

Številka: 410-19/2015-16
Datum: 23.06.2015

Mestni svet
Mestne občine Nova Gorica
Trg Edvarda Kardelja 1
5000 Nova Gorica

ZADEVA: Poročilo o pregledu skladnosti postopkov sprejemanja Pravilnika o ravnanju s stvarnim premoženjem Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica

Na podlagi sklepa Mestne sveta je Pravno premoženjska služba občinske uprave preverila skladnost postopka sprejemanja Pravilnika o ravnanju s stvarnim premoženjem Stanovanjskega sklada mestne občine Nova Gorica z veljavnimi predpisi in pristojnostmi ter posledično legitimnost uporabe tega pravilnika. Skladno s temi zahtevami podajamo v nadaljevanju naslednja dejstva in ugotovitve:

I. PREGLEDANE VSEBINE

PODATKI IZ REGISTRA PREDPISOV:

Pravilnik o ravnanju s stvarnim premoženjem Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica (v nadaljevanju: Pravilnik) je dne 6.5.2011 sprejel Nadzorni svet Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica (v nadaljevanju: NS) s sklepom št. 007-6/2010. Pravilnik je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 43/11 in je stopil v veljavo dne 18.6.2011.

NAVEDENA PRAVNA PODLAGA ZA SPREJEM:

Iz citiranega sklepa izhaja, da je Pravilnik NS sprejel na podlagi 20. člena Odloka o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica – v nadaljevanju: Odlok o ustanovitvi SS (Uradne objave, št. 21/01, Uradni list RS, št. 114/05 in 78/09), iz navedb iz preambule objavljenega Pravilnika, pa še, da je pripravljen skladno z določbami Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/07).

VELJAVNI PREDPISI NA DAN SPREJETJA PRAVILNIKA (6.5.2011):

Odlok o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica (Uradne objave, št. 21/01, Uradni list RS, št. 114/05 in 78/09);

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – ZSPDSL (Uradni list RS 86/10);

Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – v nadaljevanju: Uredba (Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 55/09 - odl. US, 100/09, 49/10 in 34/11);

- citirana uredba, ki je temeljila na ZSPDO je veljala do vključno dneva sprejetja Pravilnika, saj jo je dne 7.5.2011 nadomestila Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 34/11), izdana na podlagi novega ZSPDSL;

Zakon o javnih skladih – ZJS-1 (Uradni list RS, št. 77/08 in 8/10 - ZSKZ-B);

Stanovanjski zakon – SZ-1 (Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 - ZVKSES, 47/06 - ZEN, 45/08 - ZVEtL, 57/08, 90/09 - odl. US);

Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 114/06 - ZUE, 11/09).

II. UGOTOVITVE:

1. Pravilnik se sklicuje na dne 6.5.2011 (datum sprejetja) neveljaven Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – ZSPDPO (Uradni list RS, št. 14/2007), ki ga je že dne 17.11.2010 nadomestil Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – ZSPDSL.

Problem vidim v tem, da ne gre le za formalno napako, saj velik del Pravilnika povzema oz. samo nekoliko preoblikuje zakonska določila, pri čemer pa kot podlago besedila uporablja neveljavni predpis. Poleg tega je potrebno upoštevati, da je bila na podlagi novega ZSPDSL sprejeta tudi nova izvedbena uredba, česar Pravilnik ne upošteva. Besedilo Pravilnika je tako pravno težko berljivo, saj je potrebno pri vsaki določbi preveriti ali morda ne nasprotuje veljavnemu zakonu in uredbi.

2. ZSPDSL v 18. členu določa, da vlada predpiše natančnejše pogoje in postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti (uredba), ne predvideva pa, da bi morale podrobnejše (izvedbene) predpise sprejeti tudi lokalne skupnosti oz. osebe, ki jih le-te ustanovijo. To je razumljivo zato, ker zakon in uredba izrecno in ne morda le smiselno, veljata tudi za lokalni nivo, ter sta v izvedbeni fazi dovolj natančna, da nadaljnje normativno urejanje v obliki splošnega akta na nivoju posameznega upravljalca stvarnega premoženja ni predvideno.

