



**KOMENTAR ŠTUDENTSKE ORGANIZACIJE SLOVENIJE  
NA PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH  
ZAKONA O SKUPNOSTI ŠTUDENTOV**

## KAZALO

1.	UVOD	3
2.	POVZETEK	3
3.	OPREDELITEV PRAVNEGA STATUSA ŠOS IN OO ŠOS (komentar k 1. členu predloga)	5
3.1.	Pravna podlaga v zakonodaji in predpisih	6
3.2.	Odločitev za opredelitev pravnega statusa ŠOS	7
3.3.	Zgodovinski položaj študentskega organiziranja	7
3.4.	Pravna praksa	8
3.5.	Temeljni kriteriji za opredelitev pravne subjektivitete	9
3.5.1.	Način ustanovitve	9
3.5.2.	Delovanje v javnem interesu	9
3.5.3.	Način financiranja	10
3.5.4.	Obveznost članstva	10
3.5.5.	Izvajanje javnih pooblastil	11
3.5.6.	Posebna upravljalska upravičenja organov javne oblasti	11
3.5.7.	Uporaba javnega prava v zunanjih in notranjih razmerjih	11
3.6.	Praktične posledice opredelitve ŠOS kot pravne osebe javnega prava	11
4.	UREJANJE NOTRANJEGA DELOVANJA ŠOS (komentar k 2. členu predloga)	12
5.	UREDITEV VOLITEV V PREDSTAVNIŠKE ORGANE ŠOS IN OO ŠOS (komentar k 3. členu predloga)	13
6.	NADZOR NAD PORABO JAVNIH SREDSTEV (komentar k 4. členu predloga)	14
6.1.	Notranji nadzor	15
6.2.	Računsko sodišče	16
6.3.	Izvajanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)	17
6.4.	Upoštevanje Zakona o javnem naročanju (ZJN)	19
7.	VIRI IN REFERENCE	19

## 1. UVOD

20. aprila 2016 so poslanci iz poslanske skupine Združena levica, na pobudo študentskega društva Iskra, v obravnavo vložili predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o skupnosti študentov, ki ureja delovanje Študentske organizacije Slovenije (v nadaljevanju: ŠOS) in njenih organizacijskih oblik (v nadaljevanju: OO ŠOS).

ŠOS kot tudi OO ŠOS so bile od sprejetja Zakona o skupnosti študentov (Ur. l. RS št. 38/94; v nadaljevanju **ZSkus**) ter Študentske ustave (v nadaljevanju: ŠU) pomemben del civilne družbe in strokovne javnosti v Sloveniji. Konstruktivno so sooblikovale javne politike Republike Slovenije, ki se dotikajo študentk in študentov, pa tudi širšega področja visokega šolstva, mladih, socialnih pravic ipd. Kakor na državni, tudi na študentski ravni obstajajo različna mnenja, kakšne vsebine javnih politik zagovarjati in na kakšen način. O strateških usmeritvah organizacije odločajo predstavniki študentov, voljeni na svobodnih, demokratičnih in neposrednih volitvah. Med zagovorniki mnenja, da bi morale študentske organizacije zagovarjati bolj radikalna stališča in v odnosu z državo delovati na radikalnejše načine, so predvsem pobudniki in vlagatelji zakonodajnih sprememb.

Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZSkus vsebuje spremembe, ki bi škodljivo vplivale na avtonomijo zastopanja študentk in študentov ter na samo delovanje organizacij.

Ker je v predlogu več neskladnosti - tako z veljavno ureditvijo kot mnenji, celo odločbami različnih organov - je v nadaljevanju predstavljen **podroben komentar predloga zakona**. Dokumentu je **priložena tudi knjiga, ki analizira kriterije za opredelitev pravnih oseb javnega prava, v kateri je med drugim analiziran tudi pravni položaj ŠOS**.

ŠOS predlog sprememb ZSkus v celoti zavrača, saj so področja že urejena v temeljnih aktih ŠOS - Študentski ustavi (Ur. l. RS št. 32/2015; v nadaljevanju **ŠU-3**) in pravilnikih - in OO ŠOS. Predlog prav tako predstavlja **napad na avtonomno in samoupravno skupnost študentk in študentov**, je v **nasprotju s pravno prakso, neusklajen s ŠOS**, s čimer je bil **kršen 7. člen ZSkus**, ter utemeljen z **neresničnimi podatki**.

## 2. POVZETEK

V nadaljevanju je povzetek argumentov ŠOS k posameznim členom predlagane novele.

### 1. člen

**Predlog:** Člen določa opredelitev statusa ŠOS in OO ŠOS kot pravnih oseb javnega prava.

**Komentar ŠOS:** Iz predloga sprememb in dopolnitev ZSkus je razvidno, da pobudniki sprememb ZSkus ne ločijo med pravno subjektiviteto in sredstvi, s katerimi ta pravna oseba upravlja. ŠOS in OO ŠOS delujejo kot pravne osebe zasebnega prava, vendar so kot porabniki javnih sredstev že sedaj podvrženi nadzoru Računskega sodišča RS, pri čemer je treba omeniti, da je Računsko sodišče RS porabo sredstev ŠOS in vsaj dveh OO ŠOS že preverjalo (dvakrat ŠOU v Ljubljani in enkrat ŠOU v Mariboru).

Pomembno je opozoriti, da obstaja velika razlika med nadzorovanjem porabe javnih sredstev (s katerimi v tem primeru upravlja avtonomna pravna oseba zasebnega prava) in nadzorovanjem

delovanja organizacije, v katerega pa spada tudi nadzor nad smernicami in stališči organizacije. V primeru pravnih oseb javnega prava je načeloma nujno, da so ustanovljene s strani države ali lokalne samoupravne skupnosti, ki mora imeti v organih upravljanja tudi svoje predstavnike.

Pravna subjektiviteta javnega prava v Sloveniji ni urejena s splošnim zakonom, ampak je v različnih področnih zakonih urejena različno. Tudi sodna praksa v tem vprašanju ni poenotena.

Tudi glede na teoretske kriterije se ŠOS in OO ŠOS ne morejo umeščati med pravne osebe javnega prava. S tem bi se namreč zavezale v prvi vrsti zastopati javni (splošni) interes, kar bi pomenilo, da ne bi mogle več učinkovito zastopati skupinskega interesa študentk in študentov. Potencialno bi to lahko pomenilo tudi, da se organom države in samoupravnih lokalnih skupnosti omogoči vplivanje na smernice delovanja organizacij, s tem pa izgubo avtonomnosti. Poleg tega pa posamezna področna zakonodaja tudi za pravne osebe javnega prava postavlja različne definicije znotraj lastnega področja (npr. uslužbenci javnih podjetij niso javni uslužbenci ipd.).

S spremembo pravne narave ŠOS in OO ŠOS bi študentskemu organiziranju otežili prijave na različne razpise, tako na lokalni, nacionalni in Evropski ravni, saj so pravne osebe javnega prava v večini razpisov obravnavane drugače, na nekatere razpise pa se sploh ne morejo prijavljati. Prehod ŠOS in OO ŠOS iz pravne osebe zasebnega prava v javnopravni režim bi lahko imel negativne posledice tudi za širši nevladni sektor, saj bi lahko zaradi enotnega obravnavanja spreminjali pravno subjektiviteto drugih podobnih organizacij.

## 2. člen

**Predlog:** Člen določa predstavniško telo ŠOS in predstavniška telesa OO ŠOS.

**Komentar ŠOS:** Notranje delovanje in organizacija ŠOS in OO ŠOS sta že urejena v obstoječem ZSkus, ki v 4. členu določa, da ima ŠOS temeljni akt in našteva, kaj je potrebno urediti s temeljnim aktom ŠOS. Predlog sprememb ZSkus tega ne spreminja in zgolj ponavlja že obstoječo dikcijo v zakonu.

Ker je ŠOS krovna organizacija več študentskih organizacij (trenutno 54 organizacijskih oblik), je skupno urejanje notranje organizacije ŠOS v zakonu lahko problematično z vidika prilagajanja strukture ŠOS novim organizacijam. Zato morajo biti predstavniško telo ŠOS in OO ŠOS, njegove pristojnosti in hierarhija opredeljeni v ŠU-3, kot je bilo to urejeno do sedaj.

