



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Poslovanje Občine Kočevje

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Poslovanje Občine Kočevje

Številka: 324-5/2011/61

Ljubljana, 20. decembra 2012



Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Kočevje v letu 2010*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2010.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Kočevje v letu 2010 izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- sredstva v skupnem znesku 60.313 evrov je prerazporedila v neskladju z Odlokom o proračunu Občine Kočevje, prevzela je za 152.472 evrov več sredstev od načrtovanih sredstev v veljavnem proračunu in v načrtu razvojnih programov;
- v enem primeru je razpolagala s stavbnim zemljiščem v vrednosti 11.554 evrov, ne da bi izvedla postopek razpolaganja, v sedmih postopkih prodaje nepremičnega premoženja ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe;
- za štiri postopke oddaje poslovnega prostora v najem ni pripravila posamičnega programa, v dveh postopkih oddaje poslovnih prostorov v najem ni opravila cenitve poslovnih prostorov – v letu 2010 je bil znesek plačil 9.288 evrov –, v treh postopkih oddaje poslovnih prostorov v najem ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v najem, v treh primerih sklenjenih najemnih pogodb ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, v enem postopku oddaje poslovnega prostora v najem je najemniku poslovnega prostora zaračunala za 1.817 evrov prenizko najemnino;
- ni sprejela odloka, ki bi podrobneje uredil način opravljanja storitev rednega vzdrževanja cest – v letu 2010 je bil znesek plačil 896.000 evrov –, in odloka, ki bi podrobneje uredil način opravljanja storitev tekočega vzdrževanja zelenic, parkov in drugih javnih površin – v letu 2010 je bil znesek plačil 142.418 evrov –, pripravila tudi ni letnega programa razvoja in vzdrževanja občinskih cest;
- plačala je storitve rednega vzdrževanja cest v skupnem znesku 896.000 evrov in storitve tekočega vzdrževanja zelenic, parkov in drugih javnih površin v znesku 142.418 evrov, ne da bi imela za to sklenjene pogodbe, za plačilo izvedenih del v skupnem znesku 3.288 evrov pa ni izdala naročilnic ali sklenila pisnih pogodb;
- v dveh primerih je z javnim podjetjem sklenila "in-house" pogodbo za izvedbo investicij, ne da bi bili za to izpolnjeni pogoji – v letu 2010 je bil skupni znesek plačil 291.988 evrov –, v enem primeru ni objavila obvestila o oddaji javnega naročila na portalu javnih naročil; v enem primeru je s sklenitvijo aneksa k pogodbi za 82.903 evrov oziroma za 35,4 odstotka preseгла vrednost prvotnega naročila, sklenila je aneks k pogodbi v znesku 8.039 evrov po izvršitvi del, evidenca javnih naročil ne vključuje vrednosti oddanih javnih naročil, pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- v enem primeru ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 4.316 evrov, v sedmih primerih je pridobila neustrezna finančna zavarovanja v skupnem znesku 161.552 evrov, in sicer v prenizkem znesku oziroma s prekratkim rokom veljavnosti;

- ni sprejela lokalnega programa za kulturo v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji za sofinanciranje kulturnih projektov ni določila načina uporabe meril in kriterijev za ocenjevanje in vrednotenje posameznih projektov.

Računsko sodišče je Občini Kočevje podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja, ki se nanašajo predvsem na notranje kontrole, *odzivnega poročila* pa ni zahtevalo, ker so bile že med revizijskim postopkom, če je bilo to mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 PRAVNA PODLAGA ZA IZVEDBO REVIZIJE.....	8
1.2 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.3 PREDSTAVITEV OBČINE.....	8
1.3.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	8
1.3.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	10
1.3.3 Informacije o sprejetih proračunskih aktih	11
1.3.4 Odgovorne osebe	11
1.4 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	12
2.1 PREVZEMANJE OBVEZNOSTI IN PRERAZPOREJANJE PRORAČUNSKIH SREDSTEV	12
2.1.1 Načrt razvojnih programov	12
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna.....	12
2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev	13
2.2 PRIHODKI OBČINE.....	15
2.2.1 Prodaja/menjava nepremičnega premoženja.....	15
2.2.1.1 Izvedba postopkov prodaje/menjave z nepremičnim premoženjem	15
2.2.2 Oddaja poslovnih prostorov v najem.....	16
2.2.2.1 Posamični program.....	16
2.2.2.2 Cenitev poslovnih prostorov	16
2.2.2.3 Objava namere o oddaji v najem.....	17
2.2.2.4 Skrbnik pravnega posla.....	17
2.2.2.5 Višina najemnine.....	17
2.2.2.6 Najemne pogodbe, sklenjene za nedoločen čas.....	18
2.3 ODHODKI OBČINE.....	19
2.3.1 Plače in drugi osebni prejemki.....	19

2.3.1.1	Plače in drugi osebni prejemki funkcionarjev	20
2.3.1.2	Plače in drugi osebni prejemki javnih uslužbencev	20
2.3.2	Delni tekoči in investicijski odhodki.....	22
2.3.2.1	Delni tekoči odhodki.....	23
2.3.2.2	Investicijski odhodki.....	27
2.3.3	Tekoči transferi	35
2.3.3.1	Tekoči transferi na področju kulture	35
2.3.4	Investicijski transferi.....	36
2.3.4.1	Investicijski transfer javnemu podjetju.....	36
2.3.4.2	Vrtec Kočevje.....	37
2.4	ZADOLŽEVANJE	37
2.4.1	Podatki o zadolževanju in odplačilu dolga.....	37
2.4.2	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	38
2.4.3	Stanje dolga na prebivalca	38
3.	MNENJE	40
4.	ODZIVNO POROČILO	42
5.	PRIPOROČILA	43

1. UVOD

1.1 Pravna podlaga za izvedbo revizije

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Kočevje, Ljubljanska cesta 26, Kočevje (v nadaljevanju: občina) v letu 2010 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 24. 6. 2011.

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.

1.2 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost poslovanja občine, je leto 2010.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2010. Podlago za revidiranje je predstavljal realizirani proračun občine za leto 2010.

1.3 Predstavitev občine

1.3.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-5/2011/3.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁵	16.511
Ustanovitev	1998
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	1 ⁷ (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	25 članov
• nadzorni odbor	pet članov

Občina ima šest ožjih delov občine. Ožji deli občine imajo status pravne osebe javnega prava. Območje občine obsega 86 naselij. Občina je ustanoviteljica trinajstih javnih zavodov ter soustanoviteljica javnega zavoda, dveh javnih podjetij in dveh gospodarskih družb.

⁵ Statistični letopis 2011 (stanje na dan 1. 1. 2011).

⁶ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10; v nadaljevanju: ZLS) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

⁷ Stanje na dan 31. 12. 2010.

1.3.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnih računov proračunov občine za leti 2009 in 2010 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2009

Postavka	Realizacija v letu 2010		Realizacija v letu 2009		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(4)*100
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	10.755.874	73,2	9.756.006	65,1	110
Nedavčni prihodki	1.686.779	11,5	1.270.140	8,5	133
Kapitalski prihodki	733.552	5,0	638.484	4,2	115
Prejete donacije	2.150	/	8.500	0,1	25
Transforni prihodki	1.459.447	9,9	3.314.775	22,1	44
Prejeta sredstva iz Evropske unije	58.420	0,4	0	/	/
Vsi prihodki BPO	14.696.222	100,0	14.987.905	100,0	98
Tekoči odhodki	3.949.430	26,4	3.720.676	24,2	106
Tekoči transferi	5.065.441	33,9	5.071.819	32,9	100
Investicijski odhodki	5.364.018	35,9	5.214.104	33,8	103
Investicijski transferi	568.093	3,8	1.398.516	9,1	41
Vsi odhodki BPO	14.946.982	100,0	15.405.115	100,0	97
Presežek prihodkov nad odhodki	(250.760)	/	(417.210)	/	60
B. Račun finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN)					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	22.939	/	26.030	/	88
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	262.129	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	22.939	/	(236.099)	/	/
C. Račun financiranja (v nadaljevanju: RF)					
Zadolževanje	0	/	0	/	/
Odplačila dolga	317.768	/	317.201	/	100
Saldo RF	(317.768)	/	(317.201)	/	100

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Kočevje za leto 2009, Uradni list RS, št. 46/10; Zaključni račun proračuna Občine Kočevje za leto 2010, Uradni list RS, št. 34/11.

1.3.3 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Informacije o sprejemu proračunskih aktov so predstavljene v tabeli 3.

Tabela 3: Sprejem proračunskih aktov za leto 2010

Akt	Sprejeto	Veljavno	Objavljeno
Odlok o proračunu Občine Kočevje (v nadaljevanju: odlok o proračunu)	21. 1. 2010	26. 1. 2010	Uradni list RS, št. 5/10
Rebalans	24. 5. 2010	1. 6. 2010	Uradni list RS, št. 43/10
Zaključni račun	21. 4. 2011	21. 5. 2011 ⁸	Uradni list RS, št. 34/11

1.3.4 Odgovorne osebe

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, je bil odgovorna oseba Janko Veber, župan občine do 7. 11. 2010, od 8. 11. 2010 in med izvajanjem revizije pa je bil odgovorna oseba dr. Vladimir Prebilič, župan občine.

1.4 Obrazložitev revizije

Poslovanje občine v letu 2010 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračuna za leto 2010 na štirih podsegmentih:

- prevzemanje obveznosti in prerazporejanje proračunskih sredstev,
- prihodki občine,
- odhodki občine, ki zajemajo odhodke za plače in druge osebne prejemke, tekoče in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere,
- zadolževanje.

Podrobne revizijske programe smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu vplačil in izplačil. V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2010, ter tudi poslovni dogodki, ki so se sicer začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje občine v letu 2010. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

⁸ V zaključnem računu proračuna Občine Kočevje za leto 2010 veljavnost odloka ni navedena, zato je v skladu z določili 66. člena ZLS upoštevana veljavnost petnajsti dan po objavi (odlok je bil objavljen 6. 5. 2011).

2. UGOTOVITVE

2.1 Prevzemanje obveznosti in prerazporejanje proračunskih sredstev

2.1.1 Načrt razvojnih programov

2.1.1.a Po določilih 10. člena Zakona o javnih financah⁹ (v nadaljevanju: ZJF) je načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) sestavni del proračuna. V prvem odstavku 12. člena ZJF je določeno, da se v načrtu razvojnih programov izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razčlenjeni po posameznih programih neposrednih uporabnikov, po letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Opozarjamo, da je načrt razvojnih programov za leta od 2010 do 2013 pomanjkljivo sestavljen, saj je npr. občina že v letu 2009 prevzela obveznosti za leto 2011 v znesku 50.000 evrov (sofinanciranje obnove in gradnja mrliških vežic na pokopališču v Kočevju), ki v NRP za leto 2011 niso vključene (povezava s točko 2.3.2.2.6.b poročila).

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna

V 63. členu ZJF je določeno, da župan v juliju poroča občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta. Poročilo mora vsebovati:

- poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov, presežku ali primanjkljaju, zadolževanju in oceno realizacije do konca leta;
- podatke o vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, spremembah neposrednih uporabnikov med letom, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz poroštev;
- razlago glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom in
- predlog potrebnih ukrepov.

2.1.2.a Občinski svet je Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Kočevje v obdobju januar–junij 2010 sprejel 9. 9. 2010. Občina v poročilu ni predstavila plačil neporavnanih obveznosti iz preteklih let in tudi ne ocene realizacije do konca leta, kar je v neskladju s 63. členom ZJF.

⁹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

Ukrep občine

Občinski svet je 18. 7. 2012 sprejel Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Kočevje za leto 2012 v obdobju januar–junij 2012, ki vsebuje predpisane podatke.

2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev

Po določitih prvega odstavka 38. člena ZJF proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna. V tretjem odstavku tega člena je določeno še, da prerazporejanje sredstev med BPO, RFTN ter RF ni dovoljeno.

Po določitih 5. člena odloka o proračunu občine za leto 2010 župan lahko neomejeno prerazporedi pravice porabe v posebnem delu proračuna v okviru istega glavnega programa. Med posameznimi področji v okviru finančnega načrta posameznega proračunskega uporabnika pa župan lahko prerazporedi pravice porabe največ do 15 odstotkov znotraj finančnega načrta. Ne glede na to župan ne sme prerazporejati sredstev s postavk, na katerih so opredeljeni investicijski nameni porabe, na postavke, ki opredeljujejo tekoče namene porabe. O prerazporeditvah sredstev se pisno poroča najmanj dvakrat letno – julija in ob koncu leta.

V letu 2010¹⁰ so bila sredstva prerazporejena v skupnem znesku 950.912 evrov, kar predstavlja 6,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010.