3. Sklep NS št. 007-6/2010 z dne 6.5.2011 se glede pravice NS, da je sprejel Pravilnik sklicuje na 20. člen Odloka o ustanovitvi SS, ki pa daje NS naslednje pristojnosti:

- skrbi, da javni sklad deluje skladno z namenom, zaradi katerega je bil ustanovljen,
- pregleduje poslovne knjige in poslovno dokumentacijo javnega sklada,

- sprejme splošne pogoje poslovanja javnega sklada,
- daje mnenje k predlogu prejema premoženja od drugih oseb in k predlogom partnerskih projektov z drugimi domačimi in tujimi pravnimi osebami,
- predlaga imenovanje in razrešitev direktorja javnega sklada,
- daje soglasje direktorju k notranji organizaciji javnega sklada,
- sestavi pisna poročila ustanovitelju, v katerih zavzame stališče do poslovnega in finančnega načrta ter poslovnega poročila javnega sklada,
- predlaga način razporejanja presežka prihodkov nad odhodki in pokrivanja odhodkov nad prihodki javnega sklada,
- predlaga imenovanje revizorja,
- na zahtevo ustanovitelja pripravi poročilo o posameznih poslih javnega sklada,
- odloča o drugih zadevah, če je tako določeno v zakonu oziroma tem odloku.

Kot pravno pooblastilo za sprejem Pravilnika, bi prišle v poštev 1. ali 11. alineja, vendar pa niti Odlok o ustanovitvi SS niti ZSPDLS oz. Uredba ne določajo, da je za delovanje sklada »skladno z namenom, za katerega je bil ustanovljen« potrebno sprejeti Pravilnik, niti ni ne v Odloku o ustanovitvi SS ne v ZJS-1 dano splošno pooblastilo NS za sprejemanje te vrste aktov. NS je dana pristojnost sprejemanja splošnih aktov le v 11. členu Odloka o ustanovitvi SS, kjer je določeno, da NS sprejema splošne pogoje, po katerih SS posluje. Na materijo, ki jo ureja Pravilnik, se nanaša 4. alineja 11. člena, po kateri morajo splošni pogoji (med drugo vsebino) določati tudi »merila za določitev načina zagotavljanja smotrne rabe nepremičnin (npr. oddajanje v najem, dodeljevanje pravic gradnje na nepremičninah ipd.). Opozarjamo pa, da se pooblastilo iz citirane alineje ne nanaša na določanje pogojev in postopka ravnanja s stvarnim premoženje, (saj le-tega določata zakon in uredba neposredno), pač pa na določitev meril, ki služijo kot podlaga za sprejem odločitve o smotni rabi nepremičnin.

4. Možnosti, da bi Pravilnik glede na svojo vsebino (in ne glede na naziv) predstavljal splošne pogoje poslovanja, ki so v pristojnosti NS in bi bila napaka le v tem, da niso bili, kot to zahteva 2. alineja 17. člena Odloka o ustanovitvi SS (enako 2. alineja 13. člena ZJS-1) Mestnemu svetu predloženi v soglasje, je po naši oceni mogoče sprejeti pogojno. Res je, da bi nekatera določila Pravilnika lahko razumeli kot »merila« (npr. omenjanje nepotrebnih zalog v 11. členu), a taka določila so izjema, tako da gre v delu Pravilnika, ki se nanaša na stvarno premoženje (izključena so poglavja VI. Upravljanje s stvarnim premoženjem ter VII. - pravilna oznaka bi bila VIII. Zamenjava stanovanj):
 - za povzemanje zakonskih določil,
 - za pojasnjevalna določila k zakonsko že določenim postopkom,
 - za določanje pristojnosti znotraj sklada.
5. Pravkar citirana poglavja VI. in VII. pa v Pravilnik ne sodijo, saj se v njih ne ureja »načel in postopkov pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem sklada«, torej materije, ki je v njegovem 1. členu določena kot namen, zaradi katerega je bil sprejet. Govori namreč o najemnih razmerjih, ki pa se ne nanašajo na oddajanje v najem kot ga ureja ZSPDLS, ki v 28. členu določa, da se v najem daje le tisto premoženje, ki ga noben uporabnik ne

potrebuje. Oddajanje stanovanj v najem temelji na stanovanjskih predpisih (SZ-1 in Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem) in ne na stvarnopравnih, tako da je uporaba določil ZSPDL (in njihovo umeščanje v Pravilnik) po našem mnenju izključeno tako po 1. odstavku 2. člena ZSPDLS kot po 2. odstavku 1. člena Pravilnika, kjer je določeno, da se ne uporablja za stvarno premoženje, katerega pridobivanje, razpolaganje in upravljanje je posebej urejeno z zakonom ali podzakonskim predpisom. Citirani poglavji sta materija, ki bi jo morali urejati splošni pogoji, saj je po 11. členu Odloka o ustanovitvi SS, njihova vsebina:

