

O sklepanju pogodb

Zaradi slabo sestavljenih pogodb trpi skupnost resno škodo

Vrsta gospodarskih in imovinskih odnosov občin, okrajev in njihovih ustanov se ureja na razne načine po vnaprej sklenjenih pogodbah. Zato je zanje pa tudi za družbeno skupnost zelo važno, na kakšen način se sklepajo te pogodbe kot pravni posli, s katerimi se dosega pravice, sprejemajo obveznosti in dostikrat angažirajo pomembna družbena sredstva. Vsakodnevna praksa zlasti pravosodnih organov kaže, da v okrajih in občinah delajo pri sklepanju pogodb velike napake. Delajo brez priprav in analiz, v naglici. Ne sodelujejo kvalificirani strokovnjaki, pogodbe podpisujejo osebe, ki niso zato pooblašene, dostikrat pa se pogodbe izgube, kot da so nepomembni spisi.

Negativni pojavi

Površno sklepanje pogodb je imelo za posledico vrsto pojavov, o katerih zelo zgovorno priča brez števila primerov v vsej državi. Tako marsikaj grade in nabavljajo, ne da bi imeli za to zagotovljena sredstva. Tehnična visoka šola v Beogradu je začela investicijska dela za nekaj milijonov dinarjev, ne da bi imela zagotovljena sredstva. Podobno je nabavljala valje cestna uprava Srbije, medicinska fakulteta v Beogradu je gradila upravno posleple, Zavod za socialno zavarovanje Crne Gore pa je celo zgradil poslopje itd.

Dosti je primerov, da so obveznosti nepopolne ali nejasno formulirane. Po navadi je očitno, kaj je pričakovati od skupnosti, ne pa tudi kaj od drugega pogodbenika. Tako je svet za ljudsko zdravje in socialno politiko Bosne in Hercegovine izplačal privatnikom na podlagi pogodbe okrog 50.000 din, ne da bi imel kakršnokoli sled o ceni, po kateri so se pogodili za delo. Svet za promet Srbije je zaradi slabosti pogodbe s podjetjem »Fagram« iz Smedereva pretrpel 4 milijone dinarjev škode.

V večini primerov pogodbe ne določajo potrebnih sankcij za primer, če se posamezne odredbe teh pogodb ne opravijo pravočasno. Inštitut za proučevanje kmetijstva v Skoplju je sklenil s privatnim podjetnikom pogodbo o zgraditvi več gradbenih objektov in določil rok dograditve. Ker pa ni določil sankcij, je moral sprejeti objekte s sedem mesečno zamudo, toda brez kakršnegakoli povračila škode. Gozdni upravi v Pančevu se je po zaslugi slabo sestavljene pogodbe zgodilo celo, da so vsi roki za dokončanje del že minuli, stavbe pa niti niso še začeli zidati.

Kasnejši pregled mnogih pogodb so pokazali, da dostikrat mnoge nepooblašene osebe ustmeno dopolnjujejo pogodbe. Prav tako se dogaja, da k pogodbam ne priključujejo kot njihove sestavne dele tehnične in druge važne elaborate. Dostikrat kupujejo take stvari, ki so že poprej v razlastitvijo ali drugimi zakonskimi ukrepi postale družbena lastnina. Resne posledice imajo tudi nepopolne in

nejasno formulirane obveznosti v investicijskih pogodbah, spoznamih o štipendiranju in o uporabi splošno ljudskega premoženja. Take pogodbe tudi največkrat izigravajo. Pri velikem številu pogodb za prodajo poslopij iz splošno ljudskega premoženja v občinah Suho polje, Bjelovar, Vukovar, Našice ter v večini beogradske občin so prekršili več zakonskih predpisov ter niso spoštovali niti sprejetih navodil.

Vloga ljudskih odborov pri sklepanju pogodb

Taki in podobni pojavi kažejo, da je treba pripraviti in sklepanju pogodb posvetiti dosti pozornosti. Za ljudske odbore, njihove upravne organe zlasti pa za svete je zelo važno, da iz dosedanje prakse izvlečejo potrebne sklepe in da pravilno urede posle v zvezi s sklepanjem pogodb. Na važnost tega opozarja tudi novi zakon o javnem pravobranilstvu in natega državnim organom in ustanovam dolžnost, da zahtevajo od pravobranilstva pravne nasvete v zvezi s sklepanjem imovinsko-pravnih pogodb in drugimi imovinsko-pravnimi vprašanji. V katerih primerih bo to treba storiti, bodo določili kasnejši predpisi zveznega izvršnega sveta. Ker teh predpisov še ni, pa morajo ljudski odbori s svojimi odločbami predpisati, kdaj so njihovi organi in ustanove dolžni vprašati za svet pravobranilstva. To velja zlasti za tiste odbore, katerim v organih in ustanovah manjka strokovni kader ter morajo zato biti še bolj oprezn.

