

MESTNA OBČINA PTUJ

Mestni trg 1

2250 Ptuj

PRAVNO MNENJE
glede veljavnosti pogodbe

Ljubljana, oktober 2021

Spoštovani,

na nas (v nadaljevanju tudi: »**odvetniška družba**« ali »**mi**«) ste se obrnili za pripravo pravnega mnenja glede veljavnosti in možnosti zahtevanja izpolnitve obveznosti, kot izhajajo iz Pogodbe o medsebojnih pravicah in obveznostih za izgradnjo CERO Gajke, št. 352-06-4/98-503 z dne 23. 10. 2002.

V nadaljevanju podajamo naše pravno mnenje.

Kazalo vsebine

1	Dejansko stanje	3
2	Pravno naziranje	3
2.1	Splošno o trajanju obligacijskih – pogodbenih razmerij	3
2.2	Pretekel je čas za izpolnitev obveznosti	3
2.3	Naknadni sklepi MOP ne pomenijo podaljšanja veljavnosti pogodbe	5
2.4	O spornosti pogodbe z vidika Zakona o lokalni samoupravi	6
3	Sklep	8

Opozorilo:

To pravno mnenje je pripravljeno v skladu z naročilom Mestne občine Ptuj in na podlagi informacij, ki jih je naročnik posredoval ob naročilu pravnega mnenja. Za morebitne sklepe in zaključke tega pravnega mnenja, ki izhajajo iz pomanjkljivih informacij naročnika, ki se nanašajo na predmetno zadevo, odvetniška družba ne prevzema odgovornosti. Prav tako odvetniška družba dopušča možnost, da je mnenje drugih subjektov ali državnih organov v tej zadevi lahko drugačno in da bi bila odločitev v morebitnem sodnem, upravnem ali drugem pravnem postopku drugačna, kot bi jo narekovalo to mnenje.

1 Dejansko stanje

Med Mestno Občino Ptuj (v nadaljevanju: MOP ali Naročnik) in pravno prednico Četrtna skupnosti Jezero (Mestno četrtjo Jezero), je bila sklenjena Pogodba o medsebojnih pravicah in obveznostih za izgradnjo CERO Gajke, št. 352-06-4/98-503 z dne 23. 10. 2002 (v nadaljevanju: Pogodba). Njen predmet je bila ureditev razmerji med MOP in krajani pravne prednice njene Četrtna skupnosti Jezero v zvezi s Centrom za ravnanje z odpadki Gajke v Spuhlji in njegovimi vplivi na območju te mestne četrti.

Četrtna skupnost Jezero na MOP naslavlja zahtevke iz Pogodbe in vztraja, da je Pogodba (še) veljavna ter od MOP zahteva, da izpolni določene obveznosti, ki izhajajo iz Pogodbe.

Vprašanja naročnika:

Ali je Pogodba, sklenjena med MOP in pravno prednico Četrtna skupnosti Jezero (še vedno) veljavna oziroma ali je MOP še zavezana izpolnjevati v Pogodbi določene obveznosti?

2 Pravno naziranje

2.1 Splošno o trajanju obligacijskih – pogodbenih razmerij

Eno izmed temeljnih načel pogodbenega prava je načelo pogodbene avtonomije pogodbenih strank. Upoštevajoč dikcijo 3. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: OZ) lahko namreč udeleženci obligacijskih (pogodbenih) razmerji prosto urejajo svoja obligacijska razmerja. Ne morejo pa jih urejati v nasprotju z določbami ustave, prisilnih predpisov in moralnih načel. Tako pravne kot fizične osebe imajo možnost, da lahko skladno z 2. členom OZ uredijo svoja pogodbena razmerja drugače, kot predvideva OZ, če iz njegove posamezne določbe ali njenega smisla ne izhaja drugače. Skladno z navedenim so stranke, med drugim, upravičene tudi do omejitve časovnega obdobja, v katerem so dolžne izpolnjevati obveznosti ki izhajajo iz te pogodbe.

Dodatno pa tudi sam OZ omejuje časovno obdobje, v katerem je mogoče (sodno) zahtevati izpolnitev obveznosti. Terjatve namreč v določenem roku zastarajo, kar pomeni, da upnik po poteku zastaralne dobe ne more več doseči njihove izpolnitve.

2.2 Preteklo je čas za izpolnitev obveznosti

Na podlagi Pogodbe je MOP v razmerju do pravne prednice Četrtna skupnosti Jezero prevzela oziroma se zavezala izpolniti določene obveznosti. Pri tem iz samih določb Pogodbe jasno izhaja, da sta stranki sporazumno omejili časovno obdobje, v katerem morajo biti obveznosti izpolnjene, in sicer sta stranki časovno obdobje za izpolnitev oziroma izpolnjevanje obveznosti MOP opredelili v 2. in 3. členu Pogodbe.

