



Mestna občina
Ljubljana
Mestni svet

**Statutarno
pravna komisija**

Mestni trg 1
1000 Ljubljana
telefon: 01 306 12 84
faks: 01 306 12 54
ms.spk@ljubljana.si
www.ljubljana.si

Številka: 03202-7/2012-6
Datum: 29. 6. 2012

Z A P I S N I K

6. izredne seje Statutarno pravne komisije (v nadaljevanju: Komisija), ki je bila dne 29. 6. 2012 ob 9.30 uri v klubu 15, v Ljubljani, Mestni trg 1.

NAVZOČI : ga. Maša KOCIPER, g. Aleš ČERIN, , ga. dr. Marta BON in ga. Pavla MUREKAR

ODSOTEN: g. Boris MAKOTER

OSTALI NAVZOČI: Urška Makovec

Sejo je sklicala in vodila predsednica Komisije ga. Maša KOCIPER, ki je predlagala naslednji dnevni red:

PREDLOG DNEVNEGA REDA:

1. Obravnava gradiva za 5. izredno sejo Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana

Na glasovanje je bil dan PREDLOG SKLEPA:

Statutarno pravna komisija sprejme predlog dnevnega reda 6.izredne seje Komisije.

PRISOTNI: 4

ZA: 4

PROTI: 0

Predlagani sklep je bil sprejet.

Komisija je nato pričela s prvo točko dnevnega reda: **Obravnava gradiva za 5. izredno sejo Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana.**

AD tč. 1./5. izredne seje MS MOL

PREDLOG SKLEPA O ZAŠČITI JAVNEGA INTERESA, ZEMLJIŠČA IN NAMEMBNOSTI (VRTNO MESTO SIBIRIJA)

Komisija je po uvodni predstavitvi predlagatelja obravnavala gradivo. Po končani razpravi je predsednica dala na glasovanje predlog MNENJA:

Statutarno pravna komisija meni:

- da so I.,II. in III. točka Sklepa zgolj deklaratorne, neizvršljive, brez vsakršnih pravnih in drugih posledic in bi sprejem takšnega Sklepa pomenil precedens v delovanju Mestnega sveta MOL,

- da je IV. točka Sklepa preuranjena in ne omogoča odločanja, saj ni jasno kaj naj bi bila pravna podlaga za sporočanje namenske rabe na način kot to zahteva predlagatelj in
- da sta V. in VI. točki Sklepa nezakoniti v delu, kjer posegata v avtonomnost odločanja Nadzornega odbora MOL.

PRISOTNI:4

ZA:3

PROTI:1

Predlagano menenje je bilo sprejeto. Komisija je nato obravnavala naslednjo točko dnevnega reda.

AD tč. 2. / 5. izredne seje MS MOL

LEKARNA LJUBLJANA:

- a) Predlog Sklepa o razveljavitvi Sklepa o soglasju Javnemu zavodu Lekarna Ljubljana za ustanovitev podjetja (LL Grosist d.o.o.)**

Komisija je po uvodni predstavitvi predlagatelja obravnavala gradivo. Po končani razpravi je predsednica dala na glasovanje predlog MNENJA:

Statutarno pravna komisija meni, da je prva točka Sklepa nezakonita, ker predlagana naknadna razveljavitve sklepa mestnega sveta o soglasju k ustanovitvi gospodarske družbe nima pravne podlage in pravnih učinkov. Druga točka Sklepa pa je po mnenju Statutarno pravne komisije nezakonita, v kolikor nalaga, da se postopek prenehanja družbe LL Grosist d.o.o. izvede na osnovi razveljavitve iz prve točke².

PRISOTNI:4

ZA:3

PROTI:0

Predlagano menenje je bilo sprejeto. Komisija je nato obravnavala naslednjo podtočko dnevnega reda.

