



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

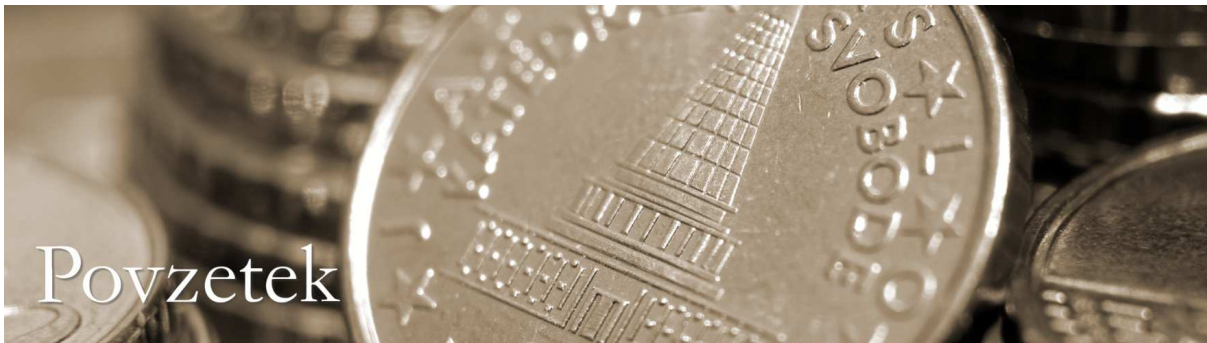
Poslovanje Mestne občine Murska Sobota v
delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč

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 Mestne občine Murska Sobota v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč



Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Mestne občine Murska Sobota v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010.*

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Mestne občine Murska Sobota v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Mestne občine Murska Sobota v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč, izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- posamični programi ravnanja s stvarnim premoženjem v devetih primerih prodaje oziroma menjave zemljišč niso vsebovali vseh predpisanih sestavin, v enem primeru menjave zemljišč v vrednosti 76.896 evrov pa je bila cenitev na dan sprejema posamičnega programa starejša od šestih mesecev;
- neposredno pogodbo o prodaji stavbnih zemljišč v vrednosti 868.445 evrov je sklenila štiri mesece po neuspeli ponovno izvedeni javni dražbi;
- postopek prodaje zemljišč (pogodba v vrednosti 151.000 evrov) je vodila na način, ki ni zagotavljal enakopravnega obravnavanja ponudnikov;
- v petih primerih prodaje zemljišč, ko se gradnja ni začela v roku, se na zamudo roka za izpolnitev obveznosti ni odzvala na zakonsko predviden način ter ni uveljavila zakonskih posledic pogodbenih določil;
- ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih v njeni lasti.

Računsko sodišče je Mestni občini Murska Sobota podalo nekaj *priporočil, odzivnega poročila* pa ni zahtevalo, ker so bile nepravilnosti odpravljene že med revizijskim postopkom, oziroma so bili sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi.

KAZALO

1. UVOD	7
2. PREDSTAVITEV REVIDIRANCA IN PREDMETA REVIZIJE	8
2.1 PREDSTAVITEV OBČINE.....	8
2.1.1 Osnovni podatki o občini.....	8
2.1.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih	8
2.1.3 Podatki o prihodkih od prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč.....	9
2.2 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	10
2.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
3. UGOTOVITVE	13
3.1 PRODAJE IN MENJAVE ZEMLJIŠČ	13
3.1.1 Posamični program.....	15
3.1.2 Cenitev zemljišča	15
3.1.3 Pogoji za sklenitev neposredne pogodbe.....	16
3.1.4 Enakopravno obravnavanje kupcev	16
3.1.5 Pogodbena določila	17
3.2 EVIDENCA ZEMLJIŠČ	19
3.3 NAMENSKA RABA ZEMLJIŠČ	20
4. MNENJE	21
5. ODZIVNO POROČILO	22
6. PRIPOROČILA	23

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Mestne občine Murska Sobota, Kardoševa 2, Murska Sobota (v nadaljevanju: občina) v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč, 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 7. 5. 2010, sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁴ pa 23. 3. 2011.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti dela poslovanja na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵. 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.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč.

Podlago za revidiranje so predstavljali realizirani proračuni občine za leta od 2007 do 2010.

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

V letih 2007, 2008, 2009 in 2010 ter med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Anton Štihec, župan občine.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-5/2010/2.

