

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

DIPLOMSKA NALOGA
PREOBLIKOVANJE JAVNEGA PODJETJA

MILENA LEBAN

MENTOR
DR. RADO BOHINC

KOPER, 2006

POVZETEK

Gospodarske javne službe so prepletene z našim vsakdanjim življenjem. Način izvajanja teh služb na nivoju občine izbere lokalna skupnost. Občina Tolmin je soustanoviteljica javnega podjetja, ki opravlja komunalne dejavnosti na področju treh severnoprimorskih občin in je registrirano v obliki delniške družbe. Zaradi naknadne spremembe števila delničarjev in cenejšega in enostavnejšega poslovanja družbe, se namerava družba preoblikovati v novo statusno obliko družbe z omejeno odgovornostjo. Preoblikovanje družbe je v okviru veljavnih pravnih predpisov možno, čeprav se v samem postopku razkriva neustrezno pravno okolje javnega podjetja. Naloga prikazuje pomanjkljivosti sedanjih predpisov in prikaz potrebnih rešitev, ki izvajalcem komunalnih dejavnosti omogočajo učinkovito in kvalitetno delo.

Ključne besede: gospodarske javne službe, delniška družba, družba z omejeno odgovornostjo, javno podjetje, akt o ustanovitvi, organi družbe, svet ustanoviteljic

ABSTRACT

Public utility services are intermingled with our everyday life. The manner of performance of a public utility service at municipality level is decided by the relevant local community. The Tolmin municipality is a co-founder of a public utility service that performs municipal cleansing service in the area covered by three municipalities in the northern Primorska region, and was incorporated as an enterprise limited by shares. Due to a subsequent change in the number of shareholders, and to simplify operations, the company intends to change its legal structure to a private limited liability company. Such change is possible under the valid legal regulations, but the procedure itself points to an inappropriate legal framework applying to public utility services. This thesis presents the deficiencies of the existing regulations and the required solutions that would enable municipal cleansing services to be more effective and efficient in their work.

Key words: public utility service, incorporated enterprise limited by shares, private limited liability company, undertaking controlled by the state, memorandum of association, governing bodies, founders' council

UDK: 334:347.72:658(043.2)

VSEBINA

1 Uvod	1
1.1 Opredelitev vsebine naloge.....	1
1.2 Namen in cilji naloge	2
2 Javno podjetje kot delniška družba	3
2.1 Predstavitev obravnavanega podjetja.....	3
2.2 Obstoječa statusna oblika gospodarske družbe	6
2.2.1 Delniška družba	6
2.2.2 Javno podjetje	8
2.2.3 Akt o ustanovitvi	11
2.2.4 Organi družbe	12
2.3 Motivi in vzroki za preoblikovanje.....	14
3 Statusna oblika družbe po preoblikovanju	17
3.1 Družba z omejeno odgovornostjo	17
3.2 Prednosti družbe z omejeno odgovornostjo	19
3.3 Potrebni akti za preoblikovanje	21
3.4 Organi družbe.....	23
4 Ustreznejša statusna oblika družbe	25
4.1 Gospodarske javne službe na področju komunalnih dejavnosti	25
4.2 Pomanjkljivosti veljavne pravne ureditve javnih podjetij v Sloveniji	26
4.2.1 Lokalna skupnost kot regulatorka dejavnosti gospodarskih javnih služb.....	29
4.2.2 Lokalna skupnost kot lastnica kapitalskih deležev v javnih podjetjih	31
4.3 Nova oblika ureditve javnega podjetja.....	32
4.3.1 Pravice ustanovitelja, nadzornega sveta in direktorja javnega podjetja	35
4.3.2 Financiranje javnega podjetja	37
5 Sklep	39
Literatura	41
Viri	43

SLIKE

Slika 2.1 Lastninska struktura javnega podjetja v letu 1994	7
Slika 2.2 Lastninska struktura javnega podjetja v letu 2006	17

TABELE

Tabela 2.1 Delniška družba	9
Tabela 3.2 Družba z omejeno odgovornostjo	21
Tabela 3.3 Prednosti in pomanjkljivosti obeh družb	22

KRAJŠAVE

d.d.	delniška družba
d.o.o.	družba z omejeno odgovornostjo
p.o.	polna odgovornost
pZJP	predlog zakona o javnih podjetjih
pZJZP	predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu
ZGJS	zakon o gospodarskih javnih službah
ZGD	zakon o gospodarskih družbah iz leta 1993
ZGD-1	zakon o gospodarskih družbah iz leta 2006
ZLS	zakon o lokalni samoupravi
ZVO-1	zakon o varstvu okolja

1 UVOD

1.1 Opredelitev vsebine naloge

Učinkovito in kvalitetno opravljeno delo javnih podjetij, ki opravljajo komunalne dejavnosti, ponavadi ljudje ne opazimo, dokler je le-to zadovoljivo opravljeno. Problem nastane, ko sistem iz različnih vzrokov zaškripa. Če odpadki niso redno odpeljani, je okolica zabojujnikov zanemarjena. Neustrezno delovanje čistilne naprave zavonjamo po celem mestu. Ko se odpadne vode iz kanalizacijskega sistema razlijejo po kletnem stanovanju, dogodek prinese veliko škode in slabe volje. Pomanjkanje vode v poletni pripeki nam poruši sistem organiziranja vsakdanjih potreb. Dejstvo je, da so komunalne dejavnosti, ki so del lokalnih gospodarskih javnih služb, tesno vpletene v naše bivanje v urbanem okolju. Zato je še posebej pomembno, kako ima lokalna skupnost urejeno izvajanje lokalnih gospodarskih javnih služb.

Gospodarske javne službe skrbijo za enakomerno in uravnoteženo distribucijo materialnih javnih dobrin zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Zagotavljata jih država ali občina v javnem interesu zaradi različnih razlogov in predvsem v primeru odsotnosti delovanja tržnih mehanizmov pri njihovem izvajanju. Za izvajanje komunalnih dejavnosti so v naši državi zadolžene občine, ki izvajanje dejavnosti opravljajo same v obliki režijskega obrata ali pa te dejavnosti prenesajo na gospodarske subjekte. Tako stojijo na dveh različnih straneh izvajalec javne komunalne službe in uporabniki storitev in proizvodov, naloga lokalne skupnosti pa je omogočiti visoko kakovostne storitve izvajalca javne službe po razumnih cenah za uporabnike. Gospodarske javne službe se vse bolj vključujejo v tržna razmerja in čeprav je pridobivanje dobička pri zagotavljanju javnih dobrin podrejeno zadovoljevanju javnih potreb, so izvajalci teh služb registrirani kot gospodarske družbe in kot take pridobitne ter v ustvarjanje dobička usmerjene zasebne pravne osebe.

Ustanovitelji družb imajo pravico izbire med posameznimi oblikami družb po načelu zaprtega števila pravnoorganizacijskih oblik glede na cilje, ki jih želijo uresničevati v okviru družbe. Enako pravico izbire posameznih oblik imajo njeni organi upravljanja v postopku preoblikovanja. V treh severnoprimeških občinah opravlja komunalne javne službe javno podjetje Komunala Tolmin, Javno podjetje d.d., ki je registrirano kot delniška družba in se želi preoblikovati v novo statusno obliko družbe z omejeno odgovornostjo. Prav to statusno preoblikovanje je narekovalo moji odločitvi po obravnavi statusnih oblik javnega podjetja v diplomskem delu. Ob predstavitvi sedanje statusne oblike gospodarske družbe prikazujem vzroke za preoblikovanje in ugotavljam prednosti nove statusne oblike. Gre za specifični postopek preoblikovanja, predvsem zaradi narave družbenic. To so tri lokalne skupnosti, ki so podrejene tudi zakonodaji na

področju lokalne samouprave in gospodarskih javnih služb. Postopek preoblikovanja je razširjen s sprejemom odloka o preoblikovanju javnega podjetja in oblikovanju skupnega organa – sveta ustanoviteljev, ki ima posebne naloge in pristojnosti.

S podrobnejšim spoznavanjem pravnega okolja gospodarskih javnih služb in na praktičnem primeru javnega podjetja ugotavljam ali je gospodarska družba najustreznejša oblika družbe za zadovoljevanje javnih interesov na področju komunalne dejavnosti v občini. Statusna oblika družbe, ki sledi zahtevam trga in dejavnost prilagaja pridobivanju dobička, je z vidika lokalne skupnosti neustrezna oblika izvajanja javne službe. Treba je zagotoviti možnost ustanovitve take družbe, ki se ne ravna po pravilih gospodarskih družb.

1.2 Namen in cilji naloge

Z raziskavo v diplomski nalogi želim potrditi pravilnost odločitve javnega podjetja Komunala Tolmin o statusnem preoblikovanju iz delniške družbe v družbo z omejeno odgovornostjo ter svojo trditev, da je z veljavnimi zakonskimi predpisi usklajena organizacijska oblika družbe javnega podjetja neustrezna.

Cilj diplomske naloge je analiza obstoječe statusne oblike družbe na praktičnem primeru Komunale Tolmin Javnega podjetja d.d.. Cilj je tudi ugotavljanje ustreznosti predlaganega preoblikovanja družbe v družbo Komunala Tolmin, Javno podjetje, d.o.o. in preverjanje možnosti ustanovitve ustrežnejše oblike družbe, ki pri zagotavljanju javnih dobrin na področju komunalnih dejavnosti uredi zadovoljevanje javnih potreb. Ustrežnejša oblika družbe mora reševati tudi nedorečena vprašanja, povezana z lokalno skupnostjo kot regulatorko gospodarskih javnih služb in lastnico kapitalskih deležev v javnih podjetjih.

Na področju gospodarskih družb in gospodarskih javnih služb obstaja veliko literature. Zastavljene cilje zato želim doseči s kabinetnim raziskovanjem. To pomeni sistematično in organizirano proučevanje literature, zbiranje in urejanje uporabnih podatkov, analiziranje in interpretiranje le-teh, vse s ciljem iskanja odgovorov na zastavljena vprašanja. Za popestritev vsebine vključujem v delo tudi dejanski primer preoblikovanja javnega podjetja, kar predstavlja uporabno raziskavo, saj se nanaša na konkretno poslovno okolje. Obenem pa iz sekundarnih virov podatkov – literature poglobljam in širim temeljno znanje in preverjam splošne teorije, možne predloge sprememb veljavnih predpisov, kar diplomsko delo približuje temeljni raziskavi. Pri raziskovalni strategiji sta uporabljeni metoda deskripcije za opisovanje dejstev in procesov in komparativna metoda za primerjavo statusnih oblik obravnavane družbe. Na podlagi postavljenih hipotez v postopku proučevanja vsebine preverjam predmet raziskave, zato je pristop pri raziskovanju pozitivističen.

2 JAVNO PODJETJE KOT DELNIŠKA DRUŽBA

Načine in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb obravnava Zakon o gospodarskih javnih službah¹ - v nadaljevanju besedila ZGJS. Javno podjetje je poleg režijskega obrata, javnega gospodarskega zavoda, koncesije in vlaganja javnega kapitala v osebe zasebnega prava, ena izmed organizacijskih oblik izvajanja gospodarskih javnih služb. Vsebina navedenega zakona obravnava problematiko javnega podjetja s področja ustanoviteljev, ustanoviteljskih pravic ter vloge direktorja, z načinom njegovega imenovanja in razreševanja. Za preostala vprašanja določa uporabo Zakona o gospodarskih družbah² – v nadaljevanju besedila ZGD-1. Javno podjetje deluje v statusni obliki delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo. Ti družbi predstavljata zasebno – pravno organizacijsko obliko, ki posluje po gospodarskih načelih, vendar je kapital družbe v lasti lokalne skupnosti. To naj bi družbi »omogočalo izvajanje nalog, ki naj bi bile skladne z interesi občanov.« (Šmidovnik 1995, 129) Delniška družba je primerna oblika za javno podjetje v primeru, ko ima le-to večje število ustanoviteljev in družbenikov z zasebnim kapitalom, saj je v tem primeru nujna večja transparentnost in več formalnosti pri poslovanju.

