REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost poslovanja Marjetice Koper

2019

POSLANSTVO

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

REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost poslovanja Marjetice Koper

Številka: 321-8/2017/46
Ljubljana, 18. oktobra 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo poslovanje *Javnega podjetja – Azienda pubblica MARJETICA KOPER, d. o. o. – s. r. l.* (v nadaljevanju: Marjetica Koper) *v letih 2015 in 2016*.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja Marjetice Koper v letih 2015 in 2016.

Računsko sodišče je ugotavljalo, ali je Marjetica Koper ustrezno načrtovala poslovanje, ali je bila učinkovita pri izvajanju dejavnosti in ali je ustrezno spremljala poslovanje.

Računsko sodišče je presodilo, da je bila Marjetica Koper pri poslovanju v letih 2015 in 2016 *delno učinkovita.*

Marjetica Koper *ni v celoti ustrezno načrtovala poslovanja.* Marjetica Koper ni imela dolgoročnega razvojnega načrta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo poslovanja ter ni pripravila dolgoročnih dokumentov upravljanja s finančnimi naložbami, v katerih bi opredelila temeljna načela upravljanja, način ugotavljanja obstoja javnega interesa ter cilje in načine doseganja zastavljenih ciljev. Marjetica Koper je razpolagala z letnimi načrti, v katerih je določila cilje, ukrepe in aktivnosti za dosego ciljev in njihove izvajalce ter opredelila finančna sredstva za dosego posameznih ciljev, vendar postopkov načrtovanja ni imela urejenih v notranjih aktih. Marjetica Koper stroškov sponzorstev in davčno nepriznanih stroškov v letnih načrtih ni posebej opredelila po namenu, vsebini in vrednosti tako, da bi jasno in pregledno razkrila in utemeljila načrtovano porabo sredstev za te namene, ter v notranjih aktih ni imela urejenih postopkov dodeljevanja sponzorskih sredstev in donacij. Marjetica Koper je v notranjih aktih opredelila pravila delitve prihodkov in odhodkov na posamezne dejavnosti ter določila sodila delitve posrednih stroškov ter postopke najemanja zunanjih izvajalcev, ni pa določila postopkov, kot sta predhodno ugotavljanje obstoja utemeljene potrebe po določeni storitvi in ocena stroškovne učinkovitosti nameravanega najema.

Marjetica Koper *je bila pri izvajanju dejavnosti delno učinkovita.* Poslovanje Marjetice Koper je bilo skladno z načrtovanim. Marjetica Koper je v letih 2015 in 2016 ustvarila pozitiven poslovni izid pri poslovanju, pri čemer je z izvajanjem gospodarskih javnih služb ustvarila dobiček, z izvajanjem tržnih dejavnosti pa izgubo. Marjetica Koper pri naročanju storitev nekaterih zunanjih izvajalcev in dobaviteljev ni vzpostavila ustreznih notranjih kontrol, ki bi zagotavljale učinkovitost in skladnost izbire zunanjih izvajalcev in dobaviteljev z notranjimi akti in z zakoni s področja javnega naročanja ter ki bi zagotavljale obvezno objavo informacij javnega značaja. Marjetica Koper je zagotovila učinkovito delovanje notranjih kontrol, s katerimi je v večini primerov zagotovila, da so bile v pogodbah z zunanjimi izvajalci natančno opredeljene naročene storitve, ni pa v vseh pogodbah opredelila predmeta pogodbe na način, ki bi bil nedvoumen in bi ji omogočal ustrezno preveritev izvedenih storitev. Marjetica Koper pri sklepanju pogodb o sponzoriranju ni določila načina in časa posredovanja dokazil o izpolnjevanju obveznosti sponzorirancev ter ni vključila določil za primer kršitev s strani sponzorirancev. Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša

revizija, izkazala davčno nepriznane stroške v znesku 226.883 evrov in stroške reprezentance v znesku 74.749 evrov. S tako visokimi stroški, ki niso neposreden pogoj za opravljanje dejavnosti, ni obvladovala tveganja nenamenske, negospodarne in neučinkovite porabe sredstev. Marjetica Koper je med davčno nepriznane stroške evidentirala tudi stroške, ki se nanašajo na ugodnosti, ki jih je zagotovila svojim zaposlenim in so presegali vrednost bonitet, ki se ne vključujejo v davčno osnovo delojemalca. V postopku pridobivanja finančnih naložb ni učinkovito zavarovala interesov, ki jih ima kot javno podjetje, ki izvaja gospodarske javne službe, saj je pridobila naložbo ter nameravala pridobiti finančno naložbo v družbah, katerih dejavnosti niso neposredno povezane z njeno temeljno dejavnostjo, hkrati pa za pridobitev finančnih naložb ni bil izkazan javni interes. Marjetica Koper tudi ni učinkovito zavarovala svojih finančnih interesov in ni pridobila vsebinsko ustreznega soglasja nadzornega sveta. Marjetica Koper izvaja gospodarske javne službe in ima z Mestno občino Koper sklenjeno začasno pogodbo o najemu javne infrastrukture, v kateri niso celovito urejene vse medsebojne pravice in obveznosti. Za leto 2015 je bila za javno infrastrukturo za gospodarsko javno službo odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode obračunana višja amortizacija, kot je bila določena v aneksu k pogodbi o najemu javne infrastrukture. Marjetica Koper z Mestno občino Koper ni imela sklenjene pogodbe, s katero bi bile podrobneje dogovorjene pravice in obveznosti v zvezi z izvajanjem javnih pooblastil, ki se nanašajo na vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje katastra komunalnih naprav za kanalizacijo, predpisovanje projektnih pogojev in smernic ter za izdajanje soglasij. Marjetica Koper je pripravila elaborate o oblikovanju cen izvajanja storitev gospodarske javne službe odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode in gospodarske javne službe ravnanje s komunalnimi odpadki, v katerih je predlagala cene storitev javne službe, pri katerih je upoštevala donos na vložena poslovna sredstva v višini 5 odstotkov od nabavne vrednosti poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje storitev gospodarskih javnih služb, zaradi česar je bila cena, ki jo je moral plačevati uporabnik javne službe, višja, kot bi bila, če bi Marjetica Koper pri izračunu donosa upoštevala sedanjo vrednost poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje gospodarske javne službe. Med splošnimi stroški gospodarskih javnih služb je izkazala stroške, za katere v Pravilniku o sodilih za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev po posameznih dejavnostih ni opredelila, da niso upravičeni stroški gospodarskih javnih služb varstva okolja. Med stroški gospodarskih javnih služb je izkazala tudi stroške, ki niso upravičeni stroški, ki bi nastali zaradi opravljanja dejavnosti in niso potrebni za opravljanje javne službe, in stroške, ki predstavljajo splošne stroške uprave, ki zadeva vse dejavnosti v družbi.

Marjetica Koper *ni v celoti ustrezno spremljala poslovanja*. V notranjih aktih ni določila enotnega postopka spremljanja izvajanja storitev zunanjih izvajalcev ter v nekaterih primerih ni spremljala izvedenih storitev na način, da bi pred plačilom računa preverila skladnost izvedenih storitev s pogodbenim dogovorom. Marjetica Koper tudi ni imela sprejetih notranjih aktov, v katerih bi določila enotne postopke in način spremljanja izvajanja obveznosti sponzorirancev, ter ni ustrezno spremljala izpolnjevanja obveznosti sponzorirancev, saj ni pridobila vseh dokazil o izpolnitvi pogodbenih obveznosti. Prav tako ni vzpostavila sistema spremljanja pridobljenih finančnih naložb ter pridobljene finančne naložbe ni spremljala na način, da bi jo periodično finančno analizirala in spremljala njen donos, niti ni določila postopkov in odgovornih oseb za izvajanje spremljanja donosnosti. Marjetica Koper v notranjih aktih ni enovito uredila postopka spremljanja poslovanja družbe in izvajanja gospodarskih javnih služb.

Računsko sodišče je od Marjetice Koper zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo nesmotrnosti, in podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD **8**

1.1 OPREDELITEV REVIZIJE 8
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP 9
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA 9

1.3.1 Ustanovitev in dejavnosti Marjetice Koper 9
1.3.2 Organi in odgovorne osebe Marjetice Koper 12
1.3.3 Organiziranost Marjetice Koper 13

2. UGOTOVITVE **15**

2.1 NAČRTOVANJE POSLOVANJA MARJETICE KOPER 15

2.1.1 Dolgoročno načrtovanje 15
2.1.2 Letno načrtovanje 16

2.1.2.1 Letni načrti 17
2.1.2.2 Drugo načrtovanje 25

2.1.3 Povzetek ugotovitev o načrtovanju 27

2.2 POSLOVANJE MARJETICE KOPER 28

2.2.1 Načrtovani in realizirani odhodki 28
2.2.2 Notranje kontrole pri izboru zunanjih izvajalcev in dobaviteljev 32

2.2.2.1 Notranje kontrole za zagotavljanje skladnosti ravnanja z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja 37
2.2.2.2 Notranje kontrole za zagotavljanje skladnosti ravnanja z zakoni s področja javnega naročanja 38
2.2.2.3 Notranje kontrole za zagotavljanje skladnosti ravnanja z notranjimi akti s področja javnega naročanja 44
2.2.2.4 Notranje kontrole za zagotovitev zavarovanja interesov pri sklepanju pogodb 47
2.2.2.5 Ocena učinkovitosti delovanja notranjih kontrol 49

2.2.3 Sponzorstva in donacije 50
2.2.4 Davčno nepriznani stroški in stroški reprezentance 53
2.2.5 Finančne naložbe 56
2.2.6 Učinkovitost izvajanja gospodarskih javnih služb 60

2.2.6.1 Najem gospodarske javne infrastrukture 64
2.2.6.2 Gospodarska javna služba odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode 66

2.2.6.3 Gospodarska javna služba ravnanje s komunalnimi odpadki ... 73

2.2.7 Povzetek ugotovitev o izvajanju ... 79

2.3 SPREMLJANJE POSLOVANJA MARJETICE KOPER ... 82

2.3.1 Spremljanje izvajanja storitev zunanjih izvajalcev ... 82
2.3.2 Spremljanje izpolnjevanja obveznosti sponzorirancev ... 83
2.3.3 Spremljanje finančnih naložb ... 84
2.3.4 Spremljanje poslovanja družbe in izvajanja gospodarskih javnih služb ... 85
2.3.5 Povzetek ugotovitev o spremljanju ... 85

3. MNENJE **87**
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA **90**
5. PRIPOROČILA **92**
6. PRILOGE **94**

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti poslovanja Javnega podjetja – Azienda pubblica MARJETICA KOPER, d. o. o. – s. r. l. v letih 2015 in 2016 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču[1] (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije[2].

Sklep o izvedbi revizije[3] je bil izdan 4. 10. 2017.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja Marjetice Koper. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij[4], tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je poslovanje Marjetice Koper v obdobju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2016. Preverili smo aktivnosti Marjetice Koper pri načrtovanju poslovanja, izvajanju poslovanja in spremljanju poslovanja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja Marjetice Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Glavno revizijsko vprašanje je bilo, *ali je Marjetica Koper v letih 2015 in 2016 poslovala učinkovito*. Da bi odgovorili na glavno vprašanje, smo si zastavili naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je Marjetica Koper ustrezno načrtovala poslovanje;
- ali je bila Marjetica Koper učinkovita pri izvajanju dejavnosti;
- ali je Marjetica Koper ustrezno spremljala poslovanje.

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti poslovanja Marjetice Koper oblikovali na podlagi vnaprej določenih kriterijev, ki so predstavljeni v nadaljevanju tega poročila. Poslovanje Marjetice Koper smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njeno poslovanje v pretežnem delu v skladu s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje Marjetice Koper smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo njeno poslovanje v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje Marjetice Koper smo ocenili kot delno učinkovito, če je bilo njeno poslovanje v enako pomembnih delih skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo učinkovitosti.

---

1 Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

2 Uradni list RS, št. 91/01.

3 Št. 321-8/2017/4.

4 Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih podlag in notranjih aktov;
- zbiranje in proučevanje dokumentacije revidiranca;
- pridobivanje podatkov od revidiranca, v javno dostopnih evidencah in na spletu;
- analiziranje in primerjava podatkov;
- nestatistično vzorčenje glede na vrednost izplačil za stroške in odhodke.

1.3 Predstavitev revidiranca

1.3.1 Ustanovitev in dejavnosti Marjetice Koper

Javno podjetje je nastalo s preoblikovanjem družbenega podjetja Komunala, podjetje za komunalne dejavnosti, p. o. Koper v javno podjetje. Podjetje v družbeni lastnini Komunala, podjetje za komunalne dejavnosti, p. o. Koper je bilo vpisano v sodni register 28. 3. 1974, z Zakonom o podjetjih[5] se je preoblikovalo v javno podjetje, ki je bilo vpisano v sodni register 26. 4. 1991 s sklepom Srg 280/91.

Ustanovitelj Marjetice Koper je Mestna občina Koper (v nadaljevanju: MO Koper), ki izvršuje ustanoviteljske pravice prek občinskega sveta in župana. Položaj Marjetice Koper ureja Odlok o ureditvi položaja Javnega podjetja – Azienda pubblica Komunala Koper, d. o. o. – s. r. l.[6] (v nadaljevanju: odlok o ureditvi položaja Marjetice Koper), ki ima v skladu s 26. členom hkrati vsebino javnega akta o ustanovitvi podjetja in statuta po Zakonu o gospodarskih javnih službah[7] (v nadaljevanju: ZGJS) in akta o ustanovitvi enoosebne družbe po Zakonu o gospodarskih družbah[8].

Osnovni kapital Marjetice Koper na dan 31. 12. 2016 je znašal 5.455.810 evrov. Edini družbenik Marjetice Koper je MO Koper.

Odlok o ureditvi položaja Marjetice Koper v 5. členu določa, da Marjetica Koper izvaja občinske gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS) na podlagi posebnih področnih odlokov občine. Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala dejavnosti, ki so po občinah prikazane v tabeli 1.

---

[5] Uradni list SFRJ, št. 77/88 (40/89-popr.), 40/89, 83/89, 46/90, 61/90, Uradni list RS – stari, št. 42/90, 10/91, Uradni list RS, 13/93, 66/93.

[6] Sprejel občinski svet MO Koper na seji z dne 26. 9. 2002; Uradne objave občin Ilirska Bistrica, Koper, Piran, Sežana, št. 53/02, Uradni list RS, št. 74/05, 84/06, 39/12, 103/12, 17/13, 40/15, 24/16, 24/18.

[7] Uradni list RS, št. 32/93, 57/11.

[8] Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17.

Tabela 1: Dejavnosti Marjetice Koper

Dejavnost	**Način izvajanja dejavnosti**	**MO Koper**	**Občina Ankaran**
Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	GJS	✓	✓
Ravnanje s komunalnimi odpadki[1)]	GJS	✓	✓
Javna snaga in čiščenje javnih površin	GJS	✓	✓
Upravljanje prometnih in drugih neprometnih javnih površin	GJS	✓	✓
Okraševanje z zastavami ter obešanje transparentov in plakatiranje	GJS	✓	✓
Upravljanje zelenih površin	GJS	✓	✓
Pogrebna dejavnost in urejanje pokopališč	GJS	✓	✓
Upravljanje določenih javnih parkirišč, mestne tržnice in javnih sanitarij	GJS	✓	✓
Upravljanje občinskih pristanišč	GJS	✓	✓
Upravljanje mestnega kopališča	GJS	✓	×
Upravljanje zavetišča za živali[2)]	lokalna zadeva javnega pomena	✓	✓
Vzdrževanje javne razsvetljave	podizvajalec koncesionarja, ki izvaja GJS	✓	✓
Cvetličarstvo in prodaja materiala v drevesnici, storitev urejanja vrtov in servisiranje ter prodaja kmetijske in vrtne mehanizacije	tržna dejavnost	✓	×
Upravljanje garažnih hiš	tržna dejavnost	✓	×

Opombi: [1)] V 2. členu Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja[9] (v nadaljevanju: uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja) so navedene javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki: zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

[2)] Dejavnost se izvaja tudi v občinah Izola in Piran.

Vira: letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

Občinski odloki, ki urejajo izvajanje posamezne dejavnosti, ki se izvajajo kot javne službe, so navedeni v prilogi 1.

[9] Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17.

Marjetica Koper je GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, ravnanje s komunalnimi odpadki, javna snaga in čiščenje javnih površin, upravljanje prometnih in drugih neprometnih javnih površin, okraševanje z zastavami ter obešanje transparentov in plakatiranje izvajala tudi v Občini Ankaran, ki je nastala z odcepitvijo od MO Koper in je bila konstituirana in pričela delovati s 1. 1. 2015. Zakon o lokalni samoupravi[10] v 51.b členu določa, da se premoženje občine, ki se razdeli ali se njen del izloči in se ustanovi nova občina, razdeli sporazumno. Dokler župani ne sklenejo sporazuma, opravljajo posle rednega upravljanja s še nerazdeljenim skupnim premoženjem organi občine, na katere območju je premoženje, ob soglasju vseh občin, ustanovljenih na območju posameznih prejšnjih občin. Marjetica Koper je tudi po ustanovitvi Občine Ankaran izključni izvajalec javnih služb na podlagi 143. člena Statuta Občine Ankaran[11], ki določa, da se z njegovo uveljavitvijo in do uveljavitve drugih občinskih predpisov Občine Ankaran v občini smiselno uporabljajo vsi predpisi MO Koper, veljavni na dan 22. 10. 2014, ki niso v nasprotju z ustavo in zakoni ter če ni s statutom ali akti pristojnih organov Občine Ankaran posamezno vprašanje drugače urejeno.

Marjetica Koper od 19. 6. 2015 upravlja tudi zavetišče za živali. Upravljanje zavetišča za živali je v skladu s 27. členom Zakona o zaščiti živali[12] lokalna zadeva javnega pomena, ki se izvršuje kot javna služba. V zvezi z upravljanjem Zavetišča za zapuščene živali v Sv. Antonu so župani MO Koper ter občin Izola in Piran sprejeli sklep, da se pogodba o upravljanju zavetišča za zapuščene živali z dne 1. 7. 2010, ki je bila sklenjena z Obalnim društvom proti mučenju živali, razdre s takojšnjim učinkom, za začasnega upravljavca pa se za določen čas, od 19. 6. 2015 do pravnomočnosti sklepa o izbiri upravljavca, imenuje Marjetico Koper. Marjetica Koper je z MO Koper in občinami Izola, Piran in Ankaran sklenila pogodbe o začasnem upravljanju zavetišča za zapuščene živali za obdobje od 19. 6. 2015 do 31. 12. 2016. Odlok o zagotavljanju javne službe na področju zaščite živali[13], ki ureja lokalno zadevo javnega pomena, ki se izvršuje kot javna služba na področju zaščite živali na območju MO Koper in občin Izola in Piran z zagotavljanjem delovanja zavetišča za zapuščene živali, v 11. členu določa, da se izvajalec izbere na podlagi javnega razpisa. MO Koper je v letu 2016 objavila javni razpis za izbiro izvajalca na območju MO Koper in občin Izola, Piran in Ankaran[14], na podlagi katerega je bila izbrana Marjetica Koper, s katero so občine sklenile pogodbo za 5 let, od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2021.

Marjetica Koper kot podizvajalka skrbi tudi za vzdrževanje javne razsvetljave[15] in izvaja ostale naloge s področja elektro-montažnih del na podlagi pogodbe z družbo Javna razsvetljava, d. d. (v nadaljevanju: Javna razsvetljava), ki je ena od partneric konzorcija, ki je koncesionar za opravljanje GJS prenova in urejanje javne razsvetljave v MO Koper.

---

[10] Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10, 30/18.

[11] Uradni list RS, št. 17/15. Do uveljavitve Statuta Občine Ankaran je veljal Statutarni sklep (Uradni list RS, št. 88/14), ki je v 2. členu določal, da se do uveljavitve Statuta Občine Ankaran v Občini Ankaran smiselno uporabljajo vsi veljavni predpisi MO Koper na dan 22. 10. 2014, ki niso v nasprotju z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97–UZS68, 66/00–UZ80, 24/03–UZ3a, 47, 68, 69/04–UZ14, 69/04–UZ43, 69/04–UZ50, 68/06–UZ121,140,143, 47/13–UZ148, 47/13–UZ90, 97, 99, 75/16–UZ70a), veljavnimi zakoni ter če ni s tem sklepom ali odločitvami Občinskega sveta Občine Ankaran posamezno vprašanje drugače urejeno.

[12] Uradni list RS, št. 38/13-UPB3.

[13] Uradni list RS, št. 24/06.

[14] Uradni list RS, št. 29/16.

[15] Vzdrževanje obsega tekoče in intervencijsko vzdrževanje javne razsvetljave in izvajanje pripravljenosti na domu izven rednega delovnega časa.

Marjetica Koper izvaja tudi tržne dejavnosti:

1. cvetličarstvo in prodaja materiala v drevesnici, storitev urejanja vrtov in servisiranje ter prodaja kmetijske in vrtne mehanizacije in
2. upravljanje dveh garažnih hiš[16].

Marjetica Koper je v drugi polovici leta 2015 zaprla eno od treh semenarn, v drugi polovici leta 2016 pa je v celoti ukinila tržno dejavnost semenarn.

Marjetica Koper je imela 236 zaposlenih na dan 31. 12. 2015 in 233 zaposlenih na dan 31. 12. 2016.

1.3.2 Organi in odgovorne osebe Marjetice Koper

V skladu z odlokom o ureditvi položaja Marjetice Koper javno podjetje upravljajo:

- direktor,
- nadzorni svet,
- ustanovitelj javnega podjetja – MO Koper, ki izvršuje ustanoviteljske pravice prek občinskega sveta in župana.

Organa Marjetice Koper sta direktor in nadzorni svet.

Direktor Marjetice Koper na lastno odgovornost vodi poslovanje in delo družbe ter jo zastopa.

V skladu z 18. členom odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper direktor zastopa in predstavlja javno podjetje ter sklepa vse pogodbe v imenu in za račun javnega podjetja v razmerju do tretjih brez omejitev. S predhodnim soglasjem pristojnega organa pa lahko direktor sklene posle, ki se nanašajo na:

- obremenjevanje in pravni promet z nepremičninami, ki so bile na javno podjetje prenesene kot osnovni vložek;
- zadolževanje, ki presega 10 odstotkov osnovnega kapitala javnega podjetja[17];
- druge zadeve, določene s tem odlokom in drugimi akti.

Direktor je pooblaščen oziroma opravlja še naslednje:

- vodi in usklajuje delovni proces in poslovanje javnega podjetja;
- predlaga razvojne načrte in letne načrte javnega podjetja ter letne gospodarske načrte javnih služb, ki jih izvaja javno podjetje;
- pripravlja poslovno poročilo;
- sprejema ukrepe za izvajanje načrtov in programov;
- izvršuje sklepe ustanovitelja in nadzornega sveta;
- odloča o zadevah s področja delovnih razmerij skladno z zakonom, kolektivno pogodbo in splošnimi akti javnega podjetja;
- izdaja posamična pooblastila;
- izdaja odločbe v okviru danih javnih pooblastil;

---

[16] Osnovna šola Koper in Arena Bonifika (od aprila 2016).

[17] 10 odstotkov osnovnega kapitala Marjetice Koper znaša 545.581 evrov.

- odloča o vseh drugih tekočih zadevah;
- opravlja druge zadeve, ki so določene z zakonom, odlokom in drugimi akti.

V skladu s 17. členom odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper direktorja imenuje in razrešuje župan. Župan imenuje direktorja za mandatno dobo 4 let. Če direktor iz kateregakoli razloga ni imenovan, župan brez javnega razpisa imenuje vršilca dolžnosti direktorja za čas najdlje 12 mesecev. Vršilec dolžnosti direktorja ima enaka pooblastila kot direktor[18].

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Marjetico Koper vodil Gašpar Gašpar Mišič, imenovan za vršilca dolžnosti direktorja Marjetice Koper s sklepom župana MO Koper. Funkcijo vršilca dolžnosti direktorja Marjetice Koper je nastopil 7. 7. 2014 do imenovanja direktorja oziroma najdlje za čas 12 mesecev. Ob prenehanju veljavnosti sklepa župana je bil 3-krat ponovno imenovan za vršilca dolžnosti direktorja Marjetice Koper do imenovanja direktorja oziroma najdlje za čas 12 mesecev. Župan MO Koper je 14. 2. 2018 izdal sklep o razrešitvi Gašparja Gašparja Mišiča s funkcije vršilca dolžnosti direktorja Marjetice Koper in o imenovanju Janija Bačića za vršilca dolžnosti direktorja Marjetice Koper s 15. 2. 2018 do vključno 14. 2. 2019. Nadzorni svet Marjetice Koper je 8. 1. 2019 Janija Bačića odpoklical s funkcije direktorja, župan MO Koper pa je 8. 1. 2019 sprejel sklep o imenovanju Azre Rešić za vršilko dolžnosti direktorja Marjetice Koper, ki je funkcijo vršilke dolžnosti direktorja Marjetice Koper nastopila z 8. 1. 2019 do preklica oziroma do imenovanja direktorja. Vršilki dolžnosti direktorja Azri Rešić je mandat prenehal 29. 4. 2019, ko je nadzorni svet Marjetice Koper imenoval direktorja družbe mag. Alfreda Draščića za mandatno obdobje 4 let.

Za učinkovitost poslovanja Marjetice Koper je odgovoren direktor v skladu s svojimi pristojnostmi.

Nadzorni svet nadzira vodenje poslov Marjetice Koper. Nadzorni svet ima pet članov. Tri člane nadzornega sveta, predstavnike ustanovitelja, imenuje občinski svet na predlog župana. Dva člana nadzornega sveta, predstavnika delavcev, izvoli in odpokliče svet delavcev.

Pristojnosti nadzornega sveta so določene v 15. členu odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper. Poleg pristojnosti iz drugega odstavka 15. člena odloka lahko nadzorni svet od direktorja zahteva poročila tudi o drugih vprašanjih, direktor pa mora nadzorni svet obveščati o vprašanjih, ki zadevajo poslovanje družbe. Nadzorni svet mora o svojih sklepih obveščati župana.

1.3.3 Organiziranost Marjetice Koper

Marjetica Koper je organizacijsko razdeljena na upravo ter sektorje in službe kot notranje organizacijske enote. V službah se opravljajo dela, ki so skupnega pomena za družbo kot pravno osebo ter za izvajanje dejavnosti in GJS, sektorji pa so organizirani za neposredno izvajanje in opravljanje dejavnosti ter GJS. Za izvajanje posameznih ali več delovnih področij so v okviru notranjih organizacijskih enot organizirane delovne enote.

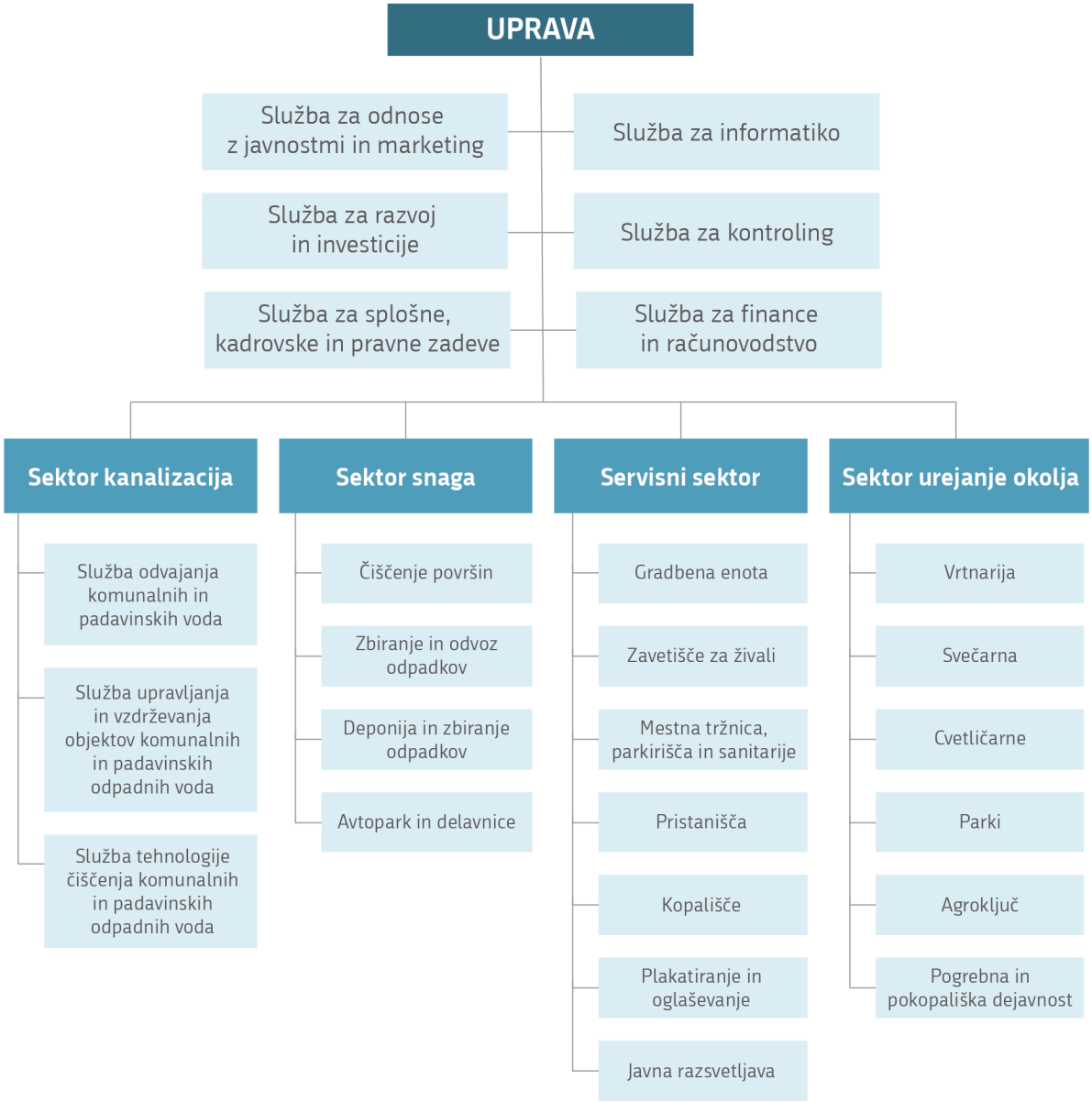
Delo v okviru služb in sektorjev vodijo vodje služb oziroma vodje sektorjev, ki so vodilni delavci s posebnimi pooblastili in odgovornostmi.

---

[18] 20. člen odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper.

Organiziranost Marjetice Koper (sektorji, službe in delovne enote) je predstavljena na sliki 1.

Slika 1: Organigram Marjetice Koper



Vir: podatki Marjetice Koper.

2. UGOTOVITVE

2.1 Načrtovanje poslovanja Marjetice Koper

Preverili smo, ali je Marjetica Koper ustrezno načrtovala poslovanje. Pri tem smo ugotavljali, ali je Marjetica Koper:

- pripravila ustrezne dolgoročne načrte, v katerih so bili opredeljeni strateški cilji, ukrepi in viri za doseganje ciljev, ter načrtovane vrednosti pokazateljev ciljev določene in merljive, in jih predlagala v sprejem pristojnim organom;
- pripravila dolgoročne dokumente, v katerih je opredelila temeljna načela upravljanja s finančnimi naložbami, javni interes in cilje, ki jih namerava uresničiti s finančnimi naložbami, ter opredelila načine doseganja zastavljenih ciljev;
- razpolagala z ustreznimi letnimi načrti, v katerih so bili natančno in celovito opredeljeni ukrepi za dosego dolgoročnih ciljev, določeni izvajalci aktivnosti in opredeljena finančno-časovna perspektiva za dosego posameznih ciljev ter načrtovani vsi materialno pomembni stroški, oziroma je ob večjih spremembah pripravila rebalans letnega načrta in ali je letne načrte in njihove spremembe predlagala v sprejem pristojnim organom;
- opredelila kriterije in merila za izplačila stroškov in odhodkov, ki se ne nanašajo neposredno na poslovanje;
- opredelila poslovnoizidna mesta in stroškovne nosilce za vsako GJS ter sodila za razporejanje posrednih stroškov;
- v notranjih aktih opredelila postopek najemanja zunanjih izvajalcev, ki vključuje ugotavljanje potreb po najemu zunanjih izvajalcev, preveritev lastnih zmogljivosti in oceno stroškovne učinkovitosti najema.

2.1.1 Dolgoročno načrtovanje

Temelj učinkovitega načrtovanja so jasno določeni cilji, ki jih javno podjetje želi doseči. Ti naj bi bili utemeljeni v dokumentih dolgoročnega načrtovanja. Dolgoročno načrtovanje je namenjeno opredelitvi strateških, splošnih ciljev poslovanja in določanju primernih strategij za njihovo doseganje. Pripravo dolgoročnih razvojnih načrtov ureja tudi odlok o ureditvi položaja Marjetice Koper, ki v 18. členu določa, da mora direktor predlagati dolgoročne razvojne načrte javnega podjetja, ki jih v skladu z 12. členom odloka sprejema občinski svet.

2.1.1.a Marjetica Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imela veljavnega dolgoročnega razvojnega načrta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo poslovanja. Ker direktor Marjetice Koper ni predlagal dolgoročnega razvojnega načrta, ki bi vključeval tudi leti 2015 in 2016, ni ravnal v skladu z 18. členom odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper, ki določa, da mora direktor predlagati dolgoročne razvojne načrte javnega podjetja. Čeprav je Marjetica Koper v letnih načrtih opredelila strateške cilje po posameznih sektorjih, pa ocenjujemo, da dolgoročno načrtovanje ni del letnega načrtovanja in bi morala

imeti Marjetica Koper za učinkovito načrtovanje poslovanja sprejet dolgoročni razvojni načrt, v katerem bi določila dolgoročne cilje poslovanja, strategijo za njihovo doseganje, obdobje, v katerem je treba uresničiti zastavljene cilje, ter kazalnike, po katerih se bosta merila doseganje ciljev in način spremljanja doseganja ciljev.

