težko tako razlagali v primeru, ko ima zavod nepremičnino v najemu od tretjih oseb.

Dilema glede lastništva nad premoženjem je še posebej pomembna pri javnih zavodih, ki izvajajo tržno dejavnost v velikem obsegu. Ti se namreč v poslovnem svetu obnašajo kot gospodarske družbe, kot pravne osebe v odnosu do drugih subjektov na trgu pa pridobivajo pravice in prevzemajo obveznosti. Država pa to ustvarjanje dobička še dodatno spodbuja z variabilnim delom plače zaposlenih, katerega višina je odvisna od ustvarjenega presežka prihodkov nad odhodki, ki jih zavod ustvari na trgu.¹⁷ Ti javni zavodi namreč del presežka, ki ga ustvarijo, investirajo v nakupe nepremičnin in širitev svoje dejavnosti. Pri teh javnih zavodih je zato vprašanje lastništva še posebej pomembno.

4. PREDLAGANE ZAKONSKE SPREMEMBE

Glede na to, da je ZZ nedosleden in zastarel in se zaradi tega pojavljajo težave, je treba področje javnih zavodov nujno urediti na novo.

Ministrstvo za javno upravo (MJU) je avgusta 2010 dalo v javno razpravo predlog zakona o negospodarskih javnih službah (ZNJS).¹⁸ Nov zakon naj bi na novo uredil nekatere pristojnosti iz ZZ ter upravljanje javnih zavodov postavil na nove temelje. Zakon ureja tudi vprašanje premoženja javnih zavodov. Zanimivo je, da je MJU pri oblikovanju predloga ohranilo ureditev v obliki sistemskega zakona in ni sprejelo načina urejanja s področnimi zakoni, kot je to v večini drugih evropskih držav. Verjetno je razlog v tem, da se je ZZ tako uveljavil, da smo se pravzaprav navadili na to, da se zadeva ureja sistemsko. Predlog je vzbudil kar nekaj pomislekov tudi pri sindikatih, MJU pa razprave o predlogu ni nadaljevalo.

Dne 10. februarja 2011 je MJU predložilo popravljen osnutek zakona o opravljanju dejavnosti splošnega pomena na področju negospodarskega sektorja (ZODSPNS), ki se je močno razlikoval od prvotnega osnutka zakona o negospodarskih javnih službah. Potekala so nadaljnja usklajevanja. Dne 14. aprila

¹⁷ Glej Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14 in 95/14 – ZUPPJS15) in Uredbo o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (Ur. l. RS, št. 97/09 in 41/12).

¹⁸ Glej <http://www.iusinfo.si/download/razno/Zakon_o_negosp.javnih_sluzbah_-_020810.pdf> (24. 2. 2016).

2011 je MJU Državnemu zboru posredovalo dopolnjen in deloma spremenjen predlog zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena (ZIDSP),¹⁹ pri katerem je upoštevalo več pripomb. Vendar zakon ni bil nikoli sprejet, ker se je postopek za njegov sprejem končal na podlagi 154. člena Poslovnika državnega zbora, ki določa, da so s prenehanjem mandatne dobe državnega zbora končani vsi zakonodajni postopki in postopki za sprejem drugih aktov, ki so bili začeti v tej mandatni dobi.

