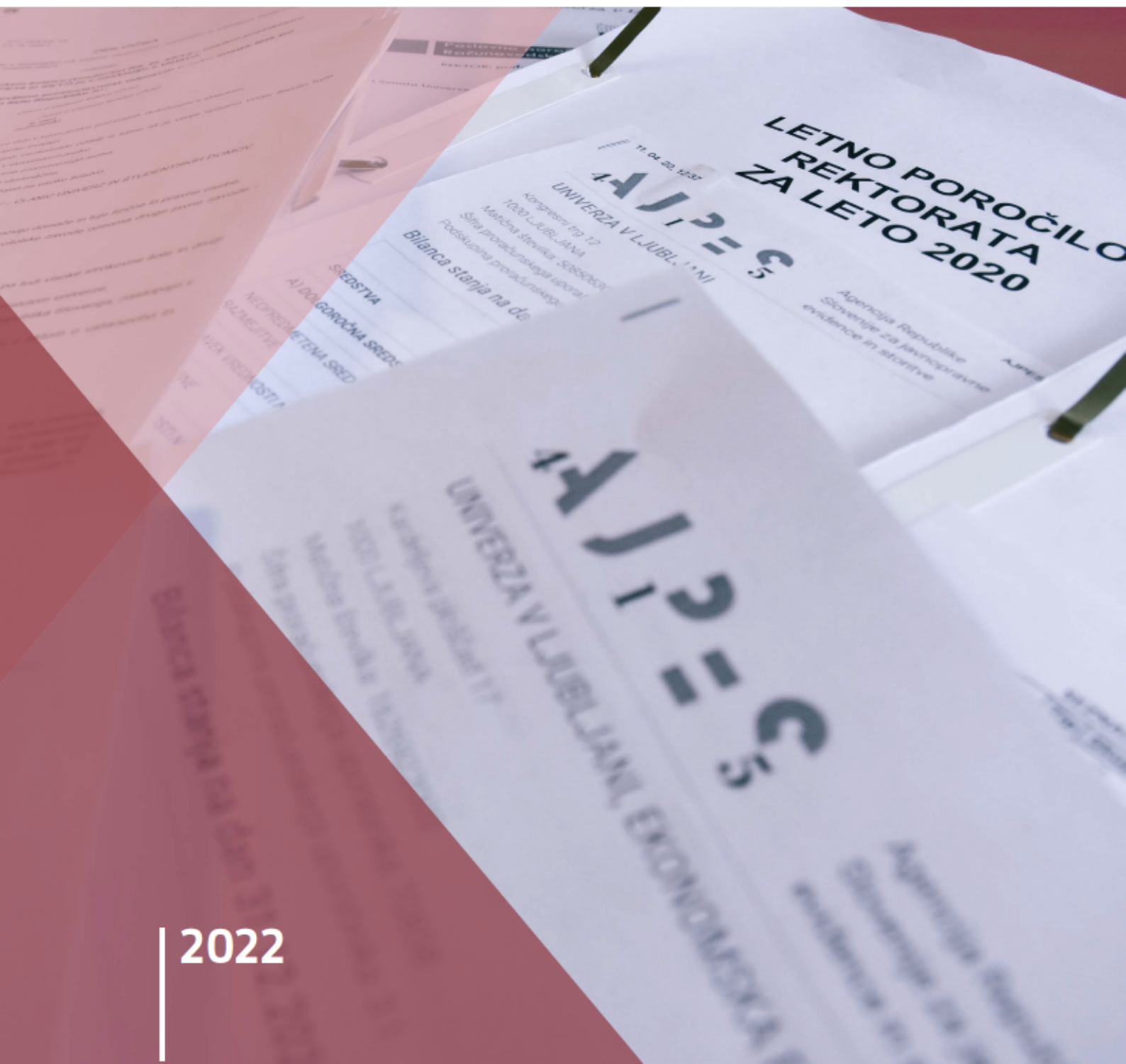




## POREVIZIJSKO POROČILO

### Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti ureditve pravnega statusa članic javnih univerz