Marjetica Koper je decembra 2016 pripravila predlog dolgoročnega razvojnega načrta za obdobje od leta 2017 do leta 2020, v katerem je določila vizijo in poslanstvo družbe, strateške usmeritve, cilje po posameznih dejavnostih in pomembnejše projekte in investicije v obdobju od leta 2017 do leta 2020. Predlagane strateške usmeritve družbe so:

- izpolnitev, doseganje oziroma preseganje potreb in pričakovanj uporabnikov storitev;
- usmerjenost k uporabniku – zadovoljstvo uporabnikov in vseh prebivalcev MO Koper in Občine Ankaran;
- racionalizacija in optimizacija poslovanja;
- pregledna organiziranost podjetja z vzpostavitvijo standardov poslovanja;
- spodbujanje delovnih vrednot ter
- redno izobraževanje, usposabljanje in motiviranje zaposlenih.

Marjetica Koper je predložila predlog dolgoročnega razvojnega načrta za obdobje od leta 2017 do leta 2020 v obravnavo nadzornemu svetu, ki je sprejel pozitivno mnenje k predlogu na 5. redni seji z dne 13. 12. 2016. Marjetica Koper je MO Koper predložila predlog dolgoročnega razvojnega načrta v obravnavo v letu 2017.

2.1.1.b Marjetica Koper tudi ni imela sprejetih dolgoročnih dokumentov, v katerih bi bila opredeljena temeljna načela pridobivanja in upravljanja s finančnimi naložbami, ki bi določala usmeritve za njeno ravnanje v primeru pridobivanja in upravljanja finančnih naložb, način ugotavljanja obstoja javnega interesa, ki naj ga Marjetica Koper zasleduje in preverja tako v trenutku pridobivanja finančne naložbe kot med upravljanjem z njo, in cilje, ki jih s finančnimi naložbami želi uresničiti in so podrejeni javnemu interesu kot interesu širše skupnosti, ki ga Marjetica Koper zasleduje v okviru svoje osnovne dejavnosti.

2.1.2 Letno načrtovanje

Letno načrtovanje temelji na dolgoročnem načrtovanju in podrobneje opredeljuje ukrepe oziroma aktivnosti za uresničevanje strategij. Z letnim načrtovanjem se določijo ukrepi in aktivnosti, njihovi izvajalci in finančno-časovna perspektiva za uresničitev strategije. Načrtovanje poslovanja določa tudi odlok o ureditvi položaja Marjetice Koper. Direktor Marjetice Koper mora v skladu z 18. in 24. členom odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper predlagati letni načrt javnega podjetja, letni gospodarski načrt GJS ter letni načrt investicij v javne službe, na podlagi katerega se izvajajo investicije v infrastrukturo javnih služb ter v opremo za njihovo izvajanje in ki zagotavlja tudi vire financiranja investicijskega inženiringa, ki ga izvaja javno podjetje za potrebe investiranja v javno infrastrukturo. Letne gospodarske načrte GJS, h katerim daje mnenje nadzorni svet, sprejme župan. Na predlog direktorja in ob uskladitvi z občinskim proračunom in spremljajočimi programi ter gospodarskimi načrti GJS sprejme župan tudi letne načrte investicij v javne službe. Marjetica Koper mora pridobiti tudi predhodno soglasje nadzornega sveta k odločitvam, ki niso zajete v letnem načrtu in se nanašajo na investicije in nabave osnovnih sredstev, promet nepremičnin in izdajanje vrednostnih papirjev.

2.1.2.1 Letni načrti

Marjetica Koper je februarja 2015 pripravila letni načrt za leto 2015 in januarja 2016 letni načrt za leto 2016. Letna načrta sta vsebovala načrtovane cilje in usmeritve, finančni načrt poslovanja, načrt dela po sektorjih in dejavnostih (načrt dela sektorjev, ki vključuje načrte izvajanja posamezne GJS, finančni načrt za celotno podjetje in po sektorjih, gospodarski načrti posameznih GJS in načrt dela drugih dejavnosti), načrt porabe načrtovane amortizacije za osnovna sredstva, načrt investicij iz amortizacije družbe, načrt splošnih dejavnosti (načrt zaposlenih po izobrazbi, delovni čas in varstvo pri delu) in načrt investicij v infrastrukturo javnih služb.

Marjetica Koper je v letu 2015 načrtovala 16.135.336 evrov prihodkov in 15.664.639 evrov odhodkov. Med drugim je načrtovala tudi odprodajo oziroma ukinitev nerentabilnih poslovalnic (semenarne in cvetličarna). V oktobru 2015 je Marjetica Koper sprejela Predlog povečanja določenih stroškov potrjenega poslovnega načrta za leto 2015, v katerem je predvideno povečanje stroškov za 119.541 evrov, in sicer:

- povečanje stroškov reklame in propagande z 48.064 evrov na 98.064 evrov zaradi povečanih potreb po ozaveščanju občine in ljudi o zdravem načinu življenja kot sestavnega dela pozitivnega odnosa do okolja, kar terja večje naložbe v promocijo, in
- povečanje ostalih stroškov s 57.609 evrov na 127.150 evrov zaradi izvajanja ukrepov Programa promocije zdravja na delovnem mestu, ki zajemajo zagotovitev varne delovne opreme in pripomočkov, zagotovitev športnih rekvizitov za udeležbo na množičnih športnih prireditvah, najem športnih dvoran za rekreacijo in oblikovanje programov gibanja ter družabne prireditve in pogostitve z zaposlenimi.

Marjetica Koper je v letu 2016 načrtovala 16.816.730 evrov prihodkov in 16.392.677 evrov odhodkov. Zaradi načrtovanja povečanja stroškov je v oktobru 2016 sprejela Predlog povečanja stroškov storitev reklame in propagande poslovnega načrta za leto 2016, v katerem je predvideno povečanje stroškov reklame in propagande s 100.610 evrov na 155.000 evrov za sponzoriranje nogometnega Kluba FC Koper – Club CC Capodistria (v nadaljevanju: FC Koper). V decembru 2016 je Marjetica Koper sprejela Predlog povečanja odhodkov poslovnega načrta za leto 2016, v katerem je predvideno povečanje odhodkov za donacije s 17.000 evrov na 36.000 evrov zaradi velikega števila prejetih vlog pomoči potrebnih posameznikov, društev in drugih organizacij.

V tabeli 2 so prikazani načrtovani prihodki, odhodki in poslovni izid za leti 2015 in 2016.

Tabela 2: Načrtovani prihodki, odhodki in poslovni izid za leti 2015 in 2016

v evrih

	Leto 2015		**Leto 2016**	
	Letni načrt	**Rebalans**	**Letni načrt**	**Rebalans**
Prihodki iz poslovanja	16.045.125	16.045.125	16.706.230	16.706.230
Finančni prihodki	10.615	10.615	12.500	12.500
Drugi prihodki	79.596	79.596	98.000	98.000
Skupaj prihodki	***16.135.336***	**16.135.336**	***16.816.730***	**16.816.730**
Poslovni odhodki:	15.581.357	15.700.898	16.320.757	16.375.147
• stroški materiala	1.969.973	1.969.973	1.836.832	1.836.832
• nabavna vrednost prodanega blaga	1.098.301	1.098.301	959.193	959.193
• stroški storitev	6.754.712	6.804.712	6.919.509	6.973.899
• stroški dela	5.094.197	5.094.197	5.696.723	5.696.723
• odpisi vrednosti	505.423	505.423	695.300	695.300
• drugi poslovni odhodki	158.751	228.292	213.200	213.200
Finančni odhodki	68.282	68.282	54.920	54.920
Drugi odhodki	15.000	15.000	17.000	36.000
Skupaj odhodki	***15.664.639***	**15.784.180**	***16.392.677***	**16.466.067**
Čisti poslovni izid	**470.697**	**351.156**	**424.053**	**350.663**

Vira: letna načrta Marjetice Koper za leti 2015 in 2016 s spremembami.

Nadzorni svet je podal pozitivno mnenje k letnemu načrtu za leto 2015 v marcu 2015, spremembi načrta porabe načrtovane amortizacije za osnovna sredstva za leto 2015, seznanil pa se je tudi s povečanjem stroškov reklame in propagande in ostalih stroškov in namenom nabave novih tovornih vozil. Nadzorni svet je v maju 2016 podal pozitivno mnenje k letnemu načrtu za leto 2016, k povečanju stroškov storitev reklame in propagande, k nakupu novega vozila, ki ni bil predviden v poslovnem načrtu, in povečanju sredstev za donacije.

2.1.2.1.a Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, razpolagala z letnimi načrti, v katerih je določila cilje, ukrepe in aktivnosti za dosego ciljev in njihove izvajalce ter opredelila finančna sredstva za dosego posameznih ciljev, vendar pa postopkov načrtovanja ni imela urejenih v notranjih aktih, v katerih bi podrobneje opredelila proces načrtovanja vključno z določitvijo vsebine, oblike, rokov in uporabnikov letnih načrtov.

Marjetica Koper je v okviru letnih načrtov načrtovala tudi stroške in odhodke, ki se ne nanašajo neposredno na poslovanje, kamor smo uvrstili stroške sponzoriranja, stroške reprezentance, odhodke za donacije in ostale davčno nepriznane stroške[19]. Za leto 2015 je stroške sponzorstev načrtovala v okviru stroškov reklame in propagande, ki so bili načrtovani v znesku 48.064 evrov oziroma po rebalansu v znesku 98.064 evrov, davčno nepriznane stroške je načrtovala v okviru drugih stroškov, ki so bili načrtovani v znesku 158.751 evrov, stroške reprezentance je načrtovala v znesku 23.686 evrov[20], odhodke za donacije pa v znesku 15.000 evrov. Za leto 2016 pa je stroške sponzorstev načrtovala v okviru stroškov reklame in propagande, ki so bili načrtovani v znesku 100.610 evrov oziroma po rebalansu v znesku 155.000 evrov, davčno nepriznane stroške je načrtovala v okviru drugih stroškov, ki so bili načrtovani v znesku 213.200 evrov, stroške reprezentance je načrtovala v znesku 31.520 evrov[21], odhodke za donacije pa v znesku 17.000 evrov oziroma po rebalansu v znesku 36.000 evrov.

2.1.2.1.b Marjetica Koper je v letnih načrtih za leti 2015 in 2016 načrtovala vse materialno pomembne stroške. Ker je stroške sponzorstev načrtovala v okviru stroškov reklame in propagande, davčno nepriznane stroške pa je načrtovala v okviru drugih stroškov, iz letnih načrtov ni bila razvidna višina stroškov, ki so se nanašali na sponzoriranje in davčno nepriznane stroške. Teh stroškov ni posebej opredelila po namenu, vsebini in vrednosti tako, da bi jasno in pregledno razkrila in utemeljila načrtovano porabo sredstev za te namene.

2.1.2.1.1 Gospodarski načrti gospodarskih javnih služb in opredelitev sodil za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev po posameznih dejavnostih

V 23. členu odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper je določeno, da javno podjetje opravlja posamezno GJS na podlagi letnega gospodarskega načrta javne službe, s katerim se določijo obseg dejavnosti, viri in obseg financiranja ter organizacija opravljanja posamezne javne službe.

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravila letne gospodarske načrte GJS[22], ki so razdeljeni na načrte izvajanja posamezne GJS in finančne načrte posamezne GJS. V tabeli 3 so prikazani načrtovani prihodki, odhodki in poslovni izid po posameznih GJS za leti 2015 in 2016.

---

[19] V skladu s prvim odstavkom 12. člena Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (Uradni list RS, št. 117/06, 56/08, 76/08, 5/09, 96/09, 43/10, 59/11, 24/12, 30/12, 94/12, 81/13, 50/14, 23/15, 82/15, 68/16) je osnova za davek dobiček, ki je presežek prihodkov nad odhodki, ki so določeni s tem zakonom. V skladu z drugim odstavkom 29. člena pa so odhodki, ki niso potrebni za pridobitev prihodkov, odhodki, za katere glede na dejstva in okoliščine izhaja, da niso neposreden pogoj za opravljanje dejavnosti in niso posledica opravljanja dejavnosti, imajo značaj privatnosti in niso skladni z običajno poslovno prakso. Med davčno nepriznane odhodke v skladu s 30. členom sodijo med drugim tudi stroški, ki se nanašajo na privatno življenje, primeroma za zabavo, oddih, šport in rekreacijo, vključno s pripadajočim davkom na dodano vrednost ter donacije. Med stroške reprezentance se v skladu z 31. členom štejejo stroški za pogostitev, zabavo ter darila (z logotipom ali brez) ob poslovnih stikih zavezanca s poslovnimi partnerji in se priznajo kot odhodki v višini 50 odstotkov.

[20] 20.195 evrov stroškov materiala za reprezentanco in 3.491 evrov stroškov storitev reprezentance.

[21] 22.670 evrov stroškov materiala za reprezentanco in 8.850 evrov stroškov storitev reprezentance.

[22] Upravljanje zavetišča za živali je v skladu s 27. členom Zakona o zaščiti živali lokalna zadeva javnega pomena, ki se izvršuje kot javna služba. Marjetica Koper je upravljanje zavetišča za živali vključila med GJS, zato smo to dejavnost upoštevali med GJS.

Tabela 3: Načrtovani prihodki, odhodki in poslovni izid po posameznih GJS za leti 2015 in 2016

v evrih

	Leto 2015			Leto 2016		
	Načrtovani prihodki	**Načrtovani odhodki**	**Načrtovan poslovni izid**	**Načrtovani prihodki**	**Načrtovani odhodki**	**Načrtovan poslovni izid**
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	4.584.628	4.323.116	261.512	4.700.435	4.591.763	108.672
Ravnanje s komunalnimi odpadki	5.491.858	5.497.889	(6.031)	5.533.600	5.418.420	115.180
Javna snaga in čiščenje javnih površin	806.152	758.316	47.836	839.495	825.534	13.961
Vzdrževanje prometnih in drugih neprometnih javnih površin	1.124.192	1.097.391	26.801	880.970	875.955	5.015
Okraševanje, obešanje transparentov in plakatiranje	66.364	59.290	7.074	68.569	86.396	(17.827)
Upravljanje zelenih površin	516.769	537.057	(20.288)	662.880	659.759	3.121
Pogrebna dejavnost in urejanje pokopališč	778.500	788.155	(9.655)	783.430	774.300	9.130
Upravljanje javnih parkirišč in mestne tržnice	759.521	617.906	141.615	1.253.781	991.501	262.280
Upravljanje občinskih pristanišč	237.950	225.216	12.734	305.817	267.054	38.763
Upravljanje mestnega kopališča	136.065	122.812	13.253	122.950	145.052	(22.102)
Obalno zavetišče za živali	-	-	-	139.378	155.637	(16.259)
Skupaj	**14.501.999**	**14.027.148**	**474.851**	**15.291.305**	**14.791.371**	**499.934**

Vira: letna načrta Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

Marjetica Koper je v letnih gospodarskih načrtih GJS za vsako posamezno GJS določila obseg dejavnosti, vire in obseg financiranja ter organizacijo opravljanja posamezne GJS.

2.1.2.1.1.a Marjetica Koper v spremembah letnih načrtov, ki se nanašajo na povečanje stroškov reklame in propagande, drugih stroškov in odhodkov za donacije, ni opredelila, katero dejavnost bodo ti stroški bremenili oziroma v kolikšnem deležu bodo bremenili posamezno dejavnost, in ni ugotavljala vpliva povečanja stroškov oziroma odhodkov na poslovni izid posamezne dejavnosti. Zaradi tega tudi nismo mogli primerjati realiziranih stroškov oziroma odhodkov poslovanja z načrtovanimi po posamezni dejavnosti.

Izvajalci GJS so morali v letu 2015 upoštevati določila Slovenskega računovodskega standarda (2006)[23] 35 – Računovodsko spremljanje gospodarskih javnih služb, ki je urejal posebnosti pri vrednotenju in izkazovanju sredstev in obveznosti do njihovih virov ter merjenju in izkazovanju odhodkov, prihodkov ter poslovnega izida, ki so značilne za podjetja, ki opravljajo GJS. Od 1. 1. 2016 morajo izvajalci GJS upoštevati določila Slovenskega računovodskega standarda (2016)[24] 32 – Računovodske rešitve za izvajalce gospodarskih javnih služb, ki določajo, da mora izvajalec GJS oblikovati za vsako GJS[25] poslovnoizidno mesto, za katero se ugotavljajo prihodki ter na njem nastali in njemu prisojeni stroški, ter določiti ustrezne stroškovne nosilce, na katere se razporejajo stroški na podlagi izračunov. Pri razporejanju posrednih stroškov mora izvajalec GJS uporabiti sodila, ki temeljijo na aktivnostih, ki povzročajo te stroške. Če teh aktivnosti ni mogoče določiti, se uporabijo sodila delitve posrednih stroškov na podlagi deleža neposrednih stroškov.

Marjetica Koper izvaja poleg GJS tudi druge dejavnosti, zato mora izkazovati ločene izkaze poslovnega izida po posameznih dejavnostih oziroma stroškovnih mestih. Pravila delitve prihodkov in odhodkov na posamezne dejavnosti ter izkazovanje računovodskih izkazov po posameznih dejavnostih oziroma stroškovnih mestih je Marjetica Koper uredila s Pravilnikom o sodilih za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev po posameznih dejavnostih[26] (v nadaljevanju: pravilnik o sodilih).

Marjetica Koper je opredelila poslovnoizidna mesta in stroškovne nosilce za vsako GJS. V družbi so oblikovana:

- temeljna stroškovna mesta, na katerih so zbrani stroški po posameznih dejavnostih,
- splošno stroškovno mesto Uprava, na katero so knjiženi:
  - neposredni stroški, ki so nastali v okviru delovanja uprave, službe za finance in računovodstvo, kontrolinga, službe za pravne, kadrovske in splošne zadeve, službe za razvoj in investicije, službe za informatiko ter službe za odnose z javnostmi in marketing, in sicer: materialni stroški in stroški storitev (stroški vzdrževanja in varovanja poslovne stavbe, stroški strokovnega izobraževanja, stroški dnevnic za službeno pot, stroški zdravstvenih storitev in drugi stroški za zaposlene v okviru stroškovnega mesta) ter stroški dela za zaposlene v okviru stroškovnega mesta Uprava;

---

[23] Slovenski računovodski standardi (2006) – v nadaljevanju SRS (2006); Uradni list RS, št. 118/05 (10/06-popr.), 58/06 (112/06-popr.), 3/07, 12/08, 119/08, 1/10 (90/10-popr.), 80/11, 2/12, 64/12, 94/14 (2/15-popr.).

[24] Slovenski računovodski standardi (2016) – v nadaljevanju SRS (2016); Uradni list RS, št. 95/15 (74/16-popr.).

[25] S posamezno GJS po tem standardu je mišljena vsaka posamezna podeljena pravica za izvajanje GJS na določenem območju.

[26] Pravilnik je začel veljati 7. 7. 2015, ko ga je sprejel nadzorni svet, uporablja pa se od julija 2015 dalje.

- drugi stroški, ki jih ni mogoče razporediti na druga stroškovna mesta in zadevajo vse dejavnosti v družbi (na primer stroški goriva za ogrevanje, stroški pisarniškega materiala, stroški splošne strokovne literature, stroški informativnih publikacij, stroški odvetniških storitev, stroški PTT-storitev, strošek izdelave letnega poročila, strošek bančnih storitev, stroški revizorskih storitev in podobno).

Za večino stroškov velja, da jih je mogoče neposredno na podlagi knjigovodske listine knjižiti na tisto dejavnost oziroma stroškovno mesto, na katero se nanašajo, in se že ob knjiženju razporejajo na posamezna stroškovna mesta. Poleg tega ima Marjetica Koper tudi določene neposredne stroške, ki se nanašajo na več dejavnosti hkrati (na primer stroški zavarovanj, članarine, stroški zdravniških pregledov in varstva pri delu, stroški čiščenja delovnih oblek in stroški dela za zaposlene v okviru stroškovnega mesta Uprava, ki opravljajo naloge pretežno za eno ali dve GJS) in se delijo na posamezna stroškovna mesta na podlagi vnaprej določenih ključev. Pravilnik o sodilih določa, da Marjetica Koper posredne stroške najprej knjiži na splošno stroškovno mesto Uprava, nato pa jih razporedi na posamezna stroškovna mesta na podlagi sodil, ki se izračunajo mesečno na podlagi deleža neposrednih stroškov posamezne dejavnosti v celotnih neposrednih stroških[27].

2.1.2.1.2 Načrtovanje investicij

Direktor Marjetice Koper mora v skladu s 24. členom odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper predlagati tudi letni načrt investicij v javne službe, na podlagi katerega se izvajajo investicije v infrastrukturo javnih služb ter v opremo za njihovo izvajanje in ki zagotavlja tudi vire financiranja investicijskega inženiringa, ki ga izvaja javno podjetje za potrebe investiranja v javno infrastrukturo.

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot del letnih načrtov pripravila letne načrte investicij v infrastrukturo javnih služb, letne načrte investicij v opremo za izvajanje javnih služb[28] in vire financiranja investicijskega inženiringa.

Načrti investicij v infrastrukturo javnih služb, ki jih je MO Koper predlagala Marjetica Koper za obdobje, na katero se nanaša revizija, so vsebovali načrtovane investicije v javno infrastrukturo za področje kanalizacije, ravnanje z odpadki, pokopališča, komunalne priveze in ostale objekte in načrtovane investicije v opremo za izvajanje javnih služb. Za investicije v javno infrastrukturo sredstva zagotavlja MO Koper kot lastnica javne infrastrukture za izvajanje GJS, predloge investicij v javne službe pa mora predlagati Marjetica Koper, ki uporablja javno infrastrukturo, kot to določa odlok o ureditvi položaja Marjetice Koper. Marjetica Koper je za leto 2015 predlagala investicije v javne službe v vrednosti 9.778.769 evrov, v letu 2016 pa v vrednosti 1.427.700 evrov. Ker je bil proračun MO Koper za leto 2015[29] sprejet šele decembra 2015, je Marjetica Koper pripravila načrt investicij v infrastrukturo javnih služb na podlagi lastne ocene potrebnih investicij. Podlaga za načrtovane investicije v infrastrukturo javnih služb za leto 2016 je bil

---

[27] Neposredni stroški so stroški, ki nastanejo v okviru opravljanja dejavnosti in vključujejo stroške materiala, storitev, dela, amortizacije osnovnih sredstev in naprav, ki niso javna infrastruktura, vendar se uporabljajo za izvajanje posamezne dejavnosti in so v lasti podjetja, stroške vzdrževanja in druge stroške. Pri izračunu sodil v stroških niso upoštevani nabavna vrednost prodanega blaga, prevrednotovalni poslovni odhodki, finančni in izredni odhodki.

[28] Načrti investicij v opremo za izvajanje javnih služb so bili del načrtov investicij iz amortizacije družbe, v katerih je Marjetica Koper načrtovala investicije v opremo za izvajanje vseh svojih dejavnosti.

[29] Odlok o proračunu Mestne občine Koper za leto 2015 (Uradni list RS, št. 103/15).

sprejeti proračun MO Koper za leto 2016[30], v katerem so bili načrtovani odhodki MO Koper v zvezi z GJS, ki jih je izvajala Marjetica Koper, v znesku 1.427.700 evrov[31].

Marjetica Koper je za obdobje, na katero se nanaša revizija, pripravila tudi načrte investicij v opremo za izvajanje javnih služb. Za leto 2015 je predlagala investicije v opremo v znesku 661.716 evrov oziroma po spremembi letnega načrta v znesku 684.809 evrov[32], za leto 2016 pa v znesku 843.168 evrov[33]. Za leto 2015 je za načrtovane investicije v opremo oziroma lastna opredmetena osnovna in neopredmetena sredstva načrtovala porabo razpoložljive amortizacije svojih opredmetenih osnovnih in neopredmetenih sredstev v višini predvidene obračunane amortizacije za leto 2015 in neporabljene amortizacije iz leta 2014 v znesku 554.545 evrov, nepokrita razlika za nabavo osnovnih sredstev v znesku 107.171 evrov oziroma 130.264 evrov (po spremembi letnega načrta) pa naj bi se pokrila iz načrtovanega dobička v letu 2015. Marjetica Koper je za leto 2016 za načrtovane investicije v opremo načrtovala porabo razpoložljive amortizacije svojih opredmetenih osnovnih in neopredmetenih sredstev v višini predvidene obračunane amortizacije za leto 2016 v znesku 615.301 evro, nepokrita razlika za nabavo osnovnih sredstev v znesku 227.867 evrov pa naj bi se pokrila iz načrtovanega dobička v letu 2016. V tabeli 4 so prikazane načrtovane investicije v opremo za leti 2015 in 2016.

---

30 Odlok o proračunu Mestne občine Koper za leto 2016 (Uradni list RS, št. 1/16).

31 [URL: http://www.koper.si/index.php?page=documents&item=318], 26. 1. 2018. V proračunu MO Koper za leto 2016 so v bilanci prihodkov in odhodkov v okviru glavnega programa Zmanjševanje onesnaženja, kontrola in nadzor načrtovani odhodki v zvezi z ravnanjem z odpadno vodo v znesku 1.291.000 evrov in ravnanjem z odpadki v znesku 36.700 evrov, v okviru glavnega programa Komunalna dejavnost sofinanciranje investicij v mestna pokopališča pa v znesku 100.000 evrov.

32 Predlagane investicije v opremo v letu 2015 so se nanašale na vozila, programsko in računalniško opremo in drugo opremo (GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode), vozila za prevoz odpadkov in računalniško opremo (GJS ravnanje s komunalnimi odpadki) in druge stroje, vozila, računalniško in drugo opremo (ostale dejavnosti).

33 Predlagane investicije v opremo v letu 2016 so se nanašale na vozila, programsko opremo, računalnike in drugo opremo (GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode), vozila za prevoz odpadkov in izgradnjo zbiralnic (GJS ravnanje s komunalnimi odpadki) in druge stroje, vozila ter računalniško in drugo opremo (ostale dejavnosti).

Tabela 4: Načrtovane investicije Marjetice Koper v opremo za leti 2015 in 2016

v evrih

	Leto 2015		Leto 2016
	Načrt investicij	**Rebalans**	**Načrt investicij**
Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	233.059	213.225	179.058
Ravnanje s komunalnimi odpadki	138.508	160.435	249.021
Javna snaga in čiščenje javnih površin	16.757	26.757	61.557
Upravljanje prometnih in drugih neprometnih javnih površin	1.400	1.400	29.432
Upravljanje zelenih površin	9.030	28.030	30.610
Pogrebna dejavnost in urejanje pokopališč	58.198	58.198	28.378
Upravljanje javnih parkirišč in mestne tržnice, mestnega kopališča, občinskih pristanišč in okraševanje, obešanje transparentov in plakatiranje	24.100	36.100	114.095
Zavetišče za živali	0	0	4.000
Skupaj GJS	***481.052***	***524.145***	***696.151***
Ostale dejavnosti	180.664	160.664	147.017
Skupaj	**661.716**	**684.809**	**843.168**

Vira: letna načrta Marjetice Koper za leti 2015 in 2016 s spremembami.

2.1.2.1.2.a Marjetica Koper je investicije v opremo načrtovala na podlagi iztrošenosti obstoječe opreme (predvsem vozil), ni pa ugotavljala potreb po opremi družbe za daljše obdobje, saj ni pripravila strategije ali večletnih operativnih načrtov, iz katerih bi izhajal predviden obseg dejavnosti ter s tem povezanih (povečanih) potreb po investicijah v opremo za izvajanje javnih služb.

Pojasnilo Marjetice Koper
Marjetica Koper je zaradi vladne zamrznitve cen komunalnih storitev (pričetek v avgustu 2009) v obdobju po sprostitvi cen pričela s pospešeno posodobitvijo dotrajanega voznega parka z namenom omogočanja prihrankov pri popravilih, vzdrževanju in porabi goriva ter znižanja ravni hrupa ter izpusta emisij v okolje.

2.1.2.1.2.b Marjetica Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni celovito prikazala načrtovanih investicij v opremo. Pri načrtovanih investicijah v vozila, za katere je načrtovala pridobitev na podlagi finančnega najema, je upoštevala le vrednost pologa in obrokov, ki bodo zapadli v plačilo v letu, za katero je pripravila letni načrt, ne pa celotne načrtovane nabavne vrednosti opreme, zato tudi ni načrtovala vseh virov financiranja za celotne investicije v opremo. Skupen načrtovan znesek pologa in obrokov za finančni najem za vozila je znašal 121.476 evrov v letu 2015 in 366.103 evre v letu 2016, celotna nabavna vrednost

vozil, pridobljenih s finančnim najemom, pa je znašala 429.050 evrov v letu 2015 in 1.266.394 evrov v letu 2016.

2.1.2.1.2.c Marjetica Koper je načrtovala, da bo investicije v vozila financirala na podlagi finančnega najema. Ugotovili smo, da Marjetica Koper za zadolževanje, ki izhaja iz dolgoročnih finančnih obveznosti iz naslova finančnega najema, ni zaprosila za soglasje občinskega sveta in zato ni ravnala v skladu z 10.g členom Zakona o financiranju občin[34], ki določa, da se lahko javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, zadolžujejo s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet, in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov.

Pojasnilo Marjetice Koper
Marjetica Koper je v letu 2019 pridobila mnenje Ministrstva za finance, da javnemu podjetju, katerega ustanoviteljica je občina, za sklenitev poslov iz naslova finančnih najemov ni treba pridobiti soglasja občine.

Pri revizijah pravilnosti dela poslovanja občin[35] smo zavzeli stališče, da je tudi za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, ki izhaja iz dolgoročnih finančnih obveznosti iz naslova finančnega najema, potrebno soglasje občinskega sveta, kot to predvideva 10.g člen Zakona o financiranju občin.

2.1.2.2 Drugo načrtovanje

V okviru letnega načrtovanja smo poleg načrtovanja prihodkov in odhodkov poslovanja, prihodkov in odhodkov po posameznih dejavnostih in načrtovanja investicij obravnavali tudi načrtovanje postopka najemanja zunanjih izvajalcev in načrtovanje stroškov in odhodkov, ki se ne nanašajo neposredno na poslovanje[36].

2.1.2.2.a Marjetica Koper je imela v obdobju, na katero se nanaša revizija, v notranjih aktih, in sicer v Odredbi o izvajanju javnih naročil[37] (v nadaljevanju: odredba o javnem naročanju), ki je veljala do 11. 3. 2015, oziroma v Navodilu o izvajanju naročil blaga, storitev ali gradenj[38] (v nadaljevanju: navodilo o javnem naročanju), ki velja od 11. 3. 2015, urejen postopek najemanja zunanjih izvajalcev, ki predvideva ugotavljanje obstoja potreb po najemu zunanjih izvajalcev, ni pa imela v notranjih aktih natančneje določeno, na kakšen način se te potrebe ugotavljajo in da je treba pred odločitvijo o najemu preveriti lastne zmogljivosti in oceniti stroškovno učinkovitost nameravanega najema. Marjetica Koper ni izvedla

---

[34] Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 71/17 (21/18-popr.).

[35] Med drugim v revizijskih poročilih: *Pravilnost dela poslovanja Občine Dobrepolje,* [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/ObcDobrepolje/ObcDobrepolje_PP16.pdf], 17. 5. 2019; *Pravilnost dela poslovanja Občine Šmartno pri Litiji,* [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1019/ObcSmartnopriLitiji_PP16.pdf], 17. 5. 2019; *Pravilnost dela poslovanja Občine Kidričevo,* [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1061/ObcKidricevo_PP15.pdf], 17. 5. 2019; *Pravilnost dela poslovanja Občine Starše,* [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1018/ObcStarse_PP15.pdf], 17. 5. 2019; *Pravilnost dela poslovanja Občine Rače-Fram,* [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1813/ObcRace-Fram_PP15.pdf], 17. 5. 2019.

[36] Med stroške in odhodke, ki se ne nanašajo neposredno na poslovanje, smo uvrstili stroške sponzoriranja, stroške reprezentance, odhodke za donacije in ostale davčno nepriznane stroške.

[37] Notranji akt Marjetice Koper z dne 12. 2. 2007.

[38] Notranji akt Marjetice Koper z dne 11. 3. 2015.

analize, s katero bi ugotovila, koliko stroškov bi zahtevala odločitev, da storitve poslovnega sodelovanja, ki zajema svetovanje in koordinacijo med različnimi organi in organizacijami ter pravnimi in fizičnimi osebami v zvezi z reševanjem problematik na področju dejavnosti, ki jih izvaja Marjetica Koper[39], in storitve čiščenja javnih površin[40] izvede z lastnimi kapacitetami, in v kolikšnem času bi se ji ti stroški povrnili, in ni izvedla primerjave, ali je zanjo dolgoročno stroškovno bolj učinkovito, da storitve naroči pri zunanjih izvajalcih ali da jih izvede sama. Utemeljenosti potreb po naročanju storitev zunanjih izvajalcev pa Marjetica Koper ni izkazala niti pri naročilu izdelave študije o pravilnem ravnanju in izvajanju pogrebnih svečanosti[41], saj ni izkazano, da bi odločitev temeljila na analizi trenutnega stanja, kot na primer na podlagi izkazanega povečanega povpraševanja po določenih vrstah pogrebnih storitev ali na podlagi statistike že opravljenih posebnih vrst pogrebnih storitev in s tem povezane potrebe po dodatnih znanjih zaposlenih. Ugotavljamo, da Marjetica Koper predhodno ni preverila, ali takšno storitev potrebuje, kakšen učinek od nje pričakuje ter kakšen bo ta učinek v primerjavi z vloženimi sredstvi. Marjetica Koper bi morala pred odločitvijo o najemu posameznega zunanjega izvajalca preveriti, ali lahko storitve, ki jih potrebuje, izvede z lastnimi zaposlenimi, hkrati pa primerjati predvidene stroške in pričakovane učinke najema zunanjega izvajalca. Pri tem bi bilo treba preveriti tudi, ali je mogoče do želenih učinkov oziroma rezultatov priti z nižjimi stroški, na primer z dodatnim usposabljanjem lastnih zaposlenih, zaposlitvijo novega kadra, če gre za dolgoročne in ponavljajoče se potrebe, ali z drugo optimizacijo procesa poslovanja. Šele ko bi Marjetica Koper ugotovila, da določenih potreb ne more zadovoljiti z lastnimi zaposlenimi, in ocenila, da je najem določenega zunanjega izvajalca stroškovno najbolj učinkovit, bi lahko sprejela utemeljeno odločitev o najemu zunanjega izvajalca.