Sporazumno dogovorjen rok za izpolnitev obveznosti iz 2. člena Pogodbe, kot izhaja iz v nadaljevanju citiranega izseka člena, je bil določen v dolžini 4 do 5 let od dneva podpisa pogodbe.

»2. člen

Mestna občina Ptuj se zavezuje, da bo v roku 4. do 5. (štirih do petih) let od dneva podpisa te pogodbe, v skladu s sprejetim terminskim planom

a) izpolnila naslednje splošne zahteve: ...«

Pogodbene stranke imajo sicer pravico zahtevati od sodišča, da nasprotni stranki naloži izpolnitev njenih obveznosti. Vendar pa je potrebno opozoriti, da slovenska zakonodaja subjekte omejuje glede roka, v katerem lahko uveljavljajo sodno izpolnitev terjatev. Te namreč v določenem roku zastarajo, kar pomeni, da po izteku tega roka preneha pravica zahtevati njihovo izpolnitev.¹

Zastaralni rok začne praviloma teči prvi dan po dnevu, ko je upnik imel pravico terjati izpolnitev obveznosti. Pogodba je bila podpisana dne 23. 10. 2002, kar pomeni, da bi mogla MOP navedene obveznosti izpolniti najpozneje do 23. 10. 2007 in da je pridobila Četrtna skupnost Jezero (oz. njena pravna prednica) pravico zahtevati izpolnitev obveznosti iz 2. člena Pogodbe najkasneje z 24. 10. 2007.

Splošni zastaralni rok, ki ga je potrebno uporabiti v konkretnem primeru, znaša 5 let, kar pomeni da so te terjatve zastarale najkasneje 24. 10. 2012. Četrtna skupnost Jezero torej v nobenem primeru ni upravičena zahtevati njihovo izpolnitev.

Sporazumno dogovorjen rok za izpolnitev obveznosti iz 3. člena Pogodbe, kot izhaja iz v nadaljevanju citiranega izseka člena, je bil določen za obdobje od začetka obratovanja, oziroma od dneva odložitve prve bale odpadkov na CERO Gajke in do zapolnitve odlagališča, oziroma najdlje za obdobje 15 let.

»3. člen

Mestna občina se zavezuje, da bo od začetka obratovanja, oziroma od dneva odložitve prve bale odpadkov na CERO Gajke in do zapolnitve odlagališča, oziroma najdlje za obdobje 15 (petnajstih) let:

1. omogočila svetu Mestne četrti Jezero ...«

¹ Glej 335. člen OZ.

Ob upoštevanju dejstva, da je CERO Gajke pričel z obratovanjem 20.6.2003 je 15-letno obdobje poteklo najkasneje z dnem 19.6.2018. Glede na naravo obveznosti MOP, ki izhajajo iz 3. člena Pogodbe in glede katerih se krajanje Četrtna skupnost Jezero zavzemajo, da jih je MOP še vedno dolžna izpolnjevati (zlasti plačilo pavšalnih odškodnin), je ugotoviti, da bi bilo v tem primeru potrebno uporabiti določbe OZ glede zastaranja občasnih terjatev (3 letni zastaralni rok) oziroma odškodninskih terjatev (3 letni zastaralni rok) oziroma, bi bilo mogoče celo zavzeti stališče, da gre za terjatve, ki zastarajo v enoletnem roku (glede brezplačnega odvoza odpadkov).

Vsled navedenega je ugotoviti, da je obdobje, v katerem je bila MOP zavezana izpolnjevati določene obveznosti iz 3. člena Pogodbe, poteklo, prav tako je potekel zakonsko določen zastaralni rok za uveljavljanje teh terjatev.

2.3 Naknadni sklepi MOP ne pomenijo podaljšanja veljavnosti pogodbe

Mestni svet MOP je po izteku veljavnosti Pogodbe v zvezi s CERO Gajke sprejela občinske sklepe, in sicer sklepe pod št. 352-06-4/98-503 z dne 21.5.2018, z dne 25.2.2019, z dne 26.6.2019 in z dne 16.12.2019 in sklep št. 354-141/2020-1 z dne 14.9.2020 ter sklep št. 352-06-4/98-66 z dne 14.12.2020.

Na podlagi sklepov pod št. 352-06-4/98-503 z dne 21.5.2018, z dne 25.2.2019, z dne 26.6.2019 in z dne 16.12.2019 je Mestni svet MOP dal soglasje, da se določene bonitete, ki jih je določala Pogodba, krajanom Spuhlje in Četrtna skupnost Jezero še naprej izplačujejo oz. priznavajo.