- merila za določitev upravičencev do stanovanjskega posojila oz. poroštva ali drugih ugodnosti iz 2. člena Zakona o javnih skladih;
- merila za določitev namenske rabe posojil oziroma poroštev ali drugih ugodnosti iz 2. člena Zakona o javnih skladih;
- vsebino pravic in obveznosti javnega finančnega sklada in upravičencev na podlagi danih stanovanjskih posojil oziroma poroštev ali drugih ugodnosti iz 2. člena Zakona o javnih skladih;
- merila za določitev načina zagotavljanja smotrne rabe nepremičnin (npr. oddajanje v najem, dodeljevanje pravic gradnje na nepremičninah ipd.);
- merila za določitev upravičencev;
- vsebino pravic in obveznosti javnega nepremičninskega sklada in upravičencev na podlagi najemne pogodbe oziroma drugih pogodb, ki jih sklepa javni nepremičninski sklad zaradi smotrne rabe nepremičnin.

III. KONČNO MNENJE:

1. Na vprašanje skladnosti postopka sprejemanja Pravilnika z veljavnimi predpisi ni mogoče dati enoznačnega odgovora, saj Pravilnik ni enovit akt in ureja dve vsebinsko ločeni področji:
 - stvarnopравno področje, pri čemer:
 - so določbe, ki so neposredno povzete po zakonodaji in ničesar ne urejajo nepotrebne in na pravni red ne vplivajo, zato tudi vprašanje sprejemanja ni relevantno, seveda pa je njihova uporaba možna le, če niso v nasprotju z ZSPDLS in Uredbo;
 - so določbe, ki glede na dejanske potrebe SS posamezna določila zakona in uredbe še bolj konkretizirajo (kar ni prepovedano!) v bistvu notranji (organizacijski) predpis, za sprejem katerega je NS lahko pristojen po 1. alineji 20. člena Odloka o ustanovitvi SS, v kolikor iz njihovega značaja ne izhaja, da sodijo med naloge direktorja, s tem, da, objava v Uradnem listu ni potrebna, seveda pa ne smejo biti v nasprotju ne z Odlokom o ustanovitvi SS ne z drugimi občinskimi predpisi kot tudi ne z ZSPDLS in Uredbo;
 - stanovanjskopравno področje, ki sodi v splošne pogoje poslovanja in je za sprejem pristojen NS, bi pa bilo potrebno pred objavo in uveljavitvijo akta, pridobiti soglasje Mestnega sveta.
2. Tudi glede vprašanja legitimnosti (verjetno je mišljena legalnost, zakonitost) sem mnenja, da so odgovori možni le ob natančni proučitvi posameznih določb, saj so, glede na predmet urejanja take narave,
 - da za njihov sprejem NS ni pristojen, a jih niti ne bi bilo treba sprejeti oz. so pravno irelevantne,

- da za njihov sprejem NS ni pristojen, saj bi jih moral sprejeti direktor,
- da je zanje pristojen NS, jih pa ne bi bilo treba objaviti,
- da je zanje pristojen NS, pred objavo pa bi moral pridobiti soglasje MS.

IV. PRIPOROČILA:

Na podlagi zapsanega predlagamo:

- da se prouči, katera določila s stvarnopravnega področja Pravilnika so dejansko potrebna ter v odvisnosti od njihove vsebine izpelje pravilen postopek njihovega sprejemanja (sprememba odloka o ustanovitvi, organizacijski predpis ipd.),
- da se sprejme splošne pogoje poslovanja oz. se jih predloži v soglasje MS, z njihovo uveljavitvijo pa se Pravilnik razveljavi.

Bogdan Kofol
Podsekretar za pravno premoženjske zadeve

Mag. Vesna Mikuž
Direktorica občinske uprave