



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Šentrupert



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Šentrupert

Številka: 324-11/2016/36
Ljubljana, 11. aprila 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Šentrupert v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Šentrupert v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja.

Računsko sodišče je o pravilnosti dela poslovanja Občine Šentrupert v letu 2016 izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji; obrazložitve proračuna ter splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 niso popolne; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ter poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 nista popolna; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna;
- prevzela je obveznosti za rekonstrukcijo lokalnih cest (izplačila v letu 2016 v skupnem znesku 170.000 evrov), ne da bi z izvajalcem sklenila pogodbo; prevzela je za 2.000 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev v rebalansu proračuna; načrta razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ni uskladila z Odlokom o rebalansu 1 proračuna Občine Šentrupert za leto 2016; s pogodbo o najemu objekta vrtca je za več kot dvakrat preseгла dovoljeni obseg prevzetih obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih; pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala plačilnih rokov;
- za dela za rekonstrukcijo na treh odsekih lokalnih cest ni izvedla postopkov oddaje javnega naročila (izvajalcu je v letu 2016 plačala 170.000 evrov); za projekte rekonstrukcij treh lokalnih cest pred uvrstitvijo investicijskih projektov v načrt razvojnih programov ni pripravila investicijske dokumentacije;
- župan je v strokovno komisijo za dodelitev sredstev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam imenoval člana, ki je bil s prejemnikom sredstev interesno povezan; objava javnega razpisa za sofinanciranje programov turističnih dejavnosti ter objava javnega poziva in razpisna dokumentacija za sofinanciranje programov, ki niso predmet drugih razpisov, niso vsebovale vseh obveznih sestavnih podatkov; župan ni izdal sklepa o izboru prejemnikov sredstev na področju turizma in na področju programov, ki niso predmet drugih razpisov, oziroma za to ni pooblastil druge osebe; sredstva v znesku 2.361 evrov niso bila dodeljena v skladu s predlogom komisije; v objavi javnega razpisa za kulturo ni bil naveden način ugotavljanja izpolnjevanja posameznega kriterija za ocenjevanje (izplačila v letu 2016 v znesku 1.000 evrov);

- v letu 2016 se je dolgoročno zadolžila, čeprav je z odplačilom dolga, blagovnih kreditov in potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev za 40,2 odstotne točke oziroma 986.127 evrov presegla zakonsko dovoljeno mejo odplačil; za likvidnostni posojili v znesku 415.000 evrov, ki ju ni odplačala v letu najema, ni pridobila soglasij Ministrstva za finance; sklenila je dogovore, ki imajo naravo dolgoročne zadolžitve v skupnem znesku 1.019.104 evre (odplačila v letu 2016 v znesku 522.849 evrov), ne da bi upoštevala postopke zadolževanja občin, ter se zadolžila tudi za tekoče odhodke v znesku 519.787 evrov; v odloku o proračunu za leto 2016 ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; ustanovila je hipoteko na svoji nepremičnini za zavarovanje obveznosti družbe, ki ni posredni proračunski uporabnik niti javno podjetje; realizirani izdatki (odplačilo dolga) so presegali načrtovane izdatke za 251.931 evrov; plačala je obveznosti iz občinskega dolga, ne da bi župan izvedel prerazporeditve sredstev iz bilance prihodkov in odhodkov v račun financiranja; od javnega podjetja in gospodarske družbe, katerih ustanoviteljica je, ni pridobila podatkov o stanju njune zadolženosti na dan 31. 12. 2016; Ministrstvu za finance ni posredovala popolnih podatkov o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ter kopij posojilnih pogodb, patronatskih izjav in notarskega sporazuma o zastavi nepremičnine ob izdaji poroštev za obveznosti javnega podjetja Energetika Šentrupert, d. o. o in družbe Dežela kozolcev Šentrupert, d. o. o;
- v dveh primerih ni izvajala celovitega nadzora nad financiranjem dejavnosti javne gospodarske službe vzdrževanja občinskih cest javnega podjetja Energetika Šentrupert, d. o. o; ni sklenila letne pogodbe za tekoče vzdrževanje cest;
- pri izvajanju projekta gradnje vrtca v Šentrupertu z ustanovitvijo stavbne pravice in najemom objekta v letu 2010 ni izvedla ustreznih postopkov (najemodajalcu je v letu 2016 plačala 143.325 evrov);
- za sklenitev dodatka št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice za gradnjo Lesno predelovalnega centra Puščava ni izvedla ustreznega postopka; s sklenitvijo dodatkov k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice je spremenila določila pogodbe ter dodala nova določila; pri izbiri partnerja za sklenitev pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice ni spoštovala načel učinkovitosti in gospodarnosti; s hipoteko je obremenila zemljišča, ki jih je pridobila na podlagi pogodbe o brezplačni odsvojitvi v last od Republike Slovenije za namen gradnje lesnopredelovalnega centra, ter ni zagotovila, da bi se nepremičnine uporabljale za ta namen, Ministrstvu za obrambo pa ni celovito poročala o uporabi nepremičnin; v dveh primerih ni pričela uveljavljati obligacijskih pravic oziroma zahtev zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti pri gradnji lesnopredelovalnega centra; ni pridobila cenilnega poročila za ocenitev vrednosti nadomestila za stavbno pravico na zemljišču za dobo 99 let; župan ni določil skrbnika pravnega posla za ustanovitev stavbne pravice; ni pripravila poročila o ekonomski utemeljenosti ustanovitve stavbne pravice; v pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice ni vključila protikorupcijske klavzule; pred podpisom pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice od ponudnika ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika;
- ni izpolnila pogojev za ustanovitev družbe Dežela kozolcev Šentrupert, d. o. o ter za povečanje osnovnega kapitala v njej v vrednosti 30.000 evrov; občinski svet ni sprejel spremembe akta o ustanovitvi gospodarske družbe, s katero je bilo določeno povečanje osnovnega kapitala v družbi; ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem družbe Dežela kozolcev Šentrupert, d. o. o;
- dodelila in izplačala je sredstva v znesku 11.000 evrov gospodarski družbi, ki ni bila izbrana z javnim razpisom.

Računsko sodišče je od Občine Šentrupert zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, in podalo *prilogočilo* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu.....	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	13
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	13
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine.....	13
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016.....	14
2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	15
2.1.4 Načrtovanje likvidnosti proračuna.....	15
2.1.5 Prezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	15
2.1.6 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016.....	16
2.1.7 Cilji proračuna in načela ZJF	16
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	20
2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	23
2.2.2 Delo preko polnega delovnega časa	25
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	26
2.3.1 Rekonstrukcija ceste Slovenska vas–Šentrupert	28
2.3.2 Rekonstrukcija lokalne ceste v Šentrupertu.....	29
2.3.3 Sanacija lokalnih cest zaradi izgradnje daljnovoda	29
2.3.4 Preplastitev ceste Poštaje.....	30
2.3.5 Izvedba dovodnega kabla pri Čistilni napravi Dob.....	31
2.4 TEKOČI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	31
2.4.1 Tekoči transferi na področju športa	31
2.4.2 Tekoči transferi na področju kulture.....	32
2.4.3 Tekoči transferi na področju turizma.....	32

2.4.4	Tekoči transferi za sofinanciranje programov, ki niso predmet drugih javnih razpisov	33
2.4.5	Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam.....	34
2.5	ZADOLŽEVANJE	34
2.5.1	Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine	34
2.5.2	Likvidnostno zadolževanje.....	38
2.5.3	Dogovori o odlogu plačil obveznosti.....	38
2.5.4	Druge dolgoročne obveznosti občine	43
2.5.5	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	44
2.5.5.1	Zavarovanja, ki jih je občina izdala v zvezi z zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine	45
2.5.6	Poročanje o zadolžitvi.....	48
2.5.7	Primerjava stanja dolga	49
2.6	DRUGA PODROČJA POSLOVANJA.....	51
2.6.1	Ustanovitev stavbnih pravic.....	51
2.6.1.1	Gradnja vrtca v Šentrupertu.....	51
2.6.1.2	Gradnja Lesno predelovalnega centra Puščava.....	58
2.6.2	Odhodki za tekoče vzdrževanje občinskih cest.....	70
2.6.3	Odhodki za odvetniške in svetovalne storitve	72
2.6.4	Ustanovitev družbe Dežela kozolcev	73
2.6.5	Tekoči transferi, dodeljeni z neposredno pogodbo.....	79
3.	MNENJE	80
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	84
5.	PRIPOROČILA	86

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Šentrupert (v nadaljevanju: občina) v letu 2016 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 21. 6. 2017.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev⁵, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine, je leto 2016.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja.

Kjer smo pri revidiranju pravilnosti dela poslovanja občine ugotovili nesmotrno ravnanje, smo to predstavili v poročilu, vendar ni vplivalo na izrek mnenja.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-11/2016/6.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Preverili smo izpolnjevanje pogojev za izplačilo delovne uspešnosti in dodatkov k osnovnim plačam javnih uslužbencev ter pravilnost obračunane in izplačane delovne uspešnosti in dodatkov, ob predpostavki, da so osnovne plače javnih uslužbencev določene in obračunane pravilno.

Podlago za revidiranje sta predstavljala proračun in zaključni račun proračuna občine za leto 2016.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

Podatki o velikosti in organih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁶	2853
Ustanovitev	2006
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije (do 31. 12. 2016), nepoklicno opravljanje funkcije (od 1. 1. 2017)
• podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	9 članov
• nadzorni odbor	3 člani

Občina nima ožjih delov. Je ustanoviteljica javnega zavoda, javnega podjetja in gospodarske družbe, v kateri ima prevladujoč vpliv⁸, ter soustanoviteljica treh javnih zavodov in javnega podjetja.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 in primerjava z letom 2015 so prikazani v tabeli 2.

⁶ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 1. 2017], 28. 7. 2017.

⁷ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

⁸ Občina je 100-odstotna lastnica gospodarske družbe.

Tabela 2: Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2015

Postavka (1)	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2015		Indeks (6)=(2)/(4)*100
	v evrih (2)	v odstotkih (3)	v evrih (4)	v odstotkih (5)	
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	1.906.374	78,0	1.947.407	76,1	98
Nedavčni prihodki	202.656	8,3	177.171	6,9	114
Kapitalski prihodki	15.189	0,6	49.153	1,9	31
Prejete donacije	0	0,0	0	0,0	/
Transforni prihodki	320.049	13,1	387.672	15,1	83
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	2.444.268	100,0	2.561.403	100,0	95
Tekoči odhodki	1.134.239	44,4	1.484.761	48,7	76
Tekoči transferi	858.833	33,6	822.159	27,0	104
Investicijski odhodki	548.787	21,4	642.255	21,0	85
Investicijski transferi	15.271	0,6	100.035	3,3	15
Vsi odhodki BPO	2.557.130	100,0	3.049.210	100,0	84
Proračunski presežek, primanjkljaj	(112.862)	/	(487.807)	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalnih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalnih deležev	30.000	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalnih deležev	(30.000)	/	0	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	460.642	/	605.000	/	76
Odplačila dolga	351.931	/	118.075	/	298
Saldo računa financiranja	108.711	/	(486.925)	/	/
Sprememba stanja na računih	(34.151)	/	44.284	/	/

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Šentrupert za leto 2015⁹ in Zaključni račun proračuna Občine Šentrupert za leto 2016¹⁰.

⁹ Uradni list RS, št. 27/16; objavljen je brez številčnih podatkov, v celoti je objavljen na spletni strani občine, [URL: <http://sentrupert.si/files/other/news/209/9007605-obrazlozitev%20zakljucnega%20racuna%202015%20.pdf>], 7. 12. 2017.

¹⁰ Uradni list RS, št. 24/17; objavljen je brez številčnih podatkov, v celoti je objavljen na spletni strani občine, [URL: <http://sentrupert.si/files/other/news/209/9006404-00%20obrazlozitev%202016%20.pdf>], 7. 12. 2017.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih aktih za leto 2016 so predstavljene v tabeli 3.

Tabela 3: Proračunski akti za leto 2016

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem listu RS, št.
Sklep o začasnem financiranju Občine Šentrupert v obdobju januar–marec 2016	22. 12. 2015	105/15
Odlok o proračunu Občine Šentrupert za leto 2016 ¹⁾	3. 2. 2016	10/16
Odlok o rebalansu 1 proračuna Občine Šentrupert za leto 2016 ²⁾	22. 6. 2016	48/16
Zaključni račun proračuna Občine Šentrupert za leto 2016	24. 4. 2017	24/17

Opombi: ¹⁾ V nadaljevanju: odlok o proračunu občine za leto 2016.

²⁾ V nadaljevanju: rebalans 1.

1.2.4 Odgovorna oseba

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Ta odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ter med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi občine:

- Rupert Gole, župan občine, do 19. 12. 2018;
- Andrej Martin Kostelec, župan občine, od 19. 12. 2018.

1.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2016 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračuna za leto 2016 na šestih podsegmentih:

- priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna;
- delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev;
- javna naročila pri investicijskih odhodkih;
- tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam;
- zadolževanje in
- druga področja poslovanja.

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti občine. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi in splošni akti občine, ki se nanašajo na pripravo proračuna in zaključnega računa ter izvrševanje proračuna in so navedeni v revizijskih programih. Presoja pravilnosti ustanovitve gospodarske družbe temelji tudi na Mnenju senata

računskega sodišča o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti¹¹. Revizijske programe smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu izplačil in poslovnih dogodkov. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2016, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje občine v letu 2016. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno izplačilo šteli za nepravilno.

¹¹ [URL: <http://www.rs-rs.si/staliska-in-mnenja/staliska-in-mnenja/javne-finance/stalisce/mnenje-o-javnofinanncnem-vprasanju-glede-pridobivanja-kapitalskih-nalozb-drzave-in-obcin-ter-kapitals/>], 8. 4. 2019.

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah¹² (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih.

Pri sestavi zaključnega računa proračuna se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Po določitvi 96. člena ZJF zaključni račun proračuna zajema tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹³ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna).

2.1.1.a Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov¹⁴ v drugi alineji 3. člena določa, da se funkcionalna klasifikacija uporablja pri pripravi predloga državnega in občinskih proračunov ter finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Tretji odstavek 96. člena ZJF pa določa, da se pri sestavi zaključnega računa proračuna upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna.

Občina proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z drugo alinejo 3. člena Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in tretjim odstavkom 96. člena ZJF.

2.1.1.b V skladu s 1. točko drugega odstavka 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu z drugim odstavkom 16. člena ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika med drugim vsebovati tudi predstavitev usklajenosti ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 41. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih

¹² Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

¹³ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

¹⁴ Uradni list RS, št. 43/00.

skupnosti¹⁵ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati tudi fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji.

Obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne, saj ne vsebujejo izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev ter za predstavljene cilje na posameznem področju vsebujejo le opisne kazalnike, ne vsebujejo pa fizičnih in finančnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, kar je v neskladju z drugim odstavkom 16. člena ZJF in 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

2.1.1.c V skladu s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna med drugim vključuje tudi poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, proračunskem presežku ali primanjkljaju in zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem.

Obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vključujejo obrazložitve pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, kar je v neskladju s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna (povezava s točko 2.1.7 tega poročila).

2.1.1.d V skladu z 8. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna vključuje obrazložitev realizacije finančnega načrta neposrednega uporabnika, in sicer poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika ter poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna v 10. členu določa, da mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih med drugim vsebovati tudi oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce, ter oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih občine ne vsebuje ocene uspeha pri doseganju ciljev, upošteva fizične in finančne kazalce (vsebuje samo oceno uspeha pri doseganju ciljev na podlagi opisnih kazalcev in višine porabe načrtovanih sredstev), ter ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih, kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016

V 63. členu ZJF je določeno, da župan v juliju poroča občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, določena pa je tudi vsebina poročila.

Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Šentrupert v obdobju januar–junij 2016 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016) je bilo pripravljeno in posredovano občinskemu svetu julija 2016, občinski svet pa se je z njim seznanil na seji občinskega sveta 28. 9. 2016.

¹⁵ Uradni list RS, št. 44/07. Uredba se uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti tudi po uveljavitvi Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10) – drugi odstavek 45. člena te uredbe.

2.1.2.a Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno, saj vsebuje le poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov in presežku v prvi polovici leta 2016, ne vsebuje pa ocene realizacije do konca leta 2016, podatkov o vključitvi novih obveznosti v proračun, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerezporejanju proračunskih sredstev ter razlage glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom in predloga potrebnih ukrepov, kar je v neskladju s 63. členom ZJF.

2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov

2.1.3.a V prvem odstavku 36. člena ZJF je določeno, da smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti samo v obsegu, ki ga neposrednemu uporabniku za trimesečje ali drugo obdobje določi župan.

Župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti, kar je v neskladju s prvim odstavkom 36. člena ZJF.

2.1.4 Načrtovanje likvidnosti proračuna

2.1.4.a V prvem odstavku 37. člena ZJF je določeno, da občina načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna na podlagi mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna.

Občina ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna, kar je v neskladju s prvim odstavkom 37. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je pripravila mesečni načrt za izvrševanje proračuna za december 2017.

2.1.5 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

Na podlagi prvega odstavka 51. člena ZJF lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. V Proračunskem priročniku za pripravo občinskih proračunov za leti 2016 in 2017¹⁶, ki ga je oktobra 2015 pripravilo Ministrstvo za finance, je navedeno, da so osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih pravice porabe, določene na posameznih proračunskih postavkah – kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi največji možni obseg obveznosti, ki jih je treba plačati v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.

Odlok o proračunu občine za leto 2016 v 10. členu določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za investicijske odhodke in investicijske transfere ne sme presegati 60 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za blago in storitve in za tekoče transfere ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma

¹⁶ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik_za_pripravo_prora%C4%8Dunov/2016_in_2017/pror-prior-obcine-16-17.pdf], 13. 4. 2018.

lahko preide z najemodajalca na najemnika, in za prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov.

2.1.5.a Občina vodi evidenco prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki pa ne vključuje prevzetih obveznosti do družbe Jelovica Invest d. o. o.¹⁷ (v nadaljevanju: družba Jelovica Invest) na podlagi sklenjene pogodbe o najemu objekta vrtca (povezava s točko 2.6.1.1 tega poročila) za obdobje od leta 2017 do leta 2025 v znesku 1.915.142 evrov, kar kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF, v skladu s katerim notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

2.1.5.b Občina je imela na podlagi pogodbe o najemu objekta vrtca v Šentrupertu na dan 31. 12. 2016 prevzete dolgoročne obveznosti, ki jih ni evidentirala kot prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, in sicer za financiranje investicijskega projekta gradnje vrtca v znesku 1.915.142 evrov (povezava s točko 2.6.1.1 tega poročila), kar predstavlja 146 odstotkov načrtovanih investicijskih odhodkov in investicijskih transferov občine za leto 2016¹⁸. Občina je samo na podlagi te pogodbe za financiranje investicijskega projekta za več kot enkrat¹⁹ presegla dovoljeni obseg prevzetih obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih²⁰, kar je v neskladju z 10. členom odloka o proračunu občine za leto 2016.

2.1.6 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016

Občina je na dan 31. 12. 2016 izkazovala obveznosti v skupnem znesku 884.891 evrov, od tega zapadle obveznosti v skupnem znesku 718.115 evrov.

2.1.6.a Občina v letu 2016 ni pravočasno, to je 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, poravnala obveznosti v skupnem znesku 718.115 evrov. Plačevanje obveznosti v roku, ki je daljši od 30 dni, je bilo v neskladju s prvim odstavkom 32. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017²¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1617), ki je za plačilo vseh obveznosti določal plačilni rok 30. dan, ki je po določbi drugega odstavka istega člena začel teči naslednji dan po prejemu listine, ki je bila podlaga za izplačilo.

2.1.7 Cilji proračuna in načela ZJF

V 2. členu ZJF so navedeni cilji proračuna in načela, ki jih je treba upoštevati pri pripravi in izvrševanju proračuna. V tretjem odstavku 2. člena ZJF je poudarjeno, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. Osmi in deveti odstavek 2. člena ZJF določata, da proračun sprejme občinski svet, in sicer pred začetkom posameznega leta za leto, ki je enako

¹⁷ 23. 11. 2011 se je družba Jelovica Invest, d. o. o. preimenovala v družbo J-INVEST, d. o. o.

¹⁸ 1.309.316 evrov.

¹⁹ $(1.915.142 \text{ evrov} / 785.590 \text{ evrov}) * 100 = 243,8$ odstotka.

²⁰ $1.309.316 \text{ evrov} * 0,60 = 785.590 \text{ evrov}$.

²¹ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

koledarskemu, enajsti odstavek 2. člena ZJF pa, da se obveznosti proračuna prevzemajo in izplačujejo za namen in do višine, ki sta določena s proračunom. Iz določb osmega in devetega odstavka 2. člena ZJF izhaja načelo predhodne potrditve proračuna, katerega temeljna zahteva je, da je občinski svet s sprejemom proračuna celovito seznanjen z načrtovanimi prihodki in odhodki proračuna, saj z njegovim sprejemom potrdi porabo sredstev. Ker prihodkov in odhodkov proračuna pogosto ni mogoče dovolj natančno načrtovati v času sprejema proračuna, ZJF določa tudi možnost sprememb proračuna med proračunskim letom z rebalansom proračuna²², s katerim se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnovesijo (šesti odstavek 40. člena ZJF). Rebalans proračuna je zaradi upoštevanja načela predhodne potrditve proračuna po naši oceni treba pripraviti, ko ocena izvršitve tekočega proračuna pomembno odstopa od sprejetega proračuna. Postopek priprave sprememb in rebalansa proračuna občine v skladu s 40. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja določi občina s svojimi akti. V zadnjem odstavku 95. člena Statuta Občine Šentrupert²³ (v nadaljevanju: statut) v povezavi s tretjim odstavkom 92. člena statuta je določeno, da župan predlaga občinskemu svetu rebalans proračuna, če se med izvajanjem proračun ne more uravnovesiti, sprejme pa ga občinski svet z odlokom in po postopku, ki ga določa poslovnik občinskega sveta. V 94. členu Poslovnika Občinskega sveta Občine Šentrupert²⁴ je določeno, da lahko župan med letom predlaga rebalans proračuna občine, ki ga sprejme občinski svet. Predlog rebalansa proračuna občine obravnavajo delovna telesa občinskega sveta, vendar o njem ni javne razprave.

Iz poročila o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 izhaja, da je bila realizacija prihodkov le 27,7-odstotna glede na veljavni proračun²⁵. Največje odstopanje je pri nedavčnih prihodkih, ki so bili realizirani v višini 1,7 odstotka glede na veljavni proračun. Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje razlage odstopanj med načrtovanimi in realiziranimi prihodki (povezava s točko 2.1.2.a tega poročila). Tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vključujejo obrazložitve pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki (povezava s točko 2.1.1.c tega poročila).

Načrtovane in realizirane prihodke za leto 2016 in njihovo primerjavo prikazuje tabela 4.

²² Rebalans proračuna je akt države oziroma občine o spremembi proračuna med proračunskim letom.

²³ Uradni list RS, št. 12/07, 102/09.

²⁴ Uradni list RS, št. 23/07, 102/09.

²⁵ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata ZJF in vsakoletni odlok o proračunu. V primeru občine je veljavni proračun občine rebalans 1 s prerazporeditvami.

Tabela 4: Primerjava realiziranih prihodkov proračuna z načrtovanimi prihodki v sprejetem in veljavnem proračunu za leto 2016

Vrsta prihodka	Sprejeti/veljavni proračun ¹⁾ v evrih	Realizirani proračun v evrih	Razlika v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(3)/(2)*100
Davčni prihodki	1.945.649	1.906.374	39.275	98
Nedavčni prihodki	1.383.636	202.656	1.180.980	15
Kapitalski prihodki	180.000	15.189	164.811	8
Transforni prihodki	337.348	320.049	17.299	95
Skupaj	3.846.633	2.444.268	1.402.365	64

Opomba: ¹⁾ V sprejetem in veljavnem proračunu so vse vrste prihodkov načrtovane v enakih zneskih.

Viri: odlok o proračunu občine za leto 2016, rebalans 1 in Zaključni račun proračuna Občine Šentrupert za leto 2016.

V BPO sprejetega odloka o proračunu občine za leto 2016 in v veljavnem proračunu za leto 2016 so prihodki načrtovani v znesku 3.846.633 evrov, v zaključnem računu proračuna občine za leto 2016 pa so izkazani v znesku 2.444.268 evrov, kar je 63,5 odstotka načrtovanih prihodkov v BPO sprejetega in veljavnega proračuna za leto 2016. Realizirani prihodki so za 1.402.365 evrov oziroma 36,5 odstotka manjši od načrtovanih prihodkov v sprejetem in veljavnem proračunu, največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi prihodki pa je pri kapitalskih prihodkih in pri nedavčnih prihodkih. Kapitalski prihodki so za 164.811 evrov oziroma 91,6 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem in veljavnem proračunu, nedavčni prihodki pa so za 1.180.980 evrov oziroma 85,3 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem in veljavnem proračunu.

Načrtovane in realizirane odhodke za leto 2016 in njihovo primerjavo prikazuje tabela 5.

Tabela 5: Primerjava realiziranih odhodkov proračuna z načrtovanimi odhodki v sprejetem in veljavnem proračunu za leto 2016

Vrsta odhodka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Razlika v evrih	Razlika v evrih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)-(4)	(6)=(3)-(4)	(7)=(4)/(2)*100	(8)=(4)/(3)*100
Tekoči odhodki	1.692.344	1.745.189	1.134.239	558.105	610.950	67	65
Tekoči transferi	996.257	997.992	858.833	137.424	139.159	86	86
Investicijski odhodki	1.281.016	1.251.436	548.787	732.229	702.649	43	44
Investicijski transferi	43.300	18.300	15.271	28.029	3.029	35	83
Skupaj	4.012.917	4.012.917	2.557.130	1.455.787	1.455.787	64	64

Viri: odlok o proračunu občine za leto 2016, rebalans 1 in Zaključni račun proračuna Občine Šentrupert za leto 2016.

V BPO sprejetega in veljavnega proračuna občine za leto 2016 so odhodki načrtovani v znesku 4.012.917 evrov, v zaključnem računu proračuna občine za leto 2015 pa so izkazani v znesku 2.557.130 evrov, kar je 63,7 odstotka načrtovanih odhodkov v BPO sprejetega in veljavnega proračuna za leto 2016. Realizirani odhodki so za 1.455.787 evrov manjši od načrtovanih v sprejetem oziroma veljavnem proračunu, največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi odhodki pa je pri investicijskih odhodkih in tekočih odhodkih. Investicijski odhodki so za 732.229 evrov oziroma 57,2 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu in za 702.649 evrov oziroma 56,1 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu, tekoči odhodki pa so za 558.105 evrov oziroma 33 odstotkov manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu in za 610.950 evrov oziroma 35 odstotkov manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu.

Občina mora pri pripravi proračuna spoštovati postopek, predpisan z ZJF, podrobneje pa postopek priprave predloga, sprememb in rebalansa proračuna občine določi s svojimi akti. Pri presoji, ali je občina v procesu priprave predloga proračuna za leto 2016 in njegovih sprememb upoštevala proračunska načela, smo upoštevali:

- občina je proračun za leto 2016 sprejela 3. 2. 2016²⁶, do uveljavitve odloka o proračunu občine za leto 2016 oziroma v obdobju začasnega financiranja pa je financirala izvajanje svojih nalog na podlagi Odloka o proračunu Občine Šentrupert za leto 2015²⁷;
- občina ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna (povezavo s točko 2.1.4.a tega poročila) in tudi ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti (povezava s točko 2.1.3.a tega poročila);
- v poročilu o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 so že bila ugotovljena bistvena odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi prihodki, ki so kazala na nerealno načrtovane prihodke, saj je bilo

²⁶ Veljati je začel 13. 2. 2016.

²⁷ Uradni list RS, št. 22/15.

realizirano le 27,7 odstotka načrtovanih prihodkov v BPO sprejetega proračuna za leto 2016, kljub temu pa občina ni pričela z ukrepi za uravnoteženje proračuna;

- odhodki za leto 2016 so bili s proračunom načrtovani v znesku 4.012.917 evrov, realizirani v letu 2016 pa so bili v znesku 2.557.130 evrov, kar je le 63,7 odstotka prvotno načrtovanih.

2.1.7.a Velika odstopanja med sprejetim proračunom in realizacijo ter odsotnost sistema načrtovanja likvidnosti proračuna in obsega izdatkov neposrednih uporabnikov kažejo na to, da so bila sredstva v proračunu za leto 2016 načrtovana v previsokih zneskih, občina pa ni pričela z ukrepi za uravnoteženje proračuna glede na podatke o nizki realizaciji prihodkov. Občina v procesu sprejemanja, spreminjanja in tudi izvrševanja proračuna ni v celoti upoštevala načela učinkovitosti, ki ga zahteva tretji odstavek 2. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Manjša realizacija prihodkov je bila posledica nerealiziranih prihodkov od komunalnega prispevka ter prihodkov od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in nadomestila za podelitev stavbne pravice na območju gospodarske cone Puščava. Zaradi nerealiziranih prihodkov tudi odhodki niso bili realizirani v načrtovani višini.

Ne glede na to, da so razlog za nizko realizacijo proračuna občine za leto 2017 nerealizirani prihodki, je treba sredstva v proračunu občine načrtovati realno. Če občina ugotovi, da v tekočem letu načrtovanih prihodkov ne bo realizirala, mora odhodkovno stran proračuna prilagoditi realno načrtovanim prihodkom.

2.2 Delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 so odhodki za delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev izkazani v skupnem znesku 14.502 evra (od tega odhodki za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v znesku 6.932 evrov in odhodki za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev v znesku 7.570 evrov), kar predstavlja 0,6 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju²⁸ (v nadaljevanju: ZSPJS) v prvem odstavku 5. člena določa, da je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema javni uslužbenec na posameznem delovnem mestu ali nazivu za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, v njej pa je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca (13. točka 2. člena ZSPJS). Prvi odstavek 9. člena ZSPJS določa, da je osnovna plača javnega uslužbenca določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oziroma ki ga je pridobil z napredovanjem.