Zanimivo pa je, da je vsak novi predlog zakona nekoliko spremenil tudi določbo v zvezi s premoženjem javnih zavodov. Prva dva predloga zakona sta glede lastnine nad premoženjem razlikovala med zavodi, ki so pravne osebe in imajo premoženje v lasti, in zavodi, ki niso pravne osebe in imajo premoženje v uporabi. Predlog ZNJS še ni določil, kdaj se zavod ustanovi kot pravna oseba in kdaj ne. Predlog ZODSPPNS pa je določil, da se javni zavod praviloma ustanovi kot pravna oseba, če na letni ravni pridobi manj kot polovico finančnih sredstev iz državnega proračuna ali iz proračuna samoupravne lokalne skupnosti (tretji odstavek 12. člena ZODSPPNS). ZNJS je v prvem in drugem odstavku 13. člena določal, da ustanovitelj z ustanovitvenim aktom javnemu zavodu, ki je pravna oseba, izroči v last premoženje, ki ga javni zavod potrebuje za izvajanje negospodarske javne službe, razen premoženja, za katerega zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja (na primer infrastruktura, kulturna dediščina ali muzejske zbirke). Premoženje sestavljajo nepremičnine, premičnine in denarna sredstva, ki so potrebna za izvajanje javne službe. Enako je določil tudi predlog ZODSPPNS v 22. členu. Predlog zakona je poskušal urediti nenormalen položaj, ko imamo javne zavode, ki so samostojne pravne osebe brez lastnega premoženja, in vse druge položaje, v katerih je lastnina urejena različno. Prenos premoženja v last javnih zavodov je v nekaterih primerih že bila izvedena (na primer pri univerzah in Slovenski akademiji znanosti in umetnosti). Te organizacije imajo lastno premoženje na podlagi področne zakonodaje in z režimom omejenega razpolaganja.

Zadnji predlog zakona (ZIDSP) ureja dve pravno organizacijski obliki javnih zavodov, in sicer javni zavod z omejeno odgovornostjo ter javni zavod z neomejeno odgovornostjo.

Javni zavod je v obeh primerih pravna oseba javnega prava, ki izvaja eno ali več dejavnosti splošnega pomena. Javni zavod se praviloma ustanovi kot javni zavod z omejeno odgovornostjo, če na letni ravni pridobi manj kot polovico finančnih sredstev iz državnega proračuna ali iz proračuna lokalne skupnosti, preostalo pa neposredno s plačili uporabnikov storitev ter v drugih primerih, in sicer kadar je to utemeljeno z vidika načina izvajanja dejavnosti (na primer

¹⁹ Glej <<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5942>> (24. 2. 2016).

pri sofinanciranih dejavnostih ali v primerih, ko gre za različne sofinancerje). Če je javni zavod financiran pretežno iz sredstev neposrednih uporabnikov javnih dobrin, naj bi se praviloma ustanovil kot javni zavod z omejeno odgovornostjo. Če pa je večinski prihodek javnega zavoda iz dopolnilnih dejavnosti (sredstva na trgu), pa se mora zavod preoblikovati v gospodarsko družbo, iz katere se lahko izloči enota, ki opravlja dejavnost splošnega pomena oziroma si mora novo oblikovana družba pridobiti koncesijo za opravljanje dejavnosti splošnega pomena. Statusna oblika javnega zavoda se določi s področnim zakonom ali z odlokom lokalne skupnosti, če gre za njeno izvirno pristojnost, pri čemer bo izbira odvisna predvsem od narave dejavnosti. Predlog zakona določa, da imajo zavodi z omejeno odgovornostjo premoženje v lasti, zavodi z neomejeno odgovornostjo pa ga imajo zgolj v uporabi (četrti odstavek 24. člena ZIDSP). Javni zavod z neomejeno odgovornostjo ima stvarno premoženje le v uporabi, ker si ustanovitelj pridrži obveznost, da primerno stvarno premoženje zagotovi javnemu zavodu z lastno investicijsko politiko.²⁰ Vendar zavodu ni mogoče izročiti v last kateregakoli premoženja, saj predlog zakona predvideva poseben status za premoženje, za katero zakon določa poseben režim lastnine in razpolaganja. Gre torej za premoženje, ki je zunaj proste razpolage, in to premoženje se lahko javnemu zavodu izroči le v uporabo.²¹

Vendar pa predlog zakona določa zavodu, ki ima svojo lastnino, omejitev razpolaganja, in sicer določa, da lahko javni zavod ravna s premoženjem na način in pod pogoji, določenimi s tem zakonom, z zakonom, ki ureja javne finance, z zakonom, ki ureja poseben režim lastnine in razpolaganja, ter z zakonom, ki ureja stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti (prvi odstavek 25. člena ZIDSP). Premoženje, ki ga ima javni zavod v lasti oziroma v uporabi, tudi ne more biti predmet zavarovanj obveznosti javnega zavoda ali drugih oseb (drugi odstavek 25. člena ZIDSP), prav tako premoženje, ki je namenjeno izvajanju temeljne dejavnosti javnega zavoda, ne sme biti uporabljeno za plačilo obveznosti, nastalih iz naslova dopolnilne dejavnosti (tretji odstavek 25. člena ZIDSP). Predlog zakona določa tudi, da so pravni posli razpolaganja s premoženjem, ki so v nasprotju z zakoni, nični (šesti odstavek 25. člena ZIDSP). To sicer določa že 35. člen OZ, zato je to določilo v ZIDSP nepotrebno.

