



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

DIREKTORAT ZA JAVNO PREMOŽENJE
Sektor za upravljanje javnega premoženja

Beethovnova 11, p.p.644a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 66 90
F: 01 369 68 55
E: gp.mf@gov.si
www.mf.gov.si

Občina Nova Gorica

mestna.obcina@nova-gorica.si

Številka: 410-120/2022/2

Datum: 13. 7. 2022

Zadeva: 71. člen Zakona o javnih financah - odgovor

Zveza: Vaš dopis številka 037-0002/2019-13

Spoštovani.

Na Ministrstvo za finance ste naslovili vprašanje oziroma prošnjo za stališče v zvezi z izvajanjem prvega odstavka 71. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US; v nadaljevanju: ZJF), ki določa, da pristojna ministrstva oziroma za finance pristojen organ občinske uprave zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo naslednje naloge:

1. usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih;
2. nadzor nad poslovanjem pravnih oseb;
3. nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb;
4. nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb in
5. uveljavljanje različnih pravic lastnika kapitalske naložbe (npr. sodelovanje na skupščinah in v nadzornih svetih).

Glede na to, da člane nadzornega sveta v gospodarskih družbah (d.o.o., d.d.) imenuje skupščina skladno s predpisi, ki urejajo gospodarske družbe in svojimi akti, nas sprašujete:

1. Kakšne so naloge oz. pristojnosti za finance pristojnega organa občinske uprave glede uveljavljanja različnih pravic lastnika kapitalske naložbe?
2. Ali je za finance pristojen organ občinske uprave notranja organizacijska enota občinske uprave, ki vodi finančno poslovanje in računovodstvo za potrebe občinske uprave?
3. Kdo predlaga skupščini gospodarske družbe kandidata za člana nadzornega sveta: župan ali mestni svet ter ali je kandidat, glede na prej navedeno določbo Zakona o javnih financah, nekdo, ki je zaposlen v organu občinske uprave, pristojnem za finance?

Uvodoma pojasnjujemo, da Ministrstvo za finance ni pristojno za uradno tolmačenje določb zakonov, prav tako ni pristojno za odločanje oziroma svetovanje v konkretnih zadevah in ne za reševanje vprašanj glede ravnanja organov in pravnih oseb v posameznih primerih. Vsaka pravna oseba ali organ ima svoje organe vodenja in nadzora, ki so dolžni poznati predpise s področij, na

katerih deluje ta pravna oseba ali organ in so tudi odgovorni za skladnost ravnanja s predpisi in pravilnost sprejetih odločitev.

V zvezi z vašimi vprašanji ugotavljamo, da se le prvo vprašanje dejansko nanaša na določbo 71. člena ZJF, preostali dve vprašanji pa navedeni člen ne ureja, zato bo potrebno odgovore poiskati v drugih predpisih in aktih. V nadaljevanju vam torej posredujemo pojasnilo glede besedila prvega odstavka 71. člena ZJF, kot izhajajo iz komentarja Zakona o javnih financah¹.

V 71.členu ZJF je določena organizacija upravljanja s finančnim premoženjem, ki pa izhaja iz razlikovanja finančnega premoženja med delnicami, deleži na kapitalu in drugimi naložbami v pravne osebe javnega prava in delnicami, deleži na kapitalu in drugimi naložbami v pravne osebe zasebnega prava. Pristojna ministrstva, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave, zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu – torej upravljanje s finančnim premoženjem v osebah javnega prava – če poseben zakon ne določa drugače, tako, da izvajajo v tem členu našteje naloge. Pristojna ministrstva oziroma za finance pristojen organ občinske uprave zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da v razmerju do pravne osebe, ki izvaja javno službo oziroma dejavnost v javnem interesu, nastopajo v vlogi regulatorja kot tudi v vlogi lastnika kapitalske naložbe. Način izvajanja regulativnih in kapitalskih upravičenj države oziroma občine se delno razlikuje glede na to, ali pravne osebe izvajajo (negospodarske) javne službe v statusni obliki javnega zavoda ali pa se izvaja gospodarska javna služba v pravnoorganizacijski obliki javnega podjetja.