Del plače za delovno uspešnost je tisti del plače, ki ga lahko prejme javni uslužbenec za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v določenem obdobju (14. točka 2. člena ZSPJS). Po določilih 21. člena ZSPJS so javni uslužbenci lahko upravičeni do:

- redne delovne uspešnosti,

²⁸ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15.

- delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in
- delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

Dodatki so del plače javnega uslužbenca za posebne pogoje, nevarnost in obremenitve, ki niso upoštevane pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta ali naziva (15. točka 2. člena ZSPJS). Po določilih prvega odstavka 23. člena ZSPJS javnim uslužbencem pripadajo:

- položajni dodatek,
- dodatek za delovno dobo,
- dodatek za mentorstvo,
- dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta,
- dodatek za dvojezičnost,
- dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva,
- dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva, in
- dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

V tabeli 6 so prikazani podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače²⁹ javnih uslužbencev.

Tabela 6: Podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače javnih uslužbencev

Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	8
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	7 ¹⁾
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2016, v evrih	180.195
• osnovne plače	127.270
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	14.158
• delovna uspešnost	6.932
• dodatki	7.570
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	24.265
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	63

Opomba: ¹⁾ Nezasedeno je bilo delovno mesto višji svetovalec za okolje in prostor. Občina je decembra 2017 zaposlila javno uslužbenko na delovnem mestu svetovalec za okolje in prostor.

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2016 znašali 180.195 evrov, kar predstavlja 63 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 5,1 evra³⁰.

²⁹ V izračun so vključeni odhodki za plače in druge izdatke javnih uslužbencev ter prispevki delodajalcev za socialno varnost.

³⁰ 14.502 evra / 2.853 prebivalcev = 5,1 evra.

Občina je 25. 5. 2007 sprejela Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Šentrupert³¹. Na dan 31. 12. 2016 je bilo v občinski upravi sistemiziranih osem delovnih mest, od tega je bilo zasedenih sedem delovnih mest.

Standardi glede primerne števila delovnih mest v občinskih upravah niso določeni, prav tako ni uradnih podatkov o številu zaposlenih v upravah občin v Republiki Sloveniji, zato ni mogoče podati ocene primerne števila delovnih mest v občinski upravi.

V tabeli 7 so prikazani podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev (brez dodatka za delovno dobo) v letu 2016 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih.

Tabela 7: Podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev (brez dodatka za delovno dobo) v letu 2016 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih

Tarifni/ plačni razred	Število javnih uslužbencev	Osnovne plače v evrih	Dodatki k plači v evrih	Delovna uspešnost ¹⁾ v evrih	Skupaj v evrih	Delež dodatkov in delovne uspešnosti v plačah v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)	(7)=(4)+(5)/(6)*100
VII/2						
45–49	1	31.021	0	2.749	33.770	8,1
VII/1						
40–44	1	25.415	601	0	26.016	2,3
35–39	1	15.868	156	274	16.298	2,6
30–34	1	18.406	40	0	18.446	0,2
VI						
30–31	1	16.965	643	3.038	20.646	17,8
20–24	2 ²⁾	9.004	0	192	9.196	2,1
V						
15–19	1	10.590	69	679	11.338	6,6
Skupaj	8	127.269	1.509	6.932	135.710	6,2

Opombi: ¹⁾ Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke.

²⁾ V obdobju od 19. 10. do 31. 12. 2016 je bila na sistemiziranem delovnem mestu poslovni sekretar zaradi nadomeščanja javne uslužbenke zaradi odsotnosti zaposlena javna uslužbenka za določen čas.

Vir: podatki občine.

³¹ Št. 101-0001/2007 z dne 25. 5. 2007, spremembe in dopolnitve št. 1000-0001/2008 z dne 25. 7. 2008, št. 1000-0001/2011 z dne 10. 1. 2011, št. 100-0001/2014 z dne 1. 12. 2014 in št. 100-0001/2016 z dne 17. 3. 2016.

2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Odhodki za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 6.932 evrov, kar predstavlja 3,8 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

Po določilih 2. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence³² se lahko javnemu uslužbencu izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v posameznem mesecu pod pogoji, ki jih določa zakon, če:

- povečan obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna;
- opravi povečan obseg dela v okviru sodelovanja pri izvajanju posebnega projekta, ki ga določi Vlada Republike Slovenije s svojim aktom in za katerega so zagotovljena dodatna sredstva.

ZSPJS v prvem odstavku 22.e člena določa, da se lahko javnemu uslužbencu izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik oziroma direktor uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom oziroma direktorjem ali javnim uslužbencem, pooblaščenim za organizacijo dela, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje.

Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju³³ v tretjem odstavku 6. člena določa, da lahko za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabniki proračuna v letu 2016 porabijo največ 40 odstotkov sredstev iz prihrankov, določenih v 22.d členu ZSPJS (prihranki lahko nastanejo iz prihrankov sredstev za plače zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte).

V tabeli 8 so prikazani podatki o sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela.

³² Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

³³ Uradni list RS, št. 90/15.

Tabela 8: Podatki o sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

	Leto 2016
Znesek izplačane delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, v evrih	6.932
Delež delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	3,8
Število vseh prejemnikov delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela:	5
• število prejemnikov 1 mesec v letu	0
• število prejemnikov od 2 do 6 mesecev	1
delež prejemnikov od 2 do 6 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	14,3
• število prejemnikov od 7 do 11 mesecev	4
delež prejemnikov od 7 do 11 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	57,1
• število prejemnikov vseh 12 mesecev	0

Vir: podatki občine.

Namen izplačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela je racionalnejše izvajanje nalog, iz podatkov, predstavljenih v tabeli 9, in zneskov, izplačanih posameznim prejemnikom, pa je bilo ugotovljeno, da je:

- pet javnih uslužbencev v letu 2016 prejelo plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, in sicer en javni uslužbenec dva meseca, en javni uslužbenec osem mesecev, trije javni uslužbenci pa enajst mesecev;
- povprečni letni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na prejemnika je v letu 2016 znašal 1.386 evrov;
- javni uslužbenec, ki je za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela prejel največji znesek, v letu 2016 prejel 3.038 evrov;
- občina za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v letu 2016 izplačala 6.932 evrov, kar predstavlja izplačilo 4,5 mesečne plače 33. plačnega razreda³⁴ (1.528 evrov bruto).

Po naši oceni je povečan obseg dela namenjen izjemnim, časovno omejenim okoliščinam. Neprekinjena določitev povečanega obsega dela za daljše časovno obdobje (dva javna uslužbenca sta v letu 2016 opravljala povečan obseg dela neprekinjeno sedem mesecev, en javni uslužbenec pa neprekinjeno osem mesecev) vpliva na prekomerne obremenitve javnih uslužbencev in lahko ogrozi tako učinkovito opravljanje dodatnega obsega nalog kot tudi izvajanje nalog, določenih z opisom delovnega mesta. Poleg tega so trije javni uslužbenci v posameznih mesecih³⁵ poleg povečanega obsega dela opravljali še delo

³⁴ Plačni razred, za katerega se zahteva visoka stopnja izobrazbe in najmanj štiri leta delovnih izkušenj.

³⁵ En javni uslužbenec v devetih mesecih, en javni uslužbenec v štirih mesecih in en javni uslužbenec v enem mesecu leta 2016.

preko polnega delovnega časa. Tak način določanja povečanega obsega dela pa lahko vpliva tudi na ustreznost organiziranosti delovnega procesa oziroma delitve nalog po posameznih delovnih mestih.

2.2.2 Delo preko polnega delovnega časa

Odhodki za dodatek za delo preko polnega delovnega časa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 1.293 evrov, kar predstavlja 0,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

Opravljenega dela izven rednega delovnega časa po vsebini pomenijo nadurno delo, ki se obračunava po določilih 45. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor³⁶, in sicer kot dodatek za delo preko polnega delovnega časa in znaša 30 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca.

Za povečan obseg dela se šteje nadpovprečna obremenjenost znotraj polnega delovnega časa, delo preko delovnega časa pa pomeni nadurno delo, ki je opredeljeno v 144. členu Zakona o delovnih razmerjih³⁷ (v nadaljevanju: ZDR-1). Po določilih prvega odstavka 144. člena ZDR-1 mora delavec na zahtevo delodajalca opravljati delo preko polnega delovnega časa – nadurno delo:

- v primerih izjemoma povečanega obsega dela;
- če je potrebno nadaljevanje delovnega ali proizvodnega procesa, da bi se preprečila materialna škoda ali nevarnost za življenje in zdravje ljudi;
- če je nujno, da se odvrne okvara na delovnih sredstvih, ki bi povzročila prekinitev dela;
- če je potrebno, da se zagotovi varnost ljudi in premoženja ter varnost prometa;
- v drugih izjemnih, nujnih in nepredvidenih primerih, določenih z zakonom ali kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti.

V drugem odstavku 144. člena ZDR-1 je določeno, da mora delodajalec delavcu nadurno delo odrediti v pisni obliki praviloma pred začetkom dela. Če delavcu nadurnega dela zaradi narave dela ali nujnosti opravljanja nadurnega dela ni mogoče odrediti pisno pred začetkom dela, se lahko nadurno delo odredi tudi ustno. V tem primeru se pisna odreditev vroči delavcu naknadno, vendar najkasneje do konca delovnega tedna po opravljenem nadurnem delu.

ZDR-1 v tretjem in četrtem odstavku 144. člena določa, da nadurno delo lahko traja največ osem ur na teden, največ 20 ur na mesec in največ 170 ur na leto oziroma s soglasjem javnega uslužbenca do 230 ur na leto, delovni dan pa lahko traja največ deset ur. Dnevna, tedenska in mesečna časovna omejitev se lahko upošteva kot povprečna omejitev v obdobju, določenem z zakonom ali kolektivno pogodbo in ki ne sme biti daljše od šestih mesecev.

V tabeli 9 so prikazani podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa.

³⁶ Uradni list RS, št. 57/08.

³⁷ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.), 52/16.

Tabela 9: Podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa

	Leto 2016
Znesek izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa, v evrih	1.293
Delež izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	0,7
Število vseh opravljenih delovnih ur, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	95,5
Število javnih uslužbencev, ki so prejeli izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa za vsaj eno uro dela	5
Največje število opravljenih delovnih ur posameznega javnega uslužbenca, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	46
Povprečno število opravljenih delovnih ur dela preko polnega delovnega časa javnega uslužbenca, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	19,1

Vir: podatki občine.

Dodatek za delo preko polnega delovnega časa je v letu 2016 prejelo pet javnih uslužbencev, ki so skupaj opravili 95,5 delovne ure. Največje število opravljenih delovnih ur preko polnega delovnega časa posameznega javnega uslužbenca³⁸ je znašalo 46 ur, za kar je v letu 2016 prejel 505 evrov. V povprečju pa je posamezni javni uslužbenec v tem obdobju opravil 19,1 delovne ure preko polnega delovnega časa, za opravljeno uro dela preko polnega delovnega časa pa mu je bilo v povprečju izplačano 13,5 evra oziroma skupaj 258 evrov.

Ukrep občine

Župan je septembra 2017 sprejel Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Šentrupert, na podlagi katerega je občina izvedla javni natečaj za delovno mesto svetovalec za okolje in prostor.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 548.787 evrov, kar predstavlja 21,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

V tabeli 10 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave.

³⁸ V obdobju od decembra 2015 do novembra 2016 (izplačilo v letu 2016).

Tabela 10: Podatki o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznamitev Urada za publikacije Evropske unije	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	7	49.976	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	4,1	10,8	/	/	/	/
Naročilnice	158	144.417	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	91,9	31,4	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	4	257.457	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	2,3	55,9	/	/	/	/
Naročilnice	3	8.800	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	1,7	1,9	/	/	/	/
Skupaj	172	460.694	0	0	0	0

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine vseh 172 izvedenih postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 460.694 evrov ni preseglo vrednosti³⁹, ki jo je do 31. 3. 2016 za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju⁴⁰ (v nadaljevanju: ZJN-2), od 1. 4. 2016 pa jo določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju⁴¹ (v nadaljevanju: ZJN-3) v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona, oziroma se je en postopek nanašal na javno naročilo, za katero je veljala izjema po 29. členu ZJN-3, za katero se ZJN-3 ne uporablja.

³⁹ Do 31. 3. 2016 za blago in storitve 20.000 evrov in 40.000 evrov za gradnje, od 1. 4. 2016 na splošnem področju 20.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 40.000 evrov za javna naročila gradenj, 750.000 evrov za javna naročila storitev s seznama socialnih in drugih posebnih storitev; na infrastrukturnem področju 50.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 100.000 evrov za javna naročila gradenj in milijon evrov za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev (vse vrednosti so brez DDV).

⁴⁰ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

⁴¹ Uradni list RS, št. 91/15.

V tabeli 11 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2016 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

Tabela 11: Načrtovani in realizirani zneski v letu 2016 ter pogodbene vrednosti javnih naročil, vključenih v preveritev

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2016 v evrih	Realizirani znesek v letu 2016 v evrih	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici v evrih	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice v evrih
				vrednost v evrih	delež ³⁾ v odstotkih	
Rekonstrukcija ceste skozi vas Škrljevo	42.150	36.724	36.739	/	/	36.739
Rekonstrukcija ceste Slovenska vas–Šentrupert	146.850	70.506	132.466	/	/	132.466
Rekonstrukcija lokalne ceste v Šentrupertu	129.298	35.574	48.791	/	/	48.791
Sanacija lokalnih cest zaradi izgradnje daljnovoda	171.000	170.000	275.000	/	/	275.000
Preplastitev ceste Poštaje	129.298	36.499	36.600	/	/	36.600
Gradnja vodovoda Poštaje–Šentrupert	40.000	39.282	39.963 ⁴⁾	/	/	39.963 ⁴⁾
Izvedba dovodnega kabla pri Čistilni napravi Dob	135.000	48.619	48.619	/	/	48.619

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu na dan sklenitve pogodbe oziroma pri pogodbah, sklenjenih v preteklih letih, na dan 1. 1. 2016.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2016.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ Brez DDV na podlagi točke a) prvega odstavka 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost⁴².

Viri: Zaključni račun proračuna Občine Šentrupert za leto 2016, pogodbe, naročilnice in konto kartice.

2.3.1 Rekonstrukcija ceste Slovenska vas–Šentrupert

Občina je 2. 11. 2015 z Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo in družbo CGP, d. d. sklenila pogodbo za rekonstrukcijo ceste Slovenska vas–Šentrupert (II. etapa) v vrednosti 483.888 evrov (od tega znaša znesek sofinanciranja občine 132.455 evrov)⁴³. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 70.506 evrov.

⁴² Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15.

⁴³ Naročnik javnega naročila je Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo, ki je izvedla postopek oddaje javnega naročila, št. JN5958/2015. Občina je na podlagi sporazuma o sofinanciranju rekonstrukcije regionalne ceste R3-750/7709 Slovenska vas–Šentrupert, št. 2415-09-001047/0, ki ga je 18. 6. 2009 sklenila z Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo, sofinancer investicije.

2.3.1.a Občina je sedem računov oziroma situacij v skupnem znesku 70.506 evrov plačala z zamudo (v roku od 71 do 184 dni po prejemu), kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

2.3.2 Rekonstrukcija lokalne ceste v Šentrupertu

Občina je 27. 6. 2016 z družbo Komunala Trebnje, d. o. o. na podlagi javnega naročila med osebami v javnem sektorju sklenila pogodbo za rekonstrukcijo dela lokalne ceste v Šentrupertu v dolžini 230 metrov v vrednosti 48.791 evrov (v skladu s prejetim ponudbenim predračunom). V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 35.574 evrov.

2.3.2.a Občina je situacijo v znesku 48.736 evrov plačala z zamudo (v znesku 35.574 evrov 55. dan po prejemu, v znesku 13.162 evrov pa 195. dan po prejemu⁴⁴), kar je v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

2.3.3 Sanacija lokalnih cest zaradi izgradnje daljnovoda

Občina je v letu 2016 plačala dela za obnovo treh odsekov lokalnih cest, in sicer Dolenje Jesenice–Cirknik, Šentrupert–Zaloka in Šentrupert–Draga. Dela je izvajal izvajalec GM Kuselj, Anica Kuselj, s. p.⁴⁵ (v nadaljevanju: GM Kuselj) v času od 16. 5. do 12. 8. 2014, s katerim je imela občina v tem obdobju sklenjeno koncesijsko pogodbo za opravljanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja javnih cest na območju občine z dne 27. 1. 2010 (v nadaljevanju: koncesijska pogodba). Izvajalec del je pred pričetkom del občini predložil ponudbene predračune (brez datuma), in sicer:

- za rekonstrukcijo ceste Dolenje Jesenice–Cirknik v znesku 133.202 evra,
- za rekonstrukcijo ceste Šentrupert–Zaloka v znesku 109.753 evrov in
- za rekonstrukcijo ceste Šentrupert–Draga v znesku 241.795 evrov.

Za rekonstrukcijo navedenih odsekov cest je občina izvajalcu v letu 2016 plačala 170.000 evrov⁴⁶.

2.3.3.a Občina pri oddaji del za rekonstrukcijo navedenih odsekov ni izvedla postopkov javnega naročanja, temveč je vsa dela na podlagi ponudbenih predračunov izvedel izvajalec GM Kuselj. Občina je kot podlaga za prevzem obveznosti in plačilo rekonstrukcije cest navedla koncesijsko pogodbo.

Rekonstrukcije lokalnih cest so vključevale tudi dela za širitev cest, vgradnjo gramoza, asfaltiranje, tlakovanje struge vodotoka, izdelavo bankin ter planiranje brežin, ki po vsebini ne sodijo med redno vzdrževanje po koncesijski pogodbi⁴⁷, temveč po vsebini pomenijo investicijsko vzdrževanje lokalnih cest, zato koncesijska pogodba ne more biti podlaga za plačilo navedenih del.

⁴⁴ Del situacije v znesku 13.162 evrov je bil plačan v letu 2017.

⁴⁵ 30. 8. 2016 se je samostojni podjetnik GM Kuselj, Anica Kuselj, s. p. preoblikoval v družbo z omejeno odgovornostjo GM Kuselj, d. o. o.

⁴⁶ Za rekonstrukcijo ceste Dolenje Jesenice–Cirknik v znesku 40.000 evrov, za rekonstrukcijo ceste Šentrupert–Zaloka v znesku 40.000 evrov in za rekonstrukcijo ceste Šentrupert–Draga v znesku 90.000 evrov.

⁴⁷ Po določbah 13. člena Pravilnika o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest (Uradni list RS, št. 62/98), ki je veljal v času sklenitve pogodbe, sodijo med dela rednega vzdrževanja med drugim pregledniška služba, redno vzdrževanje prometnih površin, redno vzdrževanje bankin, redno vzdrževanje odvodnjavanja itd. Pravilnik je nadomestil Pravilnik o rednem vzdrževanju javnih cest (Uradni list RS, št. 38/16), ki je stopil v veljavo 11. 6. 2016.

Občina navedenih del (občina je za ta dela v letu 2016 plačala izvajalcu plačala skupaj 170.000 evrov) ni oddala po enem od predpisanih postopkov javnega naročanja, kar je bilo v neskladju s točko a) drugega odstavka 24. člena ZJN-2, na podlagi katere naročnik izvede javno naročanje, če je vrednost predmeta javnega naročila v primeru naročila gradenj enaka ali večja od 40.000 evrov in manjša od 274.000 evrov brez DDV, po postopku oddaje naročila male vrednosti ali kateremkoli drugem postopku iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2.

2.3.3.b Občina je prevzela obveznosti za rekonstrukcijo treh lokalnih cest v skupnem znesku 484.750 evrov, ki so bila naročena na podlagi pridobljenih predračunov izven obsega dela, ki je bil dogovorjen s koncesijsko pogodbo, ne da bi z izvajalcem sklenila pogodbo za rekonstrukcijo teh cest in s tem ravnala v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

2.3.3.c Projekt se lahko uvrsti v NRP, če izpolnjuje pogoje, določene z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja, pri tem pa mora biti zanj izdelana dokumentacija v skladu z določili Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁴⁸ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), ki določa vrste in obvezno vsebino investicijske dokumentacije, ki jo je treba izdelati glede na vrednost projekta, podrobneje pa opredeljuje tudi postopke za uvrstitev projekta v NRP. V skladu s 24. členom uredbe o enotni metodologiji vključitev investicijskega projekta v NRP predlaga neposredni proračunski uporabnik, ki je skrbnik projekta, temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP pa je dokument identifikacije investicijskega projekta⁴⁹, s katerim se med drugim določi izhodiščna vrednost projekta.

Občina za projekte rekonstrukcij treh lokalnih cest pred uvrstitvijo investicijskih projektov v NRP ni pripravila investicijske dokumentacije, kar je v neskladju s 24. členom uredbe o enotni metodologiji.

2.3.4 Preplastitev ceste Poštaje

Občina je 25. 9. 2015 z izvajalcem GI Zakrajšek, d. o. o. sklenila pogodbo za preplastitev ceste Poštaje v vrednosti 36.600 evrov (v skladu s prejetim ponudbenim predračunom). V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 36.499 evrov.

2.3.4.a Občina je račun v znesku 36.499 evrov, ki ga je prejela 3. 11. 2015, plačala z zamudo (v šestih delih v roku od 73 do 289 dni po prejemu), kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 26. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁵⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS1415), ki je za plačilo vseh obveznosti določal plačilni rok 30. dan, ki je po določbi drugega odstavka istega člena začel teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

⁴⁹ Glede na vrednosti posameznih projektov bi morala občina pripraviti vsaj poenostavljeno investicijsko dokumentacijo, ki pa mora vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov (4. člen uredbe o enotni metodologiji).

⁵⁰ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

2.3.5 Izvedba dovodnega kabla pri Čistilni napravi Dob

Občina je 29. 9. 2015 izvajalcu Malkom Novo mesto, d. o. o. izdala naročilnico za izvedbo dovodnega kabla pri Čistilni napravi Dob v znesku 48.619 evrov z DDV. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 48.619 evrov.

2.3.5.a Občina je račun v znesku 48.619, ki ga je prejela 3. 11. 2015, evrov plačala z zamudo (v dveh delih v roku 54 in 181 dni po prejemu), kar je bilo v neskladju s 26. členom ZIPRS1415.

2.4 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO predloga zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 53.976 evrov. Odhodki, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2016 znašali 42.976 evrov, kar predstavlja 1,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.5.a tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016 so bili tekoči transferi za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva v skupnem znesku 15.857 evrov, tekoči transferi za področje socialnega varstva v skupnem znesku 15.407 evrov, tekoči transferi za sofinanciranje programov kulturnih društev v znesku 10.335 evrov in tekoči transferi na področju športa v znesku 4.024 evrov.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁵¹ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), po katerih se sredstva dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so izpolnjeni pogoji za sklenitev neposredne pogodbe. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se pravilnik ne uporablja, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom

Občina je v letu 2016 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla sedem javnih razpisov.

2.4.1 Tekoči transferi na področju športa

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 4.024 evrov, kar predstavlja 9,3 odstotka vseh tekočih transferov, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016.

Občina je 22. 2. 2016 objavila Javni razpis za izbor in sofinanciranje izvajalcev letnega programa športa v letu 2016⁵². Na podlagi tega javnega razpisa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina šestim izvajalcem programov na področju športa v letu 2016 dodelila in izplačala 4.024 evrov.

⁵¹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

⁵² Obveščevalec Občine Šentrupert, št. 10, marec 2016, letnik VIII.

2.4.1.a Postopek dodelitve sredstev prejemnikom je vodila tričlanska strokovna komisija, ki jo je imenoval župan s sklepom 2. 4. 2015. Eden izmed članov komisije je bil predsednik Športnega društva Šentrupert, ki se je prijavilo na javni razpis za šport, na podlagi katerega mu je občina v letu 2016 dodelila in izplačala 457 evrov.

Župan je v komisijo imenoval člana, ki je bil s prejemnikom sredstev interesno povezan, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 218. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da predsednik in člani komisije ne smejo biti interesno povezani s prejemniki.

2.4.2 Tekoči transferi na področju kulture

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju kulture so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 10.335 evrov, kar predstavlja 24 odstotkov vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016.

Občina je 22. 2. 2016 objavila Javni razpis za izbor javnih kulturnih programov in kulturnih projektov, ki jih bo v letu 2016 sofinancirala Občina Šentrupert⁵³. Na podlagi tega javnega razpisa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina 11 izvajalcem programov in projektov na področju kulture v letu 2016 dodelila in izplačala 10.335 evrov.

2.4.2.a Občina je v objavi javnega razpisa za Področje C: Založništvo navedla kriterije, po katerih se posamezni projekt ocenjuje, in sicer vsebinska tematika (povezanost umetniškega dela z zgodovinsko in kulturno dediščino kraja ali društva), naklada projekta, obseg edicije oziroma projekta, izvirnost avtorskega dela ter umetniška in kakovostna vrednost edicije. Določen je bil tudi razpon točk, ki jih vlagatelji lahko dosežejo po posameznem kriteriju. V besedilu javnega razpisa pa ni navedla načina ugotavljanja izpolnjevanja posameznega kriterija⁵⁴ (za Področje C: Založništvo je štirim prejemnikom dodelila in v letu 2016 izplačala skupaj 1.000 evrov). Občina bi morala za zagotovitev transparentne in enakopravne obravnave potencialnih prejemnikov sredstev določiti tudi način ugotavljanja izpolnjevanja posameznega kriterija, ker pa ga ni določila, je s tem ravnala v neskladju z drugim odstavkom 114. člena ZUJIK, ki določa, da se poleg podatkov iz prvega odstavka 114. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁵⁵ (v nadaljevanju: ZUJIK) lahko objavijo tudi drugi podatki, če so potrebni glede na vrsto predmeta javnega razpisa.

2.4.3 Tekoči transferi na področju turizma

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju turizma so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 4.857 evrov, kar predstavlja 11,3 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016.

⁵³ Tako kot opomba 52.

⁵⁴ Komisija je ocenila vloge ter določila višino sredstev za sofinanciranje kulturnih projektov za Področje C: Založništvo v skupnem znesku 1.000 evrov tako, da je sama določila način vrednotenja kriterijev (določanja števila točk po posameznem kriteriju), pri čemer je upoštevala v razpisni dokumentaciji določen razpon točk za posamezni kriterij.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16.

Občina je 22. 2. 2016 objavila Javni razpis za sofinanciranje turističnih prireditev v Občini Šentrupert v letu 2016⁵⁶. Na podlagi tega javnega razpisa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina sedmim prejemnikom v letu 2016 dodelila in izplačala 4.857 evrov.

2.4.3.a Objava javnega razpisa ni vsebovala obdobja, v katerem morajo biti dodeljena sredstva porabljena, in datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 219. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine objave javnega razpisa.

2.4.3.b Prvi odstavek 226. člena pravilnika o postopkih določa, da predstojnik neposrednega uporabnika ali oseba, ki jo je ta pooblastil za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev, izda sklepe o izboru prejemnikov sredstev na podlagi predloga strokovne komisije. V obrazložitvi sklepa mora utemeljiti svojo odločitev.

Župan ni izdal sklepov o izboru prejemnikov sredstev na področju turizma oziroma za to ni pooblastil druge osebe, kar je v neskladju s prvim odstavkom 226. člena pravilnika o postopkih.

2.4.4 Tekoči transferi za sofinanciranje programov, ki niso predmet drugih javnih razpisov

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju programov oziroma projektov, ki niso predmet drugih javnih razpisov, ki jih je objavila občina v letu 2016, so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 2.361 evrov, kar predstavlja 5,5 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016.

Občina je 22. 2. 2016 objavila Javni poziv za sofinanciranje programov, ki niso predmet drugih razpisov v Občini Šentrupert v letu 2016⁵⁷. Na podlagi tega javnega poziva in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina 11 prejemnikom v letu 2016 dodelila in izplačala 2.361 evrov.

2.4.4.a Objava javnega poziva ni vsebovala datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 219. člena pravilnika o postopkih.

2.4.4.b Prvi odstavek 225. člena pravilnika o postopkih določa, da komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji. Drugi odstavek 225. člena pravilnika o postopkih določa, da na podlagi ocene vlog komisija pripravi predlog prejemnikov sredstev, ki ga podpišejo predsednik in člani komisije. Tretji odstavek 225. člena pravilnika o postopkih določa, da se predlog prejemnikov sredstev predloži predstojniku neposrednega uporabnika ali osebi, ki je od njega pooblaščen za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev. Prvi odstavek 226. člena pravilnika o postopkih določa, da predstojnik neposrednega uporabnika izda sklepe o izboru prejemnikov sredstev na podlagi predloga komisije.

⁵⁶ Tako kot opomba 52.

⁵⁷ Tako kot opomba 52.

Komisija je ocenila vloge za sofinanciranje programov in projektov na podlagi pogojev in meril, določenih v javnem pozivu, ter pripravila predlog razdelitve sredstev. Župan je sprejel odločitev o dodelitvi sredstev posameznim upravičencem, ne da bi upošteval dodeljeno število točk iz predloga razdelitve sredstev, ki jih je komisija dodelila posameznim upravičencem.

Župan pri razdelitvi sredstev in sklenitvi pogodb v znesku 2.361 evrov ni upošteval predloga komisije za razdelitev sredstev posameznim upravičencem, kar je v neskladju s prvim odstavkom 226. člena pravilnika o postopkih.

2.4.4.c Župan ni izdal sklepov o izboru prejemnikov sredstev na področju programov, ki niso predmet drugih javnih razpisov, oziroma za to ni pooblastil druge osebe, kar je v neskladju s prvim odstavkom 226. člena pravilnika o postopkih.