## **POSLANSTVO**

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



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**RAČUNSKO SODIŠČE**

## POREVIZIJSKO POROČILO

### **Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti ureditve pravnega statusa članic javnih univerz**

Številka: 322-6/2015/67

Ljubljana, 20. oktobra 2022

# 1. Uvod

V revizijskem poročilu o učinkovitosti ureditve pravnega statusa članic javni univerzi<sup>1</sup>, št. 322-6/2015/61 z dne 14. 7. 2022 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) pri Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) in Univerzi v Ljubljani (v nadaljevanju: UL) ocenilo, da pravni status članic javnih univerz v obdobju od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila z dne 5. 5. 2022 ni bil učinkovito urejen.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu MIZŠ podalo zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

MIZŠ je računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo<sup>2</sup> v predpisanem roku. V odzivnem poročilu, ki ga je z varnim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba dr. Igor Papič, minister za izobraževanje, znanost in šport, je predstavljen popravljalni ukrep.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanega popravljalnega ukrepa.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnost, ki je bila razkrita v revizijskem poročilu in je zahtevala ukrepanje,
- povzemamo popravljalni ukrep in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnega ukrepa.

---

<sup>1</sup> [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ureditev-pravnega-statusa-clanic-javni-univerz-1127/>], 7. 10. 2022.

<sup>2</sup> Št. 0603-6/2021/44 z dne 4. 10. 2022.

## 2. Nesmotrnost in popravljalni ukrep

### 2.1 Aktivnosti MIZŠ za zagotovitev jasne zakonske ureditve pravnega statusa članic javnih univerz

#### 2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.2.1 revizijskega poročila je navedeno, da se je Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) z vprašanjem pravnega statusa članic univerz ukvarjalo že 2-krat, prvič leta 1998<sup>3</sup> in nato ponovno leta 2021<sup>4</sup>, in sicer na podlagi zahteve, ki smo jo vložili leta 2016<sup>5</sup>. Ustavno sodišče je v obeh primerih odločilo<sup>6</sup>, da je 10. člen Zakona o visokem šolstvu<sup>7</sup> (v nadaljevanju: ZVis) v nasprotju z načeli pravne države oziroma načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov in s tem v neskladju z 2. členom Ustave Republike Slovenije<sup>8</sup> (v nadaljevanju: ustava). Obrazložilo je, da glede na določbe 10. člena ZVis ni jasno, kakšen je status članic univerze oziroma ali so članice univerze pravne osebe ali ne. Posledično je zato negotov tudi pravni status univerze – ali je ta le združenje članic, kar bi nasprotovalo ustavni določbi o njeni avtonomnosti, ali pa gre za posebno vrsto sestavljene pravne osebe, kar bi zahtevalo dodatno normativno ureditev takšnega izjemnega tipa pravnega subjekta<sup>9</sup>. 10. člen ZVis je v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov iz 2. člena ustave tudi zato, ker pravnega statusa članic univerz ne opredeljuje pomensko določljivo in nedvoumno, tako da bi bilo njihovo dolžno ravnanje predvidljivo<sup>10</sup>. Eno od temeljnih načel pravne države iz 2. člena ustave namreč zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti vsebino in namen norme. Načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov med drugim zahteva, da so norme opredeljene jasno in določno, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo<sup>11</sup>.

Javne univerze so na različne načine interpretirale določbo 10. člena ZVis in zato na različne načine urejale pravni status svojih članic, zaradi česar je prihajalo do razlik pri dolžnem in dejanskem ravnanju javnih univerz in njihovih članic pri poslovanju, hkrati pa tudi do težav pri implementaciji in spoštovanju nekaterih predpisov v primeru UL in njenih članic. Zakonska ureditev pravnega statusa članic javnih univerz torej ne zagotavlja jasne podlage za predvidljivo ravnanje javnih univerz

<sup>3</sup> Odločba št. U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998 (v nadaljevanju: odločba iz leta 1998; Uradni list RS, št. 18/98).

<sup>4</sup> Odločba št. U-I-163/16-14 z dne 11. 3. 2021 (v nadaljevanju: odločba iz leta 2021; Uradni list RS, št. 42/21).

<sup>5</sup> Zahteva za presojo ustavnosti 10. člena ZVis, št. 322-6/2015/21 z dne 9. 9. 2016.

<sup>6</sup> 70. točka odločbe iz leta 1998 in 15. točka odločbe iz leta 2021.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE in 57/21 – odl. US.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

<sup>9</sup> 70. točka odločbe iz leta 1998.