Ker predlog sprememb tega člena ne prinaša dejanskih sprememb, ŠOS meni, da so spremembe člena nepotrebne, hkrati pa s preveč določnim predpisovanjem organizacije pomenijo poseg v avtonomijo študentskega organiziranja, ki je lahko problematičen z vidika samoupravljanja, ki je ŠOS zagotovljeno že v prvem členu ZSkus.

## 3. člen

**Predlog:** Člen določa potek volitev v študentska predstavniška telesa in izvajanje volilne kampanje.

**Komentar ŠOS:** Volitve v organe ŠOS in OO ŠOS so skladno z ZSkus urejene v temeljnem aktu ŠOS, torej v ŠU-3. Ta v 23. členu opredeljuje osnovna načela in okvir za volitve v študentske zборе študentskih organizacij univerz ter visokošolskih zavodov in višjih strokovnih šol (Zbor ŠOS), v 24. členu pa v Svet študentskih organizacij lokalnih skupnosti (Svet ŠOS).

ŠU-3 določa, da so volitve splošne, neposredne in tajne. Nadalje v primeru volitev v Zbor ŠOS določa tudi volilne enote, število mandatov in osnoven časovni okvir, v katerem je potrebno izvesti volitve. Določa tudi, da se volitve podrobneje uredijo v volilnih pravilnikih organizacij, ki morajo biti javno objavljeni na spletnih straneh organizacij.

Zaradi različne velikosti in ureditve se volitve v OO ŠOS med seboj razlikujejo, zaradi česar so tudi drugače urejene volitve v Zbor ŠOS in v Svet ŠOS. Predlog sprememb in dopolnitev ZSkus ne loči med različnimi organizacijskimi oblikami znotraj študentskega organiziranja, s čimer precej posega v obstoječo ureditev, kjer denimo večina volitev v predstavniške organe študentskih klubov (študentskih organizacij lokalnih skupnosti) poteka na letni ravni. Tukaj je potrebno poudariti, da študentski klubi delujejo tudi v skladu z Zakonom o društvih, ki posebej ureja vprašanja organov društva in volitev v te organe. Predlagane spremembe in dopolnitve ZSkus so tako tudi v neskladju z nekaterimi določbami Zakona o društvih.

Večina rešitev, naštetih v predlogu sprememb in dopolnitev ZSkus, je že urejena v ŠU-3, skladno z načeli samoupravljanja in avtonomije študentskega organiziranja v Sloveniji. ŠOS in OO ŠOS same urejajo postopke volitev, volilne kampanje ipd., kar je urejeno v volilnih pravilnikih OO ŠOS.

#### 4. člen

**Predlog:** Člen izrecno zavezuje ŠOS in OO ŠOS, da pri poslovanju spoštujejo določila ZJN-3.

**Komentar ŠOS:** Zaradi že obstoječih določb ZSkus in zagotavljanja načel transparentnosti, gospodarnosti ter namenske porabe sredstev je ŠOS v svojih aktih podrobno opredelil način nadzora nad porabo sredstev, ki jih pridobivajo ŠOS in OO ŠOS ter z njimi razpolagajo. Ker so ŠOS in OO ŠOS v delu, kjer so financirane iz koncesijskih dajatev, porabnice javnih sredstev (čemur ŠOS ni nikoli oporekal), so že avtomatično zavezane k nadzoru porabe s strani nadzornih mehanizmov države (Računskega sodišča).

Predlog sprememb in dopolnitev ZSkus ne opredeljuje nobenih novih ali drugačnih mehanizmov nadzora od obstoječih, saj zgolj ponavlja zaveze, že opredeljene v ŠU-3, ki so običajne za porabnike javnih sredstev (denimo zavezanost pregledom Računskega sodišča). Predlog prav tako posega v druge zakone, kot je denimo Zakon o javnem naročanju in Zakon o računskem sodišču.

Predlog je prav tako v nasprotju s pravnomočno in dokončno odločbo Ministrstva za finance (z dne: 11. 12. 2009), ki navaja, da ŠOS ni naročnik po Zakonu o javnem naročanju (ZJN) ali Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS). Iz obrazložitve MF tudi izhaja, da je ŠOS pravna oseba zasebnega prava.

### 3. OPREDELITEV PRAVNEGA STATUSA ŠOS in OO ŠOS (komentar k 1. členu predloga)

V nadaljevanju so predstavljene pravne podlage in razlogi za opredelitev ŠOS kot pravne osebe zasebnega prava, pravna praksa na tem področju ter teoretski kriteriji za razmejitve med pravnimi osebami javnega in zasebnega prava. Za lažje razumevanje je navedenih tudi nekaj primerov (sorodnih) organizacij, ki tudi ne sodijo med subjekte javnega prava, navkljub financiranju iz javnih sredstev. Predstavljenih je tudi nekaj potencialnih posledic v primeru opredelitve pravnega statusa na način, da bi ŠOS postal oseba javnega prava.

### 3.1. Pravna podlaga v zakonodaji in predpisih

Položaj, delovanje in dejavnosti ŠOS ter OO ŠOS ureja **ZSkus**.

Navkljub naslovu II. poglavja ZSkus "Statusna opredelitev študentske organizacije", ZSkus v zvezi s tem dejansko ničesar konkretno ne opredeljuje. 3. člen Zakona se glasi:

*"Študentska organizacija Slovenije je pravna oseba s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in njen temeljni akt."*

Temeljni akt ŠOS je **Študentska ustava (ŠU-3)**. Skladno z zgoraj navedeno zakonsko dikcijo ŠOS s temeljnim aktom definira "položaj, delovanje in organiziranost samoupravne skupnosti študentov Slovenije" - ŠOS, med drugim tudi pravno subjektiviteto ŠOS (ŠU-3, 2. člen, 2. odstavek):

*"Študentska organizacija Slovenije in njene organizacijske oblike so pravne osebe zasebnega prava."*

Nadalje v zgoraj omenjenem 3. členu ZSkus še dodaja:

*»Študentska organizacija univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda je pravna oseba.«*

in še:

*»Študentske organizacije drugih visokošolskih zavodov so lahko pravne osebe s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določajo zakon in temeljni akt Študentske organizacije Slovenije.«*

ZSkus se torej dejansko ne opredeli o statusni subjektiviteti navedenih organizacij, ne na relaciji zasebnopravno – javnopravno, ne na relaciji avtonomno – neavtonomno. Navede zgolj dikcijo »je pravna oseba«. Podrobnejša statusna opredelitev pa je v ŠU-3.

Prav tako pa ZSkus v 13. členu ureja pravno nasledstvo ŠOS:

*"Študentska organizacija Slovenije kot pravna naslednica Zveze skupnosti študentov Slovenije prevzame vse njene pravice in obveznosti, ki jih je imela pred združitvijo v Zvezo socialistične mladine Slovenije oziroma jih je pridobila v obdobju, ko je delovala v okviru Zveze socialistične mladine Slovenije in njenih organizacijskih oblik."*

Ker so bile pravne predhodnice ŠOS pravne osebe zasebnega prava, je seveda logično, da je iste statusne kvalitete tudi pravni naslednik.

Na podlagi **Uredbe o standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev (Ur. l. RS št. 107/2013)** in **Standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (SKIS)** je ŠOS umeščen pod: S. 15 - Nepridobitne institucije, ki opravljajo storitve za gospodinjstva.

Glede na obrazložitve, nepridobitne institucije, ki opravljajo storitve za gospodinjstva, sestavljajo:

*"nepridobitne institucije, ki so ločene pravne osebe in opravljajo storitve za gospodinjstva ter so zasebni netržni proizvajalci. Njihovi glavni viri so prostovoljni prispevki gospodinjstev kot potrošnikov v denarju ali naravi, plačila države in dohodki od lastnine."*

Kadar take institucije niso zelo pomembne, se ne vključijo v sektor NPISG, temveč v sektor gospodinjstev (S.14), saj se njihove transakcije ne razlikujejo od enot v navedenem sektorju. Netržne NPISG pod nadzorom države so razvrščene v sektor država (S.13).