⁴ Št. 324-5/2010/8.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

2. PREDSTAVITEV REVIDIRANCA IN PREDMETA REVIZIJE

2.1 Predstavitev občine

2.1.1 Osnovni podatki o občini

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine na dan 31. 12. 2010

Število prebivalcev ⁶	19.409
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• mestni svet	25 članov
• nadzorni odbor	5 članov

2.1.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Informacije o sprejetih proračunskih aktih za leta od 2007 do 2010 so predstavljene v tabeli 2.

⁶ Statistične informacije, št. 15/10 (stanje na 1. 1. 2010).

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

Tabela 2: Sprejeti proračunski akti za leta od 2007 do 2010

Akt	Sprejeto	Veljavno od	Objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije
Leto 2007			
Odlok o proračunu	29. 3. 2007	4. 4. 2007	št. 30/07
Rebalans	18. 10. 2007	27. 10. 2007	št. 98/07
Zaključni račun	3. 4. 2008	16. 4. 2008	št. 37/08
Leto 2008			
Odlok o proračunu	31. 1. 2008	6. 2. 2008	št. 13/08
Rebalans	25. 9. 2008	10. 10. 2008	št. 96/08
Zaključni račun	23. 4. 2009	9. 5. 2009	št. 35/09
Leto 2009			
Odlok o proračunu	22. 1. 2009	7. 2. 2009	št. 9/09
Rebalans	8. 10. 2009	17. 10. 2009	št. 81/09
Zaključni račun	8. 4. 2010	24. 4. 2010	št. 33/10
Leto 2010			
Odlok o proračunu	18. 2. 2010	27. 2. 2010	št. 14/10
Rebalans	15. 7. 2010	31. 7. 2010	št. 62/10
Zaključni račun	10. 5. 2011	10. 6. 2011	št. 45/11

2.1.3 Podatki o prihodkih od prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč

Prihodki od prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč v letih od 2007 do 2010 ter njihovi deleži v kapitalskih prihodkih in vseh prihodkih občine so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Prihodki od prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč v letih od 2007 do 2010 ter njihovi deleži v kapitalskih prihodkih in vseh prihodkih občine

Vrsta prihodkov	Leto 2007	Leto 2008	Leto 2009	Leto 2010	Skupaj
Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč (v evrih)	1.851.984	646.838	435.535	891.286	3.825.643
Prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč (v evrih)	0	1.682	0	0	1.682
Skupaj prihodki od prodaje zemljišč (v evrih)	1.851.984	648.520	435.535	891.286	3.827.325
Skupaj kapitalski prihodki (v evrih)	2.220.427	648.520	449.529	991.568	4.310.044
Delež prihodkov od prodaje zemljišč v kapitalskih prihodkih (v odstotkih)	83,4	100	96,9	89,9	88,8
Vsi prihodki (v evrih)	16.971.440	16.556.974	15.187.582	16.508.509	65.224.505
Delež prihodkov od prodaje zemljišč v vseh prihodkih (v odstotkih)	10,9	3,9	2,9	5,4	5,9

Viri: Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Murska Sobota za leto 2007, Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Murska Sobota za leto 2008, Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Murska Sobota za leto 2009, Sklep o potrditvi zaključnega računa proračuna Mestne občine Murska Sobota za leto 2010.

V bilancah prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračuna za leta od 2007 do 2010 so prihodki od prodaje in menjave zemljišč izkazani v skupni vrednosti 3.827.325 evrov (99,9 odstotka predstavljajo prihodki od prodaje in menjave stavbnih zemljišč in 0,1 odstotka prihodki od prodaje in menjave kmetijskih zemljišč) in predstavljajo 88,8 odstotka kapitalskih prihodkov občine oziroma 5,9 odstotka vseh prihodkov občine v navedenih letih.

2.2 Predstavitev predmeta revizije

Prodaje in menjave zemljišč so del ravnanja s stvarnim premoženjem. Ravnanje s stvarnim premoženjem pomeni pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja. Razpolaganje s stvarnim premoženjem pomeni vsak prenos lastninske pravice na drugo fizično ali pravno osebo, zlasti pa to pomeni prodajo, odsvojitve na podlagi menjave ali na drugačen način odplačne ali neodplačne odsvojitve stvarnega premoženja ter vlaganje stvarnih vložkov v pravne osebe zasebnega in javnega prava.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ravnanje s stvarnim premoženjem občin urejalo več predpisov. Temeljni predpis, ki je bil v uporabi v pretežnem delu obdobja, na katero se nanaša revizija, je bil Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin⁸ (v nadaljevanju: ZSPDPO). ZSPDPO je bil v uporabi⁹ od 3. 9. 2007 do 16. 11. 2010, ko ga je nadomestil Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁰ (v nadaljevanju: ZSPDSLS). Podrobneje je ravnanje s stvarnim premoženjem urejala Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹¹ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju), sprejeta na podlagi ZSPDPO. Pred začetkom uporabe ZSPDPO je ravnanje z nepremičnim premoženjem občine urejal Zakon o javnih financah¹² (v nadaljevanju: ZJF) in podrobneje Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin¹³ (v nadaljevanju: uredba o razpolaganju).