Vendar pa je predlog zakona kljub temu ohranil možnost, da ustanovitelj da javnemu zavodu premoženje zgolj v uporabo, in sicer naj bi to veljalo v primeru, če zavod za opravljanje negospodarske javne službe potrebuje poleg denarnih sredstev le poslovne prostore in običajno pisarniško opremo (tretji odstavek 13.

²⁰ Povzeto po komentarju k predlogu ZIDSP, str. 20-21.

²¹ Prav tam, komentar k 24. členu, str. 105-106.

člena ZNJS). Menim, da je določba nepotrebna in ohranja nejasno situacijo v zvezi z lastništvom nad premoženjem javnih zavodov, za katere se bo uporabila. Vse težave, zaradi katerih je bilo treba urediti lastništvo nad premoženjem, ki sem jih doslej navedla, tako v tem delu ostanejo. Razumljivo je, da je potrebna drugačna ureditev glede premoženja, za katerega zakon določa poseben režim lastnine ter razpolaganja, in sicer določa, da se to premoženje izroči javnemu zavodu v uporabo (četrti odstavek 13. člena ZNJS), vendar pa ostaja nejasno, kakšen je razlog, da se dajanje v uporabo ohranja tudi pri zavodih, ki spadajo pod tretji odstavek 13. člena ZNJS. Verjetno je sestavljavec imel v mislih točno določen primer, ki pa ga je poskušal urediti s predmetno določbo.

Nov zakon bo, v kakršnikoli obliki bo sprejet, vsekakor na novo uredil vprašanje lastništva nad premoženjem, s katerim razpolagajo javni zavodi, glede na vsebino predlogov zakonov pa kaže, da se zakonodajalec nagiba k rešitvi, da postanejo zavodi lastniki premoženja, ki ga uporabljajo za opravljanje svoje dejavnosti.

5. PRIMERJAVA Z UREDITVIJO V DRUGIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

Če želimo bolje razumeti naš sistem ureditve javnih zavodov z njegovimi prednostmi in slabostmi ter pomanjkljivosti odpraviti oziroma sistem izboljšati, je zelo koristno primerjati ureditev z ureditvami v drugih državah. Na področju javnih zavodov je to še toliko pomembneje, ker se je naša veljavna ureditev na več področjih izkazala kot neustrezna in je poslovanje javnih zavodov zato pogosto precej oteženo. Vendar pa je treba pri tem poudariti, da je lahko primerjalna analiza zgolj kot pomoč, nikakor pa ne kot vzorec za njen neposredni prenos v naše okolje.

Čeprav javne zavode ureja večina primerljivih zakonodaj držav članic Evropske unije, je njihova uvrstitev v tipologiji pravnih oseb zahtevna in neenotna. Zavodi nikjer, razen v Republiki Sloveniji, niso urejeni s splošnimi statusnimi zakoni, niti ni zakonskih opredelitev te osebe javnega prava.²² Pravnoorganizacijsko so zavodi v tujini zakonsko urejeni s posebnimi zakoni o njihovi ustanovitvi, drugače kot zavodi v Republiki Sloveniji, ki so zakonsko urejeni s splošnim zakonom in področnimi zakoni.

Evropske zakonodaje, ki bi enotno urejala vprašanje statusnopravne organiziranosti javnih zavodov, ni. Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU)²³ ne

²² R. Bohinc, nav. delo, str. 278.