Priporočilo

Marjetici Koper priporočamo, naj v notranjih aktih natančneje uredi postopek ugotavljanja potreb najema zunanjih izvajalcev, ki bo vključeval opredelitev načina preveritve lastnih zmogljivosti in oceno stroškovne učinkovitosti najema.

2.1.2.2.b Marjetica Koper v notranjih aktih ni opredelila kriterijev in meril za izplačila stroškov in odhodkov, ki se ne nanašajo neposredno na poslovanje, ni določila, za katere namene je upravičeno porabiti sredstva, ter ni določila najvišje višine porabe izdatkov oziroma omejitve stroškov za namene, ki niso neposredno povezani s poslovanjem.

2.1.2.2.c Marjetica Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, postopkov dodeljevanja sponzorskih sredstev in donacij, s katerimi bi določila kriterije in merila za dodelitev sredstev, ni imela urejenih v notranjih aktih. Prav tako ni vnaprej določila najvišjega zneska, ki naj bi bil namenjen posameznemu prejemniku sponzorskih sredstev in donacij.

[39] Storitve je izvajala Agencija Valmara, Valter Valenčič, s. p. (v nadaljevanju: Agencija Valmara).

[40] Storitve je izvajal Hoxhaj Afrim, s. p. (v nadaljevanju: Hoxhaj Afrim).

[41] Študijo je pripravil Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije (v nadaljevanju: Zavod IFIMES). Več o njegovem izboru v točki 2.2.2.3.c tega poročila.

2.1.3 Povzetek ugotovitev o načrtovanju

Marjetica Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imela dolgoročnega razvojnega načrta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo poslovanja, in je šele v decembru 2016 pripravila predlog dolgoročnega razvojnega načrta za obdobje od leta 2017 do leta 2020.

Marjetica Koper ni dolgoročno načrtovala upravljanja s finančnimi naložbami, saj ni pripravila dolgoročnih dokumentov, v katerih bi opredelila temeljna načela upravljanja, način ugotavljanja obstoja javnega interesa in cilje, ki jih želi s finančnimi naložbami uresničiti.

Čeprav je Marjetica Koper razpolagala z letnimi načrti, v katerih je določila cilje, ukrepe in aktivnosti za dosego ciljev in njihove izvajalce ter opredelila finančna sredstva za dosego posameznih ciljev, postopkov načrtovanja ni imela urejenih v notranjih aktih. Marjetica Koper je letne načrte in njihove spremembe predlagala v sprejem pristojnim organom, ki so k navedenim dokumentom podali svoje soglasje. Marjetica Koper je za leto 2015 načrtovala poslovanje družbe v letnem načrtu in spremembi letnega načrta, ki se nanaša na povečanje stroškov reklame in izvajanja ukrepov Programa promocije zdravja, za leto 2016 pa v letnem načrtu in spremembah letnega načrta, ki se nanašajo na povečanje stroškov sponzoriranja in odhodkov za donacije.

Marjetica Koper je opredelila poslovnoizidna mesta in stroškovne nosilce za vsako GJS in v notranjem aktu opredelila pravila delitve prihodkov in odhodkov na posamezne dejavnosti ter izkazovanje računovodskih izkazov po posameznih dejavnostih oziroma stroškovnih mestih ter določila sodila delitve posrednih stroškov.

Marjetica Koper je v letnih načrtih za leti 2015 in 2016 načrtovala vse materialno pomembne stroške. Marjetica Koper stroškov sponzorstev in davčno nepriznanih stroškov v letnih načrtih za leti 2015 in 2016 ni posebej opredelila po namenu, vsebini in vrednosti tako, da bi jasno in pregledno razkrila in utemeljila načrtovano porabo sredstev za te namene. Marjetica Koper v spremembah letnih načrtov, ki se nanašajo na povečanje stroškov reklame in propagande, drugih stroškov in odhodkov za donacije, ni opredelila, katero dejavnost bodo ti stroški bremenili, in ni ugotavljala vpliva povečanja teh stroškov na poslovni izid posamezne dejavnosti.

Marjetica Koper je v letne načrte vključila načrtovane investicije v vozila, za katere je načrtovala pridobitev na podlagi finančnega najema, le v znesku, potrebnem za pokritje načrtovanih investicij v posameznem letu, ne pa celotne načrtovane nabavne vrednosti. Marjetica Koper za zadolževanje, ki izhaja iz dolgoročnih finančnih obveznosti iz naslova finančnega najema, ni zaprosila za soglasje občinskega sveta.

Marjetica Koper je v notranjih aktih opredelila postopek najemanja zunanjih izvajalcev, ki predvideva ugotavljanje obstoja potreb po najemu zunanjih izvajalcev, vendar pa ne določa natančneje drugih postopkov za zagotavljanje učinkovitega poslovanja na področju najemanja zunanjih izvajalcev, kot sta predhodna preveritev lastnih zmogljivosti in ocena stroškovne učinkovitosti nameravanega najema.

Marjetica Koper ni opredelila kriterijev in meril za izplačila stroškov in odhodkov, ki se ne nanašajo neposredno na poslovanje (stroški sponzoriranja, stroški reprezentance, odhodki za donacije in ostali davčno nepriznani stroški), in ni določila, za katere namene je upravičeno porabiti sredstva. Marjetica Koper tudi ni imela urejenih postopkov dodeljevanja sponzorskih sredstev in donacij v notranjih aktih.

2.2 Poslovanje Marjetice Koper

Z revizijo smo preverili, ali je Marjetica Koper učinkovito poslovala. Pri tem smo preverili, ali je Marjetica Koper:

- zagotovila, da so bili dejanski odhodki primerljivi z načrtovanimi;
- imela vzpostavljene učinkovite notranje kontrole, ki so zagotavljale skladnost izbire zunanjih izvajalcev s predpisi in z opredeljenim postopkom najemanja zunanjih izvajalcev v notranjih aktih in je v pogodbah z njimi natančno opredelila naročene storitve;
- imela upravičene in poslovno potrebne stroške, ki so bili povezani s poslovanjem Marjetice Koper ter v skladu z njenimi cilji, pri čemer je na primer v pogodbah o sponzoriranju z namenom doseganja ciljev sponzoriranja natančno opredelila obveznosti sponzorirancev;
- pridobila finančne naložbe na podlagi ocene o upravičenosti nakupa po natančni proučitvi poslovanja družbe in možnih finančnih posledic nakupa ter na podlagi presoje, ali je pridobitev naložbe v javnem interesu in v povezavi z namenom, za uresničevanje katerega je bila Marjetica Koper ustanovljena;
- učinkovito izvajala naloge GJS, ker je zagotovila, da je bilo dejansko izvajanje nalog GJS primerljivo z načrtovanim, v stroške izvajanja nalog GJS vključila ustrezne posredne in neposredne stroške ter izločila stroške, ki niso upravičeni kalkulativni element cene storitve GJS, pravočasno in v ustrezni višini predlagala cene za izvajanje nalog GJS ter pripravila pravočasna in celovita poročila o izvajanju GJS.

2.2.1 Načrtovani in realizirani odhodki

V tabeli 5 je predstavljeno načrtovano in realizirano poslovanje Marjetice Koper v letih 2015 in 2016.

Tabela 5: Načrtovano in realizirano poslovanje Marjetice Koper v letih 2015 in 2016

Ekonomska kategorija	**Leto 2015**			**Leto 2016**		
	Načrtovano v evrih	**Realizirano** v evrih	**Indeks**	**Načrtovano** v evrih	**Realizirano** v evrih	**Indeks**
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100	(5)	(6)	(7)=(6)/(5)*100
Prihodki	16.135.336	16.632.256	103	16.816.730	17.239.349	103
Odhodki	15.784.180	15.956.900	101	16.466.067	16.863.338	102
Čisti poslovni izid	**351.156**	**675.356**	**192**	**350.663**	**376.011**	**107**

Viri: letna načrta Marjetice Koper za leti 2015 in 2016 s spremembami, letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

V letu 2016 je imela Marjetica Koper 17.239.349 evrov celotnih prihodkov, kar je za 607.093 evrov oziroma 3,7 odstotka več kot v letu 2015, ko je dosegla 16.632.256 evrov celotnih prihodkov. V letu 2016 je imela Marjetica Koper 16.863.338 evrov celotnih odhodkov, kar je za 906.438 evrov oziroma 5,7 odstotka več kot v letu 2015, ko so odhodki znašali 15.956.900 evrov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je imela Marjetica Koper pozitiven poslovni rezultat, v letu 2015 675.356 evrov čistega dobička, v letu 2016 pa 376.011 evrov čistega dobička. Marjetica Koper je čisti dobiček v letih 2015 in 2016 v celoti namenila za pokrivanje prenesene čiste izgube iz preteklih let[42].

[42] Marjetica Koper je na dan 31. 12. 2016 v bilanci stanja še 151.387 evrov prenesene čiste izgube iz preteklih let.

Med realiziranim in načrtovanim poslovanjem ni bilo bistvenih odstopanj, saj so bili realizirani prihodki v letu 2015 za 3,1 odstotka in v letu 2016 za 2,5 odstotka višji, kot so bili načrtovani, realizirani odhodki pa so bili v letu 2015 za 1,1 odstotka in v letu 2016 za 2,4 odstotka višji od načrtovanih. V tabeli 6 so podrobneje predstavljeni načrtovani in realizirani odhodki Marjetice Koper v letih 2015 in 2016.

Tabela 6: Načrtovani in realizirani odhodki Marjetice Koper v letih 2015 in 2016

Odhodki	**Leto 2015**			**Leto 2016**		
	Načrtovani v evrih	**Realizirani** v evrih	**Indeks**	**Načrtovani** v evrih	**Realizirani** v evrih	**Indeks**
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100	(5)	(6)	(7)=(6)/(5)*100
Poslovni odhodki:	15.700.898	15.539.164	99	16.375.147	16.772.989	102
• stroški blaga, materiala in storitev	9.872.986	9.583.368	97	9.769.924	9.712.983	99
• stroški dela	5.094.197	5.126.593	101	5.696.723	5.699.125	100
• odpisi vrednosti	505.423	567.577	112	695.300	656.851	94
• drugi poslovni odhodki	228.292	261.626	115	213.200	704.030	330
Finančni odhodki	68.282	61.874	91	54.920	52.451	96
Drugi odhodki	15.000	355.862	2.372	36.000	37.898	105
Celotni odhodki	**15.784.180**	**15.956.900**	**101**	**16.466.067**	**16.863.338**	**102**

Viri: letna načrta Marjetice Koper za leti 2015 in 2016 s spremembami, letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

Marjetica Koper je imela v letu 2015 za 172.720 evrov oziroma za 1,1 odstotka višje odhodke, kot so bili načrtovani, od tega je imela za 161.734 evrov oziroma za 1 odstotek nižje poslovne odhodke, za 6.408 evrov oziroma za 9,4 odstotka nižje finančne odhodke in za 340.862 evrov višje druge odhodke, kot so bili načrtovani. Realizirani poslovni odhodki so bili nižji od načrtovanih predvsem zaradi nižjih stroškov blaga, materiala in storitev, drugi odhodki pa so bili višji od načrtovanih v znesku 340.862 evrov predvsem zaradi obveznosti iz sodne poravnave, ki je bila sklenjena v letu 2015.

Marjetica Koper je imela v letu 2016 za 397.271 evrov oziroma za 2,4 odstotka višje odhodke, kot so bili načrtovani, od tega je imela za 397.842 evrov oziroma za 2,4 odstotka višje poslovne odhodke, za 2.469 evrov oziroma za 4,5 odstotka nižje finančne odhodke in za 1.898 evrov oziroma 5,3 odstotka višje druge odhodke, kot so bili načrtovani. Realizirani poslovni odhodki so bili višji od načrtovanih predvsem zaradi višjih drugih poslovnih odhodkov, ki se nanašajo na odmerjeno takso MO Koper za uporabo parkirišč v novembru 2016, ki jo mora Marjetica Koper kot upravljavec določenih javnih parkirišč plačevati od leta 2016.

Marjetica Koper poleg GJS izvaja tudi druge dejavnosti, zato mora izkazovati ločene izkaze poslovnega izida po posameznih dejavnostih oziroma stroškovnih mestih. V tabeli 7 so prikazani prihodki, odhodki in čisti poslovni izid ločeno za GJS in tržne dejavnosti[43] za leti 2015 in 2016.

Tabela 7: Prihodki, odhodki in čisti poslovni izid GJS in tržnih dejavnosti Marjetice Koper v letih 2015 in 2016

v evrih

Ekonomska kategorija	Leto 2015	Leto 2016
Poslovanje – skupaj[1)]		
Prihodki	16.632.256	17.239.349
Odhodki	15.956.900	16.863.338
Čisti poslovni izid	**675.356**	**376.011**
Poslovanje – GJS		
Prihodki	14.963.141	15.595.046
Odhodki	14.205.493	15.122.970
Čisti poslovni izid	**757.648**	**472.076**
Poslovanje – tržne dejavnosti		
Prihodki	2.445.529	2.244.678
Odhodki	2.527.821	2.340.743
Čisti poslovni izid	**(82.292)**	**(96.065)**

Opomba: [1)] Med prihodke in odhodke GJS in tržnih dejavnosti so vključeni tudi interni prihodki in interni odhodki, ki so v skupnih prihodkih in odhodkih izločeni.

Vira: letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

2.2.1.a Marjetica Koper je z izvajanjem GJS dosegla dobiček, ki je v letu 2015 znašal 757.648 evrov, v letu 2016 pa 472.076 evrov. Marjetica Koper je z izvajanjem tržnih dejavnosti dosegla izgubo, ki je

[43] Med GJS smo uvrstili naslednje dejavnosti: odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, ravnanje s komunalnimi odpadki, javna snaga in čiščenje javnih površin, upravljanje prometnih in drugih neprometnih javnih površin, okraševanje z zastavami ter obešanje transparentov in plakatiranje, upravljanje zelenih površin, pogrebna dejavnost in urejanje pokopališč, upravljanje določenih javnih parkirišč, mestne tržnice in javnih sanitarij, upravljanje občinskih pristanišč, upravljanje mestnega kopališča in upravljanje zavetišča za živali. Med tržne dejavnosti smo uvrstili: vzdrževanje javne razsvetljave, cvetličarstvo in prodaja materiala v drevesnici, storitve urejanja vrtov in servisiranje ter prodaja kmetijske in vrtne mehanizacije ter upravljanje garažnih hiš.

v letu 2015 znašala 82.292 evrov[44], v letu 2016 pa 96.065 evrov[45]. Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala aktivnosti za prodajo oziroma zaprtje semenarn, s katerimi je ustvarila izgubo, ki je v letu 2015 znašala 95.783 evrov, v letu 2016 pa 85.875 evrov. Marjetica Koper je po neuspešno izvedenem javnem razpisu za prodajo poslovalnic z javnim zbiranjem ponudb[46], na podlagi katerega ni prejela nobene ponudbe, v letu 2015 zaprla eno semenarno, v letu 2016 pa še dve semenarni. Čeprav je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, izguba tržne dejavnosti zaradi zaprtja semenarn manjša, kot bi bila, če Marjetica Koper teh poslovalnic ne bi zaprla, opozarjamo, da Marjetica Koper s tržnimi dejavnostmi ne bi smela ustvarjati izgube, saj je bila z dobičkom, doseženim z izvajanjem GJS, pokrita izguba tržnih dejavnosti.

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, ustvarila tudi interne prihodke in odhodke med posameznimi dejavnostmi znotraj podjetja[47], kar je prikazano v tabeli 8.

Tabela 8: Interni prihodki in odhodki GJS in tržnih dejavnosti Marjetice Koper v letih 2015 in 2016

	2015		**2016**	
	GJS	**Tržne dejavnosti**	**GJS**	**Tržne dejavnosti**
Prihodki, v evrih	14.963.141	2.445.529	15.595.046	2.244.678
Interni prihodki, v evrih	531.500	307.943	362.942	237.433
Delež internih prihodkov, v odstotkih	3,6	12,6	2,3	10,6
Odhodki, v evrih	14.205.493	2.527.821	15.122.970	2.340.743
Interni odhodki, v evrih	678.683	136.084	536.443	63.932
Delež internih odhodkov, v odstotkih	4,8	5,4	3,5	2,7
Razlika med internimi prihodki in internimi odhodki, v evrih	**(147.183)**	**171.859**	**(173.501)**	**173.501**

Vira: letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

44 Marjetica Koper je v letu 2015 pri izvajanju tržnih dejavnosti: cvetličarne, parki in veleprodaja ustvarila dobiček v znesku 56.933 evrov, z izvajanjem tržnih dejavnosti: javna razsvetljava, trgovina vrtne in kmetijske mehanizacije Agroključ, drevesnica in semenarne pa izgubo v znesku 139.225 evrov.

45 Marjetica Koper je v letu 2016 pri izvajanju tržnih dejavnosti: javna razsvetljava, cvetličarne in parki ustvarila dobiček v znesku 76.885 evrov, z izvajanjem tržnih dejavnosti: trgovina vrtne in kmetijske mehanizacije Agroključ, drevesnica, veleprodaja, semenarni in parkirišča pa izgubo v znesku 172.950 evrov.

46 Uradni list RS, št. 25/15.

47 Interni prihodki tržnih dejavnosti, ki so hkrati predstavljali interne odhodke GJS, so se nanašali med drugim na zasaditveno-ureditvena dela, košnjo in ureditev odjemnih mest in eko otokov, košnjo zbirnega centra, košnjo in ureditev parkirišč. Interni prihodki GJS, ki so hkrati predstavljali interne odhodke tržnih dejavnosti, so se med drugim nanašali na odlaganje kosovnih odpadkov in gradbene storitve.

2.2.1.b Marjetica Koper je v letu 2015 ustvarila 531.500 evrov internih prihodkov in 678.683 evrov internih odhodkov z izvajanjem GJS ter 307.943 evrov internih prihodkov in 136.084 evrov internih odhodkov z izvajanjem tržnih dejavnosti. Marjetica Koper je v letu 2016 ustvarila 362.942 evrov internih prihodkov in 536.443 evrov internih odhodkov z izvajanjem GJS ter 237.433 evrov internih prihodkov in 63.932 evrov internih odhodkov z izvajanjem tržnih dejavnosti. Ugotovili smo, da bi bila celotna izguba tržnih dejavnosti še večja, če ne bi del prihodkov ustvarile s poslovanjem znotraj Marjetice Koper, saj so tržne dejavnosti ustvarile pozitivno razliko med internimi prihodki in internimi odhodki, in sicer 171.859 evrov v letu 2015 in 173.501 evrov v letu 2016, GJS pa so imele v letu 2015 za 147.183 evrov in v letu 2016 za 173.501 evrov večje interne odhodke kot interne prihodke.

2.2.2 Notranje kontrole pri izboru zunanjih izvajalcev in dobaviteljev

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, nekatere storitve in blago[48] za potrebe izvajanja svojih dejavnosti naročala pri zunanjih izvajalcih in dobaviteljih. V letu 2015 je Marjetica Koper poslovala z 854 izvajalci in dobavitelji in z njimi ustvarila 13.160.554 evrov prometa, v letu 2016 pa z 810 izvajalci in dobavitelji in z njimi ustvarila 12.421.451 evrov prometa.

V strukturi celotnih odhodkov Marjetice Koper so v obdobju, na katero se nanaša revizija, največji delež predstavljali stroški storitev, to je 6.628.175 evrov oziroma 41,5 odstotka celotnih odhodkov v letu 2015 in 6.808.682 evrov oziroma 40,4 odstotka v letu 2016. V tabeli 9 so prikazani stroški storitev po vrstah v letih 2015 in 2016.

[48] Predpisi na področju javnih naročil med drugim določajo pravila javnega naročila blaga, ki pomeni javno naročilo, katerega predmet je nakup, zakup, najem ali nakup blaga s pridržanim lastništvom z nakupno pravico ali brez nje, kamor sodi tudi nakup opredmetenih osnovnih sredstev.

Tabela 9: Stroški storitev Marjetice Koper po vrstah v letih 2015 in 2016

v evrih

Vrsta	**Leto 2015**	**Leto 2016**
Stroški storitev kooperantov	1.300.458	1.186.407
Stroški transportnih storitev	9.740	7.395
Stroški telefonskih in poštnih storitev	185.469	180.762
Stroški storitev v zvezi z vzdrževanjem	269.120	232.783
Najemnine	1.641.521	1.675.027
Povračila stroškov zaposlencem v zvezi z delom	77.604	56.492
Stroški plačilnega prometa, stroški bančnih storitev, stroški poslov in zavarovalne premije	152.783	154.737
Stroški intelektualnih in osebnih storitev	425.429	454.893
Stroški sejmov, reklame in reprezentance	56.431	147.715
• od tega stroški sponzorstev	26.461	95.597
Stroški storitev fizičnih oseb, ki ne opravljajo dejavnosti, skupaj z dajatvami, ki bremenijo organizacijo	19.117	33.733
Stroški drugih storitev	2.490.503	2.678.738
Skupaj	**6.628.175**	**6.808.682**

Vira: podatki glavne knjige Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

Med stroški storitev so največji delež predstavljali stroški drugih storitev[49], med katerimi se največji delež nanaša na stroške odvoza in deponiranje gospodinjskih odpadkov in blata, ki so v letu 2015 znašali 1.861.138 evrov, v letu 2016 pa 1.929.869 evrov, in stroški najemnin, ki se nanašajo predvsem na stroške najemnine, ki jo MO Koper zaračunava Marjetici Koper za najem javne infrastrukture za opravljanje GJS in je bila za leto 2015 obračunana v znesku 1.579.709 evrov, za leto 2016 pa v znesku 1.610.645 evrov (več v točki 2.2.6.1 tega poročila). Poleg navedenih smo v reviziji preverili tudi del stroškov intelektualnih in osebnih storitev, storitev kooperantov in storitev v zvezi z vzdrževanjem, ki jih za leti 2015 in 2016 predstavljamo v prilogah 2 in 3.

V tabeli 10 so prikazane nabave opredmetenih osnovnih sredstev, v katere je vlagala Marjetica Koper v letih 2015 in 2016.

[49] Med stroške drugih storitev so vključeni stroški komunalnih storitev, odvoz in deponiranje gospodinjskih odpadkov, odvoz in deponiranje blata, stroški storitev deratizacije, stroški veterinarskih storitev, stroški storitev za uporabo cest, tehnični pregledi in podaljšanje registracij, varovanje premoženja, stroški storitev varstva pri delu, stroški drugih storitev.

Tabela 10: Povečanje opredmetenih osnovnih sredstev Marjetice Koper v letih 2015 in 2016

v evrih

	Leto 2015	**Leto 2016**
Zgradbe	39.413	24.463
Proizvajalne naprave in stroji	740.920	1.399.835
Druga osnovna sredstva	3.793	5.990
Vlaganja v tuja osnovna sredstva	143.897	60.443
Skupaj	**928.023**	**1.490.731**

Vira: letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

V letu 2015 so se opredmetena osnovna sredstva povečala za 928.023 evrov, v letu 2016 pa za 1.490.731 evrov. Ker so se v obeh letih najbolj povečala opredmetena osnovna sredstva na postavki proizvajalne naprave in stroji, smo v reviziji preverili način in postopek pridobivanja tistih osnovnih sredstev na tej postavki, ki so bila največja po vrednosti, to so delovna vozila, ki jih je Marjetica Koper pridobila za namen izvajanja GJS na podlagi finančnega najema[50] in ki jih po vrsti in vrednosti predstavljamo v prilogi 4.

2.2.2.a Učinkovitost vzpostavitve notranjih kontrol v posameznih fazah postopka naročanja blaga in storitev v Marjetici Koper prikazujemo v tabeli 11. Pri tem smo presodili, da notranja kontrola ni bila ustrezno vzpostavljena, če ni obstajala ali če je bila vzpostavljena pomanjkljivo oziroma na način, ki ni dajal razumnega zagotovila, da bo poslovanje Marjetice Koper pravilno in smotrno[51].

[50] V skladu s SRS (2016) 1.46 je finančni najem najem, pri katerem se pomembna tveganja in pomembne koristi, povezani z lastništvom nad najetim opredmetenim osnovnim sredstvom, prenesejo na najemnika. Lastninska pravica lahko preide na najemnika ali pa tudi ne. Takega najema praviloma ni mogoče enostransko razveljaviti. Najemodajalcu zagotavlja povrnitev naložbe v najem in še dobiček.

[51] Nabave storitev in blaga, v zvezi s katerimi smo ocenjevali učinkovitost notranjih kontrol, so prikazane v prilogi 5, in sicer po vrsti storitve oziroma blaga, zunanjem izvajalcu oziroma dobavitelju in predmetu pogodbe.

Tabela 11: Vzpostavitev notranjih kontrol v postopku naročanja blaga in storitev

Faza postopka		**Podlaga**	**Odgovornost za izvedbo**	**Podpisnik**	**Ali je bila notranja kontrola ustrezno vzpostavljena?**	**Povezava s točko v poročilu**
Ugotovitev potrebe		odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka	predlagatelj postopka, direktor[5)]	×	2.1.2.2.a
Določitev ocenjene vrednosti		ZJN-2[1)], ZJN-3[2)], odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka	predlagatelj postopka, direktor[6)]	×	2.2.2.3.a
Preveritev razpoložljivosti sredstev		odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka	predlagatelj postopka, direktor[6)]	×	2.2.2.3.a
Evidenčna javna naročila	Predlog za začetek postopka (OBR 1)	odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka	predlagatelj postopka, direktor[7)]	✓	2.2.2.3
	Pridobitev in pregled ponudb	odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka	/	✓	
	Odločitev o izbiri ponudnika (OBR 2)	odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka	predlagatelj postopka, direktor[5)]	✓	
	Priprava in sklenitev pogodbe ali izdaja naročilnice	navodilo o javnem naročanju, Navodilo o podpisovanju listin	referentka za javna naročila (priprava), direktor	direktor	✓	
	Vodenje evidence javnih naročil	ZJN-2, ZJN-3	ni določena	ni določen	×	2.2.2.3.b
Ostala javna naročila	Predlog za začetek postopka (OBR 1)	odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka	predlagatelj postopka, direktor	✓	2.2.2.3
	Sklep o začetku postopka	ZJN-2, ZJN-3, odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka	direktor	✓	
	Priprava razpisne dokumentacije	ZJN-2, odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka, referentka za javna naročila, pravna služba	direktor	✓	

Faza postopka		Podlaga	Odgovornost za izvedbo	Podpisnik	Ali je bila notranja kontrola ustrezno vzpostavljena?	Povezava s točko v poročilu
	Objava obvestila o javnem naročilu in zbiranje ponudb	ZJN-2, ZJN-3, navodilo o javnem naročanju	referentka za javna naročila	/	✓	
	Zapisnik o odpiranju ponudb, ocenitev ponudb in predlog o izbiri	ZJN-2, ZJN-3, odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka, referentka za javna naročila	predlagatelj postopka	✓	
	Odločitev o oddaji javnega naročila (OBR 2)	ZJN-2, ZJN-3, odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	predlagatelj postopka	predlagatelj postopka, direktor[5)]	✓	
	Priprava in sklenitev pogodbe	ZJN-2, ZJN-3, navodilo o javnem naročanju, Navodilo o podpisovanju listin	referentka za javna naročila (priprava), direktor	direktor	✓	
	Objava podatkov o pogodbi	pravilnik o objavah[3)], peti odstavek 10.a člena ZDIJZ[4)], odredba o javnem naročanju, navodilo o javnem naročanju	referentka za javna naročila	/	✓	2.2.2.1
Zavarovanje interesov pri sklepanju pogodb		Pravilnik o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest, Navodilo o podpisovanju listin	pravna služba, referentka za javna naročila (priprava), direktor	direktor	✓	2.2.2.4
Zagotovitev dostopa do informacij javnega značaja, ki se nanašajo na svetovalne in druge avtorske ali druge intelektualne storitve		**enajsti odstavek 10.a člena ZDIJZ**	**pravna služba**	**/**	**✗**	**2.2.2.1**

Opombe: 1) Zakon o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-2; Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14).

2) Zakon o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-3; Uradni list RS, št. 91/15).

3) Pravilnik o objavah pogodb s področja javnega naročanja, koncesij in javno-zasebnih partnerstev (v nadaljevanju: pravilnik o objavah; Uradni list RS, št. 5/15).

4) Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ; Uradni list RS, št. 51/06-UPB2, 23/14, 50/14, 102/15).

5) Pri naročilih nad 2.000 evrov (po odredbi o javnem naročanju) oziroma 500 evrov (po navodilu o javnem naročanju).

6) Če ne gre za evidenčna javna naročila.

7) Pri naročilih nad 2.000 evrov (po odredbi o javnem naročanju).

Da se lahko posamezne faze in celoten postopek naročanja storitev in blaga pri zunanjih izvajalcih in dobaviteljih učinkovito izvaja, morajo biti vzpostavljene in morajo delovati notranje kontrole, to so notranji kontrolni postopki, ki zagotavljajo, da se dosežejo cilji, ki jih družba zasleduje. V reviziji smo preverili, ali je imela Marjetica Koper vzpostavljene in učinkovito delujoče notranje kontrole, ki so zagotavljale, da je bilo njeno ravnanje na področju naročanja storitev in blaga pri zunanjih izvajalcih in dobaviteljih:

- skladno z določbami ZDIJZ,
- skladno z določbami zakonov s področja javnega naročanja,
- skladno z odredbo o javnem naročanju oziroma navodilom o javnem naročanju in
- skrbno v smislu varovanja lastnih interesov pri opredelitvi vsebine pogodbe s posameznim zunanjim izvajalcem oziroma dobaviteljem.

2.2.2.1 Notranje kontrole za zagotavljanje skladnosti ravnanja z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja

Notranje kontrole za zagotovitev dostopa do informacij javnega značaja smo za intelektualne in osebne storitve presojali z vidika zagotavljanja skladnosti ravnanja Marjetice Koper z enajstim odstavkom 10.a člena ZDIJZ, ki določa, da mora poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava v svetovni splet, preko objave na svojih spletnih straneh posredovati informacije javnega značaja, ki se nanašajo na donatorske, sponzorske, svetovalne in druge avtorske ali druge intelektualne storitve, v roku 5 dni od sklenitve posla. Notranje kontrole za zagotovitev dostopa do informacij javnega značaja za storitve GJS in nabavo delovnih vozil pa smo presojali z vidika zagotavljanja skladnosti s petim odstavkom 10.a člena ZDIJZ, ki med drugim določa, da morajo zavezanci, ki nastopajo kot naročniki, v roku 48 dni od oddaje javnega naročila na spletnih straneh objaviti javno dostopne informacije javnega značaja iz pogodbe o izvedbi javnega naročila.

Marjetica Koper je v Pravilniku o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest opredelila, da je za pravne zadeve pristojna služba za pravne, kadrovske in splošne zadeve.

Pristojnosti in odgovornosti pri izvajanju postopkov oddaje javnih naročil, vključno z objavo, pa je določila v navodilu o javnem naročanju, kjer je med drugim tudi določeno, da referentka za javna naročila iz službe za pravne, kadrovske in splošne zadeve izdela in posreduje potrebne objave na portal javnih naročil.

2.2.2.1.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Marjetica Koper naročala odvetniške storitve in storitve svetovanja[52]. Ugotovili smo, da je Marjetica Koper določila le pristojnosti glede izvajanja pravnih zadev, za katere je pristojna služba za pravne, kadrovske in splošne zadeve, ni pa posebej opredelila pristojnosti glede nadzora nad obveznostjo objav informacij javnega značaja, ki se nanašajo na svetovalne in druge avtorske ali druge intelektualne storitve, na spletnih straneh. Ugotovili smo, da notranje kontrole za zagotavljanje skladnosti ravnanja Marjetice Koper z enajstim odstavkom 10.a člena ZDIJZ niso bile vzpostavljene niti niso delovale oziroma se izvajale, saj smo pri pregledu spletnih strani Marjetice Koper[53]

---

[52] Kot izhaja iz tabele 9, je vrednost intelektualnih in osebnih storitev v letu 2015 znašala 425.429 evrov, v letu 2016 pa 454.893 evrov.

[53] [URL: http://www.marjeticakoper.si/sl/o-podjetju/katalog-informacij-javnega-znacaja/ijz-preostale-svetovalne-ali-druge-intelektualne-storitve/], 8. 11. 2017.

ugotovili, da ta ni imela objavljene nobene informacije javnega značaja, ki se nanaša na izbrane izvajalce svetovalnih ali drugih intelektualnih storitev.

Ukrep Marjetice Koper
Marjetica Koper je 11. 1. 2018 na svoji spletni strani med informacijami javnega značaja objavila podatke o vrsti posla, pogodbenem partnerju, datumu sklenitve in trajanju posla ter pogodbeni vrednosti, višini izplačila in datumu izplačila za pogodbe z zunanjimi izvajalci za svetovalne in druge intelektualne storitve za obdobje od leta 2015 do leta 2017.

