

# OBERŠTAR

— ODVETNIŠKA PISARNA | LAW OFFICE

**INŽENIRSKA ZBORNICA SLOVENIJE**

**Jarška cesta 10b,**

**1000 LJUBLJANA**

**ZADEVA: Pravno mnenje na podlagi sklepa Inženirske zbornice Slovenije z dne 21.06.2019 glede zakonitosti in pravilnost sklepa Zbora MGS z dne 18.06.2019**

Spoštovani,

Upravni odbor Inženirske zbornice je potrdil ponudbo naše odvetniške pisarne za izdelavo pravnega mnenja o zakonitosti in pravilnosti ter pravnih in drugih posledicah sklepa zbora MSG z dne 18.6.2019 o pričetku in vodenju aktivnosti za razcepitev MSG iz IZS.

Stran 1 od 15

Vežano na sprejem tega sklepa je bilo zastavljeno naslednje vprašanje, na katerega je potrebno odgovoriti v tem mnenju:

**Ali je zakonit in pravno pravilen sklep zbora MSG z dne 18.06.2019, s katerim je ta izglasoval, da je potrebno pričeti s postopki za razdružitev MSG iz IZS in se v celoti glasi:**

**Sklep št. 1/18.6.2019:**

**MSG začne s postopki za razdružitev iz zbornice IZS.**

61 proti, 4 vzdržanih, 283 za

Sklep je izglasovan s potrebno večino.

Posledično je bil izglasovan še dodatni sklep:

**Sklep št. 2/18.6.2019:**

**Za izvedbo se pooblasti komisijo v sestavi:**

**-dr. Samo Peter Medved, Angelo Žigon, Christian Močnik, Gregor Udovč, Aljoša Klobučar, Barbara Križanec, Lea Aracki.**

10 proti, 28 vzdržanih, 310 za

Sklep je izglasovan s potrebno večino.

Obrazložitev sklepa je bila podana ustno na seji Zbora preko pobudnikov in je razvidna iz zapisnika Zbora MSG z dne 18.06.2019, prav tako odziv pooblaščenca IZS in pobudnikov kot predstavnikov IZS in predsednika Zbora MGS kot tudi prijavljenih govorcev in pobudnikov.

## **I. PREGLEDANA DOKUMENTACIJA**

Za potrebe priprave pravnega mnenja smo pregledali sledečo dokumentacijo, predloženo s strani naročnika pravnega mnenja ter na podlagi lastnega pravnega preiskovanja in raziskovanja ter razčiščevanja uporabili sledečo pravno podlago:

- Ocena stanja in razlogi za sprejem predloga Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti, Predlog prva obravnava, 2016-2550-0007, Vlada RS

- Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (Ur. l. RS št. 61/2017, v nadaljevanju ZAID)
- Zakon o urejanju prostora (Ur. l. RS 110/2 in nasl., v nadaljevanju: ZUreP-1)
- Zakon u urejanju prostora (Ur. l. 61/2017; v nadaljevanju: ZUreP-2)
- Zakon o graditvi objektov (Ur. l. RS 102/04 in nasl; v nadaljevanju: ZGO-1)
- Gradbeni zakon (Ur. l. RS 61/17, v nadaljevanju GZ)
- Statut IZS in ostali relevantni akti
- Citirana pravna literatura in sodna praksa slovenskih sodišč in praksa Sodišča Sveta Evrope v Strasbourgu, Sporočilo EU Komisije parlamentu in Svetu, Priloge, Novi okvir EU za krepitev načela pravne države iz 2014 ([www.ipex.eu](http://www.ipex.eu))

## II. ODGOVOR NA POSTAVLJENO VPRAŠANJE NAROČNIKA S PRAVNEGA VIDIKA

### 1. O zakonitosti in pravilnost odločitve Zbora MSG

V Republiki Sloveniji se **zaradi zagotavljanja strokovnosti in varovanja javnega interesa** na področju urejanja prostora in graditve objektov ter varstva tretjih oseb **na podlagi določbe Zakona** o arhitekturni in inženirski dejavnosti ustanovita ZAPS in IZS.

Zbornica izvaja cilje ustanovitve iz prejšnjega odstavka kot poklicno zastopstvo stanovskih interesov, za svoje področje spremlja in obravnava problematiko dela pooblaščenih arhitektov in inženirjev, določa strokovna načela na področju prostorskega načrtovanja in graditve objektov, spodbuja in zastopa poklicne, socialne in gospodarske interese pooblaščenih arhitektov in inženirjev in jim svetuje, skrbi za skladen razvoj stroke in varstvo stanovskega ugleda, sprejema kodeks, nadzoruje izpolnjevanje njihovih poklicnih dolžnosti in opravlja druge z zakonom in statutom določene naloge.

Zbornica je nepridobitna **pravna oseba javnega prava**.

Zbornica odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. Člani zbornice za obveznosti zbornice, katere člani so, ne odgovarjajo.

Zbornica je **zastopnica javnega interesa** v skladu s cilji ustanovitve.

