



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost ureditve pravnega statusa članic javnih univerz



2022

4

KAKOVOSTNO
IZOBRAŽEVANJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POS LANSTVO

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

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost ureditve pravnega statusa članic javnih univerz

Številka: 322-6/2015/61
Ljubljana, 14. julija 2022

Povzetek

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.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Obrazložitev revizije	7
1.2 Predstavitev revidirancev	8
1.2.1 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	8
1.2.2 Univerza v Ljubljani	8
1.3 Predstavitev področja revizije	10
1.4 Revizijski pristop	12
2. Pravni status javnih univerz	13
2.1 Pravna in dejanska ureditev statusa članic javnih univerz	13
2.1.1 Vpis v poslovni, sodni in davčni register	13
2.1.2 Vpis v register proračunskih uporabnikov	17
2.1.3 Letni program dela in letno poročilo	18
2.1.3.1 Letni program dela	18
2.1.3.2 Letno poročilo	20
2.2 Aktivnosti MIZŠ za zagotovitev jasne zakonske ureditve pravnega statusa članic javnih univerz	24
2.2.1 Odločbe ustavnega sodišča	24
2.2.2 Aktivnosti MIZŠ	26
3. Mnenje	28
4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	30
5. Priloge	32

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti ureditve pravnega statusa članic javnih univerz smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 23. 10. 2015, sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁴ pa 1. 9. 2021.

Revizija se nanaša na obdobje od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila dne 5. 5. 2022, pri posameznih vprašanjih pa poročamo tudi o dogodkih, ki so se na obravnavanem področju zgodili pred in po obdobju, na katero se nanaša revizija, in so povezani z ureditvijo pravnega statusa članic javnih univerz.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije podamo opisno mnenje o učinkovitosti ureditve pravnega statusa članic javnih univerz. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti.

1.1 Obrazložitev revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ureditve pravnega statusa članic javnih univerz od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila. Pri tem smo se omejili na ureditev pravnega statusa fakultet, umetniških akademij in visokih strokovnih šol in zato se v osnutku revizijskega poročila uporabljen pojem "članica univerze" nanaša samo na te vrste članic⁶.

Odgovor na zastavljeno glavno revizijsko vprašanje, **ali je pravni status članic javnih univerz v Republiki Sloveniji učinkovito urejen**, smo pridobili z odgovori na naslednji podvprašnji:

- ali je ureditev pravnega statusa članic javnih univerz jasna in je dejanska ureditev Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju: UL) primerljiva z ureditvijo na Univerzi v Mariboru (v nadaljevanju: UM) in Univerzi na Primorskem (v nadaljevanju: UP);
- ali si je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) aktivno prizadevalo zagotoviti jasno zakonsko ureditev pravnega statusa članic javnih univerz.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-6/2015/2.

⁴ Št. 322-6/2015/39 in sklep o popravilu pomote št. 322-6/2015/40 z dne 3. 9. 2021.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ Med članice univerz na podlagi drugega odstavka 1. člena Zakona o visokem šolstvu (v nadaljevanju: ZVis; 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) sicer sodijo tudi knjižnice, inštituti in drugi zavodi, katerih dejavnost je potrebna za uresničevanje visokošolske dejavnosti, če so ustanovljeni v okviru univerz, na podlagi 31. člena ZVis pa tudi študentski domovi.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

MIZŠ na podlagi 39. člena Zakona o državni upravi⁷ opravlja tudi naloge na področjih visokega šolstva, znanosti in raziskovanja. V skladu z 8. členom Zakona o državni upravi za Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter razna gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik. Naloge MIZŠ⁸, s katerimi se zagotavlja izvajanje dejavnosti na področju visokega šolstva, opravlja Direktorat za visoko šolstvo in v njegovem okviru Sektor za visoko šolstvo, ki med drugim pripravlja strokovna izhodišča za oblikovanje politike visokega šolstva, predloge sistemskih rešitev za razvoj visokega šolstva, predloge predpisov s področja visokega šolstva, predlog nacionalnega programa visokega šolstva ter spremlja in vrednoti njegove učinke, pripravlja akte na področju statusnih zadev visokošolskih in drugih zavodov, izvaja postopek za izdajo soglasja k programu dela in finančnemu načrtu ter poročilo o delu javnih zavodov s področja dela sektorja, določa, izvaja in analizira integralno financiranje visokošolskih in drugih zavodov skladno s predpisi ter določa indikatorje za njihova spremljanja. MIZŠ je na podlagi 79. člena ZVis odgovorno za opravljanje nadzora nad zakonitostjo dela in izpolnjevanjem pogojev za opravljanje visokošolske dejavnosti v skladu s posebnimi predpisi. V okviru tega nadzora opravlja nadzor nad poslovanjem visokošolskih zavodov v skladu z določbami 23. člena Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov⁹, med drugim tudi s pregledom letnih poročil visokošolskih zavodov.

Odgovorne osebe MIZŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, do 13. 3. 2020, dr. Simona Kustec, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022 in dr. Igor Papič, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 1. 6. 2022.

1.2.2 Univerza v Ljubljani

V prvem odstavku 85. člena ZVis je določeno, da z dnem uveljavitve tega zakona (1. 1. 1994) postane ustanovitelj UL, ki nadaljuje delo kot javni visokošolski zavod, Republika Slovenija. Fakultete, umetniške akademije, višje in visoke šole, takrat združene v UL, so postale njene članice¹⁰ in na podlagi 86. člena ZVis so z dnem uveljavitve (31. 12. 1994) prvega Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani¹¹ prenehali veljati njihovi ustanovitveni akti. V skladu z novim Odlokom o preoblikovanju

⁷ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21.

⁸ Na podlagi Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, št. 0070-70/2013 z dne 22. 5. 2013 in Akta o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, št. 0070-84/2014/2 z dne 22. 10. 2014.

⁹ Uradni list RS, št. 35/17 in 24/19.

¹⁰ Drugi odstavek 85. člena ZVis.

¹¹ Uradni list RS, št. 82/94, 77/95, 72/97 in 28/00.

Univerze v Ljubljani¹² (v nadaljevanju: odlok o preoblikovanju UL) ustanoviteljske pravice in obveznosti izvršuje vlada¹³.

UL je v skladu s 6. členom ZVis avtonomni, znanstvenoraziskovalni, umetniški in izobraževalni visokošolski zavod s posebnim položajem, ki mu delovanje po načelih avtonomije med drugim zagotavlja predvsem svobodo raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in posredovanja znanja, samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja s statutom v skladu z zakonom, volitve, imenovanja in odpoklic organov v skladu s statuti in drugimi akti, odločanje o oblikah sodelovanja z drugimi organizacijami in upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno.

UL na podlagi 6. člena odloka o preoblikovanju UL razvija znanosti, stroke in umetnosti, tako da prek članic UL opravlja izobraževalno, znanstvenoraziskovalno, umetniško in druge dejavnosti. Njene članice pa poleg izobraževalne, znanstvenoraziskovalne in umetniške dejavnosti lahko na podlagi prvega odstavka 7. člena odloka o preoblikovanju UL samostojno v svojem imenu in za svoj račun opravljajo tudi drugo izobraževalno, raziskovalno, umetniško, razvojno in svetovalno dejavnost ter druge s tem povezane dejavnosti, ki jih je UL s soglasjem ustanovitelja na podlagi 26. člena Statuta Univerze v Ljubljani¹⁴ (v nadaljevanju: statut UL) določila v Prilogi 2 statuta UL (tržna dejavnost).

Organi UL so na podlagi 20. člena ZVis in 8. člena odloka o preoblikovanju UL: rektor, senat, upravni odbor in študentski svet. Rektor vodi, predstavlja in zastopa UL¹⁵. Senat je strokovni organ UL, ki med drugim daje soglasje k letnemu delovnemu načrtu UL ter sprejme statut UL in poslovno poročilo v enakem besedilu kot upravni odbor UL¹⁶. Upravni odbor UL je organ upravljanja, ki med drugim (po predhodni pridobitvi soglasja senata UL) sprejema letni delovni načrt in program razvoja UL in spremlja njuno uresničevanje, sprejema finančni načrt ter letno poročilo in poslovno poročilo¹⁷.

Organi članice UL so na podlagi 20. člena ZVis in 8. člena odloka o preoblikovanju UL: dekan, senat, akademski zbor in študentski svet ter na podlagi 22. člena ZVis in 78. člena statuta UL tudi upravni odbor.

UL in njene članice pridobivajo sredstva od ustanovitelja, iz proračuna Republike Slovenije in proračuna Evropske unije, šolnin in drugih prispevkov za študij, plačil za storitve, donacij, dediščin, daril in drugih virov.

UL je v skladu s 13. členom ZVis lastnik premoženja, pridobljenega iz javnih in drugih virov. Članice UL na podlagi določbe 15. člena odloka o preoblikovanju UL lahko upravljajo in razpolagajo s

¹² Uradni list RS, št. 28/00, 33/03, 79/04, 36/06, 18/09, 83/10, 8/19 in 36/21. Velja od 14. 4. 2000 in je nadomestil prvi Odlok o preoblikovanju Univerze v Ljubljani.

¹³ 1. člen odloka o preoblikovanju UL.

¹⁴ Uradni list RS, št. 4/17, 56/17, 56/17, 14/18, 39/18, 57/18, 66/18, 10/19, 22/19, 36/19, 47/19, 82/20, 104/20, 168/20, 54/21, 97/21, 159/21, 162/21, 163/21 – popr., 202/21, 39/22 in 49/22.

¹⁵ Na podlagi 23. člena ZVis.

¹⁶ Na podlagi 21. člena ZVis in 52. člena statuta UL.