²³ Glej <http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_sl.pdf> (24. 2. 2016).

ureja področja javnih služb. Omenja pa jih dokument *Green Paper on Services of General Interest* (izdala jo je Komisija Evropskih skupnosti 21. maja 2003), ki v tretjem odstavku 32. točke določa, da dejavnosti v splošnem interesu negospodarskega značaja niso predmet pravnega urejanja Skupnosti, prav tako se na njih tudi ne nanašajo pravila o notranjem trgu, konkurenci in državnih pomočeh, vendar pa kljub temu zanje veljajo temeljna načela skupnosti, kot je na primer načelo nediskriminacije. Pri izvajanju tržne dejavnosti pa morajo zavodi skladno s 106. členom PDEU upoštevati evropska pravila v zvezi z zagotavljanjem prostega trga (zlasti pravila o konkurenci), vendar če uporaba takih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja javne službe. Ta člen določa tudi, da razvoj trgovine ne sme biti tako prizadet, da bi bil v nasprotju z interesi EU. Isti člen sicer govori o podjetjih, pooblaščenih za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetjih, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, vendar pod te pojme spadajo tudi javni zavodi v okviru izvajanja svoje tržne dejavnosti. Pravo EU želi s temi določili zagotoviti ravnovesje med trgom in javno službo. Pogodba o ustanovitvi gospodarske skupnosti (PES)²⁴ v 87. členu določa, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali katerakoli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdržljiva s skupnim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami. Naši javni zavodi, ki pa uporabljajo sredstva, ki so jih prejeli brezplačno v upravljanje in delovno silo, ki je plačana iz proračuna in opravljajo dejavnost na trgu, kršijo določbo 87. člena PES.

V drugih državah članicah Evropske unije se javna služba izvaja v več pravnoorganizacijskih oblikah, v okviru bolj ali manj samostojnih oseb javnega in zasebnega prava, včasih pa se javne službe izvajajo kar znotraj državne uprave. Več pravnoorganizacijskih oblik se pojavlja tako med državami kot tudi znotraj posameznih držav. Toliko različnih organizacijskih oblik je tudi velik izziv za uresničevanje določb PDEU.

V Republiki Sloveniji se v nasprotju z drugimi državami vse te dejavnosti izvajajo samo v obliki zavodov, vendar zavode poznajo pod različnimi nazivi tudi v veliko drugih evropskih državah. Veliko pravnoorganizacijskih oblik v evropskih državah, v okviru katerih se organizirajo javne službe, je po obliki zelo podobnih slovenskim zavodom (na primer v Nemčiji institucije javnega prava). Nekatere države, ki ne poznajo javnih zavodov, imajo javne službe organizirane v drugih oblikah, kot so neprofitne gospodarske družbe, ustanove, vzajemne družbe ipd.

²⁴ Glej <http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Rimski_pogodbiSL.pdf> (24. 2. 2016).

Primerjalni pregled jasno pokaže, da zavodi zasedajo mesto v tipologiji pravnih oseb, ki pripada subjektom, ki imajo lastno pravno subjektiviteto; so osebe javnega prava, država pa jih nadzoruje prek imenovanja svojih predstavnikov v nadzornih odborih, prek javnega financiranja in prek sprejemanja splošnih pravil in smernic o javnih službah v zakonodaji ter v drugih aktih. Zato trditev, da »zavodov« v Evropi ne poznajo, ne drži. Na področju organizacije javnih služb je prisotna težnja po umikanju države iz upravljanja ter decentralizaciji. V sosednji Avstriji so na primer javne bolnišnice preoblikovali v gospodarske družbe. Bolnišnice so sicer ostale v javni lasti, vendar so upravljanje prevzele zasebne družbe. Ustanovili so holdinške družbe kot neprofitne organizacije, vse premoženje bolnišnic pa je bilo preneseno na holdinge. S tem se je izboljšala hitrost odločanja in avtonomija upravljanja. Vendar je država kljub temu obdržala usmerjevalno in nadzorno vlogo. Zvezna gledališča in opera so bila že leta 1998 preoblikovani v gospodarske družbe. Glavne gledališke zgradbe so ostale v lasti države, preostalo premoženje pa je bilo preneseno na te gospodarske družbe.