2.1.3.a V letu 2010 so bila prerazporejena sredstva v skupnem znesku 42.000 evrov s postavk, na katerih so opredeljeni investicijski nameni porabe (konti skupine 42 – investicijski odhodki), na postavke, na katerih so opredeljeni tekoči nameni porabe (konti skupine 40 – tekoči odhodki), kar je v neskladju z določili 5. člena odloka o proračunu občine za leto 2010.

2.1.3.b V letu 2010 so bila sredstva med posameznimi področji v okviru finančnega načrta posameznega proračunskega uporabnika prerazporejena tudi za več kot dovoljenih 15 odstotkov. Te prerazporeditve so prikazane v tabeli 4.

¹⁰ Po sprejemu rebalansa proračuna za leto 2010.

Tabela 4: Sprememba področij proračunske porabe nad dovoljenim obsegom

Naziv proračunskega uporabnika	Področje proračunske porabe	Glavni program	Rebalans proračuna	Veljavni proračun ¹¹	Dovoljena sprememba	Dejanska sprememba	Sprememba nad dovoljeno
(1)	(2)	(3)	v evrih (4)	v evrih (5)	v evrih (6)=(4)*0,15	v evrih (7)	v evrih (8)=(7)-(6)
Oddelek za okolje, infrastrukturo in regionalne razvojne projekte	11 – Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo	Gozdarstvo	207.200	275.133	31.080	67.933	36.853
Oddelek za proračun, finance in upravljanje premoženja	04 – Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	Druge skupne administrativne službe	50.600	69.600	7.590	19.000	11.410
Oddelek za proračun, finance in upravljanje premoženja	06 – Lokalna samouprava	Dejavnost občinske uprave	20.650	30.650	3.097	10.000	6.903
Skupaj			278.450	375.383	41.767	96.933	55.166

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Kočevje za leto 2010.

Občina je z opravljenimi prerazporeditvami sredstev v skupnem znesku 55.166 evrov¹² (povezava s točko 2.1.3.a) v okviru finančnega načrta posameznega proračunskega uporabnika spremenila posamezna področja proračunske porabe nad dovoljeno omejitvijo 15 odstotkov, kar je v neskladju z določili 5. člena odloka o proračunu občine za leto 2010.

Pojasnilo občine

Pri izvrševanju proračuna v letu 2010 je bila upoštevana 15-odstotna omejitev za področje, kjer so se sredstva zmanjšala, ne pa tudi za področje, kjer so se povečala, saj je bil pri prerazporeditvah predvsem pomemben cilj, da se ne ogroža projektov, kjer se sredstva zmanjšujejo.

Ukrep občine

Občina je v odloku o proračunu za leto 2012 jasno določila omejitev prerazporejanja proračunskih sredstev, ki velja tako za področje, s katerega se prerazporeja, kot za področje, na katerega se prerazporeja.

¹¹ Zadnji sprejeti proračun s kasnejšimi spremembami.

¹² V točki 3. Mnenje se upošteva le znesek 18.313 evrov, ker je bil znesek 36.853 evrov upoštevan že v točki 2.1.3.a tega poročila.

2.2 Prihodki občine

2.2.1 Prodaja/menjava nepremičnega premoženja

Prihodki od prodaje/menjave nepremičnega premoženja so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 733.552 evrov in predstavljajo 5 odstotkov vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2010.

2.2.1.1 Izvedba postopkov prodaje/menjave z nepremičnim premoženjem

2.2.1.1.a Občina je z družbo Lesoj, d. o. o., Dolenja vas (v nadaljevanju: družba Lesoj), sklenila prodajno pogodbo, s katero je prodala 664 kvadratnih metrov stavbnega zemljišča¹³ v znesku 11.554 evrov. Občina zemljišča pred izvedbo postopka prodaje ni vključila v letni načrt razpolaganja s stvarnim premoženjem občine, ni pridobila cenitve njegove vrednosti in ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem.

Občina je razpolagala s stavbnim zemljiščem v znesku 11.554 evrov, ne da bi izvedla postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem, kot je bil določen v Zakonu o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁴ (v nadaljevanju: ZSPDPO) in Uredbi o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁵ (v nadaljevanju: uredba o premoženju iz leta 2007).

Pojasnilo občine

Prodano zemljišče predstavlja manjšo parcelo, kjer si je družba Lesoj želela urediti dostop do dveh večjih zemljišč, ki jih je prej kupila od občine na javni dražbi, saj je dostop do prej kupljenih zemljišč možen samo po tem zemljišču. Zemljišče neposredno meji na zemljišča, prodana na javni dražbi, zato je bila za njegovo prodajo uporabljena metoda neposredne prodaje po izkustveni vrednosti, kar pomeni po ceni, po kateri so bila prodana tudi zemljišča na javni dražbi.

2.2.1.1.b Uredba o premoženju iz leta 2007 je v četrtem odstavku 48. člena določala, da se namera o sklenitvi neposredne pogodbe objavi na enotnem spletnem portalu najmanj 15 dni pred nameravano sklenitvijo neposredne pogodbe (do vzpostavitve enotnega spletnega portala se objavi na svetovnem spletu).

Občina v sedmih postopkih prodaje ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 48. člena uredbe o premoženju iz leta 2007.

Ukrep občine

Občina je v letu 2012 objavila namere o prodaji zemljišč s sklenitvijo neposredne pogodbe.

¹³ Parcela št. 2204/26, k. o. 1577–Kočevje.

¹⁴ Uradni list RS, št. 14/07. ZSPDPO je veljal do 16. 11. 2010, od 17. 11. 2010 pa je pričel veljati Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

¹⁵ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 100/09, 49/10.

2.2.2 Oddaja poslovnih prostorov v najem

Prihodki od najemnin za poslovne prostore so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 190.616 evrov, kar predstavlja 11,3 odstotka vseh nedavčnih prihodkov občine v letu 2010 oziroma 1,3 odstotka vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2010.

2.2.2.1 Posamični program

2.2.2.1.a V 13. členu ZSPDPO je določeno, da je posamični program ravnanja¹⁶ s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: posamični program) akt upravljavca, s katerim se določi zlasti ekonomska utemeljenost ravnanja, predmet, obseg in metoda ravnanja s posameznim stvarnim premoženjem ter ocenjena vrednost. Posamični program je treba sprejeti tudi za nepremično premoženje. Občina po uveljavitvi ZSPDPO za tri postopke oddaje poslovnih prostorov v najem ni pripravila posamičnega programa, kar je v neskladju s 13. členom ZSPDPO.

2.2.2.1.b Do uveljavitve uredbe o premoženju iz leta 2007 je Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin¹⁷ (v nadaljevanju: uredba o premoženju iz leta 2003) v 59. členu določala, da se stvarno premoženje, ki ga ne potrebuje noben od drugih upravljavcev in ga upravljavec ni predvidel za postopek razpolaganja, lahko odda v najem. V ta namen se mora pripraviti posamičen program upravljanja, ki mora vsebovati namen in cilj oddaje v najem stvarnega premoženja, razloge za oddajo v najem, navedbo in opis stvarnega premoženja, dokumentacijo, ki izkazuje lastništvo stvarnega premoženja (pravni pregled stvarnega premoženja), predlog pravnega posla in sklepa Vlade Republike Slovenije, znesek najemnine oziroma zakupnine in način, po katerem je bila ta izračunana oziroma določena, ter druge, za odločanje pomembne okoliščine in podatke.

Občina za en postopek oddaje poslovnega prostora v najem, ki je bil začel pred 19. 9. 2007, ni pripravila posamičnega programa upravljanja, kar je v neskladju z 59. členom uredbe o premoženju iz leta 2003.

2.2.2.2 Cenitev poslovnih prostorov

2.2.2.2.a V prvem odstavku 26. člena uredbe o premoženju iz leta 2007 je določeno, da je treba opraviti cenitev tudi, ko se stvarno premoženje občine oddaja v najem in bi višina nadomestila v enem letu izkustveno preseгла 2.000 evrov.

Občina je 22. 9. 2008 sklenila s samostojnim podjetnikom A najemno pogodbo za poslovni prostor v znesku 366 evrov brez DDV mesečno (4.392 evrov brez DDV letno). Občina je 26. 3. 2010 sklenila s samostojnim podjetnikom B najemno pogodbo za poslovni prostor v znesku 1.633 evrov brez DDV mesečno (19.596 evrov brez DDV letno).

Občina je v dveh primerih oddaje poslovnih prostorov v najem določila višino najemnine, ki presega 2.000 evrov letno, v skladu določeno s Pravilnikom o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in določanju najemnin¹⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o oddajanju poslovnih prostorov v najem) oziroma

¹⁶ Po določilih druge točke 3. člena ZSPDPO pomeni ravnanje s stvarnim premoženjem pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja.

¹⁷ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03.

¹⁸ Uradni list RS, št. 43/03, 39/05.

Odlokom o oddajanju poslovnih prostorov v lasti Občine Kočevje v najem¹⁹ (v nadaljevanju: odlok o oddajanju poslovnih prostorov v najem). Občina ni opravila cenitve poslovnih prostorov, ki so bili predmet oddaje v najem (v letu 2010 sta najemnika plačala najemnine v skupnem znesku 9.288 evrov), kar ni v skladu z določili prvega odstavka 26. člena uredbe o premoženju iz leta 2007.

2.2.2.3 Objava namere o oddaji v najem

2.2.2.3.a Uredba o premoženju iz leta 2007 v 57. členu določa, da se namera o oddaji stvarnega premoženja v najem objavi na enotnem spletnem portalu najmanj 15 dni pred javno dražbo, javnim zbiranjem ponudb oziroma sklenitvijo neposredne pogodbe.

Uredba o premoženju iz leta 2007 v 72. členu določa, da se do vzpostavitve enotnega spletnega portala razpisi javnih dražb, javnih zbiranj ponudb in namere o sklenitvi neposrednih pogodb v zvezi z razpolaganjem in upravljanjem s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti objavljajo na svetovnem spletu.

Občina v treh postopkih oddaje poslovnih prostorov v najem ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v najem (v letu 2010 so najemniki plačali najemnine v skupnem znesku 9.288 evrov), kar je v neskladju s 57. členom uredbe o premoženju iz leta 2007.

Ukrep občine

Občina je v letu 2011 objavila namere o oddaji poslovnih prostorov s sklenitvijo neposredne pogodbe.

2.2.2.4 Skrbnik pravnega posla

2.2.2.4.a Uredba o premoženju iz leta 2007 v 31. členu določa, 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.

Občina v treh primerih sklenjenih najemnih pogodb ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, kar je v neskladju z 31. členom uredbe o premoženju iz leta 2007.

Ukrep občine

Župan je 29. 2. 2012 izdal sklep o določitvi skrbnika najemnih pogodb.

2.2.2.5 Višina najemnine

2.2.2.5.a Občina je 22. 4. 1993 sklenila s politično stranko najemno pogodbo za poslovni prostor, ki bi ga morala v skladu s 6. členom pogodbe 1. 10. 2003 na novo ovrednotiti in določiti najemnino po tedaj veljavnih kriterijih. Občina 1. 10. 2003 zneska najemnine ni uskladila z določili pravilnika o oddajanju poslovnih prostorov v najem. Znesek najemnine je uskladila z določili odloka o oddajanju poslovnih prostorov v najem šele februarja 2011, ko je pripravila obračun prenizko zaračunane najemnine od januarja 2006 do januarja 2011 v znesku 8.634 evrov²⁰.

¹⁹ Uradni list RS, št. 116/08.

²⁰ Od 1. 10. 2003 do 31. 12. 2005 občina ni pripravila obračuna prenizko zaračunane najemnine zaradi petletnega zastaralnega roka.

Občina je v obdobju od oktobra 2003 do januarja 2011 pri oddajanju poslovnega prostora v najem zaračunavala najemniku prenizko mesečno najemnino, kar je v neskladju s pogodbenimi določili in določili pravilnika o oddajanju poslovnih prostorov v najem (v uporabi do 31. 12. 2008), oziroma določili odloka o oddajanju poslovnih prostorov v najem (v uporabi od 1. 1. 2009). Občina je za leto 2010 zaračunala najemniku za 1.817 evrov nižjo najemnino, kot bi jo morala po določenih odloka o oddajanju poslovnih prostorov v najem.

Pojasnilo občine

Na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je bil sprejet Program spodbujanja konkurenčnosti in ukrepov razvojne podpore Pokolpju v obdobju 2011–2016. Zakon opredeljuje problemska območja z visoko brezposelnostjo, to je območja, na katerih se zaradi notranjih strukturnih problemov ali zunanjih vplivov gospodarske razmere tako poslabšajo, da stopnja registrirane brezposelnosti doseže mejo 18 odstotkov. Občina Kočevje je v program vključena od leta 2008. Območja so deležna dodatnih začasnih ukrepov razvojne podpore, ki jih lahko sprejme vlada. Podobne ukrepe lahko sprejme tudi občina. Eden izmed ukrepov je znižanje najemnin za poslovne prostore, zato je občinski svet sprejel dopolnitev odloka o oddajanju poslovnih prostorov v najem. Namen dopolnitve je obranitev zasedenosti prostorov in obranitev delovnih mest.