ZSPDPO v prvem odstavku 2. člena določa, da se ZSPDPO uporablja za vse stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, če ni s posebnim zakonom za posamezno vrsto stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti urejeno drugače. Prav tako določilo v prvem odstavku 2. člena vsebuje ZSPDSLS.

Zakona, ki urejata posebnosti razpolaganja s stvarnim premoženjem, sta:

- Zakon o kmetijskih zemljiščih¹⁴ ureja posebnosti pri razpolaganju s kmetijskimi zemljišči v poglavju III – Promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami;
- Zakon o urejanju prostora¹⁵ (v nadaljevanju: ZUreP-1) ureja posebnosti pri prodaji nepremičnin, ki jih je občina pridobila na podlagi uveljavitve predkupne pravice¹⁶ ali z razlastitvijo (90. in 91. člen ter tretji razdelek).

2.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost poslovanja občine v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč, smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračunov za leta od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč.

Podroben revizijski program smo uporabili na vseh vplačilih za prodajo in menjavo zemljišč. V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letih od 2007 do 2010, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred leti, na katera se nanaša revizija, in so posredno oziroma neposredno vplivali na poslovanje v obdobju, na katero se nanaša revizija. V revizijskem programu za preizkus posameznega zneska je bilo

⁸ Uradni list RS, št. 14/07.

⁹ Razen 11. in 12. člena, ki sta se začela uporabljati 3. 3. 2007.

¹⁰ Uradni list RS, št. 86/10.

¹¹ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 100/09, 49/10.

¹² Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

¹³ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03.

¹⁴ Uradni list RS, št. 55/03-PB1.

¹⁵ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03-popr.

¹⁶ Občina lahko v skladu s 85. členom ZUreP-1 z odlokom določi območje predkupne pravice občine na nepremičninah na celotnem območju poselitve in na območju obstoječih oziroma predvidenih infrastrukturnih omrežij in objektov izven poselitvenih območij ali na delu teh območij, če ni s tem zakonom določeno drugače.

vplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo šteli za nepravilno.

3. UGOTOVITVE

Preverili smo kapitalske prihodke od prodaje in menjave stavbnih in kmetijskih zemljišč v letih od 2007 do 2010, evidenco zemljišč v lasti občine ter namensko rabo zemljišč.

3.1 Prodaje in menjave zemljišč

Prihodki od prodaje in menjave zemljišč so v bilancah prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračuna občine za leta od 2007 do 2010 izkazani v skupni vrednosti 3.827.325 evrov in predstavljajo 5,9 odstotka vseh prihodkov občine v teh letih (povezava s tabelo 3).

Uporabljene metode prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010 so prikazane v tabeli 4.

Tabela 4: Uporabljene metode prodaje in menjave zemljišč po sklenjenih pogodbah v letih od 2007 do 2010

Metoda razpolaganja		Leto				Skupaj
		2007	2008	2009	2010	
javna dražba	število	5	2	3	1	11
	delež ¹⁷	55,6	50,0	37,5	25,0	44,0
	pogodbena vrednost ¹⁸	577.095	582.395	106.315	21.840	1.287.645
	delež ¹⁹	21,2	76,1	21,0	2,0	25,4
javno zbiranje ponudb	število	0	1	1	0	2
	delež	0	25,0	12,5	0	8,0
	pogodbena vrednost	0	181.200	317.499	0	498.699
	delež	0	23,7	62,7	0	9,9
neposredna pogodba	število	4	1	4	3	12
	delež	44,4	25,0	50,0	75,0	48,0
	pogodbena vrednost	2.149.312	1.682	82.411	1.047.691	3.281.096
	delež	78,8	0,2	16,3	98,0	64,7
skupaj v letih od 2007 do 2010	število	9	4	8	4	25
	delež	100	100	100	100	100
	pogodbena vrednost	2.726.407	765.277	506.225	1.069.531	5.067.440
	delež	100	100	100	100	100

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupno 25 izvedenih postopkov prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010 na podlagi metode neposredne pogodbe izvedenih 12 postopkov v skupni pogodbeni vrednosti 3.281.096 evrov, kar predstavlja 64,7 odstotka vrednosti vseh sklenjenih pogodb. Od preostalih 13 postopkov prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010 v skupni vrednosti 1.786.344 evrov pa je bilo z metodo javne dražbe izvedenih 11 postopkov, z metodo javnega zbiranja ponudb pa dva postopka.