2.4.4.d Razpisna dokumentacija ni vsebovala navedbe o tem, kdo s sklepom odloči o dodelitvi sredstev in kdo o pritožbi zoper ta sklep, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.4.5 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

2.4.5.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter drugih subvencij privatnim podjetjem in zasebnikom. Občina je tekoči transfer družbi Razvojni center Srca Slovenije, d. o. o. v znesku 11.000 evrov (povezava s točko 2.6.5.a tega poročila) napačno izkazala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto na kontu 4102 – Subvencije privatnim podjetjem in zasebnikom. Navedeno ravnanje je v neskladju s 1. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁵⁸ (v nadaljevanju: PEKN), ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je priloga PEKN, v skladu z vsebino kontov, predpisano s PEKN. Napačno razvrščanje tekočih transferov ne vpliva na skupni obseg izkazanih transferov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev.

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁵⁹ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poroštva občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštva občine

Občina se je v letu 2016 dolgoročno zadolžila za financiranje investicij, načrtovanih v občinskem proračunu, v skupnem znesku 250.642 evrov. Za najeti kredit pri banki BKS BANK AG je 23. 5. 2016

⁵⁸ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

pridobila soglasje Ministrstva za finance. V letu 2016 je odplačala 394.543 evrov⁶⁰ obveznosti iz dolgoročnih posojil in obveznosti iz likvidnostnega posojila, ki ni bilo odplačano v letu najema (povezava s točko 2.5.2 tega poročila), 522.849 evrov obveznosti iz dogovorov o odlogu plačil obveznosti (povezava s točko 2.5.3 tega poročila) ter imela za 265.161 evrov potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev (povezava s točko 2.5.5 tega poročila).

Podatki o pogodbah o dolgoročnih posojilih, na podlagi katerih občina izkazuje odplačila dolga v letu 2016, ter o stanju dolga na dan 31. 12. 2016 so predstavljeni v tabeli 12.

Tabela 12: Podatki o pogodbah o dolgoročnih posojilih, na podlagi katerih občina izkazuje odplačila dolga v letu 2016, ter o stanju dolga na dan 31. 12. 2016

Posojilodajalec	Datum sklenitve pogodbe	Znesek zadolžitve v evrih	Obdobje zadolžitve v letih	Odplačila glavnice v letu 2016 v evrih	Stanje dolga na dan 31. 12. 2016 v evrih
BKS BANK AG	7. 12. 2011	250.000	20	12.500	187.500
BKS BANK AG	20. 9. 2012	455.903	15	31.087	331.587
BKS BANK AG	23. 7. 2012	384.000	15	25.600	281.600
BKS BANK AG	20. 6. 2013	420.000	12	35.000	297.500
BKS BANK AG	7. 7. 2015	400.000	12	33.333	352.778
BKS BANK AG	24. 5. 2016	242.000	15	9.411	232.589
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ¹⁾	17. 6. 2016	8.642	10	/	8.642
Skupaj		2.160.545		146.931	1.692.196

Opomba: ¹⁾ Zadolžitev na podlagi prvega odstavka 56. člena ZIPRS1617.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Največji možni obseg zadolževanja občine določa drugi odstavek 10.b člena ZFO-1. Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 odstotkov realiziranih prihodkov iz BPO občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

Prvi odstavek 56. člena ZIPRS1617 je določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v letih 2016 in 2017 sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij

⁶⁰ Glavnice od dolgoročnih posojil v znesku 146.931 evrov in obresti v skupnem znesku 42.612 evrov ter 205.000 evrov obveznosti iz likvidnostnega posojila, ki ni bilo odplačano v letu najema.

posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so bile uvrščene v NRP občinskih proračunov, zagotavljajo v višini 5 odstotkov skupne primerne porabe občin, pri čemer se 2 odstotka sredstev zagotavljata v obliki transfera iz državnega proračuna, 3 odstotki sredstev pa v obliki odobritve dodatnega zadolževanja občin v proračunu države. Drugi odstavek 56. člena ZIPRS1617 pa je določal, da se zadolžitev iz prejšnjega odstavka ne všteva v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

Osnova za zadolžitev⁶¹, znesek dovoljenega odplačila dolga⁶² in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016 so prikazani v tabeli 13.

Tabela 13: Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016

Osnova za zadolžitev, v evrih	2.455.319
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	196.426
Znesek dejanskega odplačila dolga, v evrih	1.182.553
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617	0
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	48,2
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	602,0

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 14.

⁶¹ Prihodki iz BPO občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšani za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

⁶² Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Tabela 14: Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve na dan 31. 12. 2016 v evrih	Odplačila obveznosti v letu 2016 v evrih	Delež odplačil obveznosti v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/osnova ¹⁾)*100
Dolgoročna posojila	1.902.196 ²⁾	394.543 ³⁾	16,1
Finančni najemi	0	0	/
Blagovni krediti ⁴⁾	305.000	522.849	21,3
Izdana poročstva občine	1.504.812	265.161 ⁵⁾	10,8
Skupaj	3.712.008	1.182.553	48,2

Opombe: ¹⁾ Osnova znaša 2.455.319 evrov.

²⁾ Znesek vključuje stanje dolga po pogodbah o dolgoročnih posojilih v znesku 1.692.196 evrov ter stanje likvidnostne zadolžitve občine v znesku 210.000 evrov (povezava s točko 2.5.2 tega poročila).

³⁾ Del odplačila dolga v znesku 4.611 evrov se nanaša na odplačilo obresti likvidnostnega posojila, najetega v letu 2016, ki ni bil odplačan v letu najema.

⁴⁾ Med blagovne kredite uvrščamo pogodbe z obročnim plačilom obveznosti.

⁵⁾ Zmanjšanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev občine.

Viri: podatki o zadolženosti občine, dogovori za odložena plačila računov oziroma podana soglasja občine za prenos obveznosti na druge pravne osebe in podaljšanje rokov plačil, kreditne pogodbe javnega podjetja Energetika Šentrupert, d. o. o (v nadaljevanju: družba Energetika Šentrupert) in družbe Dežela kozolcev Šentrupert, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Dežela kozolcev) ter patronatske izjave.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2016 znaša 3.712.008 evrov, odplačila obveznosti v letu 2016 pa 1.182.553 evrov in predstavljajo 48,2 odstotka osnove za zadolžitev.

2.5.1.a Občino opozarjamo, da je z odplačilom dolga, blagovnih kreditov in potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev v letu 2016 za 40,2 odstotne točke oziroma 986.127 evrov preseгла zakonsko dovoljeno mejo odplačil, ki jo določa drugi odstavek 10.b člena ZFO-1 kot merilo za dopustno zadolžitev v letu 2016, in se torej v letu 2016 ne bi smela zadolžiti. Pri tem poudarjamo, da je presežena meja 8 odstotkov predvsem posledica odplačila obveznosti iz dogovorov o odlogu plačil obveznosti, ki so nastale pred letom 2016 (povezava s točko 2.5.3 tega poročila), ter potencialnih obveznosti občine iz izdanih poroštev za zavarovanje obveznosti javnega podjetja in gospodarske družbe, ki so bila izdana pred letom 2016 (povezava s točko 2.5.5.1 tega poročila). Po našem izračunu je občina samo na podlagi navedenih plačil obveznosti, ki so nastale pred letom 2016, preseгла mejo 8 odstotkov, določeno v drugem odstavku 10.b člena ZFO-1, in se v letu 2016 ne bi smela dodatno zadolžiti. Kljub temu se je v letu 2016 zadolžila s sklenitvijo pogodbe za financiranje investicij iz občinskega proračuna v znesku 242.000 evrov in s tem ravnala v neskladju z drugim odstavkom 10.b člena ZFO-1

2.5.1.b Občina je v računu financiranja v proračunu in rebalansu proračuna za leto 2016 načrtovala izdatke za odplačilo dolga v znesku 150.000 evrov, realizirani izdatki občine za leto 2016 pa so znašali 351.931 evrov, kar je za 251.931 evrov več od načrtovanih. Občina prevzetih obveznosti iz preteklih let, ki jih je morala poravnati v letu 2016 (povezava s točko 2.5.2 tega poročila), ni realno načrtovala in jih ni

v celoti upoštevala pri pripravi proračuna za leto 2016, kar je v neskladju s 46. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki zagotovijo sredstva za obveznosti iz preteklih let, ki niso predvidene v proračunu za tekoče leto, v okviru sredstev proračuna tekočega leta.

2.5.1.c ZJF v prvem odstavku 39. člena določa, da se obveznosti iz občinskega dolga, stroškov, povezanih z zadolževanjem, in poroštev poravnajo ne glede na sredstva, ki so za ta namen izkazana v posebnem delu proračuna. V drugem odstavku istega člena pa je določeno, da lahko župan sredstva za pokrivanje teh obveznosti prerazporedi iz BPO.

Občina je plačala obveznosti iz občinskega dolga v skupnem znesku 251.931 evrov, ne da bi župan izvedel prerazporeditve teh sredstev iz BPO v račun financiranja, kar je v neskladju z drugim odstavkom 39. člena ZJF.

2.5.2 Likvidnostno zadolževanje

Likvidnostno zadolževanje po določilih 19. točke prvega odstavka 3. člena ZJF pomeni črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdajo kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neuskkljenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna med proračunskim letom. Likvidnostno zadolževanje je podrobneje opredeljeno v petem odstavku 10.a člena ZFO-1, ki določa, da se občina lahko likvidnostno zadolži, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnotežiti, vendar največ do višine 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna.

Občina je v letu 2015 s hranilnico Lon, d. d., Kranj sklenila pogodbo o likvidnostnem posojilu v znesku 205.000 evrov z rokom vračila do 30. 12. 2015, po kateri je obveznost v celoti odplačala v letu 2016. Občina je v letu 2016 z DBS, d. d. sklenila pogodbo o likvidnostnem posojilu v znesku 210.000 evrov z rokom vračila do 30. 12. 2016, po kateri obveznost v letu 2016 ni bila odplačana. Stanje likvidnostne zadolžitve občine je na dan 31. 12. 2016 znašalo 210.000 evrov.

2.5.2.a Likvidnostno posojilo, ki ni bilo odplačano v letu najema, po vsebini ni bilo posojilo zaradi uravnoteženja prihodkov in odhodkov proračunskega leta, v katerem je bilo najeto, zato njegov prenos v naslednja leta pomeni kršitev petega odstavka 10.a člena ZFO-1. Za vsako posojilo, pri katerem črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, mora občina skladno s šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance. Ker občina za likvidnostni posojili v skupnem znesku 415.000 evrov, ki ju ni odplačala v letu najema, ni pridobila soglasij Ministrstva za finance, je ravnala v neskladju s šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1.

2.5.3 Dogovori o odlogu plačil obveznosti

Glede plačila obveznosti za tekoče vzdrževanje občinskih cest se je občina v več primerih dogovorila za odložena plačila oziroma je podala soglasje za prenos obveznosti do izvajalcev tekočega vzdrževanja občinskih cest, in sicer GM Kuselj po koncesijski pogodbi in družbe Energetika Šentrupert, na druge pravne osebe, pri čemer je soglašala tudi s podaljšanim rokom plačil za obveznosti v skupnem znesku

1.019.104 evre⁶³. Občina je v letu 2016 na podlagi sklenjenih dogovorov in sporazumov plačala skupaj 522.849 evrov.

GM Kuselj, ki je bil na podlagi koncesijske pogodbe do 31. 12. 2014 izvajalec tekočega vzdrževanja občinskih cest, je v letu 2014 na podlagi opravljenih del po koncesijski pogodbi občini izstavil 18 računov v skupnem znesku 536.771 evrov (od tega za tekoče vzdrževanje cest 204.507 evrov in za investicije 332.264 evrov) z rokom zapadlosti od 21. 3. do 12. 12. 2014. 9. 12. 2014 je svoje terjatve do občine po koncesijski pogodbi v znesku 536.771 evrov s pogodbo o odstopu terjatev prenesel na družbo Aleja finance, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Aleja finance), z rokom plačila 31. 3. 2015. Občina je 30. 4. 2015 z družbo Aleja finance sklenila notarski zapis sporazuma o poplačilu dolga (v nadaljevanju: sporazum o poplačilu dolga), s katerim se je dogovorila za odlog plačila obveznosti v znesku 536.771 evrov do 31. 8. 2015. Vsebinsko sporazuma o poplačilu dolga je 30. 4. 2015 s sklepom potrdil občinski svet. K sporazumu o poplačilu dolga je sklenila šest aneksov, v katerih se je dogovorila za novo dinamiko plačil in nadomestilo za podaljšanje plačilnih rokov, pri čemer določila štirih aneksov vplivajo na poslovanje občine v letu 2016, in sicer:

- aneks št. 3 z dne 24. 12. 2015, s katerim se je zapadlost obveznosti v znesku 470.000 evrov podaljšala do 20. 1. 2016, za podaljšanje plačilnega roka pa je morala občina družbi Aleja finance plačati nadomestilo v znesku 7.380 evrov;
- aneks št. 4 z dne 28. 1. 2016, v skladu s katerim bi morala občina neplačano obveznost v znesku 470.000 evrov plačati v šestih obrokih v zneskih od 30.000 evrov do 320.000 evrov, pri čemer bi zadnji obrok zapadel v plačilo 31. 5. 2016, za podaljšanje plačilnega roka pa je morala družbi Aleja finance plačati nadomestilo v znesku 19.938 evrov;
- aneks št. 5 z dne 31. 5. 2016, v skladu s katerim bi morala občina neplačano obveznost v znesku 320.000 evrov plačati v sedmih obrokih v zneskih od 10.000 evrov do 260.000 evrov, pri čemer bi zadnji obrok zapadel v plačilo 31. 12. 2016, za podaljšanje plačilnega roka pa je morala družbi Aleja finance plačati nadomestilo v znesku 24.800 evrov;
- aneks št. 6 z dne 19. 12. 2016, v skladu s katerim naj bi občina neplačano obveznost v znesku 260.000 evrov plačala v sedmih obrokih v zneskih od 10.000 evrov do 200.000 evrov, pri čemer bi zadnji obrok zapadel v plačilo 31. 7. 2017, za podaljšanje plačilnega roka pa je morala družbi Aleja finance plačati nadomestilo v znesku 19.500 evrov.

V letu 2016 je občina družbi Aleja finance plačala obveznosti po sporazumu o poplačilu dolga v znesku 255.502 evra, in sicer 210.000 evrov glavnice in 45.502 evra nadomestila zaradi podaljšanja plačilnih rokov. Stanje neodplačanih obveznosti po sporazumu o poplačilu dolga je na dan 31. 12. 2016 znašalo 260.000 evrov glavnice ter 19.500 evrov nadomestila zaradi podaljšanja plačilnih rokov.

Občina je 7. 7. 2014 z družbo Energetika Šentrupert sklenila pogodbo za izvajanje lokalne gospodarske službe vzdrževanja občinskih javnih cest na območju Občine Šentrupert (povezava s točko 2.6.2 tega

⁶³ Od tega je podala soglasje k prenosu obveznosti v znesku 536.771 evrov na družbo Aleja finance, 25.048 evrov na družbo Lesprom, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Lesprom), 117.481 evrov na družbo DUT, d. o. o. (v nadaljevanju: družba DUT), 56.971 evrov na Agencijo za pospeševanje likvidnosti, d. o. o. (v nadaljevanju: Agencija za pospeševanje likvidnosti) in 282.833 evrov na družbo B IN B FIN, d. o. o. (v nadaljevanju: družba B IN B FIN).

poročila). Družba Energetika Šentrupert je prenesla svoje terjatve do občine po tej pogodbi v skupnem znesku 199.500 evrov na tri druge subjekte, in sicer na podlagi:

- cesijske pogodbe z dne 15. 7. 2015, sklenjene z družbo Lesprom, ki jo je sopedpisala občina, terjatve v znesku 25.048 evrov, ki se nanašajo na plačilo računa z rokom zapadlosti do 20. 7. 2015; v cesijski pogodbi se je občina dogovorila za plačilo obveznosti do 30. 12. 2015; obveznost je občina družbi Lesprom plačala v letu 2016 v skupnem znesku 29.542 evrov, od tega 25.048 evrov glavnice in 4.494 evrov obresti;
- pogodbe o odkupu terjatev z dne 21. 9. 2015, sklenjene z družbo DUT, terjatve v znesku 117.481 evrov, ki se nanašajo na plačilo petih računov z rokom zapadlosti od 13. 5. do 22. 10. 2015; občina je 21. 9. 2015 podala soglasje k prenosu terjatev in z novim rokom zapadlosti plačil do 24. 2. 2016; v letu 2016 je občina družbi DUT plačala celotne obveznosti v znesku 117.481 evrov;
- obvestila o prenosu terjatev na Agencijo za pospeševanje likvidnosti z dne 8. 12. 2015 terjatve v znesku 56.971 evrov, ki se nanašajo na plačilo treh računov z rokom zapadlosti od 13. 11. do 17. 12. 2015; občina je 8. 12. 2015 podala soglasje k prenosu terjatev in z novim rokom zapadlosti plačil do 24. 2. 2016; v letu 2016 je občina Agenciji za pospeševanje likvidnosti plačala obveznosti v skupnem znesku 51.793 evrov, od tega 50.573 evrov glavnice in 1.220 evrov obresti, medtem ko je obveznosti v znesku 6.398 evrov plačala v letu 2015; s tem so bile poplačane vse obveznosti do navedene družbe.

GM Kuselj je 30. 12. 2014 prenesel del svojih terjatev do občine na podlagi treh računov v skupnem znesku 282.833 evrov (od tega za tekoče vzdrževanje cest v znesku 112.780 evrov in za investicije v znesku 170.053 evrov) in z rokom zapadlosti od 31. 12. 2014 do 29. 1. 2015 na družbo B IN B FIN. Ker občina ni imela sredstev za plačilo obveznosti, je 30. 12. 2014 z družbo B IN B FIN sklenila pogodbo o poplačilu dolga, s katero se je dogovorila za odplačilo obveznosti do 30. 6. 2015. Občina je z družbo B IN B FIN sklenila tudi 19 aneksov k pogodbi o poplačilu dolga, v katerih se je dogovorila za novo dinamiko plačil in nadomestilo za podaljšanje plačilnih rokov. Podatki o aneksih k pogodbi o poplačilu dolga, ki vplivajo na poslovanje občine v letu 2016, so predstavljeni v tabeli 15.

Tabela 15: Podatki o aneksih k pogodbi o poplačilu dolga, ki vplivajo na poslovanje občine v letu 2016

Številka aneksa	Datum sklenitve aneksa	Zapadle obveznosti ob sklenitvi aneksa v evrih	Plačilni rok po aneksu	Stroški financiranja po aneksu v evrih
5	22. 12. 2015	110.000	30.000 evrov do 31. 12. 2015 80.000 evrov do 31. 1. 2016	3.815
6	29. 1. 2016	80.000	29. 2. 2016	4.034
7	29. 2. 2016	80.000	15.000 evrov do 10. 3. 2016 65.000 evrov do 31. 3. 2016	4.095
8	30. 3. 2016	50.000	30. 4. 2016	3.686
9	30. 4. 2016	50.000	31. 5. 2016	3.694
10	4. 7. 2016	50.000	15. 7. 2016	5.327
11	1. 8. 2016	50.000	15. 8. 2016	3.669
12	1. 9. 2016	45.000	15. 9. 2016	3.669
13	23. 9. 2016	45.000	15. 10. 2016	3.447
14	31. 10. 2016	45.000	15. 11. 2016	3.466
15	30. 11. 2016	45.000	15. 12. 2016	3.355
16	30. 12. 2016	45.000	31. 1. 2017	5.248
Skupaj	/	/	/	47.505

Vir: aneksi k pogodbi o poplačilu dolga.

Občina je družbi B IN B FIN v letu 2016 plačala obveznosti v znesku 68.531 evrov, od tega 35.000 evrov glavnice in 33.531 evrov nadomestila zaradi podaljšanja plačilnih rokov. Stanje zapadlih obveznosti je na dan 31. 12. 2016 znašalo 45.000 evrov glavnice ter 5.248 evrov nadomestila zaradi podaljšanja plačilnih rokov.

Skupno stanje obveznosti iz navedenih dogovorov in podanih soglasij k prenosu terjatev z novimi roki zapadlosti plačil je na dan 31. 12. 2016 znašalo 305.000 evrov glavnice⁶⁴ ter 24.748 evrov nadomestila zaradi podaljšanja plačilnih rokov⁶⁵.

2.5.3.a Ob nastanku obveznosti za tekoče vzdrževanje občinskih cest bi morala občina obveznosti plačati v rokih, ki jih za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. ZIPRS1415 je v 26. členu določal, da je plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Če občina ni imela zagotovljenih dovolj sredstev za plačilo obveznosti v predpisanih rokih, bi se

⁶⁴ Obveznosti do družbe Aleja finance v znesku 260.000 evrov in do družbe B IN B FIN v znesku 45.000 evrov.

⁶⁵ Obveznosti do družbe Aleja finance v znesku 19.500 evrov in do družbe B IN B FIN v znesku 5.248 evrov.

lahko v mejah, ki jih določa peti odstavek 10.a člena ZFO-1, likvidnostno zadolžila (v skupni višini 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna). Ob nastanku obveznosti za investicijsko vzdrževanje cest bi se občina lahko zadolžila tudi prek proračunskega leta, vendar bi v skladu s tretjim in šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 morala pred tem v odloku o proračunu občine določiti obseg zadolževanja občine in pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance.

Sklenitev dogovorov o odloženih plačilih in podana soglasja k prenosu terjatev z novimi roki zapadlosti plačil v skupnem znesku 1.019.104 evre (plačila v letu 2016 v skupnem znesku 522.849 evrov) imajo naravo zadolžitve, zato je ta razmerja treba presojeti po pravilih o zadolževanju občine. Občina teh zadolžitvev ni načrtovala v odloku o proračunu občine in ni pridobila soglasja ministra, pristojnega za finance. To pomeni, da se je zadolžila na način in po postopku, ki ga javnofinančni predpisi ne predvidevajo, in s tem ravnala v neskladju s tretjim in šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 in do 31. 7. 2015 veljavnim Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin⁶⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih zadolževanja), od 1. 8. 2015 pa v nasprotju Pravilnikom o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin⁶⁷. Odložena plačila predstavljajo tudi zadolžitvev za tekoče odhodke v znesku 519.787 evrov, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10.a člena ZFO-1.

Občina v letu 2016 na podlagi sklenjenih dogovorov o odloženih plačilih in podanih soglasij k prenosu terjatev z novimi roki zapadlosti plačil, na podlagi katerih je v letu 2016 plačala 84.747 evrov dodatnih stroškov za nadomestila za podaljšanje plačilnih rokov in obresti, ni upoštevala načela gospodarnosti, ki ga pri izvrševanju proračuna predpisuje tretji odstavek 2. člena ZJF.

2.5.3.b Sočasno s sklenitvijo sporazuma o poplačilu dolga z družbo Aleja finance je občina 30. 4. 2015 sklenila tudi notarski zapis sporazuma o zavarovanju denarne terjatve, s katerim je za zavarovanje vseh terjatev iz sporazuma o poplačilu dolga v znesku 536.771 evrov v korist družbe Aleja finance zastavila tri zemljišča v skupni izmeri 33.623 kvadratnih metrov⁶⁸, ki jih je pridobila v last na podlagi pogodbe o brezplačni odsvojitvi od Republike Slovenije za namen gradnje lesnopredelovalnega centra (v nadaljevanju: pogodba o brezplačni odsvojitvi). Hipoteka z neposredno izvršljivostjo je bila na podlagi sklenjenega sporazuma o zavarovanju denarnih terjatev na vseh zemljiščih vpisana v zemljiško knjigo 30. 4. 2015⁶⁹. Ob sklenitvi aneksov k sporazumu o poplačilu dolga je bilo sklenjenih tudi šest aneksov k sporazumu o zavarovanju denarne terjatve, s katerimi se je spremenila določitev roka zaznambe hipoteke v zemljiški knjigi glede na novodoločene roke zapadlosti obveznosti. Na podlagi določil aneksa št. 6 k sporazumu o zavarovanju denarne terjatve z dne 19. 12. 2016 je bila v zemljiški knjigi na navedenih zemljiščih vpisana zaznamba spremembe roka zapadlosti terjatve do 31. 7. 2017.

Občina je s hipoteko obremenila zemljišča, ki jih je pridobila na podlagi pogodbe o brezplačni odsvojitvi za namen gradnje lesno predelovalnega centra, zato teh zemljišč s hipoteko ne bi smela obremeniti, kar je v neskladju z določili 2. in 5. člena pogodbe o brezplačni odsvojitvi, na podlagi katerih ta zemljišča brezplačno pridobi občina izključno za namen izgradnje Lesno predelovalnega centra Puščava (v nadaljevanju: LPC Puščava; povezava s točko 2.6.1.2 tega poročila).

⁶⁶ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 55/15.

⁶⁸ Parcelna št. 956/2, št. 960/4 (parcelna št. je bila izbrisana, z začetkom učinkovanja izbriša dne 11. 9. 2017, namesto nje pa sta bili vpisani parcelni št. 960/5 in 960/6) in št. 955/3, vse k. o. 1398 Bistrica.

⁶⁹ Hipoteka je bila izbrisana 22. 12. 2017.

Ukrep občine

Hipoteka za zavarovanje obveznosti občine iz sporazuma o poplačilu dolga na zemljiščih s parcelno št. 956/2, št. 960/4 in št. 955/3, vse k. o. 1398 Bistrica, je bila 22. 12. 2017 izbrisana iz zemljiške knjige.

2.5.4 Druge dolgoročne obveznosti občine

Poleg stanja dolga po 10.b členu ZFO-1 smo proučili tudi stanje drugih dolgoročnih obveznosti občine. Posredno lahko na obseg dolgoročne zadolžitve občine vpliva tudi sklepanje poslov, s katerimi občina prevzema druge obveznosti v breme proračuna. Ti posli bi lahko bili izvedeni na način, da občinam ni bilo treba upoštevati pravil, ki jih glede postopka zadolževanja ali dovoljenega obsega zadolževanja določa ZFO-1. Če vključujejo tudi prevzemanje dolgoročnih obveznosti, lahko imajo enake učinke kot zadolževanje, ne pomenijo pa neposrednega najema posojila in njegovega odplačila iz občinskega proračuna, ampak pogosto dolgoročno obveznost za posredna plačila.

Občina je v letu 2010 ustanovila stavbno pravico, ki se nanaša na projekt gradnje vrtca v Šentrupertu, istega leta pa je po pogodbi o najemu objekta vrtca prevzela tudi dolgoročno obveznost plačila najemnine za bodoči objekt vrtca s pripadajočo opremo ter zunanjo ureditvijo v znesku 17.880 evrov mesečno oziroma 3.191.580 evrov za obdobje do 31. 12. 2025. V letu 2016 je občina odplačala dolgoročne obveznosti za najem objekta vrtca po pogodbi o najemu v znesku 143.325 evrov (povezava s točko 2.6.1.1 tega poročila).

2.5.4.a Občina je gradnjo objekta za potrebe vrtca financirala posredno, s prevzemom dolgoročne obveznosti plačila najemnine za bodoči objekt vrtca. Občina bo po poteku stavbne pravice postala lastnica objekta, s pogodbo o najemu objekta vrtca pa je posredno prevzela dolgoročno obveznost mesečnega plačila najemnine za ta objekt. Če dolgoročne obveznosti ne bi prevzela posredno, s pogodbo o najemu objekta vrtca, bi morala investicijo financirati iz proračuna in/ali s črpanjem posojila in/ali sklenitvijo pogodbe o finančnem najemu. Ta oblika mesečnega odplačevanja dolgoročnih obveznosti je po vsebini primerljiva zadolžitvi ali sklenitvi pogodbe o finančnem najemu, vendar bi v tem primeru občina morala pri izvedbi postopka upoštevati določbe ZJF in ZFO-1, ki urejata zadolževanje občin, oziroma 3. člen pravilnika o postopkih zadolževanja, ki je določal postopek za pridobitev soglasja za zadolžitev pri Ministrstvu za finance.

2.5.4.b Opozarjamo, da je mesečno plačevanje obveznosti po pogodbi o najemu objekta vrtca po učinkih enakovredno zadolžitvi. Občina je v letu 2016 odplačala dolgoročne obveznosti po pogodbi o najemu v znesku 143.325 evrov. Čeprav te obveznosti ne sodijo med obveznosti, katerih odplačilo je omejeno po 10.b členu ZFO-1, pa jih zaradi celovitega prikaza finančnega stanja občine v tem obdobju primerjamo z osnovo, od katere se izračunava dovoljeno 8-odstotno odplačilo dolga. V tabeli 16 povzemamo odplačila dolgoročnih obveznosti, ki izhajajo iz zadolžitev, ki se všttevajo v največji možni obseg zadolževanja iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1 (povezava s točko 2.5.1 tega poročila), in drugih dolgoročnih obveznosti na podlagi pogodbe o najemu objekta vrtca (povezava s točko 2.6.1.1 tega poročila) ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016.

Tabela 16: Stanje in odplačila dolgoročnih obveznosti, ki izhajajo iz zadolžitvev, ki se všttevajo v največji možni obseg zadolževanja iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1 občine, drugih dolgoročnih obveznosti ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016

Vrsta dolgoročne obveznosti	Stanje dolgoročne obveznosti na dan 31. 12. 2016		Odplačila obveznosti v letu 2016	Delež odplačil obveznosti v odstotkih
	v evrih	v odstotkih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4/osnova ¹⁾ *100
Zadolžitev, ki se všteta v največji možni obseg zadolževanja iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1 (povezava s tabelo 14)	3.712.008	76,0	1.182.553	48,2
Druge dolgoročne obveznosti – pogodba o najemu objekta vrtca	1.915.142 ²⁾	34,0	143.325	5,8
Skupaj	5.627.150	100	1.325.878	54,0

Opombi: ¹⁾ Osnova znaša 2.455.319 evrov.