Marjetica Koper je z objavo navedenega seznama odpravila kršitev enajstega odstavka 10.a člena ZDIJZ za obdobje od leta 2015 do leta 2017, vendar pa navedeno hkrati ne odpravlja pomanjkljivosti na področju obstoja in delovanja notranjih kontrol, saj bi Marjetica Koper morala vzpostaviti stalne in celovite notranje kontrole za zagotavljanje objav informacij javnega značaja, te pa bi se morale nato sproti in dosledno izvajati.

2.2.2.1.b V skladu s prvim odstavkom 2. člena pravilnika o objavah v povezavi s petim odstavkom 10.a člena ZDIJZ je morala Marjetica Koper kot zavezanec za omogočanje dostopa do informacij javnega značaja, ki nastopa kot naročnik, v roku 48 dni od oddaje javnega naročila na portalu javnih naročil objaviti elektronsko kopijo pogodbe, iz katere so izločeni podatki, ki predstavljajo izjemo od dostopa. Ugotovili smo, da so bile notranje kontrole za zagotavljanje skladnosti ravnanja Marjetice Koper s petim odstavkom 10.a člena ZDIJZ vzpostavljene[54], vendar pa niso v celoti delovale, saj Marjetica Koper na portalu javnih naročil[55] ni objavila pogodbe o čiščenju javnih površin z dne 29. 12. 2015, sklenjene z izvajalcem Hoxhaj Afrim, pogodbe o prevzemu, obdelavi in odlaganju komunalnih odpadkov z dne 29. 12. 2016, sklenjene z izvajalcem Snaga javno podjetje, d. o. o. (v nadaljevanju: Snaga)[56], pogodbe o prevzemu in odstranjevanju mulja z dne 17. 6. 2015, sklenjene z družbo Saubermacher Slovenija, d. o. o. (v nadaljevanju: Saubermacher), pogodbe z družbo Atrik, d. o. o. – v stečaju (v nadaljevanju: Atrik) o nakupu smetarskega vozila za odvoz odpadkov z nizkimi emisijami, pogodbe z družbo Just Kom, d. o. o. (v nadaljevanju: Just Kom) o nakupu smetarskega vozila s sistemom za pranje zabojnikov na vročo vodo z nizkimi emisijami in pogodbe z družbo Eko lux, d. o. o. (v nadaljevanju: Eko lux) o nakupu kombiniranega delovnega vozila za čiščenje kanalizacije, pogodbo z družbo Lesmarc+, d. o. o. (v nadaljevanju: Lesmarc+) o nakupu delovnega vozila za pregled kanalizacije s kamero z nizkimi emisijami pa je objavila prepozno[57].

2.2.2.2 Notranje kontrole za zagotavljanje skladnosti ravnanja z zakoni s področja javnega naročanja

Marjetica Koper je imela v letih 2015 in 2016 status javnega naročnika na podlagi 4. alineje prvega odstavka 3. člena v povezavi z drugim odstavkom istega člena ZJN-2 oziroma c) točke prvega odstavka 9. člena v povezavi s tretjim odstavkom istega člena ZJN-3 in je bila zavezana k spoštovanju pravil javnega naročanja.

---

[54] Za objavo podatkov iz pogodbe o izvedbi javnega naročila na portalu javnih naročil je v skladu z navodilom o javnem naročanju pristojna referentka za javna naročila.

[55] [URL: http://www.enarocanje.si/objavaPogodb], 28. 2. 2018.

[56] Družba Snaga je bila 18. 4. 2019 izbrisana iz sodnega registra zaradi pripojitve k prevzemni družbi JP VOKA SNAGA, d. o. o.

[57] Pogodba je bila sklenjena 23. 2. 2015, objavljena pa 2. 6. 2015.

2.2.2.2.a Marjetica Koper je z Odvetniško družbo Čeferin, o. p., d. o. o.[58] (v nadaljevanju: odvetniška družba Čeferin) 10. 6. 2011 sklenila pogodbo za izvajanje storitev pravnega svetovanja in zastopanja, ki se uvrščajo v Seznam storitev B v skladu z Enotnim besednjakom javnih naročil (CPV) 2008[59], pri tem pa ni opredelila predmeta naročila in objavila obvestila o oddaji naročila na portalu javnih naročil v skladu z drugim odstavkom 20. člena ZJN-2. Za te vrste storitev je ZJN-2 v drugem odstavku 20. člena določal, da se oddajo v skladu z določbami ZJN-2, ki določajo opredelitev predmeta naročila oziroma tehnične specifikacije, naročnik pa je moral pri naročanju teh storitev spoštovati pravila ZJN-2 za objavo obvestil o oddaji naročila. Glede na to, da je pogodbena vrednost storitev odvetniške družbe Čeferin 2.000 evrov brez DDV mesečno, pri čemer je pogodba sklenjena za določen čas 2 let (z možnostjo avtomatskega podaljšanja veljavnosti), znaša ocenjena vrednost javnega naročila v skladu s 1. alinejo č) točke osmega odstavka 14. člena ZJN-2, ki je določal način izračuna ocenjene vrednosti za javna naročila, oddana za obdobje 18 mesecev ali manj (v tem primeru se je upoštevala skupna vrednost za celotno trajanje), 48.000 evrov, kar presega mejno vrednost, ki določa uporabo določb ZJN-2.

2.2.2.2.b Marjetica Koper je morala v skladu s petim odstavkom 24. člena ZJN-2, ki je določal vodenje evidence za javna naročila, katerih vrednost je bila nižja od 20.000 evrov brez DDV za blago in storitve oziroma 40.000 evrov za gradnje, za javno naročilo z zavodom IFIMES[60], z družbo Crismani Koper, d. o. o.[61] (v nadaljevanju: Crismani) in Agencijo Valmara[62] voditi evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta in vrednost javnega naročila, saj vrednost storitev[63] ni presegala meje, nad katero mora naročnik objaviti javno naročilo na portalu javnih naročil. Marjetica Koper je skladno s petim odstavkom 24. člena ZJN-2 javno naročilo z Zavodom IFIMES kot z družbo Crismani vodila med svojimi evidenčnimi javnimi naročili, ni pa tega zagotovila pri Agenciji Valmara, saj za leto 2015 ne vodi evidence o oddaji tega javnega naročila, iz katere bi bila razvidna predmet in vrednost javnega naročila. Upoštevaje pogodbeno vrednost, ki glede na mesečni pavšalni znesek 1.500 evrov na letni ravni, za kolikor je bila sklenjena posamezna pogodba[64], znaša 18.000 evrov brez DDV, gre namreč za evidenčno javno naročilo.

---

[58] Predmet pogodbe z odvetniško družbo Čeferin je bilo nudenje pravne pomoči za vsakokratno zahtevo naročnika za pavšalno mesečno plačilo.

[59] Enotni besednjak javnih naročil (CPV) 2008, sprejet z Uredbo (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. novembra 2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV) (UL L, št. 340 z dne 6. 12. 2002) s spremembami.

[60] Predmet pogodbe je bila izdelava študije Pravilno ravnanje in izvajanje pogrebnih svečanosti glede na različne veroizpovedi, običaje in tradicije, in sicer za pripadnike judovske, pravoslavne in muslimanske veroizpovedi.

[61] Predmet pogodbe je bila izvedba čiščenja morskega dna in drugih naplavin v mulju na območju koprskega mestnega in ribiškega pristanišča.

[62] Predmet pogodbe je bilo svetovanje in koordinacija z različnimi deležniki na področju dejavnosti, s katerimi se Marjetica Koper ukvarja, za pavšalno mesečno plačilo.

[63] Za študijo o pogrebnih svečanostih je Marjetica Koper Zavodu IFIMES plačala 8.900 evrov brez DDV, družbi Crismani za izvedbo čiščenja morskega dna in drugih naplavin v mulju pa 16.000 evrov brez DDV.

[64] Sklenjene so bile tri pogodbe o poslovnem sodelovanju. Prva je bila sklenjena za obdobje od 1. 11. 2014 do 30. 4. 2015, katere veljavnost je bila z aneksom št. 1 podaljšana do 30. 10. 2015, druga je bila sklenjena za obdobje od 1. 11. 2015 do 31. 10. 2016, tretja pa za obdobje od 1. 11. 2016 do 31. 10. 2017.

2.2.2.2.c Marjetica Koper je za obdobje, na katero se nanaša revizija, izvajalca čiščenja javnih površin izbrala na podlagi dveh postopkov javnega naročanja. Prvi postopek je bil izveden v letu 2013[65] in drugi v letu 2015[66], obakrat pa je bil za izvajanje izbran izvajalec Hoxhaj Afrim. Ugotovili smo, da:

- je Marjetica Koper pri prvem postopku izbora izvajalca čiščenja javnih površin v letu 2013 zagotovila skladnost ravnanja z določbami ZJN-2, ki se nanašajo na rok za prejem ponudb[67], glede na ocenjeno vrednost pa je tudi uporabila ustrezen postopek oddaje javnega naročila[68] in upoštevala obveznosti objave obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil in v Uradnem listu EU;
- je Marjetica Koper v zvezi z izvedbo drugega postopka izbora izvajalca čiščenja javnih površin v letu 2015, sicer glede na ocenjeno vrednost naročila[69], javno naročilo pravilno objavila tako na portalu javnih naročil kot v Uradnem listu EU, vendar pa ni zagotovila skladnosti s tretjim odstavkom 24. člena ZJN-2[70], saj je uporabila postopek s pogajanji po predhodni objavi, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji zanj, kot jih je določal 28. člen ZJN-2;
- je bilo na podlagi prvega postopka izbora izvajalca čiščenja javnih površin v letu 2013 glede na izdane račune in priložene specifikacije v letu 2015 izvedenih in Marjetici Koper v letu 2015 zaračunanih 2-krat več ur, kot jih je bilo za to leto predvidenih v razpisni dokumentaciji, ponudbi in pogodbi[71]; s tem Marjetica Koper ni zagotovila skladnosti izbora z 2. točko petega odstavka 29. člena ZJN-2; Marjetica Koper je namreč v razpisni dokumentaciji, ki je sestavni del pogodbe, za prvi postopek izbora izvajalca čiščenja javnih površin predvidela obseg del za obdobje 2 let v obliki skupnega števila delovnih ur ter v razpisno dokumentacijo vključila določilo, da si v skladu z 29. členom ZJN-2 ponudniku, ki mu bo oddano javno naročilo, pridržuje pravico oddati javno naročilo za dodatne storitve, ki niso vključene v prvotno naročilo, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila oziroma za dodatne storitve, ki predstavljajo ponovitev podobnih storitev; ponudnik je ponudbo pripravil skladno z razpisno dokumentacijo, kar pomeni, da je bil v ponudbeni ceni upoštevan obseg del, predviden v razpisni dokumentaciji.

  Pojasnilo Marjetice Koper
  Obseg dela je bil v razpisni dokumentaciji ocenjen glede na preteklo obdobje in predvidevanja za naprej. V letih 2014 in 2015 je prišlo do vključitve novih terenov v program čiščenja in intenzivnega sodelovanja s krajevnimi skupnostmi in drugimi organizacijami glede potreb iz naslova javnih služb. Povečalo se je tudi število prireditev, kar je vplivalo na povečane potrebe po čiščenju, česar ob pripravi razpisne dokumentacije ni bilo mogoče predvideti.

---

65 Pravilnost izvedbe postopka smo presojali, ker se storitve, izvedene na njegovi podlagi, nanašajo na obdobje, na katero se nanaša revizija. Marjetica Koper je pogodbo z izvajalcem Hoxhaj Afrim sklenila 10. 5. 2013 za čas 2 let, nato pa je bila veljavnost pogodbe podaljšana z aneksom št. 1 do izbora izvajalca na podlagi novega postopka javnega naročanja, to je do 1. 1. 2016.

66 Marjetica Koper je pogodbo z izvajalcem Hoxhaj Afrim sklenila 29. 12. 2015 za čas 2 let.

67 Marjetica Koper je v razpisni dokumentaciji rok za prejem ponudb določila v skladu z 51. členom ZJN-2.

68 Na podlagi ocenjene vrednosti 304.560 evrov brez DDV je uporabila odprti postopek.

69 857.169 evrov brez DDV.

70 Ta je določal, da se javno naročanje, pri katerem je vrednost predmeta javnega naročila enaka ali višja od 134.000 evrov brez DDV, izvaja ob uporabi odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, le ob zakonsko določenih izjemah pa po postopku s pogajanju po predhodni objavi.

71 Predviden obseg del v pogodbi in ponudbi izbranega ponudnika za 1 leto je bil 30.456 ur, iz izdanih računov za opravljene storitve in priloženih specifikacij za leto 2015 pa izhaja, da je bilo zaračunanih 64.034 ur.

Upoštevaje vrednost delovne ure, kot izhaja iz pogodbe z dne 10. 5. 2013 in izdanih računov v letu 2015[72], smo ugotovili, da je Marjetica Koper v letu 2015 zaradi povečanega obsega dela plačala 201.133 evrov brez DDV več, kot je predvidela v razpisni dokumentaciji. V skladu s prvim odstavkom 14. člena ZJN-2 je moral naročnik ocenjeno vrednost javnega naročila izračunati tako, da je upošteval celotno skupno vrednost plačil brez DDV, vključno z možnostjo povečanja obsega naročila in katerimkoli povečanjem vrednosti pogodbe zaradi izbire pravilnega postopka javnega naročanja. Glede na to, da je bilo naročilo oddano po odprtem postopku in je bilo objavljeno tako na portalu javnih naročil kot v Uradnem listu EU, bi morala Marjetica Koper v skladu z 2. točko petega odstavka 29. člena ZJN-2 dodatne storitve, ki so predstavljale ponovitev podobnih storitev, oddati istemu izvajalcu na podlagi postopka s pogajanji brez predhodne objave, o spremembi pa obvestiti svoj nadzorni organ.

2.2.2.2.d Marjetica Koper je za izvajanje prevzema, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov 28. 9. 2010 najela družbo Papir servis, d. o. o., Ljubljana - v stečaju[73] (v nadaljevanju: Salomon), ki je bila izbrana po postopku s pogajanji brez predhodne objave. Takratni izvajalec prevzemanja komunalnih odpadkov je namreč nenadoma prenehal izvajati storitve za Marjetico Koper in po izvedenem informativnem povpraševanju je Marjetica Koper ugotovila, da je bila na območju Republike Slovenije v tistem času le družba Salomon zmožna nemudoma zagotoviti izvedbo storitve prevzema mešanih komunalnih odpadkov, saj naj bi bila edina tehnično usposobljena in je razpolagala s prostimi zmogljivostmi. Ugotovili smo, da je Marjetica Koper zagotovila skladnost postopka izbora s predpisi, saj je utemeljeno uporabila postopek s pogajanji brez predhodne objave po 3. točki prvega odstavka 29. člena takrat veljavnega ZJN-2[74], ni pa zagotovila skladnosti ravnanja s predpisi po sklenitvi začasne pogodbe z izvajalcem. Kljub temu da je bilo naročilo oddano po postopku s pogajanji brez predhodne objave iz razloga nujnosti in nepredvidljivosti in je bila pogodba z izvajalcem začasne narave, in sicer je bila sklenjena za čas do dokončne in celovite rešitve področja ravnanja z odpadki v MO Koper, je bil nov izvajalec na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja namreč izbran šele 14. 5. 2015. Navedeno pomeni, da so se posli kljub začasnosti pogodbe na njeni podlagi izvajali več kot 4 leta.

Pojasnilo Marjetice Koper
MO Koper je 27. 1. 2011 sprejela Odlok o podelitvi koncesije za izvajanje javne službe obdelave mešanih komunalnih odpadkov in javne službe odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov v Mestni občini Koper[75]. Na njegovi podlagi je župan MO Koper izdal Sklep o javnem razpisu za podelitev koncesije za izvajanje te javne službe, celoten postopek oddaje koncesije je trajal do oktobra 2012, postopek pa se je zaključil brez izbire koncesionarja.

---

[72] 5,99 evra brez DDV.

[73] V letu 2014 je bil izveden prenos okoljevarstvenega dovoljenja, obrata, opreme in zaposlenih iz sektorja za ravnanje s komunalnimi odpadki v družbi Papir servis, d. o. o. na družbo Salomon, d. o. o., s čimer je prišlo do delnega nasledstva, na podlagi katerega je bil dne 15. 5. 2014 sklenjen tristranski Sporazum o prenosu pogodbe in vstopu novega izvajalca v pogodbo o ravnanju z mešanimi komunalnimi odpadki, sklenjene med Marjetico Koper in družbo Papir servis, d. o. o. dne 28. 9. 2010.

[74] Ta je določal, da se postopek s pogajanji brez predhodne objave lahko uporabi samo, če je to nujno potrebno, kadar je iz razlogov, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih v nobenem primeru ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju, javno naročilo neizogibno potrebno oddati in ni mogoče spoštovati niti skrajšanih rokov, ki so predpisani za odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali postopek s pogajanji po predhodni objavi.

[75] Uradni list RS, št. 12/11.

V vmesnem času je mešane komunalne odpadke odvažal obstoječi izvajalec (družba Salomon), saj se je pričakovalo, da bo kmalu prišlo do podpisa koncesijske pogodbe. MO Koper je nato 20. 12. 2012 sprejela nov Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki[76], ki je razveljavil prej navedeni odlok in na podlagi katerega je Marjetica Koper začela z novim postopkom oddaje javnega naročila za izbor izvajalca prevzema, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov[77].

Opozarjamo, da bi morala Marjetica Koper, potem ko je poskrbela, da javna služba ravnanja z odpadki poteka nemoteno in ni ogroženo okolje in zdravje ljudi, izpeljati nov postopek izbora izvajalca, ki bi bil transparenten, ki bi zagotavljal konkurenco med ponudniki in njihovo enakopravno obravnavo in ki bi omogočal Marjetici Koper, da si potrebne storitve zagotovi s čim nižjimi sredstvi. Po prenehanju izrednih in začasnih okoliščin, to je po izboru izvajalca po postopku s pogajanji brez predhodne objave, bi zato morala Marjetica Koper začeti nov postopek izbora izvajalca, ki bi zagotavljal storitve do sprejema dokončne in celovite ureditve področja ravnanja z odpadki v MO Koper.

2.2.2.2.e Marjetica Koper je bila na podlagi Odloka o ravnanju s komunalnimi odpadki izvajalka GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov, vendar pa ni imela kapacitet oziroma infrastrukture, da storitve GJS obdelava ter odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov izvaja sama, zato je za njihovo izvajanje najela zunanje izvajalce. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in v obdobju izvajanja revizije sta bili MO Koper in Občina Ankaran sicer v postopku dogovarjanja glede pristopa k sporazumu o zagotavljanju izvajanja GJS obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov, ki so ga sklenile družba Snaga kot koncesionar in večje število občin kot koncedenti, vendar do podpisa sporazuma s strani MO Koper v času izvajanja revizije ni prišlo. Marjetica Koper je zato v letu 2016 za izvajanje prevzema, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov najela družbo Snaga[78], s katero je sklenila neposredno Začasno pogodbo o izvajanju storitev ravnanja z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana[79], in sicer na podlagi šestega odstavka 28. člena ZJN-3 oziroma tako imenovanega javno-javnega sodelovanja. Ugotovili smo, da navedeni način prenosa izvajanja predmetnih GJS ni ustrezen, saj je Marjetica Koper na ta način na drugega izvajalca prenesla celotno GJS obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov, česar pa Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki ne predvideva. Koncesije za izvajanje GJS skladno z 31. členom ZGJS podeljujejo občine.

2.2.2.2.f Marjetica Koper je za prevzem in odstranjevanje mulja iz čistilne naprave komunalnih odpadnih voda Centralna čistilna naprava Koper po neuspeli izvedbi izbora izvajalca po odprtem

---

76 Uradni list RS, št. 106/12, 95/14.

77 Obvestilo o naročilu po navedenem novem postopku oddaje javnega naročila je bilo objavljeno 28. 3. 2014, 20. 1. 2015 pa je bil postopek zaključen kot neuspešen zaradi nesprejemljivosti prejetih ponudb, zato je na njegovi podlagi Marjetica Koper začela nov postopek s pogajanji brez predhodne objave, na podlagi katerega je bila 14. 5. 2015 za izvajalca izbrana družba Gorenje Surovina, d. o. o.

78 Pogodba z družbo Salomon je prenehala veljati 30. 6. 2015. Nato je bila sklenjena Pogodba za prevzem, prevoz, obdelavo in odstranjevanje ostankov predelave odpadkov z družbo Gorenje Surovina RECE, d. o. o., 29. 12. 2016 pa je bila sklenjena nova pogodba z družbo Snaga.

79 Pogodba naj bi prenehala veljati in se uporabljati z dnem vzpostavitve koncesijskega razmerja za navedene GJS.

postopku v novem postopku s pogajanji brez predhodne objave za izvajalca izbrala družbo Saubermacher, s katero je 17. 6. 2015 podpisala pogodbo za obdobje 3 let. Ugotovili smo, da:

- Marjetica Koper pri izvedbi postopka s pogajanji brez predhodne objave ni zagotovila skladnosti izbora izvajalca s predpisi, saj se je neutemeljeno sklicevala na 1. točko prvega odstavka 29. člena ZJN-2, ki je določal, da se navedeni postopek lahko uporabi, če naročnik v postopku oddaje javnega naročila po odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ne pridobi nobene ponudbe ali nobene primerne ponudbe oziroma nobene prijave in pod pogojem, da se prvotno določen predmet javnega naročila in vsebina razpisne dokumentacije bistveno ne spremenita. Marjetica Koper je v postopku s pogajanji brez predhodne objave namreč v primerjavi z razpisno dokumentacijo za predhodni neuspeli odprti postopek njeno vsebino spremenila tako, da je obdobje, za katero je oddajala naročilo, podaljšala z 2 na 3 leta, kar pomeni bistveno spremembo razpisne dokumentacije. Bistvena sprememba razpisne dokumentacije je namreč podana, ko gre za tako spremembo vsebine razpisne dokumentacije, zaradi katere bi naročnik v predhodno izvedenem postopku lahko pričakoval večjo konkurenco oziroma širši krog ponudnikov, če bi take spremenjene zahteve določil že v prejšnjem postopku[80].

  Pojasnilo Marjetice Koper
  Daljše kot je obdobje izvajanja dejavnosti, večje je tveganje za izvajalca tovrstnih storitev. Predpisi na tem področju se hitro spreminjajo in so vedno bolj restriktivni, s čimer se stroški izvajanja teh storitev povečujejo in konkurenca zmanjšuje. Podaljšanje obdobja izvajanja storitev je bila zato bolj ugodna okoliščina za naročnika, ker si je s tem za daljše obdobje zagotovil relativno ugodno ceno, in ne za ponudnika.

  Ne glede na pojasnilo ocenjujemo, da gre za spremembo, zaradi katere bi izbrani ponudnik imel zagotovljen posel za dlje časa kot v prvotnem postopku, zato tudi ocenjujemo, da bi bila konkurenca za sodelovanje v postopku v tem primeru večja. Marjetica Koper razpisne dokumentacije v novem postopku ni pustila nespremenjene, niti njene spremembe ni utemeljila oziroma ni izkazala, da daljše obdobje trajanja veljavnosti pogodbe ne bi vplivalo na interes ponudnikov na trgu.

- Marjetica Koper pri pogodbi z družbo Saubermacher ni zagotovila skladnosti vsebine pogodbe s temeljnimi načeli javnega naročanja, saj ni zagotovila preglednosti in enakopravne obravnave ponudnikov. Plačilo, ki je dogovorjeno po pogodbi, se namreč ne sklada s ceno, ki je bila izbrana po postopku javnega naročanja in izhaja iz odločitve o oddaji javnega naročila[81].

  Pojasnilo Marjetice Koper
  Vršilec dolžnosti direktorja Marjetice Koper je pred sklenitvijo pogodbe z izbranim ponudnikom dosegel še ugodnejšo ceno, ki je bila potem določena v pogodbi.

  Iz pogodbe sicer izhaja, da sta pogodbeni stranki izrecno soglasni, da sta se za ceno, ki je določena v pogodbi, dogovorili v fazi sklepanja pogodbe. Vendar pa je treba upoštevati tudi dejstvo, da je morala Marjetica Koper v skladu s šestim odstavkom 29. člena ZJN-2 vnaprej pisno napovedati zadnji krog pogajanj oziroma je v razpisni dokumentaciji predvidela zgolj en krog pogajanj, ki jih je tudi izvedla, zato nadaljnja pogajanja zgolj z enim od ponudnikom niso v skladu z javno-naročniško zakonodajo. Ostali ponudniki niso bili obveščeni o tem, da je možnih več krogov pogajanj. Marjetica Koper glede na navedeno, kljub temu da si je v trenutku sklepanja pogodbe izpogajala zanjo še ugodnejšo ceno, ni

---

[80] Definicija bistvene spremembe razpisne dokumentacije izhaja iz sodbe Višjega sodišča v Mariboru, št. Cpg 249/2014 z dne 9. 10. 2014.

[81] Iz odločitve o oddaji javnega naročila izhaja, da je cena na tono prevzetega mulja 70,50 evra, na podlagi pogodbe pa 62 evrov.

ravnala transparentno in ni enakopravno obravnavala ponudnikov, saj jih ni obvestila in vključila v nadaljnji krog pogajanj, ampak je del osnutka pogodbe spremenila zgolj v dogovoru z enim ponudnikom, in sicer po zaključku postopka izbora, to je po sprejemu odločitve o oddaji naročila.

2.2.2.2.g Marjetica Koper je pri nabavi kombiniranega delovnega vozila za čiščenje kanalizacije pri družbi Eko lux ravnala v skladu s predpisi o javnem naročanju, in sicer glede objave javnega naročila in obvestil[82], ni pa zagotovila skladnosti postopka izbora z ZJN-2, saj je dobavitelja izbrala po postopku, za uporabo katerega niso bili izpolnjeni pogoji. Iz sklepa o začetku postopka je namreč izhajalo, da ocenjena vrednost javnega naročila znaša 205.000 evrov brez DDV, kar je glede na 5. točko prvega odstavka 28. člena ZJN-2 omogočalo uporabo postopka s pogajanji po predhodni objavi. Drugače kot je bilo opredeljeno v sklepu o začetku postopka, pa je bila ocenjena vrednost naročila določena v študiji izvedljivosti nabave kombiniranega delovnega vozila, ki jo je Marjetica Koper pripravila pred izdajo sklepa o začetku postopka. Iz študije izhaja, da znaša ocenjena vrednost naročila 311.650 evrov[83], kar je nad mejno vrednostjo, ki še dovoljuje uporabo postopka s pogajanji po predhodni objavi. Upoštevaje navedeno, prejete ponudbe v postopku in sklenjeno pogodbo z izbranim dobaviteljem[84], ugotavljamo, da je bila določitev ocenjene vrednosti v sklepu o začetku postopka v višini 205.000 evrov brez DDV, na podlagi katere je bila izbrana vrsta postopka oddaje javnega naročila, nerealna in neutemeljena, saj ni izhajala iz konkretnih izračunov oziroma informativnih cen za povpraševano vozilo, hkrati pa ni bila enaka ocenjeni vrednosti, izračunani v študiji izvedljivosti, in ni bila primerljiva s cenami, ki so jih ponudili ponudniki, in ceno, za katero je bila sklenjena pogodba o dobavi, ampak je od njih močno odstopala. Iz četrtega odstavka 24. člena ZJN-2 je tudi izhajalo, da naročnik, če vrednost najugodnejše popolne ponudbe presega mejno vrednost, od katere dalje je treba javno naročilo objaviti na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu EU, ali mejno vrednost za postopek javnega naročanja, ne sme oddati naročila po tem postopku, ampak mora, če je to primerno, začeti nov postopek skladno z določbami ZJN-2. Glede na to, da je Marjetica Koper vse prispele ponudbe ocenila kot popolne in da je najugodnejša ponudba presegala mejno vrednost za objavo v Uradnem listu EU, in kljub temu da je bilo naročilo objavljeno na portalu javnih naročil in v Uradnem listu EU, Marjetica Koper naročila ne bi smela oddati po postopku s pogajanji po predhodni objavi, ampak bi morala začeti nov postopek v skladu z določbami ZJN-2.

2.2.2.3 Notranje kontrole za zagotavljanje skladnosti ravnanja z notranjimi akti s področja javnega naročanja

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je imela Marjetica Koper sprejeta dva notranja akta, ki sta se nanašala na javno naročanje, in sicer:

- odredbo o javnem naročanju, ki je veljala do 11. 3. 2015, in
- navodilo o javnem naročanju, ki velja od 12. 3. 2015.

Iz odredbe o javnem naročanju oziroma navodila o javnem naročanju izhaja, da mora predlagatelj pri vseh javnih naročilih izpolniti predlog za začetek postopka oddaje javnega naročila/sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila (obrazec 1) in odločitev o izbiri ponudnika/oddaji javnega naročila (obrazec 2), ki ju potrdi direktor Marjetice Koper. Navodilo o javnem naročanju določa tudi, da mora predlagatelj v vseh fazah postopka sodelovati z referentko za javna naročila in po potrebi s pravno službo ter da mora

---

82 Javno naročilo in obvestilo o javnem naročilu je bilo objavljeno na portalu javnih naročil in v Uradnem listu EU.

83 Ta je bila določena na podlagi pridobitve predhodne informativne ponudbe, ki vsebuje količinske in cenovne parametre.

84 Pogodba je bila sklenjena za 292.000 evrov brez DDV.

predlagatelj naročila za evidenčna naročila pridobiti dve ali več ponudb in s tem preveriti cene na trgu, tako da potencialnim ponudnikom pošlje vabila za oddajo ponudb. Vabilo se praviloma posreduje vsaj trem ponudnikom, v vseh fazah pa predlagatelj naročila sodeluje z referentko za javna naročila. Izbira ponudnika se pisno obrazloži (razen če je merilo izbire samo najnižja cena) in dokumentira, pri javnih naročilih nad vrednostjo 500 evrov pa odločitev o izbiri ponudnika odobri tudi direktor. Postopek za pripravo pogodbe oziroma naročilnice je treba začeti pred dejansko oddajo naročila (pred izvedbo del ali dobavo blaga). Evidenčno javno naročilo se odda z naročilnico ali s pogodbo, odvisno od vrste naročila in potrebe po natančnejši opredelitvi obveznosti strank.

Javna naročila, za katera je obvezna objava na portalu javnih naročil, se začne z izpolnitvijo predloga za začetek postopka oddaje javnega naročila. Za takšna javna naročila je obvezna priprava razpisne dokumentacije in sklenitev pisne pogodbe z izbranim ponudnikom. Referentka za javna naročila iz Službe za splošne, kadrovske in pravne zadeve je dolžna pripraviti potrebne objave v zvezi s postopkom javnega naročanja ter jih spremljati. Vse odločitve oziroma sklepe mora potrditi direktor. Vsebina odredbe o javnem naročanju, ki je veljala pred navodilom o javnem naročanju, v bistvenem ne odstopa od ureditve v navodilu o javnem naročanju, vendar pa izvzema obveznost uporabe odredbe o javnem naročanju za naročila, ki se vodijo v okviru Službe za investicije in razvoj, mejo, nad katero mora izbiro izvajalca potrditi direktor, pa določa višje, in sicer pri 2.000 evrih.

Postopek naročanja storitev in blaga v Marjetici Koper se začne z ugotavljanjem potreb (več v točki 2.1.2.2.a tega poročila) in s pripravo predloga za začetek postopka oddaje javnega naročila, ki ga izpolni predlagatelj naročila. Pri naročanju je treba uporabljati obrazec 1 (predlog za začetek postopka oddaje javnega naročila) in obrazec 2 (odločitev o izbiri ponudnika/oddaji javnega naročila). Predlagatelj mora opredeliti ocenjeno vrednost naročila in potrditi, da so sredstva zagotovljena v finančnem načrtu. Ocenjena vrednost se izračuna glede na celotno obdobje izvajanja dobav, storitev ali gradenj. Predlagatelj je praviloma vodja skladno z danimi pooblastili tiste organizacijske enote iz oziroma za dejavnosti, katere se izvaja nabava določenega blaga, storitve ali gradnje. Za predlagatelja postopka naročanja je lahko pooblaščen drug delavec skladno s posameznimi pooblastili ali akti. Odredba o javnem naročanju je določala, da se zahtevnejša javna naročila izvajajo tako, da predlagatelj skupaj z referentko za javna naročila pripravi razpisno dokumentacijo in drugo dokumentacijo, potrebno za izvedbo javnega naročila, skupaj z objavami. Navodilo o javnem naročanju pa določa, da predlagatelj v vseh fazah postopka sodeluje s službo za pravne, kadrovske in splošne zadeve (povezava s sliko 1), in sicer v njenem okviru z referentko za javna naročila (področje nabav in javnih naročil) in po potrebi s pravno službo. Za javna naročila, za katera je obvezna objava na portalu javnih naročil, je obvezna priprava razpisne dokumentacije (ki jo skupaj pripravijo predlagatelj naročila, referentka za javna naročila in pravna služba v okviru službe za pravne, kadrovske in splošne zadeve) in sklenitev pisne pogodbe z izbranim ponudnikom. Referentka za javna naročila mora pripraviti potrebne objave v zvezi s postopkom javnega naročanja ter jih spremljati. Vse odločitve oziroma sklepe mora potrditi direktor.

2.2.2.3.a V notranjih aktih Marjetice Koper ni predvideno, kako se zagotovi, da določena ocenjena vrednost odraža resnično vrednost naročila[85], prav tako pa v zvezi s preveritvijo razpoložljivosti sredstev za izvedbo naročila niso določeni način preveritve razpoložljivosti in mehanizmi, ki bi zagotavljali, da so

---

[85] Predvsem kakšni so sprejemljivi načini predhodne ocenitve vrednosti naročila (na primer povpraševanje, pregled cenikov, zbiranje informativnih ponudb).

sredstva v potrebni višini resnično na razpolago[86]. Ne glede na to pa ima Marjetica Koper za nabavo osnovnih sredstev v letnih načrtih določeno, da je treba za tista osnovna sredstva, ki v času sprejemanja letnega načrta družbe še niso v postopku pridobitve, so pa vključena v letni načrt, pred postopkom nabave pripraviti poročilo o upravičenosti nabave osnovnega sredstva, nabava osnovnega sredstva pa se izvede po predhodni odobritvi finančne službe ter direktorja družbe. Za nabavo osnovnih sredstev, ki niso zajeta v letnem načrtu družbe, je treba v skladu s 15. členom odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper pridobiti tudi predhodno soglasje nadzornega sveta.