V sektor NPISG so vključeni tudi sindikati, strokovna in znanstvena združenja, združenja potrošnikov, politične stranke, cerkvene in verske skupnosti (vključno s tistimi, ki jih država financira, vendar ne nadzira) ter družabni, kulturni, rekreacijski in športni klubi ter dobrodelnostne ustanove, socialne ustanove in organizacije za nudenje pomoči, ki jih s prostovoljnimi transferji v denarju ali naravi financirajo druge institucionalne enote.

Glede na klasifikacijo SKIS torej ŠOS izpolnjuje pogoje nepridobitne institucije, ločene pravne osebe, ki je zelo pomembna in ni pod nadzorom države.

### **3.2. Odločitev za opredelitev pravnega statusa ŠOS**

Vprašanja, povezana s pravnim statusom ŠOS, so se pričela pojavljati v obdobju zadnjih nekaj let. Potem je ŠOS - tako v različnih postopkih, kot na podlagi zaprosil, ki jih je sam poslal različnim organom - pridobil več pojasnil glede svojega pravnega statusa oz. pravne subjektivitete. Med drugim je prav primer ŠOS v svoji knjigi **"Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava"** analiziral tudi **dr. Gorazd Trpin**.

Navedba o pravni subjektiviteti je bila tako zapisana v ŠU ob prvih naslednjih spremembah, kar je bilo v začetku leta 2015 (ŠU-3).

### **3.3. Zgodovinski položaj študentskega organiziranja**

Pomembne so tudi zgodovinske okoliščine transformacije študentskega organiziranja v času samostojne Slovenije. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-6/96 pravilno ugotovilo, da je ŠOS naslednik Skupnosti študentov in kasneje ZSMS:

*“Študentje so bili po letu 1951 organizirani v Skupnost študentov, ki je imela status pravne osebe. Skupnost študentov je delovala na univerzi v okviru enotne organizacije na republiški in zvezni ravni. Leta 1974 je bila na 9. kongresu Zveze mladine Jugoslavije ustanovljena nova enotna mladinska in študentska organizacija - Zveza socialistične mladine Slovenije. Na ljubljanski in mariborski univerzi sta delovali univerzitetni organizaciji ZSMS. /.../ Od leta 1989 do sprejetja ZSŠ je bilo delovanje študentske organizacije pravno neurejeno. Šele Zakon o skupnosti študentov je formalno uredil status študentske organizacije, njena pooblastila in dejavnosti ter financiranje. V 12. členu je določil, da bo Študentska organizacija ustanovljena, ko bodo predstavniki študentov, izvoljeni na neposrednih in tajnih volitvah, v skladu z akti študentskih organizacij, ki delujeta na Univerzi v Ljubljani in na Univerzi v Mariboru, z dvotretjinsko večino sprejeli temeljni akt. Ta temeljni akt, ki se imenuje Študentska Ustava, je bil sprejet in je začel veljati osmi dan po objavi v Uradnem listu RS, to je dne 3. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 65/97).”*

Višje delovno in socialno sodišče je v odločbi VDS0013619 ugotovilo, da Zveza socialistične mladine Slovenije (ZSMS) ni bila oseba javnega prava.

*“ZSMS je bila družbenopolitična organizacija, zato je ne glede na način financiranja ni mogoče šteti za delodajalca v javnem sektorju. Zaradi vezanosti na določeno družbeno ureditev so imele družbenopolitične organizacije prav specifičen položaj.”*

Sodišče se sklicuje tudi na pravno teorijo (Finžgar, 1967), ki pravi:

*“da je pravna narava društva in družbenopolitične organizacije ista ter da so družbenopolitične organizacije v bistvu društva, ki pa imajo večji družbenopolitični pomen”.*

Iz tega izhaja, da je ŠOS naslednica družbenopolitične organizacije, ki je specifična pravna oblika, primerljiva z društvom, ki pa ima večji družbenopolitični pomen in ni delodajalec v javnem sektorju.

Iz zgodovinskega vidika velja še dodati, da so tudi druge družbeno-politične organizacije iz obdobja pred samostojno Slovenijo (npr. TOZD, OZD, SOZD) danes pravne osebe zasebnega prava, in sicer bodisi kot gospodarske družbe, društva ali politične stranke.

### **3.4. Pravna praksa**

ŠOS in posamezne OO ŠOS imajo v zvezi s pravnim statusom (zasebnopravno – javnopravno, avtonomno – neavtonomno) več različnih pravnomočnih in dokončnih odločb sodnih in upravnih organov, ki jim v konkretnih zadevah večinoma podeljujejo status zasebnega, včasih pa javnopravnega subjekta.

**Ustavno sodišče RS** se do sedaj v nobeni odločbi, ki zadeva študentske organizacije, ni opredelilo do njene pravne osebnosti v luči zasebnopravno – javnopravno. Vendar je v odločbi UI 255/97 zapisalo, da je OO ŠOS Študentska organizacija Univerze v Mariboru (ŠOUM), **avtonomna organizacija, kar spet implicira na osebo zasebnega prava.**

Pri vsem navedenem je zanimivo, da ima soroden **Zakon o mladinskih svetih - ZMS (Ur. l. RS št. 70/00 in ZMS-A 42/10)**, ki je sicer strukturno in vsebinsko skoraj identičen z ZSkus, ureja pa položaj, delovanje in dejavnosti Mladinskega sveta Slovenije in mladinskih svetov lokalnih skupnosti, statusno rešitev zelo elegantno rešeno. V 3. členu, v poglavju: “Statusna opredelitev mladinskih svetov” vsebuje dikcijo:

*»Mladinski svet Slovenije in mladinski svet lokalne skupnosti sta pravni osebi **zasebnega prava s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in temeljni akt.**«*

Še posebej velja poudariti, da gre v primeru mladinskih svetov za organizacije, ki delujejo v **javnem interesu** (ZMS-A, 2. člen):

*“Mladinski svet Slovenije je prostovoljno združenje nacionalnih mladinskih organizacij, ki imajo status **organizacij v javnem interesu** v mladinskem sektorju v skladu z zakonom, ki ureja **javni interes v mladinskem sektorju.**”*

Dikcijo z navedkom – pravna oseba zasebnega prava – so predlagatelji vnesli v zakon ravno na podlagi izkušenj ŠOS oziroma nedorečenosti statusa ŠOS (glej zgoraj, 3. člen ZSkus). Dodati velja, da se **tudi mladinski sveti financirajo iz javnih sredstev.**

Opozoriti je potrebno, da je že v ŠU-3 poudarjeno, da študentske organizacije lokalnih skupnosti delujejo kot pravno-organizacijska oblika društva, ki je v skladu z Zakonom o društvih pravna oseba zasebnega prava. Ureditev, kot je predlagana v predlogu sprememb in dopolnitev ZSkus, bi torej pomenila, da bi se morali študentski klubi, kot jih poznamo trenutno, preoblikovati v drugo pravno-organizacijsko obliko, saj bi drugače delovali v neskladju z zakonom. To bi načeloma pomenilo ponovne postopke ustanovitve teh organizacij v lokalnih skupnostih, prav tako pa v večini primerov poseg v obliko organiziranja in združevanja študentov in študentk, ki ima večdesetletno tradicijo.



### 3.5. Temeljni kriteriji za opredelitev pravne subjektivitete

Zaradi pomanjkanja systemske ureditve statusa pravnih oseb javnega prava je kriterije za njihovo določitev oblikovala pravna teorija.