¹⁷ Na podlagi 22. člena ZVis in 10. člena odloka o preoblikovanju UL.

premičninami in nepremičninami, namenjenimi za opravljanje dejavnosti iz prvega odstavka 7. člena tega odloka (tržne dejavnosti), v skladu s statutom UL¹⁸.

UL ima v skladu s 176. členom statuta UL za opravljanje upravno-administrativnih in strokovno-tehničnih nalog upravo, naloge katere izvajajo tajništvo UL (rektorat) in tajništva članic (dekanati).

Na UL je bilo na dan 31. 12. 2020 zaposlenih 6.458¹⁹ javnih uslužbencev.

Odgovorni osebi UL v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta:

- dr. Igor Papič, rektor, do 30. 9. 2021 in
- dr. Gregor Majdič, rektor, od 1. 10. 2021.

1.3 Predstavitev področja revizije

Statusna vprašanja zavodov oziroma organizacij, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti (med drugim) vzgoje in izobraževanja, ureja Zakon o zavodih²⁰ (v nadaljevanju: ZZ) kot splošni predpis²¹, statusna vprašanja visokošolskih zavodov pa ureja ZVis kot specialni predpis na področju visokega šolstva ter na njegovi podlagi izdani odloki državnega zbora o preoblikovanju oziroma ustanovitvi javnih univerz. ZVis med visokošolske zavode uvršča univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole²². Za opravljanje javne službe v visokem šolstvu ustanavlja²³ javne visokošolske zavode Republika Slovenija. Univerza po ZVis zagotavlja razvoj znanosti, strokovnosti in umetnosti ter prek fakultet, umetniških akademij ali visokih strokovnih šol v izobraževalnem procesu posreduje spoznanja z več znanstvenih oziroma umetniških področij ali disciplin.

V reviziji smo obravnavali ureditev pravnega statusa članic javnih univerz. Pravno subjektiviteto univerze in njenih članic opredeljuje ZVis v 10. členu. Univerza je po prvem odstavku 10. člena ZVis pravna oseba in v njenem okviru se ustanovijo fakultete in umetniške akademije, lahko pa tudi visoke strokovne šole in drugi javni zavodi – članice univerze. Članice univerze imajo po drugem odstavku 10. člena ZVis pravice in obveznosti, določene s tem zakonom, aktom o ustanovitvi univerze in statutom univerze. Tretji odstavek 10. člena določa, da članice univerze pri izvajanju nacionalnega programa visokega šolstva²⁴, za katerega zagotavlja sredstva Republika Slovenija, nastopajo v pravnem prometu s pooblastili, ki jih določata akt o ustanovitvi univerze in statut, v imenu in za račun univerze, medtem ko po določbi četrtega odstavka 10. člena ZVis v drugih primerih nastopajo v

¹⁸ Statut UL v 11. členu določa, da upravljanje s premoženjem UL uredi s pravilnikom.

¹⁹ Podatek iz Letnega poročila Univerze v Ljubljani za leto 2020.

²⁰ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP.

²¹ Določbe ZZ se uporabljajo, če niso v posebnih zakonih posamezna vprašanja drugače urejena (6. člen ZZ).

²² 2. člen ZVis.

²³ Na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVis.

²⁴ V skladu s 46. členom ZVis nacionalni program izvajajo javni visokošolski zavodi, drugi zavodi – članice univerz, skupnost študentov in študentski domovi.

pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom. V skladu s petim odstavkom 10. člena ZVis ima članica univerze lahko svoj žiro račun.

Zakonskim določbam sledijo določbe odloka o preoblikovanju UL, Odloka o preoblikovanju Univerze v Mariboru²⁵ in Odloka o ustanovitvi Univerze na Primorskem²⁶, ki določajo, da so UL, UM in UP pravne osebe, in navajajo članice, ki jih ima posamezna javna univerza (UL ima 23 fakultet in 3 umetniške akademije, UM 17 fakultet in 2 druga zavoda, UP pa 6 fakultet in 3 druge zavode). Na podlagi 6. člena navedenih odlokov javne univerze prek svojih članic v skladu s predpisom o standardni klasifikaciji dejavnosti opravljajo izobraževalno, znanstvenoraziskovalno, umetniško in druge s tem povezane dejavnosti, ki jih univerza s soglasjem ustanovitelja določi v statutu. Članice univerze – fakultete in umetniške akademije pa opravljajo znanstvenoraziskovalno in umetniško dejavnost z enega ali več sorodnih oziroma med seboj povezanih znanstvenih oziroma umetniških področij, disciplin in strok ter izobraževalno dejavnost na študijskih področjih, določenih s statutom. Članice univerze lahko na podlagi 7. člena odlokov samostojno v svojem imenu in za svoj račun na študijskih področjih, določenih s statutom, opravljajo izobraževalno, raziskovalno, umetniško, razvojno in svetovalno dejavnost ter druge s tem povezane dejavnosti, ki jih univerza s soglasjem ustanovitelja določi v statutu, vendar le, če s tem ne ovirajo dejavnosti iz 6. člena odlokov in če zagotovijo povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju teh dejavnosti. V navedenih odlokih univerz je določeno še, da se razmerje med univerzo in članico, povezano z dejavnostmi, ki jih članice opravljajo v svojem imenu in za svoj račun, uredi s posebnim aktom v skladu s statutom. Univerza nastopa v pravnem prometu samostojno, v svojem imenu in za svoj račun, z vsemi pravicami in obveznostmi ter sklepa pravne posle za dejavnosti, določene v teh odlokih in statutu, brez omejitev. Univerza odgovarja za te obveznosti z vsem svojim premoženjem. Članice univerze pa pri izvajanju dejavnosti iz 7. člena odlokov nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun, z vsemi pravicami in obveznostmi, določenimi z zakonom, odlokom in statutom, odgovarjajo pa z vsem premoženjem, pridobljenim z opravljanjem teh dejavnosti. Univerza in ustanovitelj za te obveznosti članice ne odgovarjata. Ustanovitelj odgovarja za obveznost univerze do vrednosti premoženja, pridobljenega iz javnih sredstev, s katerim univerza razpolaga.

Visokošolski zavodi, ki so pravne osebe, imajo statut, s katerim urejajo svojo organizacijo in delovanje. Statute imajo le javne univerze, ne pa tudi članice univerz. Glede ureditve pravnega statusa članic univerz je v statutu UL za razliko od Statuta Univerze v Mariboru²⁷ in Statuta Univerze na Primorskem²⁸ v 10. členu izrecno določeno, da je članica UL pravna oseba.

²⁵ Uradni list RS, št. 28/00, 98/03, 79/04, 36/06, 137/06, 58/07, 67/08, 96/09, 17/15, 26/17, 8/19 in 36/21.

²⁶ Uradni list RS, št. 13/03, 79/04, 36/06, 137/06, 67/08, 85/11, 17/15, 9/17, 26/17, 8/19, 44/21 in 186/21.

²⁷ Uradni list RS, št. 29/17 – uradno prečiščeno besedilo, 32/19, 14/20 in 24/21.

²⁸ Uradni list RS, št. 51/15 – uradno prečiščeno besedilo, 88/15, 63/16, 2/17, 31/17, 77/18, 75/19, 28/21 in 115/21.

1.4 Revizijski pristop

Odgovore na posamezni revizijski podvprašanja smo pridobili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod ter tehnik revidiranja:

- proučili smo pravne in strokovne podlage;
- pregledali in presojali smo dokumentacijo, ki smo jo pridobili na MIZŠ in UL, in druge javno dostopne podatke in dokumentacijo s področja revizije;
- opravili smo razgovore na MIZŠ in UL in
- opravili smo primerjalno analizo med tremi javnimi univerzami, pri kateri smo za UM in UP uporabili le javno objavljene interne akte in javno dostopne podatke iz uradnih evidenc.

2. Pravni status javnih univerz

Ureditev pravnega statusa članic javnih univerz je učinkovita, če iz nje nedvoumno izhaja, ali oziroma pod kakšnimi pogoji imajo lahko članice univerze pravno sposobnost ter kako se urejajo morebitne posebnosti, povezane z njihovim delovanjem, ki izhajajo iz pravnega statusa.

Glede na to bomo ureditev pravnega statusa članic javnih univerz ocenili kot učinkovito, če bomo lahko potrdili, da je dejanska ureditev UL primerljiva z ureditvijo na ostalih javnih univerzah, morebitna razlikovanja pa temeljijo na jasnih pravnih podlagah, oziroma če bomo lahko potrdili, da si je MIZŠ aktivno prizadevalo zagotoviti jasno zakonsko ureditev pravnega statusa članic javnih univerz.

2.1 Pravna in dejanska ureditev statusa članic javnih univerz

Pri ugotavljanju, ali je ureditev pravnega statusa članic javnih univerz jasna in je dejanska ureditev UL primerljiva z ureditvijo na UM in UP, morebitna razlikovanja pa temeljijo na jasnih pravnih podlagah, nas je zanimalo, ali so vpisi članic UL v Poslovni register Slovenije (v nadaljevanju: poslovni register), sodni register, davčni register in Register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (v nadaljevanju: register proračunskih uporabnikov) primerljivi z vpisi članic UM in UP ter ne povzročajo razlik pri poslovanju članic univerz oziroma so morebitna različna pravila poslovanja ustrezno urejena. Zanimalo nas je tudi, ali so dolžna in dejanska ravnanja UL in njenih članic glede na UM, UP in njune članice pri pripravi in predložitvi letnih programov dela za leti 2020 in 2021 ter letnega poročila za leto 2020 primerljiva oziroma predvidljivo pravno urejena.