2.2.2.3.b V notranjih aktih Marjetice Koper tudi ni predviden način izvrševanja zakonske obveznosti vodenja evidence o javnih naročilih pod mejnimi vrednostmi, čeprav bi morali biti za vzpostavitev učinkovitih notranjih kontrol določeni postopek izvajanja te obveznosti, roki in odgovorne osebe.

2.2.2.3.c Pri preveritvi skladnosti ravnanja Marjetice Koper z odredbo o javnem naročanju oziroma navodilom o javnem naročanju pri izboru izvajalcev intelektualnih in osebnih storitev smo ugotovili:

- Marjetica Koper o izboru odvetniške družbe Čeferin ne vodi nobene dokumentacije o načinu izbora, kljub temu da je iz 1. člena odredbe o javnem naročanju izhajalo, da se za izvajanje javnih naročil nakupa blaga, naročanja storitev ali gradbenih del ne glede na vrednost odreja uporaba obrazca predloga oziroma sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila in obrazca odločitve o izbiri ponudnika oziroma oddaji javnega naročila.
- Marjetica Koper Agencije Valmara za čas od 1. 1. 2015 do 1. 11. 2016 ni izbrala na podlagi postopka izbora, kot to zahteva 4. člen odredbe o javnem naročanju oziroma 2. člen navodila o javnem naročanju.

  Pojasnilo Marjetice Koper
  Agencija Valmara je bila izbrana za sodelovanje, ker je že prej sodelovala z različnimi organi in organizacijami, ki delujejo v lokalnem okolju, ter je bila pripravljena z nami sodelovati tudi na področju izvajanja javnih služb in drugih storitev. Vsebina pogodbe in cena je bila določena na podlagi pogajanj med predstavnikoma naročnika in Agencije Valmara.

  Glede na vrednost storitev, ki jih je plačala Agenciji Valmara[87], bi Marjetica Koper ob sklepanju pogodb z Agencijo Valmara poleg določb odredbe o javnem naročanju oziroma navodila o javnem naročanju, po katerih mora Marjetica Koper ne glede na vrednost naročila uporabiti obrazca za sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila in odločitev o izbiri ponudnika, morala upoštevati tudi določbo, da mora vsa javna naročila, ki so pod pragovi za obvezno objavo na portalu javnih naročil, izvajati s preverjanjem cen na trgu in praviloma s pridobitvijo dveh ali več ponudb, pa tega ni storila.
- Pri izboru izvajalca izdelave študije Pravilno ravnanje in izvajanje pogrebnih svečanosti glede na različne veroizpovedi, običaje in tradicije, in sicer za pripadnike judovske, pravoslavne in muslimanske veroizpovedi, je povpraševanje poslala le Zavodu IFIMES in pridobila le njegovo ponudbo, kljub temu da iz 2. člena navodila o javnem naročanju izhaja, da se vsa javna naročila pod pragovi za obvezne objave na portalu javnih naročil izvajajo s preverjanjem cen na trgu in praviloma s pridobitvijo dveh ali več ponudb. Marjetica Koper pred izvedbo naročila študije ni preverila ponudbe

---

[86] Na primer predložitev predloga finančni službi in njena pisna potrditev razpoložljivosti sredstev v določeni višini za določen namen.

[87] Vrednost storitev, upoštevaje mesečni pavšalni znesek v višini 1.500 evrov na letni ravni, za kolikor je bila sklenjena posamezna pogodba, znaša 18.000 evrov brez DDV.

na trgu in ni preverila, ali je ponudba Zavoda IFIMES konkurenčna ali pa bi lahko storitev morda dobila po nižji ceni.

2.2.2.3.d Pri preveritvi skladnosti ravnanja Marjetice Koper z odredbo o javnem naročanju oziroma navodilom o javnem naročanju pri izboru izvajalcev storitev GJS smo ugotovili, da je Marjetica Koper ustrezno izbrala izvajalca za podvodna vzdrževalna dela – družbo Crismani, za čiščenje javnih površin – izvajalca Hoxhaj Afrim, za prevzem in odstranjevanje mulja – družbo Saubermacher. Ustrezno je ravnala tudi pri izboru družbe Salomon kot izvajalca prevzema, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov, ne pa tudi pri izboru družbe Snaga kot izvajalca prevzema, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov, saj ni zagotovila skladnosti izbora z navodilom o javnem naročanju, ker ni uporabila predpisanih obrazcev o predlogu za začetek postopka in odločitvi o oddaji naročila, pridobila potrebnih potrditev direktorja in sodelovala z referentko za javna naročila.

2.2.2.4 Notranje kontrole za zagotovitev zavarovanja interesov pri sklepanju pogodb

Pravilnik o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest, ki ga je Marjetica Koper sprejela 14. 4. 2015, določa, da je za vodenje pravnih zadev pristojna služba za pravne, kadrovske in splošne zadeve in da je za pripravo pogodb zadolžena referentka za javna naročila.

V skladu z Navodilom o podpisovanju listin z dne 11. 3. 2015 je za sklepanje in podpisovanje pogodb pooblaščen izključno direktor.

2.2.2.4.a Marjetica Koper je v pogodbi z Odvetnikom Brankom Gvozdićem (v nadaljevanju: odvetnik Gvozdić), katere predmet je nudenje odvetniških storitev za mesečno pavšalno plačilo, opredelila predmet pogodbe, višino in način plačila izvedenih storitev, ni pa zagotovila preglednosti in stroškovne učinkovitosti razmerja. Pogodba je bila namreč sklenjena 1. 9. 2006 za obdobje do 31. 12. 2008, pri čemer je bilo dogovorjeno, da se njena veljavnost lahko podaljša s sklenitvijo aneksa k pogodbi. Ugotovili smo, da aneks, ki bi podaljševal veljavnost pogodbe, ni bil sklenjen, čeprav so se storitve po pogodbi opravljale tudi po datumu prenehanja njene veljavnosti. S tem ko je Marjetica Koper tudi po preteku veljavnosti pogodbe odvetniku Gvozdiću naročala odvetniške storitve, je imelo njuno razmerje naravo ustno sklenjene pogodbe. Marjetica Koper ni ravnala pregledno, ker ni zagotovila bodisi pisnega podaljšanja prvotnega pogodbenega razmerja bodisi sklenitve nove pogodbe. S pogodbo se je Marjetica Koper tudi zavezala odvetniku Gvozdiću plačevati mesečni pavšal v določenem znesku ne glede na to, ali je odvetnik za Marjetico Koper opravil kakšno storitev ali ne, dodatno pa se je Marjetica Koper po odvetniški tarifi zavezala plačevati tudi morebitne storitve, ki bi po vrednosti presegle že zaračunan mesečni pavšal. Navedeno pomeni, da se je Marjetica Koper tudi v primeru zmanjšanega obsega potreb po pravnih storitvah v posameznem mesecu vnaprej zavezala plačati določen znesek, v primeru povečanega obsega potreb po pravnih storitvah pa je morala poleg mesečnega pavšala, v okviru katerega so se storitve vrednotile po odvetniški tarifi, plačevati tudi dodatne pravne storitve, prav tako vrednotene po odvetniški tarifi. Takšno ravnanje Marjetice Koper je stroškovno neučinkovito, saj ji takšen način plačevanja storitev ne prinaša nobenih ugodnosti, v primeru zmanjšanega obsega potreb po pravnih storitvah pa povzroča nepotrebne stroške.

Priporočilo

Marjetici Koper priporočamo, naj pri pogodbah, sklenjenih za nedoločen čas, še posebej pa pri tistih, v katerih je dogovorjeno pavšalno plačilo, redno preverja ustreznost določitve višine plačila v primerjavi z dejanskimi potrebami po storitvah in z gibanjem cen na trgu ter v primeru odstopanj poskrbi za ustrezno zmanjšanje višine plačila oziroma najame cenejšega izvajalca storitev.

2.2.2.4.b Marjetica Koper ni omogočila ustreznega spremljanja izvajanja pogodbe z Agencijo Valmara. Storitve, ki jih je nudila Agencija Valmara, so bile namreč v vseh treh pogodbah opredeljene kot poslovno sodelovanje, ki zajema svetovanje in koordinacijo med različnimi organi in organizacijami ter pravnimi in fizičnimi osebami v zvezi z reševanjem problematik na področju dejavnosti, ki jih izvaja Marjetica Koper[88], kar pa kljub obširni opredelitvi ne pomeni dovolj konkretiziranega predmeta naročila, ki bi Marjetici Koper omogočal preverjanje, ali so izvedene storitve v skladu z dogovorjenimi in v celoti ustrezajo potrebam Marjetice Koper ter po zahtevnosti in obsegu upravičujejo mesečno plačilo.[89]

2.2.2.4.c Ob upoštevanju, da so sestavni deli pogodb tudi razpisna dokumentacija naročnika in ponudba izvajalca[90], je Marjetica Koper pri opredelitvi vsebine pogodbe z izvajalcem Hoxhaj Afrim ustrezno opredelila cene storitve in roke za izvedbo storitev, ni pa natančno opredelila predmeta pogodbe. Iz razpisne dokumentacije namreč izhaja kratek opis predmeta javnega naročila[91], ki je opredeljen zgolj po vrsti čiščenja, ni pa podrobneje opredeljen v smislu pričakovanega obsega del (na primer okvirna velikost površine, ki mora biti očiščena, pogostost čiščenja, standard zagotavljanja čistoče, oblika in obseg sodelovanja pri intervencijah) in konkretnejših opravil znotraj posamezne vrste del (na primer, kaj pomeni manjše vzdrževalno delo, kaj spada pod druga dela po naročilu naročnika), zato ocenjujemo, da ni zagotovljena pregledna in zadostna opredelitev predmeta pogodbe oziroma razpisne dokumentacije, na podlagi katere bi ponudnik lahko pripravil natančno kalkulacijo cene, ki bi zajemala vse storitve.

2.2.2.4.d Pri preveritvi opredelitve vsebine pogodbe z družbo Snaga smo ugotovili, da:

- je Marjetica Koper ustrezno opredelila ceno storitev in rok oziroma dinamiko izvajanja storitev;
- Marjetica Koper ni omogočila spremljanja izvajanja storitev z vidika pravočasnosti, obsega in kakovosti ter primerjanja zaračunanih storitev z dejansko izvedenimi storitvami, saj v pogodbi ni bil predviden način spremljanja, na primer s predložitvijo evidenčnih listov oziroma poročila o opravljenem delu;
- Marjetica Koper ni zagotovila preglednosti sklenjenega razmerja, saj je bila pogodba z družbo Snaga podpisana 29. 12. 2016, uporabljati pa se je po njenem izrecnem določilu začela 1. 10. 2016, ko so se glede na izdane račune začele zaračunavati tudi izvedene storitve. S tem, ko je bila pogodba v pisni obliki sklenjena po začetku izvajanja storitev, Marjetica Koper ni poskrbela, da bi bile pravice in obveznosti obeh pogodbenih strank vnaprej pregledno določene.

---

[88] Pogodbeni stranki izvajanje del in aktivnosti ter roke izvedbe določita sporazumno, upoštevajoč nujnost in izvedljivost naročila. Pri tem Agencija Valmara koordinira dejavnosti Marjetice Koper v razmerju do različnih organov in organizacij, občin, krajevnih skupnosti, javnih zavodov, društev, drugih javnopravnih in zasebnopravnih oseb ter civilnih iniciativ, sodeluje v razmerjih do fizičnih oseb kot pobudnikov za reševanje različnih lokalnih problematik s področja delovanja in dejavnosti Marjetice Koper, daje ustna ali pisna pojasnila, nasvete, mnenja ali predloge, izdeluje pisna mnenja in obrazložitve v skladu z zahtevami Marjetice Koper, sodeluje na sestankih in opravlja druga dela in aktivnosti po dogovoru z Marjetico Koper.

[89] Več o spremljanju izvedenih storitev Agencije Valmara v točkah 2.3.1.b in 2.3.1.c tega poročila.

[90] Marjetica Koper je v pogodbi z izvajalcem izrecno določila, da se razpisna dokumentacija naročnika in ponudba izvajalca, na podlagi katerih je bila pogodba sklenjena, štejeta za sestavni del pogodbe in da so dokumenti med seboj usklajeni in se dopolnjujejo.

[91] Iz točke VI. razpisne dokumentacije z dne 5. 2. 2013 in 2. točke razpisne dokumentacije z dne 19. 10. 2015 izhaja, da čiščenje javnih površin obsega ročno pometanje in čiščenje cest, ulic in trgov ter drugih javnih površin, (košnjo) in čiščenje zelenih površin, izvajanje manjših vzdrževalnih del na ulicah, cestiščih in drugih javnih površinah, sodelovanje pri intervencijah in izvajanje drugih del po naročilu naročnika.

2.2.2.5 Ocena učinkovitosti delovanja notranjih kontrol

Na podlagi ugotovitev (več v točkah 2.2.2.1, 2.2.2.2, 2.2.2.3 in 2.2.2.4 tega poročila), ki so zbirno predstavljene v tabeli 12, smo ocenili učinkovitost delovanja notranjih kontrol za zagotovitev skladnosti ravnanja Marjetice Koper s predpisi in varovanje njenih interesov v pogodbah z zunanjimi izvajalci in dobavitelji.

Tabela 12: Skladnost ravnanja Marjetice Koper s predpisi in ustreznost zavarovanja njenih interesov v pogodbah z zunanjimi izvajalci in dobavitelji

Zunanji izvajalec/dobavitelj	ZDIJZ	ZJN-2/ZJN-3	Odredba/ Navodilo o javnem naročanju	Varovanje interesov
Odvetniška družba Čeferin	×	×	×	✓
Odvetnik Gvozdić	×	-	-	⊖
Agencija Valmara	×	×	×	×
Zavod IFIMES	×	✓	×	✓
Crismani	-	✓	✓	✓
Hoxhaj Afrim	×	⊖	✓	⊖
Salomon	-	⊖	✓	✓
Snaga	×	-	-	⊖
Saubermacher	×	×	✓	✓
Lesmarc+	⊖	✓	✓	✓
Eko lux	×	⊖	✓	✓
Atrik	×	✓	✓	✓
Just Kom	×	✓	✓	✓

Legenda: × Neskladno oziroma neustrezno ravnanje.
✓ Skladno oziroma ustrezno ravnanje.
⊖ Delno skladno oziroma ustrezno ravnanje.
\- Presoje skladnosti ravnanja nismo izvajali zaradi nerelevantnosti predpisa (na primer, predpis se ne uporablja, ker vrednost posla ne dosega mejne vrednosti oziroma predpis v času izbora izvajalca ni bil v veljavi).

2.2.2.5.a Ocenjujemo, da Marjetica Koper ni zagotovila učinkovitega delovanja notranjih kontrol za zagotavljanje skladnosti ravnanja z ZDIJZ, saj niso bile javno objavljene informacije javnega značaja, ki se nanašajo na svetovalne ali druge intelektualne storitve, ter na portalu javnih naročil niso bile (pravočasno) objavljene pogodbe o nakupu osnovnih sredstev. Marjetica Koper tudi ni v celoti zagotovila učinkovitega delovanja notranjih kontrol, ki bi zagotavljale skladnost izbire zunanjih izvajalcev in dobaviteljev z zakoni s področja javnega naročanja, saj ni bil v vseh primerih zagotovljen gospodaren, učinkovit, uspešen, transparenten, konkurenčen in sorazmeren postopek izbora ter ni bila zagotovljena enakopravna obravnava ponudnikov. Marjetica Koper tudi ni v celoti zagotovila učinkovitega delovanja notranjih kontrol, ki bi zagotavljale skladnost izbire zunanjih izvajalcev z notranjimi akti Marjetice Koper.

2.2.2.5.b Marjetica Koper je v večini primerov zagotovila, da so bile v pogodbah z zunanjimi izvajalci in dobavitelji natančno opredeljene naročene storitve, tako da so določeni način in rok izvedbe naročenih storitev ter višina plačila posamezne storitve, s čimer je Marjetica Koper vnaprej opredelila rezultat, ki ga od izvajalca pričakuje, in sredstva, ki jih je pripravljena za to vložiti, zato ocenjujemo, da je zagotovila učinkovitost delovanja notranjih kontrol za varovanje interesov v pogodbah.

2.2.3 Sponzorstva in donacije

Marjetica Koper je v okviru stroškov storitev izkazovala tudi stroške sponzorstev v skupnem znesku 122.058 evrov, od tega 26.461 evrov v letu 2015 in 95.597 evrov v letu 2016. Stroški sponzorstev so se v letu 2016 povečali za 261,3 odstotka glede na preteklo leto.

Marjetica Koper je med drugimi odhodki izkazovala tudi odhodke za donacije v skupnem znesku 47.504 evre, od tega 12.404 evre v letu 2015 oziroma 35.100 evrov v letu 2016. Odhodki za donacije so se v letu 2016 povečali za 183 odstotkov glede na preteklo leto.

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, največ sredstev za sponzoriranje in donacije namenila za financiranje športa in kulture. V tabeli 13 so prikazani prejemniki, ki so prejeli največ sredstev za sponzorstva in donacije[92] v letih 2015 in 2016.

[92] Več kot 1.000 evrov v letih 2015 in 2016.

Tabela 13: Prejemniki sponzorskih sredstev in donacij Marjetice Koper v letih 2015 in 2016

Prejemnik sredstev	**Sponzorstva**		**Donacije**	
	Znesek v evrih brez DDV	**Delež v celotnih stroških sponzoriranja** v odstotkih	**Znesek** v evrih	**Delež v celotnih odhodkih za donacije** v odstotkih
FC Koper	68.244	55,9	/	/
Nogometni klub Ankaran Hrvatini	15.137	12,4	/	/
Kulturno društvo Svoboda Sv. Anton[1)]	8.000	6,6	/	/
Jadralni klub Piranski zaliv	5.315	4,4	/	/
Žensko univerzitetno rokometno društvo Koper[2)]	2.500	2,0	/	/
Gledališče Koper Teatro Capodistria	1.760	1,4	17.751	37,4
Društvo vinogradnikov in kletarjev slovenske Istre	1.750	1,4	/	/
Javni zavod za šport Mestne občine Koper[3)]	1.077	0,9	/	/
Združenje slovenskega reda vitezov vina	/	/	6.144	12,9
PGD Pobegi–Čežarji	/	/	1.500	3,2
Skupaj največja izplačila	**103.783**	**85,0**	**25.395**	**53,5**
Ostali	**18.275**	**15,0**	**22.109**	**46,5**
Skupaj izplačila	**122.058**	**100,0**	**47.504**	**100,0**

Opombe: 1) Marjetica Koper in Kulturno društvo Svoboda Sv. Anton sta se s sponzorsko pogodbo dogovorila za sponzoriranje v obdobju od leta 2015 do leta 2018 v skupni vrednosti 16.000 evrov, na leti 2015 in 2016 se nanaša 8.000 evrov.

2) Marjetica Koper in Žensko univerzitetno rokometno društvo Koper sta v letu 2016 sklenila dve sponzorski pogodbi, eno v vrednosti 1.500 evrov, drugo pa v vrednosti 4.000 evrov. Z drugo pogodbo sta se dogovorila za sponzoriranje v obdobju od leta 2016 do leta 2017 v skupni vrednosti 4.000 evrov, pri čemer se na leto 2016 nanaša 1.000 evrov.

3) Marjetica Koper in Javni zavod za šport Mestne občine Koper sta se s sponzorsko pogodbo dogovorila za sponzoriranje v obdobju od leta 2016 do leta 2018 v skupni vrednosti 14.000 evrov, na leto 2016 se nanaša 1.077 evrov.

Vir: podatki Marjetice Koper.

Marjetica Koper je v letih 2015 in 2016 izplačala 85 odstotkov vseh sponzorskih sredstev osmim prejemnikom v skupnem znesku 103.783 evrov. Največ sponzorskih sredstev je prejel nogometni klub FC Koper, in sicer 11.851 evrov v letu 2015 in 56.393 evrov v letu 2016.

Marjetica Koper je v letih 2015 in 2016 izplačala 53,5 odstotka vseh donacij trem prejemnikom v skupnem znesku 25.395 evrov. V letu 2015 je največji znesek donacij prejelo Združenje slovenskega reda vitezov vina, in sicer 1.000 evrov, v letu 2016 pa sta bila največja prejemnika donacij Gledališče Koper Teatro Capodistria

(v nadaljevanju: Gledališče Koper), ki je prejelo 17.751 evrov in Združenje slovenskega reda vitezov vina, ki je prejelo 4.644 evrov.

2.2.3.a Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sklenila štiri pogodbe o sponzoriranju nogometnih klubov, in sicer tri pogodbe s FC Koper v skupni vrednosti 68.244 evrov[93] in pogodbo z Nogometnim klubom Ankaran Hrvatini v vrednosti 15.000 evrov, s katerimi so se dogovorili za sodelovanje pri izvajanju športne dejavnosti. FC Koper se je s pogodbami obvezal, da bo reklamiral Marjetico Koper z javnim oznanjanjem njenega imena, s podporo in sodelovanjem pri ozaveščevalni dejavnosti Marjetice Koper na javnih športnih prireditvah in pri vseh športnih aktivnostih FC Koper, z objavo logotipa Marjetice Koper na panojih oziroma izobešanjem njenih zastav ali transparentov na tekmovanjih in v prostorih FC Koper in s tiskom logotipa Marjetice Koper na drese in druge športne rekvizite FC Koper. Nogometni klub Ankaran Hrvatini se je s pogodbo obvezal, da bo reklamiral Marjetico Koper z javnim oznanjanjem njenega imena, s podporo in sodelovanjem pri ozaveščevalni dejavnosti Marjetice Koper na javnih športnih in izobraževalnih prireditvah, z objavo logotipa Marjetice Koper na panojih oziroma izobešanjem njenih zastav ali transparentov na tekmovanjih in v prostorih sponzoriranca, s tiskom logotipa Marjetice Koper na drese in druge športne rekvizite sponzoriranca in z objavo logotipa Marjetice Koper na spletnem mestu sponzoriranca in na drugih spletnih kanalih sponzorja. V pogodbah je bilo določeno, da mora sponzoriranec Marjetici Koper posredovati dokazila o izpolnjevanju pogodbenih obveznosti, vendar je bilo le v eni pogodbi določeno, da FC Koper dokazila posreduje v prilogi računa, v dveh pogodbah s FC Koper pa način in čas posredovanja dokazil nista bila določena. V pogodbi z Nogometnim klubom Ankaran Hrvatini je bilo določeno le, da sponzoriranec posreduje dokazila do konca leta 2016. V pogodbah tudi ni bilo določil za primer kršitev, če sponzoriranec ne bi izpolnil svojih obveznosti ali posredoval dokazil oziroma poročil o opravljenih obveznostih.

Priporočilo

Marjetici Koper priporočamo, naj v pogodbah o sponzoriranju natančno določi obseg, količino in trajanje promocijskih aktivnosti (na primer velikost plakatov, pogostost oglaševanja), ki jih mora izvesti sponzoriranec, določi obveznost sponzoriranca, da posreduje poročilo o izpolnjevanju obveznosti (vsebinsko poročilo) in predloži dokazila o uporabi prejetih sredstev (finančno poročilo), ter določi pogodbene obveznosti, če bi sponzoriranec kršil pogodbena določila.

2.2.3.b Marjetica Koper je v decembru 2016 sprejela Predlog povečanja odhodkov poslovnega načrta za leto 2016, v katerem je predlagala povečanje odhodkov za donacije s 17.000 evrov na 36.000 evrov, to je za 19.000 evrov. Več kot 100-odstotno povečanje je Marjetica Koper utemeljila z velikim številom prejetih vlog pomoči potrebnih posameznikov, društev in drugih organizacij. Ugotovili smo, da je Marjetica Koper že pred predlaganjem povečanja načrtovanih odhodkov za donacije izplačala donacije v znesku 34.865 evrov (v denarju in naravi), največ pa je prejelo Gledališče Koper, ki mu je Marjetica Koper

[93] Pogodba št. 32/169-15 z dne 18. 12. 2015 o sponzoriranju v znesku 11.851 evrov, ki se ga je Marjetica Koper zavezala plačati v obliki neposredne nabave izdelkov in storitev, namenjenih izvajanju športnih dejavnosti FC Koper, ter aneks z dne 24. 6. 2016; pogodba št. 32/050-16 z dne 23. 3. 2016 v znesku 16.393 evrov, ki se ga je Marjetica Koper zavezala plačati v obliki neposredne nabave izdelkov in storitev, namenjenih izvajanju športnih dejavnosti FC Koper, ter aneks z dne 24. 6. 2016; pogodba št. 32/018-16 z dne 3. 5. 2016 v znesku 40.000 evrov, ki se ga je Marjetica Koper zavezala plačati v dveh obrokih, ter aneks z dne 24. 6. 2016.

v novembru 2016 donirala opremo v znesku 17.751 evrov, zaradi česar utemeljitev povečanja odhodkov za donacije zaradi velikega prejetih vlog pomoči potrebnih posameznikov, društev in drugih organizacij ni bila ustrezna.

2.2.3.c Gledališče Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, prejelo tako donacije kot tudi sponzorska sredstva v skupnem znesku 19.511 evrov. Iz sponzorske pogodbe, na podlagi katere je Marjetica Koper sponzorska sredstva v znesku 1.760 evrov zagotovila v obliki neposredne nabave izdelkov in storitev (tisk na platno in montaža), namenjenih izvedbi sponzorirane razstave, izhaja, da so bila sredstva namenjena za izvedbo razstave, pri čemer je Marjetica Koper pridobila pravico do izvajanja promocijskih aktivnosti (objava logotipa, javno oznanjanje), in tudi pri donatorski pogodbi je Marjetica Koper sredstva (oprema) v vrednosti 17.751 evrov zagotovila v obliki neposredne nabave izdelkov. Ker Marjetica Koper ni imela opredeljenih kriterijev za dodelitev sponzorskih sredstev oziroma donacij ter ni določila, kdo so lahko upravičenci do teh sredstev, je istemu upravičencu 1-krat izplačala sredstva kot donacijo, 1-krat pa kot sponzorstvo.

2.2.4 Davčno nepriznani stroški in stroški reprezentance

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, med drugimi stroški izkazovala davčno nepriznane stroške v skupnem znesku 226.883 evrov, od tega 109.996 evrov v letu 2015 in 116.887 evrov v letu 2016. Marjetica Koper je imela poleg stroškov, ki jih je evidentirala med davčno nepriznane stroške, tudi druge stroške, ki niso bili neposredno povezani s poslovanjem družbe in so se nanašali na stroške reprezentance. Stroški reprezentance so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali 74.749 evrov, od tega 32.756 evrov v letu 2015 in 41.993 evrov v letu 2016.

2.2.4.a Davčno nepriznani stroški so v letu 2015 znašali 109.996 evrov, od tega so se največji nanašali na:

- stroške komunalnih iger v znesku 26.629 evrov,
- nabavo 2.075 kg pršuta v znesku 14.772 evrov,
- nabavo sadja v znesku 13.829 evrov,
- novoletno večerjo v znesku 10.739 evrov in
- uokvirjanje slik v znesku 8.367 evrov.

Med davčno nepriznane stroške pa je Marjetica Koper evidentirala tudi pogostitve za praznike (8. marec, Martinovo) v znesku 1.820 evrov, darila za otroke zaposlenih in pogostitev v znesku 4.858 evrov, nakup tort v znesku 1.045 evrov, smutijev v znesku 840 evrov in druge poslovno nepotrebne stroške.

Davčno nepriznani stroški so v letu 2016 znašali 116.887 evrov, od tega so se največji davčno nepriznani stroški nanašali na:

- nakup sadja in smutijev v znesku 29.672 evrov,
- novoletno večerjo v znesku 15.012 evrov,
- komunalne igre v znesku 14.926 evrov,
- pogostitev ob 60. obletnici družbe v znesku 14.055 evrov,
- piknik v znesku 7.713 evrov,
- darila za otroke zaposlenih in pogostitev v znesku 6.847 evrov in
- pogostitev za Martinovo v znesku 3.983 evrov.

Stroški reprezentance so v letu 2015 znašali 32.756 evrov[94] in so bili za 9.070 evrov oziroma za 38,3 odstotka višji od načrtovanih. Največji del stroškov se je nanašal na nakup koledarjev v znesku 6.694 evrov in vina v znesku 6.625 evrov ter druge stroške za pogostitve in darila. Stroški reprezentance so se v letu 2016 povečali za 28,2 odstotka glede na preteklo leto in so znašali 41.993 evrov[95] in so bili za 10.473 evrov oziroma za 33,2 odstotka višji od načrtovanih. Največji del stroškov se je nanašal na nakup vina v znesku 6.881 evrov, koledarjev v znesku 3.318 evrov in knjig v znesku 2.796 evrov ter druge stroške za pogostitve in darila. Tako visoke davčno nepriznane stroške in stroške reprezentance, ki so predstavljali 0,9 odstotka vseh poslovnih odhodkov v letih 2015 in 2016, ocenjujemo kot neprimerne, saj ti odhodki niso potrebni za pridobitev prihodkov in niso neposreden pogoj za opravljanje dejavnosti.

2.2.4.b Marjetica Koper je med davčno nepriznane stroške evidentirala tudi stroške, ki se nanašajo na ugodnosti, ki jih je zagotovila svojim zaposlenim. V skladu z Zakonom o dohodnini[96] dohodek iz zaposlitve vključuje vsako izplačilo in boniteto, ki sta povezana z zaposlitvijo. V prvem odstavku 39. člena Zakona o dohodnini je določeno, da je boniteta vsaka ugodnost v obliki proizvoda, storitve ali druge ugodnosti v naravi, ki jo delojemalcu ali njegovemu družinskemu članu zagotovi delodajalec in med drugim vključuje tudi darila, ki jih zagotovi delodajalec. Med bonitete, ki se ne vključujejo v davčno osnovo delojemalca, pa na podlagi petega odstavka istega člena spadajo med drugim tudi bonitete iz delovnega razmerja, ki jih delodajalec delojemalcu ne zagotavlja redno ali pogosto. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, vrednost teh bonitet v mesecu ni smela presegati 13 evrov[97]. Marjetica Koper je med davčno nepriznane stroške evidentirala stroške, ki se nanašajo na nabavo:

- 2.075 kg pršuta v skupnem znesku 14.772 evrov z DDV,
- 85 parov športnih copat v skupnem znesku 4.171 evrov z DDV,
- 97 kompletov športnih oblačil v skupnem znesku 9.811 evrov z DDV

in ki so presegali vrednost bonitet, ki se ne vključujejo v davčno osnovo delojemalca, vendar Marjetica Koper zaposlenim pri obračunavanju dohodkov iz delovnega razmerja bonitet ni obračunala.

2.2.4.c Marjetica Koper je v maju 2015 sprejela Program promocije zdravja, v okviru katerega je med drugim uvedla tudi ukrep oskrbe zaposlenih s svežim sadjem. V letu 2015 je Marjetica Koper od dobavitelja KZ Agraria Koper, z. o. o., Koper (v nadaljevanju: KZ Agraria) od maja 2015 nabavila 6.009 kg banan, 2.890 kg jabolk, 1.301 kg citrusov, 1.203 kg nektarin in 1.409 kg ostalega sadja v skupnem znesku 12.566 evrov. V letu 2016 je Marjetica Koper od dobavitelja KZ Agraria nabavila 10.963 kg banan, 7.216 kg citrusov, 4.670 kg jabolk, 1.334 kg nektarin in 1.581 kg ostalega sadja v skupnem znesku 28.884 evrov. Ker Marjetica Koper za namen promocije zdravja ni pripravila analize, iz katere bi bili razvidni pričakovani prihranki in koristi glede na vložena sredstva za nakup sadja, ocenjujemo, da Marjetica Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, z nabavo 38,6 t sadja v skupnem znesku 41.450 evrov za namen promocije zdrave prehrane ni obvladovala tveganja nenamenske, negospodarne in neučinkovite porabe sredstev.

---

[94] 30.387 evrov stroškov materiala za reprezentanco in 2.369 evrov stroškov reprezentance.

[95] 35.554 evrov stroškov materiala za reprezentanco in 6.449 evrov stroškov reprezentance.

[96] Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 24/12, 30/12, 75/12, 94/12, 96/13, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16.

[97] Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 63/16), ki se uporablja od 1. 1. 2017, je bil določen znesek 15 evrov.

Pojasnilo Marjetice Koper
Marjetica Koper je z zagotavljanjem svežega sadja sledila ciljem zmanjšanja oziroma preprečevanja nastanka bolezni pri zaposlenih in doseganja boljšega počutja delavcev. S temi ukrepi je delodajalec sledil trendu spreminjanja prehranjevalnih navad svojih delavcev z usmeritvijo k bolj zdravi prehrani in s tem tudi k bolj zdravemu načinu življenja. Evalvacija oziroma spremljanje učinkov je bilo izvajano tudi s spremljanjem (statistiko) bolniških odsotnosti za posamezna koledarska leta. Iz podatkov izhaja, da je Marjetica Koper trend zviševanja bolniških odsotnosti uspela obrniti v trend padanja bolniških odsotnosti zaradi bolezni.

Ugotovili smo, da iz podatkov o gibanju števila ur zaposlenih na bolniški v Marjetici Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni razviden trend padanja bolniških odsotnosti[98].

Priporočilo
Marjetici Koper priporočamo, naj dopolni Program promocije zdravja in v njem določi merljive cilje, ki jih želi doseči s promocijo zdravja in ki temeljijo na oceni potreb zaposlenih, določi ukrepe oziroma aktivnosti za uresničitev ciljev, ki naj bodo stroškovno učinkoviti, časovni okvir za dosego ciljev, način spremljanja in vrednotenja ciljev ter opredeli potrebna finančna sredstva za izvedbo posameznih ukrepov.