V Sloveniji so se oblikovali naslednji temeljni kriteriji (Trpin, 2013, 7. poglavje):

#### 3.5.1. Način ustanovitve

Kriterij **načina ustanovitve** pravne osebe naj bi bil ključen pri razmejitvi, ali je organizacija pravna oseba javnega ali zasebnega prava (ne pa tudi absoluten, saj se lahko z javnopravnim aktom določi tudi oseba zasebnega prava). Osebe javnega prava ustanovi država ali lokalna samoupravna skupnost (npr. z zakonom, uredbo, odlokom ...). Tega **kriterija ŠOS ne izpolnjuje**, saj ga ni ustanovila država z zakonom. Zakon le naknadno ureja položaj in delovanje ŠOS. O ustanovitvi ZSkus (12. člen) pravi naslednje:

*“Študentska organizacija Slovenije iz prvega odstavka 3. člena tega zakona je ustanovljena, ko predstavniki študentov, izvoljeni na neposrednih in tajnih volitvah, v skladu z akti študentskih organizacij, ki pred uveljavitvijo tega zakona delujeta na Univerzi v Ljubljani in Univerzi v Mariboru in sta kot druge družbene organizacije vpisane v enotni register organizacij in skupnosti, ki ga vodi Zavod Republike Slovenije za statistiko, z dvotretjinsko večino sprejmejo temeljni akt.”*

ŠOS so torej, kot samoupravno skupnost, ustanovili študentje - preko že delujočih ŠOU v Ljubljani in ŠOU v Mariboru. V 13. členu pa se ZSkus opredeli tudi do pravnega nasledstva ŠOS:

*“Študentska organizacija Slovenije kot pravna naslednica Zveze skupnosti študentov Slovenije prevzame vse njene pravice in obveznosti, ki jih je imela pred združitvijo v Zvezo socialistične mladine Slovenije oziroma jih je pridobila v obdobju, ko je delovala v okviru Zveze socialistične mladine Slovenije in njenih organizacijskih oblik.”*

#### 3.5.2. Delovanje v javnem interesu

Kriterij **delovanja v javnem interesu** (ki tudi ni absoluten kriterij) definira 3 vrste interesov: posamični, skupinski in splošni (javni) interes; ne gre za pravne pač pa družbene kategorije. Ti interesi med seboj niso nujno skladni, lahko si celo nasprotujejo. **Skupinski interes se oblikuje na ravni določene interesne skupine**, ta pa lahko celo nasprotuje javnemu interesu (zbornice, politične stranke, sindikati in druga interesna združenja). Skupinski interes je interes določene družbene skupine, ki ga pravo določa kot legitimnega in praviloma določa tudi organizacijske okvire in načine njegovega uresničevanja. Organizacije, ki zastopajo skupinske interese, so lahko ustanovljene tudi z javnopravnim aktom, vendar v večini primerov pravo postavlja samo normativne okvirje, v katerih se te pravne osebe ustanovijo po postopku samoorganiziranja (za ŠOS pojasnjeno pri zgornji točki).

Da gre v **primeru ŠOS za skupinski interes** jasno definira tudi ZSkus, ki v 2. členu pravi:

*“V Študentsko organizacijo Slovenije se združujejo študentje zaradi urejanja vprašanj skupnega pomena in uresničevanja skupnih interesov, solidarnega zadovoljevanja skupnih potreb ter opravljanja zadev iz državne pristojnosti, ki so dane Študentski organizaciji Slovenije z javnim pooblastilom.”*

Velja pa tudi, da pravna oseba, ki deluje v javnem interesu oziroma izvaja dejavnosti splošnega pomena, ni nujno oseba javnega prava. To velja za npr. bivša javna podjetja ali koncesionarje.

### 3.5.3. Način financiranja

Tudi kriterij **načina financiranja** ni absoluten, saj npr. tudi pravne osebe javnega prava niso nujno financirane iz javnih virov. Po tem kriteriju se osebe javnega prava opredeli na podlagi dejstva, da se pretežno ali večinoma financirajo iz javnih sredstev. Poleg pravnih oseb, ki se financirajo neposredno iz proračuna (npr. javni zavodi) in pravnih oseb, ki brez tega financiranja dejavnosti sploh ne bi opravljale (npr. regulatorne agencije), so **posebna skupina pravne osebe, katerih finančni viri so posledica posebnih državnih ali fiskalnih ukrepov/politik**. To so npr. invalidske organizacije, dobrodelne organizacije, študentske organizacije itd. Gre za celo vrsto različnih pravnih oseb, ki se do neke mere **posredno financirajo iz javnih sredstev, čeprav ne izpolnjujejo kriterijev za osebe javnega prava**.

ŠOS in OO ŠOS se v manjši meri lahko financirajo iz javnih sredstev (npr. občinski proračuni), večinoma pa se financirajo iz koncesijskih dajatev od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela dijakov in študentov, ki jo zaračunavajo organizacije za posredovanja začasnih in občasnih del študentov, v skladu s predpisi na področju zaposlovanja. Dajatev plačujejo najemniki študentskega dela (torej delodajalci), kar po eni strani pomeni tržni odnos na trgu dela, po drugi strani pa se država tem prejemkom (potencialnim davčnim prihodkom) odpove, kar lahko razumemo kot neke vrste posredno javno (ne pa tudi proračunsko) financiranje na račun državne odpovedi delu možnih davčnih prihodkom. ŠOS in OO ŠOS so tako **zavezane k spoštovanju načel namenskosti porabe javnih sredstev (in podvržene nadzoru Računskega sodišča RS)**, zaradi česar pa ni prav nobene potrebe po tem, da bi se opredelile kot pravne osebe javnega prava, ravno nasprotno - **gre za koncesijsko financiranje pravne osebe zasebnega prava**, saj je koncesijsko financiranje prvotno namenjeno razmerjem med državo in pravnimi osebami zasebnega prava. Podobno prakso zasledimo tudi na področju financiranja npr. invalidskih organizacij, ki se financirajo iz koncesijske dajatve za prirejanje iger na srečo. Tudi v tem primeru gre za neke vrste posredno javno financiranje, saj se država odpove delu prihodka iz naslova koncesije v korist teh organizacij, ki pa so prav tako pravne osebe zasebnega prava.

ZSkus že vsebuje vsebuje tudi določila o namenskosti porabe:

*“S premoženjem Študentska organizacija Slovenije ter njene organizacijske oblike razpolagajo v skladu z namenom, za katerega je bilo pridobljeno.” (9. člen)*

*“Finančno in materialno poslovanje in razpolaganje s pridobljenimi sredstvi poteka pod pogoji in na način, določen z zakonom in akti Študentske organizacije Slovenije. Kontrola nad namensko porabo sredstev se opravlja v skladu s posebnimi predpisi.” (10. člen)*

Nadzor nad porabo pa dodatno ureja še Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB) v 45. členu, ki specifično določa, da namensko porabo sredstev iz koncesijskih dajatev nadzirajo Računsko sodišče RS ter pristojna ministrstva in drugi organi v zvezi v skladu z zakonom (več v točki 6.2 tega dokumenta).

### 3.5.4. Obveznost članstva

Kriterij **obveznosti članstva** velja predvsem za teritorialne oblike pravnih oseb, npr. države ali občin, pri drugih pravnih osebah pa ga ni ali ni izrazit. V primeru študentskih organizacij je

članstvo podobno obveznemu članstvu, kot npr. v zbornicah, od njega pa se bistveno razlikuje po tem, da avtomatično s pridobitvijo članstva posameznik pridobi samo pravice in ne obveznosti. Zato **ne moremo govoriti o obveznem članstvu, ampak o avtomatičnem članstvu**, njegov namen pa je lažje uresničevanje njihovih pravic, kar definira tudi ZSkus v 3. členu:

*“V Študentski organizaciji Slovenije se pravice pridobijo ali prenehajo s pridobitvijo ali izgubo statusa študenta na visokošolskem zavodu v Republiki Sloveniji v skladu z zakonom. Pravice v Študentski organizaciji Slovenije pridobijo tudi državljani Republike Slovenije, ki imajo status študenta na tujih visokošolskih zavodih.”*

### **3.5.5. Izvajanje javnih pooblastil**

Kriterij **izvajanja javnih pooblastil** je najverjetneje najšibkejši kriterij in se spet lahko uporabi samo v povezavi z drugimi kriteriji. Namen javnih pooblastil je predvsem racionalizacija in optimizacija javne uprave (nosilec pooblastila, ki je lahko fizična ali pravna oseba, dobi javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave). Pri tem vstopi v funkcionalni sistem državne uprave. Gre torej za prenos funkcije in ne vpliva na pravni položaj njegovega izvajalca.