2.1.1 Vpis v poslovni, sodni in davčni register

Poslovni register je v skladu z Zakonom o poslovnem registru²⁹ osrednja baza podatkov o vseh poslovnih subjektih s sedežem na območju Republike Slovenije, ki opravljajo pridobitno ali nepridobitno dejavnost, o njihovih delih in o podružnicah tujih podjetij, ki jih določa zakon, ki ureja gospodarske družbe. Poslovni register vodi, vzdržuje in upravlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES). Sestavni del poslovnega registra je sodni register, ki ga na podlagi Zakona o sodnem registru³⁰ (v nadaljevanju: ZSReg) vodi sodišče, ki odloča o vpisih v sodni register, upravlja pa AJPES kot upravljavka poslovnega registra.

Subjekti vpisa v sodni register so pravne osebe, določene v prvem odstavku 3. člena ZSReg, med katerimi so med drugim zavodi in druge pravne osebe, za katere zakon določa, da se vpišejo v sodni register. ZVis vpisa članic univerze v sodni register ne ureja. ZZ v 56. členu določa, da se v sodni

²⁹ Uradni list RS, št. 49/06, 33/07 – ZSReg-B, 19/15 in 54/17.

³⁰ Uradni list RS, št. 54/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 49/09, 82/13 – ZGD-1H, 17/15, 54/17 in 16/19 – ZNP-1.

register vpiše zavod, ki je pravna oseba, in njegova organizacijska enota, ki ima pooblastila v pravnem prometu. Skladno s 47. členom ZZ so ta pooblastila določena s statutom oziroma pravili zavoda, organizacijske enote pa jih izvršujejo v imenu in za račun zavoda. ZSReg omenja članice univerze le v delu, ki se nanaša na (krajevno) pristojnost sodišč, in sicer v drugem odstavku 22. člena določa³¹, da je za vpis članice univerze pristojno sodišče, na območju katerega ima sedež članica univerze. Namen te določbe je razviden iz obrazložitve Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnem registru³², kjer je navedeno, da "je posebno pravilo za članice univerze potrebno zaradi posebne ureditve položaja članic univerze v 10. členu ZVis. Zaradi ureditve v tretjem in četrtem odstavku 10. člena ZVis članice univerze, čeprav so pravne osebe, nimajo neomejene pravne subjektivitete, kot je to značilno za (sodobno) ureditev gospodarskih družb v Zakonu o gospodarskih družbah³³ (primerjaj tudi 11. člena ZVis). Zato je v praksi registrskih sodišč prihajalo do težav (nejasnosti) pri uporabi 22. člena ZSReg³⁴, ki jih bo jasna ureditev v novem drugem odstavku odpravila. Po predlaganem novem drugem odstavku 22. člena ZSReg se tako pravilo o atrakciji krajevnosti pristojnosti glede delov subjekta vpisa ne uporablja za članice univerze. Te se namreč od drugih delov subjektov vpisa razlikujejo po tem, da imajo položaj pravne osebe, zato je predlagano, da je za vpis članice univerze pristojno sodišče, na območju katerega ima sedež članica univerze." Iz navedene obrazložitve je razvidno, da je zakonodajalec izhajal iz predpostavke, da so članice pravne osebe (ki imajo omejeno pravno sposobnost), zato jih je glede krajevnosti pristojnosti obravnaval enako kot poslovne subjekte in ne kot dele poslovnih subjektov.

Vsak subjekt vpisa ali del subjekta vpisa, ki se vpisuje v sodni register, se v skladu z ZSReg vpiše v centralno informatizirano bazo sodnega registra z matično številko. Matična številka je v skladu z 2. členom Zakona o poslovnem registru enolična identifikacija vsake enote poslovnega registra, ki jo ob vpisu v poslovni register dodeli upravljavec registra in se ne spreminja. Matična številka je v skladu z 10. členom Uredbe o vodenju in vzdrževanju Poslovnega registra Slovenije³⁵ sestavljena iz 10 črkovno-številčnih znakov, pri čemer zadnja 3 mesta določajo del poslovnega subjekta. Za poslovne subjekte je matična številka sestavljena iz 6-mestne zaporedne številke, na 7. mestu je kontrolna številka, na zadnjih 3 mestih so ničle, medtem ko je za dele poslovnih subjektov sestavljena iz 7-mestne številke poslovnega subjekta in 3-mestne zaporedne številke dela poslovnega subjekta.

Na podlagi vpogleda v poslovni in sodni register³⁶ ugotavljamo, da so kot samostojne pravne osebe s svojo 7-mestno matično številko v poslovni in sodni register vpisane UL, UM in UP v pravnoorganizacijski obliki javni zavod in članice UL v pravnoorganizacijski obliki članica univerze. Ugotavljamo, da so javne univerze, kljub temu da v predpisih za to ni jasne podlage, različno uredile vpise članic v poslovni in sodni register, saj so za razliko od članic UL članice UM in UP vpisane kot del univerze, torej kot del

³¹ Od uveljavitve (14. 7. 2009) Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnem registru (ZSReg-E; Uradni list RS, št. 49/09).

³² EVA 00720-6/2009/9.

³³ 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.

³⁴ 22. člen ZSReg je do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnem registru (ZSReg-E) določal, da je za vpis delov subjekta vpisa, ki se po zakonu vpisujejo v sodni register, pristojno sodišče subjekta vpisa ne glede na to, na območju katerega registrskega sodišča ima sedež del subjekta vpisa.

³⁵ Uradni list RS, št. 30/19.

³⁶ Po stanju na dan 10. 2. 2022.

pravne osebe oziroma kot organizacijska enota, ki ima pooblastila v pravnem prometu – njihova matična številka je sestavljena iz 7-mestne matične številke univerze in 3-mestne zaporedne številke dela univerze.

Članice UL so s svojo 7-mestno matično številko vpisane v poslovni in sodni register od 28. 5. 2002 dalje³⁷. Iz zgodovinskih izpiskov³⁸ je razvidno, da so bile pred tem datumom vpisane kot del UL in so imele 7-mestno matično številko UL in 3-mestno zaporedno številko dela UL³⁹, in sicer vse od leta 1996, ko je Okrožno sodišče v Ljubljani zaradi uskladitve s takrat veljavnim prvim Odlokom o preoblikovanju Univerze v Ljubljani vpisalo izbris takratnih fakultet in umetniških akademij UL kot zavodov iz registra zavodov in vpisalo ustanovitve članic UL ter jim določilo matično številko kot delu UL. Ugotovili smo, da je Okrožno sodišče v Ljubljani leta 2002 na podlagi vloge UL⁴⁰ za dodelitev novih matičnih številk članicam UL 23. 4. 2002 vpisalo v sodni register spremembo matične številke takratnim članicam UL in jim dodelilo lastno 7-mestno matično številko. Statistični urad Republike Slovenije kot takrat pristojni organ je po opravljeni registraciji v poslovni register vpisal vse članice UL kot pravne osebe in 28. 5. 2002 izdal vsem tedanjim članicam UL Obvestilo o identifikaciji in razvrstitvi po dejavnosti za poslovni subjekt⁴¹, iz katerega je razvidno, da je vpis v poslovni register opravil na podlagi registracije pri registrskem organu in da je članicam UL določil lastne 7-mestne matične številke, take kot jim jih je predhodno določilo registrsko sodišče, in kot pravnoorganizacijsko obliko navedel javni zavod. V sedanjem poslovnem in sodnem registru pa je kot pravnoorganizacijska oblika vpisano članica UL in ne javni zavod, torej enaka pravnoorganizacijska oblika, kot jo je leta 1996 ob vpisu ustanovitve članic UL v sodni register vpisalo registrsko sodišče.

UL je v vlogi med razlogi za dodelitev različnih matičnih številk njenim članicam navedla statusne spremembe članic UL in vsakodnevne težave pri finančnem in drugem poslovanju zaradi matičnih števil kot delov UL. Po navedbi v vlogi je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu⁴² (v nadaljevanju: ZVis-A) v letu 2000 uveljavljenega odloka o preoblikovanju UL in Statuta Univerze v Ljubljani⁴³ (v nadaljevanju: statut UL iz leta 2001) UL pravna oseba, članice UL pa so pravne osebe z omejeno pravno subjektiviteto, kadar nastopajo v pravnem prometu v imenu in za račun UL, hkrati pa imajo lastnosti, pravice in avtonomnost pravne osebe, kadar nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun, neposredno lahko pridobivajo finančna sredstva za svoj račun iz lastne dejavnosti, samostojno razpolagajo s premoženjem, pridobljenim iz lastne dejavnosti,

³⁷ Takrat veljavna Uredba o vodenju in vzdrževanju Poslovnega registra Slovenije (Uradni list RS, št. 70/95 in 73/95 – popr.) je v 4. členu za poslovne subjekte določala 7-mestno številko (6-mestna zaporedna številka in 1-mestna kontrolna številka), za podružnice pa 7-mestno številko poslovnega subjekta in 3-mestno zaporedno številko podružnice.

³⁸ Kot primer navajamo zgodovinske izpiske za UL Ekonomsko fakulteto (v nadaljevanju: UL EF) št. RSrg 3233/2015 z dne 24. 12. 2015, UL Pravno fakulteto (v nadaljevanju: UL PF) št. RSrg 3232/2015 z dne 24. 12. 2015 in UL št. RSrg 3231/2015 z dne 24. 12. 2015.

³⁹ Kot primer navajamo matične številke za UL EF (prejšnja matična številka: 5085063008 in nova matična številka: 1626922), UL PF (prejšnja matična številka: 5085063022 in nova matična številka: 1627104), medtem ko je bila oziroma je matična številka UL 5085063000.