2.1 Predstavitev obravnavanega podjetja

V Občini Tolmin segajo začetki opravljanja komunalnih dejavnosti v podjetniški obliki v leto 1952, ko je okrajni ljudski odbor Tolmin ustanovil Zavod za komunalne usluge Tolmin. V nadaljnjih letih so se komunalne dejavnosti opravljale v različnih organizacijskih oblikah, z dodajanjem in opuščanjem dejavnosti. V sedanji obliki podjetje posluje od leta 1986, ker se je takrat dejavnost podjetja Splošnega gradbenega podjetja Posočje razdelilo na komunalni in gradbeni del. Tako je bilo za komunalno dejavnost ustanovljeno podjetje Komunala Tolmin p.o., gradbeni del dejavnosti pa se je priključil Splošnemu gradbenemu podjetju Gorica, Temeljni organizaciji združenega dela Tolmin. Čeprav je Komunala Tolmin pravni naslednik Splošnega gradbenega

iii51_____

¹ Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, številka 32-1350/93 in RS 30-1224/98)

² Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, številka 42/2006 in RS 60-6599/06)

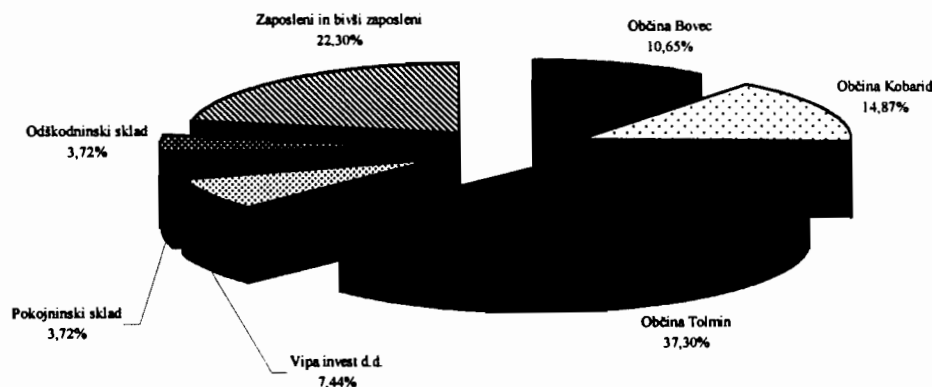
podjetja Posočje, se je po dejavnosti delilo tudi premoženje. Komunalni so ostale vse nepremičnine in premičnine iz naslova komunalne infrastrukture ter del ostalega premoženja sorazmerno z deležem dejavnosti in razporejenih delavcev. Bistveno spremembo v obliki organiziranosti, predvsem pa v lastnini sta prinesla Zakon o gospodarskih družbah³ - v nadaljevanju besedila ZGD in ZGJS. Komunalna infrastruktura (vodovodi, kanalizacije, čistilna naprava, odlagališča odpadkov, smetarska vozila, pokopališki objekti in podobno) je z dnem uveljavitve ZGJS (02.07.1993) postala lastnina občine. Preostalo premoženje (poslovni prostori, oprema in drugo) se je lastnilo z ugotovitvijo deleža občine, upošteva prihodek iz naslova osnovnih komunalnih dejavnosti. Za delež iz tržnih dejavnosti se je izvedlo lastninjenje po zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij (skladi in zaposleni). Večina delavcev je svoje certifikate vložila v podjetje, bolj zaradi svoje pripadnosti podjetju, kot v upanju na donose.

Vrednost lastninjenega premoženja je znašala 120.360.000 SIT. Razdeljeno je bilo na 12036 delnic, od katerih je pripadalo Občini Tolmin 62,82%, skladom 14,88% in zaposlenim 22,30% delnic. Po delitvi premoženja bivše občine Tolmin se je lastninska struktura spremenila na tri novonastale občine Bovec 10,65%, Kobarid 14,87% in Tolmin 37,30%.

iv51_____

³ Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, številka 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99, 54/99 – ZFPPod, 31/00 – ZP-L, 36/00 – ZPDZC, 45/01, 59/01 – popr. 93/02 – odločba US, 57/04 in 139/04)

Slika 2.1 Lastninska struktura javnega podjetja v letu 1994



Vir: letno poročilo Komunale Tolmin za leto 2005

Postopek lastninjenja je bil zaključen septembra 1995 z registracijo Komunale Tolmin Javnim podjetjem d.d.. Z odlokom o preoblikovanju podjetja Komunale Tolmin iz p.o. v d.d., ki ga je sprejela skupščina občine Tolmin in je bil objavljen v Uradnem glasilu, številka 8 iz leta 1994, so bile med drugim določene dejavnosti družbe ter podlaga za sprejem statuta. Družba deluje na območju občin Bovec, Kobarid in Tolmin.

Dejavnosti družbe so naslednje:

- oskrba z vodo,
- odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda,
- ravnanje z odpadki in odlaganje odpadkov,
- pokopališka in pogrebna dejavnost,
- čiščenje in vzdrževanje javnih in zelenih površin ter vzdrževanje ulic,
- upravljanje in vzdrževanje komunalnih objektov in naprav,
- vodenje celotne investicijske dejavnosti za infrastrukturne objekte,
- tržne dejavnosti,

- izvajanje posameznih strokovno-tehničnih, organizacijskih in razvojnih dejavnosti na podlagi javnega pooblastila.

Statut družbe je bil notarsko overjen 1.7.2003. Med osnovnimi zakonskimi vsebinami opredeljuje organe družbe, ki so uprava z enim članom – direktorjem družbe, sedem članski nadzorni svet, skupščina, kjer delničarji uresničujejo svoje pravice v zvezi z družbo ter svet delavcev. Slednji ima svoje pravice, obveznosti in pristojnosti določene z zakonom o sodelovanju delavcev pri upravljanju. Kot izhaja iz poslovnega poročila je bilo v letu 2005 v podjetju v povprečju zaposlenih 72 ljudi, povprečna plača po kolektivni pogodbi je znašala 218.653 SIT.

2.2 Obstoječa statusna oblika gospodarske družbe

V skladu z določili ZGD-1 je gospodarska družba pravna oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost. Pravna oseba pomeni, da je družba lahko lastnica premičnin in nepremičnin, lahko pridobiva pravice in prevzema odgovornosti. Pridobitna dejavnost pa je vsaka dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička. Gospodarske družbe se organizirajo v eni izmed oblik kapitalskih ali osebnih družb. Delniška družba je kapitalska družba in se šteje kot gospodarska družba, tudi če v celoti ali deloma opravlja dejavnost, ki ni pridobitna.

Komunala Tolmin Javno podjetje d.d. se je v času preoblikovanja statusa podjetja odločila za obliko delniške družbe, saj je število delničarjev presegalo možnost za ustanovitev družbe z omejeno odgovornostjo. Pri delniški družbi ni predpisano največje število družbenikov, pri družbi z omejeno odgovornostjo pa je najvišje število družbenikov 50. Več družbenikov lahko ustanovi d.o.o. le s pridobljenim soglasjem ministra, pristojnega za gospodarstvo.

2.2.1 Delniška družba

Statusno obliko gospodarske družbe podrobneje opredeljuje ZGD-1. Vse definicije so strogo opredeljene, zato bistvenih prispevkov k vsebini opisa statusne oblike ni mogoče dodati. Ker spletna stran centra za razvoj malega gospodarstva v strnjeni obliki povzema značilnosti delniške družbe, jo uporabljam za opredelitev statusne oblike d.d., čeprav v vsebini kot pravna podlaga ni upoštevan že veljavni ZGD-1. Vrednost osnovnega kapitala je v novem zakonu namreč definirana v evrih v znesku za minimalni ustanovitveni kapital 25.000 evrov. Ker pa je s prehodnimi in končnimi določbami

ZGD-1 določeno, da se do dneva uvedbe evra ohranjajo tolarske vrednosti, navedenega citata ne spreminjam.

DELNIŠKA DRUŽBA je družba, ki ima osnovni kapital razdeljen na delnice. Delniško družbo lahko ustanovi ena ali več fizičnih ali pravnih oseb, ki sprejmejo statut. Najnižji znesek osnovnega kapitala je 6.000.000 SIT. Delniška družba pozna dva načina ustanovitve, in sicer sočasno/simultano ustanovitev, pri kateri vsi ustanovitelji sprejmejo in podpišejo statut ter sami prevzemajo vse delnice ter postopno/sukcesivno ustanovitev, pri kateri se delnice vpisujejo na podlagi oglasa z vabilom k javnemu razpisu delnic (prospekt), če zakon ne določa drugače.

Tabela 2.1 Delniška družba

Oblika	D.D.
Vrsta	kapitalska družba
Dejavnost	pridobitna
Registracija	vpis v sodni register
Ustanovitelji	najmanj 1
Oblika akta o ustanovitvi	statut v notarski obliki
Odgovornost	družba neomejeno, delničarji za obveznosti družbe ne odgovarjajo
Min. ustanovitveni kapital	6.000.000,00 SIT
Stroški za registracijo	240.000 SIT

Vir: portal centra za razvoj malega gospodarstva

Delniška družba omogoča zbiranje oziroma združevanje manjših kapitalov z namenom doseganja pozitivnih učinkov koncentracije velikega kapitala ob sočasni izključitvi prevelikega tveganja naložbenikov zaradi tega, ker le-ti za morebitne obveznosti družbe do tretjih oseb ne odgovarjajo, predvsem ne s svojim siceršnjim zasebnim premoženjem, marveč utegnejo le izgubiti vse ali del tistega, kar so ga bolj ali manj premišljeno vložili v nakup delniške družbe. (Ivanjko in Kocbek 1996, 234).

Delniška družba in delnica sta nerazdružljivo povezani, saj delniška družba brez delnice ne obstaja in prav tako delnica brez delniške družbe ne. Delniška družba ima osnovni kapital razdeljen na delnice. Delnice so vrednostni papirji. Obstaja več vrst delnic, vrsta delnic družbe se določi v njenem statutu.

Delnica tako predstavlja na eni strani sorazmerni del osnovnega kapitala, nadalje je delnica tudi listina in kot takšna vrednostni papir, hkrati pa je tudi temelj za pravice, ki jih označujemo kot članske oziroma korporacijske in tako predstavlja skupek članskih pravic. (Bohinc idr. 1999, 85)

Delničarji niso lastniki delniške družbe, vendar uresničujejo iz naslova plačanega deleža nekatere članske in premoženjske pravice. Članske pravice delničarjev so pravica do obveščeniosti, do glasovanja na skupščini in pravica izpodbijati sklepe oziroma ukrepe organov. Premoženjske pravice delničarja pa so pravica do razpolaganja z delnico, do dividende, do prednostnega nakupa novih emisij delnic in pravica do likvidacijskega deleža.

Poleg pravic pa imajo delničarji tudi obveznosti. Najpomembnejša članska obveznost delničarja do delniške družbe je vplačilo vpisanih delnic ali izročitev stvarnih vložkov družbi. Statut družbe lahko določa tudi dodatne obveznosti.

2.2.2 Javno podjetje

»Zakoni, predpisi in pravilniki določajo obveznosti.« (Gaskins v Lehr 2000, 10.1.4) Pravna podlaga za obravnavanje javnega podjetja je ZGJS. Če ta zakon in drugi zakoni nastalih vprašanj ne razrešujejo, se uporabljajo predpisi, ki urejajo položaj gospodarskih družb. ZGJS ureja javno podjetje kot eno od organizacijskih oblik za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Določa, da ga ustanovita republika (to je država – v njenem imenu Vlada RS) ali lokalna skupnost (to je občina – v njenem imenu občinski svet), dopušča pa tudi možnost ustanovitve javnega podjetja z vložki zasebnega kapitala, če to ni v nasprotju z javnim interesom, zaradi katerega je ustanovljeno. [...] Dejstvo pa je, da je v vrsti primeru do vložkov zasebnega kapitala v javno podjetje prišlo zaradi procesov lastninskega preoblikovanja. [...] V večini obstoječih javnih podjetij je na podlagi lastninjenja večinski delež pridobila država ali lokalne skupnosti, manjšinski delež pa osebe zasebnega prava. (Pličanić 2004, 1383-1384)

ZGJS določa, da se gospodarska javna služba izvaja v obliki javnega podjetja takrat, kadar gre za dejavnost večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti in gre za dejavnost, ki je profitne (tržne) narave.

Za opredelitev javnega podjetja veljajo nekateri temeljni kriteriji; podjetje mora imeti neko minimalno **avtonomijo** nasproti oblastem, kar zadeva poslovanja, stroške, vstopanja v pravna razmerja. Javno podjetje mora imeti **industrijske oziroma socialne cilje**, to je proizvajati blago oziroma storitve in ravnati kot proizvajalec oziroma trgovec; negospodarske dejavnosti, kot so šole, univerze, bolnišnice ali jetnišnice, se ne morejo upravljati kot podjetje. Upravljanje in poslovni postopki v javnih podjetjih morajo biti sorodni s tistimi v zasebnih podjetjih. (Bohinc 2005, 201-202)

»Vpliv oblasti (države ali lokalne skupnosti) na delovanje javnega podjetja se izraža na različne načine; cilj pa je uveljavljati interese in potrebe državnih oziroma lokalnih politik v delovanju javnega podjetja.« (Bohinc 2005, 203)

Ustanovitelj javnega podjetja ima posebne pravice glede določanja posebnih pogojev za opravljanje dejavnosti za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin ter odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin. Sprejema tudi poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja. Organi javnega podjetja so oblikovani glede na obliko družbe kot pojavne oblike javnega podjetja. Javno podjetje ni statusna oblika, temveč se organizira v eni od oblik kapitalskih družb (d.d. ali d.o.o.). Glede na značaj javnega podjetja zakon določa, da poslovanje in delo javnega podjetja vodi direktor, ki ga imenuje in razrešuje ustanovitelj javnega podjetja na podlagi obveznega javnega razpisa pod pogoji, na način ter po postopku, ki so določeni s statutom. Spore v zvezi z imenovanjem in razrešitvijo direktorja rešuje sodišče, pristojno za upravne spore. (Ivanjko 2003, 6)

Skupščina občine Tolmin je na isti seji skupščine kot odlok o preoblikovanju podjetja Komunala Tolmin p.o. v Javno podjetje Komunala Tolmin d.d. sprejela tudi odlok o gospodarskih javnih službah v občini Tolmin, ki preoblikovanemu podjetju daje v upravljanje gospodarske javne službe v dotedanem obsegu na celotnem območju občine Tolmin. Poleg dejavnosti obveznih gospodarskih javnih služb so v izvajanje javnega podjetja oddane tudi izbirne gospodarske javne službe. Dejavnosti podjetja so navedene v poglavju predstavitev podjetja.