Zbornica v okviru svojih pristojnosti in na svojem področju izvaja naslednje naloge, kjer se nikjer ne omenja postopkov razdružitve na način kot to predlagajo pobudniki:

1. izvajanje strokovnih izpitov,
2. vpis in izbris iz imenika pooblaščenih arhitektov in inženirjev,

3. vodenje imenika pooblaščenih arhitektov in inženirjev,
4. vodenje disciplinskih postopkov zoper pooblaščenih arhitekto in inženirje,
5. organiziranje, izvajanje in spodbujanje poklicnega usposabljanja pooblaščenih arhitektov in inženirjev,
6. izvajanje nadzora nad stalnim poklicnim usposabljanjem pooblaščenih arhitektov in inženirjev,
7. sprejemanje aktov za izvajanje javnih pooblastil in drugih aktov, določenih s tem zakonom,
8. izdelovanje poročil ali strokovnih mnenj, dajanje pobud in sodelovanje z državnimi organi in organi lokalnih skupnosti in zastopanje stroke v razmerju do državnih organov,
9. krepitev odnosov z drugimi domačimi in tujimi poklicnimi organizacijami,
10. nadzorovanje skladnosti ravnanja pooblaščenih arhitektov in inženirjev s pravili kodeksa,
11. izvajanje postopkov mediacij in arbitraž s ciljem reševanja sporov med pooblaščenimi arhitekti in inženirji in gospodarskimi subjekti ter tretjimi osebami,
12. izvajanje nadzora nad spoštovanjem njenih aktov,
13. izvajanje strokovnega nadzora nad pooblaščenimi arhitekti in inženirji,
14. priprava in organizacija javnih natečajev za investitorje,
15. nastopanje kot posvetovalni organ državnih organov, državne uprave in univerz,
16. urejanje kolektivnega zavarovanja za odgovornost pred škodo,
17. vodenje postopkov za priznavanje poklicnih kvalifikacij po tem zakonu,
18. spremljanje postopkov javnega naročanja na področju arhitekturnih in inženirskih storitev in opozarjanje na pomanjkljivosti in
19. opravljanje drugih nalog.

**Inženirska zbornica Slovenije je po določbah njenega Statuta** (v nadaljnjem besedilu: zbornica) samostojna poklicna zbornica pooblaščenih inženirjev. Zbornica opravlja naloge in dejavnosti v skladu z zakonom ter tem statutom, pri čemer zagotavlja strokovnost in varuje javni interes na področju urejanja prostora in graditve objektov ter varstva tretjih oseb. V zbornico se po načelu enakopravnosti in v okviru svojih strokovnih področij združujejo posamezniki, ki imajo v skladu z Zakonom o arhitekturni in inženirski dejavnosti (Uradni list RS, št. 61/17; v nadaljnjem besedilu: ZAID) status pooblaščenega inženirja.

Zbornica izvaja cilje ustanovitve iz prvega odstavka tega člena kot poklicno zastopstvo stanovskih interesov, spremlja in obravnava problematiko dela pooblaščenih inženirjev, določa strokovna načela na področju prostorskega načrtovanja in graditve objektov, spodbuja in zastopa poklicne, socialne in gospodarske interese pooblaščenih inženirjev in jim svetuje, skrbi za skladen razvoj stroke in varstvo stanovskega ugleda, sprejema kodeks pooblaščenih inženirjev, nadzoruje izpolnjevanje njihovih poklicnih dolžnosti in opravlja druge z zakonom in statutom določene naloge.

**Skupščina IZS** ima kot najvišji organ naslednje naloge, kjer prav tako ni govora o nikakršnih postopkih združitve:

1. sprejme statut zbornice,
2. sprejme poslovnik o delu organov in delovnih teles zbornice,
3. sprejme kodekse, pravila stroke, disciplinski pravilnik in druge splošne akte zbornice, razen tistih, ki jih po tem statutu ali po posebnem pooblastilu skupščine sprejema upravni odbor zbornice,
4. sprejema letni program dela in letni finančni načrt zanj, po potrebi tudi rebalans,
5. določa višino članarine in drugih dajatev zbornici,
6. obravnava letno poročilo o delu predsednika, upravnega odbora zbornice in nadzornega odbora ter se seznanja s poročilom volilne komisije, disciplinskih organov in delovnih teles skupščine,
7. obravnava letno poročilo zbornice in potrdi zaključni račun,
8. lahko ustanovi stalna in začasna delovna telesa skupščine za opravljanje nalog iz svoje pristojnosti in zagotovi financiranje zanje,
9. voli funkcionarje organov v njeni pristojnosti,
10. imenuje upravni odbor zbornice in člane svojih delovnih teles,
11. razrešuje funkcionarje organov ter člane svojih delovnih teles,
12. nadzoruje delovanje predsednika zbornice in upravnega odbora zbornice,
13. obravnava vprašanja, povezana z delom, pogoji za delo in strokovno problematiko na področju opravljanja storitev svojih članov ter v zvezi z njimi zavzame stališča ter sprejme sklepe,
- 14. sprejme sklep o prenehanju zbornice in razdelitvi premoženja** (to je izključna pristojnost skupščine in se nanaša na prenehanje zbornice kot celote in ne kot združitve od gradbene sekcije kot to predlaga MGS) **ter**
15. sprejema druge odločitve v skladu s tem statutom in zakonom, kjer tudi ni nikjer zaslediti določb o združitvi in postopkih izločitve, na katere se sklicuje MGS.

**Člani matične sekcije** sprejemajo temeljne odločitve na zboru matične sekcije.

Zbor matične sekcije gradbenih inženirjev tako lahko zakonito odloča le v okviru svojih pristojnosti po statutu, ki pa so:

1. obravnava program dela matične sekcije, finančni načrt in zaključni račun matične sekcije v okviru finančnega načrta oziroma zaključnega računa zbornice ter letno poročilo o delu predsednika in upravnega odbora matične sekcije,
2. nadzoruje delovanje predsednika upravnega odbora matične sekcije in članov upravnega odbora matične sekcije,
- 3. obravnava določena vprašanja skupnega značaja, povezana z delom, pogoji za delo in strokovno problematiko na področjih opravljanja storitev svojih članov ter članska vprašanja ali pobude in v zvezi z njimi sprejema stališča in sklepe**, (tudi tukaj ni govora o tem, da bi se lahko obravnavala pobuda, ki bi imela za posledico karkoli drugega kot delo, pogoji za delo ali stroko, nikakršna združitve in postopki niso predpisani)
4. lahko obravnava predloge aktov ter njihovih sprememb in dopolnitev, ki jih sprejemata upravni odbor zbornice ali skupščina zbornice ter druge sklepe, ki jih sprejemajo upravni odbor

zbornice, skupščina zbornice ali upravni odbor matične sekcije,

5. voli funkcionarje organov v njegovi pristojnosti, če tako odloči upravni odbor matične sekcije.