Ukrep občine

Občina je 2. 3. 2011 izstavila najemniku račun za prenizko zaračunano najemnino za obdobje zadnjih petih let v skupnem znesku 8.634 evrov, od tega za leto 2010 v znesku 1.817 evrov. Ker je najemnik račun zavrnil, je občina avgusta 2011 začela sodni postopek za izterjavo neplačane najemnine.

2.2.2.6 Najemne pogodbe, sklenjene za nedoločen čas

V letu 2010 je imela občina deset²¹ najemnih pogodb za oddajo poslovnih prostorov sklenjenih za nedoločen čas. Občina je devet najemnih pogodb sklenila v obdobju, ko predpisi še niso omejevali obdobja najema na določen čas petih let. Obligacijski zakonik²² (v nadaljevanju: OZ) v 616. členu določa, da najemna pogodba, katere trajanje ni določeno in trajanja iz okoliščin ali krajevnih običajev tudi ni mogoče določiti, preneha z odpovedjo, ki jo vsaka stranka lahko da drugi, spoštujoč določeni odpovedni rok. Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih²³ (v nadaljevanju: ZPSPP) pa v 24. členu določa, da najemna pogodba, ki je bila sklenjena za nedoločen čas, preneha veljati na podlagi odpovedi s potekom roka, ki ga določa najemna pogodba.

2.2.2.6.a Ocenjujemo, da občina s sklepanjem pogodb za nedoločen čas v obdobju od 1. 1. 2000²⁴ do 19. 9. 2007²⁵ ni upoštevala načela gospodarnosti, ki ga pri izvrševanju predpisuje tretji odstavek 2. člena ZJF. Sklepanje pogodb za primerno omejeno časovno obdobje (ob upoštevanju namena, za katerega se oddaja nepremičnina v najem) pri oddaji poslovnih prostorov v najem bi občini omogočilo lažje preverjanje razmer na trgu in po naši oceni gospodarnejše ravnanje.

²¹ Po eno iz leta 1977, 1992, 1993 in 2010 (sklenjena z osebo javnega prava) ter po dve iz leta 1976, 2000 in 2003.

²² Uradni list RS, št. 97/07-UPB1.

²³ Uradni list SRS, št. 18/74, 34/88, Uradni list RS, št. 32/00, 102/02.

²⁴ Datum začetka uporabe ZJF.

²⁵ Datum začetka veljavnosti uredbe o premoženju iz leta 2007.

2.2.2.6.b Uredba o premoženju iz leta 2007 od 19. 9. 2007 predpisuje sklenitev najemnih pogodb za petletno obdobje, z možnostjo podaljšanja najemnega razmerja. Od 9. 12. 2009²⁶ spremenjeni 56. člen uredbe o premoženju iz leta 2007 dovoljuje sklenitev najemnih pogodb za daljše obdobje, kadar se nepremično premoženje oddaja v najem osebam javnega prava za uresničevanje javnih nalog, ki so določene z zakonom. Občini sta OZ in ZPSPP omogočala odpoved pogodb za nedoločen čas in njihovo uskladitev s predpisi, vendar občina od 19. 9. 2007 uskladitve ni opravila.

Ukrep občine

V letu 2012 je občina začela z aktivnostmi za uskladitev najemnih razmerij s predpisi (pošiljanje obvestil najemnikom in sklepanje novih pogodb ali dodatkov k obstoječim pogodbam).

2.3 Odhodki občine

Občina je v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazala odhodke v znesku 14.946.982 evrov.

Navedeni odhodki so predstavljeni v tabeli 5.

Tabela 5: Odhodki občine v letu 2010

Odhodki	Veljavni proračun	Izvršeni proračun	Indeks
	v evrih	v evrih	
(1)	(2)	(3)	(3)/(2)*100
Plače in drugi osebni prejemki	974.588	874.721	90
Delni tekoči ²⁷ in investicijski odhodki	17.767.843	8.438.727	47
Tekoči in investicijski transferi	9.811.189	5.633.534	57
Vsi odhodki	28.553.620	14.946.982	52

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Kočevje za leto 2010.

2.3.1 Plače in drugi osebni prejemki

Plače in drugi osebni prejemki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 874.721 evrov in predstavljajo 6,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov.

²⁶ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, Uradni list RS, št. 100/09.

²⁷ Brez plač in drugih osebnih prejemkov.

2.3.1.1 Plače in drugi osebni prejemki funkcionarjev

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so nadomestila za opravljanje funkcije županov in podžupanov ter sejnine svetnikom in članom delovnih teles občinskega sveta izkazani v skupnem znesku 57.565 evrov, kar predstavlja 0,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

Ugotovili smo, da v letu 2010 plačila funkcionarjem niso presegla dovoljenih zneskov po 34.a členu ZLS (v povezavi s točko e) priloge 3 Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju²⁸ in prvim odstavkom 2. člena Zakona o začasnem znižanju plač funkcionarjev²⁹).

2.3.1.2 Plače in drugi osebni prejemki javnih uslužbencev

Odhodki za plače in druge osebne prejemke javnih uslužbencev so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 817.156 evrov, kar predstavlja 5,5 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

2.3.1.2.1 Dodatek za delo preko polnega delovnega časa

Dodatek za delo preko polnega delovnega časa (v nadaljevanju: nadurno delo) je v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazan v znesku 6.816 evrov, kar predstavlja 0,8 odstotka vseh izkazanih odhodkov za plače in druge osebne prejemke javnih uslužbencev.

Javnim uslužbencem je bilo za nadurno delo, opravljeno v letu 2010 (od januarja do decembra 2010), izplačano skupaj 6.576 evrov.

Podatki³⁰ glede izplačanega nadurnega dela za leto 2010 so:

- v letu 2010 je bilo v občinski upravi povprečno zaposlenih³¹ 34 javnih uslužbencev,
- nadurno delo je opravljalo šest javnih uslužbencev oziroma 17,6 odstotka vseh zaposlenih,
- javni uslužbenci so opravili 433 ur nadurnega dela,
- v povprečju je javni uslužbenec opravil 72 ur nadurnega dela (od dovoljenih 170 ur letno),
- najvišje izplačilo javni uslužbenki za nadurno delo (113 nadur) je znašalo 2.410 evrov,
- tri javne uslužbenke so v letu 2010 opravljale nadurno delo najmanj šest mesecev,
- v povprečju je za leto 2010 javni uslužbenec, ki je opravljal nadurno delo, zanj prejel letno 1.096 evrov.

²⁸ Uradni list RS, št. 57/07.

²⁹ Uradni list RS, št. 20/09, 13/10.

³⁰ Podatki občinske uprave.

³¹ Povprečno število zaposlenih, izračunano na podlagi delovnih ur v letu 2010 in zaokroženo na celo število, iz obrazca Izkaz prihodkov in odhodkov – drugih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. 2010.

2.3.1.2.2 Delovna uspešnost za povečan obsega dela

Delovna uspešnost za povečan obseg dela je v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazana v znesku 11.040 evrov, kar predstavlja 1,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov za plače in druge osebne prejemke javnih uslužbencev.

Izplačana delovna uspešnost za povečan obseg dela po 22.e členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju³² (v nadaljevanju: ZSPJS) in število prejemnikov teh sredstev v letu 2010 so prikazani v tabeli 6.

Tabela 6: Sredstva za delovno uspešnost za povečan obseg dela in število javnih uslužbencev, ki so v letu 2010 prejeli plačilo za povečan obseg dela

	Leto 2010
Znesek izplačanega dodatka, v evrih	11.040
Delež dodatka v skupno izplačanih plačah javnih uslužbencev, v odstotkih	1,4
Povprečno število zaposlenih v letu 2010	34
Število prejemnikov vsaj 1 mesec v letu	13
Delež prejemnikov vsaj 1 mesec v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	38,2
Število prejemnikov od 6 do 12 mesecev	4
Delež prejemnikov od 6 do 12 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	11,8
Število prejemnikov 12 mesecev	1
Delež prejemnikov 12 mesecev v skupnem številu zaposlenih	2,9

Vir: podatki občine.

Glede na to, da je namen izplačila delovne uspešnosti za povečan obseg dela racionalno izvajanje nalog, navajamo naslednje:

- vsaj en mesec v letu 2010 je delovno uspešnost za povečan obseg dela prejelo 13 od skupno 34 zaposlenih javnih uslužbencev ali 38,2 odstotka;
- občina je za delovno uspešnost za povečan obseg dela v letu 2010 izplačala 11.040 evrov, kar predstavlja izplačilo več kot 6,5 mesečnih ali več kot polovico letne plače 33. plačnega razreda³³ (1.679 evrov);
- enemu javnemu uslužbencu je bila delovna uspešnost za povečan obseg dela izplačana v vseh dvanajstih mesecih (skupaj v znesku 3.600 evrov);
- trem javnim uslužbenkam, ki jim je bil dodatek za povečan obseg dela izplačan v vsaj sedmih mesecih leta 2010 (skupaj v znesku 2.840 evrov), je bilo v letu 2010 izplačano tudi skupno 202 ur nadurnega dela v znesku 3.948 evrov (skupaj 6.788 evrov oziroma več kot 4 mesečne plače 33. plačnega razreda);

³² Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.

³³ Plačni razred, za katerega se zahteva visoka stopnja izobrazbe in najmanj štiri leta delovnih izkušenj.

- v letu 2010 je bil dodatek za povečan obseg dela javnim uslužbencem izplačan od najmanj 4 do največ 15 odstotkov njihovih osnovnih plač in ni presegel dovoljene višine po prvem odstavku 8. člena Zakona o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize³⁴ (v nadaljevanju: ZIUZGK).

2.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

Delni tekoči in investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 8.438.727 evrov, kar predstavlja 56,5 odstotka vseh izkazanih odhodkov v letu 2010.

V tabeli 7 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2010 glede na objavo.

Tabela 7: Podatki o javnih naročilih v letu 2010 glede na objavo

	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil			
	Število sklenjenih pogodb in naročilnic	Skupna vrednost sklenjenih pogodb in naročilnic v evrih	Število sklenjenih pogodb	Skupna vrednost sklenjenih pogodb v evrih	Seznamitev Urada za uradne objave Evropskih skupnosti	
Število sklenjenih pogodb					Skupna vrednost sklenjenih pogodb v evrih	
Blago in storitve						
Pogodbe/naročilnice	806	1.128.461	5	1.147.735	1	944.113
Odstotek od skupne vrednosti	96,3	55,6	71,4	67,5	100,0	100,0
Gradnje						
Pogodbe	31	902.744	2	553.132	/	/
Odstotek od skupne vrednosti	3,7	44,4	28,6	32,5	/	/
Skupaj	837	2.031.205	7	1.700.867	1	944.113

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupno 845 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljenih osem postopkov v skupni vrednosti 2.644.980 evrov, kar predstavlja 56,6 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 837 postopkov javnega naročanja v skupni vrednosti 2.031.205 evrov ni preseglo praga 40.000 evrov brez DDV za blago in storitve in

³⁴ Uradni list RS, št. 98/09.

80.000 evrov brez DDV za gradnje (do 10. 4. 2010) oziroma 20.000 evrov brez DDV za blago in storitve in 40.000 evrov brez DDV za gradnje (od 11. 4. 2010), ki ga za obvezno objavo na portalu javnih naročil določa Zakon o javnem naročanju³⁵ (v nadaljevanju: ZJN-2).

2.3.2.a Po petem odstavku 24. člena ZJN-2 se določbe ZJN-2, razen določb 105.a do 107. člena, ne uporabljajo za javna naročila, katerih vrednost je bila manjša od 10.000 evrov brez DDV za blago in storitve in 20.000 evrov brez DDV za gradnje (do 10. 4. 2010), oziroma je vrednost manjša od 20.000 evrov brez DDV za blago in storitve in 40.000 evrov brez DDV za gradnje (od 11. 4. 2011). Za ta naročila mora naročnik voditi le evidenco o njihovi oddaji, ki vsebuje navedbo predmeta in vrednost javnega naročila. V Navodilih za izvedbo postopka javnega naročanja – postopek oddaje naročila z naročilnico³⁶ (v nadaljevanju: navodilo za javna naročila) je določeno, da evidenca oddanih javnih naročil v vrednosti nad 500 evrov brez DDV vsebuje tudi vrednost oddanega javnega naročila. Evidenca se lahko vodi v obliki zbirne evidence ali v obliki zbirke kopij naročilnic.