2.2.4.d Marjetica Koper je v letih 2015 in 2016 95 odstotkov vrednosti nabavljenega sadja nabavila pri istem dobavitelju, KZ Agraria, in sicer v letu 2015 v skupni vrednosti 12.566 evrov, v letu 2016 pa v skupni vrednosti 28.884 evrov. Sadje se je nabavljalo po potrebi[99], na podlagi naročilnic in brez predhodne izvedbe postopka javnega naročanja. V skladu z javnonaročniško zakonodajo[100] mora naročnik v objavo na portalu javnih naročil poslati naročila, katerih vrednost brez DDV je enaka ali višja od 20.000 evrov.

Pojasnilo Marjetice Koper
Ker dobava sadja, ki se je v podjetju vršila skladno s promocijo zdravja na delovnem mestu, za leto 2016 ni bila načrtovana v takih količinah in se je v drugi polovici leta 2016 pomotoma vršila po dveh naročilnicah, ni bil začet postopek oddaje javnega naročila za dobavo sadja z objavo na portalu javnih naročil.

Glede na to, da je šlo za naročila blaga, ki so bila predmet ponovne oddaje v določenem obdobju, bi morala Marjetica Koper pri naročilu sadja v letu 2016 upoštevati ocenjeno vrednost naročila na način, da ta temelji na dejanski celotni vrednosti istovrstnih zaporednih naročil, oddanih v 12 mesecih ali v koledarskem letu, upoštevaje spremembe količine ali vrednosti, ki bi nastale v 12 mesecih po prvotnem naročilu[101], in najugodnejšega dobavitelja izbrati na podlagi izvedbe enega izmed postopkov javnega naročanja.

---

98 Iz poročila o delu službe za varnost in zdravje pri delu z dne 30. 1. 2018, ki ga je pripravila družba Varing Portorož, d. o. o., ki je izvajalec strokovnih del s področja varnosti in zdravja pri delu in požarnega varstva v Marjetici Koper, in v katerem je prikazano tudi gibanje odstotka števila ur zaposlenih na bolniški v celotnem fondu delovnih ur za obdobje od leta 2000 do leta 2017, izhaja, da se je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 odstotek števila ur zaposlenih na bolniški gibal od 6,5 odstotka v letu 2014, 7,4 odstotka v letih 2015 in 2016 in 6,6 odstotka v letu 2017.

99 Večkrat tedensko, tedensko ali 2-krat mesečno.

100 1. točka drugega odstavka 12. člena ZJN-2 in prvi odstavek 22. člena ZJN-3.

101 V skladu s sedmim odstavkom 14. člena ZJN-2 oziroma desetim odstavkom 24. člena ZJN-3.

2.2.5 Finančne naložbe

Finančne naložbe so finančna sredstva, ki so naložena v kapital drugih organizacij z namenom, da se z donosi, ki izhajajo iz njih, povečujejo finančni prihodki organizacije naložbenice. Dolgoročne finančne naložbe so tiste, ki jih namerava imeti organizacija naložbenica v posesti v obdobju, daljšem od leta dni, in ne v posesti za trgovanje[102].

Marjetica Koper v svojih poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2015 in na dan 31. 12. 2016 izkazuje dolgoročno finančno naložbo v vrednosti 182.500 evrov. Gre za naložbo v 16,9-odstotni poslovni delež družbe Primorske novice, d. o. o. Koper, s. r. l. Capodistria (v nadaljevanju: Primorske novice), ki jo je Marjetica Koper pridobila v letu 2015 in katere nominalna vrednost glede na osnovni kapital družbe Primorske novice in delež, ki ga ima Marjetica Koper kot njen družbenik, znaša 46.174 evrov.

Družba Primorske novice je v okviru izvajanja založniško-časopisne dejavnosti izdajatelj dnevnega časopisa Primorske novice, časopisnih brezplačnih mesečnikov Goriška in Istra, revijalne tedenske priloge TV-Okno in občasnika Slovenske počitnice ter urednik spletne strani www.primorske.si. Družba je bila na dan 31. 12. 2016 v lasti devetih družbenikov, od katerih je imela največji, 52,4-odstotni, delež družba Splošna plovba, d. o. o., Portorož.

Marjetica Koper je 16,9-odstotni poslovni delež v Primorskih novicah kupila na javni dražbi v okviru stečajnega postopka družbe Primorje, d. d. – v stečaju, ko je izklicno ceno v znesku 52.000 evrov zviševala z drugim dražiteljem, družbo Marina Portorož, d. d., in na koncu ponudila najvišjo ceno, 182.500 evrov[103]. Delež naj bi Marjetica Koper kupila zaradi časopisa Primorske novice, ki ga družba izdaja. Marjetica Koper naj bi namreč imela poslovni interes po celovitem in kakovostnem informiranju občanov v smeri krepitve vrednot varstva okolja in interes za sodelovanje pri razvoju kakovostnega in učinkovitega izvajanja GJS varstva okolja in drugih GJS. Za financiranje nakupa so bila namenjena lastna sredstva Marjetice Koper[104].

Marjetica Koper je pridobila soglasje nadzornega sveta k nakupu poslovnega deleža v družbi Primorske novice, ki je sklep o soglasju sprejel 30. 10. 2015. Pogodbo o prenosu poslovnega deleža je Marjetica Koper z družbo Primorje, d. d. – v stečaju sklenila 16. 11. 2015, ustanoviteljico, MO Koper, pa je Marjetica Koper o nakupu obvestila 25. 11. 2015.

V letu 2016 je Marjetica Koper izvedla več aktivnosti za pridobitev še ene finančne naložbe, in sicer v poslovni delež v družbi Adriafin, d. o. o. (v nadaljevanju: Adriafin), ki pa ni bila izvedena, saj je prodajalec pred prodajo deleža prodajni postopek ustavil[105]. Družba Adriafin je sicer v lasti dveh družbenikov, družbe Luka Koper, d. d. in Istrabenz, d. d., od katerih ima vsak 50-odstotni poslovni delež v družbi. Iz

---

[102] SRS (2016) 3.

[103] Zviševanje izklicne cene je potekalo izmenično med dražiteljema z zneskom višanja 500 evrov, dokler družba Marina Portorož, d. d. zadnjega ponujenega zneska Marjetice Koper v višini 182.500 evrov ni zviševala in je odstopila.

[104] Ocena poslovne upravičenosti naložbe v zvezi z razpisom javne dražbe za poslovni delež v družbi Primorske novice, Marjetica Koper, september 2015.

[105] Glede na to, da je bil razlog za neizvedbo nakupa poslovnega deleža na strani prodajalca, smo v revizijo vključili tudi presojo učinkovitosti ravnanja Marjetice Koper pri nameri pridobivanja finančne naložbe. V nadaljevanju je uporabljen izraz nameravani nakup poslovnega deleža oziroma nameravana pridobitev finančne naložbe.

bilance stanja družbe Adriafin na dan 31. 12. 2015 izhaja, da je stanje sredstev oziroma obveznosti do njihovih virov znašalo 10.550.070 evrov, pri čemer je največji delež sredstev predstavljala dolgoročna finančna naložba v družbo Vinakoper, d. o. o. Koper (v nadaljevanju: Vinakoper) v znesku 7.465.015 evrov.

Družba Istrabenz, d. d. je svoj poslovni delež v družbi Adriafin, ki predstavlja osnovni vložek v nominalni vrednosti 417.293 evrov, 8. 10. 2015 z javnim razpisom zbiranja ponudb ponudila v odkup zainteresiranim vlagateljem. Marjetica Koper je za odkup najprej 30. 10. 2015 oddala nezavezujočo ponudbo, in sicer v znesku 2.500.000 evrov, kasneje, 26. 8. 2016, pa še zavezujočo ponudbo v znesku 3 milijone evrov. Marjetica Koper je pridobila soglasje nadzornega sveta za oddajo zavezujoče ponudbe v znesku 2.500.000 evrov, ki se zagotovijo z zadolžitvijo. Za oddajo ponudbe naj bi se Marjetica Koper odločila, ker so bile tržne dejavnosti, s katerimi se Marjetica Koper ukvarja, v tistem času nerentabilne, z nakupom poslovnega deleža v družbi Adriafin pa naj bi obstajala možnost razvoja, širjenja in nadgradnje teh dejavnosti na raven rentabilnosti. Družba Vinakoper, v kateri ima družba Adriafin poslovni delež, je namreč lastnica številnih nepremičnin na Primorskem, ki jih je Marjetica Koper nameravala prodati in deloma poplačati kupnino za poslovni delež v družbi Adriafin, deloma pa okrepiti in razširiti dejavnost družbe Vinakoper na tuje trge[106]. Pred sprejemom odločitve o oddaji zavezujoče ponudbe je Marjetica Koper pri zunanjem izvajalcu naročila izdelavo poročila o skrbnem pregledu družbe Adriafin, za kar je v letu 2016 plačala 10.797 evrov.

2.2.5.a Ugotovili smo, da Marjetica Koper pred nakupom naložbe v družbo Primorske novice oziroma nameravanim nakupom poslovnega deleža v družbi Adriafin ni učinkovito zavarovala interesov, ki jih ima kot javno podjetje, ki je bilo ustanovljeno za izvajanje GJS, saj:

- ni sledila namenu svoje ustanovitve in je pridobila oziroma nameravala pridobiti finančno naložbo v družbi, ki izvaja tržno dejavnost, ki ni v neposredni povezavi s temeljno dejavnostjo Marjetice Koper; pridobitev finančne naložbe namreč pomeni tudi prevzem tržnih tveganj v zvezi z izvajanjem dejavnosti družbe s finančno naložbo, kar lahko negativno vpliva na izvajanje dejavnosti, za katere je javno podjetje ustanovljeno; premoženje javnega podjetja namreč pomeni jamstveno maso za obveznosti, ki jih javno podjetje prevzema v pravnem prometu, zato ocenjujemo, da javno podjetje ne sme vlagati tega premoženja v kapital drugih organizacij, ki se ukvarjajo pretežno s tržno dejavnostjo; poslovanje javnega podjetja mora biti namreč usmerjeno v opravljanje temeljne dejavnosti, pri tem pa kakršnekoli druge dejavnosti ne smejo vplivati na obseg in kakovost izvajanja dejavnosti, za katero je javno podjetje ustanovljeno;
- ni upoštevala javnega interesa, v okviru katerega je zavezana delovati, in ni presojala, ali bi bila morebitna pridobitev finančne naložbe predmet javnega interesa, čeprav mora biti dejavnost, ki jo izvaja javno podjetje, v javnem interesu[107].

---

[106] Analiza stanja in ocena poslovne upravičenosti naložbe v zvezi z javnim razpisom družbe Istrabenz, d. d. za zbiranje ponudb za odkup poslovnega deleža v družbi Adriafin, Marjetica Koper, oktober 2015.

[107] V zvezi s pridobivanjem kapitalskih naložb države, občin in pravnih oseb v njihovi lasti smo 21. 12. 2015 sprejeli javnofinančno mnenje, [URL: http://www.rs-rs.si/stalisca-in-mnenja/stalisca-in-mnenja/javne-finance/stalisce/mnenje-o-javnofinancnem-vprasanju-glede-pridobivanja-kapitalskih-nalozb-drzave-in-obcin-ter-kapitals/], 9. 10. 2019.

Priporočilo
Marjetici Koper priporočamo, naj prouči možnosti za odprodajo naložbe v družbo, katere dejavnost ni v neposredni povezavi s temeljno dejavnostjo Marjetice Koper, in sicer na način, da začne z izvajanjem aktivnosti analiziranja učinkov morebitne odprodaje naložbe.

2.2.5.b Marjetica Koper pred nakupom naložbe v družbo Primorske novice oziroma nameravanim nakupom poslovnega deleža v družbi Adriafin, tudi ni učinkovito zavarovala svojih finančnih interesov, saj:

- ni izvedla finančne analize načrtovanih finančnih naložb, ki bi vključevala opredelitev načrtovanega obdobja upravljanja naložbe, oceno stanja, strukture in donosnosti naložbe na koncu načrtovanega obdobja upravljanja, oceno vplivov naložbe in njene donosnosti na kratkoročno in dolgoročno plačilno sposobnost ter poslovanje Marjetice Koper, za naložbo v družbo Primorske novice pa tudi oceno tveganosti naložbe;
- ni pripravila naložbenega programa, ki bi vključeval oceno sposobnosti Marjetice Koper pridobiti finančni naložbi, predvidene posledice organizacijskih sprememb v Marjetici Koper zaradi pridobitve finančne naložbe ter pri naložbi v družbo Primorske novice tudi celovito finančno analizo naložbe in oceno zanesljivosti naložbe;
- ni določila kazalnikov vpliva na donos in tveganje lastniškega kapitala, kot so neto sedanja vrednost, interna stopnja donosa, doba vračanja vloženih sredstev, računovodska donosnost in metode za oceno tveganja naložbe[108];
- ni izdelala ocene upravičenosti finančnih naložb, ki bi vključevala izračune, ki bi izkazovali, kolikšna cena za (nameravano) finančno naložbo bi bila za Marjetico Koper še smotrna in sprejemljiva tako z vidika zmožnosti financiranja kot z vidika razmerja vložka in predvidenih učinkov naložbe (donos, možnosti širjenja poslovanja, publiciteta); namesto tega je Marjetica Koper finančno naložbo v družbi Primorske novice kupila na javni dražbi na podlagi nenačrtovanega višanja cene in z vnaprej neopredeljeno višino sredstev, ki jih je pripravljena za naložbo odšteti, pri čemer višina teh sredstev tudi ni bila odvisna od učinkov, ki bi jih naložba imela za Marjetico Koper, saj ti vnaprej niso bili predvideni oziroma opredeljeni; enako je tudi pri nameravanem nakupu poslovnega deleža v družbi Adriafin Marjetica Koper v postopku zbiranja ponudb zviševala ponudbeno ceno, ne da bi vnaprej določila najvišjo sprejemljivo ceno, ki bi temeljila na izračunih in tehtanju razmerja med vloženimi sredstvi in predvidenimi učinki, ki bi jih finančna naložba imela na poslovanje Marjetice Koper; ker najvišja sprejemljiva cena za finančni naložbi ni bila vnaprej opredeljena, Marjetica Koper tudi ni obvladovala tveganja, da v trenutku nastopa obveznosti plačila nakupa poslovnega deleža sredstva ne bi bila zagotovljena v zadostni višini;
- pred nakupom poslovnega deleža v družbi Primorske novice Marjetica Koper ni izvedla skrbnega pravnega oziroma finančnega pregleda družbe, ki bi ji omogočil natančen vpogled v strukturo naložbe in bi izpostavil morebitna finančna in pravna tveganja glede na delež, ki bi ga Marjetica Koper z naložbo pridobila, in glede na pričakovanja, ki jih je Marjetica Koper z nameravanim nakupom imela. V postopku pridobivanja finančne naložbe v družbi Adriafin je Marjetica Koper sicer naročila izvedbo

[108] Kodeks poslovnofinančnih načel, točka 3.52. Kodeks je sprejel Slovenski inštitut za revizijo s sklepom strokovnega sveta Inštituta 11. 12. 1997 [URL: https://si-revizija.si/datoteke/splosno/573/fin-kodeks_posfin_nacel-celotno.pdf], 15. 10. 2019.

skrbnega pregleda družbe, vendar pa je nato kljub tveganjem in opozorilom, ki iz njega izhajajo za Marjetico Koper[109], oddala končno zavezujočo ponudbo za nakup.

2.2.5.c Glede na to, da pridobitev finančne naložbe v družbi Primorske novice in namen pridobitve finančne naložbe v družbi Adriafin kot investiciji nista bili zajeti v letnem načrtu Marjetice Koper, je o soglasju k odločitvam o investicijah v skladu z drugim odstavkom 15. člena odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper predhodno odločati nadzorni svet Marjetice Koper. Ugotovili smo, da:

- je Marjetica Koper pred nakupom poslovnega deleža pridobila soglasje nadzornega sveta k naložbi v družbo Primorske novice na podlagi predloga poslovodstva, iz katerega ne izhajajo informacije, ki bi omogočale informirano in utemeljeno odločitev o soglasju k nakupu poslovnega deleža, saj predlog ob upoštevanju dejstva, da je bil predviden nakup na javni dražbi, ne vsebuje podatkov o predvideni ponujeni ceni, najvišji sprejemljivi ceni in njenem izračunu; ocenjujemo, da poslovodstvo Marjetice Koper nadzornega sveta pred sprejemom odločitve ni seznanilo z vsemi podatki, ki bi bili relevantni za odločanje o soglasju;

  Priporočilo
  Marjetici Koper priporočamo, naj pri poslih, glede katerih je treba pridobiti soglasje nadzornega sveta, poskrbi za pravočasno in ustrezno vsebino predloga nadzornemu svetu, ki naj vključuje informacije in dokumente, ki bodo nadzornemu svetu omogočali objektivno in celovito seznanjenost z obravnavano tematiko ter sprejem informirane in utemeljene odločitve.

- je Marjetica Koper pridobila soglasje nadzornega sveta tudi pred oddajo zavezujoče ponudbe za nakup poslovnega deleža v družbi Adriafin, vendar pa se končna zavezujoča ponudba v postopku nakupa poslovnega deleža vsebinsko ni skladala s pridobljenim soglasjem; nadzorni svet je namreč dal soglasje za oddajo zavezujoče ponudbe v znesku 2.500.000 evrov, Marjetica Koper pa je končno zavezujočo ponudbo oddala v znesku 3 milijone evrov, s čimer je prekoračila pooblastila iz danega soglasja.

2.2.5.d Nakup poslovnega deleža v družbi Primorske novice in nameravan nakup poslovnega deleža v družbi Adriafin sta povezana tudi z upravljavskimi pravicami, ki jih je oziroma bi jih pridobila Marjetica Koper kot družbenik posamezne družbe. Presojali smo obseg pravic, ki jih je oziroma bi jih Marjetica Koper pridobila z vključitvijo v odločanje na skupščini, v primerjavi z višino vloženih sredstev za pridobitev statusa družbenika. Ugotovili smo:

- Marjetica Koper je v družbi Primorske novice z nakupom pridobila 16,9-odstotni poslovni delež; iz 31. in 32. člena družbene pogodbe družbe Primorske novice izhaja, da skupščina odloča z večino oddanih glasov oziroma tričetrtinsko večino pod pogojem, da so na njej prisotni družbeniki, ki predstavljajo najmanj večino vseh glasov; glede na to, da ima večinski družbenik v družbi Primorske novice 52,4-odstotni poslovni delež, relativno nizek poslovni delež Marjetici Koper ne prinaša možnosti odločanja ali pomembnega vpliva na odločanje skupščine; Upoštevaje navedeno ocenjujemo, da Marjetica Koper v zvezi z naložbo v družbi Primorske novice ni imela jasno izdelane

[109] Iz Poročila z opisom pravnega, poslovnega in dejanskega položaja družbe Adriafin, d. o. o., ki ga je v juliju 2016 izdala družba AR PLANE, d. o. o., izhaja, da celovitega poročila zaradi nesodelovanja prodajalca ni bilo mogoče pripraviti, da bo zaradi porazdelitve poslovnih deležev odločanje Marjetice Koper v celoti odvisno od drugega družbenika in da ima ta tudi predkupno pravico na poslovnem deležu, ki se prodaja, o uveljavljanju katere pa se v času priprave poročila še ni izjasnil.

vizije in poslovnih ciljev oziroma ni imela proučenih možnosti, ki jih (n)ima kot družbenik z neodločujočim vplivom glede na višino sredstev, ki jih je v nakup vložila;

- z nameravanim nakupom poslovnega deleža v družbi Adriafin bi Marjetica Koper postala eden od dveh družbenikov, od katerih imata oba 50-odstotni delež; iz 40. točke družbene pogodbe družbe Adriafin izhaja, da je odločitev skupščine sprejeta z večino najmanj 51 odstotkov vseh glasov družbenikov, pri čemer skupščina veljavno odloča, če sta prisotna oba družbenika; iz navedenega izhaja, da o vseh odločitvah družbenika odločata soglasno, torej en družbenik odločitve ne more sprejeti sam; navedeno razmerje bi Marjetico Koper postavilo v odvisen položaj z drugim družbenikom pri sprejemanju vsake odločitve, zaradi česar bi bil vprašljiv uspeh uveljavljanja načrtov in ciljev Marjetice Koper, zaradi katerih se je odločila za nakup poslovnega deleža.

2.2.6 Učinkovitost izvajanja gospodarskih javnih služb

ZGJS določa način in oblike izvajanja GJS. Z GJS se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvajanje v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

GJS se določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

ZGJS v 6. členu določa, da občina GJS zagotavlja v eni izmed oblik zagotavljanja javnih služb, med drugim v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več GJS večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot GJS, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno.

GJS so državne ali občinske in so lahko obvezne ali izbirne. Obvezna GJS se določi z zakonom. Način opravljanja državne GJS predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, občina pa z odlokom tako, da je zagotovljeno njeno izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov.

Marjetica Koper izvaja obvezne GJS, katerih izvajanje mora zagotavljati občina, in na podlagi odlokov tudi izbirne GJS.

Marjetica Koper izvaja GJS varstva okolja, ki jih kot obvezne občinske GJS varstva okolja določa Zakon o varstvu okolja[110] v 149. členu:

- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov,
- obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov,
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov,
- urejanje in čiščenje javnih površin.

[110] Uradni list RS, št. 39/06-UPB-1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16.

Marjetica Koper v okviru upravljanja prometnih in drugih neprometnih javnih površin izvaja tudi GJS redno vzdrževanje (občinskih) javnih cest, ki jo kot obvezno občinsko GJS določa 16. člen Zakona o cestah[111], GJS na področju pomorskih dejavnosti, ki jo kot obvezno občinsko GJS določa 45. člen Pomorskega zakonika[112], ter pogrebno in pokopališko dejavnost, ki sta ju v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot obvezno GJS določala Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč[113] in Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti. Zakon o zaščiti živali v 27. členu določa, da se zapuščenim živalim zagotovi pomoč, oskrba in namestitev v zavetišču. Zagotovitev zavetišča je lokalna zadeva javnega pomena, ki se izvršuje kot javna služba, pri čemer mora biti na vsakih 800 registriranih psov v občini zagotovljeno eno mesto v zavetišču. Marjetica Koper je upravljavec zavetišča za zapuščene živali.

Marjetica Koper izvaja na podlagi občinskih odlokov tudi naslednje izbirne GJS:

- okraševanje z zastavami, obešanje transparentov in plakatiranje na podlagi Odloka o oglaševanju in usmerjevalnem sistemu[114],
- upravljanje zelenih površin na podlagi Odloka o občinskih cestah in javnih površinah[115],
- upravljanje določenih javnih parkirišč, mestne tržnice in javnih sanitarij na podlagi Odloka o izbirni lokalni gospodarski javni službi "upravljanje določenih javnih parkirišč"[116],
- upravljanje mestnega kopališča na podlagi Odloka o upravljanja obmorskega mestnega kopališča v Kopru[117].

GJS se financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom občine.

Za uporabo javnih dobrin, ki so glede na posameznega uporabnika ali glede na določljive skupine uporabnikov izmerljive, plačujejo uporabniki ceno proizvoda ali storitve, ki je lahko tudi v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila. Iz sredstev proračuna se financirajo GJS, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva (GJS kolektivne komunalne rabe), ter se zagotavljajo tudi sredstva za subvencioniranje cen.

Odlok o ureditvi položaja Marjetice Koper v 22. členu določa, da se dejavnosti Marjetice Koper financirajo:

- s prodajo javnih dobrin, ki jih zagotavlja javno podjetje,
- iz prispevkov, davkov, taks ali drugih javnih dajatev,
- s prodajo blaga in storitev,

---

111 Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 46/15, 10/18. Redno vzdrževanje javnih cest obsega vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v stanju, ki zagotavlja varnost in prevoznost javnih cest, nadzor nad stanjem javnih cest in cestnega sveta ter vzpostavitev prevoznosti cest ob naravnih in drugih nesrečah.

112 Uradni list RS, št. 62/16-UPB5.

113 Uradni list SRS, št. 34/84; Uradni list RS, št. 26/90. Zakon je nehal veljati 15. 10. 2016 z uveljavitvijo Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (Uradni list RS, št. 62/16).

114 Uradni list RS, št. 112/05.

115 Uradni list RS, št. 8/14, 22/16.

116 Uradne objave občin Ilirska Bistrica, Koper, Piran, Sežana, št. 45/01; Uradni list RS, št. 1/12, 49/15, 76/15, 99/15.

117 Uradni list RS, št. 39/07.

- iz namenskih sredstev proračuna občine,
- iz državnega proračuna in
- iz drugih virov.

V tabeli 14 so prikazani prihodki, odhodki ter čisti poslovni izid po posameznih GJS za leti 2015 in 2016.

Tabela 14: Prihodki, odhodki in čisti poslovni izid po posameznih GJS za leti 2015 in 2016

v evrih

	Leto 2015			Leto 2016		
	Prihodki	**Odhodki**	**Čisti poslovni izid**	**Prihodki**	**Odhodki**	**Čisti poslovni izid**
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	4.836.020	4.665.714	170.306	4.817.428	4.612.227	205.201
Ravnanje s komunalnimi odpadki	5.552.554	5.505.362	47.192	5.835.019	5.609.121	225.898
Javna snaga in čiščenje javnih površin	790.169	798.412	(8.243)	834.567	780.234	54.333
Upravljanje prometnih in drugih neprometnih javnih površin	984.236	897.170	87.066	850.467	829.088	21.379
Okraševanje, obešanje transparentov in plakatiranje	65.905	77.247	(11.342)	35.647	62.435	(26.788)
Upravljanje zelenih površin	550.015	567.121	(17.106)	662.473	662.759	(286)
Pogrebna dejavnost in urejanje pokopališč	772.051	744.813	27.238	814.630	761.254	53.376
Upravljanje javnih parkirišč in mestne tržnice	969.275	540.171	429.104	1.192.758	1.243.404	(50.646)
Upravljanje občinskih pristanišč	269.072	203.325	65.747	291.129	255.955	35.174
Upravljanje mestnega kopališča	114.656	108.774	5.882	116.289	121.897	(5.608)
Obalno zavetišče za živali	59.188	97.384	(38.196)	144.639	184.596	(39.957)
Skupaj	**14.963.141**	**14.205.493**	**757.648**	**15.595.046**	**15.122.970**	**472.076**

Vira: letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

V nadaljevanju obravnavamo GJS, ki jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala Marjetica Koper in s katerimi je ustvarila največ prihodkov, to sta obvezni GJS varstva okolja:

- GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- GJS ravnanje s komunalnimi odpadki.

2.2.6.1 Najem gospodarske javne infrastrukture

MO Koper kot lastnica gospodarske javne infrastrukture zaračunava Marjetici Koper najemnino za uporabo javne infrastrukture.

Marjetica Koper in MO Koper sta v letu 2010 sklenili Začasno pogodbo o najemu, uporabi in vzdrževanju javne infrastrukture (v nadaljevanju: začasna pogodba), ki se je uporabljala od 1. 1. 2010, s katero so bila začasno, do dokončne ureditve razmerij pri prenosu infrastrukture, urejena medsebojna razmerja med MO Koper kot najemodajalcem in Marjetico Koper kot najemojemalcem, ki se nanašajo na prenos javne infrastrukture na MO Koper[118] na podlagi seznama javne infrastrukture, ki ga je pripravila Marjetica Koper. Z začasno pogodbo je bila določena akontacija mesečne najemnine za javno infrastrukturo, ki jo je MO Koper dala v najem Marjetici Koper in jo ta potrebuje za izvajanje GJS. Z aneksoma, ki sta bila sklenjena kasneje, je bilo med drugim določeno, da je seznam osnovnih sredstev v najemu sestavni del začasne pogodbe in se dopolnjuje praviloma 1-krat letno ter da se najemnina za javno infrastrukturo določi v višini obračunane amortizacije te infrastrukture, ki je pokrita z veljavno ceno storitev GJS[119]. K začasni pogodbi so bili sklenjeni aneksi, ki so določali višino najemnine za posamezno leto. Z aneksom št. 5 in naslednjimi aneksi je bilo dogovorjeno, da se najemnina za javno infrastrukturo določi na podlagi amortizacije infrastrukture, ki jo Marjetica Koper uporablja za izvajanje GJS na podlagi tabele iz priloge aneksov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila z začasno pogodbo določena najemnina za javno infrastrukturo v 100-odstotni višini obračunane amortizacije za vso javno infrastrukturo za izvajanje GJS varstva okolja in za izvajanje GJS upravljanje parkirišč, za preostale GJS pa je bila določena znižana najemnina, in sicer v višini 10 odstotkov obračunane amortizacije za javno infrastrukturo. Z aneksom št. 9, ki je bil sklenjen 13. 4. 2016, uporabljal pa se je od 1. 1. 2015, je bilo dogovorjeno, da se do izvedbe delitvene bilance med MO Koper in Občino Ankaran del najemnine, ki bo pripadal Občini Ankaran, nakazuje MO Koper, ki je prevzela obveznosti do Občine Ankaran iz naslova pripadajoče najemnine za javno infrastrukturo, zato je Marjetica Koper vso najemnino plačevala MO Koper.

2.2.6.1.a Marjetica Koper in MO Koper v začasni pogodbi nista v celoti uredili vseh medsebojnih pravic in obveznosti, saj niti v začasni pogodbi niti v aneksih nista opredelili pogojev glede vzdrževanja infrastrukture, nista opredelili nosilca rednega in investicijskega vzdrževanja ter določili virov financiranja v obnovo infrastrukture (tako glede nepremičnin kot tudi opreme) ali izgradnjo nove infrastrukture.

---

[118] Na podlagi določb SRS (2006) 35 je bilo 31. 12. 2009 odpravljeno računovodsko izkazovanje sredstev v upravljanju v javnih podjetjih.

[119] Dokler se cene storitev obveznih GJS varstva okolja ne uskladijo tako, da bodo pokrivale višino najemnine za infrastrukturo v celoti.

2.2.6.1.b Iz aneksa št. 9, s katerim so bili določeni način in višina obračunavanja najemnine ter način poračuna najemnine javne infrastrukture za leto 2015, izhaja, da je bila za leto 2015 določena najemnina v znesku 1.579.709 evrov, od tega se na GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode nanaša 1.421.697 evrov. Ugotovili smo, da je bila za javno infrastrukturo za GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode obračunana amortizacija v znesku 1.426.513 evrov, kar je za 4.816 evrov več, kot je bilo določeno v aneksu in kot je Marjetica Koper plačala MO Koper, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 3. člena uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja, ki določa, da občina za opravljanje javne službe izvajalcem obračunava najemnino za vso javno infrastrukturo, ki je potrebna za opravljanje posamezne javne službe varstva okolja in jo ima občina v lasti ali finančnem najemu, najmanj v višini obračunane amortizacije za vso javno infrastrukturo, ki je potrebna za opravljanje posamezne javne službe varstva okolja in jo ima občina v lasti ali finančnem najemu.

V 17. členu Odloka o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode v Mestni občini Koper[120] (v nadaljevanju: odlok o odvajanju in čiščenju odpadne vode) je bilo določeno, da se vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje katastra komunalnih naprav za kanalizacijo[121] poveri izvajalcu. Stroški vzpostavitve, vodenja in vzdrževanja katastra komunalnih naprav za kanalizacijo niso bili vključeni v stroške izvajanja GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode in se krijejo neposredno iz proračuna MO Koper. Na podlagi 18. člena odloka je izvajalec lahko po pooblastilu občine vodil pripravljalna dela in inženiring za vse investicijske posege v javno kanalizacijsko omrežje in izvajal nadzor, pri čemer so se nastali stroški krili iz proračuna MO Koper. Odlok o odvajanju in čiščenju odpadne vode je v 19. členu še določal, da ima izvajalec tudi javno pooblastilo za predpisovanje projektnih pogojev in za predpisovanje pogojev in smernic ter za izdajanje soglasij, če tako določa zakon ali drug veljavni predpis:

- k planskim aktom (k prostorskim sestavinam planskih aktov),
- k prostorskim izvedbenim aktom,
- na projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja,
- s projektnimi pogoji za izdelovalca projektne dokumentacije,
- k uporabnemu dovoljenju,
- za priključitev na javno kanalizacijsko omrežje,
- za posege v prostor, kjer poteka javno kanalizacijsko omrežje,
- v drugih primerih, določenih z zakonom.

Nastali stroški niso bili vključeni v stroške izvajanja GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode in so se krili neposredno iz proračuna MO Koper.

2.2.6.1.c Marjetica Koper in MO Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista imeli sklenjene pogodbe o financiranju teh nalog, s katero bi se podrobneje dogovorili o pravicah in obveznostih pogodbenih strank v zvezi z izvajanjem javnih pooblastil, ki se nanašajo na vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje katastra komunalnih naprav za kanalizacijo, predpisovanje projektnih pogojev in smernic ter za izdajanje soglasij. Čeprav je bilo v odloku o odvajanju in čiščenju odpadne vode določeno, da stroški, povezani z izvajanjem teh nalog, niso vključeni v stroške izvajanja GJS odvajanje in čiščenje komunalne in

---

[120] Uradni list RS, št. 95/14. Odlok je prenehal veljati 21. 1. 2017, ko je pričel veljati nov Odlok o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 4/17).

[121] Kataster vsebuje baze podatkov o infrastrukturnih objektih, omrežjih in napravah, namenjenih storitvam javne službe, ter o uporabnikih in njihovih obveznostih.

padavinske odpadne vode in se krijejo neposredno iz proračuna MO Koper, so stroški teh nalog bremenili Marjetico Koper oziroma cene storitev GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode.