<sup>10</sup> 15. točka odločbe iz leta 2021.

<sup>11</sup> 8. točka odločbe iz leta 2021.

ter tudi drugih pristojnih institucij, in sicer pri vpisih članic univerze v poslovni, sodni in davčni register ter register proračunskih uporabnikov ter tudi pri pripravi in predložitvi letnih programov dela in letnih poročil.

V točki 2.2.2 revizijskega poročila je ugotovljeno, da se je MIZŠ skupaj z Upravo Republike Slovenije za javna plačila že leta 2013 ukvarjalo z dejstvom, da so članice javnih univerz na različne načine vpisane v sodni register in v takratni seznam neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov. Tudi Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF) je januarja 2014 predlagalo<sup>12</sup>, da se ZVis uskladi z določili Zakona o javnih financah<sup>13</sup> (v nadaljevanju: ZJF) na način, da bo pravnoorganizacijska oblika univerz in njenih članic skladna z določili ZJF (to je javni zavod in ne članica univerze, ki ne sodi med eno od možnih pravnoorganizacijskih oblik<sup>14</sup> za posredne uporabnike proračuna po ZJF). MF je tudi predlagalo, da MIZŠ prouči 2 možni varianti preoblikovanja univerz in njenih članic in v tej smeri ZVis uskladi z ZJF. Ena od predlaganih variant je bila, da je kot posredni uporabnik državnega proračuna v register proračunskih uporabnikov vpisana zgolj posamična univerza, vendar pod pogojem, da univerza in njene članice poslujejo izključno prek enega skupnega podračuna<sup>15</sup> (v tem primeru bi posamična univerza pripravila skupno letno poročilo in finančni načrt), druga pa, da so kot posredni uporabnik državnega proračuna v register proračunskih uporabnikov vpisane posamične univerze in tudi posamične članice s pravnoorganizacijsko obliko javni zavod (v tem primeru bi vsaka posamična univerza in vsaka članica pripravila samostojno letno poročilo in finančni načrt).

Ugotovili smo tudi, da je UL že leta 2015 seznanila MIZŠ, da članice UL na Agencijo Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES) samostojno oddajajo svoja letna poročila, UL pa odda letno poročilo za rektorat in ne letnega poročila za UL kot celoto. MIZŠ je na podlagi tega le opozorilo UL, da morajo pravne osebe javnega prava v skladu z 51. členom Zakona o računovodstvu<sup>16</sup> (v nadaljevanju: ZR) v istem roku poslati enako letno poročilo tako AJPES kot MIZŠ.

MIZŠ ni izkazalo, da bi po letih 2014 in 2015 nadaljevalo z aktivnostmi za razrešitev problema, ki ga je zaznalo v zvezi s pravnim statusom članic javnih univerz, in ni pripravilo predloga za potrebne spremembe ZVis, ki bi ga posredovalo v obravnavo vladi.

Ustavno sodišče je v odločbi iz leta 1998 in nato ponovno v odločbi iz leta 2021 odločilo, da mora zakonodajalec ugotovljene protiustavnosti v zvezi s pravnim statusom univerze in njenih članic odpraviti v roku 1 leta po objavi odločb v Uradnem listu RS. Rok, določen v odločbi iz leta 1998, je potekel 6. 3. 1999, rok, določen v odločbi iz leta 2021, pa je potekel 24. 3. 2022. Ugotovili smo, da MIZŠ do izdaje osnutka revizijskega poročila ni upoštevalo odločitev ustavnega sodišča, saj ni

---

<sup>12</sup> Zapisnik sestanka z dne 6. 1. 2014, na katerem so se sestali predstavniki MIZŠ, MF in Uprave Republike Slovenije za javna plačila.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Poleg javnega zavoda sta možni pravnoorganizacijski obliki po ZJF še javni sklad in javna agencija.

<sup>15</sup> Navedeno je skladno z določbo 8. člena Odredbe o vzpostavitvi sistemov enotnega zakladniškega računa (Uradni list RS, št. 54/02), ki določa, da ima vsak posredni uporabnik državnega proračuna v sistemu enotnega zakladniškega računa države en podračun.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

pripravilo predloga sprememb ZVis v zvezi z ureditvijo pravnega statusa javnih univerz oziroma njihovih članic, kot to zahtevata odločbi ustavnega sodišča, ki bi ga predložilo v obravnavo vladi.