**Zbornica lahko preneha na podlagi statuta zgolj iz naslednjih razlogov in na naslednji način:**

- s sklepom skupščine zbornice, ki mora biti sprejet najmanj s tričetrtinsko večino glasov vseh članov skupščine,
- zaradi uvedbe stečajnega postopka v skladu s predpisi, ki urejajo stečaj pravnih oseb,
- zaradi uvedbe likvidacijskega postopka v skladu s predpisi, ki urejajo likvidacijo pravnih oseb,
- z združitvijo s kakšno drugo zbornico.

V primerih iz druge in tretje alineje prejšnjega odstavka izvede postopek prenehanja zbornice sodišče.

Za postopek prenehanja zbornice se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, in zakona, ki ureja postopke prisilnega prenehanja gospodarskih družb.

Če zbornica preneha obstajati, pripada premoženje, ki preostane po poplačilu upnikov in vračilu deležev v likvidacijskem ali stečajnem postopku, članom zbornice. Ta sredstva se med člane razdelijo sorazmerno.

**2. O ustavnopravni argumentaciji pobudnikov za sprejem takšnega sklepa s sklicevanjem na svobodo združevanja in svobodno gospodarsko pobudo s posebnim ozirom na načelo pravne države, ki ga morajo upoštevati vsi nosilci javne funkcije pri izvajanju zakonskih pooblastil ter smiselnosti in odprtih dilemah reševanja zadeve po sodni poti**

IZS je pravna oseba javnega prava, katere naloge in pristojnosti so določene z Zakonom o arhitekturni in inženirski dejavnosti ter Statutom IZS. Le te predstavljajo pravno-formalni vidik njenega delovanja. Ne Statut IZS ne drug pravni akt ne predvideva razdružitve in postopkov za združevanje MSG iz IZS, kot je to s sklepom odločil Zbor MSG, zato je ta način nezakonit, saj nima nikakršne pravne podlage v zakonu niti seveda posledično v statutu zbornice, vsaj teh določb pisec tega mnenja ni zasledil po skrbnem pregledu vseh relevantnih listin in predpisov.

Obstajajo določbe o prenehanju zbornice v celoti in obstajajo določbe o tem, da lahko člani dajejo različne pobude, vendar pa se pri tem ne morejo sklicevati na neobstoječe postopke glede razdružitve, če le ti postopki niso nikjer določeni in predpisani. To je čisto zavajanje uglednega članstva v IZS.

Ustavna svobodna gospodarska pobuda in svoboda združevanja v interesna združenja, na katero so se na zboru sklicevali pobudniki, v njihovem pojasnilu in odzivu na to, da ni pravne podlage za sprejem takšnega sklepa, ne vzdrži resne pravne presoje.

Ustavno sodišče je že večkrat presojalo, ali zakonsko predpisano obvezno članstvo v določeni obliki združevanja pomeni poseganje v **svobodo združevanja** iz drugega odstavka 42. člena

Ustave (odločba št. U-I-290/96 z dne 11. 6. 1998, Uradni list RS, št. 49/98 in OdlUS VII,124, odločba št. U-I-305/94 z dne 3. 4. 1997, Uradni list RS, št. 23/97 in OdlUS VI, 44, odločba št. U-I-137/93 z dne 2. 6. 1994, Uradni list RS, št. 42/94 in OdlUS III, 62, sklep št. U-I-48/92 z dne 11. 2.1993, Uradni list RS, št. 12/93 in OdlUS II, 15 ter odločba št. U-I-283/99 z dne 20. 3. 2003, Uradni list RS, št. 33/03 in OdlUS XII, 19). Sprejelo je stališče, da zbornice oziroma druge oblike združevanja, ki so ustanovljene z zakonom za izvrševanje javnih pooblastil in predvsem zaradi izvrševanja določenih nalog v javnem interesu, ne pomenijo posega v svobodo združevanja, ki jo zagotavlja 42. člen Ustave. Obvezno članstvo s posledično vsemi pravili določenimi v Statutu ne posega v pravico prizadetih oseb, da se svobodno združujejo, ki je na splošno zagotovljena v drugem odstavku 42. člena Ustave. Gre za združenja javnopravne narave. Kriteriji za razlikovanje med javnopravnimi in zasebnopravnimi oblikami združenj, kot jih je opredelilo Ustavno sodišče v navedenih odločbah, so: združenje mora biti ustanovljeno z zakonom kot oseba javnega prava in mora imeti javna pooblastila, v okviru katerih odloča o pravicah in obveznostih članov. Že ZGO-1 je opredelil Inženirsko zbornico Slovenije kot združenje javnopravne narave - ustanovljena je bila z zakonom (108. člen), ima lastnost osebe javnega prava (109. člen) in ima javna pooblastila (drugi odstavek 110. člena, zlasti točke 8 do 11). Upam si drzniti in pravno logiko obrniti v primeru razdruževanja, in zatrditi, da bi sodišče tudi v tem primeru zavzelo enako strogo in togo stališče in presoјalo ravnanje pobudnikov z vidika javnega interesa in zastopanja javnega interesa ter izvrševanja javne funkcije zbornice in obstoječe zakonodaje, kot to počne pisec tega mnenja.