Pojasnilo Marjetice Koper
Marjetica Koper skladno z občinskimi odloki, ki urejajo področje ravnanja z odpadki in področje odvajanja in čiščenja komunalnih voda, vodi za MO Koper in Občino Ankaran tudi kataster javne komunalne infrastrukture. Z MO Koper je Marjetica Koper to vprašanje urejala v predlogu Pogodbe o najemu, uporabi in vzdrževanju javne infrastrukture, ki bi nadomestila sedaj veljavno Začasno pogodbo o najemu, uporabi in vzdrževanju javne infrastrukture z dne 15. 1. 2010. Vendar pa do sedaj še ni prišlo do dokončne uskladitve vsebine in do sklenitve navedene pogodbe.

2.2.6.2 Gospodarska javna služba odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode

Marjetica Koper je izvajalec GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode[122], in sicer za:

- odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode na celotnem območju MO Koper, v Občini Ankaran in od tlačnega črpališča Izola do Centralne čistilne naprave Koper,
- čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode na skupni Centralni čistilni napravi Koper,
- storitve, povezane z greznicami in malimi komunalnimi čistilnimi napravami (v nadaljevanju: MKČN).

Poglavitni del izvajanja GJS predstavlja zagotavljanje in izvajanje obratovanja in vzdrževanja sistemov javne fekalne in mešane kanalizacije. Dolžina teh sistemov znaša skupaj približno 277 km, od tega je 45 km mešanega sistema in 232 km ločenega sistema javne kanalizacije.

Izvajanje obvezne GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode v MO Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejal odlok o odvajanju in čiščenju odpadne vode, ki je določal, da javno službo izvaja Marjetica Koper, ki mora v okviru javne službe v naselju ali delu naselja, ki je opremljen z javno kanalizacijo, zagotoviti predvsem:

- obratovanje, vzdrževanje in čiščenje objektov javne kanalizacije,
- odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode, ki se odvaja v kanalizacijsko omrežje javne kanalizacije,
- odvajanje in čiščenje padavinske odpadne vode, ki se s streh in javnih površin odvaja v kanalizacijsko omrežje javne kanalizacije,
- vzdrževanje in čiščenje kanalizacijskega omrežja za odvajanje padavinske vode,
- čiščenje peskolovov, lovilcev olj in maščob na javnih površinah, ki nimajo drugih upravljavcev,

---

[122] Komunalna odpadna voda je komunalna odpadna voda, ki nastaja v bivalnem okolju gospodinjstev zaradi rabe vode v sanitarnih prostorih, pri kuhanju, pranju in drugih gospodinjskih opravilih. Komunalna odpadna voda je tudi odpadna voda, ki nastaja v objektih v javni rabi ali pri drugih dejavnostih, če je po nastanku in sestavi podobna vodi po uporabi v gospodinjstvu, ali nastaja kot industrijska odpadna voda v proizvodnji ali storitveni ali drugi dejavnosti ali mešanica te odpadne vode s komunalno ali padavinsko odpadno vodo, če je po naravi in sestavi podobna odpadni vodi po uporabi v gospodinjstvu, njen povprečni dnevni pretok ne presega 15 m^3/dan, njena letna količina ne presega 4.000 m^3, obremenjevanje okolja zaradi njenega odvajanja ne presega 50 PE (populacijskih ekvivalentov) in pri kateri za nobeno od onesnaževal letna količina ne presega mejnih vrednosti letnih količin onesnaževal po veljavnih državnih predpisih. Padavinska odpadna voda je odpadna voda, ki kot posledica meteornih padavin onesnažena odteka z utrjenih, tlakovanih ali z drugim materialom prekritih površin v vode ali se odvaja v javno kanalizacijo.

- prevzem blata iz komunalnih čistilnih naprav ter obdelavo blata,
- obratovalni monitoring za MKČN nad 50 PE[123].

Marjetica Koper je morala za stavbe v naselju ali njegovem delu, ki ni opremljen z javno kanalizacijo, in za stavbe ali za funkcionalno zaokroženo skupino stavb zunaj naselja v okviru javne službe zagotoviti:

- prevzem celotne količine komunalne odpadne vode iz nepretočnih greznic in njeno čiščenje na centralni čistilni napravi 1-krat na 3 leta,
- prevzem blata iz obstoječih greznic in MKČN z zmogljivostjo, manjšo od 50 PE, ter njegovo obdelavo na centralni čistilni napravi 1-krat na 3 leta,
- prve meritve ali izdelavo ocen obratovanja za MKČN z zmogljivostjo, manjšo od 50 PE, v skladu s predpisi, ki urejajo emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN.

Uporaba storitev javne službe je za uporabnike obvezna. Uporabniki javne službe v skladu z 20. členom odloka o odvajanju in čiščenju odpadne vode so gospodinjstva oziroma fizične osebe in pravne osebe, ki uporabljajo objekte oziroma površine, od koder se komunalna in padavinska odpadna voda odvaja v javno kanalizacijo ali uporabljajo pretočne ali nepretočne greznice ali MKČN. Uporabniki storitev javne službe so tudi vsi uporabniki storitev GJS oskrba s pitno vodo[124].

2.2.6.2.1 Oblikovanje cene gospodarske javne službe odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode

V prvem odstavku 25. člena odloka o odvajanju in čiščenju odpadne vode je bilo določeno, da se cene storitev javne službe oblikujejo v skladu z merili na podlagi predpisov o oblikovanju cen storitev obveznih GJS varstva okolja. Metodologijo za oblikovanje cen GJS varstva okolja ureja uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja, ki v 5. členu določa, da ceno storitve posamezne GJS za območje občine predlaga izvajalec z elaboratom o oblikovanju cene izvajanja storitev javne službe (v nadaljevanju: elaborat) in jo predloži pristojnemu občinskemu organu v potrditev. Prihodki in odhodki posameznih GJS se evidentirajo ločeno v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi. Občina določi potrjeno ceno posamezne GJS in morebitno subvencijo, izvajalec pa oblikuje in na svojih spletnih straneh ter na krajevno običajen način objavi cenik s potrjeno ceno, znižano za morebitno subvencijo.

V skladu z 8. členom uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja se pri oblikovanju cen upoštevajo standardi in ukrepi za opravljanje posamezne GJS, kakor jih opredeljujejo državni in občinski predpisi za posamezno GJS. Zaradi oblikovanja cen GJS je treba določiti vrednost in obseg javne infrastrukture, ki se uporablja za opravljanje GJS, ter največji donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva za izvajanje storitev GJS. Pri oblikovanju cen javnih služb se morajo upoštevati načrtovane količine opravljenih storitev, načrtovani stroški in prihodki izvajalca za prihodnje obdobje. Globe, reprezentanca, sponzorstva in donacije, ki jih plača izvajalec, niso upravičeni kalkulativni element cene storitve GJS.

---

[123] PE je enota za obremenjevanje vode, izražena z biokemijsko potrebo po kisiku (BPK). 1 PE je enak 60 g BPK na dan.

[124] V skladu s četrtim odstavkom 20. člena odloka o odvajanju in čiščenju odpadne vode so bile izjeme le: uporabniki, ki vodo uporabljajo za potrebe namakanja kmetijskih površin ali za napajanje živine in imajo za to uporabo posebne števce porabe vode; voda iz vodovodnega omrežja, prodana v pristanišču plovilom v okviru njihove oskrbe; in opravljanje nalog v zvezi z varstvom pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja v 19. členu določa, da se v okviru GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode ločeno oblikujejo in obračunavajo cene za storitve GJS:

- odvajanje komunalne odpadne vode in padavinske odpadne vode z javnih površin,
- odvajanje padavinske odpadne vode s streh,
- storitve, povezane z nepretočnimi greznicami, obstoječimi greznicami in MKČN,
- čiščenje komunalne odpadne vode in padavinske odpadne vode z javnih površin in
- čiščenje padavinske odpadne vode s streh.

Marjetica Koper je decembra 2014 pripravila Elaborat o oblikovanju cen izvajanja storitev javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode v Mestni občini Koper za obdobje 2015–2017 s predlagano ceno storitev javne službe. Odlok o odvajanju in čiščenju odpadne vode je v drugem odstavku 25. členu določal, da se za obračunsko obdobje, ki se upošteva pri pripravi elaborata, določi 3-letno obdobje[125], zato je Marjetica Koper v elaboratu predlagala ceno izvajanja storitev GJS za obdobje od leta 2015 do leta 2017. Marjetica Koper je elaborat predložila v potrditev županu, ki je bil v skladu s 13. členom odloka o ureditvi položaja Marjetice Koper pristojen za odločanje o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin in je elaborat 19. 12. 2014 potrdil s sklepom. Občinski svet MO Koper je na podlagi prvega odstavka 5. člena uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja elaborat potrdil na seji z dne 18. 12. 2014. Predlagane cene so se uporabljale od 1. 1. 2015. Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, letno ugotavljala razliko med potrjeno ceno in obračunsko ceno opravljenih storitev. Ker razlika med potrjeno in obračunsko ceno glede na dejansko količino opravljenih storitev v letih 2015 in 2016 ni presegala 10 odstotkov, Marjetica Koper ni izdelala novega elaborata o oblikovanju cene izvajanja storitev GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, saj je obstoječi elaborat veljal do konca leta 2017.

V tabeli 15 so prikazane cene za storitve GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode brez DDV, ki so veljale v letih 2015 in 2016.

Tabela 15: Cene storitev GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode

	Odvajanje odpadne vode	**Storitve, povezane z greznicami in MKČN**	**Čiščenje odpadne vode**
Omrežnina (DN ≤ 20), v evrih/mesec	3,3786	0,3717	1,3173
Izvajanje GJS, v evrih/m^3	0,3264	0,3674	0,4808

Vir: Elaborat o oblikovanju cen izvajanja storitev javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode v Mestni občini Koper za obdobje 2015–2017.

Uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja v četrtem odstavku 19. člena določa, da je predračunska cena storitev odvajanje komunalne odpadne vode in padavinske odpadne vode z javnih površin in storitev, povezanih z nepretočnimi greznicami, obstoječimi greznicami in MKČN, sestavljena iz omrežnine, cene opravljanja storitev javne službe in okoljske dajatve.

[125] Opisana ureditev se razlikuje od ureditve v uredbi o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja, ki v tretjem odstavku 6. člena določa, da izvajalec 1-krat letno pripravi elaborat.

Omrežnina vključuje:

- stroške amortizacije ali najema osnovnih sredstev in naprav, ki so javna infrastruktura,
- stroške zavarovanja infrastrukture javne službe,
- stroške odškodnin, ki vključujejo odškodnine za služnost in povzročeno škodo, povezano z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem infrastrukture javne službe, in
- odhodke financiranja v okviru stroškov omrežnine, ki vključujejo obresti in druge stroške, povezane z dolžniškim financiranjem gradnje ali obnove infrastrukture javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode.

V ceno opravljanja storitev odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode se lahko vključijo le stroški, ki jih je mogoče povezati z opravljanjem storitev javne službe in vključujejo naslednje skupine:

- neposredne stroške materiala in storitev;
- neposredne stroške dela;
- druge neposredne stroške;
- splošne (posredne) proizvajalne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela;
- splošne nabavno-prodajne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela;
- splošne upravne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela;
- obresti zaradi financiranja opravljanja storitev javne službe, neposredne stroške prodaje;
- druge poslovne odhodke in
- donos iz 16. točke 2. člena uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja[126].

Uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja določa, da je v predračunsko ceno opravljanja storitev javne službe, ki je tisti del cene, ki krije stroške opravljanja javne službe, vključen tudi donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva izvajalca.

2.2.6.2.1.a Marjetica Koper je v elaboratu predlagala ceno izvajanja GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, v katero je vključila donos na vložena poslovna sredstva v skupnem znesku 92.506 evrov na leto, kar predstavlja 5 odstotkov od nabavne vrednosti poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje storitev v znesku 1.850.120 evrov. Sedanja vrednost vseh sredstev za opravljanje GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode je znašala le 58.762 evrov oziroma 3,2 odstotka nabavne vrednosti osnovnih sredstev, v izračun pa je bila vključena tudi nabavna vrednost sredstev, ki so bila že v celoti amortizirana in so bila brez sedanje vrednosti[127]. Čeprav v uredbi o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja ni opredeljen izračun donosa na poslovno potrebna sredstva za izvajanje GJS in tudi v odloku o odvajanju in čiščenju odpadne vode, ki je

---

[126] Donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva izvajalca je donos izvajalca, ki ne sme presegati 5 odstotkov od vrednosti poslovno potrebnih osnovnih sredstev za neposredno opravljanje posamezne javne službe.

[127] Med njimi tudi: tovorno vozilo z nabavno vrednostjo 78.105 evrov, aktivirano leta 1992, tovorno vozilo z nabavno vrednostjo 225.504 evre, aktivirano leta 1994, cisterna z nabavno vrednostjo 202.652 evrov, aktivirana leta 1995, cisterna z nabavno vrednostjo 262.182 evrov, aktivirana leta 1995.

veljal v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo določeno, od katere vrednosti se izračunava donos[128], Marjetica Koper ni pridobila mnenja pristojnega organa, katero vrednost osnovnih sredstev (sedanjo ali nabavno) upoštevati pri izračunu donosa. Ker je Marjetica Koper pri izračunu cene upoštevala nabavno vrednost poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje GJS, je bila cena, ki jo je moral plačevati uporabnik javne službe, višja, kot bi bila, če bi Marjetica Koper pri izračunu donosa upoštevala sedanjo vrednost poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje GJS.

2.2.6.2.2 Primerjava načrtovanega in realiziranega poslovanja gospodarske javne službe odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode

V tabeli 16 je predstavljeno načrtovano in realizirano poslovanje GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode v letih 2015 in 2016.

Tabela 16: Načrtovano in realizirano poslovanje GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode v letih 2015 in 2016

Ekonomska kategorija	**Leto 2015**			**Leto 2016**		
	Načrtovano v evrih	**Realizirano** v evrih	**Indeks**	**Načrtovano** v evrih	**Realizirano** v evrih	**Indeks**
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100	(5)	(6)	(7)=(6)/(5)*100
Prihodki	4.584.628	4.836.020	105	4.700.435	4.817.428	102
Odhodki	4.323.116	4.665.714	108	4.591.763	4.612.227	100
Čisti poslovni izid	**261.512**	**170.306**	**65**	**108.672**	**205.201**	**189**

Viri: letna načrta Marjetice Koper za leti 2015 in 2016, letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

Marjetica Koper je imela v letu 2015 z izvajanjem GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode 4.836.020 evrov prihodkov, kar je za 251.392 evrov oziroma 5,5 odstotka več, kot je načrtovala, in 4.665.714 evrov odhodkov, kar je za 342.598 evrov oziroma 7,9 odstotka več, kot je načrtovala. Čisti poslovni izid je bil za 91.206 evrov oziroma za 34,9 odstotka nižji od načrtovanega predvsem zaradi višjih odhodkov iz naslova sodne poravnave, ki so se deloma nanašali na GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode[129].

Marjetica Koper je imela v letu 2016 z izvajanjem GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode 4.817.428 evrov prihodkov, kar je za 116.993 evrov oziroma 2,5 odstotka več prihodkov, kot je načrtovala, in 4.612.227 evrov odhodkov, kar je za 20.464 evrov oziroma 0,4 odstotka več odhodkov, kot je načrtovala. Prihodki so bili višji zaradi večjih količin zaračunane vode, zaradi višjih

[128] Šele z uveljavitvijo Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode (Uradni list RS, št. 77/17) v letu 2017 je bilo določeno, da se postavke v elaboratu, ki se določajo v razmerju od vrednosti osnovnih sredstev, določajo v razmerju od nabavne vrednosti osnovnih sredstev.

[129] Stroški iz naslova sklenjene sodne poravnave so znašali 340.000 evrov. Direktor je sprejel sklep, da 170.000 evrov oziroma 50 odstotkov stroškov sodne poravnave bremeni GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, 170.000 evrov oziroma 50 odstotkov pa bremeni GJS ravnanje s komunalnimi odpadki.

prihodkov pa je bil realizirani čisti poslovni izid za 96.529 evrov oziroma za 88,9 odstotka višji od načrtovanega čistega poslovnega izida.

2.2.6.2.3 Poslovanje gospodarske javne službe odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode

Izkaz poslovnega izida Marjetice Koper za GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode za leti 2015 in 2016 je prikazan v tabeli 17.

Tabela 17: Izkaz poslovnega izida Marjetice Koper za GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode za leti 2015 in 2016

v evrih

	Leto 2015	**Leto 2016**
Prihodki iz poslovanja	4.715.451	4.716.506
Finančni prihodki	0	759
Drugi prihodki	14.871	5.996
Interni prihodki	105.698	94.167
Skupaj prihodki	***4.836.020***	***4.817.428***
Poslovni odhodki:	3.731.520	4.382.017
• stroški blaga, materiala in storitev	2.764.512	2.915.463
• stroški dela	905.782	1.271.862
• odpisi vrednosti	56.390	144.801
• drugi poslovni odhodki	4.836	49.891
Finančni odhodki	7.621	17.181
Drugi odhodki	170.520	10.058
Interni odhodki	313.297	202.971
Odhodki skupnega pomena[1)]	442.756	0
Skupaj odhodki	***4.665.714***	***4.612.227***
Čisti poslovni izid	**170.306**	**205.201**

Opomba: [1)] Odhodki skupnega pomena so v letnem poročilu Marjetice Koper za leto 2015 izkazani kot samostojna postavka, v letnem poročilu Marjetice Koper za leto 2016 pa so razdeljeni med ostale odhodke.

Vira: letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

Splošni stroški oziroma odhodki skupnega pomena Marjetice Koper so znašali 1.483.766 evrov v letu 2015 in 1.875.232 evrov v letu 2016. Marjetica Koper je med splošnimi stroški izkazovala tudi stroške reprezentance[130], stroške sponzorstev[131], davčno nepriznane stroške[132], odhodke za denarne kazni[133] in odhodke za donacije[134] v skupnem znesku 191.715 evrov v letu 2015 in 286.264 evrov v letu 2016. Marjetica Koper je splošne stroške na podlagi sodil razporedila na posamezne GJS in tržne dejavnosti. Marjetica Koper je na GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode v letu 2015 izkazala 442.756 evrov splošnih stroškov oziroma 29,8 odstotka vseh splošnih stroškov, v letu 2016 pa 528.253 evrov splošnih stroškov oziroma 28,2 odstotka vseh splošnih stroškov.

2.2.6.2.3.a Marjetica Koper je splošne stroške razporedila na posamezne dejavnosti, tako kot določa pravilnik o sodilih, in na GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode prenesla 57.208 evrov v letu 2015 in 80.641 evrov v letu 2016 splošnih stroškov, ki so se nanašali na stroške reprezentance, stroške sponzorstev, davčno nepriznane stroške, odhodke za denarne kazni in odhodke za donacije, ki jih ni mogoče povezati z izvajanjem GJS. Marjetica Koper v pravilniku o sodilih ni opredelila, da ti stroški niso upravičeni stroški GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, saj se ne nanašajo na to GJS, ker niso upravičeni kalkulativni element cene storitev javne službe, kot to določa 8. člen uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja.

Priporočilo

Marjetici Koper priporočamo, naj dopolni Pravilnik o sodilih za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev po posameznih dejavnostih na način, da se pri razporejanju splošnih stroškov na posamezne gospodarske javne službe varstva okolja upoštevajo predpisi, ki določajo upravičene stroške gospodarske javne službe varstva okolja.

2.2.6.2.3.b Marjetica Koper je v letu 2015 med stroški materiala GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode izkazala interni nakup 40 hrastov, vključno z zemljo in gnojili, v skupnem znesku 27.733 evrov od drevesnice, ki je tržna dejavnost Marjetice Koper. Marjetica Koper je med stroški materiala GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode izkazala tako nabavno vrednost trgovskega blaga v znesku 10.842 evrov kot tudi razliko v ceni v znesku 16.891 evrov, ki jo je tržna dejavnost ustvarila z interno prodajo javni službi[135]. Med stroške javne službe je Marjetica Koper evidentirala tudi interne stroške drevesnice, ki se nanašajo na zasaditvena dela – sajenje hrastov v znesku 4.000 evrov, pri čemer je bila osnova za izračun 100 evrov na posamezno drevo, ne pa dejanski stroški dela zaposlenih, ki so opravili delo. Navedeni stroški internega nakupa hrastov in zasaditvena dela niso upravičeni stroški, ki bi nastali zaradi opravljanja dejavnosti, niso potrebni za opravljanje javne službe in zaradi tega neupravičeno znižujejo poslovni izid GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode.

---

130 Stroški materiala za reprezentanco v znesku 20.508 evrov v letu 2015 in 33.660 evrov v letu 2016 ter stroški reprezentance v znesku 2.339 evrov v letu 2015 in 6.449 evrov v letu 2016.

131 V znesku 46.095 evrov v letu 2015 in 95.597 evrov v letu 2016.

132 V znesku 108.838 evrov v letu 2015 in 115.458 evrov v letu 2016.

133 V znesku 1.530 evrov v letu 2015.

134 V znesku 12.405 evrov v letu 2015 in 35.100 evrov v letu 2016.

135 Marjetica Koper zaloge trgovskega blaga (zaloge trgovskega blaga v cvetličarnah, drevesnici in trgovini s servisom in z vrtno mehanizacijo) vrednoti po prodajni ceni, ki jo sestavljajo nakupna cena, zmanjšana za odobrene popuste, uvozne dajatve in neposredni stroški nabave, marža in DDV.

2.2.6.2.4 Poročanje o izvajanju gospodarske javne službe odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode

Uredba o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja v prvem odstavku 15. člena določa, da mora izvajalec javne službe ministrstvu, pristojnemu za okolje, najpozneje do 31. 3. tekočega leta za preteklo leto v elektronski obliki poslati poročilo, ki vsebuje podatke:

- o obračunski, potrjeni in zaračunani ceni storitve javne službe za del, ki se nanaša na omrežnino ali ceno javne infrastrukture, in za del, ki se nanaša na ceno izvajanja javne službe posamezne javne službe;
- o količini opravljene storitve javne službe;
- o višini subvencije, namenjene za del, ki se nanaša na omrežnino ali stroške javne infrastrukture, in za del, ki se nanaša na ceno izvajanja javne službe posamezne javne službe;
- elaborat in
- druge podatke, potrebne za določitev primerljivih območij.

Uredba o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode[136] v 30. členu določa, da mora izvajalec javne službe vsako leto izdelati poročilo o izvajanju javne službe, ki ga mora predložiti ministrstvu, pristojnemu za okolje, v elektronski obliki, v aplikacijo informacijskega sistema varstva okolja, najpozneje do 31. 3. tekočega leta za preteklo leto.

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvu predložila celovita poročila o izvajanju GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode in poročila, ki vsebujejo podatke, potrebne za določitev primerljivih območij, za leti 2015 in 2016[137].

2.2.6.3 Gospodarska javna služba ravnanje s komunalnimi odpadki

Marjetica Koper izvaja GJS zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava ter odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov. V MO Koper je bilo v sistem ravnanja z odpadki v letu 2015 vključenih 18.531 gospodinjstev ter 939 drugih uporabnikov storitev javne službe[138], v letu 2016 pa 18.639 gospodinjstev in 1.167 drugih uporabnikov. V Občini Ankaran je bilo v letu 2015 v sistem ravnanja z odpadki vključenih 1.276 gospodinjstev in 261 drugih uporabnikov, v letu 2016 pa 1.452 gospodinjstev in 321 drugih uporabnikov. Na območju obeh občin je vzpostavljen sistem ločenega zbiranja komunalnih odpadkov na zbiralnicah oziroma ekoloških otokih, sistem od vrat do vrat za mešane komunalne odpadke in v večjem delu tudi za biološko razgradljive odpadke, zbiranje nevarnih odpadkov s pomočjo premične zbiralnice 2-krat letno in zbiranje kosovnih odpadkov po sistemu od vrat do vrat.

---

136 Uradni list RS, št. 98/15.

137 [URL: http://www.ijsvo.si/], 24. 7. 2018.

138 Povzročitelji odpadkov, za katere je podlaga za obračun storitev pavšalna količina povzročenih odpadkov kot jo povzroči ena oseba letno (počitniške hiše ali drugi objekti s prostori za občasno bivanje).

Izvajanje obvezne GJS ravnanje s komunalnimi odpadki v MO Koper ureja Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki, ki določa, da javno službo izvaja Marjetica Koper. Javna služba obsega naslednje storitve:

- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov[139],
- obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov[140],
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov[141].

Viri financiranja storitev javne službe so:

- plačila uporabnikov za storitev javne službe po veljavnih cenah storitev javne službe,
- sredstva od prodaje ločenih frakcij (primernih za predelavo),
- proračunska sredstva v delu, ki se nanaša na subvencioniranje javne službe,
- drugi viri, določeni s predpisom lokalne skupnosti ali zakonom oziroma na njegovi podlagi sprejetim predpisom.

2.2.6.3.1 Oblikovanje cene storitev gospodarske javne službe ravnanje s komunalnimi odpadki

Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v 49. členu določa, da se cena storitve GJS ravnanje s komunalnimi odpadki, ki jo plačujejo vsi povzročitelji odpadkov, oblikuje na podlagi količine vseh povzročenih in zbranih komunalnih odpadkov oziroma količine zbranih biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov (gospodinjstva) oziroma pavšalne količine povzročenih odpadkov, kot jo povzroči ena oseba letno (počitniške hišice ali drug objekt s prostori za občasno bivanje). Cena za ravnanje z odpadki iz gospodinjstev se oblikuje na enoto storitve, ki je utežna (kg) količina odpadkov, ki jih ustvari povzročitelj. Ceno storitev GJS ravnanje s komunalnimi odpadki oblikuje izvajalec v skladu s predpisi za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja in Pravilnikom o tarifnem sistemu za obračun storitev javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki[142]. Sodilo za razdelitev količine storitev na posameznega uporabnika je prostornina (volumen) zabojnika za mešane komunalne odpadke in število odvozov. Sodilo

---

[139] Zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov iz gospodinjstev, zbiranje in odvoz biološko razgradljivih odpadkov, zbiranje in odvoz ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov iz zbiralnic ločenih frakcij oziroma ekoloških otokov, zbiranje, odvoz in razstavljanje kosovnih odpadkov, zbiranje in odvoz nevarnih odpadkov, zbiranje in odvoz ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov iz zbirnih centrov, oddajanje ločenih zbranih frakcij komunalnih odpadkov v predelavo, sortiranje mešanih komunalnih odpadkov v sortirnicah mešanih komunalnih odpadkov z namenom zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov pred oddajo v nadaljnjo obdelavo ali odstranjevanje, skladiščenje odpadkov z namenom in za čas, ki je potreben, da se odpadki lahko pripravijo za odvoz do mesta, kjer se izvaja obdelava mešanih komunalnih odpadkov, začasno skladiščenje ločenih frakcij ter kosovnih in nevarnih odpadkov pred oddajo v predelavo ali odstranjevanje, analitična obdelava podatkov, nabava in vzdrževanje opreme za zbiranje, obveščanje in osveščanje uporabnikov.

[140] Prevzem in prevoz komunalnih odpadkov od kraja zbiranja komunalnih odpadkov do kraja obdelave oziroma predelave, obdelava, predelava ali odstranjevanje odpadkov v skladu z veljavnimi predpisi na področju ravnanja z odpadki, postopki obdelave ali predelave odpadkov z namenom koristne uporabe odpadkov ali njihovih sestavin (predelava odpadkov je tudi njihova priprava za ponovno uporabo, recikliranje snovi v odpadkih, predelava odpadkov v gorivo ter njihov sežig ali sosežig z energetsko izrabo), skladiščenje komunalnih odpadkov zaradi oddaje obdelanih ali predelanih odpadkov na odlagališče nenevarnih odpadkov.

[141] Prevoz do mesta za odlaganje preostanka komunalnih odpadkov po predelavi na odlagališče oziroma na uničenje, odlaganje ostankov po obdelavi ali predelavi na ustrezno odlagališče.

[142] Uradni list RS, št. 111/13.

za obračun storitve zbiranja biološko razgradljivih odpadkov je prostornina (volumen) zabojnika za zbiranje biološko razgradljivih odpadkov in število odvozov teh odpadkov.

V skladu z 22. členom uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja se v okviru GJS ravnanje s komunalnimi odpadki ločeno oblikujejo in obračunavajo cene za storitve javne službe:

- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov[143],
- obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

Marjetica Koper je decembra 2014 predlagala Elaborat o oblikovanju cen izvajanja storitev javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki v Mestni občini Koper za obdobje 2015–2017 (v nadaljevanju: elaborat o oblikovanju cen storitev GJS ravnanje s komunalnimi odpadki) s predlagano ceno storitev javne službe. Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v 48. členu določa, da se za obračunsko obdobje, ki se upošteva pri pripravi elaborata, določi 3-letno obdobje, zato je Marjetica Koper v elaboratu predlagala ceno izvajanja storitev GJS za obdobje od leta 2015 do leta 2017. Marjetica Koper je elaborat predložila v potrditev županu, ki je elaborat 19. 12. 2014 potrdil s sklepom. Občinski svet MO Koper je na podlagi prvega odstavka 5. člena uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja elaborat potrdil na seji dne 18. 12. 2014. Predlagane cene so se uporabljale od 1. 1. 2015.

V tabeli 18 so prikazane cene za storitve GJS ravnanje s komunalnimi odpadki brez DDV, ki so veljale v letih 2015 in 2016.

Tabela 18: Cene storitev ravnanja s komunalnimi odpadki

v evrih/kg

	Zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov		**Obdelava komunalnih odpadkov**	**Odlaganje komunalnih odpadkov**
	Komunalni odpadki	**Biološki odpadki**		
Cena javne infrastrukture	0,0085	0,0048	-	-
Cena storitve	0,1500	0,1832	0,0364	0,1252

Vir: elaborat o oblikovanju cen storitev GJS ravnanje s komunalnimi odpadki.

Cena posamezne storitve GJS ravnanja s komunalnimi odpadki je sestavljena iz cene javne infrastrukture in cene opravljanja storitev posamezne GJS ravnanja s komunalnimi odpadki. Cena javne infrastrukture vključuje:

- stroške amortizacije ali najema te javne infrastrukture,
- stroške zavarovanja infrastrukture javne službe,
- stroške odškodnin, ki so stroški odškodnin za služnost in povzročeno škodo, povezano z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem infrastrukture javne službe,

[143] Zbiranje ločenih frakcij določenih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov, razen ločeno zbrane odpadne embalaže ter biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada; zbiranje ločeno zbrane odpadne embalaže in biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada in mešanih komunalnih odpadkov.

- finančna jamstva in
- odhodke financiranja, ki so stroški obresti in drugi stroški, povezani z dolžniškim financiranjem gradnje ali obnove infrastrukture javne službe; pri tem se upošteva višina stroškov na podlagi podpisanih pogodb.

Predračunska cena opravljanja storitev javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki je tisti del cene, ki krije stroške opravljanja javne službe, vanjo pa se lahko vključijo le stroški, ki jih je mogoče povezati z opravljanjem storitev GJS in vključujejo naslednje skupine:

- neposredne stroške materiala in storitev,
- neposredne stroške dela,
- druge neposredne stroške,
- splošne (posredne) proizvajalne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela,
- splošne nabavno-prodajne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela,
- splošne upravne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela,
- obresti zaradi financiranja opravljanja storitev javne službe,
- neposredne stroške prodaje,
- druge poslovne odhodke in
- donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva.

Pri vsaki skupini stroškov se ločeno prikažejo vsi stroški, ki presegajo 10 odstotkov te skupine stroškov.

2.2.6.3.1.a Marjetica Koper je v elaboratu predlagala ceno izvajanja GJS ravnanja s komunalnimi odpadki, v katero je vključila donos na vložena poslovna sredstva v znesku 114.637 evrov na leto za GJS zbiranje določanih vrst komunalnih odpadkov in v znesku 14.347 evrov na leto za GJS zbiranje bioloških odpadkov[144], kar predstavlja 5 odstotkov od nabavne vrednosti poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje storitev v znesku 2.579.680 evrov. Sedanja vrednost vseh sredstev za opravljanje GJS je znašala le 15,7 odstotka nabavne vrednosti osnovnih sredstev, v izračun pa je bila vključena tudi nabavna vrednost sredstev, ki so bila že v celoti amortizirana in so bila brez sedanje vrednosti[145]. Čeprav v uredbi o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja ni opredeljen izračun donosa na poslovno potrebna sredstva za izvajanje GJS in tudi v Odloku o ravnanju s komunalnimi odpadki, ki je veljal v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo določeno, od katere vrednosti se izračunava donos [146], Marjetica Koper ni pridobila mnenja pristojnega organa, katero vrednost osnovnih sredstev (sedanjo ali nabavno) upoštevati

---

[144] Poslovno potrebna osnovna sredstva za izvajanje storitve obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov ter storitve odlaganja komunalnih storitev so v lasti podizvajalca, ki opravlja storitev prevoza, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov, zato donos pri izračunu predračunske cene ni bil izračunan.

[145] Med njimi tudi kompaktor z nabavno vrednostjo 133.239 evrov, aktiviran leta 1988, smetarsko vozilo z nabavno vrednostjo 144.301 evro, aktivirano leta 1992, dve smetarski vozili z nabavno vrednostjo 128.853 evrov, aktivirani leta 1998, tovorno vozilo z nabavno vrednostjo 121.106 evrov, aktivirano leta 1999.

[146] Šele z uveljavitvijo Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o ravnanju s komunalnimi odpadki (Uradni list RS, št. 77/17) v letu 2017 je bilo določeno, da se postavke v elaboratu, ki se določajo v razmerju od vrednosti osnovnih sredstev, določajo v razmerju od nabavne vrednosti osnovnih sredstev.

pri izračunu donosa. Ker je Marjetica Koper pri izračunu cene upoštevala nabavno vrednost poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje GJS, je bila cena, ki jo je moral plačevati uporabnik javne službe, višja, kot bi bila, če bi Marjetica Koper pri izračunu donosa upoštevala sedanjo vrednost poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje GJS.