Evidenca javnih naročil, oddanih po petem odstavku 24. člena ZJN-2, večinoma ne vključuje vrednosti oddanih javnih naročil, kar je v neskladju s petim odstavkom 24. člena ZJN-2 ter z navodilom za javna naročila. V evidenci so navedene ocenjene vrednosti javnih naročil po ponudbenih predračunih, niso pa navedene dejanske vrednosti (povezava s točko 2.3.2.2.8.a poročila).

Ukrep občine

Občina je za leto 2012 vzpostavila popolno evidenco javnih naročil, oddanih po petem odstavku 24. člena ZJN-2.

2.3.2.1 Delni tekoči odhodki

Delni tekoči odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 3.074.709 evrov, kar predstavlja 20,6 odstotka vseh izkazanih odhodkov v letu 2010.

2.3.2.1.1 Redno vzdrževanje javnih cest

V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2010 so odhodki za redno vzdrževanje javnih cest izkazani v znesku 896.000 evrov in predstavljajo 6 odstotkov vseh odhodkov občine.

Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Kočevje³⁷ (v nadaljevanju: odlok o GJS) v 7. členu določa, da izvajanje gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) zagotavlja občina neposredno ali z dajanjem koncesij, neposredno izvajanje GJS pa po določenih 8. člena odloka o GJS občina zagotavlja z ustanavljanjem režijskih obratov ali javnih podjetij. V 17. členu odloka o GJS je določeno, da GJS urejanja ulic, trgov in cest, ki niso razvrščene med magistralne in regionalne ceste, opravlja javno podjetje. Občina je z Javnim komunalnim podjetje Komunala Kočevje, d. o. o., Kočevje (v nadaljevanju: javno podjetje Komunala) sklenila Družbeno pogodbo Javnega komunalnega podjetja Komunala Kočevje, d. o. o., Kočevje (v nadaljevanju: družbena pogodba), ki v 3. členu določa, da je javno podjetje Komunala ustanovljeno tudi za izvajanje obvezne GJS urejanja ulic, trgov in cest, ki niso razvrščene med magistralne in regionalne ceste.

³⁵ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10.

³⁶ Št. 430-1/2009-0003 z dne 30. 1. 2009. Navodila za javna naročila je izdal direktor občinske uprave.

³⁷ Uradni list RS, št. 37/95.

2.3.2.1.1.a Občinski svet je 26. 11. 1998 na podlagi Zakona o javnih cestah³⁸ (v nadaljevanju: ZJC) sprejel Odlok o občinskih cestah³⁹ (v nadaljevanju: odlok o cestah). Občinski svet je odlok o cestah spremenil in dopolnil v letu 1999⁴⁰.

Občinski svet odloka o GJS, ki ga je sprejel 30. 5. 1995, ni spreminjal. Po določilih 8. člena ZJC, ki je veljal v letu 2010, je vzdrževanje javnih cest obvezna GJS, ki med drugim obsega vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v dobrem stanju ter zagotavljanje prometne varnosti in prevoznosti javnih cest. Odlok o cestah v 27. členu določa, da je vzdrževanje občinskih cest obvezna GJS, ki obsega redno vzdrževanje teh cest in organiziranje njihovega obnavljanja. Odlok o GJS v 4. členu določa, da je opravljanje dejavnosti urejanja ulic, trgov in cest, ki niso razvrščene med magistralne in regionalne, izbirna GJS občine.

Občina je v letu 2010 odlok o cestah in odlok o GJS še vedno uporabljala, ni pa ju uskladila z določili ZJC. Občina odloka o cestah in odloka o GJS tudi ni uskladila z določili 16. člena Zakona o cestah⁴¹. Občina tudi ni sprejela odloka, ki bi podrobneje uredil način opravljanja GJS rednega vzdrževanja cest, ki ga določa drugi odstavek 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah⁴² (v nadaljevanju: ZGJS) z določitvijo elementov iz 7. člena ZGJS (med drugim organizacijska in prostorska zasnova opravljanja GJS po vrstah in številu izvajalcev, vrsta in obseg objektov in naprav, za katere se izvaja GJS, viri financiranja GJS in način njihovega oblikovanja). Odlok o GJS je splošni akt, ki podrobneje ne ureja načina izvajanja GJS rednega vzdrževanja cest. Ker občina izvajanja GJS rednega vzdrževanja cest ni uredila s posebnim odlokom v skladu z določili ZGJS, ni imela podlage za določitev obsega in cene izvajanja te GJS.

Ukrepi občine

Občina je pripravila osnutek odloka o občinskih javnih cestah ter urejanju in čiščenju javnih površin na območju Občine Kočevje.

2.3.2.1.1.b V 60. členu ZGJS je določeno, da se iz sredstev proračuna financirajo GJS, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva. Med te javne dobrine sodijo tudi storitve rednega vzdrževanja javnih cest. Občina je v letu 2010 plačala javnemu podjetju Komunala račune za redno vzdrževanje cest po mesečnih situacijah v skupnem znesku 896.000 evrov, na podlagi cen javnega podjetja Komunala, ne da bi z javnim podjetjem Komunala sklenila pogodbo o izvajanju GJS rednega vzdrževanja cest. S pogodbo bi morala občina z izvajalcem določiti predmet pogodbe (katera dela izvaja izvajalec in na katerih cestah, dolžino cest, ki so predmet vzdrževanja), časovno obdobje pogodbe, pogodbeni znesek oziroma ceno za opravljene storitve ter opredelitev odgovornosti za škodne dogodke, ki bi jih izvajalec povzročil tretjim osebam. Občina je ravnala v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni porabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

Ukrepi občine

Občina je pripravila osnutek pogodbe o opravljanju GJS vzdrževanja občinskih javnih cest na območju Občine Kočevje.

³⁸ Uradni list RS, št. 33/06-UPB1, 45/08, 42/09, 109/09.

³⁹ Uradni list RS, št. 6/99.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 90/99.

⁴¹ Uradni list RS, št. 109/10; uporablja se od 1. 7. 2011.

⁴² Uradni list RS, št. 32/93.

2.3.2.1.1.c Pravilnik o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest⁴³ (v nadaljevanju: pravilnik o vzdrževalnih delih) je v 5. členu določal, da mora občina na področju vzdrževanja javnih cest sprejeti tudi letni načrt vzdrževanja ter izvedbeni program vzdrževanja. Odlok o cestah v 12. členu določa letni načrt razvoja in vzdrževanja občinskih cest za posamezno koledarsko leto, ki se usklajuje in sprejema po postopku, določenim za občinski proračun, in je njegov sestavni del.

Občina za leto 2010 ni pripravila letnega programa razvoja in vzdrževanja občinskih cest, kar je v neskladju s 5. členom pravilnika o vzdrževalnih delih in z 12. členom odloka o cestah. Občina tudi ni pripravila izvedbenega programa vzdrževanja, kar je v neskladju s 5. členom pravilnika o vzdrževalnih delih.

2.3.2.1.1.d Občina je dvaindvajset računov v skupnem znesku 805.754 evrov plačala z zamudo, in sicer v roku od 56 do 314 dni po prejemu posameznega računa, kar je v neskladju s prvim odstavkom 22. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009⁴⁴ (v nadaljevanju: ZIPRS0809), ki je za tovrstne odhodke določal plačilni rok od 30 do največ 60 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, ter s prvim in drugim odstavkom 22. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011⁴⁵ (v nadaljevanju: ZIPRS1011), ki je za tovrstne odhodke določal plačilni rok 30 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, oziroma je od 10. 4. 2010 določal plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Občini je javno podjetje Komunala v letu 2010 zaradi nepravočasno plačanih obveznosti zaračunalo zamudne obresti v skupnem znesku 30.413 evrov, ki jih je občina plačala v letu 2011. Zaradi zamud plačil je občina povzročila za 30.413 evrov dodatnih stroškov, kar ocenjujemo kot negospodarno.

2.3.2.1.2 Vzdrževanje parkov, zelenic in drugih javnih površin

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so odhodki za tekoče vzdrževanje parkov, zelenic in drugih javnih površin izkazani v znesku 142.418 evrov in predstavljajo odstotek vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

V 17. členu odloka o GJS je določeno, da GJS urejanja javnih poti, površin za pešce in zelenih površin, pešpoti in drugih javnih poti, opravlja javno podjetje na celotnem območju občine. Družbena pogodba v 3. členu določa, da je javno podjetje Komunala ustanovljeno tudi za izvajanje obvezne GJS urejanja javnih površin, površin za pešce in zelenih površin.

2.3.2.1.2.a Odlok o GJS v 4. členu določa, da je opravljanje dejavnosti urejanja javnih poti, površin za pešce in zelenih površin, pešpoti in drugih javnih poti obvezna GJS občine.

Občina ni sprejela odloka, ki bi podrobneje uredil način opravljanja GJS tekočega vzdrževanja zelenic, parkov in drugih javnih površin, ki ga določa drugi odstavek 3. člena ZGJS z določitvijo elementov iz 7. člena ZGJS. Ker občina izvajanja GJS tekočega vzdrževanja parkov, zelenic in drugih javnih površin ni uredila s posebnim odlokom v skladu z določili ZGJS, ni imela podlage za določitev obsega in cene izvajanja te GJS.

⁴³ Uradni list RS, št. 62/98.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09 (31/09-popr.), 59/09, 96/09.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

Ukrep občine

Občina je pripravila osnutek odloka o občinskih javnih cestah ter urejanju in čiščenju javnih površin na območju Občine Kočevje.

2.3.2.1.2.b V 60. členu ZGJS je določeno, da se iz sredstev proračuna financirajo GJS, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva. Med te javne dobrine sodijo tudi storitve tekočega vzdrževanja parkov, zelenic in drugih javnih površin. Občina je v letu 2010 plačala javnemu podjetju Komunala račune tekočega vzdrževanja parkov, zelenic in drugih javnih površin po mesečnih situacijah v skupnem znesku 142.418 evrov na podlagi cen javnega podjetja Komunala, ne da bi z javnim podjetjem Komunala sklenila pogodbo o izvajanju GJS tekočega vzdrževanja parkov, zelenic in drugih javnih površin. S pogodbo bi morala občina z izvajalcem določiti predmet pogodbe (katera dela izvaja izvajalec in katere javne površine so predmet vzdrževanja), časovno obdobje pogodbe, pogodbeni znesek oziroma ceno za opravljene storitve ter opredelitev nadzora izvajanja GJS. Občina je ravnala v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni porabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

Ukrep občine

Občina je pripravila osnutek pogodbe o opravljanju GJS tekočega urejanja javnih površin na območju Občine Kočevje.

2.3.2.1.2.c Občina je deset računov v skupnem znesku 108.974 evrov plačala z zamudo, in sicer v roku od 56 do 158 dni po prejemu posameznega računa, kar je v neskladju s prvim odstavkom 22. člena ZIPRS0809, ki je za tovrstne odhodke določal plačilni rok od 30 do največ 60 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, ter z 22. členom ZIPRS1011, ki je za tovrstne odhodke od 10.4.2010 določal plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Občini je javno podjetje Komunala v letu 2010 zaradi nepravočasno plačanih obveznosti zaračunala zamudne obresti v skupnem znesku 1.876 evrov, ki jih je občina plačala v letu 2011. Zaradi zamud plačil je občina povzročila za 1.876 evrov dodatnih stroškov, kar ocenjujemo kot negospodarno.

2.3.2.1.3 Avtorske pogodbe

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so plačila avtorskih honorarjev izkazana v skupnem znesku 39.491 evrov, kar predstavlja 0,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

Občina je z akademskim kiparjem 17. 9. 2010 sklenila avtorsko pogodbo v znesku 20.000 evrov brez DDV. Iz pogodbe izhaja, da želi naročnik postaviti odlitek že izdelane skulpture "spomenik padlim" na pokopališče v Kočevju, za kar avtor prenaša na naročnika materialne avtorske pravice za časovno neomejeno obdobje. Občina je v letu 2010 plačala avtorju pogodbeni znesek 20.000 evrov.

2.3.2.1.3.a V drugem odstavku 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije⁴⁶ (v nadaljevanju: ZIntPK) je določeno, da so organi in organizacije javnega sektorja dolžni v pogodbi v vrednosti nad 10.000 evrov, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino pogodb vključiti protikorupcijsko klavzulo. V avtorski pogodbi v znesku 20.000 evrov brez DDV protikorupcijska klavzula ni vključena, kar je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena ZIntPK.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 45/10; velja od 5. 6. 2010.

2.3.2.2 Investicijski odhodki

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v skupnem znesku 5.364.018 evrov in predstavljajo 35,9 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

2.3.2.2.1 Gradnja vaškega doma v Polomu

Občina je 9. 4. 2010 objavila javni razpis po odprtem postopku za gradnjo vaškega doma v Polomu. Na javni razpis sta prispeli dve ponudbi. Z izbranim izvajalcem VG5, d. o. o., Ljubljana je občina 18. 6. 2010 sklenila pogodbo v znesku 116.795 evrov. Pogodbeni stranki sta septembra 2010 sklenili dva aneksa k pogodbi, od tega je bila z aneksom št. 1 dogovorjena zamenjava pooblaščenega predstavnika naročnika, z aneksom št. 2 pa izvedba dodatnih del v znesku 9.469 evrov. Skupna pogodbeni vrednost je znašala 126.264 evrov. Občina je v letu 2010 izvajalcu plačala 125.855 evrov.