Pobudniki bi tako ravnali hipotetično zakonito, v kolikor bi na samem Zboru MSG predlagali spremembo Statuta IZS. Nato bi na podlagi določil glede pristojnosti skupščine in MSG obravnavali pobude in predloge za spremembo statuta. Nikakor pa ne more biti v pravni državi dopustno, da organi nosilca javne funkcije delujejo izven in mimo določb zakona, ki predvideva in daje pravno podlago za ustanovitev IZS, ne pa tudi za njeno razdružitev in razkroj na način, kot to predlagajo izvesti nekateri člani, na podlagi neobstojećih postopkov za razdružitev.

Člani lahko tako, zgolj hipotetično in teoretično, ter zelo po domače, izstopijo iz IZS z vsemi pravnimi posledicami in ustanovijo svojo zasebno zbornico,

Pobudniki morajo tako šele predlagati postopke oziroma predlagati predlog zakona, po katerem mislijo ustanoviti novo javno zbornico, nosilko javnih pooblastil, ker IZS pač ne morejo zakonito razdružiti, ker takšen postopek ni predviden, ni zapisan v zakonu in posledično tudi v statutu IZS ne.

Tudi spremembe statuta ne morejo predlagati, ne da bi pred tem predlagali spremembo zakona in dosegli spremembo zakona ali sprejem novega v Državnem zboru, česar glede na to, da niti še osnutka nimajo pripravljenega in glede na negativno mnenje MOP in IZS, ni realno pričakovati v sklicu te vlade, kar pomeni najmanj tri leta, in ne kot je dejal eden od pobudnikov na Zboru MSG, v šestih mesecih. To je čisto zavajanje članstva.

IZS je po samem ZAIDu in Statutu zastopnik javnega interesa, ko ga določa Zakon o upravnem sporu, in se morajo tako njeni organi in predstavniki še posebno držati osnovnega postulata načela pravne države, kot je zapisano v Ustavi RS in sprejeto v pravnem redu EU in njeni uveljavljeni sodni praksi, to pa je, da morajo državni organi in zastopniki javnega interesa za

svoje ravnanje imeti določeno pravno podlago in da ne smejo ravnati arbitrarno in samovoljno, da ne bi prišlo do zlorabe oblasti in javnih pooblastil. Pravna država je tesno povezana z demokratično ureditvijo naše države in zato zastopniki javnega interesa, kot je Inženirska zbornica, preko svojih organov in predstavnikov ne smejo poslovati brez pravne podlage, ker niso zasebniki, temveč izvajajo svojo funkcijo v javno korist.

**Načelo pravne države** je pravno zavezujoče ustavno načelo. Soglasno je priznано kot eno od temeljnih načel vseh ustavnih sistemov držav članic EU in Sveta Evrope.

Dolgo pred izrecnim sklicevanjem na načelo pravne države v pogodbah EU<sup>1</sup>, je Sodišče v sodbi „Les Verts“ iz leta 1986 poudarilo, da EU „temelji na pravu, saj se ne države članice ne institucije ne morejo izogniti nadzoru skladnosti svojih aktov s temeljno ustavno listino, Pogodbo“<sup>2</sup>.

V svoji sodni praksi Sodišče navaja, da je načelo pravne države temelj vseh načel, ki se jih lahko uveljavlja v postopkih pred sodišči, ki se uporabljajo v pravnem sistemu EU. Sodišče prav tako poudarja, da so navedena načela splošna pravna načela, ki izvirajo iz skupne ustavne tradicije vseh držav članic. Pomembna so naslednja načela:

- (a) **Načelo zakonitosti**, ki vsebinsko vključuje pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen postopek sprejemanja zakonov. Sodišče je potrdilo, da je načelo zakonitosti temeljno načelo Unije, in sicer z navedbo, da „[...] mora biti v skupnosti, ki jo ureja načelo pravne države, spoštovanje zakonitosti ustrezno zagotovljeno“<sup>3</sup>.
- (b) **Načelo pravne varnosti**, ki med drugim zahteva, da so pravna pravila jasna in predvidljiva ter jih ni mogoče retroaktivno spremeniti. Sodišče je poudarilo pomembnost pravne varnosti z navedbo, da mora biti na podlagi načel pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo, „[...] učinek zakonodaje [Unije] jasen in predvidljiv za tiste, na katere se zakonodaja nanaša [...]“. Sodišče je tudi navedlo, da „[...] načelo pravne varnosti preprečuje, da akt [Unije] začne učinkovati v času pred njegovo objavo in da je nasprotno možno le izjemoma, če je to potrebno, da se doseže njegov namen in če je zaupanje v pravo zadevnih oseb ustrezno upoštevano“<sup>4</sup>.
- (c) **Prepoved samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti**, v zvezi s katero je Sodišče navedlo: „Res pa je, da morajo imeti v vseh pravnih sistemih posameznih držav članic posegi javnih oblasti v sfero zasebnih dejavnosti vseh fizičnih ali pravnih oseb pravno podlago in morajo biti upravičeni z razlogi, določenimi v zakonu, in da ti sistemi, čeprav ob različnih pogojih, zagotavljajo zaščito pred morebitnimi samovoljnimi ali

---

<sup>1</sup> Prvič je bilo načelo pravne države omenjeno v preambuli Maastrichtske pogodbe leta 1992. Amsterdamska pogodba se v členu 6(1) sklicuje na načelo pravne države na zelo podoben način kot sedanji člen 2 PEU.

<sup>2</sup> Sodba z dne 23. aprila 1986 v zadevi Les Verts proti Evropskemu parlamentu (C-294/83, Recueil, str. 01339, točka 23).

<sup>3</sup> Sodba z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti CAS Succhi di Frutta (C-496/99 P, Recueil, str. I- 03801, točka 63).

<sup>4</sup> Sodba z dne 12. novembra 81 v združenih zadevah Amministrazione delle finanze dello Stato proti Salumi (212/80–217/80, Recueil, str. 2735, točka 10).



nesorazmernimi posegi. Zahtevo po taki zaščiti je torej treba priznati kot splošno načelo prava [Unije]. [...]“<sup>5</sup>.