²⁾ Stanje je na podlagi vrednosti iz amortizacijskega načrta z dne 29. 1. 2016.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Primerjava nam pokaže, da je bilo v letu 2016 odplačilo dolgoročnih obveznosti po pogodbi o najemu objekta vrtca 5,8 odstotka osnove iz 10.b člena ZFO-1, skupna odplačila dolgoročnih obveznosti občine v letu 2016 pa so znašala 1.325.878 evrov oziroma 54 odstotkov osnove za zadolžitev iz 10.b člena ZFO-1. Če bi vse dolgoročne obveznosti obravnavali enako, bi to pomenilo 575-odstotno preseganje dovoljenega odplačila obveznosti po 10.b členu ZFO-1. Dolgoročne obveznosti po pogodbi o najemu na dan 31. 12. 2016 znašajo skupaj 1.915.142 evrov oziroma 34 odstotkov vseh dolgoročnih obveznosti (5.627.150 evrov).

2.5.5 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja se lahko v skladu z določili prvega odstavka 88. člena ZJF zadolžujejo in izdajajo poročta samo, če je z zakonom, ki ureja financiranje občin, to dovoljeno, in pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Drugi odstavek 88. člena ZJF pa določa, da se pravne osebe, v katerih ima občina prevladujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžujejo in izdajajo poročta pod pogoji, ki jih določi občinski svet.

Po določilih prvega odstavka 10.g člena ZFO-1 se lahko posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, zadolžujejo in izdajajo poročta s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet, in če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Soglasje na podlagi tretjega odstavka 10.g člena ZFO-1 izda občinski svet. Četrty odstavek 10.g člena ZFO-1 določa, da mora občina v odloku o proračunu določiti obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Podatki o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 in odplačilih obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2016 so prikazani v tabeli 17.

Tabela 17: Zadolžitev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 in odplačila obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2016

v evrih

Vrsta zadolžitve	Stanje dolga 31. 12. 2016	Odplačilo dolga v letu 2016
Zadolžitev na podlagi soglasij občine	1.504.812	265.161
Zadolžitev brez soglasij občine	0	0
Izdana poročstva	0	0
Skupaj zadolžitev javnega sektorja na ravni občine	1.504.812	265.161

Vir: podatki občine.

Stanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine je na dan 31. 12. 2016 znašalo 1.504.812 evrov in izhaja iz dolgoročnih zadolžitev družbe Energetika Šentrupert in družbe Dežela kozolcev. Ker je občina 100-odstotna lastnica navedenih družb, se celotna zadolžitev nanaša na občino. Stanje zadolženosti družbe Energetika Šentrupert v znesku 1.451.112 evrov izhaja iz kreditnih pogodb, sklenjenih 7. 11. 2013 in 1. 7. 2014 z banko Sparkasse, d. d. (v nadaljevanju: banka Sparkasse) za energetske učinkovito obnovo na podlagi soglasja občinskega sveta. Stanje zadolženosti družbe Dežela kozolcev v znesku 53.700 evrov izhaja iz pogodbe o dolgoročnem kreditu, sklenjene 18. 5. 2016 z banko Nova KBM, d. d. (v nadaljevanju: banka Nova KBM) za plačilo obveznosti dobaviteljem brez izdanega soglasja občinskega sveta⁷⁰.

2.5.5.a ZFO-1 v četrtem odstavku 10.g člena določa, da se obseg zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

Občina v odloku o proračunu za leto 2016 ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 10.g člena ZFO-1.

2.5.5.b Občinski svet družbi Dežela kozolcev v letu 2016 ni določil pogojev k zadolžitvi in ni izdal soglasja, kot to predvideva 10.g člen ZFO-1, kar kaže na pomanjkljiv nadzor občine nad zadolževanjem pravnih oseb na ravni občine. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da za finance pristojen organ občinske uprave izvaja tudi nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb.

2.5.5.1 Zavarovanja, ki jih je občina izdala v zvezi z zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Občina lahko skladno s 86. členom ZJF izdaja poročstva za obveznosti iz zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon. Tretji odstavek istega člena določa, da poročstvene pogodbe v imenu občine lahko sklepa župan ali oseba, ki jo župan pisno pooblasti.

⁷⁰ Občina je za zavarovanje obveznosti družbe Dežela kozolcev po tej kreditni pogodbi zastavila svojo nepremičnino, kar po vsebini predstavlja poročstvo pravni osebi (povezava s točko 2.5.5.1 tega poročila).

V skladu z 10.e členom ZFO-1 občina lahko izda poročstvo za obveznosti iz zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Poroštvene pogodbe in pogodbe o zavarovanju poročstva lahko v imenu občine sklepa župan, morajo pa biti sklenjene hkrati. Izdana poročstva se štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občin, določen v 10.b členu ZFO-1.

Obligacijski zakonik⁷¹ v 1012. členu določa, da se s poroštveno pogodbo porok nasproti upniku zavezuje, da bo izpolnil veljavno in zapadlo obveznost dolžnika, če ta tega ne bo storil.

Občina je za zavarovanje obveznosti javnega podjetja in gospodarske družbe, ki sta v 100-odstotni lasti občine, bankam upnicam izdala več različnih zavarovanj. Podatki o izdanih zavarovanjih, obveznostih, na katere se nanašajo, ter stanju teh obveznosti na dan 31. 12. 2016 so predstavljeni v tabeli 18.

Tabela 18: Podatki o izdanih zavarovanjih občine, obveznostih, na katere se nanašajo, ter stanju teh obveznosti na dan 31. 12. 2016

Datum izdaje zavarovanja	Način zavarovanja obveznosti	Pravna oseba, v korist katere je dano zavarovanje obveznosti	Znesek obveznosti, za katero je bilo izdano zavarovanje v evrih	Stanje zavarovanih obveznosti na dan 31. 12. 2016 v evrih
28. 10. 2013	Patronatska izjava	družba Energetika Šentrupert	1.136.000	725.767
1. 7. 2014	Patronatska izjava	družba Energetika Šentrupert	935.000	725.345
18. 5. 2016	Hipoteka	družba Dežela kozolcev	110.000	53.700
Skupaj			2.181.000	1.504.812

Viri: kreditne pogodbe, patronatske izjave in podatki občine.

Patronatske izjave

Družba Energetika Šentrupert je z banko Sparkasse sklenila dve kreditni pogodbi, in sicer 7. 11. 2013 v znesku 1.136.000 evrov z odplačilno dobo do 1. 9. 2023 in 1. 7. 2014 v znesku 935.000 evrov z odplačilno dobo do 1. 3. 2024. V obeh kreditnih pogodbah je navedeno, da mora kreditojemalec pred črpanjem kredita banki Sparkasse predložiti patronatsko izjavo občine. Občina je 28. 10. 2013 in 24. 6. 2014 banki Sparkasse izdala dokumenta z nazivom "Patronatska izjava", iz katerih med drugim izhaja zaveza občine, da bo zagotovila ustrezno boniteto družbe Energetika Šentrupert in ji, če bo potrebno, zagotovila financiranje vseh njenih obveznosti iz kreditnih pogodb do banke Sparkasse ter da občina ne bo dopustila znižanja svojega poslovnega deleža v družbi Energetika Šentrupert.

Patronatske izjave so institut, ki ga javnofinančni predpisi ne urejajo, pravna teorija pa jih obravnava kot izraz načela dispozitivnosti strank pri urejanju obligacijskih razmerij ter jih glede na vsebino deli na

⁷¹ Uradni list RS, št. 97/07-UPB1.

netrdne, ki ne ustvarjajo pravnih, ampak le moralne zaveze izdajatelja, in trdne, ki ustvarjajo pravne zaveze. Pravne posledice za izdajatelja take izjave so zato odvisne od njene vsebine.

Občina je v letih 2013 in 2014 banki upnici izdala dve patronatski izjavi za zavarovanje obveznosti javnega podjetja, v katerih se je zavezala, da bo kot edina družbenica poskrbela, da bo javno podjetje izpolnilo vse svoje obveznosti iz sklenjenih kreditnih pogodb. Upošteva te zaveze občine predstavljata izdani patronatski izjavi poročstvo občine za obveznosti javnega podjetja in jih je treba šteti za potencialne obveznosti občine, ki vplivajo na sposobnost zadolževanja občine in njeno poslovanje. Družba Energetika Šentrupert je v letu 2016 odplačala 257.961 evrov obveznosti, ki izhajajo iz patronatskih izjav. Občino opozarjamo, da je samo odplačilo teh obveznosti, ki pomenijo potencialne obveznosti občine iz patronatskih izjav, znašalo 10,2 odstotka osnove za zadolžitev in je za 2,2 odstotne točke presešlo mejo 8 odstotkov, določeno v drugem odstavku 10.b člena ZFO-1 (povezava s točko 2.5.1.a tega poročila).

Ukrep občine

Na podlagi notarskega zapisa dodatka št. 5 h kreditni pogodbi z dne 25. 10. 2018 in Sporazuma o zastavitvi poslovnega deleža, ki ga je občina podpisala kot zastavitelj⁷² oziroma kot solidarni porok in zastavitelj⁷³, sta bili spremenjeni določili kreditnih pogodb, po katerih je morala občina kreditodajalcu predložiti patronatske izjave. Namesto zavarovanja obveznosti vračila najetih kreditov s patronatskimi izjavami pa je občina podala soglasje in izrecno nepogojno dovolilo, da se terjatve banke zavarujejo z ustanovitvijo zastavne pravice na poslovnem deležu v družbi Energetika Šentrupert, s prepovedjo odtujitve in obremenitve, skupaj s pravico do izplačila dobička, po postopku, ki ga določi banka.

Občina se je s podpisom Sporazuma o zastavi poslovnega deleža dejansko zavezala, da se bo dolg dolžnika družbe Energetika Šentrupert lahko poplačal iz zastavljenega poslovnega deleža občine v družbi Energetika Šentrupert, če glavni dolžnik svojega dolga ne bi poplačal, zato ta pravni posel po vsebini prav tako predstavlja poročstvo občine. Občina je s podpisom Sporazuma o zastavi poslovnega deleža omogočila, da bo banka v primeru neizpolnitve obveznosti iz kreditne pogodbe kreditojemalca družbe Energetika Šentrupert in v primeru morebitne neizpolnitve obveznosti občine iz naslova zavarovanja vračila dolga (denarno vračilo obveznosti po kreditni pogodbi v primeru neizpolnitve obveznosti družbe Energetika Šentrupert) postala solastnica javnega podjetja, ki je izvajalec gospodarskih javnih služb. Z vstopom banke v družbo Energetika Šentrupert pa družba ne bo več izpolnjevala pogojev, da bi delovala kot javno podjetje, kar pomeni, da bo morala občina izvajanje gospodarskih javnih služb zagotoviti na drug, zakonsko dovoljen način.

Zavarovanje s hipoteko

Družba Dežela kozolcev je 18. 5. 2016 z banko Nova KBM sklenila pogodbo o dolgoročnem kreditu za plačilo obveznosti dobaviteljem v znesku 60.000 evrov z odplačilno dobo do 15. 12. 2021. Istočasno je občina z družbo Dežela kozolcev in banko Nova KBM sopolpisala pogodbo in notarski sporazum o zastavi nepremičnine, na podlagi katere je za zavarovanje obveznosti do banke Nova KBM po tej kreditni pogodbi in bodočih kreditnih in drugih pogodbah do zneska 110.000 evrov zastavila nepremičnino s parcelno št. 4039/0, k. o. 1399 Šentrupert. Hipoteka z neposredno izvršljivostjo je bila vpisana v zemljiško knjigo z učinkovanjem od 18. 5. 2016. Stanje potencialne obveznosti za občino je na dan 31. 12. 2016 znašalo 53.700 evrov. Občinski svet za zadolžitev družbe ni določil pogojev k zadolžitvi in ni izdal soglasja

⁷² V primeru kreditne pogodbe z dne 1. 7. 2014 v znesku 935.000 evrov.

⁷³ V primeru kreditne pogodbe z dne 7. 11. 2013 v znesku 1.136.000 evrov.

(povezava s točko 2.5.5.b tega poročila), niti ni občina o izdanih potencialnih obveznostih poročala Ministrstvu za finance (povezava s točko 2.5.6.b tega poročila).

Občina se je s sopodpisom pogodbe o zastavi nepremičnine, s katero je jamčila za vračilo dolga družbe Dežela Kozolcev z ustanovitvijo hipoteke na svojih zemljiščih, dejansko zavezala, da se bo dolg dolžnika družbe Dežela Kozolcev lahko poplačal iz zastavljene nepremičnine, če glavni dolžnik svojega dolga ne bi poplačal, zato ta pravni posel po vsebini predstavlja poroštvo občine.

2.5.5.1.a Občina je v letu 2016 za zavarovanje obveznosti družbe Dežela kozolcev v znesku do 110.000 evrov zastavila svojo nepremičnino v znesku 110.000 evrov, kar po vsebini pomeni poroštvo (stanje potencialnih obveznosti za občino je na dan 31. 12. 2016 znašalo 53.700 evrov). Občina je izdala poroštvo družbi, ki ni posredni proračunski uporabnik niti javno podjetje, kar je v neskladju z 10.e členom ZFO-1.

2.5.5.1.b Občina je leta 2016 za zavarovanje obveznosti družbe Energetika Šentrupert in družbe Dežela kozolcev bankam upnicam izdala zavarovanja, ki po vsebini predstavljajo poroštvo. Prvi odstavek 15. člena Pravilnika o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁷⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov) določa, da mora občina ob izdaji jamstva najpozneje v desetih dneh po končanem poslu zadolžitve poslati Ministrstvu za finance kopijo posojilne pogodbe in amortizacijskega načrta (ob dolgoročni zadolžitvi) ter kopijo poroštvne pogodbe oziroma izjave.

Občina ob izdaji poroštev za obveznosti družbe Energetika Šentrupert in družbe Dežela kozolcev Ministrstvu za finance ni posredovala kopij posojilnih pogodb ter kopij patronatskih izjav in notarskega sporazuma o zastavi nepremičnine, kar je v neskladju s prvim odstavkom 15. člena pravilnika o pošiljanju podatkov.

2.5.5.1.c Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo, da v analitični bruto bilanci za leto 2016 in bilanci stanja na 31. 12. 2016 ni izkazala dolgoročnih potencialnih obveznosti iz poroštev družbi Dežela kozolcev in družbi Energetika Šentrupert v skupnem znesku 1.504.812 evrov. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 1. člena PEKN, ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je priloga PEKN, v skladu z vsebino kontov, predpisano s PEKN, v povezavi z 72. členom PEKN, ki določa, da se na kontih skupine 99 izkazujejo dana poroštva, hipoteke in drugi podatki o možnih (potencialnih) obveznostih, ki pa še ne vplivajo na spremembo sredstev ali obveznosti do virov sredstev.

2.5.6 Poročanje o zadolžitvi

Obveznost občin, da obveščajo ministrstvo, pristojno za finance, o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izhaja iz določil tretjega odstavka 85. člena in četrtega odstavka 88. člena ZJF. Način in roke poročanja o zadolževanju ureja pravilnik o pošiljanju podatkov, ki v 8. členu določa, da morajo občine poročati o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Pravilnik o pošiljanju podatkov v 10. členu določa, da mora občina najkasneje do 15. 1. tekočega leta

⁷⁴ Uradni list RS, št. 3/13.

pridobiti podatke o stanju zadolženosti vseh pravnih oseb na ravni občine na dan 31. 12. preteklega in predpreteklega leta, ne glede na to, ali so te izkazovale kakršnokoli zadolženost, v prvem odstavku 9. člena pa določa, da mora do 31. 1. tekočega leta prek aplikacije e-Dolg-občine poslati Ministrstvu za finance podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine na 31. 12. preteklega in predpreteklega koledarskega leta.

Občina bi morala od štirih javnih zavodov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, ter gospodarske družbe, v kateri ima prevladujoč vpliv, do 15. 1. 2017 pridobiti podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016, vendar je podatke pravočasno pridobila le od štirih javnih zavodov, od javnega podjetja in gospodarske družbe pa jih ni pridobila.

2.5.6.a Občina od javnega podjetja in gospodarske družbe, katerih ustanoviteljica je, do 15. 1. 2017 ni pridobila podatkov o stanju njune zadolženosti na dan 31. 12. 2016, kar je v neskladju z 10. členom pravilnika o pošiljanju podatkov.

2.5.6.b Občina je z aplikacijo e-Dolg-občine Ministrstvu za finance do 31. 1. 2017 poročala o stanju zadolženosti občine na dan 31. 12. 2016, vendar pa v poročilo ni vključila podatkov o blagovnih kreditih ter o zadolženosti javnega sektorja na ravni občine. V poročilo tudi ni vključila podatkov o izdanih poroštvi občine, in sicer zastavi nepremičnine za zavarovanje obveznosti družbe Dežela kozolcev ter patronatskih izjavah za zavarovanje kreditov družbe Energetika Šentrupert (povezava s točko 2.5.1 tega poročila).

Občina Ministrstvu za finance ni posredovala popolnih podatkov o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016, kar je v neskladju s prvim odstavkom 9. člena pravilnika o pošiljanju podatkov.

2.5.7 Primerjava stanja dolga

V tabeli 19 navajamo nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

Tabela 19: Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2016 in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

	Občina	Vse občine v	Delež
	v evrih	Republiki Sloveniji	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2/3)*100
Dolg občin/-e, v evrih	3.712.008	710.476.342	0,5
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	5.216.820	843.864.881	0,6
Število prebivalcev	2.853	2.065.895	0,1
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	1.301	344	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	1.829	408	/
Prihodki BPO, v evrih	2.444.268	1.901.732.401	0,1
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	152,9	37,4	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁷⁵.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,5 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 0,1 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- zadolženost občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,6 odstotka zadolženosti vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 957 evrov oziroma 278,2 odstotka večji od povprečnega dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 1.421 evrov oziroma 348,3 odstotka večji od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji;
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2016 za 115,5 odstotne točke večji od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

⁷⁵ Tako kot opomba 6.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Ustanovitev stavbnih pravic

Občina je imela v letu 2016 sklenjeni dve pogodbi o ustanovitvi stavbnih pravic, pri čemer je bila prva stavbna pravica ustanovljena leta 2010 v okviru izvajanja projekta gradnje vrtca, druga pa leta 2013 za namen izgradnje lesnopredelovalnega centra. V nadaljevanju je predstavljeno poslovanje občine pri izvajanju postopkov ustanovitve navedenih stavbnih pravic.

V zvezi s preveritvijo ustanovitve stavbnih pravic izpostavljamo naslednje omejitve, ki so vplivale na izvedbo revizije:

- ker se revizija nanaša na obdobje do 31. 12. 2016, smo se pri preverjanju pravilnosti poslovanja občine pri postopkih ustanovitve stavbnih pravic osredotočili le na dogodke do tega datuma;
- nismo presojali pravilnosti izvedbe predhodnih postopkov glede pripravljalnih dejanj (izdelava študij, projektov in podobno);
- postopka pridobivanja gradbenega dovoljenja in uporabnega dovoljenja nista bila predmet revizije.

2.6.1.1 Gradnja vrtca v Šentrupertu

Odhodki za gradnjo vrtca v Šentrupertu so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 143.325 evrov in predstavljajo 5,6 odstotka vseh odhodkov občine v letu 2016.

Občina je v letu 2010 na delu zemljišča s parcelno št. 43/4, k. o. 1399 Šentrupert ustanovila stavbno pravico, ki se nanaša na projekt gradnje vrtca Šentrupert (v nadaljevanju: vrtec). V nadaljevanju povzemamo najpomembnejše aktivnosti v postopku ustanovitve stavbne pravice za izvedbo projekta gradnje vrtca:

- avgusta 2009 je občina pridobila Dokument identifikacije investicijskega projekta za gradnjo vrtca v Šentrupertu (v nadaljevanju: DIIP za vrtec), v katerem je načrtovala gradnjo štiriodelčnega vrtca z ocenjeno vrednostjo 1.425.260 evrov po tekočih cenah; v DIIP za vrtec je bila predstavljena ena varianta gradnje vrtca v neposredni bližini osnovne šole z možnostjo izvedbe investicije z ustanovitvijo stavbne pravice zasebnemu investitorju, ki bo po dokončanju del in primopredaji objekt oddal v najem občini; DIIP za vrtec je 25. 9. 2009 obravnaval in potrdil občinski svet;
- 25. 2. 2010 je občinski svet sprejel Posamični program ravnanja s stvarnim premoženjem v lasti občine za leto 2010, ki določa, da se na podlagi javnega razpisa ustanovi stavbna pravica zaradi potrebe gradnje vrtca na delu zemljišča s parcelno št. 43/4, k. o. 1399 Šentrupert v izmeri približno 2.200 kvadratnih metrov zasebnemu investitorju, ki bo po dokončanju del in primopredaji objekt oddal v najem občini, vrednost nepremičnine pa bo določil cenilec;
- 11. 3. 2010 je župan s sklepom imenoval strokovno komisijo za vodenje postopka za ustanovitev stavbne pravice;
- 12. 3. 2010 je sodni izvedenec in cenilec za gradbeno stroko izdelal cenitev vrednosti dela zemljišča, ki je predmet stavbne pravice, in zemljišče ocenil na 60 evrov za kvadratni meter;
- 12. 3. 2010 je občina objavila namero o sklenitvi neposredne pogodbe za ustanovitev stavbne pravice za potrebe gradnje vrtca⁷⁶; objava vsebuje sestavine, ki so bile predpisane v takrat veljavnem Zakonu

⁷⁶ Uradni list RS, št. 19/10.

o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin⁷⁷ (v nadaljevanju: ZSPDPO) in Uredbi o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin⁷⁸ za javno zbiranje ponudb; istočasno je občina na svoji spletni strani objavila tudi razpisno dokumentacijo za ustanovitev stavbne pravice, kjer so bili opredeljeni pogoji za ponudnike; v objavi namere in razpisni dokumentaciji je bilo tudi določeno:

- predmet ustanovitve stavbne pravice je gradnja vrtca s štirimi oddelki s pripadajočim igriščem na parcelni št. 43/4, k. o. 1399 Šentrupert; izbrani ponudnik se zavezuje zgraditi objekt z vsemi komunalnimi priključki, ga opremiti z notranjo opremo, urediti okolico ter pridobiti uporabno dovoljenje v šestih mesecih po podpisu pogodbe;
- gradnja zgradbe kot predmeta stavbne pravice se izvede v skladu z gradbenim dovoljenjem, za katerega je občina pričela s postopkom pridobivanja;
- merilo za izbor najugodnejšega ponudnika je ob izpolnjevanju pogojev iz razpisne dokumentacije (izključujoči kriteriji) najvišja ponujena vrednost za stavbno pravico; po pregledu vseh ponudb bo občina z vsemi ponudniki, ki bodo izpolnjevali pogoje iz razpisne dokumentacije, izvedla pogajanja o višini nadomestila za stavbno pravico;
- stavbna pravica se ustanavlja za obdobje do 31. 12. 2025; po prenehanju stavbne pravice postane zgradba z opremo ter okolico last občine;
- izbrani ponudnik prevzame tveganje za finančno vzdržnost investicije in za ustvarjanje prihodkov iz upravljanja objekta (oddaja v najem, lastno opravljanje dejavnosti);
- občina si pridržuje pravico od pridobitelja stavbne pravice zahtevati, da ji objekt odda v najem, o čemer ga mora obvestiti v 30 dneh po pridobitvi pravnomočnega uporabnega dovoljenja;
- do poteka roka za oddajo ponudb (29. 3. 2010) je občina prejela ponudbo ponudnika Jelovica hiše, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Jelovica hiše), ki je ponudil enkratno nadomestilo za stavbno pravico v znesku 55.000 evrov (brez DDV);
- 12. 4. 2010 je strokovna komisija z edinim ponudnikom izvedla pogajanja; po izvedenih pogajanjih je družba Jelovica hiše povečala ponudbeno vrednost nadomestila za stavbno pravico na 126.000 evrov⁷⁹ (brez DDV) po ocenjeni vrednosti 60 evrov na kvadratni meter iz cenilnega poročila z dne 12. 3. 2010;
- 12. 4. 2010 je župan izdal sklep o izboru ponudnika družbe Jelovica hiše;
- 19. 4. 2010 je občina z družbo Jelovica hiše sklenila pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice, v kateri je določeno:
 - občina je ustanovila stavbno pravico za gradnjo vrtca s štirimi oddelki s pripadajočim igriščem za dobo do 31. 12. 2025 na delu nepremičnine s parcelno št. 43/4, k. o. 1399 Šentrupert in v skupni izmeri 1.231 kvadratnih metrov;
 - vrednost objekta, ki ga bo zgradil izvajalec v skladu z ustanovljeno stavbno pravico, je 1.559.000 evrov;

⁷⁷ Uradni list RS, št. 14/07. ZSPDPO je veljal do uveljavitve Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti dne 17. 11. 2010 (v nadaljevanju: ZSPDSL; Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15), ki je veljal do 9. 3. 2018, ko ga je nadomestil novi Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSL-1; Uradni list RS, št. 11/18, 79/18).

⁷⁸ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 49/10. Veljala do 7. 5. 2011, ko jo je nadomestila Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju; Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16), ki je veljala do 3. 6. 2018, ko jo je nadomestila istoimenska uredba, objavljena v Uradnem listu RS, št. 31/18.

⁷⁹ 2.100 kvadratnih metrov * 60 evrov / kvadratni meter = 126.000 evrov.

- družba Jelovica hiše se zavezuje izvesti vse aktivnosti, vključno s pridobivanjem vseh upravnih in drugih dovoljenj in soglasij, potrebnih za izgradnjo objekta, v skladu z vsebino stavbne pravice;
 - družba Jelovica hiše se zavezuje, da bo v novozgrajenem objektu kletne prostore s kurilnico lahko brezplačno uporabljala Osnovna šola dr. Pavla Lunačka Šentrupert;
 - družba Jelovica hiše pridobi stavbno pravico na podlagi plačila nadomestila za stavbno pravico v vrednosti 126.000 evrov;
 - občina si pridržuje pravico, da ji po izgradnji objekta družba Jelovica hiše objekt odda v najem, če oceni, da bo v njem sama izvajala dejavnost vzgoje in varstva predšolskih otrok; občina mora družbo Jelovica hiše o tem obvestiti v 30 dneh po pridobitvi pravnomočnega uporabnega dovoljenja;
 - 1. 1. 2026 stavbna pravica preneha obstajati, zato postane takrat objekt last občine;
 - občina ob prenehanju stavbne pravice imetniku stavbne pravice plača nadomestilo v skladu z 263. členom Stvarnopravnega zakonika⁸⁰ (v nadaljevanju: SPZ) v višini polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine, pri čemer pogodbeni stranki skupaj imenujeta izvedenca ustrezne stroke, ki bo ocenil povečanje tržne vrednosti;
- 29. 6. 2010 je občina pridobila gradbeno dovoljenje za gradnjo stavbe vrtca, 24. 8. 2010 pa je bil izveden vpis ustanovitve stavbne pravice v zemljiško knjigo;
 - 14. 12. 2010 je občina z družbo Jelovica hiše in družbo Jelovica Invest sklenila pogodbo o prenosu stavbne pravice, v kateri je določeno, da družba Jelovica hiše odplačno prenese stavbno pravico po pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice na delu nepremičnine s parcelno št. 43/4, k. o. 1399 Šentrupert in v njenem okviru načrtovan objekt, ki zajema štiriodelčni vrtec skupaj z vso pripadajočo opremo in razdelilno kuhinjo ter urejeno okolico v skupni izmeri 1.231 kvadratnih metrov, na družbo Jelovica Invest za znesek 1.607.000 evrov brez DDV; ostale pravice in obveznosti po pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice še naprej v celoti zavezujejo občino, pri čemer družba Jelovica Invest kot novi imetnik stavbne pravice vstopa v položaj družbe Jelovica hiše; k pogodbi o prenosu stavbne pravice so pogodbeni stranke 2. 2. 2011 sklenile aneks št. 1, v katerem je določeno, da družba Jelovica hiše odplačno prenese stavbno pravico in lastništvo objekta na družbo Jelovica Invest v znesku 2.074.800 evrov;
 - 14. 12. 2010 je občina z družbo Jelovica Invest kot najemodajalcem sklenila pogodbo o najemu objekta vrtca, v kateri je določeno tudi:
 - predmet pogodbe je najem objekta vrtca⁸¹ s pripadajočo opremo, razdelilno kuhinjo in urejeno okolico v skupni izmeri 1.231 kvadratnih metrov na delu nepremičnine s parcelno št. 43/4, k. o. 1399 Šentrupert, ki je predmet stavbne pravice;
 - občina ima poleg plačila najemnine obveznost plačila obratovalnih stroškov ter tudi stroškov tekočega vzdrževanja, prav tako pa plača še stroške nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča oziroma druge dajatve, ki se nanašajo na nepremičnino, ki je predmet pogodbe;
 - primopredaja objekta z urejeno okolico se izvede do 31. 12. 2010, najemodajalec pa mora do takrat pridobiti tudi uporabno dovoljenje;
 - mesečna najemnina znaša 14.900 evrov (brez DDV); višina najemnine se od dneva primopredaje objekta v najem dvakrat letno usklajuje na podlagi šestmesečnega EURIBOR⁸²; mesečna najemnina

⁸⁰ Uradni list RS, št. 87/02, 91/13.

⁸¹ Iz predložene dokumentacije ne izhaja, kdaj je občina sprejela odločitev za najem objekta vrtca z opredelitvijo razlogov za to odločitev.