### **3.5.6. Posebna upravljalna upravičenja organov javne oblasti**

Kriterij **posebnih upravljalnih upravičenj organov javne oblasti** je najbolj jasen kriterij. Ta upravljalna upravičenja se odražajo v ustanoviteljskih pravicah (sprejemanje programov dela, imenovanje poslovnih organov, sprejemanje zaključnih računov, dajanje soglasij k statutom itd.). Bistvo je torej, da v njih odločajo organi ustanoviteljev. To velja npr. za javne zavode, sklade, javne agencije itd. Vsaka organizacija, ki se upravlja prek ustanoviteljskih pravic, je oseba javnega prava. Kot že predhodno ugotovljeno, ŠOS ni ustanovila država, prav tako pa bi tak poseg v upravljanje študentskih organizacij pomenil neposredno kršitev avtonomnosti teh.

### **3.5.7. Uporaba javnega prava v zunanjih in notranjih razmerjih**

V tem primeru je kriterij **uporabe javnega prava** relevanten za finančni nadzor nad poslovanjem, uporabo pravil o javnem naročanju in dostopu do informacij javnega značaja. Računsko sodišče revidira tudi osebe zasebnega prava, ki so prejele sredstva državnega proračuna ali EU, izvajajo javno službo na podlagi koncesije ali so organizacija, kjer ima država večinski delež, torej nadzor ne more biti kriterij za določitev drugih oseb javnega prava. Podobno velja za opredelitev znotraj Zakona o javnem naročanju in ZDIJZ. Zakon o javnih uslužbencih pa npr. določa, da velja tudi za druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna. Gre za opredelitev pravne osebe javnega prava samo za potrebe tega zakona in se ne trudi podati splošne opredelitve. Mednje npr. ne šteje zaposlenih v javnih podjetjih. Torej kriterij ni absoluten, saj imajo javna podjetja po različnih zakonih različen “status”.

## **3.6. Praktične posledice opredelitve ŠOS kot pravne osebe javnega prava**

Pravna oseba javnega prava pomeni vzpostavitev posebnega javnopravnega režima na določeni organizaciji, pri čemer je ta režim, tako kot celotno javno pravo, omejevalen. Ob določenih vzporednicah bi v krog pravnih oseb javnega prava poleg ŠOS sodile še vse politične stranke, sindikati, Rdeči križ Slovenije, invalidska društva in organizacije ...

Glede na predstavljene (teoretske) kriterije se ŠOS in OO ŠOS ne morejo umeščati med pravne osebe javnega prava. Kljub temu pa za ŠOS in OO ŠOS že sedaj veljajo nekatera določila, ki veljajo tudi za pravne osebe javnega prava (predvsem na področju nadzora finančnega poslovanja). Poleg tega pa posamezna področna zakonodaja postavlja različne definicije znotraj lastnega področja tudi za pravne osebe javnega prava (npr. uslužbenci javnih podjetij niso javni uslužbenci ipd.). Javna podjetja kot pravnoorganizacijske oblike ne obstajajo več, kljub temu pa lahko imajo omejitve, ki veljajo za pravne osebe javnega prava (nadzor računskega sodišča, javno naročanje, dostop do informacij javnega značaja, itd.), enako kot velja za koncesionarje. To ne izvira iz reguliranja pravnih oseb, temveč iz reguliranja dejavnosti v splošnem interesu javnega značaja. Te omejitve se nanašajo samo na dejavnosti, ki se izvajajo pod posebnim pravnim režimom.

Dodatno je potrebno opozoriti, da bi s spremembo pravne narave ŠOS in OO ŠOS študentskemu organiziranju otežili prijave na različne razpise na lokalni, nacionalni in Evropski ravni, saj so pravne osebe javnega prava v večini razpisov obravnavane drugače, na nekatere razpise pa se sploh ne morejo prijavljati. Skratka, prehod ŠOS in OO ŠOS iz pravne osebe zasebnega prava v javnopravni režim bi lahko imel precej negativnih posledic, zaradi česar **mora študentsko organiziranje ostati del civilne družbe, kot je bilo to do sedaj ter imeti značilnosti in pravno naravo pravne osebe zasebnega prava.**

#### **4. UREJANJE NOTRANJEGA DELOVANJA ŠOS (komentar k 2. členu predloga)**

Notranje delovanje in organizacija ŠOS in OO ŠOS sta že urejena v obstoječem ZSkus, ki v 4. členu določa, da ima ŠOS temeljni akt in taksativno našteva, kaj je potrebno urediti s temeljnim aktom ŠOS. Predlog sprememb ZSkus tega ne spreminja in zgolj ponavlja že obstoječo dikcijo v zakonu.

Določbe, ki so v predlogu sprememb in dopolnitev ZSkus drugačne, so določbe o predstavniških telesih ŠOS in OO ŠOS. To področje je že podrobno urejeno v ŠU-3. Določbe ŠU-3 specifično določajo, da suverenost študentskega organiziranja izhaja iz študentskih zborov študentskih organizacij univerz in Sveta študentskih organizacij lokalnih skupnosti ter da mora biti večina članov v vseh organih ŠOS in OO ŠOS neposredno ali posredno voljena s strani študentov.

3. odstavek 9. člena ŠU-3:

*“Suverenost študentskega organiziranja izhaja izključno iz študentskih zborov vsake izmed študentskih organizacij univerz in Sveta študentskih organizacij lokalnih skupnosti, zato mora biti večina članov v vseh organih Študentske organizacije Slovenije, organizacijskih oblik Študentske organizacije Slovenije ter predstavniških telesih, ki sestavljajo Skupščino Študentske organizacije Slovenije, neposredno ali posredno voljena s strani študentov.”*

Ker je ŠOS krovna organizacija več študentskih organizacij (trenutno 54 organizacijskih oblik), je skupno urejanje notranje organizacije ŠOS v zakonu lahko problematično z vidika prilagajanja strukture ŠOS novim organizacijam. Zato morajo biti predstavniško telo ŠOS in OO ŠOS, njegove pristojnosti in hierarhija opredeljeni v ŠU-3, kot je bilo to urejeno do sedaj.

**Ker predlog sprememb tega člena ne prinaša dejanskih sprememb, so spremembe člena nepotrebne, hkrati pa s preveč določnim predpisovanjem organizacije pomenijo poseg v**

**avtonomijo študentskega organiziranja, ki je lahko problematičen z vidika samoupravljanja, ki je ŠOS zagotovljeno že v prvem členu ZSkus.**

## **5. UREDITEV VOLITEV V PREDSTAVNIŠKE ORGANE ŠOS IN OO ŠOS (komentar k 3. členu predloga)**

Volitve v organe ŠOS in njenih organizacijskih oblik so v skladu z ZSkus urejene v temeljnem aktu ŠOS, torej ŠU-3. Ta v 23. členu opredeljuje osnovna načela in okvir za volitve v študentske zборе študentskih organizacij univerz ter visokošolskih zavodov in višjih strokovnih šol (Zbor ŠOS), v 24. členu pa v Svet študentskih organizacij lokalnih skupnosti (Svet ŠOS).

ŠU-3 določa, da so volitve splošne, neposredne in tajne. Nadalje v primeru volitev v Zbor ŠOS določa tudi volilne enote, število mandatov in osnoven časovni okvir, v katerem je potrebno izvesti volitve. Določa tudi, da se volitve podrobneje uredijo v volilnih pravilnikih organizacij, ki morajo biti javno objavljeni na spletnih straneh teh organizacij.