- (d) **Neodvisno in učinkovito sodno varstvo, vključno s spoštovanjem temeljnih pravic**, v zvezi s čimer je Sodišče ponovno poudarilo, da Unija temelji na načelu pravne države in da se v njej preverja združljivost aktov institucij, zlasti s Pogodbami, splošnimi načeli prava in temeljnimi pravicami. Sodišče je pojasnilo, da to zlasti pomeni, da „so posamezniki upravičeni do učinkovitega sodnega varstva pravic, ki izhajajo iz pravnega reda Unije“. Sodišče je jasno obrazložilo, da je pravica do takega varstva „eno temeljnih pravnih načel, ki izvira iz skupne ustavne tradicije držav članic, ki je določena v 6. in 13. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin“<sup>6</sup>.
- (e) **Načelo enakosti**, ki za predmetno pravno mnenje tako pomembno ter ni relevantno.

Navedeni vidiki načela pravne države kot skupnega imenovalca Unije so v celoti razvidni tudi na ravni Sveta Evrope. Čeprav Statut Sveta Evrope in Evropska konvencija o človekovih pravicah<sup>7</sup> ne vsebujeta opredelitve načela pravne države, različna načela, standardi in vrednote, ki izhajajo iz tega načela, pa se na nacionalni ravni lahko razlikujejo, je Beneška komisija v svojem poročilu iz leta 2011 opredelila načelo pravne države kot „temeljni in skupni evropski standard, ki vodi in omejuje uresničevanje demokratične oblasti“ in kot „neločljiv del vsake demokratične družbe“, ki „zahteva, da vsi nosilci odločanja vse osebe obravnavajo dostojanstveno, enakopravno in razumsko ter v skladu z zakonom in da imajo navedene osebe možnost izpodbijati odločitve pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem“<sup>8</sup>. Beneška komisija je na podlagi ustrezne sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v svojem poročilu opredelila naslednje pomembne skupne značilnosti načela pravne države, ki niso izčrpane:

- (a) zakonitost, vključno s preglednim, odgovornim in demokratičnim postopkom sprejemanja zakonodaje;
- (b) pravna varnost;
- (c) prepoved samovoljnega ravnanja;
- (d) dostop do pravnega varstva pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem;
- (e) spoštovanje človekovih pravic; nediskriminacija in enakost pred zakonom.

<sup>5</sup> Sodba z dne 21. septembra 1989 v združenih zadevah Hoechst proti Komisiji (46/87 in 227/88, Recueil, str. 02859, točka 19).

<sup>6</sup> Sodba z dne 3. oktobra 2013 v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi proti Parlamentu in Svetu (C-583/11 P, še neobjavljena, točka 91); sodba z dne 29. junija 2010 v zadevi E in F (C-550/09, ZOdl., str. I-06213, točka 44); sodba z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P, Recueil, str. I-06677, točki 38 in 39).

<sup>7</sup> Sklic na načelo pravne države, ki ni opredelitev, vsebuje tudi preambula k Splošni deklaraciji Organizacije združenih narodov o človekovih pravicah (1948).

<sup>8</sup> Glej poročilo Beneške komisije z dne 4. aprila 2011, študija št. 512/2009 (CDL-AD(2011) 003rev).

V demokratični državi, kar Republika Slovenija po Ustavi vsekakor je, je za državne organe in nosilce javnih pooblastil, kot je IZS, dovoljeno zgolj in samo to, kar je zapisano in predpisano s predpisi, za državljane pa je na drugi strani dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano. To je temeljni postulat pravne države, temelječe na demokratičnih vrednotah in civilni družbi.

Pravna podlaga vsakršne odločitve nosilca javne funkcije in javnih pooblastil mora biti tako jasno in konkretno zapisana in tudi je v področni zakonodaji kot tudi podzakonskih predpisih. In v teh ni nikjer zaslediti določb o postopkih razdružitve MGS od IZS. Zgolj izmišljeni postopki pa tako ne morejo biti pravna podlaga za odločanje zastopnikov javnih interesov. Zato je potrebno najprej zapisati postopke razdružitve, da bi se lahko na njih kasneje sklicevali. Zdrav razum pa veleva, da se ne more sklicevati na nekaj, kar ne obstoji. Zato bo potrebno, če bodo pobudniki tako vztrajali, potrebno najprej spremeniti Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti ter posledično Statut IZS, da bi sploh lahko opredelili postopke razdružitve in posledično morebitne ustanovitve nove zbornice gradbincev z novimi podzakonskimi akti zgolj in samo zanj in spremeniti obstoječe na IZS.

Posledično je iz gornjih razlogov, predlog kot je bil podan na Zboru MSG neizvršljiv, neuporaben, brez pravne podlage in zato nezakonit.