Lokalna skupnost se v javnem podjetju pojavi v dveh funkcijah. V prvi funkciji nastopa kot pristojna za določanje gospodarskih dejavnosti, ki jih bo opravljalo javno podjetje ter z določanjem cen komunalnih storitev. Vrste komunalnih dejavnosti so določene z zakonom in odlokom. Cene proizvodov in storitev obveznih lokalnih gospodarskih služb sprejema lokalna skupnost, regulira in potrdi pa jih država. Izvajalci komunalnih služb težijo k večjemu dobičku in stremijo k čim višjim cenam storitev, uporabniki teh storitev pa želijo najnižje možne cene. Lokalna skupnost odigra med obema stranema vlogo zadovoljevanja interesov. Pričakuje izvajanje kvalitetnih storitev po sprejemljivi ceni. Značilno za javna podjetja je, da proizvajajo proizvode ali opravljajo storitve, katerim cena se ne more oblikovati na podlagi ponudbe in povpraševanja. To je razlog, da so odločujoči dejavniki pri oblikovanju njihovih prodajnih cen na eni strani stroški, ki nastajajo z opravljanjem teh dejavnosti, na drugi strani pa politika lokalnih skupnosti ali celo države, ki želi s cenami enkrat bolj drugič manj približati možnost uporabe proizvodov in storitev javnih gospodarskih služb neposrednim uporabnikom. Prava cena je seveda tista, ki pokriva minimalne stroške učinkovitega proizvajalca in omogoča zadostno dostopnost do kapitala. Lokalna skupnost regulira svojo prvo funkcijo z nadzorom nad izvajanjem predpisov, z razreševanjem sporov med izvajalci javnih služb ter s sprejemanjem pravilnikov, v katerih določa tehnične in druge normative za opravljanje dejavnosti javnega podjetja.

Kadar pa država (lokalna skupnost) nastopa kot lastnik kapitala izvajalcev javnih služb in v tem okviru zlasti javnih podjetij, se njen pravni položaj v ničemer ne razlikuje od položaja drugih lastnikov (delničarjev). Kapitalska upravičenja države (lokalne skupnosti) so torej enaka kapitalskim upravičenjem oseb zasebnega prava – gre torej za zasebnopravna upravičenja države v razmerju do javnih podjetij. (Pličanić 2004, 1385)

V drugi funkciji torej lokalna skupnost nastopa kot družbenica.

Iz obeh ugotovljenih funkcij lokalne skupnosti je jasno razbrati, da se vlogi lokalne skupnosti prepletata in postavljata v neenakopraven položaj ostale delničarje. Nasprotja med zasebnim in javnim interesom različnih družbenikov so prevelika. Dobiček javnih podjetij je podrejen javnemu interesu. Dejstvo je, da če določanje cene in sprejemanje predpisov, ki so podlaga za delovanje družbe, pripada le enemu delničarju – lokalni skupnosti, odvrta vlaganje zasebnega kapitala v javno podjetje.

Proces uvajanja konkurence v dejavnosti gospodarskih javnih služb in pravna varnost uporabnikov javnih dobrin in storitev zahtevata, da država (lokalna skupnost) jasno razmejuje med svojo vlogo nosilke kapitalskih upravičenj na eni

strani in nosilko regulativnih upravičenj na drugi. To pomeni, da lahko javni interes na področju gospodarskih javnih služb zagotavlja (uresničuje) izključno prek svojih regulatornih pristojnosti. (Pličanić 2004, 1385)

V ZDA so javna podjetja pogosta in razširjena oblika organiziranosti podjetij. Javno podjetje (public enterprise) je organizacija, ki opravlja javno službo ali funkcijo, vendar se po statusu bistveno razlikuje od običajnih državnih agencij. Osnovna ideja pri delovanju javnega podjetja je povezava med državno odgovornostjo in nadzorom ter obliko organizacije, ki je bolj fleksibilna, učinkovita, politično neodvisna in samostojna kot so sicer vladne agencije. Vodstvo podjetja pri upravljanju v bistvu vseskozi išče ravnovesje med politično odgovornostjo, socialno skrbjo in poslovnim uspehom. (Perry 1990, 511)

2.2.3 Akt o ustanovitvi

»Delniška družba je tipična oblika gospodarske družbe, ki se ustanovi s sprejetjem statuta in je avtonomija delničarjev pri urejanju medsebojnih razmerij zelo omejena oziroma praktično izključena.« (Kocbek idr. 1998, 12) Statut delniške družbe mora biti sestavljen v obliki notarskega zapisa, vsebino pa določa 183. člen ZGD-1. Ker novi zakon v določilih, ki se nanašajo na delniško družbo, za obravnavo vsebine naloge ni več zanimiv zaradi opuščanja te statusne oblike družbe, podrobnejše vsebine ne navajam.

Posamezna vprašanja so lahko v statutu določena drugače kot navaja zakon, vendar le v izrecnih primerih določenih z zakonom.

Za preoblikovanje obravnavanega podjetja je bil pravna podlaga občinski predpis iz leta 1994 – odlok o preoblikovanju podjetja Komunala Tolmin. Odlok določa tudi organe družbe in med njimi skupščino, ki ima tudi pristojnost sprejema statuta. Statut družbe je bil potrjen s strani notarja v letu 2003 in zajema vsebine v skladu z določili ZGD. Tako statut vsebuje uvodna določila, ki ugotavljajo preoblikovanje družbe in odgovornost družbe za svoje premoženje s celotnim svojim premoženjem. Nadalje navaja firmo in sedež družbe ter opredeljuje dejavnost družbe na podlagi standardne klasifikacije dejavnosti. Ugotavlja, da znaša osnovni kapital družbe 120.360.000,00 SIT, ki je razdeljen na 12.036 navadnih prosto prenosljivih imenskih delnic. Navadne delnice so delnice, ki dajejo njihovim lastnikom pravico do udeležbe pri upravljanju družbe, pravico do dela dobička (dividende) in pravico do ustreznega dela preostalega premoženja po likvidaciji in stečaju družbe. Statut določa tudi možnost povečanja in zmanjšanja osnovnega kapitala pod ustreznimi pogoji. Najobširnejše poglavje pa v statutu obravnava organe družbe. Le-ti so uprava, nadzorni svet, skupščina

in svet delavcev. Statut obravnava tudi letno poročilo, dobiček in dividende. Uprava mora po prejemu mnenja pooblaščenega revizorja predložiti nadzornemu svetu poročilo za preteklo leto. Nadzorni svet mora poročilo obravnavati in posredovati svoje mnenje. Uprava predloži skupščini letno poročilo z mnenjem nadzornega sveta in s predlogom uporabe in razdelitve dobička. Uprava je pooblaščen za izplačilo dividend, ki jih odobri nadzorni svet. Statut omogoča družbi sprejem javnega pooblastila za izvajanje posameznih strokovno tehničnih, organizacijskih, razvojnih in drugih nalog v skladu z določbami 12. člena ZGJS. Nazadnje statut obravnava tudi obveščanje delničarjev in trajanje in prenehanje družbe. Družba je ustanovljena za nedoločen čas, preneha pa iz razlogov in po postopku, določenem z zakonom.

2.2.4 Organi družbe

Razvila in utrdila sta se dva sistema oblikovanja organov upravljanja družbe: enotirni in dvotirni sistem. V enotirnem sistemu sta organa upravljanja družbe uprava in skupščina, dvotirni sistem pa ima še vmesni organ – nadzorni svet.

Med obema je pomembna razlika v tem, ali se med delničarji kot lastniki ter direktorjem oziroma direktorji kot poslovnim organom oblikuje še vmesni organ, ki prevzema funkcijo delničarjev kot lastnikov pri imenovanju, kontroli ter odpoklicu direktorja kot poslovnega organa. (Ivanjko in Kocbek 1996, 292).

Nadzorni svet je v d.d. pogojno obvezen. Nadzorni svet je kolektivni organ, ki odloča z večino oddanih glasov na sejah, lahko pa tudi pisno, če temu noben član ne nasprotuje. Na sejah se piše zapisnik.

Delniška družba mora imeti nadzorni svet:

- če njen osnovni kapital presega 410 milijonov tolarjev
- če ima povprečno več kot 500 zaposlenih
- če ima več kot 100 delničarjev
- če njene delnice kotirajo na borzi
- če je bila ustanovljena postopno (sukcesivno)

ČE delniška družba nima nadzornega sveta določi v statutu katere pristojnosti bo prenesla na skupščino in o katerih zadevah bo uprava odločala soglasno oziroma s kvalificirano večino. Za pregled in nadzor nad vodenjem poslov lahko skupščina

imenuje osebo, ki za skupščino pripravi poročilo o pregledu. Sicer pregled opravi revizor. (Abrahamsberg 2004, 31)

V času sprejema statuta Javnega podjetja Komunale Tolmin je bil veljaven ZGD, zato je vsebina statuta prilagojena veljavnim pravnim predpisov v tistem obdobju. V nadaljevanju je v skrajšani obliki povzeta vsebina dela statuta družbe, ki obravnava organe družbe.

Uprava

Uprava je organ družbe, ki vodi družbo v dobro družbe, samostojno in na lastno odgovornost ter jo zastopa in predstavlja nasproti tretjih osebam. Uprava ima enega člana, to je direktor družbe. Direktorja imenuje in razrešuje nadzorni svet. Direktor je imenovan za obdobje štirih let, z možnostjo ponovnega imenovanja.

Nadzorni svet

Za člane nadzornega sveta ne smejo biti podane ovire iz ZGD. Šteje sedem članov, en član je predstavnik delavcev družbe, ki ga izvoli svet delavcev. Člani so izvoljeni za dobo štirih let in so po preteku lahko ponovno izvoljeni. Nadzorni svet izmed svojih članov izvoli predsednika in namestnika. Predsednik zastopa družbo proti upravi in nadzorni svet proti organom družbe in tretjim osebam. Predsednik sveta je vedno predstavnik delničarjev.

Skupščina

Svoje pravice v zvezi z družbo delničarji uresničujejo na skupščini. Skupščino skliče uprava družbe na lastno pobudo, na zahtevo nadzornega sveta ali na zahtevo delničarjev družbe, katerih skupni delež dosega pet procentov osnovnega kapitala. Skupščina se skliče vsaj mesec dni pred sejo z objavo v dnevnem časopisju ali s pisnim vabilom vsem delničarjem, v katerem se navede dnevni red ter kraj in čas seje. Za sprejem sklepov na skupščini je potrebna večina oddanih glasov-navadna večina, razen v primerih ko ta statut ali zakon določata drugačno večino. S 3/4 večino oddanih glasov odloča skupščina predvsem v naslednjih zadevah:

- sprememba statuta družbe,
- zmanjšanje osnovnega kapitala družbe,
- odobreno povečanje osnovnega kapitala družbe,
- statusne spremembe in prenehanje družbe,

Javno podjetje kot delniška družba

- o izključitvi prednostne pravice delničarjev pri novi izdaji delnic,
- predčasen odpoklic članov nadzornega sveta,
- v drugih primerih, če tako določa zakon ali statut.

Vse sklepe skupščine mora zapisati notar v zapisnik.

Svet delavcev

Družba ima svet delavcev, ki ima pravice, obveznosti in pristojnosti, določene z zakonom o sodelovanju delavcev pri upravljanju.

ZGD-1 ureja organe vodenja ali nadzora nekoliko drugače. Predvsem drugače definira enotirni in dvotirni sistem upravljanja družbe, saj pri enotirnem sistemu upravljanja definira upravni odbor. Ker v diplomskem delu obravnavam d.d. kot družbo, ki se preoblikuje v novo obliko d.o.o., podrobnejše novega predpisa pri tej vsebini ne obravnavam.

2.3 Motivi in vzroki za preoblikovanje družbe

Skupni cilj je predpostavka za ustanovitev družbe. Brez opredeljenega skupnega cilja družba ne more nastati. Sam pojem skupnega cilja je dokaj sporen, vendar pa je od njega odvisen tip družbe, deleži in položaj družbenikov ter organizacija družbe. (Schmidt 1991, 49)

Ustanovitelji družb imajo pravice izbire med posameznimi oblikami družb glede na cilje, ki jih želijo uresničevati v okviru družbe. Po ustanovitvi družbe pa imajo pravice izbire posameznih oblik njeni organi upravljanja v postopku preoblikovanja. Pri preoblikovanju d.d. v d.o.o. morajo sklep o preoblikovanju potrditi vsi delničarji oziroma delničar, ki ni bil prisoten na skupščini. Sklep je veljaven tudi v primeru, da je sklep sprejela večina, ki obsega najmanj devet desetih osnovnega kapitala. »Delničar, ki ne postane družbenik, ker se s tem ne strinja, ima pravico zahtevati odkup poslovnega deleža, ki je nastal iz njegovih delnic. Pogoji za to je ugovor za preoblikovanje, ki se mora izjaviti na zapisnik.« (Bohinc idr. 1999, 300)

Položaj delničarja v delniški družbi je bistveno drugačen kot položaj družbenika v družbi z omejeno odgovornostjo, tako z vidika njegove osebne vpletenosti v upravljavsko strukturo kot tudi z vidika možnosti razpolaganja z njegovim kapitalskim deležem, vplivom na upravljavsko strukturo in drugim. Zato zakon z različnimi instituti varuje položaj družbenikov v različnih situacijah, ki se

pojavljajo pri tej obliki statusnopравnih preoblikovanj. (Ivanjko in Kocbek 2003, 904)

Do preoblikovanja d.d. v d.o.o. lahko pride le v primeru, ko ima delniška družba manj kot petdeset delničarjev in so izpolnjeni pogoji za ustanovitev d.o.o..