⁴⁰ Dopis št. B-II-61/02 JM/MK/pp z dne 25. 3. 2002, ki ga je Okrožno sodišče v Ljubljani prejelo 27. 3. 2002.

⁴¹ Št. 941-14-45/2002 z dne 28. 5. 2002 (kot primer za UL PF in UL EF).

⁴² Uradni list RS, št. 99/99; velja od 24. 12. 1999.

⁴³ Uradni list RS, št. 64/01; veljal od 3. 8. 2001.

in premoženjem, pridobljenim na temelju dediščin ali daril. Članice UL lahko opravljajo različne registrirane dejavnosti, ki jih je UL določila v prilogi statuta UL iz leta 2001, ter imajo svoje davčne številke in žiro račune. Primerjali smo vse v vlogi UL navedene pravne podlage s prej veljavnimi. Ugotovili smo, da ZVis-A in spremenjeni odlok o preoblikovanju UL nista vsebovala izrecnih določb o pravni subjektiviteti članic UL. Z ZVis-A je bil dodan peti odstavek 10. člena, s katerim je bilo določeno, da ima lahko članica univerze žiro račun, v odloku pa so bile določene dejavnosti, ki jih lahko članice univerze opravljajo samostojno v svojem imenu in za svoj račun, določeno je bilo tudi, da imajo lahko članice svoj žiro račun in da se razmerje med univerzo in članico, povezano z dejavnostmi, ki jih članice univerze opravljajo v svojem imenu in za svoj račun, uredi s posebnim aktom v skladu s statutom. Statut UL iz leta 2001 je glede na določbe prej veljavnega Statuta Univerze v Ljubljani⁴⁴ v 11. členu na novo določil, da je članica UL zavod brez pravne subjektivitete, ko v imenu in za račun univerze izvaja dejavnosti v okviru nacionalnega programa visokega šolstva in nacionalnega programa znanstvenoraziskovalnega dela, za katera zagotavlja sredstva država, in hkrati zavod z lastnostjo pravne osebe, ko nastopa v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun pri izvajanju dejavnosti izven nacionalnega programa. Navedena določba statuta se je ohranila v vseh nadaljnjih verzijah statutow UL, ki so bili v veljavi do 11. 2. 2017, ko je pričel veljati trenutno veljavni statut UL, v katerem je v 10. členu med drugim določeno, da je članica univerze pravna oseba, katere pravna sposobnost je omejena, ko izvaja dejavnost v okviru nacionalnega programa visokega šolstva in nacionalnega razvojnega in raziskovalnega programa, in da na podlagi pooblastila univerze nastopa pri izvajanju teh dejavnosti v pravnem prometu v imenu in za račun univerze.

V davčni register se v skladu s 50. in 54. členom Zakona o finančni upravi⁴⁵ vpišejo subjekti vpisa v sodni register, ki jim v 8 dneh po vpisu finančni urad dodeli davčno številko. Na podlagi vpogleda v davčni register⁴⁶ smo ugotovili, da so vanj vpisane vse tri univerze, pa tudi članice UL, ki imajo svojo davčno številko, medtem ko članice UM in UP niso vpisane, nimajo svoje davčne številke in poslujejo z enotno davčno številko UM oziroma UP.

Iz navedenega izhaja, da vpis članic UL v poslovni, sodni in davčni register bistveno odstopa od vpisa članic UM in UP, čeprav za to v predpisih ni jasne podlage. Kljub temu da ZVis ne določa ničesar o vpisu članic univerze v sodni register, so za razliko od članic UM in UP, ki so vpisane v sodni register kot deli univerz, članice UL vanj vpisane kot samostojni subjekti. Navedeno je vplivalo na razlikovanje med članicami UL in članicami ostalih dveh univerz glede statusa posrednega proračunskega uporabnika in s tem povezanih predpisov, ki urejajo poslovanje te vrste proračunskih uporabnikov, med drugim zlasti pri pripravi in oddaji letnega programa dela in letnega poročila.

⁴⁴ Sprejel ga je univerzitetni svet UL na seji z dne 23. 6. 1995, vse spremembe pa je sprejel senat UL na sejah z dne 30. 1. 1996, 17. 9. 1996, 7. 10. 1996, 19. 11. 1996 in 4. 3. 1997.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 25/14 (uporablja se od 1. 8. 2014), pred uveljavitvijo tega zakona je navedeno po vsebini enako urejal Zakon o davčni službi (Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo, 40/09, 33/11 in 25/14 – ZFU), in sicer v 42. in 46. členu.

⁴⁶ Po stanju na dan 10. 12. 2021.

2.1.2 Vpis v register proračunskih uporabnikov

Proračunski uporabniki se po Zakonu o javnih financah⁴⁷ (v nadaljevanju: ZJF) delijo na neposredne in posredne. Neposredni uporabniki so državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, posredni uporabniki pa so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina. Posredni uporabniki so na podlagi 3. člena Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov⁴⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov) pravne osebe, ki so organizirane v pravnoorganizacijski obliki javni zavod, javna agencija ali javni sklad, katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občine, ki izvajajo javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge, s katerimi se izvajajo javne funkcije, in ki sredstva za financiranje pridobivajo iz državnega ali občinskih proračunov, od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ali Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter iz drugih virov.

Neposredni in posredni uporabniki so vpisani v register proračunskih uporabnikov, ki ga na podlagi pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in sicer v skladu z Zakonom o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike⁴⁹, ki določa⁵⁰, da je register proračunskih uporabnikov enotna informatizirana zbirka podatkov⁵¹, kjer se vodijo in dnevno posodablja podatki o proračunskih uporabnikih, določeni s tem zakonom. V skladu s 4. členom Pravilnika o načinu vodenja registra neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter postopkih odpiranja in zapiranja računov⁵² UJP vodi in dnevno posodablja register proračunskih uporabnikov na podlagi podatkov, predloženih s strani proračunskih uporabnikov oziroma njihovih ustanoviteljev, na podlagi dokumentov, ki so objavljeni v Uradnem listu RS, ter dokumentov, ki jih pridobi iz poslovnega registra⁵³. UJP mora preverjati pravilnost predloženih podatkov ter zagotoviti pravilno in pravočasno vpisovanje podatkov ter evidentiranje vseh sprememb v register. V register vpiše podatke, če so za vpis izpolnjeni pogoji iz pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov.

Na podlagi vpogleda v register proračunskih uporabnikov⁵⁴ ugotavljamo, da so kot posredni uporabniki državnega proračuna vpisane vse tri univerze in tudi vse članice UL, vsaka s svojo šifro proračunskega uporabnika in v okviru skupine javnih zavodov ali drugih izvajalcev javnih služb, medtem ko članice UM in UP niso vpisane v register proračunskih uporabnikov. Za navedene razlike pri vpisih članic javnih univerz v register proračunskih uporabnikov v predpisih ni jasne in nedvoumne podlage.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 46/03.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 77/16 in 47/19.

⁵⁰ V 10. členu.

⁵¹ Povezana je s poslovnim registrom in registrom transakcijskih računov.

⁵² Uradni list RS, št. 25/17.

⁵³ Smiselno enako je po vsebini določal 9. člen Pravilnika o vodenju registra neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter postopkih odpiranja in zapiranja računov (Uradni list RS, št. 126/07, 78/08, 126/08, 9/09 – popr., 109/09, 59/10 – ZOPSPU, 67/10, 77/16 – ZOPSPU-1 in 25/17).

⁵⁴ [URL: <https://storitve.ujp.gov.si/dostop/irpu/>], 1. 4. 2022.

Ugotavljamo, da zaradi vpisov članic UL v register proračunskih uporabnikov kot samostojnih subjektov – posrednih uporabnikov proračuna – pri njihovem poslovanju prihaja do razlik glede na članice UM in UP, saj so članice UL dolžne upoštevati določbe predpisov, ki urejajo poslovanje posrednih uporabnikov državnega proračuna, med drugim zlasti pri pripravi in predložitvi letnega programa dela in letnega poročila.

2.1.3 Letni program dela in letno poročilo

Predpisi določajo dolžna ravnanja posrednih uporabnikov proračuna pri pripravi in oddaji letnega programa dela ter letnega poročila. Ker so članice UL vpisane v register proračunskih uporabnikov kot samostojni subjekti, zanje veljajo določbe relevantnih predpisov, ki so podrobneje predstavljene v nadaljevanju. Preverili smo, ali in kako so MIZŠ, UL in članice UL zadevne določbe upoštevale v praksi, tudi primerjalno glede na UM in UP ter njune članice. Glede na obdobje, ki je bilo vključeno v revizijo, smo preverili postopke za letne programe dela za leti 2020 in 2021 ter za letna poročila za leto 2020.

2.1.3.1 Letni program dela

Posredni uporabniki državnega proračuna morajo na podlagi ZJF pripraviti predloge finančnih načrtov ob pripravi in na podlagi izhodišč, ki veljajo za državni proračun. Finančni načrt sprejme pristojni organ posrednega uporabnika. Finančni načrt posrednega uporabnika sestavljata splošni in posebni del, ki morata biti v finančnem načrtu prikazana na način, določen v Navodilu o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov⁵⁵. Posredni uporabniki državnega proračuna so morali na podlagi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021⁵⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS2021) in Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022⁵⁷ (v nadaljevanju: ZIPRS2122) pripraviti finančni načrt oziroma njegove spremembe za leti 2020 in 2021 v skladu z izhodišči za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov, ki jim jih je moral posredovati predstojnik neposrednega uporabnika državnega proračuna, v pristojnost katerega spadajo (to je v primeru javnih visokošolskih zavodov MIZŠ). Ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov so morali na podlagi določb ZIPRS2021 in ZIPRS2122 posredovati sprejete finančne načrte in programe dela za leti 2020 in 2021 v soglasje MIZŠ kot pristojnemu ministrstvu najkasneje v 45 dneh po prejemu navedenih izhodišč, ob sprejetju programa dela in finančnega načrta pa sprejeti tudi kadrovski načrt kot priložo finančnega načrta.