Na področju upravljanja javnega zavoda je vloga trojna, država oziroma občina nastopa kot regulator, kot ustanovitelj in kot financer javnega zavoda in po teh vlogah opravlja svojo upravljavsko vlogo, ki se odraža v oblikovanju administrativnega okolja in lastniškem upravljanju javnega zavoda. Oblikovanje administrativnega okolja zajema oblikovanje javne politike in njenih ciljev, opredelitev nacionalnih programov in nadzor nad uresničevanjem teh programov. Lastniško upravljanje javnega zavoda se kaže v odnosu ustanovitelja do ustanovitvene vloge, določanja poslovne strategije posameznega zavoda, imenovanja direktorjev in organov upravljanja ter nadzorni vlogi lastnika.

Regulativna upravičenja pri upravljanju gospodarskih javnih služb zajemajo naslednje naloge:

1. določanje splošnega pravnega okvira (gospodarskih) javnih služb, ki zajema določitev (gospodarskih) dejavnosti v javnem interesu in opredelitev obsega in vsebine javnega interesa, ustreznega javnopravnega režima in obveznosti javne službe in
2. sprotno normativno intervencijo oziroma upravljanje (gospodarskih) javnih služb, ki zajema: predpisovanje načina in pogojev izvajanja javne službe, odločanje o dostopu do izvajanja javne službe, določanje podrobnejših tehničnih in drugih pogojev (standardov in normativov) opravljanja dejavnosti javnih služb, določanje cen javnih dobrin in storitev, določanje drugih ekonomskih pogojev izvajanja javne službe, nadzor nad izvajanjem predpisov, idr.²

Upravljanje javnih služb, ki jih izvajajo javna podjetja, organizirana kot gospodarske (kapitalske) družbe, se ureja z reguliranjem izvajanja javne službe na javnopravni način in ne s kapitalskimi upravičenji, ki jih ima država oziroma občina. V nasprotju s tem se kapitalska naložba v javnem podjetju upravlja z izvajanjem kapitalskih upravičenj, ki jih ima lastnik, in sicer po enakih načelih kot velja za zasebnopravne subjekte. Izhajajoč iz tega je treba določiti, kako obravnavati ustanoviteljske pravice po 26. členu Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št.

¹ Zakon o javnih financah s komentarjem, druga dopolnjena in spremenjena izdaja, mag. Milan Cvikel, mag. Petra Zemljich, Bonex založba, Ljubljana 2005

² Pirnat, Pličanič in Virant, Problematika nove ureditve gospodarskih javnih služb in koncesij

32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40), oziroma, ali jih gre šteti med regulativna upravičenja, ki jih ima ustanovitelj zaradi zagotavljanja javne službe. Ustanoviteljske pravice iz navedene zakonske določbe so določanje posebnih pogojev za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb in odločanje o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin. Gre za regulativna upravičenja, ki jih ima država oziroma občina ne glede na svoj obseg kapitalskega deleža v pravni osebi, pri čemer je potrebno opozoriti, da je potrebno ločiti zasebnopravna (kapitalska) upravičenja države oziroma občine od javnopravnih pooblastil.

Upošteva se zgoraj navedena teoretična izhodišča, je treba razumeti tudi 71. člen ZJF. Naloge, ki jih po tem zakonu izvajajo pristojna ministrstva, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave, zajemajo tako regulativna kot kapitalna upravičenja in so naslednje:

1. usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih;
2. nadzor nad poslovanjem in nad zadolževanjem pravnih oseb (v okviru te določbe je mogoče izdajati soglasja ustanovitelja k npr. finančnim načrtom, programom dela, zaključnim računom, uporabi presežka prihodkov nad odhodki, načinu pokrivanja primanjkljaja in drugim vsebinam, kadar je s področnimi zakoni in akti o ustanovitvi pravne osebe določeno, da je za veljavnost odločitve potrebno soglasje ustanovitelja in ni posebej zahtevano, da v vlogi ustanovitelja nastopa vlada oziroma občinski svet;
3. nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb (v tem primeru gre za izvajanje strokovnega nadzora);
4. uveljavljanje različnih pravic lastnika kapitalne naložbe (npr. sodelovanje na skupščinah in v nadzornih svetih).

Našteta upravičenja ne zajemajo pristojnosti za odločanje o odsvojitvi delnic, deležev oziroma naložb v pravnih osebah iz državne oziroma občinske lastnine.

Lep pozdrav.

Pripravila:
Jelka Markošek
sekretarka

mag. Aleksander Nagode
generalni direktor

Vodja sektorja:
Goran Kitić

Poslati:
– naslovniku – po e-pošti