¹⁷ Od vseh sklenjenih pogodb (v odstotkih).

¹⁸ V evrih.

¹⁹ Od celotne vrednosti prodaj in menjav (v odstotkih).

3.1.1 Posamični program

ZSPDPO v 13. členu določa, da je posamični program ravnanja 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 nepremičnim premoženjem ter ocenjena vrednost. Uredba o stvarnem premoženju med drugim določa:

- posamični program mora vsebovati ocenitev vrednosti stvarnega premoženja in določitev izhodiščne oziroma izklicne cene oziroma ocenjeno vrednost javnega naročila (šesta alineja prvega odstavka 20. člena);
- pri razpolaganju s stvarnim premoženjem na podlagi metode javne dražbe vsebuje posamični program še vsebino objave javne dražbe in pogodbo, ki vsebuje bistvene sestavine v skladu z vsebino razpisa in v katero se po opravljeni dražbi vstavi na dražbi dosežena cena (38. člen);
- pri razpolaganju s stvarnim premoženjem na podlagi metode javnega zbiranja ponudb vsebuje posamični program še vsebino objave javnega zbiranja ponudb in pogodbo, ki vsebuje bistvene sestavine v skladu z vsebino razpisa (43. člen).

3.1.1.a Posamični programi v šestih primerih prodaje zemljišč na podlagi metode javne dražbe niso vsebovali vsebine objave javne dražbe in pogodbe, kar ni v skladu z 38. členom uredbe o stvarnem premoženju.

3.1.1.b Posamični program v dveh primerih prodaje zemljišč na podlagi metode javnega zbiranja ponudb ni vseboval vsebine objave javnega zbiranja ponudb in pogodbe, kar ni v skladu s 43. členom uredbe o stvarnem premoženju.

3.1.1.c Posamični program ni vseboval ocenjene vrednosti zemljišča, ki ga je občina z menjavo pridobila, kar ni v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZSPDPO.

3.1.2 Cenitev zemljišča

Občina je 18. 9. 2009 s Pošto Slovenije, d. o. o., Maribor sklenila pogodbo o menjavi solastniških deležev stavbnega zemljišča, s katero je odtujila solastniški delež stavbnega zemljišča v vrednosti 76.896 evrov, in pridobila solastniški delež na drugem stavbnem zemljišču v enaki vrednosti. Cenitev zemljišča, ki ga je občina pridobila, je bila opravljena 4. 7. 2008, kar je več kot eno leto pred sprejetjem posamičnega programa, ki je bil sprejet 22. 7. 2009. Občina je 9. 7. 2009 pridobila izjavo cenilca, da se cena zemljišča, ki je bilo ocenjeno 4. 7. 2008, ni spreminjala. Podana izjava cenilca ni utemeljena s konkretnimi posli primerljivih prodaj in ne pomeni cenitve po določilih 28. člena uredbe o stvarnem premoženju, ki določa, da se vrednost stvarnega premoženja občine ugotovi po vsakokratno veljavnih mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti, ki jih sprejema Svet za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti.

Uredba o stvarnem premoženju v 29. členu določa, da cenitev na dan sprejema posamičnega programa ne sme biti starejša od šestih mesecev.

3.1.2.a Občina je pri menjavi zemljišča v vrednosti 76.896 evrov uporabila ocenjeno vrednost zemljišča iz cenitve, ki je bila na dan sprejema posamičnega programa starejša od šestih mesecev, kar je v neskladju z 29. členom uredbe o stvarnem premoženju.

3.1.3 Pogoji za sklenitev neposredne pogodbe

Občina je 16. 11. 2009 izvedla javno dražbo za prodajo stavbnih zemljišč v skupni izmeri 51.085 kvadratnih metrov z izklicno ceno 1.021.700 evrov (20 evrov za kvadratni meter). Javna dražba je bila neuspešna, zato je občina 21. 12. 2009 ponovno izvedla javno dražbo za prodajo stavbnih zemljišč, pri tem pa je zmanjšala izklicno ceno stavbnih zemljišč za osem odstotkov. Ponovljena javna dražba je bila neuspešna. Občina je na podlagi dveh neuspešnih javnih dražb 30. 3. 2010 objavila namero za sklenitev neposredne pogodbe za prodajo stavbnih zemljišč, z izhodiščno ceno 939.964 evrov. Na podlagi pogajanj je občina 22. 4. 2010, kar je štiri mesece po ponovno izvedeni javni dražbi, z Bisol d. o. o., Prebold (v nadaljevanju: Bisol) sklenila neposredno pogodbo o prodaji stavbnih zemljišč v skupni izmeri 51.085 kvadratnih metrov v vrednosti 868.445 evrov (17 evrov za kvadratni meter).