V letu 2005 se je lastniška struktura družbe Komunala Tolmin d.d. bistveno spremenila. Večina zaposlenih, bivših zaposlenih in kapitalska družba je svoje delnice prodala Občini Tolmin in Vipi Holding d.d.. V letu 2006 je prišlo do nove prodaje in sicer delnic Vipe Holding d.d. v korist Občine Tolmin. Zadnje stanje lastniške strukture izkazuje lastnino treh občin ter enega malega pokojnega delničarja, z zapleti pri reševanju dediščine. Število delničarjev torej omogoča preoblikovanje v d.o.o..

Slika 2.2 Lastninska struktura javnega podjetja v letu 2006



Vir: Komunala Tolmin Javno podjetje d.d.

Poleg zmanjšanja števila delničarjev pa je družbo k preoblikovanju vodilo tudi preprostejše upravljanje d.o.o.. Postopki delovanja skupščine d.d. so strogo predpisani in so povezani z znatnimi stroški. Podjetje ocenjuje te stroške letno okrog milijona tolarjev.

V izogib nastajanju nepotrebnih stroškov in poenostavljenega delovanja družbe, se je družba odločila za preoblikovanje iz d.d. v d.o.o..



3 STATUSNA OBLIKA DRUŽBE PO PREOBLIKOVANJU

3.1 Družba z omejeno odgovornostjo

Z vidika družbenikov je s to obliko družbe možno doseči osamosvojitve nadosebnih ciljev. K temu prispeva zlasti primernost družbe za doseganje najrazličnejših ciljev na trgu in tudi v netržnih razmerjih. Osebnostne sestavine so prisotne zlasti na medsebojnih razmerjih družbenikov, ki temeljijo na medsebojnem zaupanju in prepovedi konkurenčnega delovanja. Poudariti je treba, da tako kot v drugih kapitalskih družbah tudi v tej družbi velja načelo večinskega odločanja družbenikov in dolžnost družbenikov, da ohranijo osnovni kapital družbe, sočasno pa družbeniki lahko razpolagajo s poslovnimi deleži družbe. Družba je primerna za opravljanje *gospodarskih in negospodarskih dejavnosti* ter omogoča tudi njeno vključevanje v rizične podjeme, brez odgovornosti družbenikov za obveznosti družbe. (Schmidt 1991, 817)

D.o.o. se ustanovi s pogodbo, ki je lahko sklenjena v obliki notarskega zapisa ali na posebnem obrazcu, v fizični ali elektronski obliki. Družbeno pogodbo podpišejo vsi družbeniki. ZGD-1 nadalje določa, da se z družbeno pogodbo določajo pravice, ki jih imajo družbeniki pri upravljanju družbe in način njihovega uresničevanja.

Upravljanje družbe je temeljna zakonska, članska in pogodbeno pravica družbenikov. V teoriji se pravica upravljanja loči od premoženjskih pravic, četudi so vsebinsko vse pravice povezane, saj se premoženjske pravice uresničujejo prek pravice upravljanja kot članske pravice. (Schmidt 1991, 453)

Premoženjske pravice družbenikov so pravica do poslovnega deleža (odtujitev, pridobitev, delitev, dedovanje), pravica do udeležbe na dobičku, pravica do likvidacijskega deleža in pravica do drugih ugodnosti. Članske pravice pa so glasovalna pravica, pravica do informacij in vpogleda v poslovne knjige, izstop družbenika in prenehanje poslovnega deleža in izplačilo v primeru izstopa oziroma izključitve.

Obveznosti družbenikov so vplačilo deleža in ohranjanje osnovnega kapitala.

Spletna stran centra za razvoj malega gospodarstva v strnjeni obliki povzema značilnosti d.o.o., zato jo uporabljamo za opredelitev statusne oblike d.o.o.. Pri vsebini kot pravna podlaga ni upoštevan že veljavni ZGD-1. Vrednost osnovnega kapitala je v novem zakonu namreč definirana v evrih v znesku za osnovni kapital vsaj 7.500 evrov in za vsak osnovni vložek vsaj 50 evrov. Ker pa je s prehodnimi in končnimi določbami

ZGD-1 določeno, da se do dneva uvedbe evra ohranjajo tolarske vrednosti, navedeni citat navajam brez popravkov.

DRUŽBA Z OMEJENO ODGOVORNOSTJO je družba, katere osnovni kapital sestavljajo osnovni vložki družbenikov. Vrednost vložkov je lahko različna. Na podlagi osnovnega vložka in sorazmerno z njegovo vrednostjo v osnovnem kapitalu pridobi družbenik svoj poslovni delež. Za obveznosti družbe z omejeno odgovornostjo družbeniki ne odgovarjajo.

Družbo lahko ustanovi tudi en sam družbenik (družba z enim družbenikom), praviloma pa dva ali več družbenikov, vendar največ 50 (več le s soglasjem ministra, pristojnega za gospodarstvo). Osnovni kapital mora znašati vsaj 2.100.000 SIT, vsak osnovni vložek pa najmanj 14.000 SIT.

Osnovni vložek je lahko zagotovljen v denarju ali stvarnem vložku (premičnine, nepremičnine, pravice...). Pri zagotavljanju osnovnega kapitala mora biti zagotovljena najmanj 1/3 kapitala v denarju. Vsak družbenik mora pred prijavo za vpis v register zagotoviti najmanj 1/4 zneska osnovnega vložka, pri tem pa mora biti vsota denarnih vložkov najmanj 1.100.000,00 SIT.

Tabela 3.2. Družba z omejeno odgovornostjo

Oblika	D.O.O.
Vrsta	kapitalska družba
Dejavnost	pridobitna
Registracija	vpis v sodni register
Ustanovitelji	najmanj 1 – akt o ustanovitvi, vsaj 2 (do največ 50) – družbena pogodba
Oblika akta o ustanovitvi	akt o ustanovitvi/družbena pogodba
Odgovornost	družba neomejeno, družbeniki za obveznosti družbe ne odgovarjajo
Min. ustanovitveni kapital	2.100.000,00 SIT
Stroški za registracijo	150.000,00 SIT

Vir: spletna stran centra za razvoj malega gospodarstva

3.2 Prednosti družbe z omejeno odgovornostjo

Razlogi, zaradi katerih nekateri dajejo prednost družbi z omejeno odgovornostjo so naslednji:

1. **Zaprto** družbe v smislu omejitev prenosljivih delnic in kot posledica tega nenastopanje na trgu kapitala;
2. **Enostavnejše upravljanje** (delovanje skupščine, fakultativnost nadzornega sveta, neobveznost revizije pri srednje velikih družbah itd.);
3. **Učinkovitejše podrejanje interesov družbe lastnikom**, kar je sicer ugodno za lastnike, ne pa nujno za družbe.

Racionalnost in poenostavljeno upravljanje d.o.o. nasproti zahtevnim postopkom v skupščini in nadzornemu svetu d.d. je vsekakor koristna

prednost. Še posebej zato, ker je skupno lastništvo na enem poslovnem deležu pravno možna, četudi večinoma neprimerna oblika za urejanje razmerij med številnimi lastniki. (Bohinc 1998, 4)

Ker vsebina naloge obravnava preoblikovanje javnega podjetja iz ene statusne oblike (d.d.) v drugo (d.o.o.), v nadaljevanju povzemam prednosti in pomanjkljivosti obeh gospodarskih družb, ki jo je na spletni strani Gospodarske zbornice Slovenije objavil Stane Valič.

Tabela 3.3 Prednosti in pomanjkljivosti obeh vrst družb so:

DELNIŠKA DRUŽBA	DRUŽBA Z OMEJENO ODGOVORNOSTJO
(+) Možnosti zbiranja večjih denarnih vložkov, zlasti iz anonimnih virov	(-) Možnosti zbiranja denarnih vložkov so zožene
(+) Kotiranje delnic na borzi vrednostnih papirjev	(-) Ker deleži d.o.o. niso vrednostni papirji, ni možnosti nastopanja na borzi
(-) Dražja oblika (višji stroški že pri ustanovitvi, izdaji novih delnic, pri upravljanju)	(+) Cenejša oblika v vseh navedenih elementih
(-) Bolj zapleteno upravljanje (več obveznih organov)	(+) Enostavnejše upravljanje
(-) Statutarna strogost pri urejanju notranjih razmerij v družbi	(+) Večja stopnja dispozitivnosti pri urejanju notranjih razmerij v družbi
(+) Prenosi delnic so manj zapleteni in manj formalizirani	(-) Prenosi deležev so bolj zapleteni (več je osebnih razmerij, sprememba lastništva je bolj formalizirana, velja predkupna pravica)

Vir: Valič, portal Gospodarske zbornice Slovenije

Če analiziram napisano vsebino ugotavljam, da je odločitev javnega podjetja za preoblikovanje iz d.d. v d.o.o. smiselna in pravilna, ker v okviru veljavnih predpisov

omogoča enostavnejše in ustrežnejše poslovanje javnega podjetja kot gospodarske družbe. Postavljena trditev v uvodu diplomske naloge je torej potrjena in je pravilna.

3.3 Potrebni akti za preoblikovanje

Preoblikovanje družbe, ki je javno podjetje, ima nekoliko specifičen postopek preoblikovanja v primerjavi s tipično gospodarsko družbo. Za postopek preoblikovanja in sprejem odloka je potrebno upoštevati poleg določil ZGD-1 še ustrezne vsebine ZGJS in zakona o lokalni samoupravi⁴ - v nadaljevanju ZLS.

Tri zgornjeposoške občine Bovec, Kobarid in Tolmin, na območju katerih Komunala Tolmin izvaja gospodarske javne službe, bodo pričele postopek preoblikovanja podjetja s sprejemom odloka o preoblikovanju podjetja Komunala Tolmin, Javno podjetje d.d. in ustanovitvi skupnega organa na občinskih svetih vseh treh občin. Po podpisu družbene pogodbe s strani vseh družbenikov bo poslovodja prijavil družbo za vpis v register in vlogo dopolnil z zakonsko določenimi prilogami.

V nadaljevanju besedila predstavljam pripravljene osnutek odloka. Ta vsebuje temeljne določbe, iz katerih izhaja predvideno preoblikovanje in ugotavlja vzrok preoblikovanja zaradi lastniških sprememb. Nato določa ustanovitev skupnega organa za izvrševanje ustanoviteljskih pravic, ki ga opredeljuje 61. člen ZLS. V nadaljevanju vsebine odlok navaja firmo in sedež bodoče družbe ter dejavnosti, ki naj jih podjetje opravlja. Poleg dejavnosti obveznih gospodarskih služb, ki jih mora podjetje prednostno obravnavati v okviru svojega delovanja, bo podjetje opravljal tudi izbirne dejavnosti ter dejavnosti na podlagi javnih pooblastil ustanoviteljic. Osnovni kapital podjetja ostaja nespremenjen, družbenice pa so udeležene v njem z različnimi poslovnimi deleži. V naslednjem poglavju je podrobneje opredeljen skupni organ - svet ustanoviteljic. Osnutek odloka predvideva, da sestavljajo skupni organ vsakokratni župani občin ustanoviteljic, katerim mandat preneha z iztekom funkcije župana. Svet ustanoviteljic ima naslednje pristojnosti:

- odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin,
- sprejema letno poročilo podjetja,

xxi51 _____

⁴ Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99, 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001-ZSam-1, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002-ZLS-L, 108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-2/06-22)

Statusna oblika družbe po preoblikovanju

- imenuje in razrešuje direktorja,
- sprejema merila za določitev plače direktorja,
- daje soglasje v primeru nakupa ali odtujitve nepremičnega premoženja v vrednosti nad 50.000 evrov,
- daje soglasje k odločitvam organov podjetja o najemanju dolgoročnih posojil in kratkoročnih posojil v vrednosti nad 50.000 evrov.

Svet ustanoviteljic ima sedež na Občini Tolmin. Sestaja se na sejah, ki jo vodi predsednik sveta in o zadevah iz svoje pristojnosti odloča soglasno.

Družba ima dva organa in sicer skupščino in direktorja.

Financiranje dejavnosti podjetja se izvaja iz štirih virov:

- viri, ki se zagotavljajo v okviru sistema financiranja javne porabe,
- sredstva, ki jih za uporabo javnih dobrin in javnih storitev plačujejo uporabniki (cene storitev, takse, tarife),
- drugi viri, določeni z zakonom ali predpisi občin,
- prihodki od opravljanja drugih dejavnosti podjetja.