Podobne spremembe so uvedli tudi v Veliki Britaniji, kjer so leta 2003 spremenili javne bolnišnične korporacije v korporacije za javno korist, ki so podjetja in imajo veliko večjo operativno avtonomijo. Premoženje je bilo preneseno na bolnišnice. Javne institucije na področju kulture so različno statusno organizirane, odvisno od področja delovanja (na primer neprofitna družba zasebnega prava, gledališča, ki jim je bila pravna osebnost podeljena s kraljevsko listino). Javni muzeji in galerije imajo lahko v lasti premoženje.

V Nemčiji so bolnišnice organizacije z različnimi statusi in različno lastniško strukturo. Javne bolnišnice so v lasti občin, regij in zveznih dežel, neprofitne so v lasti cerkvenih ustanov in dobrodelnih organizacij, povečuje pa se delež zasebnih bolnišnic, tudi zaradi privatizacije. Pogosto bolnišnice tudi spreminjajo pravno obliko iz javnih ustanov v gospodarske družbe. Javnopravno premoženje so prenesli na bolnišnice. V Avstriji in Nemčiji ne obstajajo javni zavodi s področja socialnega varstva, saj to večinoma zagotavljajo pooblaščen neprofitne organizacije, ki pripadajo dobrodelnim združenjem ali pa javni nepridobitni ponudniki, manjši delež pa je tudi profitnih gospodarskih družb.²⁵

6. SKLEP

Problem v zvezi z lastništvom nad premoženjem javnega zavoda se pojavlja pri vseh javnih zavodih, najbolj pereč pa je pri javnih zavodih, ki ustvarjajo velik presežek prihodkov nad odhodki iz tržne dejavnosti. Ti javni zavodi namreč s

²⁵ Povzeto po B. Bugarič in drugi, nav. delo, str. 82.

temi presežki, ki jih ustvarjajo, kupujejo nepremičnine in se vpisujejo kot lastniki v zemljiško knjigo, so družbeniki in imetniki delnic gospodarskih družb ipd. Različna stališča glede vprašanja, ali so zavodi lahko lastniki premoženja ali je dejansko vse premoženje, ki ga zavodi uporabljajo za svojo dejavnost, last ustanoviteljev, so očitna posledica neustrezne in nejasne zakonske ureditve, kot sem opisala v 3. razdelku tega prispevka.

Vendar se težave v zvezi s premoženjem ne pojavljajo le zaradi nejasne ureditve v ZZ, ki sledi namenu ustanovitve javnega zavoda, temveč zaradi sploh neustrezne statusne organiziranosti javnih zavodov. Po eni strani javni zavodi namreč niso namenjeni ustvarjanju dobička, temveč opravljanju javne službe, po drugi strani pa je nesmiselno s predpisi ovirati njihov razvoj, ki ima potencial, zato se postavlja vprašanje, ali bi to problematiko sploh lahko v celoti rešili z novim zakonom, ki bi premoženje, s katerim upravlja zavod, prenesel v last zavoda. S tako določbo bi lahko rešili del problema, to je nejasno in nenetno lastništvo nad premoženjem, saj bi vse premoženje postalo last zavoda in v zvezi s tem ne bi bilo več težav, vendar pa še vedno ne bi rešili problema v celoti. Ne bi rešili protislovja v zvezi z dejavnostmi, ki jih izvajajo javni zavodi, to je razpetost med javno službo in trgov, s katerim javni zavodi ustvarjajo dobičke in povečujejo premoženje, pri čemer se obnašajo kot gospodarske družbe. Zavodi namreč niso namenjeni ustvarjanju dobička, temveč neprofitnemu uresničevanju javnega interesa. S tem, ko bi to protislovje ostalo nerešeno, bi bili nekateri zavodi v svojem poslovanju še naprej zelo ovirani, predvsem tisti, ki ustvarjajo velike presežke.²⁶ Zadeve bi se bilo treba lotiti celovito ne zgolj s sprejemom novega zakona v besedilu, kot je bilo dano v javno obravnavo, ki samo izboljšuje zakonodajo na področju javnih zavodov, ne rešuje pa problema tega protislovja. Potrebna bi bila celovita prenova sistema javnih zavodov, ki bi odpravila tudi te težave, pri čemer bi bilo treba upoštevati dejstvo, da so dejavnosti, ki jih izvajajo javni zavodi, med seboj zelo različne. Samo s celovito prenovo bi ustrezno rešili težave v zvezi s premoženjem javnih zavodov in jim omogočili normalno poslovanje. Iz primerjalnopravne analize tujih pravnih sistemov in njihovih ureditev lahko ugotovimo, da je veliko držav dejavnosti, ki jih pri nas urejajo javni zavodi, organiziralo v več različnih statusnih oblikah, ne zgolj v eni. Glede na to, da so področja dejavnosti, ki jih izvajajo javni zavodi, med seboj zelo različna, je neprimerno, da se urejajo v eni statusni obliki, v kateri ni mogoče ustrezno urediti posebnosti posameznih področij, zato bi bila primernejša rešitev, da bi tudi pri nas uvedli več statusnih oblik in