Za področje visokega šolstva ZVis določa integralno financiranje študijske dejavnosti. Sredstva za študijsko dejavnost⁵⁸ se zagotovijo v državnem proračunu kot skupna sredstva za zavode in se za prvo in drugo stopnjo rednega študija nakazujejo univerzam (kot celoti) na podlagi 4-letne pogodbe o financiranju študijske dejavnosti, ki se sklene z ministrstvom, pristojnim za visoko šolstvo. Ker je na podlagi ZVis javno financiranje študijske dejavnosti urejeno prek univerz, morajo univerze sprejeti

⁵⁵ Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP, 74/21, 172/21, 187/21 – ZIPRS2223 in 206/21 – ZDUPŠOP.

⁵⁸ Študijska dejavnost je pedagoška in z njo povezana znanstvenoraziskovalna, umetniška in strokovna dejavnost, knjižnična, informacijska, organizacijska, upravna in druga infrastrukturna dejavnost.

pravila za razporejanje prejetih proračunskih sredstev svojim članicam, s katerimi morajo pisno seznaniti ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo, in jih objaviti na svoji spletni strani. Glede letnega programa dela ZVis določa le, da mora biti objavljen na spletnih straneh univerze najpozneje v 8 dneh po sprejetju, en izvod pa se pošlje ministrstvu, pristojnemu za visoko šolstvo. Drugih določb glede priprave letnih programov dela ZVis ne vsebuje.

Ne glede na to, da ZVis izrecno določa integralno financiranje študijske dejavnosti prek univerz, pa so bile članice UL, ki imajo status posrednega uporabnika državnega proračuna, pri pripravi letnega programa dela za leti 2020 in 2021 zavezane tudi k spoštovanju določb ZIPRS2021 in ZIPRS2122, kar pomeni, da so bile tako UL kot tudi njene članice dolžne vsaka zase pripraviti program dela in finančni načrt za leti 2020 in 2021 ter ju predložiti v soglasje MIZŠ. MIZŠ pa bi moralo izdati soglasja k programom dela in finančnim načrtom tako posameznih članic UL kot univerze v celoti, saj imajo vse status posrednega proračunskega uporabnika. Glede na integralni način proračunskega financiranja prek univerz, ki samostojno določijo pravila razdeljevanja proračunskih sredstev svojim članicam, se zdi zahteva po soglasju MIZŠ k letnim programom dela in finančnim načrtom članic UL, ki izhaja iz njihovega statusa (samostojnih) proračunskih uporabnikov, nesmiselna. Pri UM in UP do navedene težave ne prihaja, ker imata status posrednega uporabnika državnega proračuna le univerzi, ne pa tudi njune članice.

MIZŠ je za leti 2020 in 2021 posredovalo javnim univerzam navodila in izhodišča za pripravo letnega programa dela ter finančnega in kadrovskega načrta za leti 2020⁵⁹ in 2021⁶⁰, medtem ko jih posameznim članicam UL ni posebej posredovalo niti ni v navodilih, posredovanih UL, navedlo, kako naj članice UL kot posredni uporabniki državnega proračuna ravnajo pri pripravi letnih programov dela. UL je za članice pripravila in jim posredovala lastna navodila za namen priprave skupnega letnega programa dela za leti 2020⁶¹ in 2021⁶² za UL kot celoto. Navodila so vključevala vnaprej pripravljene šablone in tabele za pripravo enotnih podatkov članic UL, potrebnih za pripravo programa dela, finančnega in kadrovskega načrta ter letnega načrta ravnanja s stvarnim premoženjem.

Vse tri univerze so pripravile letne programe dela (programe dela in predloge finančnih načrtov) za leti 2020 in 2021 za univerzo kot celoto, torej za vse njene članice in rektorat, ter jih predložile v soglasje MIZŠ, ki je nanje izdalo soglasja⁶³. Članice UL so na podlagi navodil UL vnesle svoje podatke v vnaprej pripravljene šablone in tabele, ki jih je nato UL združila ter pripravila skupna programa

⁵⁹ Za vse javne univerze (št. 410-35/2019/13 z dne 24. 12. 2019), za UL (št. 410-35/2019/13 z dne 24. 12. 2019 in št. 410-35/2019/53 z dne 10. 3. 2020), za UM (št. 410-35/2019/14 z dne 24. 12. 2019) in za UP (št. 410-35/2019/15 z dne 24. 12. 2019).

⁶⁰ Za vse javne univerze (št. 410-55/2020/6-11 z dne 11. 12. 2020 in št. 410-55/2020/64 z dne 3. 6. 2021), za UL (št. 410-55/2020/6 z dne 11. 12. 2020 in 410-55/2020/18 z dne 22. 12. 2020), za UM (št. 410-55/2020/7 z dne 11. 12. 2020) in za UP (št. 410-55/2020/8 z dne 11. 12. 2020).

⁶¹ Št. 051-2/2013 z dne 25. 9. 2019.

⁶² Št. 043-2/2019 z dne 17. 11. 2020.

⁶³ Soglasja MIZŠ k letnim programom dela javnih univerz in njihovim spremembam in dopolnitvam, in sicer UL za leto 2020 (št. 410-35/2019/75 z dne 21. 4. 2020 in št. 410-35/2019/113 z dne 21. 12. 2020) in za leto 2021 (št. 410-55/2020/55 z dne 25. 3. 2021, št. 410-55/2020/73 z dne 28. 6. 2021 in št. 410-55/2020/120 z dne 5. 11. 2021), UM za leto 2020 (št. 410-35/2019/67 z dne 7. 4. 2020 in št. 410-35/2019/114 z dne 21. 12. 2020) in za leto 2021 (št. 410-55/2020/54 z dne 25. 3. 2021) in UP za leto 2020 (št. 410-35/2019/74 z dne 21. 4. 2020) in za leto 2021 (št. 410-55/2020/48 z dne 17. 3. 2021).

dela in finančna načrta za leti 2020 in 2021 za UL kot celoto. MIZŠ ni pozvalo članic UL kot posrednih uporabnikov državnega proračuna k predložitvi njihovih lastnih programov dela in finančnih načrtov za namen izdaje soglasja.

Glede na navedeno ugotavljamo, da so univerze pri pripravi letnih programov dela za leti 2020 in 2021 ravnale na enak način, saj so pripravile integralne letne programe dela za univerzo kot celoto. Kljub temu da so članice UL kot posredne uporabnike državnega proračuna zavezovale določbe ZIPRS2021 in ZIPRS2122 glede priprave in pridobivanja soglasja, pa letnih programov dela dejansko niso pripravile kot samostojnih dokumentov in jih tudi niso predložile v soglasje MIZŠ, MIZŠ pa jih k temu tudi ni pozvalo.

2.1.3.2 Letno poročilo

Posredni uporabniki državnega proračuna morajo na podlagi ZJF pripraviti letno poročilo ob upoštevanju določb Zakona o računovodstvu⁶⁴ (v nadaljevanju: ZR). Letno poročilo je v skladu z 21. členom ZR sestavljeno iz bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazu in poslovnega poročila. Vsebina, členitev in oblika sestavnih delov letnega poročila je bolj podrobno določena s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁶⁵. Sestavni del letnega poročila, kot ga določajo predpisi o finančnem poslovanju, je na podlagi 72.i člena ZVis tudi letno poročilo o izvajanju pogodbe o financiranju študijske dejavnosti.

Pravne osebe javnega prava morajo na podlagi 51. člena ZR predložiti letno poročilo organizaciji, pooblaščenici za obdelovanje in objavljane podatkov (to je AJPES), do zadnjega dne v februarju tekočega leta, v istem roku pa tudi ministrstvu, v pristojnost katerega sodi dejavnost, ki jo opravljajo (to je v primeru javnih visokošolskih zavodov MIZŠ), ter na zahtevo tudi ministrstvu, pristojnemu za finance, razen če ni z drugim zakonom določeno drugače. Letno poročilo potrdi pristojni organ pravne osebe oziroma ustanovitelja, če je z zakonom ali aktom o ustanovitvi tako določeno. Isti rok za predložitev je določen tudi v ZJF. Rok za predložitev letnega poročila AJPES je bil za leto 2020 podaljšan do 30. 4. 2021⁶⁶. Pravne osebe javnega prava predložijo AJPES letno poročilo za namen javne objave in državne statistike⁶⁷. Ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov so morali posredni uporabniki državnega proračuna na podlagi ZIPRS2021 posredovati sprejeta letna poročila za leto 2020 tudi v soglasje MIZŠ kot organu, pristojnemu za izdajo soglasja k njihovem finančnemu načrtu in programu dela.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10 – popr., 104/10, 104/11, 86/16, 80/19 in 153/21. Na podlagi tega pravilnika je letno poročilo sestavljeno iz računovodskega poročila, ki obsega bilanco stanja, izkaz prihodkov in odhodkov ter pojasnila k obema računovodskima izkazoma, in poslovnega poročila.

⁶⁶ Na podlagi 6. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (Uradni list RS, št. 74/21), ki določa, da morajo ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov tisti zavezanci, ki predložijo letna poročila na AJPES in ki jim rok za predložitev poročil za preteklo leto poteče pred 30. 4. 2021, v letu 2021 predložiti letna poročila najpozneje do 30. 4. 2021.

⁶⁷ 17. člen Navodila o predložitvi letnih in zaključnih poročil ter drugih podatkov poslovnih subjektov (Uradni list RS, št. 86/16 in 76/17).

