 Gregorčičeva 20–25, Sl-1001 Ljubljana T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

http://www.vlada.si/

Številka: 00105-71/2019/6

Datum: 23. 1. 2020

**Odgovor na poslansko pobudo Janija Prednika v zvezi s centralizacijo Republike Slovenije in koncentracijo gospodarskih družb v Ljubljani**

Poslanec Državnega zbora Republike Slovenije Jani Prednik je na Vlado Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) naslovil pisno poslansko pobudo, s katero predlaga:

1. *Da vlada podpre Mestno občino Velenje v prizadevanjih, da uprava, razvojni oddelki in proizvodni obrati gospodarske družbe Gorenje, ostanejo v Velenju.*
2. *Da izvede tematsko sejo vlade z namenom priprave ukrepov za učinkovit policentrien razvoj države.*
3. *Da pripravi načrt aktivnega preprečevanja nadaljne centralizacije države, ki bo zagotovil enakopravnost dostopa do možnosti, finančnih virov in razvojnih sredstev vsem lokalnim skupnostim.*
4. *Da seznani javnost z načrtovanimi aktivnostmi Republike Slovenije v zvezi s potencialnimi umiki večjih zasebnih podjetij iz sredin, v katerih so nastali (npr. Gorenja iz Šaleške doline) in potencialno iz Slovenije.*

Vlada na navedeno poslansko pobudo podaja naslednje odgovore.

*Odgovor k točki 1.*

Sedež družbe je ena od temeljnih korporacijskih značilnosti družbe. Določitev sedeža je pomembna za izbiro korporacijskega prava, ki velja za presojo korporacijskih razmerij družbe, in za presojo drugih materialno pravnih oziroma kolizijskih pravil. Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. [65/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-3036) – uradno prečiščeno besedilo, [33/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-1587), [91/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-3912), [32/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1401), [57/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-2405), [44/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1696) – odl. US, [82/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-3035), [55/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2281), [15/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-0730) in [22/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-0914) – ZPosS, v nadaljevanju: ZGD-1)v 30. členu določa pravilo, po katerem je mogoče kot sedež družbe določiti samo tisti kraj, kjer družba opravlja dejavnost, ali kraj, kjer se v glavnem vodijo njeni posli, ali kraj, kjer deluje poslovodstvo družbe. Podatek o sedežu družbe predstavlja bistveno sestavino družbene pogodbe ter obvezen podatek, ki ga je potrebno vpisati v sodni register. Sprememba sedeža tako povzroči spremembo družbene pogodbe oziroma akta o ustanovitvi.

V sodni register pa se v skladu z določbo 3. točke prvega odstavka 4. člena Zakona o sodnem registru (Uradni list RS, št. 54/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 49/09, 82/13 – ZGD-1H, 17/15, 54/17 in 16/19 – ZNP-1, v nadaljevanju: ZSReg) poleg sedeža vpisuje tudi poslovni naslov (ulica, hišna številka, pošta), ki se nahaja v kraju sedeža družbe. Takšen vpis je pomemben za pravni promet, saj mora družba imeti na svojem sedežu konkreten naslov, na katerega se ji lahko veljavno z vsemi pravnimi posledicami vročajo sodna in ostala pisanja. Zaradi zagotavljanja varnosti pravnega prometa ZSReg tudi določa sankcije za primere, ko pravna oseba pravočasno ne javi spremembe poslovnega naslova v sodni register. Poslovni naslov ni bistvena sestavina družbene pogodbe, temveč ga s posebnim sklepom določi poslovodstvo družbe (poslovodja ali direktor). Kot je poudarilo tudi Višje sodišče v sodbi VSK Cpg 292/2013 z dne 16.1.2014 je poslovanje družbe na registriranem sedežu oziroma na poslovnem naslovu tako pomembna okoliščina z vidika poslovanja in varnosti pravnega prometa, da je zakonodajalec določil, da je neposlovanje na poslovnem naslovu, vpisanem v sodni register, samostojni izbrisni razlog za izbris družbe iz sodnega registra brez likvidacije v skladu z določbami 7. poglavja Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. [13/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0361) – uradno prečiščeno besedilo, [10/15 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-21-0377), [27/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1076), [31/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1305) – odl. US, [38/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1640) – odl. US, [63/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-2687) – ZD-C, [54/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-2771) – odl. US in [69/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-3070) – odl. US). Določitev poslovnega naslova, ki je kot tak opredeljen v sodnem registru, ustvarja v pravnem prometu domnevo, da je na tem naslovu mogoče vzpostaviti stik z odgovorno osebo pravne osebe. V skladu z navedenim je določitev poslovnega naslova neizogibno povezana z dejanskim poslovanjem družbe na tem naslovu.