**IZS-ju** je po mojem mnenju enako kot Državnemu pravobranilstvu kot zastopniku javnega interesa **dana možnost, da sam vloži tožbo, če oceni, da je bil kršen zakon v škodo javnega interesa, brez da bi mu za to moralo biti podeljeno posebno pooblastilo vlade za vložitev tožbe v upravnem sporu** (UPRS sodba I U 324/2013). IZS bi se moral ob vložitvi tožbe in izkazovanju pravnega interesa za ugotovitev, da je sklep ničen, sklicevati, da je bila namreč direktno kršena Ustava RS in načelo pravne države, saj naj bi skupina ljudi pričela s postopki razdruževanja na podlagi postopkov, ki v zakonu sploh niso predvideni. Konkretne kršitve zakona, ki bi jo pri tem kršili, pa seveda ni moč navesti, enostavno gre za delovanje izven zakona, brez pravne podlage. Pri tem se pojavlja razumska smiselnost vlaganje tožbe, glede na to, da ima IZS vso možnost, da sklep MSG pač z novim sklepom razglasi za ničnega in neveljavnega in zanj nezavezujočega, saj na podlagi takšnega sklepa MSG ne more storiti ničesar pravno zavezujočega in škodljivega, brez IZS, kar pojasnujem v nadaljevanju. Ne gre pač za skupščinski sklep IZS, z vsemi pravnimi posledicami in ob smiselni uporabi določb ZGD-1 glede ničnosti in izpodbojnosti skupščinskih sklepov. Gre zgolj za sklep Matične sekcije gradbenih inženirjev, ki je organ znotraj zbornice, in ne skupščinski sklep, kot sklep najvišjega organa, ki ima vso pravno zaščito in varnost na podlagi smiselne uporabe določb ZGD-1. Sklep MSG je po mojem mnenju moč izpodbijati z navadno ugotovitveno tožbo v upravnem sporu, ne glede na pogoje, ki so določeni za skupščinske sklepe, glede procesnih prekluzivnih rokov in napovedovanja izpodbijanja v roku 30 dni od dneva skupščine. Pri tem se pojavlja še vprašanje pasivne legitimacije, koga tožiti namreč, zato se mi v tem primeru sodna pot ne zdi smiselna, ker mislim, da takšen **sklep ne bi užival pravnega varstva iz vseh navedenih razlogov**, ki jih opisujem tudi v nadaljevanju. Tudi sodne prakse s tega področja in za zgornjo tematiko ni zaslediti.

### **3. Pravne in druge posledice odločitve Zbora MSG ter zgodovinska izkušnja in vzorčni primer z izločitvijo ZAPS (MSA) kot matične sekcije iz IZS**

Glede na zgoraj navedeno odločitev Zbora MSG spominja na referendumsko odločitev v Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske o razdružitvi z EU - "BREXIT". Predlagatelji kot izgleda, ne vedo točno sploh, kaj so sprejeli, ker postopkov, na katere se sklicujejo ni, ne vedo nič o posledicah svojih odločitev, ker jih postopki, ki bi jih morali predvideti, ne predpisujejo, niti ne vedo žal nič o tem, da postopki za odločitev, ki so jo sprejeli, sploh dejansko ne obstojijo v slovenskem pravnem redu. Ne vedo niti točno, kako bodo pripravili zakonodajo ali imajo podporo, saj v zvezi s tem, ni bil podan noben predlog. Vedo samo, da hočejo ven iz IZS, ker se niso sposobni dogovoriti, v skladu z obstoječimi pravili igre znotraj sistema. Neizvršljivost lastnega sklepa jih ne zanima, ničnost in izpodbijanje na sodišču tudi ne, pravna neuporabnost sprejetega sklepa še manj. Tudi sama nelegitimnost - ZA je glasovalo 283 članov MSG od skupno 3703 članov MSG, 61 članov od prisotnih je bilo zadržanih, po samem statutu pa je za spremembo zgolj statuta predpisana kvalificirana večina, kaj bi šele bilo predpisano za primer, da bi hotela izstopiti ena od matičnih sekcij s celotnim svojim članstvom. Celotno članstvo znaša nekaj tisoč članov oziroma po uradnih podatkih na spletnih straneh IZS 7548 članov, t.i. razdružitveni zgodovinski sklep pa je sprejelo 283 članov MSG.

Za analizo ekonomskih posledic bi bilo potrebno pripraviti izvedeniško mnenje sodnega izvedenca ekonomske stroke, ki bi moral vzeti v obzir veljavne določbe, da se lahko proračun in finančna sredstva zbornice porabljajo zgolj in samo za cilje, zaradi katerih je bila zbornica ustanovljena in torej ne za njeno razgradnjo, ker to ni bil njen cilj - logično. Samo financiranje razdružitve ni predpisano, financira se lahko po samem zakonu zgolj in samo za cilje za katere je bila zbornica ustanovljena.

Pojavlja se tudi vprašanje prehodnega obdobja in stanja, ko bo potrebno dvojno članstvo v obeh zbornicah, da bo sistem sploh deloval. Pobudniki delujejo na podlagi predpostavke, da bodo vsi člani MSG namreč odšli iz IZS, kar je neživljenjsko že sedaj, saj dovršen del članov temu sklepu nasprotuje in so najavili, da bodo ostali člani IZS, kar je dvojnost in pravna nejasnost, ki je na MOP ne bi smeli dopuščati, ker vnaša pravno negotovost, nejasnost postopkov izvajanja javnih pooblastil, ki jih ima IZS.

Naj spomnimo pri tem na zgodovinsko izkušnjo in resnične in obstoječe razdružitvene postopke, ki so bili tedaj predpisani ter, da so bili arhitekti, urbanisti in krajinski arhitekti od leta 1997 v okviru Inženirske zbornice Slovenije (IZS), organizirani kot strokovno samostojna Matična sekcija arhitektov, urbanistov in krajinskih arhitektov (MSA) in kot taki del IZS, tako kot je danes MSG. Zaradi specifičnosti arhitekturne stroke in na osnovi določil takratnega Zakona o graditvi objektov, se je MSA 11.2.2003 na ustanovitvenem zboru ZAPS v Cankarjevem domu v Ljubljani izločila iz IZS in se dokončno konstituirala v začetku leta 2004, vendar legalno na podlagi določb spremenjenega zakona o graditvi objektov.

Zgodovinska izkušnja tako obstaja, vendar so bile takrat okoliščine drugačne in resnični in predpisani postopki so temeljili na spremenjenem zakonu, kar je trajalo vsaj leto dni ob politični podpori tedanje Vlade RS, ki je sedaj ni.