Po določitih četrte alineje prvega odstavka 22. člena ZSPDPO se lahko nepremično premoženje občine proda ali zamenja na podlagi neposredne pogodbe, če se sklepa neposredna pogodba v roku treh mesecev od dne, ko se je izkazalo, da sta bila neuspešna javna dražba ali javno zbiranje ponudb in ponovno izvedena javna dražba ali javno zbiranje ponudb z znižano izklicno ceno za največ 15 odstotkov.

3.1.3.a Občina je sklenila neposredno pogodbo o prodaji stavbnih zemljišč v vrednosti 868.445 evrov štiri mesece po neuspeli ponovno izvedeni javni dražbi, kar ni v skladu s četrto alinejo prvega odstavka 22. člena ZSPDPO.

Pojasnilo občine

Občina je neformalna pogajanja z zainteresiranim kupcem za sklenitev neposredne pogodbe začela takoj po neuspešni ponovljeni javni dražbi. Glede na predmet pogajanj, kjer za občino ni bila pomembna samo prodaja premoženja, ampak tudi oživitven industrijske cone s pridobitvijo investitorja, ki je zagotavljal odprtje novih delovnih mest, pogajanja ni bilo mogoče zaključiti v roku treh mesecev.

3.1.4 Enakopravno obravnavanje kupcev

Občina je 30. 11. 2007 objavila²⁰ javno zbiranje ponudb za prodajo stavbnega zemljišča v skupni izmeri 1.391 kvadratnih metrov za izhodiščno ceno 149.992 evrov. Po določitih prve točke javnega zbiranja ponudb mora ponudba za nakup nepremičnine vsebovati tudi dokazilo o pravici gradnje na parc. št. 1036/3, k. o. Murska Sobota, saj ta z zemljiščem parc. št. 1030, 1031 in 1036/7, vse k. o. Murska Sobota, ki so predmet prodaje, tvori zaključeno celoto, potrebno za gradnjo poslovno-garažnega objekta, kot določa zazidalni načrt, ki ureja to območje. Iz zapisnika o javnem odpiranju ponudb je razvidno, da je prispela samo ponudba Sobota-Center, d. o. o., Murska Sobota (v nadaljevanju: družba Sobota-Center), ki je za zemljišče ponudila 151.000 evrov. Kot dokazilo o možnosti gradnje na zemljišču parc. št. 1036/3, k. o. Murska Sobota je predložila notarsko overjeno kupoprodajno pogodbo o nakupu te parcele. Ponudba je bila pravočasna in popolna. Občina je 27. 12. 2007 z družbo Sobota-Center sklenila kupoprodajno pogodbo o prodaji nepremičnine v skupni izmeri 1.391 kvadratnih metrov v vrednosti 151.000 evrov.

²⁰ Uradni list RS, št. 109/07.

ZSPDPO v 6. členu določa, da upravljavec stvarnega premoženja vodi postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku.

3.1.4.a Občina je v javnem zbiranju ponudb z zahtevo po predložitvi dokazila o pravici gradnje na parc. št. 1036/3, k. o. Murska Sobota, ki z zemljiščem parc. št. 1030, 1031 in 1036/7, vse k. o. Murska Sobota, ki so predmet prodaje, tvori zaključeno celoto, potrebno za gradnjo poslovno-garažnega objekta, kot določa zazidalni načrt, ki ureja to območje, postavila pogoje, ki ni zagotavljal enakopravnega obravnavanja ponudnikov, s čimer je ravnala v neskladju s 6. členom ZSPDPO.

3.1.4.b Za prodajo stavbnega zemljišča v skupni izmeri 1.391 kvadratnih metrov je občina sicer izvedla postopek javnega zbiranja ponudb, po vsebini pa je uporabila metodo neposredne pogodbe, ker se je na razpis lahko javil samo en potencialni ponudnik, to je lastnik zemljišča, oziroma oseba, ki je imela pravico graditi na parc. št. 1036/3, k. o. Murska Sobota. Kupca je torej občina z določitvijo pogoja javne ponudbe določila vnaprej, saj tega pogoja ni mogel izpolniti noben drug ponudnik. Po vsebini je metoda, ki jo je občina izbrala za prodajo, metoda neposredne pogodbe, za kar pa niso izpolnjeni pogoji po 22. členu ZSPDPO.