Glede na navedeno ZGD-1 dopušča razmeroma veliko svobode pri določitvi sedeža in poslovnega naslova družbe. Vse omenjene navezne okoliščine (npr. kraj, kjer deluje poslovodstvo družbe, kraj, kjer se opravlja dejavnost itd.), ki omejujejo popolnoma avtonomno izbiro sedeža, pa so nujno potrebne zaradi zagotavljanja pravne varnosti.

*Odgovor k točki 2.*

Glede pobude poslanca, da vlada izvede tematsko sejo z namenom priprave ukrepov za učinkovit policentrični razvoj države, menimo, da posebna tematska seja ni potrebna. Vlada namreč dela in odloča o zadevah iz svoje pristojnosti na rednih in dopisnih sejah vlade. Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. [24/05](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-0823) – uradno prečiščeno besedilo, [109/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-4694), [38/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-1847) – ZUKN, [8/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-0268), [21/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0787), [47/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1783) – ZDU-1G, [65/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-2739) in [55/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-2521), v nadaljevanju: ZVRS) določa, da je vlada najvišji organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. ZVRS določa tudi sestavo in delo vlade, organizacijo vlade, pravne akte, ki jih izdaja, ter daje pravno podlago za ustanavljanje vladnih služb, ki se ustanovijo za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev. Po določbi 25.a člena ZVRS vlada z ustrezno teritorialno organizacijo ministrstev in drugih organov državne uprave preko območnih enot in izpostav zagotavlja enakomerno dostopnost upravnih storitev na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

Zakon o državni upravi(Uradni list RS, št. [113/05](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-5007) – uradno prečiščeno besedilo, [89/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4388) – odl. US, [126/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-6415) – ZUP-E, [48/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-2380), [8/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-0251) – ZUP-G, [8/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-0268) – ZVRS-F, [21/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-0815), [47/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1783), [12/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0304), [90/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-3646) in [51/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-2246), v nadaljevanju: ZDU-1) določa, da državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge. Svoje delo opravlja samostojno, pri tem pa deluje v skladu z načelom zakonitosti (na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov). ZDU-1 opredeljuje tudi upravne naloge, upravne organe, nosilce javnih pooblastil, ministrstva (in njihova delovna področja), razmerja ministrstev do vlade, medsebojna razmerja ministrstev, razmerja do organov lokalnih skupnosti, nadzor nad nosilci javnih pooblastil in nadzor ministrstva, pristojnega za upravo. V ZDU-1 je določena tudi teritorialna organizacija uprave, in sicer podrobneje za upravne enote, če pa zakon tako določa, se opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno, zagotavlja v območnih enotah, izpostavah oziroma drugače imenovanih dislociranih enotah ministrstev oziroma organov v njihovi sestavi. Na tej podlagi torej posamezni področni zakoni, upoštevaje naravo upravnih nalog, katerih izvajanje je v pristojnosti določenih upravnih organov, ki jih ureja posamezen zakon, lahko ustrezno oblikujejo tako teritorialno kot tudi notranjo organizacijo teh organov, lahko pa organizacijo prepustijo podzakonskemu predpisu. Tako je na primer organizacija izvajanja upravnih nalog posebej določena v zakonu, ki ureja policijo, v zakonu, ki ureja obrambo, v zakonu, ki ureja davčno službo, v zakonu, ki ureja carinsko službo, v zakonu, ki ureja veterinarsko službo in podobno. Navedeni zakonodajni okvir tako omogoča organizacijsko strukturo uprave tako na državni kot tudi regionalni in lokalni ravni.

Sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti celovito ureja Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. [63/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-3411) – uradno prečiščeno besedilo, [65/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2817), [69/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-3014) – ZTFI-A, [69/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-3015) – ZZavar-E in [40/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1700) – ZUJF, v nadaljevanju: ZJU), skupne temelje sistema plač v javnem sektorju pa Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. [108/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-4891) – uradno prečiščeno besedilo, [13/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-0520), [59/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-3273), [85/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-4554), [107/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-5583), [35/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-1743) – ORZSPJS49a, [27/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1121) – odl. US, [40/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1700) – ZUJF, [46/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1753), [25/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0961) – ZFU, [50/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-2074), [95/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-3949) – ZUPPJS15, [82/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3254), [23/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-1206) – ZDOdv, [67/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-3165) in [84/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-4122), v nadaljevanju: ZSPJS). Javni sektor po ZJU in ZSPJS sestavljajo:

* državni organi in samoupravne lokalne skupnosti,
* javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter
* druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Na področju organiziranosti posameznih institucij javnega sektorja je treba upoštevati, da jih vsebinsko in organizacijsko praviloma urejajo različni področni zakoni, ki urejajo delovna področja oziroma dejavnosti kot na primer zdravstvo, šolstvo, kultura, prav tako pa tudi podzakonski predpisi ter drugi akti, sprejeti na podlagi zakona, na primer ustanovitveni akti, statuti in pravila javnih zavodov in javnih agencij.

Glede na zgoraj navedeno pojasnjujemo, da bi bilo drugačno urejanje organiziranosti državnih upravnih organov in institucij možno izvesti le s spremembami oziroma dopolnitvami številnih veljavnih zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov, pri čemer posebej poudarjamo, da bi bilo odločitev o tem zaradi prostorskih, finančnih in kadrovskih posledic treba temeljito pretehtati oziroma preučiti. Vlada Republike Slovenije si prizadeva za učinkovito in racionalno organizacijo javne uprave, kar izhaja tudi iz zavez Strategije razvoja javne uprave 2015–2020, ki jo je kot enovit krovni strateški dokument, s ciljem večje kakovosti, učinkovitosti, transparentnosti in odgovornosti javne uprave, 29. aprila 2015 sprejela vlada. Strategija predstavlja usmeritve razvoja v naslednjih šestih letih. Njeni temeljni cilji so usmerjeni v kakovost in učinkovitost, transparentnost in odgovornost javne uprave. V preteklosti je že prišlo do številnih pobud za racionalizacijo in optimizacijo javne uprave in širšega javnega sektorja, vendar so bili dosedanji ukrepi običajno sektorski (delni), njihov učinek pa omejen v obsegu. Za racionalizacijo sistema javne uprave kot celote je zato najprej treba analizirati njeno celotno organiziranost in razporeditev pristojnosti in nalog med posameznimi subjekti. Predlog drugačne organiziranosti in mreže sedežev nekaterih institucij bo mogoče pripraviti šele po preveritvi pristojnosti in nalog, medsebojnih povezav ter predvsem prostorskih, kadrovskih in finančnih posledic.

*Odgovor k točki 3.*

Pobuda glede priprave načrta aktivnega preprečevanja nadaljnje centralizacije države je kompleksne narave, saj se nanaša na pripravo ukrepov večine resornih ministrstev, tako s področja lokalne samouprave, s področja regionalnega razvoja, področja javnega prometa, prostorskega načrtovanja na regionalni ravni, področja zagotavljanja osnovne komunalne in druge javne gospodarske infrastrukture, zagotavljanja delovnih mest, dostopnosti storitev splošnega pomena s strani starejših in državljanov in državljank, ki ne morejo slediti vsem tehnološkim novostim in so zaradi tega potisnjeni na rob družbe, in s tem povezano morebitno uvajanje novih storitev ter drugačna organiziranost državnih upravnih organov, predvsem z vidika prostorske razpršenosti.

Za preprečevanje nadaljnje centralizacije države ima Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo za izvajanje nalog regionalnega razvoja iz svoje pristojnosti vzpostavljen samostojen direktorat (Direktorat za regionalni razvoj), katerega aktivnosti delovanja so vezane na Zakon o spodbujanju o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. [20/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-0820), [57/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-2406) in [46/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1996), v nadaljevanju ZSRR-2), pristojen pa je tudi za sofinanciranje investicijskih projektov občin na podlagi Zakona o financiranju občin  (Uradni list RS, št. [123/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5268), [57/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2416), [36/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-1805), [14/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0505) – ZUUJFO, [71/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-3416) in [21/18 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-21-0943)).

