Povzetek revizijskega poročila
Učinkovitost ureditve pravnega statusa članic javnih univerz

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti ureditve pravnega statusa članic javnih univerz v obdobju od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila dne 5. 5. 2022. Za revidiranca sta bila določena Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Univerza v Ljubljani.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da pravni status članic javnih univerz v obdobju od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila ni bil učinkovito urejen.

Ureditev pravnega statusa članic javnih univerz ni jasna, saj zakonska ureditev dopušča različno interpretacijo določbe 10. člena Zakona o visokem šolstvu in s tem različno dejansko ureditev pravnega statusa članic javnih univerz, hkrati pa ne določa, kako naj se urejajo morebitne posebnosti, povezane z delovanjem članic univerze, ki izhajajo iz njihovega pravnega statusa. Zakonska ureditev pravnega statusa članic javnih univerz zato ne zagotavlja jasne podlage za predvidljivo ravnanje javnih univerz in njihovih članic ter drugih pristojnih institucij pri vpisih članic univerze v poslovni, sodni in davčni register ter register proračunskih uporabnikov ter pri pripravi in predložitvi letnih programov dela in letnih poročil pristojnim organom oziroma institucijam.

Računsko sodišče je ugotovilo, da so članice Univerze v Ljubljani, kljub temu da za to ne obstaja jasna in nedvoumna pravna podlaga, vpisane v poslovni in sodni register kot samostojni subjekti, ki jim je leta 2002 registrsko sodišče na podlagi vloge Univerze v Ljubljani dodelilo lastne matične številke, po opravljeni registraciji pa jih je Statistični urad Republike Slovenije vpisal v poslovni register kot pravne osebe. Članice Univerze v Ljubljani so vpisane tudi v davčni register in imajo lastno davčno številko. Članice Univerze v Mariboru in Univerze na Primorskem so v poslovni in sodni register vpisane kot deli univerze, niso pa vpisane v davčni register in nimajo svoje davčne številke.

Ker so vpisane v sodni register, so članice Univerze v Ljubljani vpisane tudi v register proračunskih uporabnikov, v katerega so lahko vpisane le pravne osebe, s čimer so poleg Univerze v Ljubljani tudi njene članice pridobile status posrednih uporabnikov državnega proračuna, kar jih zavezuje k spoštovanju predpisov, ki urejajo poslovanje posrednih uporabnikov državnega proračuna. Članice Univerze v Ljubljani so bile v skladu z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 in Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 zato formalno dolžne pripraviti lastne letne programe dela in jih posredovati v soglasje Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, česar pa niso storile. Dejansko so vse tri univerze pripravile skupne letne programe dela za univerzo kot celoto in nanje je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport tudi izdalo soglasja. Kot posredni uporabniki državnega proračuna so bile tako članice Univerze v Ljubljani kot tudi javne univerze v skladu z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021, Zakonom o javnih financah in Zakonom o računovodstvu formalno dolžne pripraviti tudi lastna letna poročila in jih predložiti Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve ter jih posredovati v soglasje Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, kar sicer glede na predpisane namene zbiranja podatkov iz letnih poročil na Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve vsebinsko ne bi bilo ustrezno. Dejansko so vse tri univerze v soglasje Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport predložile letna poročila za leto 2020 za univerzo kot celoto, Univerza v Ljubljani pa je predložila tudi letna poročila svojih članic. Ministrstvo je izdalo soglasja le k letnim poročilom univerz. Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve je Univerza v Ljubljani, za razliko od ostalih dveh univerz, predložila letno poročilo za leto 2020 le za poslovanje rektorata, članice Univerze v Ljubljani pa so agenciji predložile lastna letna poročila. V skladu s tem so članice Univerze v Ljubljani v svojih bilancah stanja na dan 31. 12. 2020 izkazovale neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva v okviru sklada premoženja v drugih pravnih osebah javnega prava, ki je v njihovi lasti, medtem ko je Univerza v Ljubljani izkazovala le neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva za rektorat, čeprav je na podlagi Zakona o visokem šolstvu lahko le univerza lastnica premoženja, pridobljenega iz javnih in drugih virov.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport si v obdobju, na katero se nanaša revizija, po mnenju računskega sodišča ni aktivno prizadevalo zagotoviti jasne zakonske ureditve pravnega statusa članic javnih univerz. Kljub temu da je v preteklosti nekatera odstopanja med javnimi univerzami že zaznalo oziroma je bilo nanje opozorjeno, ni izkazalo, da je spremljalo in analiziralo, ali in v kakšni meri Zakon o visokem šolstvu predvidljivo ureja ravnanje javnih univerz pri ureditvi pravnega statusa članic javnih univerz, kot tudi ni izkazalo, da si je prizadevalo urediti različno prakso Univerze v Ljubljani in njenih članic glede priprave in predložitve letnih poročil pristojnim institucijam. Ustavno sodišče Republike Slovenije je že leta 1998 in nato ponovno leta 2021 odločilo, da Zakon o visokem šolstvu zaradi nejasne ureditve pravnega statusa javnih univerz oziroma njihovih članic ni skladen z Ustavo Republike Slovenije, ter podalo zahtevo za odpravo ugotovljene neustavnosti, vendar Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ni pripravilo predloga sprememb Zakona o visokem šolstvu, s katerim bi uredilo pravni status javnih univerz oziroma njihovih članic in ki bi ga predložilo v obravnavo Vladi Republike Slovenije. Računsko sodišče je zato od Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ljubljana, 14. julija 2022