- b) Predlog Sklepa o razveljavitvi Sklepa o soglasju k imenovanju direktorja Javnega zavoda Lekarna Ljubljana (Marko Jaklič)**

Komisija je po uvodni predstavitvi predstavnika predlagatelja obravnavala gradivo. Po končani razpravi je predsednica dala na glasovanje predlog MNENJA:

Statutarno pravna komisija meni, da je prva točka Sklepa nezakonita, ker predlagana naknadna razveljavitve sklepa mestnega sveta o soglasju k imenovanju nima pravne podlage in pravnih učinkov. Druga točka Sklepa pa je po mnenju Statutarno pravne komisije nezakonita, ker prejudicira odločitev sveta javnega zavoda, s tem ko nalaga, da direktorja razreši, izvede nov javni razpis in imenuje vršilca dolžnosti direktorja³.

PRISOTNI:4

ZA:3

PROTI:0

Predlagano menenje je bilo sprejeto. Komisija je nato obravnavala naslednjo točko dnevnega reda.

AD tč. 3./5. izredne seje MS MOL

Predlog Sklepa o zaščiti javnega interesa, Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta izgradnje večnamenskega nogometnega stadiona, športne dvorane ter spremljajočega objekta s pripadajočo infrastrukturo (Stožice)

Komisija je po uvodni predstavitvi predlagatelja obravnavala gradivo. Po končani razpravi je predsednica dala na glasovanje predlog MNENJA:

Statutarno pravna komisija meni:

- da sta I. in II. točka Sklepa nezakoniti, v kolikor bi ugotovitve mestnega sveta posegale v pristojnost pristojnih uradnih institucij,
- da je III. točka Sklepa zgolj deklaratorna, neizvršljiva, brez vsakršnih pravnih in drugih posledic in bi sprejem takšnega Sklepa pomenil precedens v delovanju Mestnega sveta MOL in
- da sta V. in VI. točka Sklepa nezakoniti v delu, kjer posegata v avtonomnost odločanja Nadzornega odbora MOL¹.

PRISOTNI: 4

ZA: 3

PROTI: 1

Predlagano menenje je bilo sprejeto.

Seja je bila končana ob 10.25 uri.

Pripravila:

Polona Zupan Klopčič
tajnica Komisije

Za Klopčič



Maša Kociper
Maša Kociper
predsednica Komisije

¹ Statutarno pravna komisija (v nadaljevanju: Komisija) je obravnavala Predlog Sklepa o zaščiti javnega interesa, zemljišča in namembnosti (Vrtno mesto Sibirija) (v nadaljevanju: Sklep), pri čemer je najprej obravnavala ali predlog izpolnjuje formalne pogoje, kot jih določa 128. člen Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (Ur.l. RS, št. 66/07-upčb; v nadaljevanju: Poslovnik MS MOL). Ob pregledu predloga je bilo ugotovljeno, da predlog akta sicer izpolnjuje ozke formalne pogoje, ne dosega pa osnovnih notesničnih standardov.

Vložen Sklep je oblikovno sicer pravilno sestavljen in vsebuje uvodno določbo, naslov akta, besedilo členov in obrazložitev, kot to določa prvi odstavek 128. člena poslovnika MS MOL. Komisija je zato v nadaljevanju obravnavala Sklep še z vidika materialno pravne zakonitosti.

Komisija se je najprej osredotočila na I., II. in III. točko Sklepa, ki se nanašajo na izjavo župana v Sporočilu za javnost, z dne 25.5.2012, in meni, da so navedene točke zgolj deklaratorne, neizvršljive in brez vsakršnih pravnih in drugih posledic in bi sprejem takšnega Sklepa pomenil precedens v delovanju Mestnega sveta MOL.

Mestni svet je skladno z določilom 26. člena Poslovnika MS MOL najvišji organ odločanja v vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti MOL. Iz navedenega izhaja, da svet v vsaki odločitvi odloča, odločitev pa mora imeti pravne ali kakršnekoli druge posledice.

Odločitev sveta s katero bi se potrdila ali ovrgla resničnost kakršnihkoli izjav, po mnenju Komisije tako ne moremo uvrstiti neposredno v okvir odločanja o zadevah v okviru pravic in dolžnosti MOL, saj odločitev mestnega sveta, ali je neka izjava resnična /pomankljiva/neresnična, predstavlja zgolj deklaratorno, neizvršljivo izjavo brez vsakršnih pravnih in drugih posledic, ki je prav tako lahko vedno podvržena presoji resničnosti.