Osnutek odloka navaja, da podjetje odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, da bo ustanovljeno podjetje za nedoločen čas in preneha pod pogoji določeni z zakonom, z združitvijo, pripojitvijo ali razdelitvijo ali na podlagi spremembe tega odloka.

Čeprav je d.o.o. kapitalska družba, torej korporacijska oblika, se ne ustanovi s sprejemom statuta, temveč s pogodbo, s katero se ureja in izraža zlasti uresničevanje skupnega cilja družbenikov in njihovih medsebojnih odnosov. Pri pogodbi so družbeniki svobodnejši pri urejanju svojih odnosov kot pri statutu. (Schmidt 1991, 837).

ZGD-1 določa v 474. členu nujne vsebine družbene pogodbe:

- navedbo imena in priimka ter prebivališča ali firme in sedeža vsakega družbenika;
- firmo, sedež in dejavnosti družbe;
- navedbo zneska osnovnega kapitala in vsakega osnovnega vložka posebej, navedbo družbenika za vsak osnovni vložek in njegov poslovni delež;
- čas delovanja družbe, če je ustanovljena za določen čas;
- morebitne obveznosti, ki jih imajo družbeniki do družbe poleg vplačila osnovnega vložka, in morebitne obveznosti družbe do družbenikov.

Tudi pripravljene osnutek odloka določa, da svet ustanoviteljev podjetja sprejme družbeno pogodbo, v kateri se podrobneje uredijo zlasti organizacija in delovanje

podjetja, delovanje in odločanje organov upravljanja ter ostala vprašanja. Skupščina in direktor lahko v okviru svojih pristojnosti sprejemata tudi druge akte.

3.4 Organi družbe

Upravljanje d.o.o. se na podlagi ZGD-1 izvaja preko skupščine, nadzornega organa in poslovodij. Skupščina je organ upravljanja, kjer družbeniki na sejah odločajo o pomembnih vprašanjih družbe, ki so določeni v družbeni pogodbi. V družbeni pogodbi so opredeljene pravice, ki jih imajo družbeniki pri upravljanju družbe in način njihovega uresničevanja. Družbena pogodba lahko tudi določa, da ima družba nadzorni svet, ki pa ni obvezen organ d.o.o.. V tem primeru se zanj uporabljajo določila o nadzornem svetu v d.d.. Zakon določa še en organ upravljanja družbe in sicer poslovodjo ali direktorja, ki je lahko ena ali več oseb.

V nadaljevanju predstavljam in povzemam določila osnutka odloka o preoblikovanju podjetja Komunala Tolmin, Javno podjetje d.d. in ustanovitvi skupnega organa v delu, ki obravnava organe družbe. Odlok, ki ga je pripravila pravna služba javnega podjetja v sodelovanju s pristojnimi v občinskih službah vključenih občin, predvideva dva organa podjetja: skupščino in direktorja.

Skupščina

Družbeniki uveljavljajo svoje interese na skupščini. Vsak družbenik ima na vsakih dopoljenih 50 evrov (14.000 SIT) osnovnega vložka en glas. Skupščina sprejema odločitve z javnim glasovanjem. Če ni z zakonom ali z družbeno pogodbo določeno drugače, odloča skupščina z večino vseh glasov.

Skupščina ima naslednje pristojnosti:

- spremlja in nadzira poslovanje podjetja,
- potrjuje temelje poslovne politike in programe dela ter finančne načrte,
- odloča o povečanju ali zmanjšanju osnovnega kapitala,
- odloča o uporabi bilančnega dobička ali pokrivanju izgube,
- daje smernice za delo direktorju,
- daje soglasja k odločitvam organov podjetja o ustanovitvi gospodarske družbe, gospodarskega interesnega združenja ali ustanove,
- imenuje revizorja,
- imenuje in razrešuje predstavnike družbe v kapitalsko povezanih družbah,
- odloča o ukrepih za povečanje in zmanjšanje kapitala,

Statusna oblika družbe po preoblikovanju

- odloča o oblikovanju strokovnih, posvetovalnih in nadzornih in drugih organov skupščine in družbe, za katere tako določa družbena pogodba, sklep skupščine ali zakon ter imenuje in razrešuje člane teh organov in komisij,
- odloča o drugih zadevah, ki jih predpisi opredeljujejo kot pristojnosti družbenikov,
- opravlja druge naloge skupščine, kot izhaja iz družbene pogodbe.

Skupščina se opravi na sejah, skliče jo praviloma direktor družbe, vodi pa jo predsednik skupščine, ki ga izvolijo člani skupščine v skladu z določili družbene pogodbe. Za sprejem sklepov se lahko opravi tudi korespondenčna seja, kar sklenejo člani skupščine s pisno izjavo.

Direktor

Osnutek odloka določa, da poslovanje in delo podjetja vodi direktor. Imenuje ga svet ustanoviteljev na predlog tričlanske razpisne komisije. Izpolnjevati mora zakonske pogoje ter pogoje določene z družbeno pogodbo. Direktor se imenuje za štiri leta, pogodbo o zaposlitvi sklene s predsednikom sveta ustanoviteljev.

Direktor opravlja naslednje naloge:

- zastopa in predstavlja družbo brez omejitev,
- organizira in vodi delovni proces,
- predlaga temelje razvojne in poslovne politike, načrt in program razvoja,
- določa notranjo organizacijo podjetja,
- izvršuje sklepe ustanoviteljev, skupščine družbe,
- daje poročilo o rezultatih poslovanja po letnem in periodičnem obračunu,
- pripravlja predloge za statusne spremembe in prenehanje podjetja, spremembe v tehnično tehnoloških postopkih,
- odloča o delovnih razmerjih,
- odgovarja za zakonitost dela podjetja,
- sprejema splošne akte oziroma pravilnike podjetja,
- opravlja druge naloge, določene z zakonom, družbeno pogodbo in drugimi akti podjetja.

4 USTREZNEJŠA STATUSNA OBLIKA DRUŽBE

4.1 Gospodarske javne službe na področju komunalnih dejavnosti

Bistvena naloga lokalnih skupnosti oziroma lokalne samouprave je ustvarjanje splošnih pogojev in javnih dobrin za delo in življenje njenih prebivalcev, in sicer preko dejavnosti na področju gospodarske infrastrukture ter na področju družbenih dejavnosti, kamor uvrščamo področje šolstva, kulture, znanosti, zdravstva in socialnega skrbstva. (Šmidovnik 1995, 123)

V letu 1993 sprejeti ZGJS je postavil temelje za ureditev gospodarskih javnih služb. Določa režim izvajanja gospodarskih javnih služb, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine, opredeljuje obvezne in izbirne javne službe in organizacijske oblike za opravljanje dejavnosti. Zakon konkretno ni opredelil dejavnosti, ki sodijo med gospodarske javne službe, navaja pa, da se posamezne gospodarske javne službe opredelijo s področnimi zakoni. Tako je področje komunalnih dejavnosti opredelil Zakon o varstvu okolja⁵ - v nadaljevanju ZVO-1 in določil dejavnosti, katere se štejejo za lokalne gospodarske službe. »Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki nastane z oblikovanjem naselja oziroma z naselitvijo ljudi na določenem območju. Lokalna skupnost obstaja ne glede na to, ali ji država prizna kak pravni status ali ne.« (Šmidovnik 1995, 18) Lokalne gospodarske službe varstva okolja sodijo med najpomembnejše funkcije vsake občine, saj oblikujejo vsakodnevno okolje lokalnega prebivalstva in določajo kakovost njihovega življenja. Ustrezna urejenost teh služb omogoča tudi primerno okolje za razvoj gospodarskih potencialov. Obvezne gospodarske službe so določene z zakonom, izbirne pa z občinskim odlokom.

Načine izvajanja gospodarskih javnih služb v osnovi ureja ZGJS. V skladu s tem zakonom je za izvajanje gospodarskih javnih služb odgovorna država oz. lokalna skupnost, ki lahko javne službe organizira na več načinov. Ker je zagotavljanje javnih dobrin neprofitna dejavnost, je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb, vendar jih je kljub temu v določenih primerih možno zagotavljati tudi na profiten način. Od tod izhajajo različne oblike, v okviru katerih se te dobrine zagotavljajo – od neprofitnih – režijskih obratov in javnih gospo-

xxv51

⁵ Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006 Skl.US: U-I-51/06-5, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl.US: U-I-51/06-10)

darskih zavodov – do profitnih oblik, kot je vlaganje javnega kapitala. (Pirnat 1996, 4)

»Za izvajalce gospodarske javne službe je značilno, da so po svojem položaju del gospodarstva, vendar pa vstopajo v posebne pravno urejene odnose z uporabniki in državnimi organi ter so del državne uprave.« (Ivanjko 2003, 3) Seveda navedeno velja tudi za lokalno skupnost, saj mora občina poslovanje javnega podjetja aktivno vključevati v svoj proračun. Kot lastnica infrastrukturnih objektov, naprav in opreme, občina s financiranjem investicij v infrastrukturo javnih služb vpliva na razvoj in sodobno izvajanje gospodarskih javnih služb. Javna podjetja pa imajo do občine svoje dolžnosti. Poleg izvajanja zastavljenih nalog pri izvajanju gospodarskih javnih služb tudi redno poročajo o doseženih rezultatih s finančnimi in poslovnimi poročili. S tem je lokalni skupnosti dana možnost, da opravlja ustrezen nadzor nad izvajanjem javne službe in nad gospodarno porabo javnega denarja ter možnost pravočasnega ukrepanja, ko to postane potrebno. Javna podjetja morajo izvajati tiste dejavnosti, ki jim jih določi lokalna skupnost. Pri načinu gospodarnega in strokovnega izvajanja dejavnosti v skladu s predpisi pa so javna podjetja samostojna.

Dobiček teh dejavnosti sicer ni izključen, vendar to ni namen, zaradi katerega se opravljajo gospodarske dejavnosti, ki sodijo v okvir gospodarskih javnih služb. Namen je zagotavljanje opravljanja teh dejavnosti, saj to pomeni opravljanje javne službe. Te dejavnosti so namreč pogoj za delovanje preostalega dela gospodarstva oziroma gospodarski razvoj. (Bohinc 2005, 225)

4.2 Pomanjkljivosti veljavne pravne ureditve javnih podjetij v Sloveniji

Teorija ugotavlja, da v našem pravnem sistemu sploh nimamo organizacijske oblike javnega podjetja. To je velika pomanjkljivost naše ureditve. Zato nimamo na področju materialne infrastrukture za opredelitev javne uprave nobenega merila - niti funkcionalnega merila javne službe niti organizacijskega merila javnega podjetja. (Šmidovnik v Bohinc 2005, 210)

Na tem mestu je potrebno prikazati razmerje med družbo in podjetjem, čeprav to ni enostavno, saj pojem podjetja v ZGD-1 ni opredeljen. Čeprav gre v primeru izvajanja gospodarskih javnih služb za javno podjetje, predstavlja le področje dejavnosti javni interes.

Sodobne teorije podjetja torej podjetje obravnavajo kot skupnost vsega premoženja, organiziranega za izvajanje podjetniške dejavnosti, s katerim upravlja nosilec podjetništva, to je podjetnik posameznik ali družba. To pomeni, da lahko s pravnega vidika odnos med podjetjem in družbo opredelimo z ugotovitvijo, da *družba ni podjetje, temveč da družba ima podjetje kot sredstvo za doseganje družbinih ciljev*. [...] Družba lahko obstaja brez podjetja (pri prodaji podjetja), podjetje brez družbe pa ne more obstajati. [...] S pravnega vidika pa je družba skupnost oseb, ki so med seboj povezane s pravnim poslom, imajo skupne cilje in določeno organizacijo, v okviru katere posamezni člani družbe delujejo. V družbi člani zasledujejo in uresničujejo individualne cilje, ki jih je po naravi mogoče uresničiti le skupno. (Ivanjko in Kocbek 2003, 104)

Javna podjetja niso zadovoljivo urejena za potrebe današnjega razvoja. »Izkušnje kažejo, da je takšna zakonska ureditev javnega podjetja gospodarsko neučinkovita in pravno neprimerna; zato je presežena in je potrebna pravnoorganizacijska prenova.« (Bohinc 2005, 201) Gre za nejasno pravno okolje, ki ne ustreza načinu izvajanja gospodarskih javnih služb v okviru lokalne samouprave. Ugotovljeno pojasnujem z naslednjima citatoma:

Pomanjkljivost Zakona o gospodarskih javnih službah je, da ne določa niti vrste niti obsega niti vsebine posameznih javnih služb niti ne javnih dobrin, ki se bodo z njimi ponudile. Zakon to prepušča zakonodaji na posameznih področjih in predpisom lokalnih skupnosti, kar pomeni, da je od posameznega predpisa oziroma njegovega izdajatelja odvisna oblika, v kateri se bo izvajala javna storitev in ne od sistemskih možnosti, ki bi lahko prišle v poštev glede na upravljavsko strukturo, vloženi kapital, vodenje.... (Bohinc 2004, 13)

Sedanja organiziranost gospodarskih javnih služb varstva okolja ni ustrezna. Ta neustreznost se kaže zlasti v neracionalni organizaciji in prevelikem številu podjetij, ki se po večini ukvarjajo z vsemi občinskimi gospodarskimi službami, hkrati pa še z dejavnostmi izven sistema javnih služb. Z reformo lokalne samouprave se je stanje še poslabšalo, saj so manjše nove občine pričele ustanavljati lastna javna podjetja ali režijske obrate za opravljanje vseh javnih služb varstva okolja. S tem se je oslabila strokovna pozicija podjetij, porušila se je cenovna politika storitev javnih služb varstva okolja, poslabšala se je infrastruktura za usmerjanje katastrof in evidenc ter možnost vodenja potrebnih investicij v komunalno infrastrukturo. Hkrati s tem se strokovni potencial slabi z delitvijo med

različne zbornične in druge interesne povezave. (Poročilo o stanju okolja v Sloveniji 2002)

Predvsem gre za bistveno pomanjkljivost zaradi dvojne vloge lokalne skupnosti v javnem podjetju. Lokalna skupnost se pojavlja kot ustanoviteljica javnega podjetja in s tem so ji dane možnosti reguliranja dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb. S svojim vplivom na oblikovanje cen, določanjem tehničnih parametrov in normativov za izvajanje del javnega podjetja ter z možnostjo vpliva na obseg dejavnosti ima v primerjavi z ostalimi zasebnimi delničarji ali družbeniki prednostni položaj. V svoji drugi vlogi nastopa kot kapitalska upravičenka. Ustanoviteljska upravičenja ne glede na vloženi kapital izhajajo iz določitve javnega podjetja za izvajalca gospodarske javne službe. Kapitalska upravičenja pa izhajajo iz tega, da pristojnosti ni mogoče prenesti na javno podjetje. Vlogi lokalne skupnosti zahtevata oblikovanje novega pravnega okolja, ki bo omogočalo pravno varnost uporabnikov javnih dobrin in storitev ter možnost uvajanja konkurence v dejavnosti gospodarskih javnih služb.