Na podlagi sklepa št. 354-141/2020-1 z dne 14.9.2020 je Mestni svet MOP sklenil, da *»se prične s postopkom zapiranja obstoječega odlagališča nenevarnih odpadkov I. faze CERO Gajke.«*

S sklepom št. 352-06-4/98-66 z dne 14.12.2020 pa je Mestni svet MOP v bistvenem sklenil, da se omeji krog upravičencev do izplačila mesečne odškodnine zaradi zmanjšanja kakovosti bivalnega okolja, da se ta mesečna odškodnina v naslednjih treh letih postopoma zmanjšuje in v letu 2024 dokončno odpravi in da s sprejetjem tega sklepa preneha veljati Sklep o soglasju k bonitetam po izteku veljavnosti Pogodbe CERO Gajke oziroma vsi, v prvem in drugem odstavku zgoraj navedeni sklepi Mestnega sveta MOP.

Navedeni sklepi ne podaljšujejo veljavnosti ali obdobja upravičenj do bonitet oziroma upravičenj krajanov iz Pogodbe.

Iz nobenega izmed navedenih sklepov namreč ne izhaja, da bi bila volja MOP, da bi se s temi sklepi podaljševala veljavnost oziroma čas izpolnitve pogodbenih obveznosti. Pri tem je že iz samih poimenovanj sklepov razvidno, da se ti nanašajo na obdobje po izteku veljavnosti pogodbe in da se torej nanašajo na druge, novonastale pravne situacije, ki s Pogodbo, ki je bila omejena na določeno časovno obdobje, niso urejene. Gre za pravne situacije, ki so nastale po poteku veljavnosti Pogodbe in po poteku časovnega obdobja, v katerem so se izvajale pravice in obveznosti iz Pogodbe ter se v določeni meri tudi nanašajo na druge osebe, ki s Pogodbo niso bile »zajete«.

Nadalje, vsak posamezni sklep Mestnega sveta MOP pravno predstavlja enostranski oblastni akt MOP. Pri sprejetju teh sklepov namreč Četrtna skupnost Jezero (niti kakšna druga četrtna skupnost) ni sodelovala. Kakršnakoli sprememba Pogodbe, ki je t.i. dvostranski akt in kot takšna predstavlja soglasje volj dveh pogodbenih strank, vključno s kakršnimkoli podaljšanjem veljavnosti Pogodbe, pa mora biti dogovorjena in sporazumno sklenjena s strani obeh / vseh pogodbenih strank.

Vsled navedenega predmetni sklepi ne pomenijo podaljšanja Pogodbe, oziroma podaljšanja roka izpolnitve obveznosti po Pogodbi.

V primeru predmetnih sklepov Mestnega sveta MOP gre za tipične (enostranske) oblastne akte, ki ne vplivajo in ne morejo vplivati na pogodbeno razmerja MOP in njenih sopogodbenikov, ki so urejena v dvostranskih aktih – pogodbah, saj je dopolnitev / spremembo pogodbenega razmerja mogoče doseči le na podlagi dosežnega soglasja volj obeh / vseh pogodbenih strank.

2.4 O spornosti pogodbe z vidika Zakona o lokalni samoupravi

Skladno z 18. členom Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZLS) imajo občine možnost, da lahko na svojem območju ustanovijo ožje dele občine (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti), pri čemer morajo upoštevati zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge značilnosti območja. Občina ima možnost, da v statutu določi naloge, ki jih lahko ožji deli občine opravljajo (če te imajo svoj svet). Podrobneje pa občina naloge, ki se prenesejo v izvajanje svetu ožjega dela občine, pa tudi sam način njihovega izvajanja določa z odloki.²

Kot je nadalje določeno z 19.c členom ZLS, ima občina možnost, da ožjemu delu občine s statutom podeli pravno osebnost javnega prava, kar je bilo v navedenem primeru tudi storjeno. Mestna četrt Jezero (pravna prednica Četrtna skupnosti Jezero) je imela namreč skladno z 77. členom Statuta Mestne občine Ptuj (Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 9/2007, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: Statut MOP) status pravne osebe javnega prava. Potrebno pa je opozoriti, da v kolikor ima ožji del občine pravno osebnost, lahko nastopa v pravnem prometu zgolj v okviru nalog, ki so določene s statutom občine oziroma z odlokom občine s katerimi se podrobneje določijo naloge ožjega dela občine in način njihovega izvajanja.