Pojasnilo občine

Občina je pri izbiri metode javnega zbiranja ponudb za prodajo zemljišč želela, da ta zemljišča kupi tisti, ki bo lahko realiziral gradnjo poslovno-garažnega objekta v skladu s prostorskim izvedbenim aktom. V tem času so potekala tudi usklajevanja z Ministrstvom za javno upravo, da se na tem območju zgradi upravni center. Navedene gradnje so bile v javnem interesu, zato je bil v razpisu določen pogoj, da se kupec tudi izkaže s pravico gradnje na zemljišču parc. št. 1036/3, k. o. Murska Sobota, ker je lahko samo na tak način – da je že lastnik te parcele, ki je zaokroževala območje gradnje –, realiziral načrtovano gradnjo objekta upravnega centra. Če bi kateri koli drug investitor odkupil navedeno zemljišče v lasti občine, bi se vedno moral odkupiti tudi sosednja zemljišča, če bi želel realizirati s prostorskim aktom načrtovani projekt.

3.1.5 Pogodbena določila

Občina je 8. 10. 2007 izvedla javno dražbo za prodajo stavbnih zemljišč. Objava javne dražbe je vsebovala zahtevo, da je uspešen dražitelj oziroma kupec dolžan začeti z gradnjo na zemljišču najpozneje do 30. 6. 2008 in da je rok začetka gradnje bistvena sestavina prodajne pogodbe. Na podlagi javne dražbe je občina:

- 9. 11. 2007 s HIB, d. o. o., Kranj sklenila pogodbo o prodaji stavbnega zemljišča v izmeri 2.916 kvadratnih metrov v vrednosti 54.114 evrov;
- 30. 10. 2007 z Medicop, d. o. o., Murska Sobota sklenila pogodbo o prodaji stavbnega zemljišča v izmeri 5.830 kvadratnih metrov v vrednosti 120.195 evrov;
- 22. 11. 2007 z Ecos, d. o. o., Murska Sobota sklenila pogodbo o prodaji stavbnega zemljišča v izmeri 2.915 kvadratnih metrov v vrednosti 56.098 evrov.

Pogodbe v 4. členu določajo:

- kupec je dolžan začeti z gradnjo na pridobljenem zemljišču najpozneje do 30. 6. 2008;

- dogovorjeni rok začetka gradnje je bistvena sestavina pogodbe, kot je predvideno v 104. členu Obligacijskega zakonika²¹ (v nadaljevanju: OZ), zato se, če kupec ne začne z gradnjo v dogovorjenem roku, pogodba razveže po samem zakonu;
- za utrditev obveznosti glede roka začetka gradnje kot bistvenega elementa pogodbe in preprečitve nadaljnje špekulativne prodaje se občina in kupec dogovorita za odkupno pravico občine tako, da lahko občina do 31. 12. 2009 uresniči odkupno pravico in odkupi stavbno zemljišče po enaki ceni, kot jo je prodala.

Kupci do 30. 6. 2008, to je do dogovorjenega roka začetka gradnje, niso pričeli z gradnjo, občina pa tudi po preteku roka za začetek gradnje od kupcev ni nemudoma zahtevala izpolnitve obveznosti začetka gradnje.

Občina je 7. 7. 2008 izvedla javno dražbo za prodajo stavbnega zemljišča. Objava javne dražbe je vsebovala zahtevo, da je uspešen dražitelj oziroma kupec dolžan začeti z gradnjo na zemljišču najpozneje do 31. 12. 2008 in da je rok začetka gradnje bistvena sestavina prodajne pogodbe. Na podlagi javne dražbe je občina 22. 7. 2008 z Davidovim hramom, Veletrgovina, d. o. o., Ljubno ob Savinji, sklenila pogodbo o prodaji stavbnega zemljišča v izmeri 7.040 kvadratnih metrov v vrednosti 124.778 evrov. Pogodba v 4. členu določa:

- kupec je dolžan začeti z gradnjo na pridobljenem zemljišču najpozneje do 31. 12. 2008;
- dogovorjeni rok začetka gradnje je bistvena sestavina pogodbe, kot je predvideno v 104. členu OZ, zato se, če kupec ne začne z gradnjo v dogovorjenem roku, pogodba razveže po samem zakonu;
- za utrditev obveznosti glede roka začetka gradnje kot bistvenega elementa pogodbe se občina in kupec dogovorita, da lahko občina do dogovorjenega roka uresniči odkupno pravico in odkupi stavbno zemljišče po enaki ceni, kot ga je prodala kupcu in to pravico zavaruje z vpisom v zemljiško knjigo.