Poleg opisane dvojne vloge lokalne skupnosti v javnem podjetju, obstajajo še druge pomanjkljivosti obstoječe ureditve javnega podjetja. Na primeru treh zgornjeposoških občin kot ustanoviteljic javnega podjetja opažam, da obstoječa ureditev »ne ponuja ustreznega mehanizma za učinkovito usklajevanje med različnimi ustanovitelji.« (Pličanić 2004, 1387) Pomanjkljivost se pojavi tudi pri izbiri pravnega akta za ustanovitev javnega podjetja. » V veljavni ureditvi namreč ni jasno, s katerim pravnim aktom nastane javno podjetje (javnopravnim aktom o ustanovitvi ali družbeno pogodbo oziroma statutom delniške družbe).« (Pličanić 2004, 1387) Tudi v postopku preoblikovanja, ki je predmet obdelave v nalogi, se srečujemo z vsebinami posameznih pravnih predpisov, tako s področja lokalne samouprave kot gospodarskih družb. Sprejem odloka in nato priprava družbene pogodbe za ustanovitev d.o.o. je predpisana zahteva, ki pa je ločeno definirana v zakonih, ki posebej ne obravnavajo primera javnega podjetja kot gospodarske družbe, ki jo ustanavlja več lokalnih skupnosti. Za posamezna vprašanja je namreč potrebno upoštevati ustrezno vsebino iz ZGJS, ZGD in ZLS.

Nerešeno je tudi vprašanje opravljanja drugih tržnih dejavnosti javnega podjetja. Tudi obravnavano podjetje Komunala Tolmin opravlja dejavnosti na trgu. S tem se pojavi možnost dvoma v ustrezno opravljanje dejavnosti za potrebe javnega interesa v nasprotju z interesom opravljanja dobičkonosne dejavnosti. Iz prakse je jasno, da nekatere tržne dejavnosti usklajeno sovpadajo s potrebo opravljanja dejavnosti iz javnega interesa. Npr. operativna skupina, ki deluje v podjetju, časovno usklajeno lahko

izvaja dejavnosti za potrebe vzdrževanja ali gradnje komunalnih naprav za potrebe lokalnih gospodarskih javnih služb. Obenem pa člani skupine lahko nadomeščajo izpad števila delavcev na dejavnostih gospodarskih javnih služb v primeru izrednih razmer (kar zaradi narave dejavnosti niti ni redko), nadomeščanja delavcev pri koriščenju bolniškega ali rednega letnega dopusta. Postavlja pa se vprašanje o meji prelivanja dejavnosti, predvsem zaradi prikaza stroškov in vrednotenja del te operativne, tržno naravnane skupine.

Pomanjkljivost veljavne ureditve javnega podjetja je tudi imenovanje direktorja javnega podjetja. »Po ZGD ga imenuje nadzorni svet, po ZGJS pa ustanovitelj.« (Ivanjko 2003, 11)

S prikazanimi pomanjkljivostmi pravnega okolja javnega podjetja je nujno potrebna pregledna ureditev razmerij med ustanoviteljem in javnim podjetjem in celovita obravnava javnega podjetja kot celote.

4.2.1 Lokalna skupnost kot regulatorka dejavnosti gospodarskih javnih služb

Država oziroma lokalna skupnost imata položaj ustanoviteljev, ki izvršujeta vrsto regulatornih upravičenj, ki zasebnim družbenikom ne pripadajo. Pristojnosti lahko razdelimo na dve skupini, ki jih ministrstvo za notranje zadeve obravnava v obrazložitvi predlaganega novega zakona o javnem podjetju.

V prvo sodi urejanje splošnega pravnega sistema gospodarskih javnih služb, ki zajema zlasti določitev gospodarskih dejavnosti, v katerih je prisoten javni interes (to je gospodarskih javnih služb), opredelitev obsega in vsebine javnega interesa ter ustreznega javnopravnega režima oziroma obveznosti javne službe, ki naj zagotovi uresničitev javnega interesa. Ta del regulacije gospodarskih javnih služb je običajno v pristojnosti države, znotraj državne oblasti pa v pristojnosti zakonodajalca. V drugo skupino pa sodi upravljanje gospodarskih javnih služb, ki se nanaša zlasti na določanje cen javnih dobrin in storitev, določanje tehničnih in drugih pogojev (standardov in normativov) za opravljanje gospodarskih javnih služb, razreševanje sporov med izvajalci javnih služb samimi ter med njimi in uporabniki javnih dobrin in storitev, nadzor nad izvajanjem predpisov, idr. Takšna dejavnost je na ravni države običajno v pristojnosti izvršilno-upravne veje oblasti (torej Vlade).

Na nivoju lokalne skupnosti so določena vprašanja obravnavana v odlokih in pravilnikih, ki jih potrjuje občinski svet. Ker gre za dejavnosti, ki vplivajo na področje treh posoških občin, se seveda sprejema ustrezne akte na vseh treh občinskih svetih. Možno je tudi različno obravnavanje nekaterih javnih gospodarskih služb v posameznih

občinah, čeprav dejavnosti opravlja isto javno podjetje. Nekatere dejavnosti (predvsem izbirne) so namreč v obsegu dejavnosti kot tudi v standardih in normativih prepuščene odločitvi občinskih svetov, ki skrbijo za zagotavljanje kvalitete oskrbe svojih občanov v skladu z njihovimi željami in možnostmi.

Primeri iz prakse

Različne pristope občinskih svetov posameznih občin do gospodarskih javnih služb ponazarjam v nadaljevanju na različnih primerih.

Na območju občin Bovec, Kobarid in Tolmin opravlja dejavnost urejanja javnih zelenic izbrano javno podjetje Komunala Tolmin. Ena izmed treh Občin je v preteklosti razpisala za opravljanje te dejavnosti koncesijo in jo podelila zasebnemu izvajalcu. Občina je pričakovala boljšo izvedbo storitve za nižjo ceno. Izvajanje dejavnosti pa je potrdilo mnenje, da tudi ta dejavnost zahteva strokovni pristop in organizacijo, ki z novim izvajalcem ni bila zagotovljena. Prvotno navdušenje z novo ureditvijo ni trajalo dolgo, zato je občina dejavnost urejanja javnih zelenic ponovno prepustila javnemu podjetju.

Primer oskrbe s pitno vodo in določanjem cene storitve za porabo pitne vode je nekoliko drugačnega značaja. Občinski svet predlagano ceno s strani javnega podjetja lahko potrdi ali spremeni ceno storitve, preden javno podjetje zahteva na ministrstvu za okolje in prostor soglasje k ceni. S sprejeto ceno, ki je različna od predlagane, občinski svet posameznim dejavnostim določi drugačno kakovost oskrbe, saj nižja cena v največji meri prispeva k znižanju nivoja kvalitete storitve.

Dandanes nas družbeni pritisk motivira in sili k temu, da se odgovorno obnašamo in pozitivno spreminjamo obnašanje. Sistem prostega trga pa že sam po sebi prinaša rešitev, saj željo in zanimanje ljudi za boljšo kakovost življenja usmerja v okoljske cilje, na da bi se pri tem ljudje morali odreči svobodi izbire. (Lehr 2000, xxxvii)

Naslednji primer s področja opravljanja obveznih gospodarskih javnih služb je ravnanje z odpadki. Če lokalna skupnost teži k čim nižjim cenam odvoza odpadkov, pomeni to manjše število tedenskih odvozov odpadkov. To občutno vpliva na kvaliteto opravljanja storitve. Predvsem se ta neustrezna podoba izraziteje kaže v poletnem času, ki je povezan z visokimi temperaturami in s tem z neprijetnim vonjem v okolju. Seveda glede na turistično usmerjenost Zgornjega Posočja to ni odločitev na mestu, saj želimo prijazno in čisto okolje, v katerega naj bi se obiskovalci z veseljem vračali. »Načela varovanja okolja, ki so del našega življenja in poslovanja, postajajo iz dneva v dan bolj

znana tudi podjetjem, občinskim upravam in posameznikom, saj vsi postopoma pridobivajo nov občutek za okoljsko odgovornost.« (Lehr 2000, xxxvii)

Občinski sveti treh občin se različno odločajo tudi o izdajah javnih pooblastil za posamezne dejavnosti javnemu podjetju. Občina Tolmin je izdala največ javnih pooblastil za izvajanje strokovno-tehničnih, organizacijskih in razvojnih dejavnosti. Med drugim tudi kot edina od treh občin dejavnost nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Gre predvsem za tehnični del dejavnosti, kar pomeni nakup ustrezne računalniške opreme in programov ter priprava baze podatkov za plačilo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Tako občinska služba opravlja le nekatere upravne postopke npr. oprostitev plačila nadomestila, izdajo mnenj k reševanju pritožb na podlagi sprejetega občinskega predpisa. Odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča se izvaja na državnem nivoju pri ministrstvu za finance.

S prikazom nekaterih posebnosti izvajanih dejavnosti v občinah je delno prikazana regularna funkcija lokalne skupnosti, ki vpliva na delovanje javnega podjetja.

Ustanoviteljske pristojnosti lokalne skupnosti niso združljive z obliko javnega podjetja kot gospodarske družbe.

4.2.2 Lokalna skupnost kot lastnica kapitalskih deležev v javnih podjetjih

Javno podjetje je v obstoječi pravni ureditvi skoraj izenačeno z gospodarsko družbo. Kadar so v javnem podjetju za izvajanje gospodarske službe, ki se ustanovi v obliki d.d. ali d.o.o., poleg države ali lokalne skupnosti udeleženi tudi zasebni delničarji ali družbeniki, je sedanja ureditev javnega podjetja nevzdržna z vidika varstva zasebnega kapitala. Primarni interes zasebnih delničarjev ali družbenikov je doseganje čim večjega dobička. Lokalna skupnost kot ustanoviteljica sledi uresničevanju javnega interesa, ki pa se lahko na področju gospodarskih javnih služb uresničuje izključno preko svojih regulatornih pristojnosti. Navedeno velja v primeru dejavnosti vseh gospodarskih javnih služb, ne glede na izvajalsko obliko službe. Regulacija gospodarskih javnih služb s strani lokalne skupnosti ne more biti odvisna od obsega njene kapitalске udeležbe v posameznih izvajalcih takšnih dejavnosti.

Kapitalska udeležba države (lokalne skupnosti) v javnih podjetjih pa poleg problema »mešanja« njenih regulatornih upravičenj s kapitalskimi, kar pogosto pomeni uveljavljanje regulatornih ciljev preko kapitalskega vpliva, povzroča tudi druge probleme. Tudi ob jasni razmejitvi regulatornih upravičenj države (lokalne skupnosti) do njenih kapitalskih upravičenj, se v praksi pojavljajo težave zaradi »koeksistence« kapitalskega deleža države (lokalne skupnosti) s kapitalskimi deleži

drugih vlagateljev (oseb zasebnega prava). Ključni interes zasebnih vlagateljev je maksimiranje profita (seveda ob izpolnjevanju javnopravnih obveznosti javne službe), medtem ko država (lokalna skupnost), ki je kapitalski delež »pridobila« na podlagi lastninskega preoblikovanja, seveda ne sme težiti k maksimiranju profita. Opisana situacija pogosto povzroča »interesno« napetost, ki je dokončno rešljiva le s privatizacijo državnih (občinskih) kapitalskih deležev. (Pličanić 2004, 1385)

Javno podjetje bi torej moralo postati samostojna pravno organizacijska oblika, ki bi jo pravno uredili s pravili javnega prava brez sklicevanja ali smiselne uporabe pravil zasebnega korporacijskega prava.