²⁶ Predpisi, ki veljajo za javne zavode, zelo omejujejo njihovo delovanje na trgu, in sicer so zavodi zelo omejeni pri razpolaganju s premoženjem, upravljanju, plačnem sistemu, nagrajevanju, širitvi vrste dejavnosti, širitvi dejavnosti v tujino, ustanavljanju gospodarskih družb itd.

da bi bila možna izbira med statusnimi oblikami. To bi lahko uredili z novim zakonom, ki bi določil več statusnih oblik za različna področja, področni zakoni pa bi nato uredili še vsako področje posebej, lahko pa bi tudi prepustili področnim zakonom, da uredijo statusne oblike za vsako področje posebej, brez enotnega splošnega zakona, s čimer bi dosegli večjo prilagodljivost. Res pa je, da ne bi imeli usklajene ureditve, saj bi za vsako področje veljala druga pravila. Vendar če bodo področni zakoni zadovoljivo uredili statusne oblike za posamezno področje, niti ne vidim potrebe po usklajenosti ureditev. Med možnimi statusnimi oblikami morajo biti poleg javnih zavodov nujno gospodarske družbe. Tako bi namreč rešili med drugim tudi problem zavodov, ki ustvarjajo velike presežke na trgu, saj bi jih preoblikovali v gospodarske družbe in s tem sprostili možnost njihovega nadaljnega razvoja. V vsakem primeru pa bi morala država kljub temu obdržati usmerjevalno in nadzorno vlogo, tako kot v nekaterih drugih primerljivih pravnih sistemih, saj gre za opravljanje javne službe, pri kateri gre za javni interes, ki ga je treba zaščititi. Zelo pomembno je tudi, kako se bo uredilo upravljanje v okviru teh statusnih oblik, saj bi bilo treba zagotoviti čim večjo avtonomijo in hitrost odločanja, da bi bilo poslovanje čim bolj učinkovito. Trend umikanja države iz upravljanja javnih zavodov pri nas ni tako zelo prisoten kot v tujini. Pri nas so ustanovitelji zavodov zelo vključeni v upravljanje in neposredno vplivajo na poslovanje.²⁷ V nekaterih državah tak sistem sicer zelo dobro deluje (na primer zdravstvo v Franciji), vendar pri nas ni tako, saj obstaja velika možnost političnega vplivanja na poslovanje, ki se pogosto tudi izvaja, v škodo javnih zavodov.²⁸

Pri pripravi nove zakonodaje je zato zelo pomembno, kako bo urejena vsebina posamezne javne službe. Pomembno je, da sledimo težnji umikanja države iz upravljanja, kot je to v drugih državah. Zakonodaja mora upoštevati različnost posameznih področij, kar lahko najbolje stori s pluralnostjo organizacijskih oblik ter mora v primeru večje avtonomije posameznih javnih služb zagotoviti zadosten nadzor, ki mora biti v primerjavi s sedanjo ureditvijo povečan, da bi se zavarovala kakovost opravljanja javnih služb.