Z namenom spodbujanja skladnega regionalnega razvoja se s tem zakonom določajo način medsebojnega usklajevanja države in občin pri načrtovanju regionalne politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja, dejavnosti in opravljanje razvojnih nalog v razvojni regiji ter ukrepi regionalne politike. Na podlagi ZSRR-2 je temeljna funkcionalna teritorialna enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja razvojna regija, ki jo v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na kateri je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev. Za razvojne odločitve na ravni regije in kohezijske regije so pristojni razvojni sveti regij, sveti regij in razvojni svet kohezijske regije, splošne razvojne naloge pa opravljajo regionalne razvojne agencije.

Temeljni strateški in programski dokument na regionalni ravni je regionalni razvojni program, ki se uresničuje z dogovorom za razvoj regije, kjer se upošteva načelo skladnega razvoja vseh območij v regiji. V okviru dogovorov za razvoj regij, je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo opravilo obsežno medresorsko usklajevanje in udejanjilo teritorialni razvojni dialog med državo in regijami, kar pomeni uresničevanje večnivojskega upravljanja v praksi. Navedeno je velik uspeh, še posebej zaradi odsotnosti pokrajin in glede na to, da v tem programskem obdobju regionalni razvoj nima posebne razvojne prioritete v Operativnem programu za izvajanje EKP 2014-2020. Z vključevanjem prioritetnih regijskih projektov v dogovore za razvoj, ki imajo trenutno pretežni finančni vir sredstva evropske kohezijske politike, se zagotavlja dostop do razvojnih sredstev vsem lokalnim skupnostim v skladu s pravili in merili za izbor projektov v okviru zakonodajnih možnosti.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo bo aktivno sodelovalo pri pripravi vseh dokumentov vezanih na teritorialno komponento v novi finančni perspektivi 2021-2027.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo izvaja ukrepe endogene regionalne politike skladno z Uredbo o izvajanju endogene regionalne politike (Uradni list RS, št. [16/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0556), [78/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3040) in 46/19), med katera spadajo tudi  dodatni ukrepi za problemska in obmejna problemska območja, ki so prednostna območja vseh razvojnih politik. Tudi z namenom policentričnega razvoja in zagotavljanja razvoja prebivalkam in prebivalcem Slovenije na teh območjih je predvidena priprava štiriletnega programa z razvojnimi spodbudami na obmejnih problemskih območjih z finančnim okvirjem.

*Odgovor k točki 4.*

Kot že pojasnjeno, vlada ne more vplivati na poslovanje gospodarskih družb in na njihove strateške odločitve pri poslovanju. Glede na zgoraj navedeno ZGD-1 dopušča razmeroma veliko svobode pri določitvi sedeža in poslovnega naslova družbe. Vse omenjene navezne okoliščine (npr. kraj, kjer deluje poslovodstvo družbe, kraj, kjer se opravlja dejavnost itd.), ki omejujejo popolnoma avtonomno izbiro sedeža, pa so nujno potrebne zaradi zagotavljanja pravne varnosti.

Dodatno pojasnjujemo, da je bil v letu 2018 sprejet Zakon o spodbujanju investicij (Uradni list RS, št. [13/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0542)), s katerim so izenačeni tuji in domači investitorji. Če se podjetja odločijo za novo investicijo v Sloveniji in zaprosijo za finančno spodbudo po navedenem zakonu, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo investicijo, ki izpolnjuje predpisane pogoje v skladu z zakonskimi možnostmi, tudi podpre. Vsekakor pa si Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter agencija SPIRIT Slovenija v okviru svojih pristojnosti prizadevata za nove investicije, v okviru Strokovnega sveta za konkurenčno in stabilno poslovno okolje, ki deluje kot posvetovalni organ, pa so obravnavani tudi predlagani in potrebni ukrepi vlade na področjih, ki sodijo pod pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.