Komisija se je nato osredotočila na IV. točko Sklepa, za katero meni, da je preuranjena. Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (Uradni list RS, št. 50/06, 87/11 in 40/12 – ZUJF-v nadaljevanju: ZMVN) v drugem odstavku določa, da se po tem zakonu vrednotijo nepremičnine, ki so evidentirane v registru nepremičnin, kot ga določajo predpisi o evidentiranju nepremičnin. Sporočanje občine glede podatkov o namenski rabi pa je urejeno v 7. členu istega predpisa, ki določa, da je namenska raba zemljišč namenska raba, kot je določena v občinskih prostorskih aktih, v skladu s predpisi, ki urejajo prostorsko načrtovanje, razen za zemljišča za gradnjo stavb¹. Način določitve namenske rabe zemljišč za gradnjo stavb po tem zakonu predpiše minister pristojen za okolje in prostor. Ker je opredelitev meril namenske rabe zemljišč za gradnjo stavb za potrebe množičnega vrednotenja v izključni pristojnosti ministra, občine zgolj v predpisanih merilih ugotovijo, v katero kategorijo namenske rabe sodi posamezno zemljišče za gradnjo in tako rabo sporočijo.

Komisija ustreznosti predloga ne more presojati, saj predlagatelj akta sploh ne navede, kaj naj bi bila pravna podlaga za sporočanje namenske rabe, na način, kot to zahteva predlagatelj.

Pri pregledu V in VI. točki Sklepa je Komisija ugotovila, da se obe točki nanašata na nalaganje določenih obveznosti nadzornemu odboru, skladno s 45. členom Statuta Mestne občine Ljubljana. Mestni svet sicer lahko skladno s 45. členom Statuta MOL (Ur.l. RS, št. 66/07-upčb in 15/12-v nadaljevanju: Statut MOL) zahteva o določeni zadevi mnenje nadzornega odbora oz. zahteva, da opravi nadzor pri uporabniku proračunskih storitev. Skladno s 33. členom Poslovnika MS MOL pa je nadzorni svet pri svojem delu neodvisen. Sklep, ki bi nadzornemu odboru nalagal vsebino ugotovitve in ga pri tem vezal na predhodne ugotovitve Mestnega sveta MOL v zvezi s presojo izjave župana v Sporočilu za javnost, z dne 25.5.2012, bi bil tako nezakonit, saj bi posegel v avtonomno odločanje nadzornega odbora in prejudiciral njegove odločitve.

Po celoviti presoji akta je Komisija tudi mnenja, da je Sklep v celoti nerazumljiv, v nasprotju z vsemi nototehničnimi smericami, ki določajo pripravo pravnih aktov in na več mestih sam s seboj v nasprotju. Po mnenju Komisije bi sprejeti akta v obliki kot, ga predlaga predlagatelj, ogrozil načelo pravne varnosti in načelo pravne države. V kolikor želimo ohraniti raven delovanja pravne države, mora biti vsebina predpisa razumljiva, nedvoumna, uporabna in izvršljiva. Taka raven pa je lahko dosežena samo, če so predpisi tudi nototehnično ustrezno pripravljeni in sestavljeni. Sprejem predlaganega Sklepa bi pomenil precedens v delovanju Mestnega sveta MOL.

² Statutarno pravna komisija (v nadaljevanju: Komisija) je obravnavala Predlog Sklepa o razveljavitvi Sklepa o soglasju Javnemu zavodu Lekarna Ljubljana za ustanovitev podjetja (LL grosist d.o.o.)

(v nadaljevanju: Sklep), pri čemer je najprej ugotovila, da predlog izpolnjuje formalne pogoje, kot jih določa 128. člen Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (Ur.l. RS, št. 66/07-upčb; v nadaljevanju: Poslovnik MS MOL).