2.3.2.2.1.a Občina je od izvajalca investicije pridobila bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku (izdana 18. 11. 2010) v znesku 12.586 evrov z rokom veljavnosti do 25. 11. 2013. V 9. členu osnovne pogodbe (točka 9.4) je določeno, da mora izvajalec ob primopredaji objekta naročniku predložiti bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti. Veljavnost garancije mora biti 30 dni daljša kot najdaljši garancijski rok po pogodbi. Po drugem odstavku 11. člena osnovne pogodbe daje izvajalec garancijo za kvaliteto del, in sicer za napake v izdelavi gradnje, deset let ter za ostala dela tri leta.

Veljavnost bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku je glede najdaljšega garancijskega roka po osnovni pogodbi (deset let) prekratka za sedem let (veljavnost do 25. 11. 2020), kar je v neskladju z 9. členom osnovne pogodbe.

Ukrep občine

Občina je januarja 2012 od izvajalca pridobila novo bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v znesku 12.626 evrov in z rokom veljavnosti do 25. 11. 2020.

2.3.2.2.2 Investicijsko vzdrževanje lokalnih cest

Občina je 7. 7. 2010 objavila javni razpis po odprtem postopku za investicijsko vzdrževanje lokalnih cest. Na javni razpis sta prispeli dve ponudbi. Z izbranim izvajalcem SCT Asfalti, d. o. o., Ljubljana je občina 13. 8. 2010 sklenila pogodbo v znesku 383.705 evrov. K pogodbi sta stranki v letu 2010 sklenili tri anekse, od tega so bila z aneksom št. 1 in 2 dogovorjena dodatna in spremenjena dela v skupnem znesku 43.163 evrov, z aneksom št. 3 pa nov rok za dokončanje del (do 15. 5. 2011). Skupna pogodbeni vrednost je v letu 2010 znašala 426.868 evrov. Občina je v letu 2010 izvajalcu plačala 250.572 evrov.

2.3.2.2.2.a V veljavnem proračunu za leto 2010 so sredstva za investicijsko vzdrževanje mestnih in primestnih cest načrtovana na proračunski postavki 5213009 v skupnem znesku 500.509 evrov in v enakem znesku tudi v Načrtu razvojnih programov 2010–2013⁴⁷ (v nadaljevanju: NRP 2010–2013). Iz obrazložitve proračuna za leto 2010 izhaja, da so sredstva namenjena posodobitvi ulice Trata, posodobitvi ceste Črni potok, postavitvi zaščitnih obcestnih ograj, posodobitvi dela ceste v Koblarjih, Mozeljju, Rajndolu in drugim investicijam, ni pa navedeno, v kolikšnem obsegu so načrtovana sredstva za posamezno investicijo. S tem je onemogočena presoja, ali je prevzemanje obveznosti in izplačilo sredstev

⁴⁷ Vse v letu 2010.

proračuna v skladu s sprejetim proračunom. Okrnjene so tako politična (s proračunom je opredeljeno doseganje ciljev) kot pravna (proračun je pravna podlaga za izvrševanje izdatkov) ter nadzorna vloga proračuna (proračun je sredstvo nadzora občinskega sveta nad županom in občinsko upravo, ki izvršujeta njegove odločitve).

2.3.2.2.2.b V letu 2010 so bile na tej proračunski postavki prevzete obveznosti v skupnem znesku 538.939 evrov⁴⁸, to je za 38.430 evrov več od načrtovanih sredstev v veljavnem proračunu za leto 2010 in v NRP 2010–2013 in je v neskladju z določili enajstega odstavka 2. člena ZJF, ki določajo, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom.

2.3.2.2.2.c V letu 2010 je občina od izvajalca investicije pridobila bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 38.370 evrov in z rokom veljavnosti do 29. 1. 2011, ni pa pridobila bančnih garancij po sklenjenih aneksih št. 1 in 2 v skupnem znesku 4.316 evrov in prav tako ne bančne garancije s podaljšanim garancijskim rokom veljavnosti do 14. 7. 2011⁴⁹ po aneksu št. 3. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim odstavkom 40. člena osnovne pogodbe, ki določa, da mora izvajalec v desetih dneh od spremembe pogodbe predložiti spremembam ustrezno bančno garancijo.

Pojasnilo občine

Ker je izvajalec v stečajju, dodatkov k bančni garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti ni mogoče pridobiti.

2.3.2.2.2.d Čeprav leto 2011 ni bilo predmet revizije opozarjamo, da sta se pogodbeni stranki v letu 2011 z aneksom št. 4 k osnovni pogodbi dogovorili za podaljšanje roka za izvedbo del do 30. 6. 2011 in z aneksoma št. 5 in 6 dodatna dela v skupnem znesku 38.210 evrov⁵⁰, tako da je skupna pogodbeno vrednost 465.078 evrov. Od izvajalca investicije je občina v letu 2011 pridobila dva dodatka h garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Z dodatkom 1 je bil rok veljavnosti bančne garancije podaljšan do 29. 5. 2011, z dodatkom 2 pa do 29. 7. 2011, vrednost bančne garancije pa se ni spremenila in je ostala 38.370 evrov. Rok veljavnosti bančne garancije po dodatku 2 je za 30 dni prekratek (do 29. 8. 2011), znesek bančne garancije po dodatkih 1 in 2 pa za 8.138 evrov premajhen. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim odstavkom 40. člena osnovne pogodbe.

⁴⁸ Od tega za javno naročilo Investicijsko vzdrževanje lokalnih cest skupaj v znesku 426.868 evrov, za asfaltiranje pločnika ob Kolodvorski ulici skupaj v znesku 18.356 evrov, za vzdrževanje del na cestah, ki so v upravljanju javnega podjetja Komunala skupaj v znesku 47.543 evrov, za izdelavo PGD in PZI za ureditev pešpota skupaj v znesku 11.220 evrov, za ureditev ceste v Rožni ulici (protiprašna zaščita) 23.457 evrov, za ureditev pločnika na Ljubljanski cesti v znesku 5.094 evrov ter za postavitev varnostne ograje na križišču Kolodvorske in Ljubljanske ceste ter nadzor skupaj v znesku 6.401 evrov.

⁴⁹ 60 dni po poteku roka za dokončanje del.

⁵⁰ Aneks 5 v znesku 13.016 evrov in aneks 6 v znesku 25.194 evrov.

2.3.2.2.3 Ureditev kanalizacije in rekonstrukcija ceste Trdnjava–Trata

Občina je 27. 7. 2009 objavila javni razpis po odprtem postopku za ureditev kanalizacije in rekonstrukcijo ceste Trdnjava–Trata. Na javni razpis je prispelo šest ponudb. Z izbranim izvajalcem CGP, d. d., Novo mesto je občina 23. 9. 2009 sklenila pogodbo v znesku 234.065 evrov. K pogodbi sta stranki sklenili šest aneksov, enega v letu 2009 in pet v letu 2010, s katerimi sta se med drugim dogovorili za dodatna dela oziroma večji ali manjši obseg dela v skupnem znesku 65.877 evrov in spremenjen rok za dokončanje del (do 15. 8. 2010 po aneksu št. 5). Skupna pogodbeni vrednost je znašala 299.942 evrov. Občina je v letu 2010 izvajalcu plačala 295.407 evrov.

2.3.2.2.3.a Občina je po postopku s pogajanjem brez predhodne objave z izvajalcem investicije 11. 5. 2010 k pogodbi sklenila aneks št. 4, s katerim se je skupna pogodbeni vrednost povečala na 316.968 evrov, kar je za 82.903 evrov oziroma 35,4 odstotka več od vrednosti po prvotnem naročilu s 23. 9. 2009 (234.065 evrov).

V 1. točki šestega odstavka 29. člena ZJN-2 je določeno, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave lahko uporabi za javna naročila gradenj in javna naročila storitev pri dodatnih gradnjah ali storitvah, ki niso vključene v prvotni projekt ali v prvotno naročilo, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila gradenj ali storitev, zajetih v tem projektu ali naročilu, a le če se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo, če teh dodatnih gradenj ali storitev ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od prvotnega naročila, ne da bi to naročnikom povzročilo resne težave, ali če so dodatne storitve ali gradnje, čeprav bi se lahko ločile od izvajanja prvotnega naročila, nujne za dokončanje naročila. Skupna vrednost dodatnih naročil ne sme presegati 30 odstotkov zneska prvotnega naročila.

Po aneksu št. 4 k pogodbi je skupna pogodbeni vrednost za 82.903 evrov oziroma 35,4 odstotka preseгла vrednost prvotnega naročila, kar je v neskladju z določili 1. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2.

Z aneksom št. 6 k pogodbi z 29. 7. 2010 se je občina dogovorila za večji in tudi manjši obseg dela, s katerim se je skupna pogodbeni vrednost zmanjšala na 299.942 evrov. Skupna vrednost del po vseh sklenjenih aneksih je za 28,1 odstotka večja od vrednosti prvotnega naročila in ni preseгла dovoljenih 30 odstotkov po 1. točki šestega odstavka 29. člena ZJN-2.

2.3.2.2.3.b V 12. členu osnovne pogodbe je določeno, da mora izvajalec v roku desetih dni po sklenitvi pogodbe naročniku predložiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti z rokom veljavnosti 120 dni po zaključku del. Občina je v letu 2009 od izvajalca pridobila bančno garancijo in aneks št. 1 k bančni garanciji ter v letu 2010 še aneksa št. 2 in 3 k bančni garanciji (skupno v vrednosti 31.697 evrov in z rokom veljavnosti do 15. 9. 2010). Skupna vrednost bančne garancije z aneksi je za 1.703 evrov prevelika, veljavnost pa prekratka za 89 dni (do 13. 12. 2010), kar je v neskladju z 12. členom pogodbe.

2.3.2.2.4 Ureditev Podgorske ulice

Občina je 3. 8. 2009 objavila javni razpis po odprtem postopku za ureditev Podgorske ulice od križišča z Reško cesto do odcepa proti zahodu. Na javni razpis so prispele tri ponudbe. Z izbranim izvajalcem Obnova Kočevje, d. o. o., Kočevje (v nadaljevanju: družba Obnova) je 18. 9. 2009 občina sklenila pogodbo v znesku 254.309 evrov. K pogodbi sta stranki sklenili tri anekse, dva v letu 2009 in enega v letu 2010. Z aneksoma št. 1 in 2 k pogodbi je bil dogovorjen nov rok za dokončanje del – do 18. 12. 2009 oziroma do 30. 4. 2010, z aneksom št. 3 pa so bila dogovorjena dodatna dela v znesku 8.037 evrov.

Skupna pogodbeno vrednost je znašala 262.346 evrov. Občina je v letu 2010 izvajalcu plačala pogodbeni znesek 262.346 evrov.

2.3.2.2.4.a S končno situacijo je izvajalec obračunal dela, izvršena v obdobju od 1. 5. do 14. 5. 2010, v znesku 8.039 evrov. Aneks št. 3 k pogodbi v enakem znesku je bil sklenjen 14. 5. 2010, torej po izvršitvi del. Navedeno ravnanje je v neskladju s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁵¹ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

2.3.2.2.5 Ureditev pločnika

Občina je 31. 7. 2008 objavila javni razpis po odprtem postopku za ureditev pločnika Mestni log Kočevje: gradnja hodnika za pešce in kolesarske steze na zbirni mestni cesti št. LZ 172 080 ter prenova vozišča – izgradnja II. in III. faze. Na javni razpis sta prispeli dve ponudbi. Z izbranim izvajalcem SCT, d. d., Ljubljana je občina 26. 3. 2009 sklenila pogodbo v znesku 1.037.368 evrov. K pogodbi sta stranki v letu 2009 sklenili štiri anekse, s katerimi sta se dogovorili za dodatna dela v skupnem znesku 90.210 evrov (aneksa št. 1 in 2) in spremenjen rok za dokončanje del (do 20. 12. 2009 po aneksu št. 3 oziroma do 10. 5. 2010 po aneksu št. 4). Skupna pogodbeno vrednost je znašala 1.127.578 evrov. Izvajalec je obračunal dela v skupnem znesku 1.080.154 evrov, in sicer 953.540 evrov za leto 2009 in 126.614 evrov za leto 2010. Občina je v letu 2010 izvajalcu plačala 350.047 evrov.

2.3.2.2.5.a V 62. členu ZJN-2 je določeno, da mora naročnik objaviti tudi obvestilo o oddaji naročila. Občina ni predložila dokazila, da je bilo obvestilo o oddaji naročila objavljeno na portalu javnih naročil.

