



Številka: 333-14/2016/2

Datum: 24. 8. 2016

Skupnost občin

sasa.kek@skupnostobcin.si

Zadeva: Odgovor na zaprosilo

Dne 12. 7. 2016 smo prejeli vaše elektronsko sporočilo, v katerem nam postavljate več vprašanj, ki se nanašajo na razmerje med občino in zadrugo.

Glede na to, da se Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) o navedenem vprašanju še ni opredelilo, vam v skladu s 46. členom Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹ podajam zgolj osebno strokovno mnenje, ki pa računskega sodišča ne zavezuje pri izvajanju revizij.

Uvodoma pojasnjujemo, da je računsko sodišče organ, ki je po Zakonu o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) pristojen za nadzor javne porabe v Republiki Sloveniji. To pristojnost izvršuje z revidiranjem poslovanja uporabnikov javnih sredstev, na podlagi česar poda mnenje v revizijskem poročilu, v primeru razkritih nepravilnosti ali nesmotnosti pa lahko od uporabnika javnih sredstev v porevizijskem postopku zahteva tudi izvedbo popravljalnih ukrepov. Računsko sodišče sicer lahko na podlagi ZRacS-1 tudi svetuje uporabnikom javnih sredstev o javnofinančnih vprašanjih, kar pa ne pomeni tolmačenja predpisov in tako opredeljevanja o pravilnosti konkretnih ravnanj, saj so ta vezana na različne okoliščine dejanskega stanja posameznih primerov v praksi. Računsko sodišče bi se do konkretnega ravnanja lahko opredelilo le na podlagi izvedene revizije, v kateri bi skladno z ZRacS-1 pridobilo ustrezne in zadostne podatke za izrek mnenja o skladnosti poslovanja uporabnika javnih sredstev z veljavnimi predpisi in usmeritvami. V nadaljevanju zato zgolj izpostavljamo nekatere določbe veljavnih predpisov in stališča računskega sodišča, ki so relevantna glede na vaša vprašanja.

Zakon o zadrugah³ (v nadaljevanju: ZZad) v prvem odstavku 1. člena določa, da je zadruga organizacija vnaprej nedoločene števila članov, ki ima namen pospeševati gospodarske koristi in razvijati gospodarske ali družbene dejavnosti svojih članov ter temelji na prostovoljnem pristopu, svobodnem izstopu, enakopravnem sodelovanju in upravljanju članov. Gre torej za pravno osebo zasebnega prava, ki jo pravne in fizične osebe (člani) ustanovijo in se vanjo včlanjujejo zaradi lažjega doseganja svojih interesov. Zadrugo ustanovijo najmanj trije ustanovitelji (4. člen ZZad), pod pogoji, ki jih določijo v združenih pravilih pa se vanjo lahko včlanijo tudi druge fizične ali pravne osebe. Vsebina združenih pravil je sicer urejena v 6. členu ZZad, posebej pa izpostavljamo obvezno po določitvi deleža, ki ga mora vpisati vsak član (obvezni delež), ne glede na to, ali je ustanovni član ali član, pridružen po ustanovitvi (glej tudi 35. člen ZZad).

¹ Uradni list RS, št. 91/01.

² Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

³ Uradni list RS, št. 97/09.

Če navedeno uporabimo na primeru občine, je potrebno ugotoviti, da ZZad občine obravnava kot pravne osebe in glede njih ne določa omejitev pri ustanavljanju ali včlanjevanju v zadruga. Ker pa so občine pravne osebe javnega prava, morajo pri svojem poslovanju upoštevati tudi zapovedi in prepovedi iz veljavnih javnofinančnih predpisov. Vplačevanje deležev pri ustanavljanju zadrug ali včlanjevanju v njih namreč skladno s 67. členom Zakona o javnih financah⁴ (v nadaljevanju: ZJF) pomeni kapitalsko naložbo in posledično organiziranje občinskega premoženja. Prav omejitve organiziranja občinskega premoženja in nujnost njihovega upoštevanja pa so predmet obširne analize v Mnenju o javnofinančnem vprašanju⁵ (v nadaljevanju: mnenje), ki ga je izdalo računsko sodišče in na katerega se sklicujete tudi v vašem vprašanju.

V izogib ponavljanju že napisanega se zato omejujemo na bistvena stališča, ki jih je računsko sodišče zavzelo v mnenju in za katera ocenjujemo, da se smiselno nanašajo tudi na ustanavljanje zadrug in včlanjevanje v njih:

- občina mora pri organiziranju občinskega premoženja upoštevati načelo zakonitosti, ki pravi: *"Podzakonski akti morajo biti v skladu z ustavo in zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu"*;
- občinski svet lahko odloči zgolj o ustanavljanju pravnih oseb, navedenih v drugem odstavku 67. člena ZJF;
- primarna oblika zagotavljanja neke dejavnosti, za katero obstaja javni interes, je izvajanje v okviru občinske uprave;
- ni zadostno zgolj ugotoviti, ali je dejavnost, ki jo bo izvajala gospodarska družba, predmet javnega interesa, temveč je treba ugotoviti tudi, da je ustanovitev pravne osebe oziroma pridobitev kapitalske naložbe predmet javnega interesa;
- sistemska ureditev področja kapitalskih naložb države in občin je pomanjkljiva, zato je računsko sodišče zakonodajalcu svetovalo, da s spremembo zakonodaje uveljavi splošno omejitev pridobivanja kapitalskih naložb, z natančno določenimi izjemami.

Glede na vaše vprašanje izpostavljamo, da vse navedene omejitve glede organiziranja občinskega premoženja občine zavezujejo tudi v primerih ustanavljanja ali soustanavljanja pravnih oseb z namenom spodbujanja razvoja turizma v okviru turističnega območja, kot izhaja iz četrtega odstavka 15. člena Zakona o spodbujanju razvoja turizma⁶ (v nadaljevanju: ZSRT). Tudi po ZSRT je namreč načrtovanje, organiziranje in izvajanje politike razvoja turizma v prvi vrsti naloga občine (19. člen ZSRT), ki lahko v ta namen skladno z veljavnimi predpisi tudi dodeljuje tekoče transfere.

Ob vsem navedenem vam sporočamo tudi, da je bilo računsko sodišče seznanjeno, da Ministrstvo za finance izvaja aktivnosti za spremembe nekaterih javnofinančnih predpisov, ki naj bi se nanašale tudi na področje organizacije občinskega premoženja, zato vam predlagamo, da se s svojim vprašanjem obrnete tudi na njih.

mag. Aleksej Šinigoj
vrhovni državni revizor
za lokalno samoupravo



⁴ Uradni list RS, št. 11/11-UPB, 101/13.

⁵ Št. 330-7/2015/1 z dne 21. 12. 2015.

⁶ Uradni list RS, št. 2/04, 57/12, 17/15.

Poslano:

- naslov
- arhivu