MIZŠ je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo aktivnosti za pripravo predloga sprememb ZVis na podlagi zahteve ustavnega sodišča za odpravo protiustavnosti 10. člena ZVis, in sicer na način, ki bo zagotavljal, da bo predlog sprememb ZVis v razumnem roku predložen v obravnavo vladi.

## 2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

MIZŠ je v odzivnem poročilu predložilo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona visokem šolstvu<sup>17</sup> (v nadaljevanju: predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZVis), ki ga je 30. 9. 2022 objavilo na spletni strani E-demokracija<sup>18</sup>, in povabilo<sup>19</sup> strokovno in drugo javnost, da k navedenemu predlogu zakona do 14. 10. 2022 poda svoje pripombe in predloge. MIZŠ je pojasnilo, da načrtuje predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZVis predložiti v obravnavo vladi do 30. 10. 2022.

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZVis v 2. členu določa:

Besedilo 10. člena se spremeni tako, da se glasi:

"Univerza je pravna oseba. V okviru univerze se ustanovijo fakultete, umetniške akademije, lahko pa tudi visoke strokovne šole in drugi zavodi – članice univerze (v nadaljnjem besedilu: članice univerze). Članica univerze ima lahko svoj transakcijski račun, če tako določa statut univerze.

Članice univerze se lahko ustanovijo kot pravne osebe in imajo pravno sposobnost ter druge pravice in obveznosti, če je tako določeno z aktom o ustanovitvi univerze. Če ima članica univerze pravno sposobnost, se vpiše v sodni register. Članice javne univerze v primeru iz prejšnjega stavka niso posredni proračunski uporabniki.

Članice univerze pri izvajanju javne službe, kot jo določa 6.b člen tega zakona, nastopajo v pravnem prometu s pooblastili, ki jih določata akt o ustanovitvi univerze in statut, v imenu in za račun univerze.

V drugih primerih lahko članice univerze, ki so ustanovljene kot pravne osebe, nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun."

---

<sup>17</sup> EVA 2022-3330-0117; pripravila ga je z dne 9. 9. 2022 imenovana Delovna skupina za pripravo predloga novele ZVis, ki jo sestavljajo predstavniki javnih univerz, Univerze v Novi Gorici, Koordinacije samostojnih raziskovalnih inštitutov Slovenije, Študentske organizacije Slovenije, Skupnosti samostojnih visokošolskih zavodov, Visokošolskega sindikata Slovenije, Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije, Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu, Slovenske akademije znanosti in umetnosti in Gospodarske zbornice Slovenije.

<sup>18</sup> [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=14694>], 7. 10. 2022.

<sup>19</sup> Dopis št. 007-273/2022/1 z dne 30. 9. 2022.



V obrazložitvi besedila spremenjenega 10. člena ZVis k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZVis je med drugim navedeno, da skladno s posebnim statusom, ki ga univerza uživa v slovenskem pravnem sistemu, saj je, upoštevajoč 58. člen ustave in 6. člen ZVis, avtonomna, predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZVis ohranja status pravne subjektivitete univerze kot celote, pri čemer pa v nadaljevanju tovrstni status podeli tudi njeni članici, ampak le, če je tako določeno z aktom o ustanovitvi univerze. Po predlagani ureditvi bo tako tudi članica univerze lahko pridobila status pravne osebe. V tem primeru se bo tudi vpisala v sodni register in v pravnem prometu kot samostojni pravni subjekt nastopala v svojem imenu in za svoj račun. Članici univerze pa nikakor ne bo dopustno – ne glede na status pravne subjektivitete, nastopati v svojem imenu in za svoj račun v primeru izvajanja javne službe. Slednjo namreč še vedno izvaja univerza kot celota, članica kot njen sestavni del pa bo pri tem izvajanju lahko v pravnem prometu nastopala izključno v imenu in za račun univerze. S tega vidika in v izogib zmotnim interpretacijam o absolutni samostojnosti posamezne članice v razmerju do univerze predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZVis tudi izrecno določa, da članice javne univerze niso posredni proračunski uporabniki, kar pomeni, da je javna univerza kot pravna oseba tista, ki bo, ne glede na določen status svojih članic, še naprej ustanovitelju (in drugim organom) enotno, za univerzo kot celoto, posredovala v soglasje denimo programe dala in finančne načrte ter poročila o delu.