Komisija je nato preverila materialno pravno pravilnost predloga. Sklep v prvem stavku prvega člena določa: »Mestni svet Mestne občine Ljubljana razveljavlja sklep o soglasju Javnemu zavodu Lekarna Ljubljana za ustanovitev podjetja (sklep št. 160-24/2009 z dne 23.11.2009).« Določba prve točke Sklepa je po mnenju Komisije nezakonita iz sledečih razlogov: Soglasje ustanovitelja k ustanovitvi družbe ni samostojen dokončen posamični akt, temveč je soglasje ustanovitelja javnega zavoda predhodni akt v postopku ustanavljanja družbe, s katerim ustanovitelj izvršuje ustanoviteljske pravice v razmerju do javnega zavoda. Soglasje ustanovitelja je skladno z drugim odstavkom 20. člena Zakona o zavodih (Ur.l. RS, št. 12/91, 12/91, 17/91-ZUDE, 55/92-ZVDK, 13/93, 66/93, 45/94-odl. US, 8/96, 31/00-ZP-L, 36/00-ZPDZC in 127/06-ZJZP, v nadaljevanju: ZZ) akt poslovanja, ki je podlaga za izvedbo postopka ustanovitve gospodarske družbe. Z vpisom gospodarske družbe v sodni register postane gospodarska družba pravna oseba in pridobi vse pravice in obveznosti pravne osebe. Morebiten preklic soglasja ustanovitelja tako ni mogoče razveljaviti, saj MS MOL za tako odločitev nima nobene pravne podlage, prav tako pa naknaden preklic soglasja ustanovitelja nima v zvezi z ustanovljeno pravno osebo nobenih pravnih učinkov. Soglasje ustanovitelja tako preneha veljati z izbrisom pravne osebe iz sodnega registra, preklicano soglasje pa ne more biti pravna podlaga za pričetek postopka prenehanja družbe.

Ustanovitelj javnega zavoda sicer lahko naloži javnemu zavodu, da izvede postopek prenehanja družbe, le ta pa mora biti izveden skladno z določbami Zakona o gospodarskih družbah (Ur.l. RS, št. 65/09-upčb, 33/11, 91/11, 100/11-skl. Us in 32/12- v nadaljevanju: ZGD-1) in ne na podlagi razveljavitve sklepa o soglasju k ustanovitvi podjetja. Pri tem je potrebno poudariti, da postopek prenehanja družbe skladno z določbami ZGD-1 ne povzroči prehod zaposlenih, premoženja in obveznosti na javni zavod, saj je te posledice mogoče doseči le s postopkom pripojitve gospodarske družbe k javnemu zavodu.

³ Statutarno pravna komisija (v nadaljevanju: Komisija) je obravnavala Predlog Sklepa o razveljavitvi Sklepa o soglasju k imenovanju direktorja Javnega zavoda Lekarna Ljubljana (v nadaljevanju: Sklep), pri čemer je najprej obravnavala ali predlog izpolnjuje formalne pogoje kot jih določa 128. člen Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (Ur.l. RS, št. 66/07-upčb; v nadaljevanju: Poslovnik MS MOL).

Ob pregledu Sklepa je bilo ugotovljeno, da akt izpolnjuje formalne pogoje kljub nekaterim manjšim pomanjkljivostim. Vloženi akt je pravilno sestavljen v obliki pravnih določb in vsebuje uvodno določbo, naslov akta, besedilo členov in obrazložitev, kot to določa prvi odstavek 128. člena Poslovnika MS MOL. Ni pa dosledno upoštevan drugi odstavek istega člena, ki določa obvezne sestavine obrazložitve. Iz obrazložitve je tako moč razbrati razloge in cilje, zaradi katerih je Sklep po mnenju predlagatelja potreben, oceno stanja na področju, ki ga Sklep ureja, poglobljeno rešitev, oceno finančnih posledic. Ne vsebuje pa obrazložitev navdne pravnega temelja.

Kljub ugotovljenim formalnim nepravilnostim, je Komisija mnenja, da pomanjkljivosti niso take narave, da bi onemogočale obravnavo predloga, zato je Komisija v nadaljevanju obravnavala Sklep še z vidika materialno pravne zakonitosti.