2.3.2.2.5.b V točki 2.8.2 razpisne dokumentacije (garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti) je določeno, da mora izvajalec, če pogodbeno vrednost presega 200.000 evrov, najkasneje v desetih dneh po sklenitvi pogodbe naročniku izročiti garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 10 odstotkov pogodbene vrednosti, drugače pogodba ni veljavna. Če se rok za izvedbo naročila podaljša, je treba temu ustrezno podaljšati veljavnost garancije. V osnutku garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, je določeno, da mora izvajalec naročniku predložiti garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti. Prav tako določilo je tudi v prvem odstavku 5. člena vzorca pogodbe, ki je tudi sestavni del razpisne dokumentacije. Določila točke 2.8.2 razpisne dokumentacije so glede vrednosti bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti (10 odstotkov pogodbene vrednosti) v neskladju z osnutkom garancije in prvim odstavkom 5. člena vzorca pogodbe (5 odstotkov pogodbene vrednosti).

2.3.2.2.5.c V drugem odstavku 5. člena pogodbe je določeno, da mora izvajalec ob uspešni primopredaji objekta občini izročiti bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti. Veljavnost bančne garancije mora biti en dan daljša, kot znaša maksimalna garancijska doba po pogodbi. Po 19. členu pogodbe znaša garancija za konstruktivne elemente deset let in za ostala dela tri leta. Občina je 20. 7. 2010 od izvajalca pridobila bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v znesku 108.015 evrov (10 odstotkov vrednosti izvedenih del) in z veljavnostjo do 12. 6. 2013. Veljavnost bančne garancije je prekratka za sedem let (do 12. 6. 2020), znesek pa premajhen za 4.743 evrov, kar je v neskladju z drugim odstavkom 5. člena pogodbe.

⁵¹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

Pojasnilo občine

Ker je izvajalec v stečajju, dodatka k bančni garanciji za odpravo napak v garancijskem roku ni mogoče pridobiti.

2.3.2.2.6 Ureditev pokopališča

V zaključnem računu proračuna za leto 2010 so investicijski odhodki za ureditev pokopališča v Kočevju, izkazani na proračunski postavki 5216010 v skupnem znesku 597.270 evrov, od tega za gradnjo mrliške vežice in gospodarskega objekta ter prenovo obstoječega poslovnega objekta, ki so bili predmet preveritve, v znesku 381.251 evrov.

Župan je 16. 3. 2009 pooblastil javno podjetje Komunala za obnovo in gradnjo mrliških vežic in urejanje pokopališč v krajevnih skupnostih, ki so opredeljene v proračunu občine za leto 2009 (proračunska postavka 5216010 – Pokopališče v Kočevju). V pooblastilu je določeno, da mora javno podjetje Komunala pri realizaciji nalog, ki izhajajo iz tega pooblastila, upoštevati določila odloka o proračunu občine za leto 2009 ter zakonodajo s področja javnega naročanja in javnega financiranja.

Z javnim podjetjem Komunala je bila 8. 6. 2009 sklenjena pogodba o namenski dotaciji in v letu 2010 še dva aneksa k pogodbi. Iz pogodbe in aneksov k pogodbi izhaja tudi:

- občinski svet je 20. 5. 2009 potrdil investicijski program za gradnjo mrliške vežice in gospodarskega objekta ter prenovo obstoječega poslovnega objekta;
- javno podjetje Komunala je izvajalec javnih služb pokopališke in pogrebne dejavnosti na območju občine;
- vsa dela, za katera je javno podjetje Komunala usposobljeno in ustanovljeno, opravi v lastni režiji, druga dela pa odda zunanjim izvajalcem; javno podjetje Komunala mora pri izvedbi del spoštovati predpise, tehnične normative in standarde stroke, ki opredeljujejo izvedbo predmeta naročila;
- sredstva za obnovo in gradnjo mrliških vežic in urejanje pokopališča so zagotovljena v proračunu za leto 2009 v znesku 250.000 evrov brez DDV, za leto 2010 v znesku 600.000 evrov in za leto 2011 v znesku 50.000 evrov; sredstva se javnemu podjetju Komunala nakažejo v roku 30 dni od prejema zahtevka; javno podjetje Komunala evidentira prejeta namenska sredstva kot sredstva komunalne infrastrukture, ki so v njenem upravljanju;
- občina ima možnost nadzora nad porabo namenskih sredstev ter nad obsegom in kvaliteto opravljenih del.

Za izvajalca gradnje mrliške vežice in gospodarskega objekta ter prenovo obstoječega poslovnega objekta – pokopališče Kočevje je javno podjetje Komunala z javnim razpisom izbralo⁵² družbo Obnova⁵³, s katero je 4. 9. 2009 sklenilo pogodbo v znesku 709.611 evrov in v letu 2010 še tri anekse k pogodbi v skupni vrednosti 111.317 evrov (skupaj v znesku 820.928 evrov). V letu 2010 je javno podjetje Komunala občini obračunalo opravljena dela z računi, ki so jim bile priložene začasne situacije izbranega izvajalca, v skupnem znesku 426.018 evrov, ki jih je občina plačala v letu 2010 v znesku 381.251 evrov⁵⁴ (razlika 44.768 evrov).

⁵² Oddaja javnega naročila ni bila predmet nadzora.

⁵³ Objava oddaje naročila 14. 8. 2009 (JN 02/2009).

⁵⁴ Obračun in plačilo 62.250 evrov je vključevalo DDV, vsi ostali obračuni in plačila pa so bila brez DDV.

2.3.2.2.6.a Občina je investicijske odhodke za pokopališče v Kočevju v proračunu za leto 2010 in v NRP 2010–2013 (vse v letu 2010) načrtovala na proračunski postavki 5216010 v skupnem znesku 550.000 evrov. Z rebalansom proračuna za leto 2010 se načrtovani znesek ni spremenil. V veljavnem proračunu za leto 2010 in v NRP 2010–2013 (vse v letu 2010) so bili investicijski odhodki načrtovani v skupnem znesku 598.262 evrov. Iz obrazložitve veljavnega proračuna za leto 2010 izhajajo, da gradnja in posodobitev pokopališča v Kočevju zajema tudi gradnjo objekta s štirimi mrliškimi vežicami in z enakim številom prostorov za svojce, potrebne spremljajoče prostore (sanitarije, shrambe), preново in dograditev obstoječega poslovnega objekta, ureditev okolice obstoječih mrliških vežic, ureditev povezave s kompleksom novih vežic, ureditev okolice objekta novih vežic in ureditev območja grobnice, ni pa mogoče ugotoviti, v kolikšnem obsegu so načrtovana sredstva za posamezne investicije. S tem je onemogočena presoja, ali je prevzemanje obveznosti in izplačilo sredstev proračuna v skladu s sprejetim proračunom. Okrnjene so tako politična vloga (s proračunom je opredeljeno doseganje ciljev), pravna (proračun je pravna podlaga za izvrševanje izdatkov) in nadzorna vloga proračuna (proračun je sredstvo nadzora občinskega sveta nad županom in občinsko upravo, ki izvršujeta njegove odločitve).

2.3.2.2.6.b Ker s proračunske postavke 5216010 – Ureditev pokopališča v Kočevju ni mogoče ugotoviti, v kolikšnem obsegu so bila načrtovana sredstva za posamezno investicijo, opozarjamo samo na prevzete in neplačane obveznosti v letu 2010 za gradnjo mrliške vežice in gospodarskega objekta ter preново obstoječega poslovnega objekta, ki so bile predmet preveritve, v skupnem znesku 44.768 evrov. Glede na to, da so bili na navedeni proračunski postavki investicijski odhodki načrtovani v skupnem znesku 598.262 evrov in realizirani v skupnem znesku 597.270 evrov (razlika 992 evrov), ter da na tej proračunski postavki v NRP 2010–2013 sredstva za leto 2011 niso načrtovana (kljub prevzetim obveznostim po pogodbi o namenski dotaciji za leto 2011 v znesku 50.000 evrov), je občina v letu 2010 prevzela vsaj za 43.776 evrov obveznosti, ki v veljavnem proračunu za leto 2010 niso načrtovane. Navedeno ravnanje je v neskladju z določili enajstega odstavka 2. člena ZJF, ki določajo, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom (povezava s točko 2.1.1.a poročila).

V četrtem odstavku 16. člena ZJN-2 je bilo ob podpisu pooblastila določeno, da za izvedbo in odločanje v postopkih javnega naročanja naročniki lahko pooblastijo le druge naročnike s Seznama subjektov in kategorij subjektov javnega prava, ki je priloga uredbe, ki jo izda Vlada Republike Slovenije, in Seznama naročnikov, ki so državni organi in njihovi organi v sestavi, ter lokalne skupnosti. Javno podjetje Komunala je vključeno v prilogo 10 Uredbe o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje⁵⁵, zato je bilo pooblastilo s 16. 3. 2009 v skladu z določili četrtega odstavka 16. člena ZJN-2. Pooblastilo pa je bilo javnemu podjetju Komunala dano le za izvedbo in odločanje v postopkih javnega naročanja (v skladu s četrtem odstavkom 16. člena ZJN-2), ne pa tudi za sklenitev pogodbe. Občina ni v celoti zadostila zahtevam 71. člena ZJF glede nadzora nad poslovanjem javnega podjetja Komunala pri izpolnjevanju obveznosti, ki izhajajo iz pooblastila. Pogodbo z izbranim izvajalcem bi morala skleniti občina in opravljena dela neposredno plačevati izbranemu izvajalcu.

2.3.2.2.7 Rekonstrukcija mešane kanalizacije

Občina je z javnim podjetjem Komunala 13. 8. 2010 sklenila gradbeno ("in-house") pogodbo za rekonstrukcijo mešane kanalizacije Cesta na stadion z izločitvijo meteornih vod (v nadaljevanju:

⁵⁵ Uradni list RS, št. 18/07.

kanalizacija CNS) v vrednosti 157.893 evrov brez DDV. K pogodbi sta stranki v letu 2010 sklenili dva aneksa, s katerimi so bila dogovorjena spremenjena dela in večji obseg dela v skupnem znesku 55.938 evrov brez DDV. Skupna pogodbeno vrednost je znašala 213.831 evrov brez DDV. Občina je v letu 2010 izvajalcu plačala 168.878 evrov.

2.3.2.2.7.a V proračunu za leto 2010 so sredstva za investicijo načrtovana na proračunski postavki 5213021 Cesta na stadion (pri vrtcu) v znesku 149.000 evrov⁵⁶ in v enakem znesku tudi v NRP 2010–2013. Z rebalansom proračuna za leto 2010 se načrtovani znesek ni spremenil. V veljavnem proračunu za leto 2010 so sredstva za investicijo načrtovana v znesku 189.000 evrov. Sklep o prerazporeditvi sredstev v znesku 40.000 evrov (s proračunske postavke 5213002 Ljubljanska cesta – pločnik na proračunsko postavko 5213021) je župan podpisal 28. 10. 2010. Z izbranim izvajalcem je bila pogodba v znesku 157.893 evrov brez DDV sklenjena 13. 8. 2010, aneks št. 1 v znesku 25.917 evrov brez DDV 16. 9. 2010 in aneks št. 2 v znesku 30.021 evrov brez DDV 8. 10. 2010, iz česar izhaja, da je bila pogodba, in tudi oba aneksa k pogodbi, sklenjena, preden je župan prerazporedil sredstva. Občina je v letu 2010 prevzela obveznosti za investicijo v skupnem znesku 213.831 evrov brez DDV, kar je za 64.831 evrov več od načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2010 (149.000 evrov), kar je v neskladju z določili enajstega odstavka 2. člena ZJF, ki določajo, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom.

2.3.2.2.7.b ZJN-2 je ob sklenitvi pogodbe v 8. točki prvega odstavka 17. člena določal, da se ZJN-2 ne uporablja za pogodbe, sklenjene med enim ali več naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, če ima naročnik nadzor nad gospodarskim subjektom, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika. Pri tem mora biti izpolnjen pogoj, da gospodarski subjekti sklepajo pogodbe, upoštevaje določbe ZJN-2 tudi, če sami niso naročnik in da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cene na trgu. Navedeni pogoji morajo biti za obstoj "in-house" razmerja izpolnjeni kumulativno.

V 18. členu Pogodbe o najemu in uporabi infrastrukture za izvajanje gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalne odpadne in padavinske vode, ki jo je z javnim podjetjem Komunala sklenila občina 13. 8. 2010, je določeno tudi, da občina pooblašča najemnika javne infrastrukture za izvajanje obnovitvenih investicij⁵⁷ ("in-house" pogodba), ki ne presegajo 40.000 evrov brez DDV. Obnovitvene investicije, ki presegajo navedeni znesek, v skladu s pravili javnega naročanja izvaja bodisi najemnik ("in-house" pogodba) bodisi se dela oddajo tretjim izvajalcem v skladu s pravili javnega naročanja.