V vsakem primeru pa bi bilo treba zakonodajo urediti v svežnju, kar pomeni, da če bo prišlo do reorganizacije ureditve javnih zavodov v krovnem zakonu,

²⁷ Vpliv ustanoviteljev na poslovanje je močno izražen, in sicer: svet zavoda kot organ upravljanja je sestavljen iz predstavnikov ustanoviteljev, ki imajo v večini primerov večino glasov pri odločanju, ter manjšega dela predstavnikov uporabnikov in predstavnikov delavcev, direktorja zavoda imenuje in razrešuje svet zavoda s soglasjem ustanoviteljev, večino najpomembnejših zadev sprejema svet zavoda, v veliko primerih je v ustanovitvenem aktu določeno, da je potrebno še dodatno soglasje ustanoviteljev, itd.

²⁸ Ta vpliv se kaže na veliko področjih poslovanja zavoda (kadrovanje, sklepanje poslov, investiranje, smer razvoja dejavnosti itd.).

bi bilo treba hkrati ustrezno prilagoditi tudi področno zakonodajo, ki velja za posamezne javne službe, ter sprejeti tudi ustrezne podzakonske predpise. Samo tako bo lahko reforma učinkovita. Krovni zakon namreč ne more sam ustrezno urediti vseh področij, ki so si med seboj zelo različna, poleg tega pa področna zakonodaja že obstaja, zato bo v primeru, če bo krovni zakon sprejet brez hkratne prilagoditve področne zakonodaje, več nejasnosti povzročil, kot pa jih bo rešil. Ureditev nekaterih vprašanj, ki jih ureja področna zakonodaja, bi lahko namreč v tem primeru celo nasprotovala ureditvi v krovnem zakonu, nekatera vprašanja pa bi ostala nerešena, kar bi povzročilo nejasnosti, ki bi jih morali sicer zavodi reševati na različne načine, da bi lahko dalje normalno poslovali, vendar bi jim to povzročilo veliko škodo.

Dokler pa bo zakonska ureditev nespremenjena, se bodo javni zavodi vsak po svoje še naprej soočali s težavami in si prizadevali krmariti znotraj zakonskih okvirov tako, da bodo lahko svoje delo opravljali čim bolje.

Literatura

- Rado Bohinc: Osebe javnega prava. GV Založba, Ljubljana 2005.
- Boštjan Brezovnik: Oblike izvajanja javnih služb (oris stanja, mednarodna primerjava in problematika). Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2008.
- Petra Brus: Predstavitev novosti predloga Zakona o javnih zavodih: Nova zakonska ureditev in poslovanje javnih zavodov, v: Lex Localis, 2004, str. 1–16.
- Bojan Bugarič in drugi: Primerjalno pravna analiza pravne organiziranosti zavodov v nekaterih evropskih državah. Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni Fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 2010, <http://arhiv2014.skupnost-obcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/Barbara/MEDN__PRIMERJALNA_ANALIZA_ZAVODOV.pdf> (24. 2. 2016).
- Romana Hieng: Prisilna poravnava, stečaj in prenehanje kapitalskih družb, v: IKS, 29 (2002) 6, str. 20–34.
- Dušan Jovanovič in drugi: Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP) z navzkrižnim navajanjem zakonodaje. Planet GV, Ljubljana 2008.
- Helena Kamnar: Javni zavodi med državo in trgom. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana 1999.
- Pravo, Leksikon Cankarjeve založbe. Druga razširjena in spremenjena izdaja. Cankarjeva založba, Ljubljana 2003, str. 70.
- Janez Šmidovnik: Slovenska javna uprava v socializmu in v tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije, v: Podjetje in delo, (1998) 6, str. 1070.

Bojan Tičar: Javni zavodi med javno službo in trgov. Trinajsto posvetovanje o aktualni problematiki s področja gospodarskega prava: Gospodarski subjekti na trgu eno leto po vstopu v EU. Inštitut za gospodarsko pravo, Portorož 2005, str. 359–368.

Gorazd Trpin: Javne službe in javni zavodi, v: Podjetje in delo, (2004) 7, str. 1376.

Verica Trstenjak: Pravne osebe. GV Založba, Ljubljana 2003.

Verica Trstenjak: Predpisi s področja javne uprave z uvodnimi pojasnili. GV Založba, Ljubljana 2003.