Zaradi različne velikosti in ureditve se volitve v organizacijske oblike ŠOS med seboj razlikujejo, zaradi česar so tudi drugače urejene volitve v Zbor ŠOS in v Svet ŠOS. Predlog sprememb in dopolnitev ZSkus ne loči med različnimi organizacijskimi oblikami, s čimer precej posega v obstoječo ureditev, kjer denimo večina volitev v predstavnike organe študentskih klubov (študentskih organizacij lokalnih skupnosti) poteka na letni ravni. Tu moramo še enkrat poudariti, da študentski klubi delujejo tudi v skladu z Zakonom o društvih, ki posebej ureja vprašanja organov društva in volitev v te organe. Predlagane spremembe in dopolnitve ZSkus so tudi v neskladju z nekaterimi določbami Zakona o društvih.

Predpisovanje enakih volilnih postopkov, ob ne-upoštevanju raznolikosti posameznih OO ŠOS, je podobno nesmiselno, kot če bi npr. na ravni Evropske unije z "evropsko zakonodajo" za vse države članice EU enotno uredili volitve v nacionalne parlamente, Evropski parlament ... Taka ureditev je nesmiselna, saj ne upošteva razlik med posameznimi članicami in dejanskega stanja.

Večina rešitev, naštetih v predlogu sprememb in dopolnitev ZSkus, je že urejena v ŠU-3, skladno s samoupravljanjem in avtonomijo študentskega organiziranja v Sloveniji. ŠOS in študentske organizacije same urejajo postopke volitev, volilne kampanje ipd., kar je urejeno v volilnih pravilnikih študentskih organizacij.

Predlagatelji se očitno sklicujejo (in spoznajo) le na ureditev znotraj ene (od 54) OO ŠOS, ŠOU v Ljubljani. Primer zgolj ene OO ŠOS pa ne more služiti kot edini okvir za določanje postopkov znotraj vseh OO ŠOS, torej tudi tam, kjer so ti že urejeni drugače; npr. glede financiranja volilnih kampanj imajo določene OO ŠOS (npr. ŠOU v Mariboru) kriterije opredeljene celo strožje, kot predvideva predlagano besedilo sprememb ZSkus. To še dodatno kaže na to, da predlogi rešitev niso primerni za zakonsko materijo, pač pa morajo biti predmet ureditve z internimi akti ŠOS ali celo posameznih OO ŠOS.

Predlog sprememb in dopolnitev ZSkus pa opredeljuje nekatere dodatne zahteve, ki spominjajo na ureditve v primerih volitev v organe Republike Slovenije, Evropske unije in samoupravne lokalne skupnosti. Pri tem moramo opozoriti, da zakonodaja RS taksativno ureja, katere volitve bodo urejane na podlagi zakona, in sicer: volitve v Državni zbor, Državni svet, Evropski parlament, volitve v organe lokalnih samoupravnih skupnosti ter volitve predsednika RS. Prav tako je z zakonom urejen institut referendumov ter ljudska iniciativa. Pri vseh naštetih je kot volilni organ določena Državna volilna komisija; določena je tudi pristojnost revidiranja stroškov volilnih oz.

referendumskih kampanj s strani Računskega sodišča RS, evidenca volilne pravice, volilne enote ter volilni okraj, obveznosti predlagateljev list kandidatov, organizatorjev referendumskih kampanj ipd.

Ker pri volitvah v organe ŠOS in organizacijskih oblik ne gre za eno izmed prejšnjih oblik volitev, so rešitve, ki so predlagane v ZSkuS neprimerne in v neskladju s pravnim sistemom RS. Volitvam v organe ŠOS in organizacijskih oblik ni možnost pripeti nekaterih opravil oziroma obveznosti (denimo kontrolo Računskega sodišča), hkrati pa ostala volilna pravila urejati po avtonomnih načelih. Poenostavljeno rečeno: ali bo študentske volitve izvedla Državna volilna komisija, za kar bi moral Državni zbor ustrezno spremeniti vso zadevno zakonodajo (določiti evidenco volilne pravice, volilne enote, obveznosti ustanavljanja organizatorjev volilnih kampanj, volilni molk, prekrškovne določbe, predčasne, nadomestne volitve, nadzor Računskega sodišča, spremeniti Ustavo RS ter tako zagotoviti ustavno podlago zgoraj naštetemu), ali pa se ravnamo po načelu, da ŠOS in organizacijske oblike avtonomno urejajo in izpeljejo svoja volilna opravila, brez sodelovanja vseh zgoraj naštetih državnih organov.

Prav tako predstavlja predpostavka o aktivni vlogi univerz oz. visokošolskih zakonov pri izvedbi volitev še dodaten poseg v avtonomijo študentskega organiziranja. Visokošolski zavodi nimajo in ne morejo imeti aktivne vloge pri organizaciji in izvedbi volitev v drugo avtonomno organizacijo. Prav tako pa predlog v svojem bistvu zavodom nalaga dodatne naloge v okviru volitve, ki niso predvidene z drug področno zakonajo, ki ureja naloge in pristojnosti univerz oz. drugih visokošolskih zavodov. Predlog pa prav tako spet ne upošteva specifik posameznih OO ŠOS.

**Zaradi zgoraj navedenih argumentov so določbe v predlogu ZSkuS v večini nepotrebne, ker s posegom v avtonomijo študentskega organiziranja opredeljujejo zadeve, ki so že urejene v temeljnem aktu ŠOS (skladno z določbami veljavnega ZSkuS) ter drugih aktih ŠOS in OO ŠOS. Nekaj določb, predvsem tistih, ki se nanašajo na nadzor Računskega sodišča, je pretiranih in je taka rešitev smiselna le za volitve, ki jih nadzoruje Državna volilna komisija, ne pa volitve v organe drugih pravnih oseb ali zasebnega ali javnega prava. Določbe, predlagane v predlogu sprememb in dopolnitev ZSkuS, spadajo v volilne pravilnike ŠOS in njenih organizacijskih oblik, ne pa v krovni zakon, ki urejaja okvire samoupravne skupnosti študentk in študentov. Smiselno bi bilo, da bi predlagatelji da te predloge naslovili na študentske organizacije, in ne na zakonodajalca.**

## **6. NADZOR NAD PORABO JAVNIH SREDSTEV (komentar k 4. členu predloga)**

Zaradi že obstoječih določb ZSkuS in zagotavljanja načel transparentnosti, gospodarnosti ter namenske porabe sredstev je ŠOS v svojih aktih podrobno opredelil način nadzora nad porabo sredstev, ki jih ŠOS in OO ŠOS pridobivajo in z njimi razpolagajo. Ker so ŠOS in OO ŠOS v delu, kjer so financirane s strani koncesijskih dajatev, porabnice javnih sredstev (čemur ŠOS ni nikoli oporekal), so že avtomatično zavezane k nadzoru porabe s strani nadzornih mehanizmov države (Računskega sodišča).

Predlog sprememb in dopolnitev ZSkuS tako ne opredeljuje nobenih novih ali drugačnih mehanizmov nadzora od obstoječih, saj zgolj ponavlja zaveze, že opredeljene v Študentski ustavi, ki so običajne za porabnike javnih sredstev (denimo zavezanost pregledom Računskega sodišča). Na tem mestu je potrebno opozoriti na to, da predlog posega v druge zakone, kot je denimo Zakon o javnem naročanju in Zakon o računskem sodišču. Zaradi hierarhije pravnih aktov in zaradi

zagotavljanja preglednosti je potrebno slediti načelu, da se zavezanec po različnih zakonih (denimo po Zakonu o javnem naročanju) opredeli v zakonu, ki ureja javno naročanje, ne pa v specialnih zakonih, ki urejajo druga področja. Enako velja za postopek nadzora s strani Računskega sodišča, saj je potrebno slediti sistematizaciji dela in načelu samostojnosti Računskega sodišča, ki si samo določa, katere revizije bo izvajalo v posameznem obdobju. Iz tega lahko izpeljemo, da so predlagane določbe ZSkusS sporne predvsem s pravnega vidika, ker bi bilo potrebno navedeno materijo urejati v zakonih, ki opredeljujejo posamezne postopke in upoštevati avtonomijo posameznih institucij države.