V skladu z navodilom MIZŠ⁶⁸ za pripravo letnega poročila za leto 2020 so morale javne univerze pri pripravi poslovnega poročila slediti letnemu programu dela za leto 2020 in ga sestaviti tako, da je bilo razvidno uresničevanje sprejetega programa dela za leto 2020, uresničevanje načrta ravnanj s stvarnim premoženjem in da je vsebovalo vsa poglavja iz programa dela in kazalnike. Letnemu poročilu, oddanemu AJPES, so v skladu s tem navodilom morale priložiti vse priloge, ki jih poročilo vsebuje (tudi posebni del). MIZŠ ni podalo posebnih navodil glede priprave in oddaje letnih poročil članic UL kot posrednih uporabnikov državnega proračuna. UL je pripravila in posredovala svojim članicam lastna navodila za pripravo letnega poročila za leto 2020⁶⁹, na podlagi katerih je morala vsaka članica UL poleg svojega letnega poročila, sestavljenega iz poslovnega in računovodskega poročila v skladu s predpisi, pripraviti tudi podatke, potrebne za pripravo zbirnega letnega poročila za UL kot celoto, in sicer jih je vnesla v vnaprej pripravljene šablone in tabele. V skladu z navodili UL so morale članice posredovati UL svoja letna poročila za leto 2020 in dokazila o njihovi oddaji na AJPES⁷⁰ ter jih objaviti na spletni strani posamezne članice UL.

Ugotovili smo, da so vse tri univerze pripravile in predložile v soglasje MIZŠ letna poročila za leto 2020 (poslovno in računovodsko poročilo), pripravljena za univerzo kot celoto, torej skupaj za fakultete, umetniške akademije in rektorat.

Tabela 1 prikazuje nekatere podatke iz letnih poročil javnih univerz, ki so jih predložile v soglasje MIZŠ.

Tabela 1 Podatki iz letnih poročil javnih univerz za leto 2020, predloženih v soglasje MIZŠ

Javna univerza	Celotni prihodki	Celotni odhodki	Aktiva skupaj	v EUR
				Sklad premoženja v lasti ¹⁾
UL	385.385.369	360.569.019	519.268.853	312.719.689
UM	102.744.596	100.156.904	175.333.895	114.168.244
UP	28.419.541	26.592.767	61.684.605	38.031.733

Opomba: ¹⁾ Sklad premoženja v drugih pravnih osebah javnega prava, ki je v njihovi lasti, za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva.

Vir: letna poročila javnih univerz za leto 2020, predložena na MIZŠ.

Članice UL svojih letnih poročil za leto 2020 niso samostojno predložile v soglasje MIZŠ, ampak jih je v njihovem imenu posredovala UL, vendar MIZŠ nanje ni izdalo soglasij, je pa izdalo soglasja k letnim poročilom UL⁷¹, UM⁷² in UP⁷³.

⁶⁸ Št. 406-11/2021/1 z dne 25. 1. 2021.

⁶⁹ Št. 041-6/16 z dne 16. 12. 2020 in št. 041-1/2012 z dne 4. 2. 2021.

⁷⁰ Kopije oddanih obrazcev in kopijo podpisanega potrdila, s katerim je bila potrjena istovetnost oziroma pravilnost oddanih podatkov.

⁷¹ Št. 406-11/2021/59 z dne 28. 3. 2022.

⁷² Št. 406-11/2022/51 z dne 11. 1. 2022.

⁷³ Št. 406-11/2021/48 z dne 20. 12. 2021.

Skladno s statusom posrednega uporabnika državnega proračuna so vse tri univerze ter članice UL pripravile in v predpisanem roku (6. 4. 2021⁷⁴) predložile AJPes letna poročila za leto 2020.

Tabela 2 prikazuje nekatere podatke iz letnih poročil javnih univerz in 4 (od skupaj 26) naključno izbranih članic UL za leto 2020⁷⁵.

Tabela 2 Podatki iz letnih poročil javnih univerz in 4 članic UL za leto 2020, predloženih AJPes

				v EUR
Javna univerza/članica UL	Celotni prihodki	Celotni odhodki	Aktiva skupaj	Sklad premoženja v lasti ¹⁾
Javna univerza				
UL	14.263.761	14.225.093	78.110.143	23.148.268
UM	96.122.511	93.633.287	138.732.105	85.596.083
UP	28.419.541	26.592.767	61.684.605	38.031.733
Članica UL (4 od skupaj 26)				
Medicinska fakulteta	77.303.596	61.925.244	102.121.149	49.682.869
Biotehniška fakulteta	34.475.132	33.178.724	45.815.365	34.057.474
Ekonomska fakulteta	17.642.699	17.394.722	17.930.013	9.656.496
Pravna fakulteta	4.699.160	4.672.618	15.450.621	9.572.900

Opomba: ¹⁾ Sklad premoženja v drugih pravnih osebah javnega prava, ki je v njihovi lasti, za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva.

Vir: AJPes – letna poročila javnih univerz in 4 članic UL za leto 2020.

Ugotovili smo, da je le UP predložila AJPes po vsebini enako letno poročilo za leto 2020, kot ga je predložila v soglasje MIZŠ, to je letno poročilo, ki se nanaša na poslovanje vseh njenih članic in rektorata. UM je predložila AJPes letno poročilo za leto 2020, v okviru katerega se poslovno poročilo nanaša na poslovanje univerze kot celote, medtem kot se v računovodskem poročilu pojasnila k računovodskim izkazom nanašajo na poslovanje univerze kot celote, računovodski izkazi pa le na poslovanje fakultet in rektorata⁷⁶.

UL AJPes ni predložila letnega poročila za leto 2020 za UL kot celoto, ki ga je sicer pripravila in predložila v soglasje MIZŠ, ampak letno poročilo, ki se je nanašalo le na poslovanje rektorata v letu 2020. Rektorat je tajništvo univerze, ki skupaj s tajništvom članic (dekanati) predstavlja upravo univerze ter izvaja upravno-administrativne in strokovno-tehnične naloge⁷⁷. Med posredne uporabnike državnega proračuna je uvrščena UL s šifro proračunskega uporabnika 70718 in ne rektorat. V računovodskem poročilu rektorata za leto 2020 je med drugim navedeno, da se rektorat

⁷⁴ Naknadno (20. 5. 2021) je Fakulteta za pomorstvo in promet predložila popravljene računovodske izkaze.

⁷⁵ Podatke iz letnih poročil za leto 2020 za vse članice UL pa predstavljamo v Prilogi 1.

⁷⁶ Druga zavoda – članici UM sta na AJPes samostojno oddali obrazce računovodskih izkazov kot del računovodskega poročila, ki se nanaša na njuno poslovanje.

⁷⁷ Na podlagi 27. člena ZVis in 176. člena statuta UL.

UL uvršča med pravne osebe javnega prava, določene posredne uporabnike enotnega kontnega načrta⁷⁸, čeprav za to v predpisih ni podlage.

Letno poročilo UL za leto 2020, pripravljeno za univerzo kot celoto, je sicer sprejel upravni odbor UL⁷⁹, letno poročilo rektorata za leto 2020, ki ga je UL predložila AJPes, pa je obravnaval in potrdil kolegij rektorja⁸⁰ in ne upravni odbor UL, ki je na podlagi 10. člena odloka o preoblikovanju UL edini pristojni organ za sprejem letnega poročila.

Tako UL kot tudi njene članice so v skladu z določili ZR in ZJF dolžne pripraviti in predložiti svoja letna poročila APes, saj imajo tako članice kot UL status posrednega uporabnika državnega proračuna, na kar je vezana navedena obveznost. Po drugi strani pa predpisi določajo, da APes zbira in obdeluje podatke iz letnih poročil ne le za potrebe zagotavljanja javnosti teh podatkov, temveč izrecno tudi za potrebe državne statistike⁸¹, pri čemer podatke, zbrane za ta namen, lahko posreduje tudi državnim organom in pravnim osebam, ki so po zakonu pooblaščen za njihovo uporabo v evidenčne, analitsko-informativne in raziskovalne namene, poleg tega pa zbira, obdeluje, objavlja in posreduje podatke iz letnih poročil o premoženjskem in finančnem položaju ter poslovnem izidu poslovnih subjektov tudi za izdelavo uskupinjenih informacij o ekonomskih gibanjih⁸². Glede na opisane namene zbiranja podatkov iz letnih poročil na APes pa vsebinsko ne bi bilo ustrezno, da bi UL ob hkratni predložitvi letnih poročil njenih članic predložila APes tudi letno poročilo za UL kot celoto, saj bi tako prišlo do podvajanja podatkov o poslovanju UL in njenih članic.

Iz vsega navedenega izhaja, da so univerze pri pripravi in predložitvi letnega poročila za leto 2020 v soglasje MIZŠ ravnale na enak način, saj so predložile letna poročila za univerzo kot celoto, MIZŠ pa je k njim tudi podalo soglasja. Na letna poročila članic UL kot posrednih proračunskih uporabnikov, ki jih je na MIZŠ posredovala UL, MIZŠ ni izdalo soglasij, čeprav so ga k izdaji formalno zavezovale določbe ZIPRS2021. Na APes pa UL za razliko od UM in UP ni posredovala letnega poročila za leto 2020 za univerzo kot celoto, pač pa le za poslovanje rektorata, članice UL pa so APes predložile vsaka svoje letno poročilo.

Članice UL, ki so samostojno pripravile in APes predložile letna poročila za leto 2020, 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, UL pa je za razliko od UM in UP izkazala le sredstva za rektorat, čeprav je na podlagi 13. člena ZVis le UL lastnica premoženja, pridobljenega iz javnih in drugih virov.