Sklep v prvi točki določa »Sklep št. 014-4/12-4 o soglasju k imenovanju direktorja javnega zavoda Lekarna Ljubljana, ki ga je Mestni svet Mestne občine Ljubljana sprejel 16. januarja 2012 se razveljavi.« Določba prve točke Sklepa je po mnenju Komisije nezakonita iz sledečih razlogov: Soglasje k imenovanju ni samostojen dokončen posamični akt, temveč je soglasje ustanovitelja javnega zavoda k imenovanju direktorja zavoda le del postopka imenovanja direktorja (praksa Vrhovnega sodišča RS U 245/94, U 491/95 in I Upr 1/2005), pri čemer je svet zavoda dolžan upoštevati določbe svojega statuta o pogojih za imenovanje kandidata na delovno mesto direktorja zavoda in zakon (VIII lps 235/2006). Soglasje k imenovanju je tako akcesorni akt, ki je del zbirne odločbe o imenovanju. Z imenovanjem pridobi imenovani sodno varovan pravni položaj in pravice. Soglasja ustanovitelja tako ni mogoče razveljaviti, saj mestni svet za tako odločitev nima pravne podlage, prav tako morebitna razveljavitev že danega soglasja k imenovanju nima nobenega pravnega učinka na akt o imenovanju. Akt o imenovanju in s tem tudi v njem inkorporirano soglasje ustanovitelja je tako možno razveljaviti le po postopku in na podlagi razlogov, ki jih določa Zakon o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/91, 12/91, 17/91-ZUDE, 55/92-ZVDK, 13/93, 66/93, 45/94-odl. US, 8/96, 31/00-ZP-L, 36/00-ZPDZC in 127/06-ZJZP- v nadaljevanju: ZZ) v drugem odstavku 38. člena. Mestni svet tako lahko predlaga svetu zavoda razrešitev direktorja in navede razloge za razrešitev. Svet zavoda nato predlog obravnava in v kolikor uvede postopek razrešitve se mora ustanovitelj opredeliti v postopku izdaje soglasja k razrešitvi, skladno z 12. členom Zakona o lekarniški dejavnosti (Ur. l. RS, št. 36/04-upčb- v nadaljevanju: ZLD).

Pri pregledu druge točke Sklepa je Komisija nadalje ugotovila, da je le-ta nezakonita ker prejudicira odločitev sveta javnega zavoda s tem, ko mestni svet svetu javnega zavoda nalaga, da direktorja razreši, izvede nov javni razpis in imenuje vršilca dolžnosti direktorja. Kot že rečeno morajo razlogi za razrešitev direktorja javnega zavoda temeljiti na jasnih zakonskih določbah, ki jih določa ZZ. pristojnost glede presoje utemeljenosti razlogov pa je na strani sveta javnega zavoda. Mestni svet ima kot ustanovitelj javnega zavoda pristojnost predlaganja uvedbe postopka razrešitve svetu javnega zavoda in izvajanje take odločitve preko predstavnikov v svetu javnega zavoda tudi spremljati. Pri čemer je postopek razrešitve, ki ga vodi javni zavod v celoti neodvisen tako glede uvedbe postopka razrešitve, vodenja postopka razrešitve, kot tudi glede odločitve o morebitni razrešitvi. Mestni svet pa mora kot ustanovitelj, na podlagi 12. člena ZLD, v postopku razrešitve podati soglasje k razrešitvi.

Sklep, ki Svetu Javnega zavoda Lekarna Ljubljana nalaga, da direktorja razreši, izvede nov javni razpis in imenuje vršilca dolžnosti direktorja, je tako nezakonit in v nasprotju s 38. členom ZZ, ker posega v avtonomno odločanje sveta javnega zavoda ali bo uvedla postopek razrešitve, ali obstajajo razlogi za razrešitev in ali bo direktorja sploh razrešil.

⁴ Statutarno pravna komisija (v nadaljevanju: Komisija) je obravnavala Predlog Sklepa o zaščiti javnega interesa. Akt o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta izgradnje večnamenskega nogometnega stadiona, športne dvorane ter spremljajočega objekta s pripadajočo

infrastrukturo (Stožice) (v nadaljevanju: Sklep), pri čemer je najprej obravnavala ali predlog akta izpolnjuje formalne pogoje, kot jih določa 128. člen Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (Ur.l. RS, št. 66/07-upčb; v nadaljevanju: Poslovnik MS MOL).