Pritrujemo stališču, da pravno dvomljivo neurejen status javnega podjetja vpliva tudi na **opredelitev in pojmovanje javnega gospodarskega sektorja** v RS. Dodatno zasebnopravna urejenost javnega podjetja vnaša zmedo v razvrščanje oseb v pravu na javne in zasebne in v tej zvezi v razlage o uporabi prava v posameznih razmerjih. Zato je v prihodnje nujno sprejeti zakon, ki bo uredil status **javnega podjetja kot posebne nove pravnoorganizacijske oblike javnega prava**, različne od gospodarskih družb, ki so urejene po zasebnem pravu. (Bohinc 2005, 211)

4.3 Nova oblika ureditve javnega podjetja

V predhodnih poglavjih obravnavam številne pomanjkljivosti veljavne zakonodaje na področju gospodarskih javnih služb in javnega podjetja. Ugotavljam, da je nujno potrebno nastalo situacijo razrešiti. Nejasno pravno okolje zaradi neusklajenih pravnih predpisov prinaša zaplete pri reševanju postopkov. Problemi nastajajo tudi pri organizaciji in izvajanju dejavnosti gospodarskih javnih služb. Mnogo priznanih pravnih osebnosti je temeljito analiziralo obravnavano problematiko, zato so cilji, ki vodijo k ureditvi situacije znani. Potrebno je k reševanju pravne situacije pristopiti z jasnim interesom, da se problematika vsestransko analizira in nato pripelje do zaključkov, ki bodo v korist lokalnim skupnostim, uporabnikom storitev gospodarskih javnih služb in nenazadnje javnim podjetjem. Slednjim mora ustrezati v skladu z usmeritvami gospodarstva urejeno pravno okolje, v katerem delujejo. Ustanovitelj javnega podjetja je lahko le država ali lokalna skupnost.

Obravnava predloga zakona o javnem podjetju s primerjavo dejanskega stanja

Ministrstvo za notranje zadeve je v letu 2003 pripravilo predlog zakona o javnem podjetju, ki ustrezno rešuje položaj javnega podjetja. V povzetku zakona so prikazani odgovori na vse bistvene predhodno ugotovljene pomanjkljivosti sedanjih predpisov, katere povzemam v prikazu podrobnejše vsebine zakona.

Predlagani zakon opredeljuje javno podjetje kot osebo javnega prava, ki izvaja gospodarsko javno službo. V primeru večih ustanoviteljev javnega podjetja se le-to ustanovi z javnopravnim aktom, ki ima predpisano vsebino. Temeljna pravna akta javnega podjetja sta akt o ustanovitvi, ki ga sprejme ustanovitelj in statut javnega podjetja, ki ga sprejme nadzorni svet s soglasjem ustanoviteljev. Ustanovni delež v javnem podjetju pridobi ustanovitelj z vložitvijo ustanovnega premoženja. V primeru večjega števila ustanoviteljev, mora akt o ustanovitvi javnega podjetja opredeliti vložke posameznega ustanovitelja v ustanovnem premoženju. S predlogom zakona primerjam situacijo javnega podjetja Komunale Tolmin, ki opravlja dejavnosti gospodarskih javnih služb na območju treh občin, torej treh ustanoviteljic. Ker javno podjetje opravlja javno službo, ki se financira preko cene javne dobrine in hkrati opravlja javno službo, ki se financira iz proračuna, bo obseg ustanoviteljskih pravic odvisen od javnopravnih meril. Pravice bodo določene po dveh kriterijih: število prebivalstva posamezne lokalne skupnosti soustanoviteljice ter obseg proračunskega financiranja.

Predlog zakona obravnava tudi prepoved vlaganja infrastrukture gospodarskih javnih služb v premoženje javnega podjetja. Predvideva prenos infrastrukture iz osnovnega kapitala obstoječih podjetij v last lokalnih skupnosti in s tem vzpostavi pogoje za sklenitev posebne pogodbe o uporabi in upravljanju infrastrukture. Iz stališča predstavnikov javnega podjetja do predlaganega zakona o javnih podjetjih sem ugotovila, da te predlagane ureditve lastnine ne podpirajo. Sedaj javno infrastrukturo brezplačno uporabljajo in kot edini izvajalec obveznih gospodarskih služb vseh treh ustanoviteljic imajo nad izvajanjem službe monopolni položaj. Predstavljam si, da bi občine naletele na številne ovire, če bi želele izbrati novega izvajalca gospodarskih javnih služb, pa čeprav bi bila njegova ponudba zanimiva. Z vidika podjetniške perspektive ima obstoječe javno podjetje tudi prednost, saj je izvajanje dela dobilo brez javnega razpisa za podelitev koncesije, ker je v trenutku spremembe ureditve to dejavnost opravljal. Nenazadnje sedanje stanje lahko gledamo tudi tako, da je nekomu dana možnost brezplačne uporabe sredstev (javne infrastrukture) za trženje javnih dobrin. Dejstvo je, da je dejanska situacija malo manj privlačna, saj so cene javnih dobrin regulirane in je iz njih potrebno pokrivati tudi stroške vzdrževanja sistemov. Vendar, če so občinski sveti zavedeni pri potrjevanju cen in ministrstvo le-te potrdi, je možno opravljati dejavnost tudi precej profitno. Ta monopol pri izvajanju komunalnih

dejavnosti je pravilno regulirati s podelitvijo koncesije za določen čas tudi sedanjim izvajalcem. Zanimiva situacija bi nastala pri zainteresiranosti za koncesijo s strani večjega števila podjetij, če bi morala javna podjetja plačevati še najemnino za uporabo javne infrastrukture. Za lokalne skupnosti bi bilo to zanimivo, saj bi se tako zbiral denar za dvig kvalitete obstoječih komunalnih storitev ter za investicije v novo infrastrukturo. Seveda bi vse skupaj moralo biti uravnoteženo s ceno, ki jo bo za posamezno storitev plačeval uporabnik, saj je tudi s te strani potrebo uravnovesiti situacijo.

Osebe zasebnega prava bodo imele še naprej možnost vlaganja svojega premoženja v javno podjetje, če to ne bo nasprotovalo javni koristi, zaradi katere je javno podjetje ustanovljeno. S predvideno pogodbo o vložkih oseb zasebnega prava, bodo urejena medsebojna razmerja med osebami zasebnega in javnega prava.

Javno podjetje bo imelo dva organa in sicer nadzorni svet in direktorja.

Kot temeljna dejavnost javnega podjetja se ohranja dejavnost javne gospodarske službe, obenem pa se javnemu podjetju omogoča tudi opravljanje tržnih dejavnosti, povezanih z gospodarsko javno službo. Pravzaprav to prakso javno podjetje Komunala Tolmin tudi izvaja, saj ureja tudi nekatere zelenice v privatni lasti podjetij, vzdržuje površine parkirišč v privatni lasti, izvaja priključke v zasebni lasti na javno infrastrukturo, na željo pravnih oseb dodatno odvaža odpadke večkrat na teden (gostinski lokali in turistične točke v času poletne sezone).

Temeljna vira financiranja ostajata proračun lokalne skupnosti ter prihodki od prodaje javnih dobrin in storitev določljivim uporabnikom. Ustvarjeni dobiček sme podjetje uporabiti le za opravljanje javne službe. V primeru vložkov oseb zasebnega prava pa imajo ti pravice do udeležbe na dobičku.

Tako kot v d.d. in d.o.o. podjetje za svoje obveznosti odgovarja z vsem svojim premoženjem.

V prehodnih in končnih določbah zakon omogoča različne možnosti preoblikovanja javnega podjetja in sicer zaradi različnih virov financiranja oziroma odločitve ustanoviteljev. Če obstoječe javno podjetje opravlja gospodarsko javno službo, ki se v celoti financira iz proračuna lokalne skupnosti, se preoblikuje v javno podjetje. V primeru, da obstoječa javna podjetja opravljajo javno službo, ki se financira s prodajo javnih dobrin ali storitev določljivim uporabnikom, pa zakon omogoča možnost preoblikovanja v javno podjetje po tem zakonu ali preoblikovanje v gospodarsko družbo. Odločitev o izbiri prepušča ustanovitelju. Pomembno je tudi določilo predloga zakona, da bodo morala javna podjetja preoblikovana v gospodarsko družbe pridobiti koncesijo za opravljanje gospodarske javne službe. Tem podjetjem naj bi se podelilo začasno koncesijo, kljub temu pa pomeni to poseg v monopolno obliko komunalnih dejavnosti.

4.3.1 Pravice ustanovitelja, nadzornega sveta in direktorja javnega podjetja

Pravice ustanovitelja

Ustanovitelj pridobi ob ustanovitvi javnega podjetja ustanovni delež z vložitvijo ustanovnega premoženja. Če je ustanoviteljev več, se vložki posameznega ustanovitelja v ustanovnem premoženju opredelijo v aktu o ustanovitvi. Ustanoviteljski deleži so sorazmerni z vrednostjo njihovega vložka v ustanovnem premoženju, vendar ustanovni delež ustanovitelja ne vpliva na obseg ustanoviteljskih pravic.

Obseg in vsebina ustanoviteljskih pravic so temeljnega pomena za opredelitev razmerij med ustanoviteljem in javnim podjetjem ter za ureditev razmerij upravljanja v javnem podjetju. Razvrstili bi jih lahko na **kadrovske** (imenuje in razrešuje direktorja in člane nadzornega sveta) in na tiste, ki se nanašajo na **status in organizacijo ter gospodarjenje** javnega podjetja. Člen 39 pZJP določa pravice ustanovitelja **kogentno in taksativno**, kar pomeni, da z ustanoviteljskim aktom teh pravic ustanovitelja ni mogoče določiti drugače. Po tej določbi ima ustanovitelj javnega podjetja naslednje pristojnosti:

- **imenuje in razrešuje** direktorja javnega podjetja in člane nadzornega sveta;
 - **daje soglasje** k statutu javnega podjetja, k razpolaganju javnega podjetja z nepremičnim premoženjem, k notranji organizaciji javnega podjetja ter številu in vrsti delovnih mest, programom dela javnega podjetja, k najemanju posojil, ki presegajo določen znesek, ter k ustanovitvi gospodarske družbe, gospodarskega interesnega združenja, zavoda ali ustanove;
 - **sprejme poslovno poročilo**, obračune in zaključni račun javnega podjetja.
- [...] Največ moči ima ustanovitelj s pravico do soglasja na vse pomembnejše odločitve v javnem podjetju: statusne, organizacijske in gospodarske. (Bohinc 2005, 250)

Situacija je nekoliko drugačna v primeru, da je ustanoviteljev javnega podjetja več. Tak primer se pojavi tudi v primeru javnega podjetja Komunale Tolmin, saj so ustanoviteljice tri lokalne skupnosti. Potrebno je določiti pravično število glasov posamezne ustanoviteljice, saj so odločitve sveta pomembne za javno podjetje in posamezno ustanoviteljico. Predlog ZJP določa naslednji ključ izračuna števila glasov posamezne lokalne skupnosti:

- če gre za javno podjetje, ki se financira **iz proračuna** lokalne skupnosti, ima vsak član sveta ustanoviteljev število glasov, ki je **sorazmerno z obsegom proračunskega financiranja** posamezne lokalne skupnosti;
 - če gre za javno podjetje, ki se financira s **prodajo javnih dobrin** ali storitev uporabnikom, ima vsak član sveta ustanoviteljev število glasov, ki je **sorazmerno s številom prebivalstva lokalne skupnosti**.
- (Bohinc 2005, 251)

Pravice in pristojnosti nadzornega sveta po pZJP

Ustanovitelj javnega podjetja je lahko lokalna skupnost, zato ima le ta predstavnika v nadzornem svetu javnega podjetja, ki opravlja lokalne gospodarske javne službe. Če podjetje ustanavlja skupaj več lokalnih skupnosti, vsaka imenuje v nadzorni svet najmanj enega predstavnika. Nadzorni svet sestavljajo torej predstavniki ustanoviteljev, število članov pa določa akt o ustanovitvi javnega podjetja. Predvsem v primeru večjega števila ustanoviteljev je pomembna ureditev načina odločanja nadzornega sveta, saj se predvideva število glasov vsakega člana nadzornega sveta po ključu, ki velja tudi za svet ustanoviteljev. Pristojnosti nadzornega sveta so izključno nadzorstvene, to pomeni, da nadzoruje poslovanje javnega podjetja in pregleduje in preverja knjige in dokumentacijo javnega podjetja.