Župan je 12. 8. 2010 sprejel Ugotovitveni sklep o obstoju pogojev za sklenitev pogodbe za naročilo gradnje "rekonstrukcija mešane kanalizacije Cesta na Stadion z izločitvijo meteornih vod v Kočevju" (v nadaljevanju: sklep). V sklepu je navedeno, da dela izvede javno podjetje Komunala. Navedeno je tudi, da je občina preverila obstoj pogojev po 8. točki prvega odstavka 17. člena ZJN-2 za sklenitev neposredne pogodbe po "in-house" javnem naročilu (stroške projekta so ocenile tri družbe, oziroma predloženi so bili trije popisi del z oceno stroškov in kot večinski lastnik javnega podjetja Komunala ima nadzor nad javnim podjetjem Komunala, ki je primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika).

⁵⁶ V znesek ni vključenih 1.000 evrov, ki so znotraj proračunske postavke načrtovani na podkontu 402099 – Drugi splošni material in storitve.

⁵⁷ Po prvem odstavku 18. člena pogodbe so obnovitvene investicije tiste, ki povečujejo vrednost javne infrastrukture ali podaljšujejo življenjsko dobo koristnosti javne infrastrukture.

V družbeni pogodbi je tudi določeno, da osnovni kapital javnega podjetja Komunala znaša 1.140.475 evrov. Občina Kočevje ima v njem 52,99-odstotni delež, Občina Kostel 1,04-odstotni delež in Republika Slovenija 45,97-odstotni delež (6. člen družbene pogodbe). Javno podjetje Komunala ima skupščino, nadzorni svet in direktorja (7. člen te pogodbe). Skupščina opredeljuje temeljne usmeritve razvoja javnega podjetja ter odloča tudi o povečanju ali zmanjšanju osnovnega kapitala, o poslovnem poročilu javnega podjetja, o sprejetju letne bilance stanja, izkaza uspeha in razdelitvi dobička (9. člen družbene pogodbe). Glede na posebno vlogo, ki jo ima Republika Slovenija v javnem podjetju Komunala pri zagotavljanju sredstev, je potrebno predhodno soglasje Republike Slovenije k nekaterim izrecno določenim odločitvam (spremembah družbene pogodbe, povečanju ali zmanjšanju osnovnega kapitala, statusnih spremembah, prenehanju družbe ipd. – 10. člen družbene pogodbe). Obenem je za sprejem teh odločitev na podlagi tretjega odstavka 14. člena družbene pogodbe potrebna tričetrtinska večina glasov vseh družbenikov. Skupščina imenuje nadzorni svet, ki šteje devet članov in v katerem ima Republika Slovenija dva člana, tri člane ima Občina Kočevje in enega člana Občina Kostel, tri člane pa imenuje svet delavcev (16. člen družbene pogodbe). Nadzorni svet opravlja nadzor nad poslovanjem javnega podjetja, imenuje in razrešuje direktorja družbe, nadzira uresničevanje sklepov skupščine (18. člen družbene pogodbe). Direktor družbe opravlja poslovodno funkcijo, organizira in vodi delovni proces in poslovanje družbe (22. člen družbene pogodbe). Na podlagi 23. člena družbene pogodbe je dolžan pridobiti predhodno soglasje Republike Slovenije k nekaterim pomembnejšim odločitvam (npr. k pridobivanju ali odsvajanju delnic ali poslovnih deležev ali lastnih deležev javnega podjetja, uvajanju dodatnih dejavnosti družbe ali ukinitvi obstoječih dejavnosti, k nakupu, prodaji ali drugi odsvojitvi ali obremenitvi nepremičnin, k sklepanju pravnih poslov v vrednosti nad 41.729 evrov brez DDV itn.).

Iz določil družbene pogodbe izhaja, da pogoj glede nadzora občine nad javnim podjetjem Komunala, ki bi bil primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami občine, ni izpolnjen. Občina nad poslovanjem javnega podjetja Komunala nima neposrednega nadzora, saj ima po določitvah 16. člena družbene pogodbe v nadzornem svetu eno tretjino svojih predstavnikov in s tem manjšinski (33,3-odstotni) vpliv na sprejem odločitev nadzornega sveta. Tudi iz določil 10. in 14. člena družbene pogodbe glede tistih odločitev skupščine, za sprejem katerih je potrebna tričetrtinska večina glasov oziroma nujno predhodno soglasje Republike Slovenije, izhaja, da občina nima neposrednega nadzora nad javnim podjetjem Komunala.

Občina za izvedbo investicije ni imela izpolnjenih pogojev za sklenitev "in-house" pogodbe z javnim podjetjem, kot so bili določeni v 8. točki prvega odstavka 17. člena ZJN-2, saj ni imela nadzora nad poslovanjem javnega podjetja, ki bi bil primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami občine. Občina bi za izvedbo investicije morala izvesti javno naročilo po enem izmed postopkov, ki jih predpisuje 24. člen ZJN-2.

2.3.2.2.8 Javna naročila, oddana z naročilnicami

2.3.2.2.8.a Občina je 8. 9. 2010 izdala naročilnico za ureditev ceste Rožna ulica – športna dvorana v vrednosti 18.651 evrov brez DDV (22.381 evrov z DDV). Vrednost po naročilnici je bila usklajena s ponudbenim predračunom izbranega izvajalca CGP, d. d., Novo mesto (v nadaljevanju: družba CGP). Družba CGP je obračunala izvedena dela v znesku 23.457 evrov z DDV, kar za 1.076 evrov presega z naročilnico dogovorjeno vrednost del. Občina je v letu 2010 plačala izvajalcu obračunani znesek 23.457 evrov.

Občina je 22. 7. 2010 izdala naročilnico za popravilo vodovodnih instalacij v kuhinji in jedilnici osnovne šole. Vrednost naročenih del na naročilnici ni navedena, razvidna pa je iz ponudbenega predračuna izbranega izvajalca Vodoinstalaterstvo Dušan Janežič, s. p., Kočevje v znesku 12.186 evrov. Izbrani izvajalec je obračunal dela v znesku 13.882 evrov, kar je za 1.696 evrov nad zneskom ponudbenega predračuna. Občina je v letu 2010 plačala obračunani znesek 13.882 evrov.

Občina je 5. 8. 2010 izdala naročilnico za dobavo in vgradnjo dveh svetilk javne razsvetljave s kandelabri na parkirišču Ljubljanska cesta 5 v Kočevju v vrednosti 5.389 evrov. Izbrani izvajalec Elsa Alojzij Sladič, s. p., Kočevje je obračunal izvedena dela v ponudbenem znesku 5.905 evrov, kar za 516 evrov presega z naročilnico dogovorjeno vrednost del. Občina je v letu 2010 plačala obračunani znesek 5.905 evrov.

Za plačilo izvedenih del, ki presegajo z naročilnicami dogovorjene vrednosti del v skupnem znesku 3.288 evrov, občina ni izdala novih naročilnic ali sklenila pisnih pogodb, kar je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

2.3.3 Tekoči transferi

Tekoči transferi so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 5.065.441 evrov, kar predstavlja 33,9 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

2.3.3.1 Tekoči transferi na področju kulture

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so odhodki za tekoče transfere na področju kulture izkazani v skupnem znesku 463.859 evrov, kar predstavlja 3,1 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

2.3.3.1.1 Letni program za kulturo

Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁵⁸ (v nadaljevanju: ZUJIK) v prvem odstavku 9. člena določa, da se javni interes za kulturo določa z zakoni ter z nacionalnim in lokalnimi programi za kulturo, predvsem na podlagi:

- letnih izvedbenih načrtov nosilcev javnega interesa iz 22. člena ZUJIK,
- javnih razpisov in javnih pozivov za financiranje javnih kulturnih programov in kulturnih projektov,
- aktov o ustanovitvi javnih zavodov, njihovih strateških načrtov in letnih programov dela,
- javnih razpisov za oddajo javne kulturne infrastrukture in
- upravnih odločb.

2.3.3.1.1.a Občina nima sprejetega lokalnega programa za kulturo, kar je v neskladju s prvim odstavkom 9. člena ZUJIK.

Ukrep občine

Občina je pripravila predlog letnega programa kulture v Občini Kočevje za leto 2013.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10.

2.3.3.1.2 Sofinanciranje programov kulturnih društev in kulturnih projektov

V BPO zaključnega računa za leto 2010 so sredstva za sofinanciranje programov kulturnih društev in kulturnih projektov izkazana v skupnem znesku 85.040 evrov, kar predstavlja 0,6 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine.

Občina je na podlagi Pravilnika o financiranju in sofinanciranju programov kulturnih društev in kulturnih projektov iz proračuna Občine Kočevje⁵⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o sofinanciranju kulturnih društev) in javnega razpisa za zbiranje predlogov programov kulturnih društev in kulturnih projektov, ki naj bi jih v letu 2010 financirala in sofinancirala Občina Kočevje, 35 prijaviteljem odobrila in v letu 2010 nakazala sredstva za sofinanciranje programov kulturnih društev in kulturnih projektov v skupnem znesku 85.040 evrov, od tega za sofinanciranje kulturnih programov 62.140 evrov in za sofinanciranje kulturnih projektov 22.900 evrov.

2.3.3.1.2.a Občina je v objavi javnega razpisa navedla, da se pravočasno prispele in popolne prijave ovrednotijo na osnovi pogojev in meril, ki so obvezni in sestavni del pravilnika o sofinanciranju kulturnih društev, ni pa navedla, kako naj bi ta merila in kriterije uporabila oziroma vrednotila.

Občina je na podlagi izvedenega javnega razpisa za sofinanciranje kulturnih projektov dodelila sredstva v skupnem znesku 22.900 evrov, ne da bi bil v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji določen način uporabe meril in kriterijev za ocenjevanje in vrednotenje posameznih kulturnih projektov, kar je v neskladju z drugim odstavkom 119. člena ZUJIK. Ta določa, da strokovna komisija razvrsti vse kulturne projekte, ki so v ustreznih vlogah, glede na kriterije za ocenjevanje in vrednotenje kulturnega programa, kot so bili določeni v objavi razpisa.

2.3.4 Investicijski transferi

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so investicijski transferi izkazani v skupnem znesku 568.093 evrov, kar predstavlja 3,8 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

2.3.4.1 Investicijski transfer javnemu podjetju

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so investicijski transferi javnim podjetjem izkazani v skupnem znesku 123.110 evrov, kar predstavlja 21,7 odstotka vseh izkazanih investicijskih transferov.

Župan je pooblastil javno podjetje Komunala za izvedbo del na odlagališču odpadkov – deponija Mozelj (proračunska postavka 5215001 – Odlagališče odpadkov – deponija Mozelj). Pri realizaciji nalog, ki izhajajo iz pooblastila, mora javno podjetje Komunala upoštevati določila odloka o proračunu občine za leto 2009 ter predpise s področja javnega naročanja in javnega financiranja. Občina je 9. 3. 2009 z javnim podjetjem Komunala sklenila pogodbo o namenski dotaciji za izvedbo investicij na infrastrukturnih objektih in napravah na odlagališču odpadkov Mozelj. Skupna pogodbeno vrednost je znašala 360.000 evrov brez DDV. Občina je v letu 2010 izvajalcu za izvedbo investicije plačala 123.110 evrov.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 6/02, 36/02.

2.3.4.1.a ZJN-2 je ob sklenitvi pogodbe v 8. točki prvega odstavka 17. člena določal, da se ZJN-2 ne uporablja za pogodbe, sklenjene med enim ali več naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, če ima naročnik nadzor nad gospodarskim subjektom, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika.

Iz določil družbene pogodbe izhaja, da pogoj glede nadzora občine nad javnim podjetjem Komunala, ki bi bil primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami občine, ni izpolnjen (povezava s točko 2.3.2.2.7.b), zato občina ni izpolnila pogoja za sklenitev "in-house" pogodbe z javnim podjetjem Komunala; ta pogoj je bil določen v 8. točki prvega odstavka 17. člena ZJN-2. Občina bi za izvedbo investicije morala izvesti javno naročilo po enem izmed postopkov, ki jih predpisuje 24. člen ZJN-2.

2.3.4.1.b Občina je eno situacijo v znesku 85.168 evrov plačala z zamudo, in sicer v roku 120 dni po prejemu situacije, kar je v neskladju z 22. členom ZIPRS0809, ki je ob sklenitvi pogodbe za tovrstne odhodke določal plačilni rok od 30 do največ 60 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Javno podjetje Komunala je občini v letu 2010 zaradi nepravočasno plačanih obveznosti zaračunala tudi zamudne obresti v znesku 1.488 evrov. Če bi občina upoštevala plačilni rok, ki ga je določal 22. člen ZIPRS0809, ji zamudnih obresti ne bi bilo treba plačati, zato je občina z zamudami pri plačilih ravnala negospodarno.