⁸² EURIBOR (angl.: *Euro Interbank Offered Rate*) – medbančna ponujena obrestna mera znotraj območja evra.

vključuje tudi nadomestilo iz 263. člena SPZ v znesku 7.400 evrov brez DDV, zato ob prenehanju stavbne pravice najemodajalec ne more več zahtevati od občine nobenega nadomestila zaradi povečanja tržne vrednosti objekta;

- najemodajalec nosi stroške zavarovanja objekta, in sicer pred požarom, udarom strele, viharjem, točo ter vlomom;
- pogodba je sklenjena za določen čas, to je od dneva predaje nepremičnine v najem do prenehanja stavbne pravice najemodajalca na predmetu najema, to je do 31. 12. 2025;
- po izteku najemne pogodbe objekt preide v last občine brezplačno;
- 20. 1. 2011 je bilo za objekt vrtca pridobljeno delno uporabno dovoljenje⁸³; 29. 1. 2016 pa še dopolnilno uporabno dovoljenje;
- pogodbeni stranki sta k pogodbi o najemu sklenili dva aneksa, in sicer:
 - prvega 30. 1. 2011, s katerim sta ugotovili, da je treba na objektu, ki je predmet najema, odpraviti nekatere pomanjkljivosti, zato bo objekt pripravljen za prevzem do 15. 2. 2011;
 - drugega 15. 2. 2011, s katerim sta se dogovorili, da znaša mesečna najemnina ob sklenitvi najemne pogodbe 17.880 evrov (vključuje tudi nadomestilo iz 263. člena SPZ v znesku 8.940 evrov); skupna vrednost prevzetih obveznosti po pogodbi o najemu in aneksih je v času prevzema teh obveznosti znašala 3.191.580 evrov⁸⁴;
- 15. 2. 2011 sta občina in družba Jelovica Invest opravili primopredajo objekta.

V letu 2016 je občina plačala najemodajalcu obveznosti po pogodbi o najemu v skupnem znesku 143.325 evrov. Na dan 31. 12. 2016 so preostale obveznosti občine iz pogodbe o najemu znašale 1.915.142 evrov.

2.6.1.1.a Občina je postopek ustanovitve stavbne pravice in postopek najema objekta, ki je bil zgrajen v okviru ustanovljene stavbne pravice, izvedla kot dva ločena postopka ob uporabi določb ZSPDPO in Uredbe o stvarnem premoženju, države, pokrajin in občin, ki sta v času ustanovitve stavbne pravice urejala ravnanje občin s stvarnim premoženjem. V postopku ustanovitve stavbne pravice je objavila nameru o sklenitvi neposredne pogodbe za ustanovitev stavbne pravice za potrebo gradnje vrtca in za najem objekta sklenila neposredno pogodbo.

Ustanovitev stavbne pravice je v obravnavanem primeru del širšega posla, katerega namen je bil gradnja objekta za vrtec. Posamezne pravne posle, ki sestavljajo celoten posel (ustanovitev stavbne pravice, najem objekta), katerih zakonitost bi, če bi bili sklenjeni posamezno, presojali po različnih predpisih, je tako treba presojati kot sestavine širšega posla, projekta gradnje vrtca, ki predstavlja nedeljivo celoto.

V skladu s 26. členom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu⁸⁵ (v nadaljevanju: ZJZP) ima pogodbeno javno-zasebno partnerstvo lahko obliko koncesijskega ali javnonaročniškega razmerja. Če nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo v skladu s 27. členom ZJZP šteje za javnonaročniško in se v tem postopku uporabijo predpisi o javnih naročilih.

⁸³ Delno uporabno dovoljenje je bilo izdano zaradi nedokončane kotlovnice za ogrevanje, vendar je bilo ogrevanje omogočeno iz kotlovnice osnovne šole, kar je bilo kot možnost predvideno tudi v projektni dokumentaciji.

⁸⁴ 17.880 evrov/mesec * 178,5 meseca = 3.191.580 evrov.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 127/06.

ZJN-2 je v 14. točki 2. člena določal, da je pogodba o izvedbi javnega naročila odplačna pogodba med enim ali več ponudniki ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali opravljanje storitev v skladu s pomenom iz tega zakona. V 7. točki 2. člena je določal, da je javno naročilo gradenj tisto javno naročilo, katerega predmet je bodisi izvajanje bodisi projektiranje gradenj ali gradnja ali izvedba ene od dejavnosti na področju gradenj in ki ustreza zahtevam, ki jih določi naročnik. Opredelitev pojma javno naročilo gradnje torej vključuje vsa dejanja, pri katerih je med naročnikom in izvajalcem sklenjena odplačna pogodba, katere predmet je izvedba gradnje v smislu 2. člena ZJN-2. Bistveno je, da je gradnja izvedena v skladu z zahtevami naročnika. V skladu s 6. točko 18. člena ZJN-2 se ta zakon ni uporabljal za javna naročila storitev v zvezi z najemom, vendar pa je ta izjema veljala le za najem obstoječih objektov. Izjeme prav tako ni bilo mogoče uporabiti za pogodbe o finančnih storitvah, ki so vezane na pogodbe o najemu in se v kakršnikoli obliki sklenejo istočasno, prej ali pozneje.

Iz vsebine celotnega posla, sklenjenega med občino in zasebnim partnerjem, je razvidno, da je bil, ne glede na formalne opredelitve in nazive sklenjenih pogodb, glavni cilj in glavni predmet posla gradnja in oprema prostorov vrtca, ki ju bo občina odplačala tako, da jih bo za obdobje, za katero je ustanovila stavbno pravico, najela in zasebnemu partnerju plačevala najemnino. Po poteku trajanja stavbne pravice⁸⁶ bo stavba vrtca postala last občine.

Stavbna pravica na nepremičnini občine je bila ustanovljena z namenom gradnje vrtca, ki je bil zgrajen za potrebe občine. Stavba torej ni bila grajena za trg, temveč za občino. Pogodbo o najemu je občina sklenila 14. 12. 2010, torej pred dokončanjem gradnje vrtca in pridobitvijo uporabnega dovoljenja, ter tako neposredni predmet te pogodbe ni mogel biti najem obstoječe stavbe, saj ta še ni bila zgrajena. Občina je pri tem že v nameri o sklenitvi neposredne pogodbe za ustanovitev stavbne pravice navedla, da si pridržuje pravico od pridobitelja stavbne pravice zahtevati, da ji objekt odda v najem. Sklenjene pogodbe pa imajo tudi druge določbe, ki so bolj značilne za gradbeno pogodbo. Družba Jelovica hiše se je tako s pogodbo o stavbni pravici zavezala pri izvedbi del upoštevati standarde in normative gradbene stroke, določen je tudi rok gradnje objekta, pogodba o najemu pa določa, da se družba Jelovica Invest zavezuje odpraviti morebitne skrite napake na objektu, ki bi bile ugotovljene v času najema. V pogodbi o najemu je določen tudi rok primopredaje objekta.

2.6.1.1.b Občina pri ustanovitvi stavbne pravice za izgradnjo vrtca ni izvedla ustreznih postopkov, saj dejanska vsebina posla ni ravnanje s stvarnim premoženjem, pač pa javno naročilo gradnje in opreme stavbe. Bistveni elementi postopkov, ki jih je občina zaobšla, vendar bi jih morala upoštevati, če bi ravnala v skladu s predpisi, so:

- Ne bi smela ustanoviti stavbne pravice, temveč bi morala postopek izpeljati v skladu s predpisi, ki urejajo oddajo naročila gradenj v javnem interesu, in sicer ZJN-2. Občina bi morala javno naročilo glede na ocenjeno vrednost investicije v DIIP za vrtec (1.425.260 evrov) objaviti na portalu javnih naročil (drugi odstavek 12. člena ZJN-2) in izvesti enega izmed postopkov javnega naročanja (točka b drugega odstavka 24. člena in tretji odstavek 24. člena ZJN-2). Prav tako bi morala objaviti obvestilo o oddaji javnega naročila gradnje (62. člen ZJN-2), odpiranje ponudb pa bi moralo biti javno (75. člen ZJN-2), z izbranim ponudnikom pa bi morala skleniti gradbeno pogodbo v pisni obliki ter zagotoviti strokovni

⁸⁶ Trajanje najema in preostanek trajanja stavbne pravice od pridobitve uporabnega dovoljenja sta časovno izenačena.

gradbeni nadzor nad gradnjo vrtca (649. člen Obligacijskega zakonika, 75. in 85. člen Zakona o graditvi objektov⁸⁷).

- Poleg DIIP bi morala glede na vrednost projekta pripraviti tudi investicijski program, ki ga v 4. členu določa uredba o enotni metodologiji.
- Morala bi potrditi investicijski projekt (16. točka prvega odstavka 3. člena ZJF) in ga umestiti v NRP, v katerem se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih (12. člen ZJF).
- V poslovnih knjigah bi morala evidentirati izdatke za izgradnjo vrtca med investicijskimi odhodki občine (42. člen PEKN) in med svojimi opredmetenimi osnovnimi sredstvi (5. člen PEKN).

2.6.1.1.c Občinskemu svetu je bila predstavljena zgolj ena varianta gradnje vrtca v neposredni bližini osnovne šole z možnostjo izvedbe investicije z ustanovitvijo stavbne pravice zasebnemu investitorju, ki bo po dokončanju del in primopredaji objekt oddal v najem občini. Občina predhodno ni izvedla analize, ki bi utemeljila odločitev občine za izvedbo projekta z ustanovitvijo stavbne pravice glede na prevzete finančne obveznosti pri najemu objekta, ter ni analizirala drugih možnosti izvedbe projekta (na primer izvedba projekta v lastni izvedbi in možnosti financiranja gradnje z najetjem posojila). Občinski svet je zato razpravljale le o možnosti izvedbe projekta z ustanovitvijo stavbne pravice ter z najemom objekta kot edini predstavljeni možnosti. Glede na vrednostno pomembnost investicije, ocenjujemo, da bi morala občina v dokumentih investicijske dokumentacije opredeliti različne variante izvedbe investicije ter izdelati analizo stroškov in koristi posameznih variant, ki bi se med seboj lahko razlikovale glede tehnično-tehnološke rešitve, obsega, vrste in strukture virov ter trajanja izvedbe. Opredeliti bi morala še druge morebitne načine izvedbe projekta, analizirati finančne posledice za občino, rezultate predstaviti občinskemu svetu in šele na tej podlagi sprejeti odločitev o načinu izvedbe projekta.

2.6.1.1.d ZJF v 5. členu določa, da se obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. V 85. členu ZJF je določeno, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. Posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni izdalo soglasja, so nični. Občina bi morala o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov poročati Ministrstvu za finance v skladu s pravilnikom o pošiljanju podatkov.

ZFO-1 v prvem odstavku 10.a člena določa, da se občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem letu se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, občina pa mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. V času sklenitve pogodb je postopke, ki so jih morale pri zadolževanju upoštevati občine, urejal pravilnik o postopkih zadolževanja, ki je v 2. členu določal, da je zadolžitev po tem pravilniku črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika (finančni najem). Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije

⁸⁷ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1 (14/05-popr.), 126/07, 108/09, 57/12, 110/13, 19/15. Veljal do 1. 6. 2018, ko ga je nadomestil Gradbeni zakon, Uradni list RS, št. 61/17.

za leti 2010 in 2011⁸⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS1011) je v šestem odstavku 19. člena določal, da je za pogodbe o najemu, ki jih sklepajo neposredni uporabniki občinskih proračunov in pri katerih lastninska pravica preide ali lahko preide z najemodajalca na najemnika, potrebno soglasje ministra, pristojnega za finance.

Občina je s sklenitvijo pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice ter pogodbe o najemu že pred dokončanjem gradnje vrtca prevzela dolgoročno obveznost plačila najemnine v znesku 17.880 evrov mesečno oziroma 3.191.580 evrov za obdobje do 31. 12. 2025. Iz vsebine pogodb je razvidno, da ne gre le za najem stvarnega premoženja v skladu s predpisi, ki urejajo ravnanje s stvarnim premoženjem, temveč je plačilo najemnine v bistvu mehanizem za financiranje gradnje in dejansko pomeni zadolžitev občine, posledica katere je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna. Pri izvajanju projekta gradnje vrtca občina z ustanovitvijo stavbne pravice in s sklenitvijo pogodbe o najemu ni izvedla ustreznih postopkov, saj dejanska vsebina posla ni ravnanje s stvarnim premoženjem (ustanovitev stavbne pravice) in poslovni najem objekta vrtca, pač pa tudi prevzem dolgoročnih obveznosti za obdobje 15 let, s katerimi bo občina odplačala zgradbo in opremo vrtca. Investicija bo odplačana obročno, s plačilom najemnine. Če bi občina postopek izpeljala v skladu s predpisi, ki urejajo oddajo naročila gradenj v javnem interesu, in ne bi razpolagala z lastnimi sredstvi za izvedbo gradnje, bi gradnjo lahko financirala s črpanjem posojila. V takem primeru bi morala občina pri izpeljavi postopka upoštevati določbe ZJF, ZFO-1 in pravilnika o postopkih zadolževanja, ki so urejali zadolževanje občin v času sklenitve pogodb. Občina bi se v primeru pomanjkanja sredstev prav tako lahko odločila, da investicije ne bo izvedla sama, temveč da bo pridobila objekt vrtca na podlagi pogodbe o finančnem najemu. V takem primeru bi morala občina, poleg predhodno navedenih predpisov, upoštevati tudi določbe ZIPRS1011.

2.6.1.1.e ZJF v 51. členu določa, da neposredni uporabnik lahko prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Tudi Odlok o proračunu občine Šentrupert za leto 2010⁸⁹ (v nadaljevanju: odlok o proračunu iz leta 2010) je v 10. členu določal, da skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za investicijske odhodke in investicijske transfere, ne sme presegati 60 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika, omejitve pa se ne nanašajo na prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika.

Občina je s sklenitvijo pogodbe o najemu in aneksov k tej pogodbi prevzela dolgoročno obveznost plačila najemnine za vrtec v znesku 3.191.580 evrov za obdobje od 15. 2. 2011 do 31. 12. 2025, kar predstavlja 160 odstotkov načrtovanih investicijskih odhodkov in investicijskih transferov občine za leto 2010⁹⁰. Ne glede na formalni naziv pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice in pogodbe o najemu je bil glavni cilj in glavni predmet posla, dogovorjenega s pogodbama, gradnja vrtca z zunanjo ureditvijo objekta, ki bo zahtevala plačilo obveznosti občine v obdobju od 15. 2. 2015 do 31. 12. 2025 in kjer bo lastninska pravica objekta vrtca z opremo ter okolico po poteku pogodbe o stavbni pravici prešla v last občine, zato prevzetih obveznosti s tema pogodbama ne moremo šteti kot izjemo, ki jo določa 10. člen odloka o proračunu iz leta 2010. Občina v letu 2010 ni vodila evidence o prevzetih obveznostih v breme

⁸⁸ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 1/09.

⁹⁰ Občina je v proračunu za leto 2010 načrtovala investicijske odhodke in investicijske transfere v skupnem znesku 1.998.172 evrov.

proračunov prihodnjih let, kljub temu pa ugotavljamo, da je samo s prevzemom obveznosti na podlagi pogodbe o najemu ravnala v neskladju z določili 10. člena odloka o proračunu iz leta 2010, saj je na podlagi te pogodbe prevzela obveznosti, ki za 1,7-krat presegajo načrtovane investicijske odhodke občine za leto 2010. Občina je s prevzemom obveznosti za najem objekta vrtca v letu 2010 vplivala tudi na odhodke v letu 2016, saj je za leto 2016 prevzela obveznosti v znesku 214.560 evrov⁹¹, kar predstavlja 5,3 odstotka načrtovanih celotnih odhodkov občine za leto 2016.

2.6.1.1.f Občina v letu 2016 pri plačilu računov za najemnino za vrtec v skupnem znesku 107.457 evrov ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, in sicer je šest računov, ki so bili izdani v letu 2016, v skupnem znesku 90.713 evrov plačala v roku od 122 dni do 190 dni po prejemu posameznega računa, kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617, račun, ki je bil izdan 24. 12. 2015, v znesku 16.743 evrov pa je plačala v dveh delih v roku od 134 do 139 dni po prejemu posameznega računa, kar je bilo v neskladju s 26. členom ZIPRS1415.

2.6.1.1.g Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo, da v svojih poslovnih knjigah in bilanci stanja na dan 31. 12. 2016 ni izkazala dolgoročnih obveznosti iz pogodbe o najemu v znesku 1.915.142 evrov. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 1. člena PEKN, v povezavi s 70. členom PEKN, ki določa, da se na kontih skupine 97 izkazujejo dolgoročne obveznosti iz financiranja in iz poslovanja.

2.6.1.2 Gradnja Lesno predelovalnega centra Puščava

Župan je 12. 9. 2012 posredoval občinskemu svetu predlog sklepa o opredelitvi javnega interesa za brezplačen prenos zemljišč s parcelno št. 955/3, št. 956/2, št. 960/4 in št. 2306/1, vse k. o. 1398 Bistrica (v nadaljevanju: zemljišča za LPC Puščava), ki so v lasti Republike Slovenije, v last občine. Pri opredelitvi javnega interesa za brezplačni prenos nepremičnega premoženja je bilo v gradivu za občinski svet navedeno, da se načrtuje izvedba projekta revitalizacije kompleksa vojašnice Mokronog na Puščavi, ki obsega izgradnjo LPC Puščava na navedenih zemljiščih, ki so v lasti Republike Slovenije in v upravljanju Ministrstva za obrambo. Kot cilj projekta je bila opredeljena izgradnja LPC Puščava za predelavo biomase v različne energente z vizijo energetske neodvisnosti Mirnske doline do leta 2020. V LPC Puščava so načrtovani obrati, kjer se bo les predelal v različne izdelke. V sklopu LPC Puščava se načrtuje tudi biomasni logistični center, katerega glavna dejavnost bo kakovostna izraba potenciala lesne biomase v Mirnski dolini v energetske namene in ki bo omogočal skladiščenje in sušenje lesa, predelavo lesa v različne energente ter izdelavo pohištva. Celotni LPC Puščava se bo ogreval iz centralne kurilnice, iz sočasne kogeneracije pa se bo proizvajala tudi električna energija, ki jo bo LPC Puščava oddajal v električno omrežje. Iz gradiva za občinski svet izhaja tudi, da se bodo na podlagi umestitve v prostor in izgradnje LPC Puščava zagotovila nova delovna mesta, omogočilo ustrezno gospodarjenje z gozdovi v Mirnski dolini, zasledovali cilji, opredeljeni v Lokalnem energetskega konceptu Občine Šentrupert o lokalni samooskrbi⁹², da se bodo zasledovali tudi vidiki socialnega podjetništva in razvoj delovnih mest s težko zaposljivo delovno silo, da bo projekt omogočil izobraževalne in podjetniške koncepte, vezane na idejo energetske samooskrbe, kar bo omogočilo izboljšanje kakovosti življenja v Mirnski dolini, ter da bo imel projekt pozitivne finančne posledice na proračun občine. Predviden je bil tudi brezplačen prenos nepremičnin v lasti Republike Slovenije na občino na podlagi določil ZSPDSLS (obstoj javnega interesa).

⁹¹ 17.880 evrov/mesec * 12 mesecev = 214.560 evrov.

⁹² Dokument je izdelala družba ECO Consulting, d. o. o. in ga je v letu 2008 potrdil občinski svet.

Občinski svet je 27. 9. 2012 sprejel sklep o opredelitvi javnega interesa za brezplačni prenos zemljišč za LPC Puščava, ki so v lasti Republike Slovenije, v last občine z namenom, kot je bil opredeljen v predlogu sklepa. Občina je navedena zemljišča uvrstila v letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja občine za leto 2012.

Občina je 14. 12. 2012 z Vlado Republike Slovenije sklenila pogodbo o brezplačni odsvojitvi zemljišč za LPC Puščava v skupni izmeri 105.228 kvadratnih metrov v last občine za namen izgradnje LPC Puščava. V 5. členu pogodbe je določeno, da bo občina uporabljala nepremičnine izključno za namen, kot ga je opredelila v sklepu občinskega sveta o opredelitvi javnega interesa za brezplačen prenos nepremičnega premoženja, ter da bo Ministrstvu za obrambo letno poročala o uporabi nepremičnin. V 5. členu pogodbe je določeno tudi, da neuporaba nepremičnin za namen, za katerega jih je Republika Slovenija prenesla v last občine, predstavlja razvezni pogoj, v primeru razveze pogodbe iz navedenega razloga pa mora občina nepremičnine vrniti Republiki Sloveniji brez odškodnine in ne glede na višino vloženih sredstev.

Župan je 27. 12. 2012 občinski svet seznanil, da je bila pogodba o brezplačni odsvojitvi zemljišč podpisana, da se intenzivno pripravlja projektna dokumentacija ter da je cilj pridobiti gradbeno dovoljenje do marca 2013. Seznanil ga je tudi, da občina nima interesa, da bi sama investirala v gradnjo, ampak se intenzivno dogovarja s potencialnimi investitorji. Izvedba projekta bo temeljila na stavbni pravici in naj bi bila varna tudi v primeru, če investitor ne bi posloval uspešno, saj bi zemljišče ostalo v lasti občine. Investitor naj bi na navedenih zemljiščih zgradil objekte z namenom izvajanja gospodarske dejavnosti (skladiščenje in žaganje lesa, proizvodnja sekancev, proizvodnja lesenih masivnih sten za gradnjo lesenih hiš) ter za zemljišča občini plačeval letno nadomestilo za stavbno pravico.

Občina je 20. 3. 2013 na svoji spletni strani⁹³ objavila namero o ustanovitvi stavbne pravice na zemljiščih za LPC Puščava, in sicer za izgradnjo LPC Puščava, zunanjo ureditev in izgradnjo javne infrastrukture v okviru lesnopredelovalnega centra.

Župan je 28. 3. 2013 seznanil občinski svet, da tedensko potekajo koordinacijski sestanki s potencialnimi investitorji ter aktivnosti za pridobitev gradbenega dovoljenja ter pripravo na javni razpis, na katerem se bodo investitorji lahko prijavi za dodelitev nepovratnih sredstev. Župan ni seznanil občinskega sveta o potencialnih investitorjih.

Občina ne razpolaga z dokumentacijo, iz katere bi bilo razvidno, da je v postopku izbire sodelovalo več potencialnih investitorjev ter da je občina z njimi opravila pogajanja.

Aprila 2013 je občina pridobila cenitev sodnega cenilca za zemljišča za LPC Puščava v skupni izmeri 105.228 kvadratnih metrov, po kateri znaša skupna ocenjena vrednost navedenih zemljišč 1.578.420 evrov oziroma 15 evrov na kvadratni meter. Vrednost lesne biomase v cenilnem poročilu ni upoštevana. Decembra 2014 je pridobila tudi cenitev sodnega cenilca za ocenitev višine nadomestila za ustanovitev stavbne pravice na zemljišču s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica za dobo 15 let, po kateri znaša ocenjena vrednost nadomestila za stavbno zemljišče za navedeno zemljišče⁹⁴ 379.936 evrov oziroma 5,306 evra na kvadratni meter.

⁹³ [URL: <http://www.sentruper.si/si/obvestila/arhiv>], 24. 11. 2017.

⁹⁴ V obsegu 71.605 kvadratnih metrov.

Občina je 10. 6. 2013 na podlagi objavljene namere z družbo Ahouse, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Ahouse) sklenila neposredno pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice, v kateri je bilo med drugim določeno, da:

- je občina lastnica nepremičnin s parcelno št. 955/3, št. 956/2 in št. 2306/1, vse k. o. 1398 Bistrica v skupni izmeri 88.339 kvadratnih metrov⁹⁵, ki v naravi predstavljajo gozd; občina bo za navedene parcele ustanovila več stavbnih pravic;
- je predmet pogodbe ustanovitev stavbne pravice na delu nepremičnin, ki je razviden iz grafične priloge k pogodbi, v izmeri 33.926 kvadratnih metrov za obdobje do 31. 5. 2028 na ime družbe Ahouse za gradnjo objektov in naprav, namenjenih gozdarski ali lovski dejavnosti, po projektu za LPC Puščava; namen ustanovitve stavbne pravice je vzpostavitev lesnopredelovalnega centra;
- mora družba Ahouse plačati občini nadomestilo za ustanovljeno stavbno pravico po ocenjeni vrednosti za zemljišča 15 evrov na kvadratni meter oziroma v znesku 508.890 evrov⁹⁶, od tega 1.696 evrov do 15. 6. 2013, 405.416 evrov do 15. 10. 2013, do plačila celotnega nadomestila pa od novembra 2013 v mesečnih obrokih v znesku 585 evrov;
- ima občina predkupno pravico na stavbni pravici, družba Ahouse pa lahko prenese stavbno pravico na tretjo osebo le z izrecnim soglasjem občine;
- stroške komunalne ureditve zemljišč in stroške priključkov objekta na komunalne objekte in naprave plača družba Ahouse, pogodbeni stranki pa bosta razmerja glede komunalne ureditve zemljišča podrobneje določili z ločeno pogodbo;
- se v primeru, če družba Ahouse ne začne z gradnjo nobenega objekta najkasneje do 31. 12. 2013, mesečno nadomestilo za stavbno pravico od navedenega datuma poveča na 1.800 evrov;
- občina ne more biti odgovorna za morebitno škodo, ki bi nastala družbi Ahouse, če ta ne bi pridobila nepovratnih sredstev za sofinanciranje gradnje objektov, ne bi pridobila gradbenega dovoljenja oziroma iz kakršnihkoli drugih razlogov ne bi mogla zgraditi objektov, za katere se ustanovi stavbna pravica;
- 31. 5. 2028 stavbna pravica preneha, zato postanejo objekti last občine;
- mora občina po prenehanju stavbne pravice plačati družbi Ahouse nadomestilo zaradi povečanja tržne vrednosti zemljišč v višini 50 odstotkov povečanja tržne vrednosti nepremičnin, ki se ugotavlja izključno glede na vrednost postavljenih objektov; pogodbeni stranki skupaj imenujeta izvedenca, ki bo ocenil povečanje tržne vrednosti.

K pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice sta bila sklenjena še 2 dodatka. V dodatku št. 1 z dne 21. 10. 2013 je določeno, da:

- je družba Ahouse izvedla aktivnosti, povezane s pridobitvijo nepovratnih sredstev na razpisu takratnega Ministrstva za kmetijstvo in okolje⁹⁷, vendar je bila njena vloga zavrnjena, ter da je predviden nov javni razpis za nepovratna sredstva, na katerega se bo družba Ahouse prijavila;
- zemljišča, na katerih je ustanovljena stavbna pravica, v naravi predstavljajo gozd, pri čemer je družbi Ahouse omogočeno, da gozd poseka in proda les z ocenjeno vrednostjo 130.000 evrov, kar se upošteva pri dinamiki plačil nadomestila za stavbno pravico iz dodatka št. 1;

⁹⁵ Nepremičnina s parcelno št. 960/4, k. o. 1398 Bistrica v izmeri 16.889 kvadratnih metrov ni predmet pogodbe.

⁹⁶ 33.926 kvadratnih metrov * 15 evrov/kvadratni meter = 508.890 evrov.

⁹⁷ V skladu z določili 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 65/14) je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje od 18. 9. 2014 nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, hkrati pa je bilo na novo ustanovljeno Ministrstvo za okolje in prostor.

- se spremeni dinamika plačil družbe Ahouse za nadomestilo za stavbno pravico v znesku 508.890 evrov, in sicer 130.000 evrov do 31. 12. 2013, 292.435 evrov do 15. 10. 2014, do plačila celotnega nadomestila pa od novembra 2014 v mesečnih obrokih v znesku 585 evrov;
- v primeru, če vrednost prodanega lesa ne bo dosegla 130.000 evrov, bo občina do 15. 10. 2014 vrnila družbi Ahouse razliko med plačanim delom nadomestila in dejansko ceno lesa.

V dodatku št. 2 z dne 24. 12. 2014 je določeno, da:

- družba Ahouse sredstev za sofinanciranje gradnje LPC Puščava ni pridobila pravočasno, zato z deli ni mogla pričeti; zaradi negotovih rokov pri izvedbi vseh aktivnosti, ki so odvisne predvsem od tretjih oseb, je vztrajanje pri povečanju nadomestila za stavbno pravico zaradi zamude pri začetku gradnje nesmiselno; pogodbeni stranki sta se zato dogovorili, da se 7. člen pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice črta;
- je treba zaradi popolne izvedbe projekta povečati obseg zemljišč, na katerih se ustanavlja stavbna pravica, ki se zato poveča na celotno zemljišče s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica⁹⁸;
- se trajanje stavbne pravice na zemljišču s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica podaljša do 31. 5. 2113, medtem ko trajanje stavbne pravice na zemljiščih s parcelno št. 955/3 in št. 956/2, k. o. 1398 Bistrica ostane nespremenjeno;
- se zaradi povečanega obsega stavbne pravice in ker je večji del parcelne št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica slabše kakovosti, spremeni tudi višina nadomestila za stavbno pravico, ki skupaj znaša 567.038 evrov; nadomestilo za stavbno pravico v znesku 75.537 evrov je bilo že plačano, preostanek nadomestila pa bo plačan do 15. 3. 2014;
- ima družba Ahouse po 20. 12. 2017 pravico od občine zahtevati sklenitev kupoprodajne pogodbe za zemljišče s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica, pri čemer se nadomestilo, plačano po pogodbi o stavbni pravici, šteje za plačano kupnino, družba Ahouse pa mora plačati občini še 50.000 evrov kupnine;
- se v primeru realizacije kupoprodajne pogodbe iz dodatka št. 2 šteje, da se nadomestilo, ki bi ga morala občina plačati v skladu z 9. členom pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice po prenehanju stavbne pravice na zemljiščih s parcelno št. 955/3 in št. 956/2, k. o. 1398 Bistrica, zmanjša za vrednost neplačanega dela kupnine za zemljišče s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica, terjatvi pa se ob njuni zapadlosti pobotata.

Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za gradnjo objektov in naprav za potrebe LPC Puščava v izmeri 2.591 kvadratnih metrov z zunanjo ureditvijo ter pripadajočo infrastrukturo je bil pridobljen marca 2013, kot investitor pa je bila navedena družba Ahouse (povezava s točko 2.6.1.2.g tega poročila). 10. 6. 2013 je občina z družbo Ahouse sklenila pogodbo o opremljanju, s katero se je družba Ahouse zavezala z lastnimi sredstvi zgraditi javno komunalno opremo na zemljiščih za LPC Puščava za potrebe lesnopredelovalnega centra. Po določilih pogodbe o opremljanju se z izgradnjo javne komunalne opreme družbi Ahouse v naravi poravna obveznost plačila komunalnega prispevka za novo komunalno opremo, ki bi ga sicer morala plačati občini. Družba Ahouse se je v pogodbi o opremljanju zavezala izpolniti obveznosti v rokih, ki so določeni v Odloku o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje

⁹⁸ Površina dodatnega zemljišča s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica, na katerem se ustanovi stavbna pravica, v dodatku št. 2 ni bila določena. Ob upoštevanju grafične priloge k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice se je stavbna pravica povečala za 48.143 kvadratnih metrov.

opremljanja "GLC Šentrupert"⁹⁹, po katerem je predviden tehnični pregled in izdaja uporabnega dovoljenja za zgrajeno komunalno opremo do avgusta 2014. Družba Ahouse je 11. 6. 2013 pridobila gradbeno dovoljenje za gradnjo lesnopredelovalnega centra ter komunalne in energetske infrastrukture na zemljiščih za LPC Puščava.

Občina je od leta 2013 dalje letno poročala Ministrstvu za obrambo o uporabi nepremičnin po pogodbi o brezplačni odsvojitvi. Vsako leto je v poročilu navedla, da je bilo za gradnjo LPC Puščava pridobljeno gradbeno dovoljenje, da je bila z namenom vzpostavitve LPC Puščava ustanovljena stavbna pravica v korist družbe Ahouse ter da z namenom izgradnje LPC Puščava še vedno sledi cilju, ki ga je opredelila v sklepu občinskega sveta z dne 27. 9. 2012. V poročilu z dne 30. 1. 2014 je navedla tudi, da je bil projekt gradnje LPC Puščava prijavljen na javni razpis Ministrstva za kmetijstvo in okolje za ukrep "123 Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom za gospodarske družbe, samostojne podjetnike, zadruge in zavode za leto 2013" ter da se bodo v primeru pozitivnega sklepa pričela izvajati potrebna pripravljala dela, celoten projekt pa naj bi se izvedel do konca leta 2015. V poročilu z dne 27. 10. 2014 je navedla, da je družba Ahouse v letu 2014 pridobila sklep Ministrstva za kmetijstvo in okolje o odobritvi sredstev v znesku 2.040.707 evrov ter da se bo celoten projekt LPC Puščava izvedel do konca leta 2015. V poročilu z dne 22. 12. 2015 je navedla, da na območju poteka gradnja LPC Puščava, v poročilu z dne 22. 12. 2016 pa je ponovno navedla, da z namenom izgradnje LPC Puščava še vedno sledi cilju, ki ga je opredelila v sklepu občinskega sveta, iz poročila pa ne izhaja, da bi v letu 2016 potekala gradbena dela na objektih in komunalni opremlitvi za LPC Puščava.

Na podlagi pogodbe o prodaji stavbne pravice je bil 29. 6. 2015 v zemljiško knjigo vpisan prenos stavbne pravice¹⁰⁰ na zemljišču s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica na novega imetnika GM Kuselj, z učinkovanjem od 31. 7. 2015. Župan je 26. 6. 2015 podpisal soglasje k prenosu stavbne pravice, v katerem je določeno, da soglasje velja tako za prenos stavbne pravice z družbe Ahouse na pridobitelja GM Kuselj, ki se zaveže na zemljiščih zgraditi LPC Puščava, kot morebitne nadaljnje prenose na nove pridobitelje. V soglasju je določeno tudi, da se občina odpoveduje uveljavljanju predkupne pravice ob prodaji stavbne pravice, kot je določeno v 5. členu pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice, ter da bo vsakemu imetniku stavbne pravice zagotovila enake pogoje glede zagotovitve lastninske pravice, kot je bilo dogovorjeno z družbo Ahouse v dodatku št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice.

Pojasnilo občine

Družba Ahouse do dogovorjenega roka ni izpolnila svojih obveznosti glede dokončanja objektov iz pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice in pogodbe o opremljanju. 12. 4. 2017 je občina družbo Ahouse pozvala k izpolnitvi obveznosti iz pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice in pogodbe o opremljanju in za izpolnitev teh obveznosti določila rok 30. 9. 2017. Družba Ahouse se na poziv občine ni odzvala, svojih pogodbenih obveznosti pa v danem roku tudi ne more več izpolniti, saj je prenesla stavbno pravico na nepremičnini s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica na novega investitorja GM Kuselj, na katerega je bilo 8. 6. 2017 preneseno tudi gradbeno dovoljenje za gradnjo potrebnih objektov za LPC Puščava in pripadajoče komunalne in energetske infrastrukture. Ker družba Ahouse ni zgradila LPC Puščava, tudi ni pridobila nepovratnih sredstev Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

Občina je 11. 10. 2017 na nepremičninah s parcelno št. 955/3, št. 956/2, št. 2306/1, vse k. o. 1398 Bistrica izvedla ogled, na katerega je povabila tudi zakonitega zastopnika GM Kuselj in družbe Ahouse, ki pa se na vabilo nista odzvala.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 35/13.

¹⁰⁰ Po podatkih iz zemljiške knjige, vpogled z dne 24. 4. 2018.

Ob ogledu je bilo ugotovljeno, da je območje zgoraj navedenih parcel ograjeno in da je dostop onemogočen. Pri vvodu je nameščena gradbiščna tabla, na kateri navedba gradbenega dovoljenja ni skladna z veljavnim gradbenim dovoljenjem. Območje ni organizirano kot gradbišče, niso nameščene opozorilne table, hkrati pa gradbišče tudi ni prijavljeno inšpekciji skladno z določili Zakona o graditvi objektov. Na podlagi nadaljnjih poišvedb, opravljenih pri odgovornemu nadzorniku, projektantu ter izvajalcu del Felixsbau, d. o. o., Ljubljana, je bilo ugotovljeno, da za gradnjo na podlagi gradbenega dovoljenja ni bil izdelan projekt za izvedbo, kar je bil pogoj za začetek del. Na ogledu je bilo ugotovljeno tudi, da je na območju, na katerem veljavno gradbeno dovoljenje predvideva gradnjo, izveden del obodnih pasovnih temeljev za objekt ter da je bil del platoja na območju predvidene gradnje asfaltiran. Iz ogleda stanja na terenu izhaja, da se na tem območju izvaja dejavnost zbiranja in predelave odpadkov iz lesne biomase, kar predstavlja dejavnost, za katero ni bila ustanovljena stavbna pravica, občina pa za opravljanje te dejavnosti tudi ni podala soglasja ali dovoljenja.

Ministrstvo za obrambo je 20. 12. 2017 obvestilo občino, da je na podlagi ogleda dne 30. 5. 2017 ugotovilo, da na lokaciji predvidenega LPC Puščava lesnopredelovalni center še ni zgrajen, neuporaba zemljišč za LPC Puščava za namen izgradnje LPC Puščava pa je razvezni razlog na podlagi pogodbe o brezplačni odsvojitvi. Ministrstvo za obrambo je občini naložilo, da izdela terminski plan izgradnje lesnopredelovalnega centra in da se mora izgradnja zaključiti najpozneje do 1. 6. 2019. Če namen, za katerega so bile nepremičnine brezplačno prenesene v last občine, ne bo izpolnjen v navedenem roku, pogodba o brezplačni odsvojitvi med Ministrstvom za obrambo in občino neha veljati.

Družba Ahouse je nadomestilo za stavbno pravico v skupnem znesku 567.038 evrov plačala v šestih obrokih, in sicer je prvi obrok v znesku 5.536 evrov plačala 7. 6. 2013, drugi obrok v skupnem znesku 70.000 evrov¹⁰¹ je plačala 31. 12. 2013, tretji obrok v znesku 195.000 evrov je plačala 5. 12. 2014, četrti obrok v znesku 100.000 evrov je plačala 29. 12. 2014, peti obrok v znesku 30.000 evrov je plačala 31. 12. 2014, šesti obrok v znesku 166.501 evro pa 30. 1. 2015. Stavbna pravica na nepremičnini s parcelno št. 955/3, k. o. 1398 Bistrica z veljavnostjo do 31. 5. 2028 je bila vpisana v zemljiško knjigo z učinkovanjem od 10. 6. 2013, na nepremičnini s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica z veljavnostjo do 31. 5. 2113 je bila vpisana v zemljiško knjigo 30. 12. 2014. Na zemljišču s parcelno št. 956/2, k. o. 1398 Bistrica pa stavbna pravica ni bila vpisana v zemljiško knjigo, je pa bila vknjižena hipoteka za zavarovanje denarne terjatve družbe Aleja finance (povezava s točko 2.5.3.b tega poročila).

2.6.1.2.a Občina je na svoji spletni strani objavila namero o ustanovitvi stavbne pravice za izgradnjo LPC Puščava, v kateri je navedla parcelne številke zemljišč, na katerih se ustanavlja stavbna pravica, da se stavbna pravica ustanavlja za izgradnjo lesnopredelovalnega centra, zunanjo ureditev in izgradnjo javne infrastrukture v okviru lesnopredelovalnega centra ter da se stavbna pravica ustanavlja z neposredno pogodbo, ni pa podrobneje navedla predmeta gradnje, obdobja trajanja stavbne pravice, izhodiščne vrednosti nadomestila za stavbno pravico, roka za predložitev ponudb, roka izgradnje objektov, možnosti prodaje zemljišč, na katerih je bila ustanovljena stavbna pravica, ter drugih podatkov oziroma pogojev za potencialne ponudnike (kot na primer ustreznost za upravljanje poklicne dejavnosti, tehnična in strokovna sposobnost, finančni položaj itd.), ki bi bili po naši oceni potrebni glede na obsežnost projekta izgradnje LPC Puščava. O postopku izbire ponudnika za ustanovitev stavbne pravice tudi ni vodila zapisnikov, iz katerih bi bili razvidni podatki o ponudnikih, njihovih vlogah oziroma prijavah ter ponujenih vrednostih nadomestila za podeljeno stavbno pravico.

¹⁰¹ Družba Ahouse je 31.12. 2013 plačala občini za stavbno pravico 130.000 evrov, vendar ji je bil del zneska (60.000 evrov) dne 13. 1. 2014 vrnjen.

ZSPDSLS je v petem odstavku 31. člena določal, da se obremenjevanje nepremičnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti s stvarnimi pravicami izvede z neposredno pogodbo. Če se za sklenitev posameznega pravnega posla zanima več ponudnikov, se pred sklenitvijo pogodbe izvede postopek pogajanj. Po določitih četrtega odstavka 56. člena uredbe o stvarnem premoženju je bilo treba namero o ustanovitvi stavbne pravice objaviti na spletni strani upravljavca najmanj 15 dni pred sklenitvijo neposredne pogodbe in je morala biti namera objavljena najmanj 15 dni. Po določitih tretjega odstavka 56. člena uredbe o stvarnem premoženju so se za postopek ustanovitve stavbne pravice smiselno uporabljale določbe o razpolaganju s stvarnim premoženjem. ZSPDSLS je v drugem odstavku 20. člena določal, da se postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem praviloma izvede z javno dražbo, razen če se z javnim zbiranjem ponudb pričakuje ugodnejši učinek razpolaganja, pri čemer je prvi cilj prodaje čim višja kupnina. V primeru izvedbe postopka javne dražbe so se upoštevala določila od 30. do 34. člena uredbe o stvarnem premoženju.

Ocenjujemo, da bi morala objava namere o ustanovitvi stavbne pravice za izgradnjo LPC Puščava, glede na zahtevnost projekta gradnje LPC Puščava ter zaradi načel zagotavljanja enakopravnega obravnavanja potencialnih investorjev in gospodarnosti pri izvedbi posla, vsebovati določila, ki bi podrobneje opredelila vsebino projekta izgradnje LPC Puščava ter pogoje za potencialne ponudnike, občina pa bi morala pri izvedbi postopka smiselno uporabiti določbe, ki veljajo za razpolaganje z nepremičnim premoženjem občine.

Občina je s sklenitvijo dodatka št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice za parcelno št. 2306/1, k. o. Bistrica predvidela tudi obveznost občine, da družbi Ahouse na njeno zahtevo proda navedeno zemljišče, pri čemer se že plačano nadomestilo za stavbno pravico šteje za kupnino, zato dejanska vsebina posla ne pomeni zgolj upravljanja, temveč tudi razpolaganje z nepremičnim premoženjem. Občina bi morala zato postopek izpeljati ob upoštevanju določb ZSPDSLS in uredbe o stvarnem premoženju, ki sta urejala razpolaganje z nepremičnim premoženjem, in sicer bi morala zemljišče s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica, za katerega je predvidena možnost prodaje, vključiti v načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, ki ga potrdi občinski svet (11. člen ZSPDSLS), ter objaviti javni razpis v Uradnem listu RS in na svojih spletnih straneh, ki bi v objavi vseboval sestavine, ki so predpisane za javno dražbo (21. člen ZSPDSLS) ali javno zbiranje ponudb (22. člen ZSPDSLS).

2.6.1.2.b Izpostavljamo tudi, da se je s sklenitvijo dodatkov k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice in danim soglasjem k prenosu stavbne pravice po naši oceni bistveno spremenila vsebina določil iz pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice. V dodatku št. 1 se je občina dogovorila za možnost poseka gozda in prodaje lesa, kar ni bilo predvideno v pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, pri čemer tudi ni razvidno, na katere površine se to nanaša in kako je bila določena vrednost lesa v znesku 130.000 evrov. Družbi Ahouse je bilo tudi omogočeno, da se ji kupnina od prodaje lesa z ocenjeno vrednostjo 130.000 evrov upošteva pri plačilih nadomestila za stavbno pravico, kljub temu da iz cenilnega poročila izhaja, da je bila pogodbeno vrednost nadomestila za stavbno pravico določena brez vrednosti lesa na nepremičninah in da je bil les v lasti občine. Ker družba Ahouse ni pričela z gradnjo objektov do 31. 12. 2013, bi se po določitih 7. člena pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice mesečno nadomestilo od januarja 2014 dalje moralo povečati na 1.800 evrov, občina pa se je v dodatku št. 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice z družbo Ahouse dogovorila za novo dinamiko plačil, ki se prične šele novembra 2014 v mesečnih obrokih v znesku

585 evrov, ki je bilo torej za obdobje od novembra 2013 do novembra 2014 za 19.170 evrov¹⁰² nižje od dogovorjenega zneska v pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice.

Po določitih dodatka št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice se je povečal obseg zemljišč, na katerih se ustanavlja stavbna pravica, na celotno območje s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica, podaljšalo se je trajanje stavbne pravice za to zemljišče do 31. 5. 2113, spremenila pa se je tudi vrednost nadomestila za stavbno pravico ter dinamika plačila nadomestila za stavbno pravico, kar v objavi namere in pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice ni bilo predvideno. Iz dodatka št. 2 tudi izhaja, da se nadomestilo za stavbno pravico poveča na 567.038 evrov. Občina je z dodatkom št. 2 povečala obseg ustanovljene stavbne pravice za 48.143 kvadratnih metrov in s tem za 2,4-krat povečala obseg zemljišč iz pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice (33.926 kvadratnih metrov), medtem ko se je nadomestilo za stavbno pravico povečalo le za 58.148 evrov oziroma za 11,4 odstotka glede na vrednost iz pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice. Nadomestilo za stavbno pravico za povečan obseg ustanovljene stavbne pravice za obdobje 99 let na zemljišču s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica je znašalo 1,2 evra¹⁰³ na kvadratni meter, kar je za 4,1 evra na kvadratni meter manj od vrednosti nadomestila za ustanovitev stavbne pravice iz cenilnega poročila za določitev vrednosti nadomestila za ustanovitev stavbne pravice za navedeno zemljišče za dobo 15 let. Če bi občina z družbo Ahouse ob sklepanju dodatka št. 2 upoštevala nadomestilo iz cenilnega poročila, bi nadomestilo za povečan obseg stavbne pravice na tem zemljišču znašalo najmanj 255.198 evrov¹⁰⁴ oziroma bi bilo le-to za najmanj 197.050 evrov višje od dogovorjenega, upoštevajoč pri tem tudi to, da je bila vrednost nadomestila za ustanovitev stavbne pravice ocenjena za dobo 15 let, občina pa ni pridobila cenilnega poročila za ocenitev vrednosti nadomestila za dobo 99 let, za kolikor je bila ustanovljena stavbna pravica na parc. 2306/1. Če bi bila pri oceni nadomestila upoštevana doba 99 let, bi moralo biti tudi nadomestilo ustrezno višje (povezava s točko 2.6.1.2.e tega poročila).

S sklenitvijo dodatka št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice je bila družbi Ahouse omogočena tudi pridobitev lastninske pravice na nepremičnini, na kateri je že predhodno pridobila stavbno pravico. Ustanovitev stavbne pravice in prodaja nepremičnine, na kateri je bila pridobljena stavbna pravica, predstavljata dva ločena pravna posla, pri čemer prodaja nepremičnine ni bila predvidena v objavi namere o podelitvi stavbne pravice, kar pomeni, da občina ni upoštevala načela enakopravnega obravnavanja ponudnikov in načela preglednosti vodenja postopka. Del kupnine za navedeno zemljišče predstavlja plačilo po pogodbi o stavbni pravici v znesku 567.038 evrov¹⁰⁵. Poleg tega pa je bilo za nakup navedenega zemljišča od družbe Ahouse določeno tudi plačilo kupnine v znesku 50.000 evrov. Ob upoštevanju ocenjene vrednosti zemljišča s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica v znesku 1.074.075 evrov¹⁰⁶ je bila dogovorjena kupnina po oceni računskega sodišča za 598.428 evrov¹⁰⁷ manjša od ocenjene vrednosti tega

¹⁰² Po določitih pogodbe o stavbni pravici bi nadomestilo od novembra do decembra 2013 moralo znašati 1.170 evrov ($2 * 585$ evrov), od januarja do novembra 2014 pa 18.000 evrov ($10 * 1.800$ evrov).

¹⁰³ $58.148 \text{ evrov} / 48.143 \text{ kvadratnih metrov} = 1,2 \text{ evra na kvadratni meter}$.

¹⁰⁴ $48.143 \text{ kvadratnih metrov} * 5,3 \text{ evra/kvadratni meter} = 255.198 \text{ evrov}$.

¹⁰⁵ Ob upoštevanju površine zemljišč s parcelno št. 955/3, k. o. 1398 Bistrica (8.784 kvadratnih metrov) in parcelno št. 956/2, k. o. 1398 Bistrica (8.950 kvadratnih metrov) znaša skupno nadomestilo za stavbno pravico za navedeni parceli 94.097 evrov ($17.734 \text{ kvadratnih metrov} * 5,306 \text{ evra/kvadratni meter}$). Preostanek nadomestila v znesku 472.941 evrov se nanaša na zemljišče s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica.

¹⁰⁶ $71.605 \text{ kvadratnih metrov} * 15 \text{ evrov/kvadratni meter} = 1.074.075 \text{ evrov}$.

¹⁰⁷ $1.074.075 \text{ evrov} - 50.000 \text{ evrov} - 425.647 \text{ evrov}$ (preostanek že plačanega nadomestila za stavbno pravico za obdobje od sklenitve dodatka št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice do prenehanja stavbne pravice) = 598.428 evrov.

zemljišča, kar pomeni, da bi bila občina v primeru realizacije prodaje tega zemljišča oškodovana v navedenem znesku.

Izpostavljamo tudi, da je občina z dodatkom št. 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice omogočila družbi Ahouse posek gozda ter prodajo lesa z ocenjeno vrednostjo 130.000 evrov, pri čemer kupnina od prodaje pripada družbi Ahouse, občina pa mora družbi Ahouse plačati tudi razliko med plačanim nadomestilom za stavbno pravico do navedenega zneska, če ga družba Ahouse s prodajo lesa ne bi uspela realizirati. Glede na to, da je bila občina lastnica gozda ter da vrednost lesne biomase v cenilnih poročilih ni bila upoštevana, bi morala kupnina od prodaje lesa pripadati občini in ne imetniku stavbne pravice, kupnina od prodanega lesa pa tudi ne bi smela zniževati vrednosti nadomestila za stavbno pravico. Občina ne razpolaga z dokumentacijo o površini posekanega gozda ter količini in vrednosti lesa, pridobljenega s posekom gozda.

Tudi z danim soglasjem za prenos stavbne pravice je občina spremenila določila iz pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice, saj je s soglasjem zagotovila, da bo vsakemu imetniku stavbne pravice zagotovila enake pogoje glede zagotovitve lastninske pravice na zemljišču s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica, kot je bilo dogovorjeno z družbo Ahouse v dodatku št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice.

ZSPDSLS je v temeljnih načelih določal, da je treba postopke ravnanja s stvarnim premoženjem voditi učinkovito in na podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za občino, na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku, in na način, ki zagotavlja preglednost vodenja postopkov in sprejemanja odločitev.

Občina je s sklenitvijo dodatkov k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, s katerima je spremenila določila te pogodbe ter dodala nova določila glede obdobja trajanja stavbne pravice, obsega zemljišč, za katera se ustanovi stavbna pravica, višine nadomestila za stavbno pravico, dinamike plačila nadomestila za stavbno pravico, poseka gozda in prodaje lesa z ocenjeno vrednostjo 130.000 evrov ter možnosti prodaje zemljišča in upoštevanja plačil nadomestila za stavbno pravico v kupnino v primeru prodaje, pri čemer je bila dogovorjena kupnina za 598.428 evrov manjša od ocenjene vrednosti tega zemljišča, ravnala v neskladju s temeljnimi načeli ZSPDSLS.

Pojasnilo občine

Občina je s podelitvijo stavbne pravice investitorju za namen izgradnje lesnopredelovalnega centra izročila zemljišča, ki so bila komunalno neurejena ter poraščena z grmovjem in gozdom, v spodnjem ravninskem delu pa tudi obremenjena s starimi vojaškimi objekti. Investitor je moral pred pričetkom gradbenih del najprej posekati gozd in odstraniti objekte, kar je zanj predstavljalo stroške, zato je bil po mnenju občine upravičen do prihodkov od prodaje lesa. Investitor je s prihodki od prodaje lesa delno kril stroške poseka gozda, preostanek pa je namenil za plačilo nadomestila za stavbno pravico, ki zaradi poseka gozda ni bilo znižano.

2.6.1.2.c Iz poročil občine Ministrstvu za obrambo izhaja, da družba Ahouse ni izpolnila svojih obveznosti v pogodbenih rokih, občina pa se na to ni pravočasno odzvala. Tudi iz poročila občine Ministrstvu za obrambo z dne 22. 12. 2016 ne izhaja, da bi v letu 2016 potekala gradbena dela na objektih in komunalni opreми. Družba Ahouse ni izpolnila pogoja, da prične z gradnjo do 31. 12. 2014 občina pa se je z družbo Ahouse v dodatku št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice kljub temu dogovorila, da je zaradi negotovih rokov pri izvedbi aktivnosti, ki so odvisne predvsem od tretjih oseb, vztrajanje pri povečanju nadomestila zaradi zamude pri začetku gradnje nesmiselno ter da se odpravi določilo o

povečanju nadomestila, dogovorjeno v 7. členu pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice za primer, če družba Ahouse ne začne z gradnjo do navedenega datuma, čeprav v skladu z določili 8. člena pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice občina ne more biti odgovorna za neizpolnitev pogodbenih obveznosti družbe Ahouse.

Uredba o stvarnem premoženju je v prvem odstavku 24. člena določala, če nasprotna pogodbeni stranka ne realizira pravnega posla pravočasno oziroma če ne upošteva določil sklenjene pogodbe, mora upravljavec stvarnega premoženja kot pogodbeni stranka takoj oziroma v roku, določenem s predpisi oziroma s pogodbo, začeti uveljavljati pogodbene ali druge obligacijske pravice oziroma zahteve zoper nasprotno pogodbeno stranko.

Občina zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti družbe Ahouse ni pričela uveljavljati pogodbenih pravic glede povečanja nadomestila o stavbni pravici ter drugih obligacijskih pravic oziroma zahtev zoper družbo Ahouse, temveč je kljub neizpolnjenim obveznostim družbe Ahouse sklenila dodatek št. 1 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, v katerem se je dogovorila za novo dinamiko plačil, ter dodatek št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, s katerim je odpravila določila glede izpolnjevanja pogodbenih obveznosti (povezava s točko 2.6.1.2.b tega poročila), kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 24. člena uredbe o stvarnem premoženju. Občina je z določili v dodatku št. 1 in dodatku št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice glede nove dinamike plačil ter odprave določila o povečanem nadomestilu zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti družbe Ahouse ravnala tudi v neskladju z določilom tretje točke 2. člena ZJF, ki določa, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba upoštevati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

2.6.1.2.d Občina do konca leta 2016 ni izpolnila svojih obveznosti iz pogodbe o brezplačni odsvojitvi, saj ni zagotovila, da bi se zemljišča, ki jih je brezplačno pridobila od Republike Slovenije, uporabljala za namen izgradnje LPC Puščava, kot je bilo določeno v 2. členu pogodbe o brezplačni odsvojitvi, kakor tudi ni ustrezno preverjala, ali pogodbeni stranka izpolnjuje pogodbene obveznosti. Poleg tega je občina za zavarovanje terjatev družbe Aleja finance obremenila s hipoteko del zemljišč s parcelno št. 956/2, št. 960/4 in št. 955/3, vse k. o. 1398 Bistrica, ki jih je občina pridobila od Republike Slovenije za namen gradnje lesnopredelovalnega centra, kar je v neskladju z določili 5. člena pogodbe o brezplačni odsvojitvi. Občina teh zemljišč za zavarovanje svojih terjatev s hipoteko ne bi smela obremeniti, saj bi v primeru poplačila neporavnanih obveznosti do družbe Aleja finance s prodajo zemljišč iz naslova hipoteke, zemljišča izgubila (povezava s točko 2.5.3.b tega poročila). Občina Ministrstvu za obrambo tudi ni celovito poročala o uporabi nepremičnin po določilih 5. člena pogodbe o brezplačni odsvojitvi, saj je v vseh poročilih navedla zgolj, da sledi cilju, ki ga je opredelila v sklepu občinskega sveta z dne 27. 9. 2012, v nobenem poročilu pa ni natančno opredelila, katera gradbena dela na objektih in komunalni opremi pri gradnji LPC Puščava so se že izvedla oziroma zakaj družba Ahouse ni v dogovorjenem roku izpolnila svojih obveznosti po pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice. Navedena dejanja občine so v neskladju z določili pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice.

Ukrep občine

Občina je v poročilih, ki jih je posredovala Ministrstvu za obrambo v letih 2017 in 2018, podrobneje poročala o aktivnostih glede uporabe zemljišč na območju LPC Puščava.

2.6.1.2.e Občina je pridobila cenilno poročilo za ocenitev vrednosti nadomestila za ustanovitev stavbne pravice na zemljišču s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica za dobo 15 let, medtem ko je bila stavbna

pravica na navedenem zemljišču ustanovljena za dobo 99 let. Ocenjena vrednost nadomestila za stavbno pravico za navedeno zemljišče je znašala za obdobje 15 let 379.936 evrov oziroma 5,3 evra na kvadratni meter, če pa bi bila pri oceni nadomestila upoštevana doba 99 let, bi moralo biti tudi ocenjeno nadomestilo ustrezno višje.

V 18. členu uredbe o stvarnem premoženju je določeno, kadar se na stvarnem premoženju občine ustanavlja stavbna pravica in višina nadomestila v enem letu izkustveno preseže 5.000 evrov, se opravi cenitev. Iz ceniitve morata biti jasno razvidni vrednost nepremičnine pred ustanovitvijo stavbne pravice ter vrednost nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, ki ga mora plačati imetnik stavbne pravice.

Občina ni pridobila cenilnega poročila za ocenitev vrednosti nadomestila na zemljišču s parcelno št. 2306/1, k. o. 1398 Bistrica za dobo 99 let, za kolikor je bila ustanovljena stavbna pravica, kar je v neskladju z 18. členom uredbe o stvarnem premoženju.

2.6.1.2.f Občinski svet je 27. 9. 2012 sprejel sklep o opredelitvi javnega interesa za brezplačni prenos zemljišč za LPC Puščava v last občine z namenom izgradnje LPC Puščava, ni pa odločal o izvedbi investicije z ustanovitvijo stavbne pravice, prav tako tudi ni bil seznanjen z osnutkom pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice. Iz gradiva za občinski svet tudi izhaja, da bo projekt po izvedbi povečal zaposlitvene možnosti na lokalni ravni, energetske samooskrbo v Mirnski dolini ter da bo imel projekt pozitivne finančne posledice na občino, medtem ko način izvedbe investicije gradivu ni bil predložen. Občina pred ustanovitvijo stavbne pravice ni izvedla analize, s katero bi utemeljila svojo odločitev za izvedbo projekta z ustanovitvijo stavbne pravice, in v kateri bi vrednostno opredelila finančne in druge posledice izvedbe projekta z ustanovitvijo stavbne pravice za občino. Po naši oceni bi bilo nujno glede na to, da je odločitev o opredelitvi javnega interesa za prenos nepremičnin za potrebe izgradnje LPC Puščava sprejel občinski svet, in glede na zahtevnost izvedbe projekta, da bi občina analizirala finančne in druge posledice izvedbe projekta za občino, rezultate predstavila občinskemu svetu in šele na tej podlagi sprejela odločitev o načinu izvedbe projekta.