Kupec do 31. 12. 2008, to je do dogovorjenega roka začetka gradnje, ni pričel z gradnjo, občina pa tudi po preteku roka za začetek gradnje od kupcev ni nemudoma zahtevala izpolnitve obveznosti začetka gradnje.

Občina je 22. 4. 2010 z Bisolom sklenila neposredno pogodbo o prodaji stavbnih zemljišč v skupni izmeri 51.085 kvadratnih metrov v skupni vrednosti 868.445 evrov. Pogodba v 4. členu določa:

- kupec je dolžan začeti z gradnjo na delu zemljišč parc. št. 539/43, 539/46 in 539/47, vse k. o. Nemčavci, v roku dveh mesecev od pridobitve gradbenega dovoljenja, v roku dveh mesecev od sklenitve pogodbe pa mora vložiti popolno vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja;
- dogovorjeni rok začetka gradnje je bistvena sestavina sklenjene pogodbe, kot je predvideno v 104. členu OZ, zato se, če kupec ne začne z gradnjo v dogovorjenem roku, pogodba razveže po samem zakonu, zaradi česar mora občina kupcu vrniti kupnino, zmanjšano za pogodbeno kazen, ki znaša 10 odstotkov kupnine;
- za utrditev obveznosti glede roka začetka gradnje kot bistvenega elementa pogodbe se občina in kupec dogovorita, da lahko občina do dogovorjenega roka uresniči odkupno pravico in odkupi stavbna zemljišča po enaki ceni, kot jih je prodala kupcu in to pravico zavaruje z vpisom v zemljiško knjigo.

²¹ Uradni list RS, št. 97/07-UPB1.

Kupec je 17. 11. 2010 pridobil gradbeno dovoljenje za gradnjo poslovno-proizvodnega objekta na zemljišču parc. št. 539/46, k. o. Nemčavci, a v roku dveh mesecev od sklenitve pogodbe ni vložil dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja za gradnjo na stavbnih zemljiščih parc. št. 539/43 in 539/47, obe k. o. Nemčavci. Občina po preteku roka za pridobitev gradbenega dovoljenja od kupca ni nemudoma zahtevala izpolnitve obveznosti, ki je povezana z začetkom gradnje.

OZ v 104. členu določa, da če je izpolnitev obveznosti v določenem roku bistvena sestavina pogodbe, dolžnik pa je v tem roku ne izpolni, je pogodba razvezana po samem zakonu. V drugem odstavku 104. člena je določeno, da lahko upnik ohrani pogodbo v veljavi, če po preteku roka nemudoma obvesti dolžnika, da zahteva njeno izpolnitev. Tretji odstavek tudi določa, da če je upnik zahteval izpolnitev pogodbe, pa je v primernem roku ni dobil, lahko odstopi od pogodbe.

3.1.5.a Občina se v petih primerih prodaje zemljišč, ko se gradnja ni začela v roku, na zamudo roka za izpolnitev obveznosti, ki je bil s 4. členom pogodbe določen kot bistvena sestavina pogodbe, kot je predvideno v 104. členu OZ, ni odzvala na v drugem odstavku 104. člena OZ predviden način, torej nemudoma, z zahtevo po izpolnitvi pogodbe, prav tako pa ni uveljavila zakonskih posledic pogodbenih določil.

Pojasnilo občine

Občina je večkrat pozvala kupce, nazadnje pisno 16. 5. 2011, da izpolnijo obveznosti iz pogodbe in začnejo z gradnjo objektov, oziroma da pisno pojasnijo aktivnosti, ki so jih izvedli, ter navedejo razloge, zakaj obveznosti iz pogodbe niso izpolnili. Po razpoložljivih informacijah imajo kupci še vedno namen investirati na tem območju, vendar njihove načrte ovira negotova gospodarska in finančna situacija, zato so investicije večinoma zgolj časovno zamaknjene. V teh primerih občina ni uveljavljala odkupne pravice, a jo namerava uveljaviti za eno izmed zemljišč (parc. št. 539/35, k. o. Nemčavci). Instrument odkupne pravice je bil v pogodbo vgrajen zaradi preprečitve nadaljnjih prodaj. Ta namen je bil v celoti dosežen, ker so kupci ohranili lastništvo nepremičnin.

Ukrep občine

Občina je zemljišče parc. št. 539/35, k. o. Nemčavci, vključila v Letni načrt pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Murska Sobota za leto 2011 ter zagotovila sredstva v proračunu občine za leto 2011 za odkup nepremičnine v vrednosti 67.400 evrov, to je po ceni, po kateri je nepremičnino prodala.