### 2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Glede na to, da smo od MIZŠ zahtevali, da izdela načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo aktivnosti za pripravo predloga sprememb ZVis na podlagi zahteve ustavnega sodišča za odpravo protiustavnosti 10. člena ZVis, izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

Opozarjamo pa, da je v predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZVis določeno, da se članice univerze lahko ustanovijo kot pravne osebe, če je tako določeno z aktom o ustanovitvi univerze, in se vpišejo v sodni register, če imajo pravno sposobnost, ter da v tem primeru niso posredni uporabniki državnega proračuna, ni pa določeno, v kakšni pravnoorganizacijski obliki se članice (lahko) ustanovijo kot pravne osebe oziroma vpišejo v sodni register. Na problem pravnoorganizacijske oblike je že leta 2014 opozorilo MF, kar smo izpostavili tudi v revizijskem poročilu. Predlagana zakonska ureditev pravnega statusa članic javnih univerz po našem mnenju prav tako še vedno ne zagotavlja jasne podlage za predvidljivo ravnanje javnih univerz pri pripravi in predložitvi letnih poročil v skladu z določbami ZR. Z ZR se namreč urejata vodenje poslovnih knjig ter izdelava letnih poročil za proračun in proračunske uporabnike ter za pravne osebe javnega prava in pravne osebe zasebnega prava, ki ne vodijo poslovnih knjig na podlagi Zakona o gospodarskih družbah<sup>20</sup>, Zakona o gospodarskih javnih službah<sup>21</sup> in Zakona o društvih<sup>22</sup>. Zato so na podlagi 51. člena ZR vse te pravne osebe tiste, ki so dolžne letno poročilo predložiti AJ PES. Po ZR je torej dolžnost priprave in predložitve letnega poročila vezana na pravno subjektiviteto in ne zgolj na status posrednega proračunskega uporabnika. V izdanem revizijskem poročilu smo ugotovili, da UL na AJ PES ni

---

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21.

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo in 21/18 – ZNOrg.



posredovala letnega poročila za leto 2020 za univerzo kot celoto (kljub temu da ga je na tak način pripravila in predložila v soglasje MIZŠ), pač pa le za poslovanje rektorata, medtem ko so članice UL na AJPES samostojno predložile vsaka svoje letno poročilo za leto 2020 in so v bilancah stanja na dan 31. 12. 2020 izkazale neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva v okviru sklada premoženja v drugih pravnih osebah javnega prava, ki je v njihovi lasti, za neopredmetena sredstva in za opredmetena osnovna sredstva, medtem ko je UL izkazala le sredstva za rektorat, čeprav je na podlagi 13. člena ZVis le UL lastnica premoženja, pridobljenega iz javnih in drugih virov. V revizijskem poročilu smo opozorili tudi, da zaradi tega, ker AJPES zbira podatke za namen javne objave in državne statistike, vsebinsko ne bi bilo ustrezno, da bi UL ob hkratni predložitvi letnih poročil njenih članic predložila AJPES tudi letno poročilo za UL kot celoto, saj bi tako prišlo do podvajanja podatkov o poslovanju UL in njenih članic. Ker predlagana zakonska ureditev še vedno ne opredeljuje pravnega statusa članic univerz v celoti, če jim je priznana pravna subjektiviteta, lahko v praksi še vedno prihaja do težav pri pripravi in predložitvi letnih poročil AJPES in tudi pri urejanju oziroma evidentiranju lastništva nad premoženjem, katerega lastnica je v skladu s 13. členom ZVis univerza.

### 3. Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti ureditve pravnega statusa članic javnih univerz izdelalo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je z varnim elektronskim podpisom potrdil dr. Igor Papič, minister za izobraževanje, znanost in šport, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanega popravljalnega ukrepa smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanega ukrepa.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.1.2, ki ga je sprejelo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport za odpravo nesmotrnosti, **zadovoljiv**.

Jana Ahčin,  
generalna državna revizorka

**Vročiti:**

1. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, navadno elektronsko;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, navadno elektronsko.

*Bdimo nad potmi  
javnega denarja*

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