Ob pregledu Sklepa je bilo ugotovljeno, da akt sicer izpolnjuje ozke formalne pogoje, ne dosega pa osnovnih nomotehničnih standardov. Vložen akt je oblikovno sicer pravilno sestavljen in vsebuje uvodno določbo, naslov akta, besedilo členov in obrazložitev, kot to določa prvi odstavek 128. člena Poslovnika MS MOL. Komisija je zato v nadaljevanju obravnavala Sklep še z vidika materialno pravne zakonitosti.

Pri obravnavi I. in II. točke Sklepa, ki se nanašata na presojo predlagatelja glede realizacije predmeta javno-zasebnega partnerstva Komisija meni, da sta točki nezakoniti, v kolikor bi ugotovitve mestnega sveta posegale v pristojnost pristojnih uradnih institucij. Tako v a podtočki I. točke Sklepa mestni svet nima pristojnosti ugotavljanja ali so izpolnjeni standardi UEFE in FIFE, saj je to v pristojnosti njunih ustreznih organov. V podtočkah c., d., e., f. točke II. Sklepa mestni svet prav tako ni pristojen za ugotavljanje kršitve pogodbenih razmerij in določil, saj je to prepuščeno stvarno in krajevno pristojnim rednim sodiščem, v kolikor pride med pogodbenimi strankami do spora v zvezi s pogodbenim razmerjem.

Pri presoji III. točke Sklepa, ki se nanaša na izjavo župana v Sporočilu za javnost, z dne 25.5.2012, Komisija meni, da je navedena točka zgolj deklaratorna, neizvršljiva in brez vsakršnih pravnih in drugih posledic. Mestni svet je skladno z določilom 26. člena Poslovnika MS MOL najvišji organ odločanja v vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti MOL. Iz navedenega izhaja, da mestni svet v vsaki odločitvi odloča, odločitev pa mora imeti pravne ali kakršnekoli druge posledice.

Odločitev mestnega sveta, s katero bi se potrdila ali ovrgla resničnost kakršnihkoli izjav, po mnenju Komisije tako ne moremo uvrstiti neposredno v okvir odločanja o zadevah v okviru pravic in dolžnosti MOL, saj odločitev mestnega sveta ali je neka izjava resnična /pomanjkljiva/neresnična nima nikakršnih pravnih posledic. temveč predstavlja le deklaratorno izjavo, ki je prav tako lahko vedno podvržena presoji resničnosti.

Pri presoji V. in VI. točke Sklepa je Komisija ugotovila, da se obe točki nanašata na nalaganje določenih obveznosti nadzornemu odboru, skladno z 45. členom Statuta Mestne občine Ljubljana. Mestni svet lahko skladno s 45. členom Statuta MOL (Ur.l. RS, št. 66/07-upčb in 15/12-v nadaljevanju: Statut MOL) zahteva o določeni zadevi mnenje nadzornega odbora oz. zahteva, da opravi nadzor pri uporabniku proračunskih storitev. Skladno s 33. členom Poslovnika MS MOL pa je nadzorni svet pri svojem delu neodvisen. Sklep, ki bi nadzornemu odboru nalagal vsebino ugotovitve, in ga pri tem vezal na predhodne ugotovitve mestnega sveta v zvezi s presojo izjave župana v Sporočilu za javnost, z dne 25.5.2012, bi bil tako nezakonit, saj bi posegel v avtonomno odločanje nadzornega odbora in prejudiciral njegove odločitve.

Po celoviti presoji akta je Komisija tudi mnenja, da je Sklep v celoti nerazumljiv, v nasprotju z vsemi nomotehničnimi smernicami, ki določajo pripravo pravnih aktov in na več mestih sam s seboj v nasprotju. Po mnenju Komisije bi sprejem Sklepa v obliki, kot ga predlaga predlagatelj, ogrozil načelo pravne varnosti in načelo pravne države. V kolikor želimo ohranjati raven delovanja pravne države mora biti vsebina predpisa razumljiva, nedvoumna, uporabna in izvršljiva. Taka raven pa je lahko dosežena samo, če so predpisi tudi nomotehnično ustrezno pripravljeni in sestavljeni. Sprejem predlaganega Sklepa bi pomenil precedens v delovanju Mestnega sveta MOL.