**Predlog sprememb in dopolnitev ZSkusS ureja vprašanja, ki so v trenutni zakonodaji že urejena, hkrati pa posega v pristojnosti državnih organov, urejene v drugih zakonih. Po mnenju ŠOS so zato predlagane spremembe nepotrebne, hkrati pa so nekatere rešitve neskladne s pravnim redom Republike Slovenije. K upoštevanju določb nekaterih zakonov s področja javnega prava se je ŠOS v skrbi za transparentno delovanje že zavezal in jih v svojih aktih še nadgradil, nadzor nad porabo javnih sredstev pa poteka skladno z zakonodajo Republike Slovenije ter objavljanjem letnih poročil na način, primeren za pravne osebe zasebnega prava.**

V nadaljevanju je navedeno, kakšni postopki nadzora obstajajo v okviru ŠOS in OO ŠOS, pa tudi, kateri koraki so bili narejeni za zagotavljanje večjega nadzora in transparentnosti porabe sredstev.

## 6.1. Notranji nadzor

Na podlagi ZSkusS, ki ŠOS zavezuje k opredelitvi načina nadzora nad razpolaganjem z materialnimi sredstvi (11. alineja 1. odstavka 4. člena) ter zaradi uveljavljanja načel transparentne, gospodarne in namenske uporabe sredstev, s katerimi razpolagajo ŠOS in OO ŠOS, je ŠOS namensko in gospodarno rabo sredstev dodatno opredelil v **Pravilniku o namenski in gospodarni porabi sredstev Študentske organizacije Slovenije in njenih organizacijskih oblik** (v nadaljevanju: Pravilnik).

V Pravilniku so določena tako temeljna načela porabe sredstev, ki določajo, za katere namene se lahko porabljajo sredstva ŠOS in OO ŠOS in področja porabe (3. člen), načine zagotavljanje gospodarne rabe sredstev (4. člen) in načine zagotavljanja transparentnosti porabe sredstev (5. člen). Poudariti velja, da je ŠOS s Pravilnikom celo **razširil ugotavljanje namenskosti porabe sredstev**, in sicer iz javnih sredstev na vsa sredstva, s katerimi razpolagajo ŠOS in OO ŠOS, torej tudi sredstva, pridobljena iz drugih virov.

ŠOS je s pravilnikom podrobneje opredelil tudi, kdo so neposredni in posredni porabniki sredstev ter kakšne postopke nadzora nad porabo sredstev morajo zagotoviti ŠOS in OO ŠOS. Nadzor nad neposrednimi porabniki (ŠOS in OO ŠOS) tako vrši **Nadzorna komisija ŠOS**, nadzor nad posrednimi porabniki (vsi ostali porabniki sredstev) pa vršijo OO ŠOS same. Pri tem je potrebno omeniti, da so neposredni porabniki zavezani k temu, da s pogodbo z posrednimi porabniki jasno opredelijo namen sredstev, ki jih je prejel posredni prejemnik. Ta mora zagotoviti pregled nad porabo sredstev ter finančna in vsebinska poročila o porabi sredstev.

Nadzorna komisija ŠOS izvaja tudi posredni in neposredni nadzor pri neposrednih porabnikih sredstev. ŠOS in vse OO ŠOS so dolžne redno enkrat letno poročati o namenski in gospodarni porabi sredstev v obliki letnega poročila, ki je opredeljeno v 28. členu Pravilnika in vsebuje tako

vsebinski kot finančni del ter priloge (kot npr. poročilo o dotacijah, financiranih oz. so-financiranih dejavnostih drugih pravnih oseb, nakazilom tretjih osebam ter poročilo o neporabljenih sredstvih). Nadzorna komisija ŠOS je zadolžena, da letna poročila pregleda in v primeru suma o nenamenski ali negospodarni rabi sredstev izpelje postopek neposrednega nadzora. V primeru, da je bilo ugotovljeno, da so bila sredstva porabljena v neskladju z določbami Pravilnika, Nadzorna komisija izreče denarno ali statusno sankcijo organizacijski obliki, za katero je bilo to ugotovljeno. O delovanju notranjega sistema nadzora priča tudi to, da je Nadzorna komisija ŠOS že izrekla naslednje sankcije posameznim OO ŠOS (določene sankcije so bile izrečene večkrat oz. več različnim OO ŠOS):

- denarna sankcija 5 %
- denarna sankcija 6 %
- denarna sankcija 10 %
- denarna sankcija 15.000,00 € (11,94 %)
- 7 mesečna zamrznitev sredstev
- zamrznitev sredstev, krajša od 7 mesecev oz. do odprave ugotovljenih nepravilnosti

Na podlagi tega lahko zaključimo, da ŠOS že izvaja vse postopke, ki jih želi opredeliti pobudnik sprememb ZSkus.

## 6.2. Računsko sodišče

Poleg **notranjega nadzora**, ki ga opredeljujejo akti ŠOS in OO ŠOS, pa so tako ŠOS kot OO ŠOS **podvržene tudi zunanjemu nadzoru**. ŠOS in OO ŠOS so - kot porabnice javnih sredstev - zavezane k nadzoru Računskega sodišča, dodatno pa to določa še Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Tako je ŠOS npr. že bil revidiranec Računskega sodišča RS (na podlagi Sklepa o izvedbi revizije št. 320-13/2012/2 z dne 11. 12. 2012; revizijsko poročilo št. 320-13/2012/165 z dne 9. 6. 2014). Prav tako sta bila nadzoru Računskega sodišča že podvrženi tudi ŠOU v Ljubljani in ŠOU v Mariboru.

Pristojnost Računskega sodišča nad porabo sredstev, pridobljenih na podlagi koncesijske dajatve, Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB) ureja v 3. odstavku 45.b člena:

*“Namensko porabo sredstev iz osmega odstavka 6. člena tega zakona nadzirajo Računsko sodišče Republike Slovenije ter pristojna ministrstva in drugi organi v skladu z zakonom.”*

Pristojnosti ter naloge računskega sodišča ureja Zakon o računskem sodišču, v 25. členu (določanje revizij) med drugim opredeljuje:

*“V okviru, ki ga postavlja zakon, računsko sodišče samostojno določa, katere revizije bo izvedlo v posameznem obdobju.” /.../*

in še:

*“Računsko sodišče mora vsako leto revidirati:*

1. *pravilnost izvršitve državnega proračuna (pravilnost poslovanja države);*
2. *pravilnost poslovanja javnega zavoda za zdravstveno zavarovanje;*
3. *pravilnost poslovanja javnega zavoda za pokojninsko zavarovanje;*
4. *pravilnost poslovanja ustreznega števila mestnih in drugih občin;*
5. *poslovanje ustreznega števila izvajalcev gospodarskih javnih služb;*
6. *poslovanje ustreznega števila izvajalcev negospodarskih javnih služb.*

*Reviziji iz 2. in 3. točke prejšnjega odstavka sta omejeni na pravilnost poslovanja v obveznem delu zavarovanja.”*



V osnovi torej senat računskega sodišča sam določa, pri katerih subjektih bo v poslovnem koledarskem letu opravljal revizije. Pogoj je, da je revidiran subjekt predmet nadzora skladno z določbami o javnih sredstvih. Računsko sodišče mora pri letnem planiranju revidiranja deloma slediti zahtevam oziroma predlogom državnega zbora.

Obvezne so letne revizije največjih državnih blagajn, saj mora Računsko sodišče na letni ravni vedno obvezno revidirati:

- državni proračun – pravilnost delovanja države;
- zavod za zdravstveno zavarovanje – pravilnost delovanja zdravstvene blagajne;
- zavod za pokojninsko zavarovanje – pravilnost delovanja pokojninske blagajne.

Zaradi zagotavljanja preglednosti revizij ter zaradi avtonomije Računskega sodišča pravna sistematika namreč predvideva, da so vsa obvezna revidiranja zajeta v krovnem Zakonu o računskem sodišču in ne v posamičnih sistemskih zakonih (npr. Zakonu o zdravstvenem varstvu in zavarovanju, Zakonu o skupnosti študentov ipd.). Zato je **predlagana ureditev** v ZSkuS po mnenju ŠOS **v neskladju z zakonodajo Republike Slovenije**.