Pogodba je bila, kot že navedeno, sklenjena med MOP in njenim ožjim delom Mestno četrtjo Jezero. Kot izhaja iz ZLS, ratio oziroma namen podelitve pravne subjektivitete ožjim delom občine ni v tem, da bi te imele pravno osebnost v razmerju do občine, da bi z njo lahko sklepale pogodbe, temveč da občina določene naloge (če je tako določeno v statutu občine), prenese v izvajanje ožjemu delu občine, ki ji je, sicer omejena, pravna subjektiviteta podeljena v razmerju do tretjih oseb.

Ožji deli občine imajo torej pravno subjektiviteto zgolj v okviru opravljanja svojih, z občine nanje prenesenih in s statutom konkretiziranih nalog in pristojnosti.

² Glej 19.b člen ZLS.

V času sprejemanja te pogodbe je bil v veljavi spremenjen Statut MOP (Uradni vestnik Mestne občine Ptuj št. 2/2001). V njegovem 80. členu, ki se je nanašal na naloge in pristojnosti mestnih in primestnih četrti MOP je bilo zapisano naslednje:

Mestne in primestne četrti samostojno opravljajo naslednje naloge:

- upravljajo s premoženjem mestne oziroma primestne četrti,*
- skrbijo za pospeševanje kulture in drugih društvenih dejavnosti,*
- opravljajo druge naloge, ki se nanje prenesejo z odlokom.*

V trenutno veljavnem Statutu MOP je v 84. členu določeno naslednje:

Četrti samostojno opravljajo naslednje naloge:

- upravljajo s premoženjem, ki jim je dano v uporabo s posebnim odlokom,*
- skrbijo za pospeševanje kulture in drugih društvenih dejavnosti,*
- opravljajo druge naloge, ki se nanje prenesejo z odlokom.*

Ugotoviti je, da Center za ravnanje z odpadki Gajke (CERO Gajke) ne spada v nobeno izmed zgoraj navedenih kategorij. Ni namreč premoženje Četrtno skupnosti jezero, kar pomeni da ta ne more sklepati poslov v zvezi z njenim upravljanjem.

Nadalje, Centra za ravnanje z odpadki Gajke ni mogoče šteti oz. uvrščati med »pospeševanja kulture in drugih društvenih dejavnosti«.

Končno pa še, MOP na Četrtno skupnost Jezero z odlokom tudi ni prenesla kakršnih koli nalog v zvezi s CERO Gajko.

Metna četrt Jezero ima torej pravno subjektiviteto samo do tretjih in samo v okviru v statutu določenih pristojnosti. Posledično tudi ne more pravno veljavno sklepati pogodb z MOP, saj ji v razmerju do slednje, kot njenemu ožjemu delu, na podlagi določb javnega prava pravne subjektivitete ni mogoče priznati. Ker je bila Pogodba vseeno sklenjena med MOP in pravno prednico Četrtno skupnosti jezero, njenim ožjim delom in ker je bila ta sklenjena zunaj nanjo prenesenih nalog, je bila ta sklenjena v nasprotju z določbami in namenom Zakona o lokalni samoupravi.

Čeprav imajo Pogodbene stranke možnost prostega urejanja pravnih poslov, jih upoštevajoč 3. člen OZ ne morejo urejati v nasprotju z ustavo, s prisilnimi predpisi ali z moralnimi načeli. Pravni posli, ki so sklenjeni v nasprotju s pravnimi predpisi (tudi ZLS) pa so skladno z določbo 86. člena OZ nični.

Ob upoštevanju vsega navedenega, bi bilo v predmetnem primeru torej potrebno ugotoviti, da je Pogodba nična, saj je bila sklenjena v nasprotju z določbami in namenom ZLS.

3 Sklep

Na podlagi navedenega podajamo stališče, da MOP iz naslova Pogodbe nima več nobenih obveznosti. Rok za izpolnitev vseh, v Pogodbi določenih obveznosti MOP, je namreč potekel, prav tako je poteklo časovno obdobje v katerem je bila MOP, na podlagi dogovora strank Pogodbe, zavezana izpolnjevati določene obveznosti. Potekli so tudi vsi zakonsko določeni zastaralni roki.

Dodatno je ugotoviti, da je tudi sama pogodba sklenjena v nasprotju z določbami ZLS, zaradi česar je vprašljiva tudi njena pravna veljavnost.

Za dodatna pojasnila oziroma vprašanja glede predmetne tematike smo vam na voljo.

S spoštovanjem,

Odvetniška družba Neffat o.p., d.o.o.

Mojca Marovt, odvetnica


ODVETNIŠKA DRUŽBA NEFFAT
O.P., D.O.O., Milana Čermaka Cesta 118
SI-1000 Ljubljana, Slovenija