ZGO-1 je določal v 220. členu, da je z dnem z uveljavitve pristojna poklicna zbornica po določbah tega zakona inženirska zbornica Slovenije, ustanovljena na podlagi 100.a člena zakona

o graditvi objektov (v nadaljnjem besedilu: IZS/97), ki nadaljuje z delom do ustanovitve ZAPS in preoblikovanja IZS/97 v IZS. Štelo se je, da je ZAPS ustanovljena in IZS/97 preoblikovana v IZS in da lahko obe poklicni zbornici opravljata naloge po določbah tega zakona, ko je sklenjen sporazum v skladu z drugim odstavkom 221. člena tega zakona, to pa je t.i. razdružiteni sporazum. Nadalje je bilo določeno tudi prehodno obdobje, saj je bilo določeno, da do pričetka opravljanja nalog ZAPS in nalog IZS po določbah tega zakona opravlja naloge v skladu z določbami tega zakona na podlagi določb 76.a, 76.b, 76.c, 76.č, 76.d in 76.e člena ZGO, določb 99. člena zakona o rudarstvu in določb 3., 4., 5., 11. in 12. člena zakona o geodetski dejavnosti (Uradni list RS, št. 8/2000, v nadaljnjem besedilu: ZGeod) IZS/97. Ne glede na določbe prejšnjega odstavka v zadevah, ki jih bo do začetka poslovanja ZAPS in IZS opravljala IZS/97 kot javna pooblastila po določbah tega zakona, opravlja Ministrstvo za okolje, prostor in energijo nadzor nad primernostjo in zakonitostjo njenega dela po določbah tega zakona.

Pogoje za izločitev ZAPS iz IZS je tako predpisal zakon in sicer tako, da je v 221. členu ZGO-1 določil, da se ZAPS ustanovi, ko na ustanovnem zboru večina prisotnih članov matične sekcije arhitektov, krajinskih arhitektov in urbanistov IZS/97 sprejme sklep o izločitvi te matične sekcije iz IZS/97 in ustanovi novo poklicno zbornico oziroma ZAPS.

Nadalje je določal, da se ZAPS lahko izloči iz IZS/97 in začne opravljati naloge v skladu z določbami ZGO-1, ko sklenejo med seboj predstavniki matične sekcije arhitektov, krajinskih arhitektov in urbanistov IZS/97 na eni strani in predstavniki matičnih sekcij gradbenih inženirjev, strojnih inženirjev, elektro inženirjev, inženirjev tehnologov, inženirjev rudarske in geotehnoške stroke in geodetskih inženirjev IZS/97 na drugi strani sporazum o razdružitvi. Sporazum o razdružitvi iz prejšnjega odstavka mora biti sklenjen in overjen pri notarju najpozneje v enem letu po uveljavitvi tega zakona. Zakon je tudi določal, da stroške notarske overitve sporazuma nosi ZAPS.

Prav tako je ZGO-1 predvidel posledice te izločitve in sicer, da IZS/97 po izločitvi ZAPS nadaljuje z delom po določbah tega zakona kot IZS, svoj statut in druge akte pa uskladi z določbami tega zakona najpozneje v šestih mesecih po izločitvi ZAPS. Z izločitvijo ZAPS iz IZS/97 preidejo na ZAPS samo tisti deli premoženja IZS/97, ki so določeni v sporazumu o razdružitvi ter pravice in obveznosti IZS/97 v zvezi s tem premoženjem. ZAPS in IZS kot univerzalna pravna naslednika vstopata v vsa pravna razmerja v zvezi s tem premoženjem, katerih subjekt je bila IZS/97.

*To je primer pravilno predpisanih in resnično obstoječih zakonitih postopkov izločitve ali razdružitve, na katere se je moč sklicevati, ob sprejetju sklepa MSG, ki jih tokrat ni zaslediti v zakonu, ker enostavno niso predvideni in zato tudi niso zapisani, kot so bili takrat v času odcepitve ZAPS.*

Zato bodo morali pobudniki, v kolikor bodo hoteli nadaljevati z aktivnostmi v smeri razdružitve in se sklicevali na postopke, najprej doseči podoben zapis v zakonu in šele potem se bodo lahko sklicevali na postopke in sprejeli ustrezne sklepe, do takrat pa se pač ne morejo, ker teh postopkov enostavno ni. Če pa nečesa ni, se na to ne moreš sklicevati, po sami zdravi pameti, seveda pa tudi po osnovni razumski pravni logiki, vse skladno z zgoraj opisanimi postulati načela pravne države.

### III. Sklepno

Sklepa Zbora MSG z dne 18.06.2019, ki se glasita:

1. MSG začne s postopki za razdružitev iz zbornice IZS.
2. Za izvedbo se pooblasti komisijo v sestavi:

-dr. Samo Peter Medved, Angelo Žigon, Christian Močnik, Gregor Udovč, Aljoša Klobučar, Barbara Križanec, Lea Aracki.

sta nična oziroma pravno neveljavna, nezakonita in neizvršljiva, ker nimata pravne podlage v nobenem predpisu niti aktu IZS.

V posledici zgoraj podanega pravnega mnenja in ugotovitev podanih v zvezi z njim

**predlagamo,**

odpravo tega sklepa z izglasovanjem novega ugotovitvenega sklepa na redni ali izredni skupščini IZS, ali pa s ponovnim glasovanjem na Zboru MGS, kjer se z novim sklepom ugotovi nezakonitost in ničnost tega sklepa.