2.6.1.2.g Izpostavljamo tudi, da občina za potencialne partnerje pri ustanovitvi stavbne pravice ni postavila nobenih kriterijev glede sposobnosti, referenc in bonitet, pač pa je zgolj z neposredno pogodbo ustanovila stavbno pravico družbi Ahouse, ki je bila ustanovljena 24. 5. 2013 in je imela ob ustanovitvi 7.500 evrov osnovnega kapitala in enega zaposlenega, njene nadaljnje aktivnosti pri izvedbi projekta pa so bile v celoti odvisne od pridobitve nepovratnih sredstev na razpisu Ministrstva za kmetijstvo in okolje. Navedeno po naši oceni pomeni, da je občina izbrala partnerja, ki ni bil finančno, kadrovsko in tehnično sposoben za izvedbo LPC Puščava v načrtovanem obsegu in predvidenih rokih. Na projektu za gradbeno dovoljenje za gradnjo objektov in naprav za LPC Puščava, ki je bilo izdano marca 2013, je bila kot investitor navedena družba Ahouse, iz česar izhaja, da je občina načrtovala, da bo za izvedbo projekta izbrala družbo Ahouse, še preden je bila sploh ustanovljena. Občinski svet ni odločal o ustanovitvi stavbne pravice družbi Ahouse (povezava s točko 2.6.1.2.f tega poročila), prav tako tudi ni bil seznanjen o potencialnih investitorjih. Župan je na seji občinskega sveta 23. 5. 2013 poročal, da je bila zaradi pridobitve gradbenega dovoljenja in razpisnih pogojev za pridobitev nepovratnih sredstev Ministrstva za kmetijstvo in okolje ustanovljena družba Ahouse, ki so jo ustanovili investitorji, ki bodo del bodoče lesnopredelovalne verige, vendar pa občinski svet ni bil seznanjen s podatki o ustreznosti družbe Ahouse za izvedbo posla ter o drugih potencialnih investitorjih.

Iz objav dokumentov na spletni strani Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve¹⁰⁸ (v nadaljevanju: AJPES) je razvidno, da je imela v letu 2013 družba Ahouse 21.460 evrov čiste izgube. Na dan 31. 12. 2013 je imela 137.271 evrov kratkoročnih finančnih obveznosti. V letu 2016 je imela samo 0,21 zaposlenega (glede na opravljene delovne ure v obračunskem obdobju) in 44.519 evrov čiste izgube, na dan 31. 12. 2016 pa 672.057 evrov bilančne izgube. Družba Ahouse po pojasnilih občine ni izpolnila pogodbenih obveznosti in jih po navedbah občine tudi ne more več izpolniti.

V tretjem odstavku 2. člena ZJF je določeno, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. Ocenjujemo, da občina pri izbiri partnerja za sklenitev pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice ni spoštovala načel učinkovitosti in gospodarnosti, ki ju določa tretji odstavek 2. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Družba Ahouse je bila zaradi razpisnega pogoja za pridobitev nepovratnih sredstev ustanovljena za izgradnjo lesnopredelovalnega centra kot projektno podjetje s sedežem na podeželju. Pogoj za pridobitev nepovratnih sredstev je bilo tudi gradbeno dovoljenje, zato so aktivnosti za pridobitev gradbenega dovoljenja in ustanovitev družbe Ahouse potekale hkrati. Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja se je zato glasil na družbo Ahouse, ki je bila formalno ustanovljena šele ob zagotovitvi, da bo lahko kandidirala za pridobitev nepovratnih sredstev.

2.6.1.2.h Župan ni določil skrbnika pravnega posla za ustanovitev stavbne pravice za LPC Puščava, kar je v neskladju z drugim odstavkom 24. člena uredbe o stvarnem premoženju, ki je določal, da za spremljanje pravilne in celovite realizacije pravnega posla imenuje predstojnik upravljavca skrbnika posameznega pravnega posla ravnanja s stvarnim premoženjem, če skrbnik ni določen že v pogodbi.

2.6.1.2.i V 4. členu dodatka št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice je določeno, da bo preostanek plačila nadomestila za stavbno pravico v znesku 491.501 evro plačan do 15. 3. 2014. Družba Ahouse je preostanek plačila nadomestila za stavbno pravico v znesku 491.501 evro plačala občini v štirih obrokih, in sicer je prvi obrok v znesku 195.000 evrov plačala 5. 12. 2014, zadnji obrok v znesku 166.501 evro pa 30. 1. 2015.

Občina je preostanek plačila nadomestila za stavbno pravico v znesku 491.501 evro prejela od družbe Ahouse v roku od 265 dni do 321 dni po preteku roka, ki je bil določen v dodatku št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice. Občina se v pogodbi z družbo Ahouse ni dogovorila posledic v primeru neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti družbe Ahouse glede plačila nadomestila za stavbno pravico. Občina zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti glede plačil družbe Ahouse ni pričela uveljavljati obligacijskih pravic (na primer izterjava nadomestil) oziroma zahtev zoper družbo Ahouse, kar je v neskladju s prvim odstavkom 24. člena uredbe o stvarnem premoženju, ki je določal, da v primeru, če nasprotna pogodbeni stranka ne realizira pravnega posla pravočasno oziroma če ne upošteva določil sklenjene pogodbe, mora upravljavec stvarnega premoženja kot pogodbeni stranka takoj oziroma v roku, določenem s predpisi oziroma s pogodbo, začeti uveljavljati pogodbene ali druge obligacijske pravice oziroma zahtevke zoper nasprotno pogodbeno stranko, ter načeloma učinkovitosti in gospodarnosti iz ZJF.

¹⁰⁸ [URL: <http://www.ajpes.si/jolp/prikaz.asp>], 17. 2. 2018.

2.6.1.2.j Uredba o stvarnem premoženju v drugem odstavku je v 56. člena določala, da mora upravljavec pred sklenitvijo pravnega posla o ustanovitvi stavbne pravice pripraviti poročilo o ekonomski utemeljenosti ustanovitve stavbne pravice na nepremičnini v lasti občine, v katerem se pretehtajo višina nadomestila, ki ga bo prejel v času trajanja stavbne pravice, višina nadomestila, ki bi ga občina plačala imetniku po prenehanju pogodbenega razmerja, ter uporabnost stavbe, ki je predmet stavbne pravice po prenehanju pogodbenega razmerja.

Občina ni pripravila poročila o ekonomski utemeljenosti ustanovitve stavbne pravice, v katerem bi pretehtala višino nadomestila, ki ga bo prejela v času trajanja stavbne pravice, višino nadomestila, ki bi ga plačala imetniku po prenehanju pogodbenega razmerja, ter uporabnost objektov po prenehanju stavbne pravice, kar je v neskladju z drugim odstavkom 56. člena uredbe o stvarnem premoženju.

2.6.1.2.k Občina v pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije¹⁰⁹ (v nadaljevanju: ZIntPK), ki določa, da mora organ ali organizacija javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino vključiti vsebino protikorupcijske klavzule iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK.

2.6.1.2.l Občina pred sklenitvijo pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, kar je v neskladju s šestim odstavkom 14. člena ZIntPK, ki določa, da morata organ ali organizacija javnega sektorja, ki morata postopke javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV od ponudnika zaradi zagotovitve transparentnosti posla in preprečitve korupcijskih tveganj pridobiti izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.

Ukrepa občine

Občina je 19. 7. 2017 pisno obvestila družbo Ahouse, da zaradi neizpolnjenih obveznosti odstopa od pogodbe o opremljanju.

Občina je 14. 11. 2017 pri Okrožnem sodišču v Novem mestu vložila tožbo zoper družbo Ahouse in družbo GM Kuselj, s katero zahteva prenehanje pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice ter opravljanja dejavnosti zbiranja in predelave odpadkov na tem območju.

2.6.2 Odhodki za tekoče vzdrževanje občinskih cest

Odhodki za tekoče vzdrževanje občinskih cest so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 398.796 evrov in predstavljajo 15,6 odstotka vseh odhodkov občine v letu 2016.

Odlok o načinu opravljanja gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih cest v Občini Šentrupert¹¹⁰ (v nadaljevanju: odlok o GJS) v 4. členu določa, da se izvajanje obvezne gospodarske javne službe

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 46/14.

vzdrževanja občinskih cest zagotavlja v javnem podjetju, ki je po določilih 2. člena odloka o GJS družba Energetika Šentrupert. Občina je 7. 7. 2014 z družbo Energetika Šentrupert sklenila Pogodbo za izvajanje lokalne gospodarske službe vzdrževanja občinskih javnih cest na območju Občine Šentrupert (v nadaljevanju: pogodba za vzdrževanje cest), na podlagi katere je družbi Energetika Šentrupert podelila izključno pravico opravljanja javne gospodarske službe vzdrževanja občinskih cest¹¹¹.

V 12. členu pogodbe za vzdrževanje cest je določeno, da sredstva za izvajanje javne službe zagotavlja občina skladno z letno pogodbo na podlagi zagotovljenih sredstev v proračunu. Osnova za določitev vrednosti in obsega del je izvedbeni program vzdrževanja občinskih cest. Cenik storitev sprejme pristojni organ občine na podlagi predloga izvajalca. Po določilih prvega odstavka 9. člena odloka o GJS letno in zimsko vzdrževanje občinskih cest izvaja javno podjetje v skladu z izvedbenim programom vzdrževanja občinskih cest v občini, po določilih drugega odstavka pa javno podjetje pripravi predlog letnega in zimskega izvedbenega programa vzdrževanja občinskih cest za prihodnje leto in ga po uskladitvi s pristojnim občinskim organom posreduje v potrditev občinskemu svetu. V tretjem odstavku 9. člena pa je še določeno, da je sestavni del izvedbenega programa letnega in zimskega vzdrževanja občinskih cest ovrednoten popis predvidenih del.

2.6.2.a Družba Energetika Šentrupert je pripravila izvedbeni program letne službe v občini za leto 2016 ter cenik izvajanja letne službe, ki ju je 23. 12. 2015 potrdil občinski svet. Občinski svet je 23. 12. 2015 sprejel tudi sklep, da se vrednost in obseg del iz izvedbenega programa letne službe uskladi z načrtovanimi sredstvi v sprejetem proračunu občine za leto 2016 v 30 dneh po sprejemu proračuna.

Občina je potrdila izvedbeni program letnega vzdrževanja cest, ki ni popoln, saj vsebuje le opis del ter navedbo odsekov kategoriziranih cest v občini, ne vsebuje pa ovrednotenega popisa predvidenih del po posameznih odsekih, ki bi bil podlaga za načrtovanje proračunskih sredstev za ta namen, ki ga določa tretji odstavek 9. člena odloka o GJS. Občina izvajalca ni pozvala k dopolnitvi izvedbenega programa letnega vzdrževanja cest, zato ni izvajala celovitega nadzora nad financiranjem dejavnosti javne gospodarske službe vzdrževanja občinskih cest družbe Energetika Šentrupert, kar je v neskladju s prvo točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da občina oziroma za finance pristojen organ občinske uprave zagotavlja izvajanje dejavnosti v javnem interesu tako, da med drugim izvaja naloge usklajevanja programov dela in finančnih načrtov javnih podjetij ter financiranje njihovih dejavnosti po potrjenih programih.

2.6.2.b Po določilih drugega odstavka 21. člena odloka o GJS se v zimskem obdobju, ki praviloma traja od 15. 11. tekočega leta do 15. 3. naslednjega leta, javne ceste vzdržujejo v skladu z izvedbenim programom zimske službe. Predlog izvedbenega programa zimske službe pripravi javno podjetje do 1. oktobra tekočega leta in ga posreduje v potrditev pristojnemu občinskemu organu. Sestavni del izvedbenega programa zimske službe je ocena stroškov zimske službe.

Družba Energetika Šentrupert je decembra 2015 pripravila predlog izvedbenega programa zimske službe za zimsko obdobje 2015/2016, ki ga občinski svet ni potrdil, ker ni bil usklajen s predlogom proračuna za leto 2016. Občinski svet je 23. 12. 2015 sprejel sklep, da se pri pripravi ovrednotenega popisa predvidenih

¹¹¹ V pogodbi za vzdrževanje cest je bil določen pričetek izvajanja obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih cest z dnem 1. 1. 2015.

del upoštevajo potrjene cene za zimsko obdobje 2014/2015, ter sklep, da se družbi Energetika Šentrupert naloži priprava novega predloga izvedbenega programa zimske službe, v katerem bodo upoštevane zakonske obveznosti zimskega vzdrževanja in obseg sredstev proračuna občine za ta namen. Občina je v letu 2016 za izvajanje zimske službe za zimsko obdobje 2015/2016 plačala družbi Energetika Šentrupert 101.139 evrov na podlagi cenika za zimsko obdobje 2014/2015, ki ga je 26. 6. 2014 potrdil občinski svet.

Občina ni potrdila izvedbenega programa zimske službe za zimsko obdobje 2015/2016, ki ga določa drugi odstavek 21. člena odloka o GJS, ker ni bil usklajen s predlogom proračuna za leto 2016. Občina izvajalca ni pozvala k pripravi novega predloga izvedbenega programa zimske službe, ki bi ga moral potrditi pristojni občinski organ, zato ni izvajala celovitega nadzora nad financiranjem dejavnosti javne gospodarske službe vzdrževanja občinskih cest, kar je v neskladju s prvo točko prvega odstavka 71. člena ZJF.

2.6.2.c Občina je v letu 2016 po mesečnih situacijah za redno vzdrževanje cest po pogodbi za vzdrževanje cest plačala skupaj 398.796 evrov, na podlagi cenikov družbe Energetika Šentrupert, ne da bi z družbo Energetika Šentrupert sklenila letno pogodbo za tekoče vzdrževanje cest za leto 2016, v kateri bi določila ovrednoten popis predvidenih del in pogodbeni znesek, kar je v neskladju z določili 12. člena pogodbe za vzdrževanju cest.

2.6.3 Odhodki za odvetniške in svetovalne storitve

Odhodki za odvetniške in svetovalne storitve so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 18.967 evrov, kar predstavlja 0,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

Občina je v letu 2014 z izvajalcem Stori to Simon Rogelj, s. p., sklenila pogodbo o medsebojnem sodelovanju za obdobje od 1. 12. 2014 do 31. 5. 2015. V 2. členu pogodbe o medsebojnem sodelovanju je določeno, da bo izvajalec za občino opravljal zlasti storitve obravnave vlog in priprave potrdil o namenski rabi, obravnave vlog in priprave lokacijske informacije, obravnave vlog in priprave soglasij v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja ter obravnave vlog in odmer komunalnega prispevka. V 4. členu pogodbe o medsebojnem sodelovanju je bil določen cenik, po katerem se obračuna posamezna vrsta storitev iz 2. člena pogodbe. K pogodbi so bili sklenjeni še trije aneksi, in sicer:

- 1. 6. 2015 aneks št. 1, s katerim se je podaljšala veljavnost pogodbe do 31. 12. 2015,
- 5. 1. 2016 aneks št. 2, s katerim se je podaljšala veljavnost pogodbe do 31. 12. 2016, določena pa je bila tudi okvirna letna vrednost aneksa 3.000 evrov ter
- 15. 12. 2016 aneks št. 3, s katerim se je podaljšala veljavnost pogodbe do 31. 12. 2017, določena pa je bila tudi okvirna letna vrednost aneksa 3.000 evrov.

Občina je v letu 2016 na podlagi pogodbe o medsebojnem sodelovanju in prejetih računov plačala izvajalcu za storitve iz 2. člena pogodbe 2.670 evrov.

Občina je 12. 1. 2016 izvajalcu Matrika Andrej Novak, s. p., izdala naročilnico za storitev vzdrževanja evidenc nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za leto 2016 v vrednosti 2.928 evrov. V letu 2016 je občina izvajalcu za opravljene storitve po naročilnici plačala 2.928 evrov.

2.6.3.a Menimo, da bi morali storitve v skupnem znesku 5.598 evrov, ki so navedene v 2. členu pogodbe o medsebojnem sodelovanju in naročilnici za storitev vzdrževanja evidenc nadomestila za

uporabo stavbnega zemljišča, opraviti javni uslužbenci, zaposleni na občini. Storitve, ki sta jih za občino opravila zunanja izvajalca, namreč lahko uvrstimo v opis del in nalog za nezasedeno delovno mesto višji svetovalec za okolje in prostor, kamor sodijo tudi vodenje in odločanje v zahtevnih upravnih postopkih na prvi stopnji, samostojna priprava informacij, poročil in drugih zahtevnih gradiv, nadzor nad posegi v prostor ter vodenje evidenc z delovnega področja. Občina je imela na dan 31. 12. 2016 nezasedeno sistemizirano delovno mesto višji svetovalec za okolje in prostor (povezava s točko 2.2 tega poročila), zato menimo, da bi občina morala proučiti dejanske potrebe po zasedenosti tega delovnega mesta in po potrebi zaposliti javnega uslužbenca na tem delovnem mestu, ki bi opravljal navedena dela.

Ukrep občine

Občina je decembra 2017 na podlagi izvedenega javnega natečaja zaposlila javno uslužbenko na delovnem mestu svetovalec za okolje in prostor. V opis del in nalog za navedeno delovno mesto sodijo tudi vodenje in odločanje v zahtevnih upravnih postopkih na prvi stopnji (odmera komunalnega prispevka, izdaja lokacijske informacije za gradnjo objektov, priprava potrdila o namenski rabi zemljišča) ter vodenje evidenc z delovnega področja.

2.6.3.b Občina v letu 2016 pri plačilu 23 računov za odvetniške in svetovalne storitve v skupnem znesku 14.132 evrov ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, in sicer je 19 računov, ki so bili izdani v letu 2016, v skupnem znesku 11.144 evrov plačala v roku od 43 dni do 279 dni po prejemu posameznega računa, kar je v neskladju z 32. členom ZIPRS1617, štiri račune, ki so bili izdani v letu 2015, v skupnem znesku 2.988 evrov pa je plačala v roku od 50 do 206 dni po prejemu posameznega računa, kar je bilo v neskladju s 26. členom ZIPRS1415.

2.6.4 Ustanovitev družbe Dežela kozolcev

Občinski svet je na seji 28. 3. 2013 obravnaval ustanovitev družbe Dežela kozolcev in sprejel Akt o ustanovitvi družbe Dežela kozolcev, d. o. o. (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi), s katerim je občina ustanovila družbo Dežela kozolcev z osnovnim kapitalom 30.000 evrov. Akt o ustanovitvi je določal, da bo občina osnovni vložek v celoti vplačala v denarju. Župan je 22. 2. 2016 s sklepom sprejel spremembo akta o ustanovitvi, s katerim je občina z denarnim vložkom povečala osnovni kapital za 30.000 evrov.

Družba Dežela kozolcev je bila v sodni register vpisana 16. 5. 2013. Registrirana je za opravljanje 49 različnih dejavnosti (med drugim dejavnosti na področju trgovine, gostinstva, turizma, upravljanja z nepremičninami, založništva, izobraževanja in dejavnosti muzejev). Organi družbe Dežela kozolcev so družbenik¹¹² (občina kot edini ustanovitelj) in direktor. Občinski svet je v aktu o ustanovitvi pooblastil župana za zastopanje občine. Organ vodenja poslov družbe je direktor, ki ga imenuje družbenik s sklepom za obdobje štirih let na podlagi izvedenega javnega razpisa. Na podlagi akta o imenovanju sklene družbenik z direktorjem pogodbo o zaposlitvi. Od ustanovitve družbe do 9. 3. 2016 so družbo zastopali vršilci dolžnosti direktorja, od 9. 3. 2016 pa na podlagi izvedenega javnega razpisa funkcijo opravlja direktorica, s katero je občina 9. 3. 2016 sklenila pogodbo o zaposlitvi, kot zastopnica družbe pa je bila vpisana v sodni register 10. 3. 2016. V letu 2016 je imela družba Dežela kozolcev še enega zaposlenega na delovnem mestu upravljalca etnolog. Družba Dežela kozolcev je 26. 10. 2015 ustanovila Zavod Dežela kozolcev.

¹¹² V 9. členu akta o ustanovitvi je določeno, da je organ družbe družbenik. Po določilih Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15) družbenik ni organ vodenja ali nadzora gospodarske družbe.

Občina je 30. 9. 2013 z družbo Dežela kozolcev sklenila najemno pogodbo, s katero ji je oddala v najem svoj poslovni prostor¹¹³ ter kozolce in ostale sušilne naprave in sprehajalne poti¹¹⁴ s pripadajočo opremo, ki jih bo družba Dežela kozolcev uporabljala za izvajanje muzejske in galerijske dejavnosti, za letno najemnino 300 evrov. Najemna pogodba je bila sklenjena za nedoločen čas. Občina se je v pogodbi zavezala, da bo poravnala stroške investicijskega vzdrževanja in vlaganja ter stroške zavarovanja stavb in kozolcev, najemnik pa mora plačevati mesečne obratovalne stroške ter stroške tekočega vzdrževanja poslovnega prostora. Najemnik mora občini najkasneje do 30. 9. tekočega leta predložiti predlog načrta novih investicij in investicijskega vzdrževanja za naslednje leto.

Občina je 5. 7. 2016 z družbo Dežela kozolcev sklenila pogodbo o investicijah in investicijskem vzdrževanju za leto 2016, v kateri se je zavezala v letu 2016 sofinancirati investicije in investicijsko vzdrževanje na podlagi plana investicij in investicijskega vzdrževanja, ki ga je predložila družba Dežela kozolcev, v znesku 25.000 evrov.

V letu 2016 je občina plačala družbi Dežela kozolcev za investicije in investicijsko vzdrževanje 15.299 evrov ter vplačala 30.000 evrov za povečanje osnovnega kapitala v družbi.

Občina je pred dokapitalizacijo družbe Dežela kozolcev v računu finančnih terjatev in naložb proračuna za leto 2016 načrtovala kapitalski vložek v družbo v znesku 30.000 evrov. V obrazložitvah proračuna občine so bile informacije, povezane z dokapitalizacijo družbe, predstavljene zgolj v okviru področja proračunske porabe 14 Gospodarstvo, glavni program 1403 Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva, podprogram 14039002 Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, pri čemer obrazložitve za predstavljene cilje na področju vsebujejo le opisne kazalnike, ne vsebujejo pa fizičnih in finančnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V skupnem opisu proračunske postavke 14018 – Dežela kozolcev je občina glede nakupa poslovnega deleža navedla le, da je v računu finančnih terjatev in naložb načrtovan kapitalski vložek v družbo Dežela kozolcev v denarnem znesku 30.000 evrov zaradi pokrivanja negativnega finančnega izida družbe, podrobneje pa namen kapitalskega vložka ni bil obrazložen.

2.6.4.a Gradivo za obravnavo na občinskem svetu glede ustanovitve družbe Dežela kozolcev je vsebovalo kratko obrazložitev ustanovitve družbe Dežela kozolcev, v kateri je bilo pojasnjeno, da:

- se predlaga ustanovitev gospodarske družbe z namenom uresnitve interesa izvedbe projekta Dežela kozolcev in prenosa kozolcev v lasti občine v upravljanje in izvajanje tržnih dejavnosti novoustanovljeni družbi;
- bo občina v družbi edini družbenik;
- bo v družbo vložila osnovni kapital v obliki denarnega vložka v vrednosti 30.000 evrov.

¹¹³ V stavbah št. 1569 in 1570 na parcelni št. 4039, k. o. 1399 Šentrupert.

¹¹⁴ Na parcelni št. 4040, št. 4047/3, št. 4042, št. 4045, št. 4043, št. 4046 in št. 4059, k. o. 1399 Šentrupert in na parcelni št. 3301, št. 3302 in št. 2512/1, k. o. 1398 Bistrica.

Osnovni namen oziroma vsebina dejavnosti družbe naj bi bilo upravljanje¹¹⁵ s stvarnim premoženjem občine. ZLS v 20. členu določa, da lahko občina v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja ter ustanavlja in vodi javna podjetja.

Iz gradiva za sejo občinskega sveta glede ustanovitve družbe Dežela kozolcev izhaja, da so bila občinskemu svetu predstavljena področja, na katerih naj bi družba Dežela kozolcev delovala, in sicer trženje ter upravljanje nekaterih nepremičnin v lasti občine za izvedbo projekta Dežela kozolcev. Občinskemu svetu pa niso bile predstavljene dejavnosti, ki jih bo izvajala družba Dežela kozolcev, kakor tudi ne utemeljitev oziroma zaščita občinskega interesa, ki naj bi bil dosežen z ustanovitvijo družbe Dežela kozolcev. Prav tako občinski svet ob razpravi o ustanovitvi družbe ni bil seznanjen z ocenami finančnih podatkov o poslovanju družbe Dežela kozolcev, saj poslovni načrt družbe Dežela kozolcev ni bil izdelan.

Občina lahko v skladu z drugim odstavkom 67. člena ZJF za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu ustanovi oziroma soustanovi pravne osebe, v katerih organizira svoje premoženje, in sicer v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in javnih agencij. Ustanovitev gospodarske družbe občini dopuščajo tudi določila ZLS, Zakona o gospodarskih javnih službah¹¹⁶ (v nadaljevanju: ZGJS) ter ZJZP. V skladu z določili ZLS in ZGJS lahko občina za opravljanje javnih služb ustanovi javno podjetje. Po določilih ZJZP lahko občina, kadar se javno-zasebno partnerstvo izvaja kot statusno partnerstvo, skupaj z osebami zasebnega prava ustanovi pravno osebo, na katero se prenese izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva. Ustanavljanje statusnih partnerstev je prav tako vezano na javni interes, ki mora biti opredeljen z zakonom oziroma na njegovi podlagi izdanim predpisom. Predpisi ne predvidevajo, da bi občina gospodarsko družbo ustanovila za upravljanje svojega stvarnega premoženja, ampak določajo, da ga občina lahko upravlja le sama ali pa prek osebe javnega prava, ki jo je za to določila¹¹⁷.

ZJF v prvem odstavku 73. člena določa, da o ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, odloča občinski svet, razen če ni s področnim zakonom ali z zakonom o lokalni samoupravi drugače določeno. ZJF v drugem odstavku 73. člena določa, da se lahko občinski svet na predlog pristojnega občinskega organa odloči za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščitijo občinski interesi, ki pa so lahko upošteva je določilo prvega odstavka 21. člena ZLS vezani zgolj na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena (izvirne naloge)¹¹⁸.

¹¹⁵ Upravljanje stvarnega premoženja je po določilih 5. točke 3. člena ZSPDSLS pomenilo zlasti skrb za pravno in dejansko urejenost, investicijsko vzdrževanje, pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa, oddajanje v najem, obremenjevanje s stvarnimi pravicami, dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 32/93.

¹¹⁷ Po določilu 6. točke 3. člena ZSPDSLS je bil upravljavec premoženja državni organ, uprava samoupravne lokalne skupnosti ali oseba javnega prava, pristojna za ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravne lokalne skupnosti; po določilu 9. točke 3. člena ZSPDSLS so bile osebe javnega prava država, samoupravne lokalne skupnosti, javni zavod, javni gospodarski zavod, javna agencija, javni sklad in javno podjetje.

¹¹⁸ Povzeto po Mnenju senata računskega sodišča o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti, [URL: <http://www.rs-rs.si/stalisca-in-mnenja/stalisca-in-mnenja/javne-finance/stalisce/mnenje-o-javnofinančnem-vprasanju-glede-pridobivanja-kapitalskih-nalozb-drzave-in-obcin-ter-kapitals/>].

Občina je ustanovila družbo Dežela kozolcev z namenom upravljanja s stvarnim premoženjem občine. ZSPDSLS, ki je bil v razmerju do ZJF specialen predpis, je določal, da lahko upravlja svoje stvarno premoženje zgolj občina sama, ali pa ga prenese v upravljanje drugi osebi javnega prava¹¹⁹, zato občina ni izpolnila pogoja za ustanovitev družbe Dežela kozolcev, kot ga določa drugi odstavek 73. člena ZJF.

Občina z ustanovitvijo družbe in povečanjem osnovnega kapitala v družbi ni ravnala po nobeni izmed dopustnih pravnih podlag za ustanovitev gospodarske družbe ali za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, saj:

- ni ustanovila javnega podjetja, ki bi izvajalo javno službo, za ustanovitev katerega je podlaga v določilih ZLS in ZGJS,
- ni ustanovila javno-zasebnega partnerstva, za ustanovitev katerega je podlaga v določilih ZJZP, in
- ni obstajal občinski interes za nakup delnic ali deleža, ki je v ZJF opredeljen kot eden izmed pogojev za pridobitev delnic oziroma deleža v gospodarski družbi,

kar pomeni, da za ustanovitev družbe Dežela kozolcev niso bili izpolnjeni pogoji, ki jih določajo javnofinančni predpisi, in torej občina družbe ne bi smela ustanoviti.

Občinskemu svetu pred ustanovitvijo družbe Dežela kozolcev niso bile predstavljene pravne podlage, ki dopuščajo ustanovitev družbe, niti ni bila podana utemeljitev, zakaj naj bi bila za izvedbo projekta potrebna ustanovitev gospodarske družbe oziroma kako je za takšno ustanovitev podan in z njo zaščiten občinski interes. Ne samo, da občina ni imela pravne podlage za ustanovitev družbe, občini družbe tudi ni bilo treba ustanoviti. Če bi občina ustanovila javni zavod, bi ta lahko skladno z Zakonom o zavodih¹²⁰ opravljal gospodarsko dejavnost (dejavnosti muzejev – 18. člen) ter pridobival sredstva za delo tudi s prodajo blaga in storitev na trgu (48. člen), dejavnosti upravljanja s svojim stvarnim premoženjem pa bi občina lahko izvajala tudi sama v okviru občinske uprave.

