



Občina Brda
Trg 25. maja 2
5212 Dobrovo v Brdih

Zadeva: **Pravno mnenje glede vloge in sofinanciranja Občine Brda
v zavodu KONZORCIJ BRDA, Zavod za trženje in promocijo Brd**

Spoštovani!

Na podlagi vašega zaprosila vam podajamo strnjeno pravno mnenje v zvezi z vašimi vprašanji o vlogi in sofinanciranju Občine Brda v zavodu KONZORCIJ BRDA, Zavod za trženje in promocijo Brd, ki je bil ustanovljen dne 12. 11. 2003, v katerem je Občina Brda soustanovitelj in sedaj njegov sočlan.

Vaši vprašanji se nanašata na pravne dileme, in sicer:

- če je, glede na veljavno zakonodajo, lahko občina soustanoviteljica zavoda, če so vanj vključene tudi fizične osebe ter zadruga, ter
- na kakšen način lahko občina z občinskimi sredstvi sofinancira zavod, glede na to, da je njegova soustanoviteljica?

I.)

Po pregledu Pogodbe o ustanovitvi zavoda in Rednega izpisa iz sodnega registra za pravno osebo KONZORCIJ BRDA, Zavod za trženje in promocijo Brd, ugotavljamo, da je ta pravna oseba registrirana, pravno oblikovana in deluje kot zavod, zaradi česar zanjo veljajo določbe Zakona o zavodih (ZZ). Nadalje ugotavljamo, da so ustanovitelji tega zavoda tako fizične kot pravne osebe, natančneje 15 fizičnih oseb, ena pravna oseba zasebnega prava, to je zadruga in Občina Brda kot pravna oseba javnega prava.

Zakon o zavodih določa, da lahko zavod ustanovijo *domače in tuje fizične in pravne osebe* (2. člen). Pri tem zakon ne razlikuje, da bi lahko zavod ustanovile samo pravne osebe zasebnega prava ali pravne osebe javnega prava. V naslednjem členu istega predpisa so opredeljeni javni zavodi, ki jih lahko ustanovi tudi občina. Zakon torej razlikuje med zavodi (t.i. zasebnimi zavodi) in javnimi zavodi. Postavi se vprašanje ali lahko občina ustanovi zgolj javni zavod ali tudi t.i. zasebni zavod, kot je tu obravnavani zavod KONZORCIJ BRDA.

V zvezi s tem je potrebno upoštevati določbe Zakona o lokalni samoupravi (ZLS), ki opredeljuje pravni status občin. V 7. členu je določeno, da so občine *osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja*. Zakon o lokalni samoupravi pa določa tudi, da je lahko ožji del občine tudi "*pravna oseba javnega prava*", toda to mora predpisovati statut občine.

Vpogled v Statut Občine Brda, ki je dosegljiv na svetovnem spletišču občine, v 2. členu predpisuje, da je Občina Brda *pravna oseba javnega prava* s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja.

Torej, tako iz pozitivne zakonodaje kot tudi iz pravne teorije izhaja, da občine opredeljujemo kot pravne osebe javnega prava, Občina Brda pa ima tak pravni status določen tudi v lastnem statutu.

Pri pravni presoji, ali je lahko občina soustanoviteljica (t.i. zasebnega) zavoda, je potrebno v obzir vzeti tudi določbe pozitivne zakonodaje o samostojnih nalogah občine. Zakon o lokalni samoupravi v 21. členu predpisuje naloge občine (*t.i. izvirne naloge*), ki jih lahko slednja opravlja samostojno, kot jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Z zakonom je med drugim določeno tudi, da občina omogoča pogoje za gospodarski razvoj, vključno z gostinstvom in turizmom ter druge lokalne zadeve javnega pomena.

Že omenjeni Zakon o zavodih občine primarno sicer napotuje na ustanovitev javnih zavodov, toda iz vsega zapisanega izhaja, da tudi soustanavljanje (t.i. zasebnih) zavodov s strani občin ni prepovedano. Ker je občina pravna oseba javnega prava torej lahko ustanovi tudi t.i. zasebni zavod.

V luči dopustnosti občine za soustanovitev in pozneje sočlanstvo v takšnem zavodu je potrebno presojati tudi določbe o financiranju samega zavoda. Zakon o zavodih v 48. členu določa, da zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi. V sami Pogodbi o ustanovitvi tega zavoda pa je določeno, da zavod pridobiva sredstva za delovanje tudi s prispevki ustanovitelja. Upoštevajoč zavezujoče predpise o razpolaganju z javnimi sredstvi (Zakon o javnem naročanju, ...), čemur je občina zavezana, je taka določba nična oziroma pravno neveljavna.