#### **Obrazložitev**

Sklep, ki je nezakonit je potrebno odpraviti s sprejemom novega sklepa, ki bo zakonit in razveljavlja trenutni sklep. Razdružitev MSG od IZS po zakonu ni predpisana na nikakršen način. Absurdno je, da v sodnem postopku sodišče lahko, ironično, ugotovi, da IZS ne bi imela pravnega interesa kot zastopnik javnega interesa, prav zaradi tega, ker je takšen sklep popolnoma brezpravne vrednosti, skregan z osnovno zdravo razumsko logiko ter zdravo kmečko pametjo (sodišče bi najbrž uporabilo izraz pravno nesklepčno, nelogično, oziroma pomanjkanje pravnega interesa, ker si s takšnim sklepom ne more nastopiti nikakršna pravna posledica, ter da je sklep tako nedorečen, da iz njega niti ni jasno kaj bi pobudniki radi, ker se sklicujejo na postopke, ki jih ni) ter, da je končno popolnoma pravno neuporaben in neizvršljiv, in tako sploh ne bi užival pravnega varstva. Sklicujoč se na neobstoječe postopke razdruževanja, je takšen sklep pravno nesklepčen in predstavlja pravni nesmisel, in zaradi tega, kot tak, lahko celo ne bi užival pravnega varstva, ker si ga niti ne zasluži, saj takšen kot je resnično ne more imeti nikakršnih relevantnih pravnih posledic. Kajti šele na podlagi spremembe zakona, ali sprejetju novega zakona, ki bi predpisal postopke za izločitev MSG iz IZS, pravne posledice in prehodno obdobje

ter način financiranja le tega, bi se lahko sprejel ustrezen sklep, po predpisanem legitimnem in zakonitem postopku glasovanja, kot je to bilo v primeru izločitve ZAPS opisanem zgoraj.

Skupščina IZS tako na podlagi zgoraj navedenega zgolj sprejme ugotoviteni sklep s sledečo vsebino:

»Sklep Zbora MSG z dne 18.06.2019, ki se glasi

1. MSG začne s postopki za združitev iz zbornice IZS.
2. Za izvedbo se pooblasti komisijo v sestavi:

-dr. Samo Peter Medved, Angelo Žigon, Christian Močnik, Gregor Udovč, Aljoša Klobučar, Barbara Križanec, Lea Aracki.

je nezakonit, neizvršljiv in ničten in nima pravne podlage v nobenem predpisu niti aktu IZS in je za IZS kot tudi vse njegove organe nezavezujoč in nima nikakršnih pravnih niti ekonomskih posledic za IZS.

IZS ne bo nosil nobenih stroškov povezanih z aktivnostmi razdružitve MSG iz IZS.«

Vsak zakon je na koncu kompromis interesov različnih družbenih dejavnikov, deležnikov, v času in kraju, ter vplivov in interesov, zato je bila pri pripravi nove gradbene zakonodaje ustanovljena tudi širša delovna skupina za sprejem nove gradbene zakonodaje, katere član je bil tudi pisec tega mnenja preko ZORG, in se zato še kako zaveda posledic in popuščanj tudi s strani stroke, da so bile lahko dosežene vsaj minimalne zahteve IZS. Delo na pripravi takšnih zakonov in takšnih korenitih in strukturnih sprememb, kot jih predlagajo pobudniki, kjer je potrebno predvideti vse pravne in ekonomske posledice in prehodno obdobje do ustanovitve nove zbornice, pa lahko traja tudi več let. Ustavno sodišče je tisto, ki lahko presodi, ali je zakonodajalec pri sprejetju zakonov, šel preko meja sorazmernosti in bo odločalo ali je prekoračil svoja pooblastila in je zakon v neskladju z ustavo, za kar imajo pobudniki seveda vso možnost, da takšno pobudo tudi vložijo.

Neprimerno sredstvo boja za doseg svojih interesov pa se mi zdi, da se ruši celoten sistem, z nezakonitimi sredstvi, kot je predmetni sklep, ki niso pravna sredstva in na zavajajoč način do samega uglednega članstva gradbenih inženirjev. Ob dejstvu, da obstojijo zakonita pravna sredstva, s katerimi bi pobudniki lahko bolj legitimno, predvsem pa zakonito, dosegli svoje cilje po spremembah v IZS. Nikakor pa ne s sklicevanjem na neobstoječe postopke in z ukrepi, ki niso bili v naprej določeni in predpisani.

#### **IV. Zaključek**

Pri analizi vprašanj ter podanemu pravnemu mnenju smo izhajali iz predloženih podatkov ter uvodoma navedenega zakonskega gradiva. Predmetno pravno mnenje je bilo izdelano po naročilu

naslovnika ter na podlagi dostopnih listin in zakonodaje, navedenih v uvodnih ugotovitvah tega dokumenta. Pravni zaključki so bili sprejeti na podlagi dostopnih citiranih listin, s katerimi je odvetniška pisarna razpolagala, ter na podlagi posredovanih informacij naročnika, v naročilu in neposrednega zaznavanja odvetnika Jožeta Oberstarja, ki je sodeloval na Zboru MSG kot pooblaščenec IZS, zaradi česar ne odgovarjamo za pravne zaključke, ki bi bili posledica predložitve pomanjkljive dokumentacije oz. posredovanja napačnih oziroma pomanjkljivih informacij do katerih odvetniška pisarna ni imela dostopa v času pisanja tega pravnega mnenja in sicer v obdobju med 20.06. in 01.07.2019.

V primeru, da boste želeli dodatna pojasnila ali morebitne pisne dopolnitve tega pravnega mnenja, smo vam na razpolago. Morebitne dopolnitve pravnega mnenja bodo izdelane v roku 8 delovnih dni.

Ljubljana, dne 28.06.2019

Odvetniška pisarna Oberstar

Odvetnik Jože Oberstar, vodja pisarne in ustanovitelj

**OBERSTAR** ODVETNIŠKA  
PISARNA  
Odvetnik Jože OBERSTAR  
Odvetnica Petra PRIMIC PETROV  
Odvetnica Alenka ERZAR  
Komenskega 12, 1000 LJUBLJANA