Po odločbah zakona o pristojnosti občinskih in okrajnih ljudskih odborov izdaja odločbo o sklepanju pogodb odbor. Zato je treba tudi to odločbo pripraviti tako, kakor se pripravljajo načrti drugih odločb za seje ljudskih odborov. Tu prihaja do izraza vloga in odgovornost tajnika ljudskega odbora. Skrbeti mora, da bo vsak konkretni primer prišel na odborovo sejo in da se poprej zbere vse potrebno gradivo in napravi analiza. V tem pogledu kaže, da je nujno, da se ta posel poveri kolektivnemu organu-komisiji, ki daje tudi jamstvo, da bo pogodba v strokovnem pogledu boljše pripravljena. Razen tega pa se tudi izključuje možnost osebnih vplivov in izvajanja namenov zainteresiranih oseb, ker se lahko zgodi, če se delo za pripravo pogodbe prepusti samo eni osebi.

Dosedanje izkušnje pri sklepanju pogodb in mnogi primeri, pri katerih je težko razumeti in najti vzroke za njihove grobe pomanjkljivosti, kažejo, da je treba to delo zaupati mešani komisiji, ki bo sestavljena iz uslužbencev uprave, članov sveta pa tudi iz samih članov ljudskega odbora. S tem bomo dobili jamstvo, da bodo pogodbe

proučili, ocenili njihovo smotrnost in zagotovili solidno argumentacijo, preden jih bodo predložili ljudskemu odboru.

Ko je ljudski odbor ali pristojni organ načelno odobril sklenitev neke pogodbe, je treba izdelati njen načrt. Tudi pri tem delu mora sodelovati komisija strokovnjakov iz ustreznega sektorja. Če takih strokovnjakov ni, je treba pritegniti strokovnjake iz drugih sektorjev, če poznajo to delo. Član strokovne komisije za izdelavo načrta pogodbe mora obvezno biti pravnik, ki kot strokovnjak pozna vse bistvene pogoje, ki jih mora vsebovati tak akt. Zlasti pa mora znati uporabiti

ustrezne pojme in jasno stilizirati vsako klavzulo pogodbe. Končni načrt pogodbe je treba predložiti pristojnemu javnemu pravobranilstvu da da o njej svoje mnenje. Če je treba lahko le-ta izkoristi tudi pomoč in strokovno mnenje višjega pravobranilstva. Udeležba strokovnjakov tako pri proučevanju vprašanja kakor pri izdelavi načrta pogodbe, je pogoj, brez katerega ni mogoče zamisliti solidnega opravljanja take vrste poslov.

Dobre pogodbe zmanjšujejo gmotno škodo

V razvoju državne uprave smo v posameznih občinah in okrajih dobili nove specializirane ustanove, zavode, inštitute in strokovne službe. Njihov kader, najsi bo še tako kvalificiran za svoje glavno opravilo, pa nima potrebnih izkušenj za izdelavo načrtov raznih pogodb. Toda veliko število teh ustanov (inštituti in zavodi za pospeševanje

živinoreje, sadjanstva in živinskega sklada), s tem ko opravljajo svojo glavno funkcijo, stopa v imovinsko-pravne odnose z različnimi organi in privatniki. Zato je nujno, da vodstva teh ustanov dobijo potrebno pomoč, da bi za svoje usluge, ki jih nudijo in opravljajo privatnikom in raznim organom poprej zagotovili dobro proučene tipske načrte pogodb. Pristojni sveti ljudskih odborov morajo dajati čim večje pomoč ustreznim organom uprave, da bi se čim popolneje in čim bolj odgovorno seznanili z imovinsko pravnimi problemi med katerimi zavzemajo važno mesto tudi posli sklepanja pogodb. Čim prej bo prišla ta pomoč in čim bolj sistematična bo, tem manj pomanjkljivosti bo pri sklepanju pogodb in drugih imovinsko pravnih odnosih. To pa bo samo zmanjšalo gmotno škodo, nepotrebne pravde in sodne stroške.

Miloš Radović

Nagrajevanje za delo v ljudskih odborih

V našem sistemu družbenega upravljanja sta odborniška funkcija in sodelovanje državljanov v delu ljudskega odbora častna in brezplačna. Naši veljavni predpisi izrecno določajo, da imajo odborniki in člani svetov v okviru ljudskega odbora pravico samo na nadomestitev stroškov, ki so nastali zaradi opravljanja dolžnosti v ljudskem odboru ali svetu, in pravico na nadomestitev dejanske izgubljene rednega zasluzka v času teh opravkov. Skupaj o znesku in načinu izplačevanja teh nadomestitev sprejema v skladu s svojim statutom je okrajni ali občinski ljudski odbor.

Za svoje delo v ljudskem odboru prejmejo torej odborniki in državljanji samo nadomestilo za učinkovite stroške (za prevoz, prehrano, prenočišče), ki so jih imeli v zvezi s svojim delom v ljudskem odboru. Nadomestilo za izgubljeni zasluzek v času dela v ljudskem odboru gre samo tistim odbornikom ali državljanom, ki so zaradi tega dejanske izgubili zasluzek in sicer v znesku izgubljenega rednega zasluzka. To pravico imajo tudi tiste osebe, ki niso v delovnem odnosu (kmetovalci, samostojni obrtniki in osebe svobodnih poklicev).