⁷⁸ Določeni uporabniki enotnega kontnega načrta so v skladu z 2. členom Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava pravne osebe javnega prava iz četrtega odstavka 15. člena ZR oziroma so to vsi posredni uporabniki, določeni s pravilnikom o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, razen javnih skladov, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ali Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, ter pravne osebe javnega prava, ki niso uvrščene med posredne ali neposredne uporabnike proračuna države in občin.

⁷⁹ Na 25. seji z dne 1. 4. 2021.

⁸⁰ Na seji z dne 16. 2. 2021.

⁸¹ Na podlagi Zakona o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95 in 9/01).

⁸² Na podlagi 71. člena Zakona o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUE, 131/06 – ZBan-1, 102/07, 126/07 – ZFPPIPP, 58/09 – ZPlaSS, 34/10 – ZPlaSS-A in 59/10 – ZOPSPU).

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

Pri ugotavljanju, ali si je MIZŠ aktivno prizadevalo zagotoviti jasno zakonsko ureditev pravnega statusa članic javnih univerz, nas je zanimalo, ali je MIZŠ proučevalo, ali in v kakšni meri ZVis predvidljivo ureja ravnanje javnih univerz pri ureditvi pravnega status njihovih članic in ali je bilo aktivno pri pripravi predlogov sprememb ZVis, ki določajo pravni status članic javnih univerz.

2.2.1 Odločbe ustavnega sodišča

Ugotovili smo, da se je Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) z vprašanjem pravnega statusa članic univerz ukvarjalo že dvakrat, prvič leta 1998⁸³ in nato ponovno leta 2021⁸⁴, in sicer na podlagi zahteve, ki smo jo vložili leta 2016⁸⁵. Ustavno sodišče je v obeh primerih odločilo⁸⁶, da je 10. člen 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 (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. V odločbi iz leta 2021 je ustavno sodišče zapisalo⁸⁷, da ZVis, razen v 10. členu, ne vsebuje drugih določb, ki bi določneje in podrobneje urejale status članic univerze, ter da zakonodajalec ugotovljene protiustavnosti iz odločbe iz leta 1998 še vedno ni odpravil.

Ustavno sodišče je v odločbi iz leta 1998 zapisalo⁸⁸, da iz 10. člena ZVis⁸⁹ ne izhaja jasno, ali so fakultete in druge članice univerze pravne osebe ali ne, posledično pa je 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. Ustavno sodišče je navedlo, da je ZVis protiustaven, ker v nasprotju z načeli pravne države (2. člen ustave) dejansko ne določa statusa članic univerze in ne opredeljuje osnovnih značilnosti statusnopravnega položaja članic univerze, saj iz zakona ni jasno niti, zakaj se pravzaprav uporablja izraz "članice univerze" – ali gre morda le za nepremišljen terminološki ostanek nekdanje ureditve, ko je bila univerza v resnici (pravno in dejansko) zgolj združenje članic, ali pa naj bi ta izraz tudi v sedANJI ureditvi univerze kakorkoli kazal na njeno notranjo ureditev. Nadalje je ustavno sodišče poudarilo⁹⁰, da je za delovanje oziroma poslovanje kateregakoli subjekta pomemben njegov statusnopravni položaj. Status opredeljuje položaj nekega

⁸³ Odločba št. U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998 (v nadaljevanju: odločba iz leta 1998; Uradni list RS, št. 18/98).

⁸⁴ Odločba št. U-I-163/16-14 z dne 11. 3. 2021 (v nadaljevanju: odločba iz leta 2021; Uradni list RS, št. 42/21).

⁸⁵ Zahteva za presojo ustavnosti 10. člena ZVis, št. 322-6/2015/21 z dne 9. 9. 2016.

⁸⁶ 70. točka odločbe iz leta 1998 in 15. točka odločbe iz leta 2021.

⁸⁷ 15. točka odločbe iz leta 2021.

⁸⁸ 70. točka odločbe iz leta 1998.

⁸⁹ Takratni 10. člen ZVis je vseboval vsebinsko enako določbo, kot jo vsebuje trenutno veljavni 10. člen ZVis, razlika med njima je le v tem, da takratni 10. člen še ni določal, da ima lahko članica žiro račun, kot to določa peti odstavek 10. člena ZVis.

⁹⁰ 60. točka odločbe iz leta 1998.

subjekta v družbi, daje pa mu tudi položaj pravnega subjekta, torej subjekta, ki je lahko nosilec pravic, obveznosti in dolžnosti. Pravni status opredeljuje pravni položaj fizičnih in pravnih oseb, njihovo pravno in poslovno sposobnost in njihove statusne atribute. Imeti pravno sposobnost pomeni biti subjekt pravic in obveznosti, pomeni imeti pravno subjektiviteto. Ker pravna oseba nima naravnih lastnosti, ji pravno subjektiviteto (sposobnost) lahko da le ustanovitelj oziroma ustanovitveni akt (poseben ustanovitveni akt, zakon, statut). Bistveni elementi (dejanske sestavine), ki opredeljujejo nek subjekt kot pravno osebo, so določen namen, organizacija in premoženje oziroma sredstva. Pravna norma tej celoti da lastnost pravnega subjekta – pravo ga prizna kot pravno osebo, s čimer šele pridobi sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti (civilnih in tudi drugih – kazenskopravnih in upravnopravnih, kot na primer odgovornost za prekrške, davčne olajšave). Na pravno sposobnost je vezana poslovna sposobnost, to je sposobnost uveljavljati pravice, katerih nosilec je pravna oseba. Civilnopravne pravice se uveljavljajo s sklepanjem pravnih poslov (vstopanjem v pravni promet) in tudi s procesno sposobnostjo v različnih pravnih postopkih. Ustavno sodišče je tudi zapisalo⁹¹, da država kot ustanovitelj lahko le z zakonom opredeli pravno subjektiviteto državnega visokošolskega zavoda in pri tem upošteva na eni strani njegovo avtonomijo, na drugi strani pa javni interes in pravice drugih v obsegu (in okviru) dopustnega omejevanja avtonomije.

Ustavno sodišče je v odločbi iz leta 2021 zapisalo⁹², da je 10. člen ZVis 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. 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. To velja za vse predpise, zlasti pa je to pomembno pri predpisih, ki vsebujejo pravne norme, ki določajo pravice ali dolžnosti pravnih subjektov. 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 nanašajo⁹³.

Iz ugotovitev v točki 2.1 tega poročila je razvidno, da so javne univerze 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 (točka 2.1.3). Zakonska ureditev pravnega statusa članic javnih univerz torej ne zagotavlja jasne podlage za predvidljivo ravnanje javnih univerz 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. Glede na to smo ugotavljali, ali je MIZŠ zaznalo in proučevalo, ali ZVis ureja predvidljivo ravnanje javnih univerz pri ureditvi pravnega statusa njihovih članic.

⁹¹ 61. točka odločbe iz leta 1998.

⁹² 15. točka odločbe iz leta 2021.

⁹³ 8. točka odločbe iz leta 2021.

2.2.2 Aktivnosti MIZŠ

Na podlagi predložene dokumentacije smo ugotovili, da se je MIZŠ že novembra 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. UJP je MIZŠ predlagalo⁹⁴, da za leto 2014 ponovno preveri, ali so za članice UL⁹⁵ dejansko izpolnjeni pogoji iz 3. člena pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov za uvrstitev med posredne uporabnike državnega proračuna. Predlog je med drugim utemeljilo s tem, da je v skladu z ZVis in odloki o preoblikovanju oziroma ustanovitvi javnih univerz le univerza pravna oseba, ne pa tudi njene članice, da so članice UL vpisane v sodni register s pravnoorganizacijsko obliko članica univerze in le univerza s pravnoorganizacijsko obliko javni zavod ter da članice univerze v skladu z ZVis pri izvajanju nacionalnega programa visokega šolstva, za katerega zagotavlja sredstva Republika Slovenija, nastopajo v pravnem prometu v imenu in za račun univerze.

Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF) je na skupnem sestanku januarja 2014 predlagalo⁹⁶, da se ZVis uskladi z določili 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 oblik⁹⁷ za posredne uporabnike proračuna po ZJF). Po mnenju MF pravnoorganizacijska oblika članica univerze predstavlja zgolj podatek o tem, kateri univerzi posamezna članica pripada in da so članice univerz le notranje enote univerze, ki lahko v svojem imenu in za svoj račun opravljajo tržno dejavnost, za kar pa ne morejo imeti lastne pravne subjektivitete. Nadalje je MF 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 preko enega skupnega podračuna⁹⁸ (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).

Iz izdanega soglasja k letnemu programu dela UL za leto 2015 je razvidno, da je MIZŠ pri pripravi izhodišč za pripravo finančnega načrta ter pri izdaji soglasja upoštevalo določbo prvega odstavka 10. člena ZVis⁹⁹, saj (kot je navedlo) je tako izhodišča kot soglasje pripravilo za univerzo kot pravno osebo ne glede na število posrednih proračunskih uporabnikov, ki jih ima posamezna pravna oseba. Iz navedenega izhaja, da je MIZŠ zavzelo stališče, da je na podlagi ZVis le

⁹⁴ Dopis št. 410-134/2012/167 z dne 27. 11. 2013.

⁹⁵ Enako tudi za 2 druga zavoda – članici UM.

⁹⁶ Zapisnik sestanka z dne 6. 1. 2014, na katerem so se sestali predstavniki MIZŠ, MF in UJP.