Občina kot soustanoviteljica oz. sočlanica (t.i. zasebnega) zavoda ne more in ne sme trpeti finančnih posledic, saj je zavezana zavezujočemu javnemu sistemu pri oblikovanju in porabi sredstev iz svojega proračuna. Predpostavljamo, da so bila leta 2003, ko je bil zavod ustanovljen, proračunska sredstva občine namenjena zgolj za ustanovitev tega zavoda, vsako financiranje tega zavoda za njegovo tekoče delovanje pa je nujno podvrženo sistemu financiranja na podlagi Zakona o javnem naročanju (ZJN-3).

Na podlagi vsega navedenega podajamo naslednje pravno mnenje na vaše prvo vprašanje:

Občina je lahko soustanoviteljica in pozneje sočlanica zavoda KONZORCIJ BRDA, v katerega so vključene tudi druge fizične in pravne osebe, in sicer pod pogojem, da je ustanovitev in delovanje takšnega zavoda namenjena izključno za gospodarski razvoj občine in promocijo turizma oziroma za cilje in naloge, ki zasledujejo javni interes ter pod pogojem, da občina s tem nima neposrednih finančnih obveznosti, ki bi izven sistema porabe javnega denarja oz. sistema javnega naročanja favorizirali dodelitev javnih sredstev temu zavodu.

II.)

V nadaljevanju podajamo pravno mnenje na vprašanje, na kakšen način lahko občina z občinskimi sredstvi sofinancira zavod, glede na to, da je njegova soustanoviteljica?

Oziraje se na že predstavljeno pravno mnenje v točki I.) pojasnjujemo, da ne obstaja pravna podlaga, ki bi občini omogočila neposredno sofinanciranje delovanja zavoda, v katerem so soustanovitelji oziroma sočlani tudi druge fizične in pravne osebe. Kljub temu, da Pogodba o ustanovitvi tega zavoda v 19. členu določa, da zavod pridobiva sredstva za delovanje tudi s prispevki ustanovitelja, je taka določba nična oziroma pravno neveljavna.

Občina je kot del lokalne samouprave nujno zavezana k spoštovanjem predpisov na področju razpolaganja z javnim denarjem. Če bi občina neposredno financirala delovanje zavoda, bi to pomenilo, da neposredno financira druge fizične in pravne osebe zasebnega prava, ki so tudi ustanovitelji oz. sočlani v tem zavodu. Pomeni, da bi neposredno financirala zasebni kapital, česar pa ne ureja noben predpis.

Zavod se lahko kot vsaka zainteresirana pravna oseba prijavlja na odprte občinske javne razpise, vendar pri tem ne sme biti v prednostnem položaju zgolj zato, ker je med njegovimi soustanovitelji (oz. sočlani) tudi občina.

V zvezi s tem vprašanjem vam svetujemo, da preučite možnost, da bi občina kot soustanovitelj zavoda povečala svoj delež (finančni vložek) v zavod, pri čemer bi pridobila večji odstotek udeležbe v zavodu nasproti ostalim soustanoviteljem oziroma sočlanom. To bi bila ena od možnosti za zagotovitev dodatnih finančnih virov za delovanje zavoda. Zaradi nepoznavanja interesa občine za takšno potezo ter ob vprašanju ali je takšna poteza sploh mogoča glede na namensko proračunsko porabo občine, omenjeno pravno vprašanje sicer presega obseg tega pravnega mnenja.

III.)

Glede na vse pojasnjeno je (so)ustanovitev in pozneje (so)članstvo občine v (t.i. zasebnem) zavodu po našem mnenju sicer pravno dopustno, vendar občina kot sočlan takega zavoda ne more in ne sme uresničevati svojih finančnih obveznosti na podlagi Pogodbe o ustanovitvi zavoda, saj bi bil kakršenkoli finančni vložek oz. pomoč takemu zavodu v nasprotju s predpisi in postopki o porabi javnega denarja, čemur je občina zavezana.

V zvezi z organizacijo in delovanjem takšnega zavoda se postavlja več pravnih vprašanj, ki zahtevajo temeljito in poglobljeno analizo, saj se v tem konkretnem zavodu prepletajo tako interesi javne sfere (občine) kot zasebnih članov.

Ob tem pripominjamo, da ustanavljanje in sodelovanje v zasebnih zavodih in podobnih pravnih osebah zasebnega prava ne sodi med izvirne naloge občine, kot jih predpisuje 21. člen Zakona o lokalni samoupravi, niti med takšne, ki jih predvideva Statut Občine Brda.

Zato, v izogib nadaljnjim dvomom, ki so prisotni ob vsaki odločitvi v zvezi s tem zasebnim zavodom, občini svetujemo tudi preudaren razmislek o tem, da iz takšnega zavoda izstopi.

V primeru nadaljnjih vprašanj, smo vam na voljo.

Z vljudnimi pozdravi,

V Novi Gorici, dne 9. 2. 2023

Odvetniška pisarna Polanc, d.o.o.