2.3.4.2 Vrtec Kočevje

Občina je 1. 6. 2010 z javnim zavodom Vrtec Kočevje (v nadaljevanju: vrtec) sklenila pogodbo o zagotovitvi namenskih sredstev za sofinanciranje investicijskega vzdrževanja in opreme v enotah vrtca v znesku do 17.700 evrov. Pogodbeni stranki sta 16. 11. 2010 sklenili aneks št. 1, v katerem se je skupni znesek sredstev, ki jih zagotovi občina, povečal do 30.435 evrov. 21. 12. 2010 je bil sklenjen aneks št. 2, s katerim sta se pogodbeni stranki dogovorili, da so na podlagi tega aneksa zagotovljena nepovratna sredstva v skupnem znesku do 53.900 evrov. Občina je v letu 2010 vrtcu plačala 53.799 evrov.

2.3.4.2.a V veljavnem proračunu za leto 2010 so bila sredstva za sofinanciranje investicije načrtovana v znesku 48.465 evrov. Občina je s sklenitvijo aneksa št. 2 v znesku do 53.900 evrov prevzela obveznosti, ki so za 5.435 evrov preseglala načrtovana sredstva v proračunu za leto 2010 (48.465 evrov), kar je v neskladju z določili enajstega odstavka 2. člena ZJF, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom.

2.4 Zadolževanje

2.4.1 Podatki o zadolževanju in odplačilu dolga

Občina se v letu 2010 ni dolgoročno zadolžila. Odplačala je 406.745 evrov⁶⁰ dolgoročnega dolga in 191.050 evrov obveznosti (obrokov in obresti) iz finančnih najemov.

Podatki o stanju dolga občine na dan 31. 12. 2010 in odplačilu dolga v letu 2010 so prikazani v tabeli 8.

⁶⁰ Glavnice (317.768 evrov) in obresti (88.977 evrov).

Tabela 8: Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2010 in odplačilo dolga v letu 2010

Vrsta zadolžitve	Stanje dolga	Odplačilo dolga	Delež odplačil
	31. 12. 2010	v letu 2010	dolga
	v evrih	v evrih	v odstotku od osnove
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/osnova) ⁶¹ *100
Dolgoročni krediti občine	4.050.532	406.745	2,9
Finančni najemi	1.186.929	191.050	1,4
Blagovni krediti	0	0	/
Skupaj dolgoročna zadolžitve občine	5.237.461	597.795	4,3
Izdana poročstva	0	0	/
Zadolžitev na podlagi soglasij občine	0	0	/
Zadolžitev brez soglasij občine	0	0	/
Skupaj dolgoročna zadolžitev občine in javnega sektorja na ravni občine	5.237.461	597.795	4,3

Vir: podatki občine.

V letu 2010 je občina odplačala skupaj 597.795 evrov dolga, kar predstavlja 4,3 odstotka realiziranih prihodkov iz BPO proračuna občine v letu 2009, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Z odplačili dolga v letu 2010 občina ni preseгла zakonsko določene meje 8 odstotkov po drugem odstavku 10.b člena Zakona o financiranju občin⁶² (v nadaljevanju: ZFO-1).

2.4.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Po stanju na dan 31. 12. 2010 je na ravni občine zadolženo samo javno podjetje Komunala v znesku 554.784 evrov.

2.4.3 Stanje dolga na prebivalca

V tabeli 9 je nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine na dan 31. 12. 2010, in primerjavo s stanjem dolga vseh občin Republike Slovenije na prebivalca.

⁶¹ Osnova znaša 13.951.833 evrov.

⁶² Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

Tabela 9: Stanje dolga občine na prebivalca na dan 31. 12. 2010 in primerjalni podatki za vse občine v državi

(1)	Občina (2)	Vse občine v Republiki Sloveniji (3)	Delež v odstotkih (4)=(2)/(3)
Dolg občine, v evrih	5.237.461	555.825.908	0,9
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, v evrih	5.792.245	733.513.962	0,8
Število prebivalcev	16.511	2.050.189	0,8
Dolg občine na prebivalca občine, v evrih	317	271	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine, v evrih	351	358	/
Prihodki BPO, v evrih	14.696.222	2.180.402.953	0,7
Dolg občine glede na prihodke BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	35,6	25,5	/

Vira: podatki Ministrstva za finance; Statistične informacije 15/10.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2010 pomeni 0,9 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa 0,7 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2010 znaša 317 evrov in je za 46 evrov oziroma 17 odstotkov večji od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca (271 evrov);
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2010 znaša 351 evrov in je za 7 evrov oziroma 2 odstotka manjši od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji (358 evrov);
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je v letu 2010 za 10,1 odstotne točke večji od povprečja tega kazalca za vse slovenske občine.

3. MNENJE

Revidirali smo *pravičnost poslovanja Občine Kočevje v letu 2010*.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Kočevje v letu 2010 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- prerazporedila je sredstva v skupnem znesku 60.313 evrov v neskladju z Odlokom o proračunu občine Kočevje za leto 2010 – točki 2.1.3.a in 2.1.3.b;
- v enem primeru je razpolagala s stavbnim zemljiščem v vrednosti 11.554 evrov, ne da bi izvedla postopek razpolaganja, kot je določen v Zakonu o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin ter Uredbi o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 2.2.1.1.a;
- za tri postopke oddaje poslovnega prostora v najem ni pripravila posamičnega programa, kar je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 2.2.2.1.a;
- v sedmih postopkih prodaje nepremičnega premoženja ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe, kar je v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 2.2.1.1.b;
- za en postopek oddaje poslovnega prostora v najem, ki je bil začel pred 19. 9. 2007, ni pripravila posamičnega programa; v dveh postopkih oddaje poslovnih prostorov v najem ni opravila cenitve poslovnih prostorov – v letu 2010 so bile plačane najemnine v skupnem znesku 9.288 evrov; v treh postopkih oddaje poslovnih prostorov v najem ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v najem; v treh primerih sklenjenih najemnih pogodb ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Uredbo o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin – točke 2.2.2.1.b, 2.2.2.2.a, 2.2.2.3.a in 2.2.2.4.a;
- v enem postopku oddaje poslovnega prostora v najem je najemniku poslovnega prostora zaračunala za 1.817 evrov nižjo najemnino, kot jo določa Odlok o oddajanju poslovnih prostorov v lasti Občine Kočevje v najem in pogodbeno določila – točka 2.2.2.5.a;
- ni sprejela odloka, ki bi podrobneje uredil način opravljanja gospodarske javne službe rednega vzdrževanja cest – v letu 2010 je bil skupni znesek plačil 896.000 evrov –, in odloka, ki bi podrobneje uredil način opravljanja gospodarske javne službe tekočega vzdrževanja zelenic, parkov in drugih javnih površin – v letu 2010 je bil skupni znesek plačil 142.418 evrov –, kar je v neskladju z Zakonom o gospodarskih javnih službah – točki 2.3.2.1.1.a in 2.3.2.1.2.a;
- prevzela je za 152.472 evrov več obveznosti od načrtovanih sredstev v veljavnem proračunu za leto 2010 in v Načrtu razvojnih programov 2010–2013; plačala je storitve gospodarske javne službe rednega vzdrževanja cest v skupnem znesku 896.000 evrov in storitve gospodarske javne službe tekočega vzdrževanja zelenic, parkov in drugih javnih površin skupnem znesku 142.418 evrov, ne da bi sklenila pogodbe, s katerimi bi podrobneje določila predmet, obseg in vrednost izvajanja teh gospodarskih javnih služb v letu 2010; za plačilo izvedenih del v skupnem znesku 3.288 evrov ni

- izdala naročilnic ali sklenila pisnih pogodb; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.3.2.1.1.b, 2.3.2.1.2.b, 2.3.2.2.2.b, 2.3.2.2.6.b, 2.3.2.2.7.a, 2.3.2.2.8.a in 2.3.4.2.a;
- ni pripravila letnega programa razvoja in vzdrževanja občinskih cest, kar je v neskladju s Pravilnikom o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest in Odlokom o občinskih cestah – točka 2.3.2.1.1.c;
 - v dveh primerih je z javnim podjetjem Komunala Kočevje sklenila "in-house" pogodbo za izvedbo investicij, ne da bi bili za to izpolnjeni pogoji – v letu 2010 je bil skupni znesek plačil 291.988 evrov; v enem primeru ni objavila obvestila o oddaji javnega naročila na portalu javnih naročil; v enem primeru je s sklenitvijo aneksa k pogodbi za 82.903 evrov oziroma za 35,4 odstotka preseгла vrednost prvotnega naročila; evidenca javnih naročil ne vključuje vrednosti oddanih javnih naročil; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točke 2.3.2.2.3.a, 2.3.2.2.5.a, 2.3.2.2.7.b, 2.3.2.a in 2.3.4.1.a;
 - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 oziroma Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 – točke 2.3.2.1.1.d, 2.3.2.1.2.c in 2.3.4.1.b;
 - v enem primeru ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 4.316 evrov; v dveh primerih je pridobila bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku v skupnem znesku 120.601 evrov z rokom veljavnosti, ki je krajši od zahtevanega, in v znesku, ki je za 4.743 evrov manjši od zahtevanega; v enem primeru je pridobila bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 31.697 z rokom veljavnosti, ki je krajši od zahtevanega; in v treh primerih ni pridobila bančnih garancij s podaljšanim rokom veljavnosti; vsa navedena ravnanja so v neskladju s pogodbenimi določili – točke 2.3.2.2.1.a, 2.3.2.2.2.c, 2.3.2.2.3.b in 2.3.2.2.5.c;
 - sklenila je aneks k pogodbi za znesek 8.039 evrov po izvršitvi del, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.3.2.2.4.a;
 - lokalni program za kulturo ni bil sprejet; v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji za sofinanciranje kulturnih projektov ni bil določen način uporabe meril in kriterijev za ocenjevanje in vrednotenje posameznih projektov – nakazana so bila sredstva v skupnem znesku 22.900 evrov; obe navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točki 2.3.3.1.1 in 2.3.3.1.2.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Kočevje v letu 2010 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

4. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker je *Občina Kočevje* že med revizijskim postopkom, če je bilo to mogoče, odpravila razkrite nepravilnosti oziroma sprejela ustrezne popravljalne ukrepe (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo:

- poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju leta 2012 vključuje zahtevane podatke po 63. členu Zakona o javnih financah – točka 2.1.2.a;
- v Odloku o proračunu Občine Kočevje za leto 2012 je občina jasno določila omejitve prerazporejanja proračunskih sredstev – točki 2.1.3.a in 2.1.3.b;
- v letu 2011 je občina objavljala namere o oddaji poslovnih prostorov s sklenitvijo neposredne pogodbe – točka 2.2.1.1.b;
- avgusta 2011 je občina začela sodni postopek za izterjavo neplačane najemnine – točka 2.2.2.5.a;
- župan je 29. 2. 2012 izdal sklep o določitvi skrbnika najemnih pogodb – točka 2.2.2.4.a;
- v letu 2012 je občina začela z aktivnostmi za usklajevanje najemnih razmerij s predpisi (pošiljanje obvestil najemnikom in sklepanje novih pogodb ali dodatkov k obstoječim pogodbam) – točka 2.2.2.6.b;
- za leto 2012 je občina vzpostavila popolno evidenco javnih naročil, oddanih po petem odstavku 24. člena Zakona o javnem naročanju – točka 2.3.2.a;
- v letu 2012 je občina pripravila osnutek Odloka o občinskih javnih cestah ter urejanju in čiščenju javnih površin na območju Občine Kočevje – točki 2.3.2.1.1.a in 2.3.2.1.2.a;
- v letu 2012 je občina pripravila osnutek pogodbe o opravljanju GJS vzdrževanja občinskih javnih cest na območju Občine Kočevje ter osnutek pogodbe o opravljanju GJS tekočega urejanja javnih površin na območju Občine Kočevje – točki 2.3.2.1.1.b in 2.3.2.1.2.b;
- januarja 2012 je občina od izvajalca pridobila novo bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v ustreznem znesku in z ustreznim rokom veljavnosti – točka 2.3.2.2.1.a;
- občina je pripravila predlog letnega programa kulture v Občini Kočevje za leto 2013 – točka 2.3.3.1.1.a.

5. PRIPOROČILA

Občini Kočevje priporočamo, naj:

- opiše poslovne procese ravnanja z nepremičnim premoženjem, javnega naročanja in dodeljevanja transferov, da se opredelijo osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo;
- preveri delovanje notranjih kontrol pri pogodbah, sklenjenimi z izvajalci del in storitev.

Pravni pouk

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

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Kočevje, priporočeno;
2. Janku Vebru, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.



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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96