### **6.3. Izvajanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)**

ŠOS in OO ŠOS so prav tako zavezane k izvajanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, kar je v Študentski ustavi (ŠU-3) in aktih OO ŠOS še dodatno opredeljeno. Na 71. redni seji Predsedstva ŠOS (dne 29. 9. 2011) je bil sprejet sklep, s katerim ŠOS definira s tem povezane postopke.

#### ***Izpis sklepa:***

*“Ta sklep predstavlja organizacijski ukrep izvajanja posredovanja informacij javnega značaja.*

#### *Določitev uradne osebe*

*Uradna oseba, pristojna za posredovanje informacij javnega značaja je generalni sekretar ŠOS. Uradna oseba, pristojna za pripravo dokumentov o posredovanju informacij javnega značaja je predstavnik za odnose z javnostmi.*

#### *Kaj je informacija javnega značaja*

*Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja ŠOS, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je ŠOS izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. ŠOS bo prosilec dajal samo dokumente, s katerimi že razpolaga v obliki dokumenta. Če z dokumentom, ki ga zahteva prosilec, ŠOS ne razpolaga, bo takšna zahteva prosilca zavrnjena na podlagi 1. odstavka 4. člena ZDIJZ.*

#### *Način vložitve zahteve za dostop do informacij javnega značaja*

*Prosilec informacije javnega značaja lahko svojo zahtevo pri ŠOS-u vloži ustno na zapisnik, pisno po elektronski pošti ali pisno po pošti.*

#### *Obvezna vsebina zahteve za posredovanje informacij javnega značaja*

*V zahtevi za dostop do informacij javnega značaja mora prosilec opredeliti:*

- 1. informacijo, s katero se želi seznaniti,*

2. na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis).

Če zahteva za posredovanje informacij javnega značaja ne vsebuje zgoraj opredeljeni sestavin, ŠOS zahtevo s sklepom zavrže.

#### Način seznanitve z informacijo javnega značaja

Prosilec lahko sam izbira, na kakšen način se želi seznaniti z informacijo javnega značaja. Izbira lahko med zakonskimi možnostmi: vpogled, prepis, fotokopija ali elektronski zapis. Prosilec mora v zahtevi za dostop do informacij javnega značaja natančno navesti, na kakšen način se želi z informacijo seznaniti.

#### Izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja:

ŠOS bo prosilcem omogočil, da se seznanijo z vsemi informacijami javnega značaja, razen s podatki, ki so podvrženi naslednjim izjemam:

1. podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen;
2. podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah;
3. osebni podatek;
4. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
5. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
6. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
7. podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja pri organih ŠOS, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine;
8. podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo ŠOS-a, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.

#### Kolikokrat lahko isti prosilec dobi isti dokument

Isti prosilec se lahko z istim dokumentom, ki mu je bil že posredovan, seznaniti samo enkrat. ŠOS bo zato zavrnil vse zahteve za posredovanje informacij javnega značaja, ki so vložene s strani prosilcev, ki so se v preteklosti že seznanili s konkretnim dokumentom, če se njihova nova zahteva nanaša na dokument, s katerim so se že seznanili.

#### Ugoditev zahtevi za posredovanje informacij javnega značaja

ŠOS zahtevi za posredovanje informacij javnega značaja ugoditi, če prosilec ne zahteva enega izmed podatkov, ki predstavljajo izjemo iz prejšnje točke ali če prosilec ne zahteva dokumenta, s katerim ŠOS ne razpolaga v zahtevani obliki. Predsedstvo ŠOS vsem strokovnim službam in organom ŠOS nalagajo, da predstavnici za odnose z javnostmi posredujejo podatke in dokumente, ki jih potrebuje za pripravo posredovanja informacij javnega značaja.

V primeru, da se zahtevi za posredovanje javnega značaja ugoditi, ŠOS o tem izda uradni zaznamek.

#### Zavrnitev zahteve za posredovanje informacij javnega značaja

Če ŠOS zahtevo za dostop delno ali v celoti zavrne, o tem izda pisno odločbo, ki jo obrazloži.

#### Delni dostop

Če dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije, ki predstavljajo izjeme od informacij javnega značaja in jih je mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njihovo zaupnost, ŠOS izloči te informacije iz dokumenta ter seznaní prosilca s preostalim delom dokumenta.

#### Rok za odločanje o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja

Rok za odločanje o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja je največ 20 delovnih dni od dneva prejema popolne zahteve, razen v izjemnih okoliščinah, ko ŠOS za posredovanje dokumenta potrebuje več časa in lahko podaljša rok za največ 30 delovnih dni.”

### **6.4. Upoštevanje Zakona o javnem naročanju (ZJN)**

Zaradi nejasnosti o zavezanosti ŠOS k določbam zakona o javnem naročanju je ŠOS leta 2009 zaprosil Komisijo za preprečevanje korupcije (KPK) za mnenje, ali je ŠOS ravnal koruptivno pri izboru izvajalca za prenovo sistema subvencionirane študentske prehrane. KPK je za izpeljavo postopka med drugim pridobila mnenje, ali je ŠOS zavezanec po določbah Zakona o javnem naročanju (ZJN) ali Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS). KPK je to vprašanje naslovila na Ministrstvo za finance (MF), ki je leta 11. 12. 2009 izdalo **pravnomočno in dokončno odločbo da ni naročnik po Zakonu o javnem naročanju (ZJN) ali Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS). Iz obrazložitve MF tudi izhaja, da je ŠOS pravna oseba zasebnega prava.**

Pri tem je potrebno dodati, da je ŠOS v Študentski ustavi (ŠU-3) v 1. odstavku 11. člena sam opredelil dolžnost ŠOS in organizacijskih oblik, da morajo sprejeti poseben pravni akt, ki ureja postopek razpisa za vsako nabavo blaga, storitev in gradnje, ki na letni ravni presegajo znesek, ki je določen v posebnem pravnem aktu. To pomeni, da so se ŠOS in njegove organizacijske oblike še dodatno zavezale k transparentnosti postopkov razpisa, ki jih lahko preverja tudi Nadzorna komisija ŠOS.

## **7. VIRI IN REFERENCE**

Arhiv Študentske organizacije Slovenije; v fizični obliki. Dostopno na naslovu: Dunajska 51, Ljubljana.

Finžgar Alojzij. Osebe civilnega prava. Ljubljana: Ur. I. SRS, 1976.

Pravilnik o namenski in gospodarni porabi sredstev Študentske organizacije Slovenije in njenih organizacijskih oblik. Dostopno na: <http://www.studentska-org.si/dokumenti/PravilnikonamenskiingospodarniporabisredstevOSinnjenihorganizacijskihoblik21.SkupinaOS.PDF>.

Računsko sodišče Republike Slovenije. Spletna stran. Dostopno na: [www.rs-rs.si](http://www.rs-rs.si).

Študentska ustava (ŠU-3). Uradni list RS, št. 32/2015 z dne 8. 5. 2015. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-1338>.

Trpin, Gorazd. Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava. Ljubljana: GV Založba, 2013.

Uredba o standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev. Uradni list RS, št. 107/2013 z dne 20. 12. 2013. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2013107&stevilka=3880>.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja - Uradno prečiščeno besedilo (ZDIJZ-UPB2). Uradni list št. 51/2006 z dne 18. 5. 2006. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200651&stevilka=2180>.

Zakon o društvih - Uradno prečiščeno besedilo (ZDru-1-UPB2). Uradni list RS št. 64/2011 z dne 12. 8. 2011. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201164&stevilka=2969>.

Zakon o mladinskih svetih (ZMS in ZMS-A). Uradni list RS, št. 70/00 z dne 8. 8. 2000 in 42/10 z dne 28. 5. 2010. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2000-01-3305> in <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-2103>.

Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Uradni list RS, št. 11/2001 z dne 16. 2. 2001. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2001-01-0662>.

Zakon o skupnosti študentov. Uradni list RS, št. 38/1994 z dne 30. 6. 1994. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199438&stevilka=1524>.

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti - Uradno prečiščeno besedilo (ZZZPB-UPB1). Uradni list RS, št.107/2006 z dne 17. 10. 2006. Dostopno na: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=75918>.