Pravice in pristojnosti direktorja javnega podjetja po pZJP

Direktor je poslovodni organ. Če javno podjetje ustanovi več ustanoviteljev, direktorja imenuje nadzorni svet, ki izvaja pravice ustanovitelja. Direktorja javnega podjetja imenuje in razrešuje ustanovitelj na podlagi javnega natečaja. Postopek javnega natečaja in podrobne vsebine le-tega pZJP natančno določa. Direktor je imenovan za štiri leta in je lahko ponovno imenovan. Ima lahko namestnika, ki ga izbere med zaposlenimi v javnem podjetju. Ta nadomešča direktorja v njegovi odsotnosti v okviru njegovih pooblastil, tudi z omejitvami, če tako določa ustanovni akt. V primeru direktorjeve smrti imenuje ustanovitelj (ali svet ustanoviteljev v primeru večjega števila ustanoviteljev) začasnega direktorja brez javnega natečaja. Začasni direktor mora izpolnjevati vse pogoje, ki so predpisani za direktorja v zakonu ali ustanovnem aktu. Za direktorja namreč ne more biti imenovana oseba, ki je bila pravnomočno obsojena na nepogojno kazen zapora, daljšo od treh mesecev in ki ji je bil izrečen varnostni ukrep prepovedi opravljanja poklica in sicer za čas trajanja prepovedi.

Določene so naslednje pristojnosti in odgovornosti direktorja:

- zastopa in predstavlja javno podjetje ter organizira in vodi njegovo delo in poslovanje,
- odgovarja za zakonitost dela javnega podjetja; pri svojem delu je dolžan varovati poslovno tajnost javnega podjetja,
- pri vodenju poslov mora ravnati s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika,
- javnemu podjetju odgovarja za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njegovih dolžnosti, razen če dokaže, da je pošteno in vestno izpolnjeval svoje dolžnosti.

(Bohinc 2005, 258)

4.3.2 *Financiranje javnega podjetja*

Predlog ZJP predvideva naslednje vire financiranja:

- **proračun države** ali lokalne skupnosti v primeru, da uporabniki javnih dobrin ali storitev niso določljivi ali da njihova uporaba ni izmerljiva,
- **prihodki od prodaje javnih dobrin** ali storitev uporabnikom, kadar so ti določljivi, uporaba javnih dobrin ali storitev pa izmerljiva,
- prihodki od opravljanja **drugih dejavnosti**,
- prihodki od **upravljanja premoženja**,
- druge prihodke v skladu z zakonom.

(Bohinc 2005, 261)

Z zadnjim virom financiranja so lahko predvidene tudi z gospodarskimi javnimi službami povezane dejavnosti na trgu.

Tako kot vsaka gospodarska dejavnost se tudi izvajanje javnih gospodarskih služb varstva okolja podreja osnovnim ekonomskim zakonitostim, vključno z minimalnimi pragovi ekonomičnosti. Izkušnje kažejo, da je mogoče učinkovito in racionalno izvajanje le pri razmeroma velikem obsegu bolj specializiranih storitev na tem področju, gledano dejansko stanje celo v bistveno večjem in mnogo bolj specializiranem obsegu izvajanja javnih služb. (Poročilo o stanju okolja v Sloveniji 2002).

Ker so investicije v komunalno infrastrukturo, ki jih izvajajo javna podjetja v skladu z normativi evropske zakonodaje vse zahtevnejše, presegajo finančne zmožnosti lokalne skupnosti in države. Poleg možnosti pridobivanja sredstev iz evropskih skladov je nujno potrebno stimulirati vlaganje zasebnega kapitala v te naložbe. Dejstvo je, da pri sedanji organiziranosti javnega podjetja, interesa za vlaganje zasebnega kapitala v komunalno infrastrukturo ni.

Rezultati vlaganj privatnega kapitala so podjetja v mešani lastnini ali celo v polni zasebni lasti. Ko se pojavi sprememba v lastništvu, se spremeni tudi način vodenja podjetja. Tak način reševanja finančnih težav gospodarskih javnih služb ima lahko negativne in pozitivne strani za državo. Negativne posledice za državo se lahko pojavijo v prihodnosti, saj ta ne bo več dobivala dohodkov od podjetij, pozitivni vidik pa je, da se državi ni potrebno zadolževati v tujini. (Thiry 1995, 71)

Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu opredeljuje različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom. Cilj je zagotoviti osebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev. Značilnost so dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja. Kot navaja uvodna obrazložitev predlaganega zakona, ki ga je pripravilo ministrstvo za finance, gre na eni strani za zasebna vlaganja v javne projekte, na drugi pa za javno financiranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. S tem predvideni zakon posega tudi v področje delovanja gospodarskih javnih služb z opredeljenim ciljem zagotoviti racionalno izvajanje teh služb z novo obliko javnega podjetja, ki postane samostojna pravnoorganizacijska oblika. Predvsem je predlagatelj zakona začutil potrebo po ureditvi statusa javnega podjetja, da bi spodbudil zasebna vlaganja. Meni, da je položaj javnega podjetja v našem pravnem redu nenavaden, saj veljavna zakonodaja lokalni skupnosti daje drugačne pravice kot zasebnemu delničarju ali družbeniku. Lokalna skupnost nastopa v dvojni vlogi, vlogi delničarja ali družbenika in ustanovitelja, medtem ko so zasebni vlagatelji le kapitalski upravičenci.

5 SKLEP

Skozi besedilo diplomskega dela se prepleta uporaba ZGJS, ZGD-1, ZLS, to je zakonov, ki le v posameznih vprašanjih rešujejo problematiko javnega podjetja, ki izvaja gospodarske javne službe, je ustanovljeno s strani treh lokalnih skupnosti in je registrirano v statusni obliki gospodarske družbe. Gospodarske javne službe, ki so ustanovljene na ravni lokalne skupnosti, se delijo na obvezne in izbirne in se lahko izvajajo v različnih oblikah: režijski obrat, javno podjetje, javni zavod, koncesija, vlaganje javnega kapitala v osebe zasebnega prava. Javno podjetje se lahko ustanovi v dveh oblikah gospodarske družbe, kot delniška družba ali družba z omejeno odgovornostjo. Javno podjetje, ki ga obravnavam v diplomskem delu je delniška družba, ki se želi preoblikovati v družbo z omejeno odgovornostjo. Predstavljam podrobno vsebino obeh gospodarskih družb, možnosti za ustanovitev, potrebne ustanovitvene akte, njune organe upravljanja ter prednosti in pomanjkljivosti posamezne družbe. Delniška družba je primerna statusna oblika za javno podjetje v primeru večjega števila ustanoviteljev in družbenikov z zasebnim kapitalom, saj je v tem primeru nujna transparentnost in več formalnosti pri poslovanju. Velja tudi zakonska omejitev števila ustanoviteljev za ustanovitev d.o.o., saj ta ne sme presegati 50 družbenikov. Obravnavano podjetje je v času preoblikovanja imelo 60 delničarjev, zato se je odločilo za statusno obliko delniške družbe. V letu 2005 in 2006 je v javnem podjetju število delničarjev bistveno zmanjšalo in to je pomenilo možnost preoblikovanja javnega podjetja v d.o.o.. Nova statusna oblika predstavlja cenejše in enostavnejše poslovanje, zato je preoblikovanje podjetja smiselno in prva trditev v uvodu naloge je s tem potrjena.

Pri analiziranju obeh gospodarskih družb se izkaže, da je gospodarska družba pravzaprav za obliko javnega podjetja neustrezna. Podrejena je pridobivanju dobička, kar za javno podjetje, ki opravlja dejavnosti v javnem interesu, ni najprimernejša oblika. Lokalna skupnost, ki ustanavlja javno podjetje, se pojavi v dveh vlogah. Prva je vloga ustanoviteljice, z vsemi pravicami, ki ji omogočajo regulirati dejavnosti javnih služb. To ni samo izbira gospodarskih dejavnosti, temveč tudi sprejemanje cen posameznih storitev ter standardov in normativov delovanja javnih služb. Te ustanoviteljske pravice dajejo delničarju moč in velik vpliv na poslovanje javnega podjetja in jih postavlja v poseben položaj z ostalimi delničarji. Druga vloga, v kateri se pojavlja lokalna skupnost pa je kapitalska. Kot lastnica delnic, ima izenačen položaj z ostalimi delničarji. Delničarji težijo k večjemu profitu podjetja, saj vlagajo svoj kapital z namenom, da ga oplemenitijo. Lokalna skupnost mora dobiček prilagajati javnemu interesu. Ta nasprotja prinesejo nezainteresiranost zasebnih vlagateljev v javno podjetje in s tem siromašijo

kapital, namenjen izgradnji komunalne infrastrukture. Pri iskanju ustrežnejše rešitve statusa javnega podjetja, ki bi predstavljalo izboljšanje stanja na tem področju, sem v literaturi zasledila pZJP, katerega je pripravilo ministrstvo za notranje zadeve v letu 2003. Ta predlog odpravlja bistvene pomanjkljivosti sedanjih pravnih predpisov na področju javnih podjetij, zato podrobno prikazujem njegovo vsebino in rešitve primerjam s praktičnimi primeri iz prakse. Pri novi obliki javnega podjetja obravnavam pravice ustanovitelja, nadzornega sveta in direktorja ter financiranje javnega podjetja. Predlagani zakon še ni bil sprejet, menim pa da to povzroča veliko škodo, saj na tako občutljivem področju kot so javna podjetja ni priporočljivo neurejeno pravno okolje. V postopku sprejema je predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu. Ta delno ureja preoblikovanje podjetij in rešuje vlaganja zasebnega kapitala v javno infrastrukturo.

Z ugotovljenimi pomanjkljivostmi na področju pravnih predpisov in s predlaganimi rešitvami za odpravo le-teh, je potrjena druga trditev iz uvoda diplomskega dela, to je neustreznost pravnoorganizacijske oblike javnega podjetja. Seveda je rešitev možna le s spremembo veljavnih pravnih predpisov. V pomoč transparentnemu stanju na področju gospodarskih javnih služb, je potrebno spremembo stanja pospešiti. Omogočiti je treba priliv zasebnega kapitala v financiranje lokalne komunalne infrastrukture, ki zahteva velika vlaganja za prilagoditev zahtevam evropskih standardov.

LITERATURA

- Abrahamsberg, Nikolaj. 2004. *Gospodarsko pravo*. Skripta. Koper: Fakulteta za management.
- Bohinc, Rado. 1998. D. D. in d. o. o. – sorodnosti in razlike. *Pravna praksa* 5: 4-6.
- Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Bohinc, Rado, Borut Bratina in Hilda Marija Pivka. 1999. *Pravo gospodarskih družb. Gospodarsko pravo II*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hrastnik, Tina. 2004. Svoje delo gradim na zaupanju. Intervju z ministrom dr. Radom Bohincem. *Slovenska uprava* 1:13.
- Ivanjko, Šime in Marijan Kocbek. 1996. *Pravo družb. Statusno gospodarsko pravo*. Druga spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Ivanjko, Šime. 2003. Organiziranost gospodarskih javnih služb. *Lex localis* I/4:1-13.
- Ivanjko, Šime in Marijan Kocbek. 2003. *Korporacijsko pravo. Pravni položaj gospodarskih subjektov*. Ljubljana: GV Založba.
- Kocbek, Marijan, Šime Ivanjko in Borut Bratina. 1998. *Nadzorni sveti v delniških družbah in družbah z omejeno odgovornostjo*. Ljubljana. *Gospodarski vestnik*.
- Lehr, Jay H. 2000. *Standard Handbook of Environmental Science, Health, and Technology*. New York. The McGraw-Hill Companies.
- Perry, James. L. 1990. *Handbook of public administration*. 1st edition. 2nd printing. Jossey-Bass. San Francisco: Oxford.
- Pirnat, Rajko. 1996. Uprava na lokalni ravni. *Podjetje in delo* 5: 843-350.
- Pličanić, Senko. 2004. Vloga javnih podjetij pri izvajanju javnih služb. *Podjetje in delo* 6-7: 2383-1393)
- Schmidt, Karsten. 1991. *Gesellschaftsrecht*. 2. izdaja. Köln, München, Bonn.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Thiry, Bernard. 1995. *Profiting from the Utilities*. CIRIEC. Annals ob Public and Cooperative Economics. Belgium.



VIRI

http://www.arso.gov.si/porocila/Porocila_o_stanju_okolja_v_Sloveniji

<http://www.gzs.si/Nivo3.asp?IDpm=1754>

<http://www.crmg.ljubljana.si/client/indeks.php?table=articles&ID=96>

Letno poročilo 2005. Interno gradivo, Komunala Tolmin.

Odlok o gospodarskih javnih službah v občini Tolmin (Uradno glasilo, številka 8/1994)

Odlok o preoblikovanju javnega podjetja Komunala Tolmin Javno podjetje d.d. in ustanovitvi skupnega organa. 2006. Interno gradivo, Komunala Tolmin.

Odlok o preoblikovanju podjetja Komunala Tolmin (Uradno glasilo, številka 8/1994).

Predlog Zakona o javnih podjetjih. EVA: 2003-1711-0143.

Predlog Zakona o javnem-zasebnem partnerstvu. EVA: 2005-1611-0087.

Statut Komunale Tolmin d.d., prečiščeno besedilo. 2003.

Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32-1350/93 in RS 30-1224/98)

Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, številka 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99, 54/99 – ZFPPOd, 31/00 – ZP-L, 36/00 – ZPDZC, 45/01, 59/01 – popr. 93/02 – odločba US, 57/04 in 139/04)

Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, številka 42/2006 in 60/2006)

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99, 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001-ZSam-1, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002-ZLS-L, 108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-2/06-22)

Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006 Skl.US: U-I-51/06-5, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl.US: U-I-51/06-10)