Očitno je torej, da odbornikom za njihovo delo v ljudskem odboru ni mogoče dodeljevati honorarje ali nagrade v prav nobeni obliki, ne glede na to, ali gre tu za prisotnost na sejah, sodelovanje v delu ljudskega odbora ali udeležbo v delu kolegijskih teles (v svetih, komisijah in drugih organih ljudskega odbora) ter opravljanje drugih poslov. Nagrada ravno tako ne pripada niti tistim članom svetov v sestavi ljudskega odbora (zastopnikom gospodarskih, družbenih organizacij, ustanov in državljanov), ki so razen odbornikov vključeni v teh svetih.

Stalno mesečno nagrado za svoje delo v ljudskem odboru prejema samo predsednik okrajnega in občinskega ljudskega odbora in tudi podpredsednik, če je stalno zaposlen pri opravljanju te funkcije.

Nekateri ljudski odbori pa teh sveta v okrajnem ljudskem

predpisov ne upoštevajo dovolj, ko sklepajo o teh vprašanih. Predpisi jasno določajo, do kakšne nagrade so upravičeni odborniki in državljanji. Zato se to vprašanje ponekod ureja na različne načine tako po okrajih v eni republiki kakor tudi po občinah enega okraja.

Nekateri ljudski odbori določajo posebno nagrado, pravzaprav honorar, odbornikom in državljanom za delo na sejah ljudskega odbora (ali za delo v svetih in posebnih komisijah). Še več! Nekateri okrajni ljudski odbori tako nagrado dodeljujejo celo tistim uslužbencem, ki po službeni dolžnosti prisostvujejo sejam.

Nekateri ljudski odbori dodeljujejo nagrado pavšalno, nekateri pa na podlagi ur, ki jih je kdo predsedel na seji (na primer 300 dinarjev za vsako sejo, ne glede na to, kako dolgo je trajala ali pa 100 dinarjev za vsako izpolnjeno uro, toda najmanj 150 dinarjev, a največ 500 dinarjev). Pri nekaterih ljudskih odborih takšen znesek izključuje dnevnicu, pri nekaterih pa kombinirajo izplačevanje dnevnic in te nagrade.

So primeri, v katerih posamezni ljudski odbori določajo enako dnevnicu za vse ljudske odbornike, namesto da bi plačali dejanske izgubljene zasluzek samo tistim, ki so ga zares izgubili. Zato imajo nekateri odborniki prednost, drugi pa so gmotno oškodovani. Po drugi strani priznajo pravico do dnevnic tudi tistim odbornikom in državljanom, ki sploh nimajo nobenih stroškov v zvezi s svojim delom v ljudskem odboru (stanujejo v kraju, kjer je sedež ljudskega odbora), ali ne izgubijo pravičnega od svojega rednega zasluzka v času svojega dela v ljudskem odboru (primer z delavci in uslužbenci ustanov in državnih organov). Priznanje pravice na dnevnicu tudi tem odbornikom pomeni očitno pravo nagrado za delo v ljudskem odboru.

Nekateri ljudski odbori določajo pavšalne mesečne nagrade, ki so skoro vedno večje od dejanskih stroškov in dejanske izgubljene zasluzka. Predsedniku

odboru na primer določajo pavšalno mesečno vsoto 4000 do 7000 dinarjev, predsedniku komisije v okviru posameznih svetov pa 2000 do 5000 dinarjev. Ta znesek v občinskem ljudskem odboru je za predsednika sveta do 5000 dinarjev, za predsednika komisije pa do 3000 dinarjev.

V nekaterih občinskih ljudskih odborih dodeljujejo predsednikom svetov in komisij razen pavšalne mesečne nagrade še posebno nagrado za vsako sejo (na primer 100 dinarjev za vsako izpolnjeno uro seje). Bilo je nekaj takih primerov, v katerih so predsedniku občinskega ljudskega odbora, ki ima sicer stalno mesečno nagrado, dodelili še posebno nagrado za delo na seji odbora (600 dinarjev za vsako sejo).

Navedeni primeri jasno kažejo, da posamezni ljudski odbori ne spoštujejo zakonskih predpisov, ki urejajo vprašanje nadomestila stroškov odbornikom in državljanom. Prav zato je tudi prišlo do manjših ali večjih nepravilnosti v tem pogledu. Razen tega vsi organi oblasti v takšnih primerih ne uporabljajo svoje pravice za nadzorovanje zakonitosti dela ljudskih odborov.

Dadati je treba še to, da takšno in podobno honoriranje nezakonito obremenjuje proračun okrajnega ali občinskega ljudskega odbora. Po drugi strani je udeležba v upravljanju javnih poslov demokracična pravica državljanov in prav zato se ne sme spremeniti v plačano funkcijo. Če bomo nadaljevali prakso omenjenih nepravilnosti, bi odborniki in državljanji, ki sodelujejo v delu svetov in komisij, postali pravzaprav le del uslužbenkega aparata. To je povsem nasprotno namenu našega družbenega upravljanja. Praktičiranje stalnih honorarjev in nagrad pravzaprav predstavlja plačo, s tem pa udeležba državljanov v družbenem upravljanju izgubi svoj pravi smisel.

Zarko Tubić