⁹⁷ Poleg javnega zavoda sta možni pravnoorganizacijski obliki po ZJF še javni sklad in javna agencija.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Navedeni odstavek določa, da je pravna oseba univerza in da se v okviru univerze ustanovijo fakultete in umetniške akademije, visoke strokovne šole in drugi zavodi – članice univerze.

univerza pravna oseba, ki pa je sestavljena iz posrednih proračunskih uporabnikov. Iz predložene dokumentacije UL¹⁰⁰ in MIZŠ¹⁰¹ je tudi razvidno, da je UL že leta 2015 v fazi pridobivanja soglasja k letnemu poročilu za leto 2014 seznani MIZŠ, da članice UL na 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 ZR v istem roku poslati enako letno poročilo tako AJPes kot MIZŠ.

MIZŠ ni izkazalo, da je po letih 2014 in 2015 nadaljevalo z aktivnostmi za razrešitev problema, ki ga je zaznalo v zvezi s pravnim statusom članic javnih univerz, ni se opredelilo do predlaganih variant MF o preoblikovanju univerz in njihovih članic, prav tako tudi ni pripravilo predloga za potrebne spremembe ZVis, ki bi ga posredovalo v obravnavo vladi. Pravna ureditev in dejansko stanje glede navedenih vprašanj v obdobju, na katero se nanaša revizija, sta predstavljena v točki 2.1.

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 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. Glede na to ocenjujemo, da si MIZŠ ni aktivno prizadevalo zagotoviti jasne zakonske ureditve pravnega statusa članic javnih univerz.

¹⁰⁰ Št. 053-2/2015 MBP z dne 12. 3. 2015 in št. 2030-1/2015 z dne 9. 11. 2015.

¹⁰¹ Št. 410-4/2015/5 z dne 6. 3. 2015, št. 410-4/2015/17 z dne 29.10. 2015 in št. 410-4/2015/19 z dne 30. 11. 2015.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost ureditve pravnega statusa članic javnih univerz v obdobju od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila dne 5. 5. 2022. Za revidiranje smo določili Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Univerzo v Ljubljani. Za izrek mnenja o učinkovitosti ureditve pravnega statusa članic javnih univerz smo pridobili odgovore na vprašanji, ali je ureditev pravnega statusa članic javnih univerz jasna in je dejanska ureditev na Univerzi v Ljubljani primerljiva z ureditvijo na Univerzi v Mariboru in Univerzi na Primorskem, morebitna razlikovanja pa temeljijo na jasnih pravnih podlagah, ter ali si je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport aktivno prizadevalo zagotoviti jasno zakonsko ureditev pravnega statusa članic javnih univerz.

Menimo, da pravni status članic javnih univerz v obdobju od 1. 1. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila dne 5. 5. 2022 **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 tudi 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.

Kljub temu da za to ne obstaja jasna in nedvoumna pravna podlaga, so članice Univerze v Ljubljani 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 ostalih dveh univerz so v poslovni in sodni register vpisane kot deli univerze, niso pa vpisane v davčni register in nimajo svoje davčne številke.

Zaradi vpisa v sodni register so članice Univerze v Ljubljani vpisane tudi v register proračunskih uporabnikov, v katerega so lahko vpisane le pravne osebe, ki izpolnjujejo pogoje, predpisane v Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov. Z vpisom v register proračunskih uporabnikov so poleg Univerze v Ljubljani tudi njene članice pridobile status posrednih uporabnikov državnega proračuna, kar jih za razliko od članic ostalih dveh univerz, ki tega statusa nimajo, zavezuje k spoštovanju predpisov, ki urejajo poslovanje posrednih uporabnikov državnega proračuna, med drugim zlasti pri pripravi letnega programa dela in letnih poročil. Glede na to so bile članice Univerze v Ljubljani 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 formalno dolžne pripraviti lasten letni program dela in ga posredovati v soglasje Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport. Po drugi strani pa Zakon o visokem šolstvu izrecno določa integralno financiranje študijske dejavnosti, ki poteka prek univerze, in so v skladu s tem javne univerze dolžne pripraviti skupni letni program dela za univerzo kot celoto. Dejansko članice Univerze v Ljubljani niso pripravile in predložile lastnih letnih programov dela za leti 2020 in 2021 v soglasje Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, predložila pa ga je Univerza v Ljubljani, enako kot tudi ostali dve univerzi, za univerzo kot celoto, nanj pa je Ministrstvo

za izobraževanje, znanost in šport izdalo soglasje. Kot posredni uporabniki državnega proračuna so 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 vsebinsko ne bi bilo ustrezno glede na predpisane namene zbiranja podatkov iz letnih poročil na Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. Vse tri univerze so 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 za izobraževanje, znanost in šport je vsem trem univerzam izdalo soglasje k letnemu poročilu univerze kot celote. Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve pa 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, ni aktivno prizadevalo zagotoviti jasne zakonske ureditve pravnega statusa članic javnih univerz. Ministrstvo ni izkazalo, da je proučevalo, ali in v kakšni meri Zakon o visokem šolstvu predvidljivo ureja ravnanje javnih univerz pri ureditvi pravnega statusa članic javnih univerz, čeprav je v preteklosti nekatera odstopanja med javnimi univerzami že zaznalo in kljub temu da mu je v povezavi s tem Ministrstvo za finance predlagalo uskladitev Zakona o visokem šolstvu z Zakonom o javnih financah glede določitve pravnoorganizacijske oblike za članice univerze ter mu predlagalo 2 možni rešitvi o preoblikovanju univerz in njihovih članic. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je bilo leta 2015 seznanjeno tudi z različno prakso Univerze v Ljubljani in njenih članic glede priprave in predložitve letnih poročil pristojnim institucijam, vendar ni izkazalo, da bi si prizadevalo urediti razlike, na katere je bilo v preteklosti opozorjeno. 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, v katerem bi uredilo pravni status javnih univerz oziroma njihovih članic in ki bi ga predložilo v obravnavo Vladi Republike Slovenije.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravilo načrt aktivnosti z navedbo posameznih konkretnih aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo aktivnosti za pripravo predloga sprememb Zakona o visokem šolstvu na podlagi zahteve Ustavnega sodišča Republike Slovenije za odpravo protiustavnosti 10. člena Zakona o visokem šolstvu, in sicer na način, ki bo zagotavljal, da bo predlog sprememb Zakona o visokem šolstvu v razumnem roku predložen v obravnavo Vladi Republike Slovenije – točka 2.2.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁰². Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁰² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, osebno elektronsko;
2. Univerzi v Ljubljani, navadno elektronsko;
3. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
4. dr. Simoni Kustec, priporočeno;
5. dr. Igorju Papiču, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, navadno elektronsko.

5. Priloge

Priloga 1 Podatki iz letnih poročil članic UL za leto 2020, predloženih AJ PES

				v EUR
Članice UL	Celotni prihodki	Celotni odhodki	Aktiva skupaj	Sklad premoženja v lasti ¹⁾
Fakultete UL				
UL Biotehniška fakulteta	34.475.132	33.178.724	45.815.365	34.057.474
UL Ekonomska fakulteta	17.642.699	17.394.722	17.930.013	9.656.496
UL Fakulteta za arhitekturo	5.083.619	5.059.876	3.018.413	1.804.913
UL Fakulteta za družbene vede	14.564.732	14.483.331	16.223.386	10.938.599
UL Fakulteta za elektrotehniko	21.328.004	20.715.562	22.402.921	14.398.450
UL Fakulteta za farmacijo	11.173.168	10.782.539	12.384.424	8.479.445
UL Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo	12.154.386	11.518.204	9.995.030	5.511.147
UL Fakulteta za kemijo in kemijsko tehnologijo	14.122.497	12.197.502	52.318.026	40.809.051
UL Fakulteta za matematiko in fiziko	12.598.133	11.464.073	18.873.444	11.017.839
UL Fakulteta za pomorstvo in promet ²⁾	3.500.748	3.043.240	8.323.847	5.638.195
UL Fakulteta za računalništvo in informatiko	9.546.374	9.351.926	24.865.453	17.830.534
UL Fakulteta za strojništvo	21.813.257	19.331.766	27.522.302	6.076.363
UL Fakulteta za socialno delo	2.589.200	2.499.229	5.669.265	4.522.794
UL Fakulteta za šport	7.432.833	7.122.274	6.547.922	6.547.922
UL Fakulteta za upravo	3.978.025	3.842.964	5.556.846	4.112.418
UL Filozofska fakulteta	33.748.624	34.430.541	16.335.842	8.100.440
UL Medicinska fakulteta	77.303.596	61.925.244	102.121.149	49.682.869
UL Naravoslovnotehniška fakulteta	9.814.076	9.688.809	6.208.391	4.328.485
UL Pedagoška fakulteta	11.041.492.	11.028.644	4.932.323	1.519.628
UL Pravna fakulteta	4.699.160	4.672.618	15.450.621	9.572.900
UL Teološka fakulteta	3.198.188	3.085.390	1.449.418	272.289
UL Veterinarska fakulteta	19.295.058	19.686.441	16.044.405	13.722.026
UL Zdravstvena fakulteta	6.657.296	6.620.922	6.675.256	5.855.276
Umetniške akademije UL				
UL Akademija za glasbo	5.902.468	5.814.861	7.357.410	6.416.316
UL Akademija za gledališče, radio, film in televizijo	3.749.410	3.736.149	9.298.689	9.298.689
UL Akademija za likovno umetnost in oblikovanje	3.957.295	3.916.237	1.097.653	672.375

Opombi: ¹⁾ Sklad premoženja v drugih pravnih osebah javnega prava, ki je v njihovi lasti, za neopredmetena sredstva in opredmetena osnovna sredstva.

²⁾ Upoštevani popravljene računovodski izkazi, predloženi AJ PES 20. 5. 2021.

Vir: AJ PES – letna poročila članic UL za leto 2020.

*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