2.6.4.b ZLS v 29. členu določa, da občinski svet sprejema odloke in druge občinske akte ter odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, župan pa v skladu s 33. členom ZLS skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. V skladu z 19. členom statuta občinski svet odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če z zakonom, s statutom občine ali z odlokom za odločanje o tem ni pooblaščen župan, župan pa v skladu s 33. členom statuta predlaga v sprejem odloke in druge akte. Tudi ZJF v 73. členu določa, da o ustanavljanju pravnih oseb, katerih (so)ustanovitelj je občina, odloča občinski svet.

Župan je 22. 2. 2016 sprejel spremembe akta o ustanovitvi, s katerim je občina z denarnim vložkom povečala osnovni kapital za 30.000 evrov. Občinski svet s spremembo akta o ustanovitvi ni bil seznanjen, ravno tako pa v aktu o ustanovitvi ni pooblastil župana za odločanje o povečanju kapitalskih deležev. Ker občinski svet ni sprejel spremembe akta o ustanovitvi, je bilo ravnanje občine v neskladju s 73. členom ZJF.

2.6.4.c Občina je s sklenitvijo pogodbe o investicijah in investicijskem vzdrževanju v letu 2016 prevzela za 2.000 evrov več obveznosti, kot je imela v času sklenitve te pogodbe načrtovanih sredstev za ta namen v veljavnem proračunu za leto 2016, kar je v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

¹¹⁹ Enako določa tudi ZSPDSLS-1.

¹²⁰ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

2.6.4.d Občina je v najemni pogodbi določila višino letne najemnine za oddajo v najem poslovnega prostora ter kozolcev in ostalih sušilnih naprav in sprehajalnih poti s pripadajočo opremo družbi Dežela kozolcev za izvajanje muzejske in galerijske dejavnosti v znesku 300 evrov, ne da bi pridobila cenitev vrednosti nepremičnega premoženja oziroma ne da bi določila druga izhodišča za določitev vrednosti najemnine. Po naši oceni bi morala občina pred odločitvijo o oddaji poslovnega prostora ter kozolcev in ostalih sušilnih naprav in sprehajalnih poti s pripadajočo opremo v najem opraviti cenitev, ki bi bila podlaga za določitev višine najemnine, ob upoštevanju dejstva, da občina družbi Dežela kozolcev dodeljuje tudi sredstva za investicijsko vzdrževanje teh objektov ter da družba Dežela kozolcev ustvarja tudi prihodke iz lastne dejavnosti¹²¹.

2.6.4.e Četrty odstavek 22. člena ZJF določa, če predlog NRP ni usklajen s proračunom, ga mora predlagatelj v 30 dneh po uveljavitvi proračuna uskladiti s proračunom.

Predlog NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 rebalansa 1 ni bil usklajen s splošnim delom rebalansa 1, saj so bili v splošnem delu rebalansa 1 odhodki za investicijsko vzdrževanje za leto 2016 načrtovani v znesku 23.000 evrov, medtem ko so bili v predlogu NRP za leto 2016 rebalansa 1 načrtovani v znesku 35.000 evrov. Občina v 30 dneh po uveljavitvi rebalansa 1 NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ni uskladila z rebalansom 1, kar je v neskladju s četrtyim odstavkom 22. člena ZJF.

2.6.4.f Iz objav dokumentov na spletni strani AJPES¹²² je razvidno, da je imela v letu 2014 družba Dežela kozolcev 48.317 evrov bilančne izgube (od tega 40.915 evrov čiste izgube poslovnega leta in 7.402 evra prenesene čiste izgube), kar je skupaj za 61,1 odstotka presegalo osnovni kapital družbe. V letu 2015 je imela 48.005 evrov bilančne izgube (od tega 48.317 evrov prenesene čiste izgube in 312 evrov čistega dobička poslovnega leta), kar je skupaj za 60 odstotkov presegalo osnovni kapital družbe. Iz poslovnega poročila družbe Dežela kozolcev za leto 2016 je razvidno, da je imela v letu 2016 družba 71.960 evrov čistih prihodkov od prodaje in 70.614 evrov bilančne izgube (od tega 22.609 evrov čiste izgube poslovnega leta ter 48.005 evrov prenesene čiste izgube). Skupna izguba družbe Dežela kozolcev je tako na dan 31. 12. 2016 za 17,7 odstotka presegala osnovni kapital družbe. Na dan 31. 12. 2016 je imela 53.700 evrov obveznosti iz dolgoročnega zadolževanja (povezava s točko 2.5.5 tega poročila), kratkoročne finančne obveznosti pa so znašale 19.265 evrov. S poslovnim poročilom družbe Dežela kozolcev za leto 2016 je bil 26. 7. 2017 seznanjen občinski svet. Župan je 26. 7. 2017 sprejel sklep o potrditvi letnega poročila o poslovanju družbe Dežela kozolcev v letu 2016 ter sklep o pokritju izgube družbe Dežela kozolcev v letu 2016. V obrazložitvi sklepov je navedeno, da poslovanje družbe ni bilo gospodarno in da je v letu 2017 treba racionalizirati stroške dela in storitev ter ustvariti čisti dobiček, s katerim bi se pokrila izguba iz leta 2016.

Če bi občina v skladu s predpisi sama izvajala upravljanje objektov, bi ga financirala s proračunskimi sredstvi ali s črpanjem kredita, pri tem pa bi morala upoštevati določbe ZJF, ZFO-1 in Pravilnika o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin, ki urejajo zadolževanje občin. Glede na zakonsko določeno mejo 8 odstotkov po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1, občina ne bi mogla odplačevati dolga (glavnice in obresti) in se torej pod enakimi pogoji (glede višine dolga, obrestne mere in obdobja odplačila)

¹²¹ [URL: https://www.ajpes.si/jolp/podjetje.asp?maticna=6378404000&id_prikaza=1&id=3994571#porocilo], 10. 1. 2019.

¹²² Tako kot opomba 121.

ne bi mogla zadolžiti namesto družbe Dežela kozolcev, saj je z odplačilom dolga v letu 2016 presegla mejo 8 odstotkov, določeno v drugem odstavku 10.b člena ZFO-1 (povezava s točko 2.5.1.a tega poročila).

Za odplačilo obveznosti družbe Dežela kozolcev iz najetega posojila je oziroma bo pomemben denarni tok, ki ga družba realizira pri svojem poslovanju. Ocenjujemo, da občina že ob ustanovitvi družbe Dežela kozolcev ni razpolagala z zadostnimi podatki glede financiranja projekta Dežela kozolcev, ki bi kazali na to, da občini po vložitvi osnovnega vložka za poslovanje družbe ne bo treba zagotavljati dodatnih sredstev. Tudi zaveza občine v najemni pogodbi, da bo poravnala stroške investicijskega vzdrževanja in vlaganja ter stroške zavarovanja stavb in kozolcev, ter sklenitev pogodbe o investicijah in investicijskem vzdrževanju za leto 2016, na podlagi katere je občina dodelila sredstva družbi Dežela kozolcev za investicije in investicijsko vzdrževanje objektov v letu 2016 v znesku 15.299 evrov, kažeta na to, da družba nima lastnih sredstev za izvajanje dejavnosti upravljanja objektov, za katero je bila ustanovljena. Občina v okviru svojih pristojnosti, ki jih ima kot edina ustanoviteljica in lastnica družbe Dežela kozolcev, ni poskrbela, da bi družba Dežela kozolcev sprejela poslovni načrt, v katerem bi bile analizirane različne možnosti financiranja družbe in iz katerega bi bili razvidni načrtovani prihodki in odhodki, poslovni izid ter denarni tok v prihodnjih letih za poplačilo obveznosti za glavnico najetega posojila ter kritje bilančne izgube, zato ocenjujemo, da je občina ne obvladuje tveganja, da bo morala zagotavljati sredstva za poslovanje družbe (z nadaljnjimi dokapitalizacijami) za poplačilo njenih obveznosti.

Po 2. točki tretjega odstavka 14. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju¹²³ (v nadaljevanju: ZFPPIPP), velja, da je dolžnik, ki je kapitalska družba postal dolgoročno plačilno nesposoben, če je izguba tekočega leta skupaj s prenesenimi izgubami dosegla polovico osnovnega kapitala in te izgube ni mogoče pokriti v breme prenesenega dobička ali rezerv, če se ne dokaže drugače. Po določilih prvega odstavka 35. člena ZFPPIPP mora poslovodstvo družbe, ki postane insolventna, v enem mesecu po nastanku insolventnosti nadzornemu svetu predložiti poročilo o ukrepih finančnega prestrukturiranja. Poročilo o ukrepih finančnega prestrukturiranja mora po določilih drugega odstavka istega člena vsebovati tudi mnenje poslovodstva, ali obstaja najmanj 50-odstotna verjetnost, da bo mogoče izvesti finančno prestrukturiranje tako, da bi družba znova postala kratkoročno in dolgoročno plačilno sposobna. Če je mnenje poslovodstva odklonilno, mora poslovodstvo po določilih prvega odstavka 38. člena ZFPPIPP v treh delovnih dneh vložiti popoln predlog za začetek stečajnega postopka. Družba Dežela kozolcev je bila že od leta 2014 dolgoročno plačilno nesposobna, saj so bilančne izgube presegale vrednost osnovnega kapitala družbe. Poslovodstvo družbe Dežela kozolcev ni pripravilo poročila o ukrepih finančnega prestrukturiranja in ga predložilo občini¹²⁴ ter ni pričelo s stečajnim oziroma z drugimi postopki, ki jih v primeru insolventnosti določa ZFPPIPP, občina pa družbe kot njena ustanoviteljica in lastnica k temu tudi ni pozvala.

Iz vsega navedenega je razvidno, da občina ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem družbe Dežela kozolcev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da občina oziroma za finance pristojen organ občinske uprave zagotavlja izvajanje dejavnosti v javnem interesu tako, da med drugim izvaja naloge nadzora nad poslovanjem pravnih oseb.

¹²³ Uradni list RS, št. 126/07, 40/09, 59/09, 52/10, 26/11, 47/13, 100/13, 10/15, 27/16.

¹²⁴ Ker družba Dežela kozolcev nima nadzornega organa, njegovo vlogo v skladu s 505. členom Zakona o gospodarskih družbah, ki določa, da družbeniki družbe z omejeno odgovornostjo odločajo o ukrepih za pregled in nadzor nad delom poslovodstva, izvaja občina kot edina družbenica.

2.6.5 Tekoči transferi, dodeljeni z neposredno pogodbo

2.6.5.a V letu 2006 je sedem občin¹²⁵ sopodpisalo Pogodbo o vzpostavitvi Območnega razvojnega partnerstva Središča Slovenije (v nadaljevanju: partnerstvo Središča Slovenije), s katero so se podpisnice dogovorile za pripravo in izdelavo območnega razvojnega programa Središča Slovenije v skladu z metodologijo za pripravo regionalnih razvojnih programov. V letu 2012 je občina z desetimi občinami¹²⁶ sopodpisala aneks št. 4 k pogodbi o vzpostavitvi partnerstva Središča Slovenije, s katerim je postala članica partnerstva Središča Slovenije. V 7. členu pogodbe je navedeno, da strokovne naloge v zvezi s pripravo območnega razvojnega programa ter koordinacijo izvajanja programa izvaja zavod Center za razvoj Litija, d. o. o. skupaj s predstavniki posameznih občin, zadolženimi za izvedbo programov na njihovem območju. Center za razvoj Litija, d. o. o. se je v letu 2005 iz zavoda preoblikoval v družbo z omejeno odgovornostjo Razvojni center Srca Slovenije, d. o. o. (v nadaljevanju: družba RCSS), njena glavna dejavnost pa je drugo podjetniško in poslovno svetovanje. Ustanovitelj družbe RCSS je Občina Litija.

Po določilih prvega odstavka 17. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja¹²⁷ (v nadaljevanju: ZSRR-2) se medsebojna razmerja med razvojnimi partnerji v območno razvojnem partnerstvu določijo z dogovorom, pri tem pa se smiselno uporabljajo določbe tega zakona o oblikovanju in delovanju razvojnega sveta regije. ZSRR-2 v prvem odstavku 20. člena določa, da za opravljanje splošnih razvojnih nalog v javnem interesu na regionalni ravni izbere svet regije regionalno razvojno agencijo za programsko obdobje z javnim razpisom, ki ga vodi občina, iz katere je predsednik sveta regije.

S pogodbo o vzpostavitvi partnerstva Središča Slovenije je območni svet partnerstva Središča Slovenije pooblastil družbo RCSS za uveljavljanje splošnih razvojnih pospeševalnih nalog in zagotavljanja strokovno-tehnične in administrativne podpore koordinativno-strokovnemu odboru in območnemu odboru partnerstva Središča Slovenije. Območni svet partnerstva Središča Slovenije je junija 2015 sprejel program dela razvojnega partnerstva za leto 2015, v katerem so načrtovane aktivnosti v znesku 101.000 evrov, pri čemer je delež sofinanciranja občine 11.000 evrov. Občina je 4. 9. 2015 sklenila z družbo RCSS pogodbo o sofinanciranju programa dela partnerstva Središča Slovenije za leto 2015 v znesku 11.000 evrov, na podlagi katere je v letu 2016 družbi RCSS izplačala sredstva v skupnem znesku 11.000 evrov.

ZSRR-2 sicer ne predpisuje načina izvajanja morebitnih splošnih razvojnih nalog območnega razvojnega partnerstva oziroma določitve izvajalca splošnih razvojnih nalog in izvajalca območnega razvojnega programa. Kljub temu pa ugotavljamo, da območni svet partnerstva Središča Slovenije izvajalca območnega razvojnega programa območnega razvojnega partnerstva ni izbral z javnim razpisom, kar bi moral storiti ob smiselni uporabi določil prvega odstavka 20. člena ZSRR-2, v skladu s katerimi svet regije izbere regionalno razvojno agencijo z javnim razpisom. Ravno tako občina ob pristopu k partnerstvu Središča Slovenije ni poskrbela, da bi bil izvajalec območnega razvojnega programa območnega razvojnega partnerstva izbran z javnim razpisom. Občina je dodelila in izplačala sredstva za sofinanciranje programa dela partnerstva Središča Slovenije za leto 2015 v znesku 11.000 evrov družbi RCSS, ki ni bila izbrana z javnim razpisom.

¹²⁵ Občina Dol pri Ljubljani, Občina Kamnik, Občina Litija, Občina Lukovica, Občina Moravče, Občina Šmartno pri Litiji in Občina Zagorje ob Savi.

¹²⁶ Občina Dol pri Ljubljani, Občina Domžale, Občina Kamnik, Občina Litija, Občina Lukovica, Občina Moravče, Občina Mengeš, Občina Radeče, Občina Šmartno pri Litiji in Občina Zagorje ob Savi.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Šentrupert* v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, javna naročila pri investicijskih odhodkih, zadolževanje in druga področja poslovanja.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Šentrupert pri poslovanju v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, javna naročila pri investicijskih odhodkih, zadolževanje in druga področja poslovanja, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in Zakonom o javnih financah – točka 2.1.1.a;
- obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah in Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.1.1.b;
- obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna niso popolne; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno; navedeni ravnanji sta v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točki 2.1.1.c in 2.1.1.d;
- Poročilo o izvrševanju proračuna v Občini Šentrupert v obdobju januar–junij 2016 ni popolno; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna; prevzela je obveznosti za rekonstrukcijo lokalnih cest v skupnem znesku 484.750 evrov (izplačila v letu 2016 v skupnem znesku 170.000 evrov), ne da bi z izvajalcem sklenila pogodbo; prevzela je za 2.000 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev v rebalansu proračuna; načrta razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ni uskladila z Odlokom o rebalansu 1 proračuna Občine Šentrupert za leto 2016; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.2.a, 2.1.3.a, 2.1.4.a, 2.3.3.b, 2.6.4.c in 2.6.4.e;
- s pogodbo o najemu objekta vrtca v Šentrupertu je za več kot dvakrat preseгла dovoljeni obseg prevzetih obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, kar je v neskladju z Odlokom o proračunu Občine Šentrupert za leto 2016 – točka 2.1.5.b;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 – točke 2.1.6.a, 2.3.1.a, 2.3.2.a, 2.6.1.1.f in 2.6.3.b;

- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – točke 2.3.4.a, 2.3.4.b, 2.6.3.b in 2.6.1.1.f;
- za dela za rekonstrukcijo na treh odsekih lokalnih cest ni izvedla postopkov oddaje javnega naročila (izvajalcu je v letu 2016 plačala 170.000 evrov), kar je v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.3.3.a;
- za projekte rekonstrukcij treh lokalnih cest pred uvrstitvijo investicijskih projektov v načrt razvojnih programov ni pripravila investicijske dokumentacije, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.3.3.c;
- župan je v strokovno komisijo imenoval člana, ki je bil s prejemnikom sredstev interesno povezan; objava javnega razpisa za sofinanciranje programov turističnih dejavnosti ter objava javnega poziva za sofinanciranje programov, ki niso predmet drugih razpisov, nista vsebovali vseh obveznih sestavnih podatkov; župan ni izdal sklepa o izboru prejemnikov sredstev na področju turizma in na področju programov, ki niso predmet drugih razpisov, oziroma za to ni pooblastil druge osebe; sredstev v znesku 2.361 evrov ni dodelila v skladu s predlogom komisije za razdelitev sredstev posameznim upravičencem; razpisna dokumentacija javnega poziva za sofinanciranje programov, ki niso predmet drugih razpisov, ni vsebovala vseh sestavin; vsa navedena ravnanja so v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točke 2.4.1.a, 2.4.3.a, 2.4.3.b, 2.4.4.a, 2.4.4.b, 2.4.4.c in 2.4.4.d;
- v objavi javnega razpisa za kulturo ni navedla načina ugotavljanja izpolnjevanja posameznega kriterija (izplačila v letu 2016 v znesku 1.000 evrov), kar je v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točka 2.4.2.a;
- v letu 2016 se je dolgoročno zadolžila, čeprav je z odplačilom dolga, blagovnih kreditov in potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev za 40,2 odstotne točke oziroma 986.127 evrov preseгла zakonsko dovoljeno mejo odplačil; za likvidnostni posojili v znesku 415.000 evrov, ki ju ni odplačala v letu najema, ni pridobila soglasij Ministrstva za finance; s sklenitvijo dogovorov se je občina zadolžila tudi za tekoče odhodke v znesku 519.787 evrov; v odloku o proračunu za leto 2016 ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; ustanovila je hipoteko na svoji nepremičnini za zavarovanje obveznosti družbe, ki ni posredni proračunski uporabnik niti javno podjetje; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točke 2.5.1.a, 2.5.2.a, 2.5.3.a; 2.5.5.a in 2.5.5.1.a;
- realizirani izdatki (odplačilo dolga) so presegali načrtovane izdatke za 251.931 evrov; plačala je obveznosti iz občinskega dolga, ne da bi župan izvedel prerazporeditve sredstev iz bilance prihodkov in odhodkov v račun financiranja; ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; v dveh primerih ni izvajala celovitega nadzora nad financiranjem dejavnosti javne gospodarske službe vzdrževanja občinskih cest javnega podjetja Energetika Šentrupert, d. o. o.; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.5.1.b, 2.5.1.c, 2.5.5.b, 2.6.2.a in 2.6.2.b;
- ni sklenila letne pogodbe za tekoče vzdrževanje cest, kar je v neskladju z določili pogodbe za izvajanje lokalne gospodarske službe vzdrževanja občinskih javnih cest na območju Občine Šentrupert – točka 2.6.2.c;
- sklenila je dogovore za odložena plačila ter podala soglasja k podaljšanju rokov zapadlosti plačil v skupnem znesku 1.019.104 evre (odplačila v letu 2016 v znesku 522.849 evrov), ki imajo naravo zadolžitve, ne da bi upoštevala postopke zadolževanja občin, ki jih določata Zakon o financiranju občin in Pravilnik o postopkih zadolževanja občin – točka 2.5.3.a;

- s hipoteko je obremenila zemljišča, ki jih je pridobila na podlagi pogodbe o brezplačni odsvojitvi v last od Republike Slovenije za namen gradnje lesnopredelovalnega centra, kar je v neskladju z določili te pogodbe o brezplačni odsvojitvi – točka 2.5.3.b;
- ob izdaji poroštva za obveznosti javnega podjetja Energetika Šentrupert, d. o. o. in družbe Dežela kozolcev, d. o. o. Ministrstvu za finance ni posredovala kopij posojilnih pogodb ter kopij patronatskih izjav in notarskega sporazuma o zastavi nepremičnine; od javnega podjetja in gospodarske družbe, katerih ustanoviteljica je, ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016; Ministrstvu za finance ni posredovala popolnih podatkov o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; navedena ravnanja so neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točke 2.5.5.1.b, 2.5.6.a in 2.5.6.b;
- pri izvajanju projekta gradnje vrtca v Šentrupertu z ustanovitvijo stavbne pravice in najemom objekta v letu 2010 ni izvedla ustreznega postopka (najemodajalcu je v letu 2016 plačala 143.325 evrov), kar je v neskladju z Zakonom o javnem naročanju ter predpisi, ki urejajo zadolževanje občin (Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin, Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 in Pravilnik o postopkih zadolževanja občin) – točke 2.6.1.1.a, 2.6.1.1.b in 2.6.1.1.d;
- v dveh primerih ni pričela uveljavljati obligacijskih pravic oziroma zahtev zoper družbo Ahouse, d. o. o. zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti pri gradnji Lesno predelovalnega centra Puščava, kar je v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju, države in samoupravnih lokalnih skupnosti in Zakonom o javnih financah – točki 2.6.1.2.c in 2.6.1.2.i;
- ni pridobila cenilnega poročila za ocenitev vrednosti nadomestila za stavbno pravico na zemljišču za dobo 99 let; župan ni določil skrbnika pravnega posla za ustanovitev stavbne pravice za Lesno predelovalni center Puščava; ni pripravila poročila o ekonomski utemeljenosti ustanovitve stavbne pravice; navedena ravnanja so v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju, države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točke 2.6.1.2.e, 2.6.1.2.h in 2.6.1.2.j;
- ni zagotovila, da bi se zemljišča, ki jih je brezplačno pridobila od Republike Slovenije, uporabljala za namen izgradnje Lesno predelovalnega centra Puščava, Ministrstvu za obrambo pa ni celovito poročala o uporabi nepremičnin, kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.6.1.2.d;
- za sklenitev dodatka št. 2 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice za gradnjo Lesno predelovalnega centra Puščava ni izvedla ustreznega postopka, kar je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti in Uredbo o stvarnem premoženju, države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.6.1.2.a;
- s sklenitvijo dodatkov k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice za gradnjo Lesno predelovalnega centra Puščava je spremenila določila pogodbe ter dodala nova določila, kar je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.6.1.2.b;
- pri izbiri partnerja za sklenitev pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice ni spoštovala načel učinkovitosti in gospodarnosti, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.6.1.2.g;
- ni izpolnila pogojev za ustanovitev družbe Dežela kozolcev, d. o. o. ter povečanje osnovnega kapitala v njej v vrednosti 30.000 evrov, ki jih določajo javnofinančni predpisi – točka 2.6.4.a;
- v pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice ni vključila protikorupcijske klavzule; pred podpisom pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice od ponudnika ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točki 2.6.1.2.k in 2.6.1.2.l;

- občinski svet ni sprejel spremembe Akta o ustanovitvi družbe Dežela kozolcev, d. o. o., s katero je bilo določeno povečanje osnovnega kapitala v družbi; občina ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem družbe Dežela kozolcev, d. o. o.; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.6.4.b in 2.6.4.f;
- dodelila in izplačala je sredstva v znesku 11.000 evrov gospodarski družbi, ki ni bila izbrana z javnim razpisom – točka 2.6.5.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Šentrupert v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in pogodbenimi določili.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Šentrupert mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Občina Šentrupert mora v odzivnem poročilu izkazati:

- pripravo načrta aktivnosti za poplačilo preteklih obveznosti in uskladitev prevzemanja obveznosti z načrtovanimi prilivi v proračun občine, ki bo vseboval celovit pregled preteklih obveznosti in načrtovanih virov za njihovo dokončno poplačilo, ter sprejetje internih aktov, v katerih bodo določena navodila za izvrševanje proračuna in plačevanje obveznosti občine v zakonskih rokih – točka 2.1.6.a;
- seznanitev občinskega sveta in nadzornega odbora občine s celovitim pregledom stanja vseh obveznosti občine ter predložitev načrta prevzemanja novih in odplačevanja obstoječih obveznosti občine, ki bo zagotovil, da bo občina kratkoročno in dolgoročno plačilno sposobna – točke 2.1.5.a, 2.1.6.a, 2.5 in 2.6.1.1.e;
- določitev obsega izdatkov, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti v skladu s 36. členom Zakona o javnih financah, za naslednje trimesečje po izdaji revizijskega poročila – točka 2.1.3;
- opis poslovnih procesov priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine, polletnega poročila, javnega naročanja, dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanja občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine ter vzdrževanja občinskih cest, da se opredelijo osnovne aktivnosti procesov in odgovornost za njihovo izvedbo – točke 2.1.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6.1, 2.6.2 in 2.6.3;
- vzpostavitev popolne evidence prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let – točka 2.1.5;
- aktivnosti za izbris hipoteke za zavarovanje obveznosti družbe Dežela kozolcev, d. o. o. iz notarskega sporazuma o zastavi nepremičnine s parcelno št. 4039/0, k. o. 1399 Šentrupert ter zastavne pravice na poslovnem deležu občine v javnem podjetju Energetika Šentrupert, d. o. o. za zavarovanje obveznosti iz zadolževanja javnega podjetja Energetika Šentrupert, d. o. o. – točka 2.5.5.1;

- dokazilo, da je Ministrstvu za finance poslala kopije posojilnih pogodb ter patronatskih izjav in sporazuma o zastavi nepremičnine, izdanih za zavarovanje obveznosti javnega podjetja Energetika Šentrupert, d. o. o. in družbe Dežela kozolcev, d. o. o. – točka 2.5.5.1.b;
- pridobitev podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2018 – točka 2.5.6.a;
- dokazilo, da je Ministrstvu za finance do 15. 1. 2019 poslala podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2018, ki vključujejo tudi podatke o vseh izdanih jamstvih za zavarovanje obveznosti družbe Dežela kozolcev, d. o. o. in javnega podjetja Energetika Šentrupert, d. o. o. – točka 2.5.6.b;
- količino in prodajno vrednost lesa, ki ga je s posekom gozda pridobila družba Ahouse, d. o. o., ter pričetek postopka izterjave sredstev, ki jih je družba Ahouse, d. o. o. pridobila s prodajo lesa, v korist občine – točka 2.6.1.2.b;
- pričetek postopka za sklenitev pogodbe za tekoče vzdrževanje občinskih cest za leto 2019 – točka 2.6.2.c;
- analizo prednosti in slabosti ukinitve družbe Dežela kozolcev, d. o. o. z analizo stroškov in posledic njene ukinitve, z opredelitvijo obdobja, v katerem bi družba lahko prenehala delovati, oziroma analizo prednosti in slabosti njenega preoblikovanja v drugo pravnoorganizacijsko obliko v skladu s predpisi oziroma prenosa izvajanja dejavnosti družbe na občino – točka 2.6.4;
- pričetek postopka za preveritev in določitev ustrezne višine najemnine za poslovni prostor ter za objekte in naprave za izvajanje muzejske in galerijske dejavnosti – točka 2.6.4.d;
- pridobitev načrta denarnih tokov družbe Dežela kozolcev, d. o. o. in pregleda potreb po dodatnem financiranju družbe Dežela kozolcev, d. o. o. iz proračuna občine – točka 2.6.4.f.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrди odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹²⁸. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Občina Šentrupert krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹²⁸ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Občini Šentrupert priporočamo, naj:

- več pozornosti nameni pripravi obrazložitvam proračuna in zaključnega računa proračuna občine, zlasti glede namenjanja proračunskih sredstev za kapitalske naložbe v gospodarskih družbah;
- ob pripravi naslednjega poročila o izvrševanju proračuna v prvem polletju tega dopolni vsaj z navedbo, kateri projekti ne bodo realizirani, in z drugimi podatki in informacijami, ki bodo občinski svet celovito seznanili s polletno izvršitvijo proračuna;
- pri pripravi proračuna več pozornosti nameni načrtovanju višine posameznih proračunskih postavk, tako da bodo proračunske postavke načrtovane realno in da bo občina pri pripravi proračuna upoštevala načelo učinkovitosti in načelo gospodarnosti;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri zagotavljanju pravočasnega plačevanja obveznosti iz proračuna;
- pri načrtovanju prevzemanja obveznosti skrbneje prouči vse posle, iz katerih izhajajo obveznosti občine;
- ugotovi dejanske potrebe po delovnih mestih in temu prilagodi sistemizacijo;
- pregleda podatke glede izplačil delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela ter presodi, ali je dosedanje izvajanje glede povečanega obsega dela v občini primerno in v skladu z namenom predpisov, ki urejajo področje;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri oddajanju nepremičnega premoženja v najem;
- več pozornosti nameni evidentiranju dolgoročnih obveznosti občine in dolgoročnih potencialnih obveznosti občine, ki izhajajo iz zadolžitev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pridobivanju podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb na ravni občine ter pri nadzoru nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- predpiše pogoje in postopke zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kot je to za pravne osebe javnega sektorja na ravni države predpisala Vlada Republike Slovenije z Uredbo o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah;
- pri ustanovitvi stavbne pravice, kadar so za uporabo tega instrumenta izpolnjeni pogoji, nameni posebno pozornost opredelitvi ključnih elementov projekta, kot so predmet, obdobje trajanja, pogoji za ponudnike, finančne posledice za občino in tveganja;
- večjo pozornost nameni izvajanju celovitega nadzora nad poslovanjem gospodarskih družb v njeni lasti.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Mag. Jorg Kristijan Petrovič,
prvi namestnik predsednika računskega sodišča

Poslano:

1. Občini Šentrupert, priporočeno s povratnico;
2. Rupertu Goletu, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si