3.2 Evidenca zemljišč

Evidenca zemljišč, ki jo vodi občina, vsebuje podatke o inventarni številki, knjigovodski vrednosti ter v nekaterih primerih parcelno številko, ne vsebuje pa podatkov o lastništvu, o upravljavcu, šifri in imenu katastrske občine, vrsti rabe in velikosti parcele, okrajnem sodišču, pri katerem je zemljišče vpisano v zemljiško knjigo, vrsti dejanske rabe zemljišča, solastniškem deležu ter podatka o morebitni služnosti ali stavbni pravici.

ZSPDPO je v četrtem odstavku 35. člena določal, da samoupravne lokalne skupnosti vzpostavijo evidenco nepremičnega premoženja v lasti samoupravnih lokalnih skupnosti in oseb javnega prava, katerih ustanoviteljice so. Vsebina evidenc je bila določena v 71. členu uredbe o stvarnem premoženju. Evidenca zemljišč mora vsebovati tudi podatke o lastništvu, upravljavcu, šifri in imenu katastrske občine, parcelni številki, vrsti rabe in velikosti parcele, okrajnem sodišču, pri katerem je zemljišče vpisano v zemljiško

knjigo, vrsti dejanske rabe zemljišča, knjigovodski vrednosti, inventarni številki, solastniškem deležu, stavbni pravici in služnosti.

3.2.a Občina ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih v njeni lasti, kar je v neskladju z 71. členom uredbe o stvarnem premoženju.

Ukrep občine

Občina je septembra 2011 vzpostavila popolno evidenco nepremičnega premoženja, ki je v lasti občine.

3.3 Namenska raba zemljišč

Po podatkih občine se občinski planski prostorski akti v letih od 2007 do 2010 niso spreminjali, zato je ostala namenska raba tudi kmetijskih zemljišč, ki jih je občina v tem obdobju prodala oziroma zamenjala, do 31. 12. 2010 enaka, kot je bila ob prodaji oziroma menjavi.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Mestne občine Murska Sobota v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Mestna občina Murska Sobota pri poslovanju v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- posamični programi ravnanja s stvarnim premoženjem v devetih primerih prodaje oziroma menjave zemljišč niso vsebovali vseh predpisanih sestavin, kar je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin in Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točke 3.1.1.a, 3.1.1.b, in 3.1.1.c;
- v enem primeru menjave zemljišč v vrednosti 76.896 evrov je bila cenitev na dan sprejema posamičnega programa starejša od šestih mesecev, kar je v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 3.1.2.a;
- neposredno pogodbo o prodaji stavbnih zemljišč v vrednosti 868.445 evrov je sklenila štiri mesece po neuspeli ponovno izvedeni javni dražbi, kar je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 3.1.3.a;
- postopek prodaje zemljišč (pogodba v vrednosti 151.000 evrov) je vodila na način, ki ni zagotavljal enakopravnega obravnavanja ponudnikov, kar je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 3.1.4.a;
- v petih primerih prodaje zemljišč, ko se gradnja ni začela v roku, se na zamudo roka za izpolnitev obveznosti ni odzvala na zakonsko predviden način ter ni uveljavila zakonskih posledic pogodbenih določil, kar je v neskladju s pogodbo in Obligacijskim zakonikom – točka 3.1.5.a;
- ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih v njeni lasti, kar je v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 3.2.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Mestne občine Murska Sobota v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

5. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom, če je bilo to mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo:

- občina je zemljišče parc. št. 539/35, k. o. Nemčavci, vključila v Letni načrt pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Murska Sobota za leto 2011 ter zagotovila sredstva v proračunu občine za leto 2011 za odkup nepremičnine v vrednosti 67.400 evrov, to je po ceni, po kateri je nepremičnino prodala – točka 3.1.5.a;
- občina je septembra 2011 vzpostavila popolno evidenco nepremičnega premoženja, ki je v lasti občine – točka 3.2.a.

6. PRIPOROČILA

Mestni občini Murska Sobota priporočamo, naj:

- pripravi opis poslovnega procesa razpolaganja z nepremičnim premoženjem in opredeli pristojnosti in odgovornosti zaposlenih pri izvajanju posameznih aktivnosti;
- v prihodnje temeljito prouči razloge, ki bi utemeljevali dogovor o roku izpolnitve kot bistveni sestavini pogodbe.

Pravni pouk

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

Številka: 324-5/2010/49
Ljubljana, 5. marca 2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Murska Sobota, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. 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