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, letno ugotavljala razliko med potrjeno ceno in obračunsko ceno opravljenih storitev. Ker razlika med potrjeno in obračunsko ceno glede na dejansko količino opravljenih storitev za leto 2015 ni presegala 10 odstotkov, Marjetica Koper za leto 2015 ni izdelala novega elaborata o oblikovanju cene izvajanja storitev. Marjetica Koper je za leto 2016 ugotovila razliko med potrjeno ceno in obračunsko ceno, ki je za obdelavo in odlaganje komunalnih odpadkov presegala 10 odstotkov, zato je pripravila nov elaborat o oblikovanju cen storitev GJS ravnanje s komunalnimi odpadki, ki ga je občinski svet potrdil 30. 3. 2017. Spremenjene cene se uporabljajo od 1. 4. 2017 dalje.

2.2.6.3.2 Primerjava načrtovanega in realiziranega poslovanja gospodarske javne službe ravnanje s komunalnimi odpadki

V tabeli 19 je predstavljeno načrtovano in realizirano poslovanje GJS ravnanje s komunalnimi odpadki v letih 2015 in 2016.

Tabela 19: Načrtovano in realizirano poslovanje GJS ravnanje s komunalnimi odpadki v letih 2015 in 2016

Ekonomska kategorija	**Leto 2015**			**Leto 2016**		
	Načrtovano v evrih	**Realizirano** v evrih	**Indeks**	**Načrtovano** v evrih	**Realizirano** v evrih	**Indeks**
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100	(5)	(6)	(7)=(6)/(5)*100
Prihodki	5.491.858	5.552.554	101	5.533.600	5.835.019	105
Odhodki	5.497.889	5.505.362	100	5.418.420	5.609.121	104
Čisti poslovni izid	**(6.031)**	**47.192**	**-**	**115.180**	**225.898**	**196**

Viri: letna načrta Marjetice Koper za leti 2015 in 2016, letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

Marjetica Koper je imela v letu 2015 z izvajanjem GJS ravnanje s komunalnimi odpadki 5.552.554 evrov prihodkov, kar je za 60.696 evrov oziroma 1,1 odstotka več, kot je načrtovala, in 5.505.362 evrov odhodkov, kar je za 7.473 evrov oziroma 0,1 odstotka več, kot je načrtovala. Ker je bilo povečanje prihodkov višje od povečanja odhodkov, je Marjetica Koper v letu 2015 ustvarila pozitiven čisti poslovni izid, čeprav je načrtovala izgubo pri izvajanju te GJS.

Marjetica Koper je imela v letu 2016 z izvajanjem GJS ravnanje s komunalnimi odpadki 5.835.019 evrov prihodkov, kar je za 301.419 evrov oziroma 5,4 odstotka več prihodkov, kot je načrtovala, in 5.609.121 evrov odhodkov, kar je za 190.701 evra oziroma 3,5 odstotka več odhodkov, kot je načrtovala. Prihodki so bili višji zaradi vključitve novih uporabnikov, odhodki pa so bili višji zaradi višjih splošnih stroškov. Zaradi višjih prihodkov je bil realizirani čisti poslovni izid v letu 2016 za 110.718 evrov oziroma za 96,1 odstotka višji od načrtovanega čistega poslovnega izida.

2.2.6.3.3 Poslovanje gospodarske javne službe ravnanje s komunalnimi odpadki

Izkaz poslovnega izida Marjetice Koper za GJS ravnanje s komunalnimi odpadki za leti 2015 in 2016 je prikazan v tabeli 20.

Tabela 20: Izkaz poslovnega izida Marjetice Koper za GJS ravnanje s komunalnimi odpadki za leti 2015 in 2016

v evrih

	Leto 2015	**Leto 2016**
Prihodki iz poslovanja	5.438.454	5.791.197
Finančni prihodki	10.777	13.950
Drugi prihodki	80.719	3.643
Interni prihodki	22.604	26.229
Skupaj prihodki	***5.552.554***	***5.835.019***
Poslovni odhodki:	4.637.447	5.429.544
• stroški blaga, materiala in storitev	2.847.584	3.159.067
• stroški dela	1.491.347	1.901.488
• odpisi vrednosti	253.330	277.267
• drugi poslovni odhodki	45.186	91.722
Finančni odhodki	42.858	25.602
Drugi odhodki	170.333	12.581
Interni odhodki	146.979	141.394
Odhodki skupnega pomena[1)]	507.745	0
Skupaj odhodki	***5.505.362***	***5.609.121***
Čisti poslovni izid	**47.192**	**225.898**

Opomba: [1)] Odhodki skupnega pomena so v letnem poročilu Marjetice Koper za leto 2015 izkazani kot samostojna postavka, v letnem poročilu Marjetice Koper za leto 2016 pa so razdeljeni med ostale odhodke.

Vira: letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016.

Splošni stroški oziroma odhodki skupnega pomena Marjetice Koper so znašali 1.483.766 evrov v letu 2015 in 1.875.232 evrov v letu 2016. Marjetica Koper je med splošnimi stroški izkazovala tudi stroške reprezentance[147], stroške sponzorstev[148], davčno nepriznane stroške[149], odhodke za denarne kazni[150] in odhodke za donacije[151] v skupnem znesku 191.715 evrov v letu 2015 in 286.264 evrov v letu 2016. Marjetica Koper je splošne stroške na podlagi sodil razporedila na posamezne GJS in tržne dejavnosti. Marjetica Koper je na GJS ravnanje s komunalnimi odpadki v letu 2015 izkazala 507.734 evrov splošnih stroškov oziroma 34,2 odstotka vseh splošnih stroškov, v letu 2016 pa 629.328 evrov splošnih stroškov oziroma 33,6 odstotka vseh splošnih stroškov.

2.2.6.3.3.a Marjetica Koper je splošne stroške razporedila na posamezne dejavnosti, tako kot določa pravilnik o sodilih, in na GJS ravnanje s komunalnimi odpadki prenesla 65.605 evrov v letu 2015 in 96.070 evrov v letu 2016 splošnih stroškov, ki so se nanašali na stroške reprezentance, stroške sponzorstev, davčno nepriznane stroške, odhodke za denarne kazni in odhodke za donacije, ki jih ni mogoče povezati z izvajanjem GJS. Marjetica Koper v pravilniku o sodilih ni opredelila, da ti stroški niso upravičeni stroški GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, saj se ne nanašajo na to GJS, ker niso upravičeni kalkulativni element cene storitev javne službe, kot to določa 8. člen uredbe o metodologiji za oblikovanje cen GJS varstva okolja.

2.2.6.3.3.b Marjetica Koper je v letu 2015 med stroški storitev GJS ravnanje s komunalnimi odpadki izkazala izdelavo energetske izkaznice za upravno stavbo v znesku 675 evrov. Navedeni strošek predstavlja splošni strošek uprave, ki zadeva vse dejavnosti v družbi in ga ni mogoče neposredno razporediti na stroškovno mesto GJS ravnanje s komunalnimi odpadki ter bi moral biti najprej knjižen na splošno stroškovno mesto Uprava, nato pa razporejen na posamezna stroškovna mesta na podlagi sodil.

2.2.7 Povzetek ugotovitev o izvajanju

V letu 2015 je imela Marjetica Koper 16.632.256 evrov prihodkov, 15.956.900 evrov odhodkov in 675.356 evrov čistega dobička, v letu 2016 pa 17.239.349 evrov prihodkov, 16.863.338 evrov odhodkov in 376.011 evrov čistega dobička. V letu 2015 je imela za 172.720 evrov oziroma za 1,1 odstotka višje odhodke, kot so bili načrtovani, predvsem zaradi višjih drugih odhodkov zaradi obveznosti iz sodne poravnave. Marjetica Koper je imela v letu 2016 za 397.271 evrov oziroma za 2,4 odstotka višje odhodke, kot so bili načrtovani, predvsem zaradi višjih drugih poslovnih odhodkov, ki se nanašajo na odmerjeno takso MO Koper za uporabo parkirišč, ki jo mora Marjetica Koper kot upravljavec določenih javnih parkirišč plačevati od leta 2016.

Marjetica Koper je z izvajanjem GJS ustvarila dobiček, z izvajanjem tržnih dejavnosti pa izgubo, pri čemer bi bila celotna izguba tržnih dejavnosti še večja, če ne bi del prihodkov ustvarile s poslovanjem znotraj družbe.

---

147 Stroški materiala za reprezentanco v znesku 20.508 evrov v letu 2015 in 33.660 evrov v letu 2016 ter stroški reprezentance v znesku 2.339 evrov v letu 2015 in 6.449 evrov v letu 2016.

148 V znesku 46.095 evrov v letu 2015 in 95.597 evrov v letu 2016.

149 V znesku 108.838 evrov v letu 2015 in 115.458 evrov v letu 2016.

150 V znesku 1.530 evrov v letu 2015.

151 V znesku 12.405 evrov v letu 2015 in 35.100 evrov v letu 2016.

Marjetica Koper ni v vseh primerih vzpostavila ustreznih notranjih kontrol, ki bi zagotavljale učinkovitost in skladnost njenega poslovanja z notranjimi akti in zakonodajo s področja javnega naročanja ter zagotovile obvezno objavo pogodb s področja svetovanja in drugih intelektualnih storitev[152], je pa vzpostavila ustrezne notranje kontrole za zagotovitev zavarovanja interesov pri sklepanju pogodb.

Marjetica Koper ni v celoti zagotovila učinkovitega delovanja notranjih kontrol, ki bi zagotavljale skladnost izbire zunanjih izvajalcev z notranjimi akti, s čimer bi se zagotovil gospodaren, učinkovit, uspešen, transparenten, konkurenčen in sorazmeren postopek izbora zunanjega izvajalca ter njegova enakopravna obravnava, saj v določenih primerih najema zunanjih izvajalcev[153] postopek izbora ni bil izveden v skladu z določbami notranjih aktov.

Marjetica Koper tudi ni v celoti zagotovila učinkovitega delovanja notranjih kontrol, ki bi zagotavljale skladnost izbire zunanjih izvajalcev z zakoni s področja javnega naročanja, saj v določenih primerih najema zunanjih izvajalcev[154] ni bil zagotovljen transparenten, konkurenčen in sorazmeren postopek izbora ter ni bila zagotovljena enakopravna obravnava ponudnikov. Poleg tega ni zagotovila učinkovitega delovanja notranjih kontrol, ki bi zagotovile objavo informacij javnega značaja, ki se nanašajo na svetovalne in druge intelektualne storitve.

Marjetica Koper je zagotovila učinkovito delovanje notranjih kontrol, ki so v večini primerov pogodb zagotovile, da so bile v pogodbah z zunanjimi izvajalci natančno opredeljene naročene storitve, tako da so določeni način in rok izvedbe naročenih storitev ter višina plačila posamezne storitve, s čimer je vnaprej opredelila rezultat, ki ga od izvajalca pričakuje, in sredstva, ki jih je pripravljena za to vložiti. Ne glede na navedeno Marjetica Koper v pogodbah[155] predmeta pogodbe ni vedno opredelila na način, ki bi bil nedvoumen in bi ji omogočal ustrezno preveritev izvedenih storitev.

Marjetica Koper ni v celoti zagotovila učinkovitega delovanja notranjih kontrol glede izbora dobaviteljev blaga, saj je za nakup delovnega vozila zaradi neustrezno določene ocenjene vrednosti naročila uporabila neprimeren postopek izbora ponudnika. Prav tako ni zagotovila transparentnosti v zvezi z naročanjem blaga pri dobaviteljih, saj v okviru zagotavljanja dostopa do informacij javnega značaja pogodb o nakupu osnovnih sredstev ni (pravočasno) objavila na portalu javnih naročil.

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, namenila 169.562 evrov sredstev za sponzoriranje športa in kulture ter donacije. Marjetica Koper pri sklepanju pogodb o sponzoriranju ni določila načina in časa posredovanja dokazil o izpolnjevanju obveznosti sponzorirancev ter ni vključila določil za primer kršitev, če sponzoriranec ne bi izpolnil svojih obveznosti ali posredoval dokazil oziroma poročil o opravljenih obveznostih. Marjetica Koper je v letu 2016 donacije izplačala že pred predlaganjem povečanja načrtovanih odhodkov za donacije, največ pa je dobil en prejemnik (Gledališče Koper), čeprav

---

152 Na področju ugotavljanja potreb, določitve ocenjene vrednosti, preveritve razpoložljivosti sredstev, vodenja evidence javnih naročil in objav pogodb.

153 Na področju odvetniških storitev, poslovnega svetovanja in storitev prevzema, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov.

154 Na področju odvetniških storitev, poslovnega svetovanja, čiščenja javnih površin, storitev prevzema, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov in storitev prevzema in odstranjevanja mulja.

155 Na področju poslovnega svetovanja, čiščenja javnih površin in storitev prevzema, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov.

je Marjetica Koper povečanje odhodkov za donacije v letnih načrtih utemeljila zaradi velikega števila prejetih vlog za donacije.

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izkazovala davčno nepriznane stroške v znesku 226.883 evrov in stroške reprezentance v znesku 74.749 evrov. Davčno nepriznani stroški so se nanašali predvsem na stroške komunalnih iger, nabavo pršuta in sadja, stroške novoletne večerje in druge pogostitve, stroški reprezentance pa so se nanašali predvsem na nakup koledarjev, vina in druge stroške za pogostitve in darila. Marjetica Koper ni obvladovala tveganja nenamenske, negospodarne in neučinkovite porabe sredstev, saj ti stroški niso potrebni za pridobitev prihodkov in niso neposreden pogoj za opravljanje dejavnosti. Marjetica Koper je med davčno nepriznane stroške evidentirala tudi stroške, ki se nanašajo na ugodnosti, ki jih je zagotovila svojim zaposlenim, in so presegali vrednost bonitet, ki se ne vključujejo v davčno osnovo delojemalca, vendar Marjetica Koper zaposlenim pri obračunavanju dohodkov iz delovnega razmerja bonitet ni obračunala.

Marjetica Koper v postopku pridobivanja finančnih naložb ni učinkovito zavarovala interesov, ki jih ima kot javno podjetje, ki je bilo ustanovljeno za izvajanje GJS, saj je pridobila in nameravala pridobiti naložbo v družbi, ki opravljata dejavnosti, ki niso neposredno povezane s temeljno dejavnostjo Marjetice Koper, hkrati pa za pridobitev finančnih naložb ni bil izkazan javni interes. Marjetica Koper tudi ni učinkovito zavarovala svojih finančnih interesov, saj ni izvedla ustrezne analize načrtovanih finančnih naložb, ni pripravila naložbenega programa, ni določila kazalnikov vpliva na donos in tveganje lastniškega kapitala, ni izdelala ustrezne ocene upravičenosti finančnih naložb in za naložbo v družbo Primorske novice ni izvedla skrbnega pregleda, končno zavezujočo ponudbo za nakup poslovnega deleža v družbi Adriafin pa je dala, kljub temu da je skrbni pregled pokazal nekatera pomembna tveganja za Marjetico Koper. Marjetica Koper tudi ni pridobila vsebinsko ustreznega soglasja nadzornega sveta in ni proučila obsega upravljavskih pravic, ki jih je oziroma bi jih pridobila kot družbenik glede na vložena sredstva in namen, s katerim je finančno naložbo pridobila oziroma nameravala pridobiti.

Marjetica Koper izvaja obvezne GJS in plačuje MO Koper, ki je lastnica gospodarske javne infrastrukture, najemnino za uporabo javne infrastrukture na podlagi začasne pogodbe, v kateri pa niso celovito urejene vse medsebojne pravice in obveznosti. Za leto 2015 je bila za javno infrastrukturo za GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode obračunana višja amortizacija, kot je bila določena v aneksu k pogodbi o najemu javne infrastrukture in kot je Marjetica Koper plačala MO Koper. Z MO Koper ni imela sklenjene pogodbe, s katero bi bile podrobneje dogovorjene pravice in obveznosti v zvezi z izvajanjem javnih pooblastil, ki se nanašajo na vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje katastra komunalnih naprav za kanalizacijo, predpisovanje projektnih pogojev in smernic ter za izdajanje soglasij.

Marjetica Koper je pripravila elaborate o oblikovanju cen izvajanja storitev GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode in GJS ravnanje s komunalnimi odpadki, v katerih je predlagala cene storitev javne službe in ki sta jih sprejela župan in občinski svet MO Koper. V elaboratih je predlagala cene storitev GJS, v katere je vključila donos na vložena poslovna sredstva v višini 5 odstotkov od nabavne vrednosti poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje storitev, ki je bila nekajkrat višja od sedanje vrednosti sredstev za izvajanje GJS.

Marjetica Koper je z izvajanjem GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode in GJS ravnanje s komunalnimi odpadki ustvarila pozitivni poslovni izid. Med splošnimi stroški GJS je izkazala stroške reprezentance, sponzorstev, davčno nepriznane stroške in odhodke za denarne kazni in

donacije, ki niso upravičeni stroški GJS varstva okolja, saj jih ni mogoče povezati z opravljanjem storitev javne službe.

Marjetica Koper je med stroški GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode izkazala interne stroške, ki niso upravičeni stroški, ki bi nastali zaradi opravljanja dejavnosti in niso potrebni za opravljanje javne službe. Med stroški GJS ravnanje s komunalnimi odpadki pa je izkazala strošek, ki predstavlja splošni strošek uprave, ki zadeva vse dejavnosti v družbi in ga ni mogoče neposredno razporediti na stroškovno mesto.

2.3 Spremljanje poslovanja Marjetice Koper

Z revizijo smo preverili, ali je Marjetica Koper ustrezno spremljala poslovanje. Pri tem smo preverili, ali je:

- določila ustrezen način spremljanja izvajanja storitev zunanjih izvajalcev in to tudi izvajala;
- določila ustrezen način spremljanja izpolnjevanja obveznosti sponzorirancev in je to izpolnjevanje spremljala;
- določila ustrezen način spremljanja pridobljenih finančnih naložb in to tudi izvajala;
- določila ustrezen način spremljanja uresničevanja načrtovanih ciljev poslovanja in načrtovanega izvajanja GJS in ali je uresničevanje načrtovanih ciljev poslovanja in načrtovanega izvajanja GJS tudi spremljala.

2.3.1 Spremljanje izvajanja storitev zunanjih izvajalcev

2.3.1.a Marjetica Koper v notranjih aktih ni določila enotnega postopka in načina spremljanja izvajanja storitev zunanjih izvajalcev, ki bi predvidel preverjanje kakovosti izvedenih storitev oziroma skladnosti izvedbe storitev s pogodbenim dogovorom. Navodilo o javnem naročanju določa odgovorne osebe za posamezne faze izbora zunanjega izvajalca in njihove dolžnosti, vendar zgolj do trenutka oddaje javnega naročila, ne ureja pa odgovornih oseb in njihovih dolžnosti v času izvajanja javnega naročila. Ocenjujemo, da bi morala Marjetica Koper v notranjih aktih določiti postopek spremljanja izvajanja storitev zunanjih izvajalcev, ki bi vključeval odgovorne osebe oziroma skrbnike pogodb, način spremljanja izvedenih storitev, to je preverjanje kakovosti in skladnosti izvedenih storitev z dogovorjenimi ter preverjanje obstoja potreb po nadaljnjih storitvah in postopek ukrepanja v primeru ugotovitve neskladnosti ali spremenjenih potreb po najemu storitev zunanjih izvajalcev.

2.3.1.b Kljub temu da Marjetica Koper v svojih notranjih aktih ni uredila postopka spremljanja izvajanja storitev zunanjih izvajalcev in določila obveznost imenovanja odgovornih oseb za spremljanje izvajanja v pogodbah, pa je v večini pogodb, sklenjenih z zunanjimi izvajalci, določila odgovorno oziroma kontaktno osebo kot skrbnika pogodbe, vendar pa v primerih, ki smo jih proučili, ni bilo izkazano, da bi navedena oseba dejansko skrbela za nadzor nad izvajanjem pogodbe in preveritve o nadaljnjih potrebah po pogodbenih storitvah oziroma morebitne potrebe po prilagoditvi vsebine pogodbenega razmerja[156]. Takšen način nadzora bi bil še posebej potreben pri pogodbah, pri katerih se je Marjetica Koper zavezala plačevati storitve v obliki mesečnega pavšalnega zneska, kjer storitve niso bile plačane glede na dejansko

[156] Na primer z zapisi oziroma zaznamki o opravljenem nadzoru, preverbah in poizvedbah v posamezni organizacijski enoti glede obstoječih in predvidenih potreb in z analizami cen na trgu ter s primerjavami cen po pogodbah z obstoječimi izvajalci.

opravljeno delo, zato bi bilo treba redno preverjati, ali je višina mesečnega pavšala upravičena glede na povprečen obseg dela, ki ga je zunanji izvajalec opravil, ali pa bi bilo morda izvedene storitve mogoče zagotoviti z nižjimi sredstvi, na primer s plačilom le dejansko opravljenih storitev. Ne glede na navedeno smo ugotovili, da Marjetica Koper odgovorne osebe oziroma skrbnika pogodbe ni določila v pogodbi o opravljanju odvetniških storitev, sklenjeni z odvetnikom Gvozdićem, v pogodbah o poslovnem sodelovanju z Agencijo Valmara in v pogodbi z družbo Snaga.

2.3.1.c Na podlagi spremne dokumentacije k računom, ki so jih za svoje storitve izdali zunanji izvajalci, smo ugotovili, da Marjetica Koper v nekaterih primerih ni spremljala izvedenih storitev na način, da bi pred plačilom računa preverila skladnost izvedenih storitev s pogodbenim dogovorom z vidika vrste, količine, pravočasnosti in kakovosti izvedbe, saj računu pred njegovim plačilom niso bila priložena ustrezna dokazila oziroma specifikacije opravljenih storitev ali poročila o opravljenem delu. Ugotovili smo, da:

- je Marjetica Koper mesečne račune odvetniške družbe Čeferin in mesečne račune odvetnika Gvozdića plačala, kljub temu da ob njihovem plačilu ti niso bili specificirani oziroma iz njih ni bilo razvidno, katere storitve in v kakšnem obsegu (število delovnih ur) so bile zajete v zaračunanem pavšalnem znesku; Marjetica Koper je sicer 1-krat letno za preteklo leto od odvetniške družbe Čeferin in od odvetnika Gvozdića prejela spisek in opis sodnih zadev, v katerih zastopata Marjetico Koper, vendar pa je bilo to poročilo izdano šele po plačilu izvedenih storitev in zgolj za storitve, izvedene v zvezi s sodnimi zadevami, ne pa tudi za druge pravne storitve, ki so se bile dogovorjene s pogodbo; navedeno pomeni, da Marjetica Koper ni ustrezno spremljala izvedenih del, saj v trenutku plačila izstavljenega računa ni razpolagala s seznamom opravljenih storitev in njegove izstavitve tudi ni zahtevala, zato tudi ni imela podlage za preverjanje upravičenosti višine mesečnega pavšala in za spremljanje učinkovitosti na način, da bi presodila, ali bi bilo morda izvedbo potrebnih storitev mogoče zagotoviti z nižjimi sredstvi;
- je mesečnim računom Agencije Valmara priložen dokument, iz katerega sicer izhajajo informacije o potrebnih popravilih, opravkih, opažanjih in zabeležkah odgovorne osebe Agencije Valmara v zvezi z dejavnostjo Marjetice Koper in območjem, na katerem to dejavnost opravlja, ki jih je odgovorna oseba Agencije Valmara zaznala sama oziroma v interakcijah z drugimi fizičnimi osebami oziroma organi, organizacijami in skupnostmi, vendar pa se dokument po naši oceni ne more šteti za poročilo o opravljenem delu, ki ga mora Agencija Valmara tudi v skladu s pogodbo mesečno predložiti Marjetici Koper, saj ne vsebuje konkretnih podatkov o točnem datumu opravljanja posamezne storitve, o tem, koliko časa je bilo za posamezno storitev porabljeno, kaj točno je bilo izvedeno in kje je bilo delo opravljeno; kljub neustreznosti poročila o opravljenem delu Marjetica Koper od Agencije Valmara ni zahtevala natančnejšega in ustreznega poročila; na ta način Marjetica Koper ni ustrezno spremljala izvedenih del, saj pred plačilom računa tudi ni mogla preveriti, katere storitve so bile izvedene in če so te v skladu s predmetom pogodbe, niti ni mogla spremljati upravičenosti višine pavšalnega zneska, saj ni imela podatkov o tem, katere storitve so bile s tem zneskom plačane.

2.3.2 Spremljanje izpolnjevanja obveznosti sponzorirancev

2.3.2.a Marjetica Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imela sprejetih notranjih aktov, v katerih bi določila enotne postopke in način spremljanja izpolnjevanja obveznosti sponzorirancev, na podlagi katerih bi lahko ugotavljala izpolnitev pogodbenih obveznosti sponzorirancev. V pogodbah tudi ni opredelila odgovornih oseb za preverjanje izpolnjevanja obveznosti sponzorirancev v skladu z dogovorjenimi in ni določila postopka ukrepanja v primeru ugotovitve neskladnosti. Čeprav je od sponzorirancev, ki so se s pogodbo obvezali reklamirati Marjetico Koper, pridobila dokazila o njihovem

izpolnjevanju obveznosti, ki se nanašajo na javno oznanjanje imena Marjetice Koper in objavo logotipa, pa ni pridobila dokazil o podpori in sodelovanju sponzorirancev pri ozaveščevalni dejavnosti Marjetice Koper na javnih športnih prireditvah in izvedbi nastopov za promocijske potrebe Marjetice Koper.

2.3.3 Spremljanje finančnih naložb

Kodeks poslovnofinančnih načel v točki 3.52. določa, da podjetje spremljanje obstoječih dolgoročnih naložb izvaja predvsem z njihovimi finančnimi analizami, usklajevanjem nadzora nad dejavnostmi v izvedbenem obdobju naložbe in izboljšavami metodologije načrtovanja dolgoročnih naložb. V skladu s SRS (2016) 3 pa mora podjetje za vsako vrsto finančnih naložb voditi in razkriti informacije o izpostavljenosti različnim vrstam tveganja, obsegu in vrstah finančnih instrumentov za varovanje pred tveganjem in o zapadlih, pa še ne udenarjenih naložbah.

2.3.3.a Marjetica Koper finančne naložbe v družbi Primorske novice (več v točki 2.2.5 tega poročila) po njeni pridobitvi ni spremljala na način, da bi jo periodično finančno analizirala in spremljala njen donos ter presodila, ali ta dosega njena pričakovanja in potrebe, niti ni določila postopkov in odgovornih oseb za izvajanje spremljanja donosnosti, ki bi ji na podlagi pridobljenih informacij omogočili, da se odloči o nadaljnjem upravljanju naložbe ali morebitnem dezinvestiranju. Informacije, pridobljene med spremljanjem finančne naložbe, bi prispevale tudi k izboljšanju procesa zagotavljanja učinkovitosti sistema finančnih naložb, saj bi Marjetici Koper na podlagi njihove analize omogočale morebitne prilagoditve metodologije načrtovanja finančnih naložb.

K učinkovitemu spremljanju finančnih naložb bi pripomoglo tudi vodenje evidence o izpostavljenosti posamezne finančne naložbe različnim vrstam tveganja, s čimer bi se izboljšalo tudi njeno upravljanje, saj bi bilo vnaprej opredeljeno, katerim okoliščinam v zvezi s posamezno naložbo je glede na cilj, ki se ga z naložbo zasleduje, treba nameniti še posebno pozornost.

Glede na to, da je bila Marjetica Koper ustanovljena z namenom izvajanja javnih služb, bi tudi glede finančnih naložb smela pridobivati zgolj tiste, s katerimi se zasleduje javni interes oziroma ki so komplementarne dejavnosti, za katero je bila ustanovljena. Ta kriterij pa bi morala spoštovati ne samo pri pridobivanju posamezne finančne naložbe, ampak tudi ves čas, ko ima finančno naložbo v svoji lasti. Učinkovito spremljanje finančnih naložb zato po naši oceni vključuje tudi redno preverjanje, ali obstoječa finančna naložba še služi javnemu interesu v povezavi z vsakokratno usmerjenostjo poslovanja Marjetice Koper.

Pojasnilo Marjetice Koper
Marjetica Koper od družbe Primorske novice vsakoletno zahteva, da posreduje letno poročilo ter se redno udeležuje sklicanih skupščin družbe.

Ocenjujemo, da seznanitev Marjetice Koper 1-krat letno z javno dostopnimi podatki v letnem poročilu in udeleževanje na skupščinah družbe Primorske novice ne pomenita kakovostnega in sistematičnega spremljanja finančne naložbe, ki bi omogočilo odgovorno upravljanje finančne naložbe, pravočasno ukrepanje in morebitne prilagoditve metodologije načrtovanja finančnih naložb.

Priporočilo
Marjetici Koper priporočamo, naj vzpostavi sistem spremljanja pridobljenih finančnih naložb, ki bo vključeval opredelitev postopkov, kriterijev in odgovornih oseb za spremljanje donosnosti finančne naložbe, redno preverjanje obstoja javnega interesa za nadaljnje upravljanje in ukrepe v primeru, da se ugotovi, da naložba ni več v javnem interesu in interesu Marjetice Koper.

2.3.4 Spremljanje poslovanja družbe in izvajanja gospodarskih javnih služb

Marjetica Koper je pripravila poročila o poslovanju družbe, ki jih je predložila v obravnavo nadzornemu svetu družbe. Za leto 2015 je pripravila tri medletna poročila, in sicer za obdobje: januar–april 2015, januar–junij 2015 in januar–september 2015, ter oceno poslovanja za leto 2015, ki je bila vključena v letni načrt za leto 2016, v letu 2016 pa dve medletni poročili, in sicer za obdobje: januar–april 2016 in januar–junij 2016, ter oceno poslovanja za leto 2016, ki je bila vključena v letni načrt za leto 2017. Marjetica Koper je v poročilih prikazala analizo poslovanja za celotno družbo, ki je vključevala analizo prihodkov, stroškov in odhodkov, finančno uspešnost po posameznih dejavnostih, kjer je ugotavljala odmike od preteklih rezultatov in načrtovanih rezultatov poslovanja ter razloge za odmike, analizo zaposlenih, primerjavo investicij po GJS glede na načrtovano amortizacijo ter izvedene investicije iz proračunskih sredstev.

2.3.4.a Marjetica Koper v obdobju, na katero se nanaša revizija, v notranjih aktih ni določila enotnega načina spremljanja uresničevanja načrtovanih ciljev poslovanja in načrtovanega izvajanja GJS, saj ni določila odgovornih oseb za spremljanje poslovanja, njihovih nalog in ni določila rokov in aktivnosti za spremljanje poslovanja.

Priporočilo
Marjetici Koper priporočamo, naj vzpostavi sistem spremljanja uresničevanja načrtovanih ciljev poslovanja in načrtovanega izvajanja GJS, ki bo vključeval določitev odgovornih oseb za spremljanje poslovanja, njihove naloge ter določitev rokov in aktivnosti za spremljanje poslovanja.

2.3.5 Povzetek ugotovitev o spremljanju

Marjetica Koper v notranjih aktih ni določila enotnega postopka spremljanja izvajanja storitev zunanjih izvajalcev, ki bi predvidel preverjanje kakovosti izvedenih storitev oziroma skladnosti izvedbe storitev s pogodbenim dogovorom in obstoja potreb po nadaljnjih storitvah ter postopek ukrepanja v primeru ugotovitve neskladnosti ali spremenjenih potreb po najemu storitev. Odgovorno osebo za spremljanje izvajanja storitev zunanjih izvajalcev je Marjetica Koper določila v večini pogodb, sklenjenih z zunanjimi izvajalci. Kljub temu v nekaterih primerih ni spremljala izvedenih storitev na način, da bi pred plačilom računa preverila skladnost izvedenih storitev s pogodbenim dogovorom z vidika vrste, količine, pravočasnosti in kakovosti izvedbe, saj računu pred njegovim plačilom niso bila priložena ustrezna dokazila oziroma specifikacije opravljenih storitev ali poročila o opravljenem delu.

Marjetica Koper ni imela sprejetih notranjih aktov, v katerih bi določila enotne postopke in način spremljanja izvajanja obveznosti sponzorirancev, na podlagi katerih bi lahko ugotavljala izpolnitev njihovih pogodbenih obveznosti ter ni ustrezno spremljala izpolnjevanja obveznosti sponzorirancev, ker ni pridobila vseh dokazil o izpolnitvi njihovih pogodbenih obveznosti.

Marjetica Koper ni vzpostavila sistema spremljanja pridobljenih finančnih naložb, ki bi vključeval opredelitev postopkov, kriterijev in odgovornih oseb za spremljanje donosnosti finančne naložbe, redno preverjanje obstoja javnega interesa za nadaljnje upravljanje in ukrepe v primeru, da se ugotovi, da naložba ni več v javnem interesu in interesu Marjetice Koper. Finančne naložbe v družbi Primorske novice po njeni pridobitvi ni spremljala na način, da bi jo periodično finančno analizirala in spremljala njen donos ter presodila, ali ta dosega njena pričakovanja in potrebe, niti ni določila postopkov in odgovornih oseb za izvajanje spremljanja donosnosti, ki bi ji na podlagi pridobljenih informacij omogočili, da se odloči o nadaljnjem upravljanju naložbe ali morebitnem dezinvestiranju. Marjetica Koper tudi ni redno preverjala, ali obstoječa finančna naložba še služi javnemu interesu v povezavi z vsakokratno usmerjenostjo poslovanja Marjetice Koper.

Marjetica Koper v notranjih aktih ni uredila enotnega načina spremljanja poslovanja družbe in izvajanja GJS. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je pripravila 4-mesečno, polletno in 9-mesečno poročilo za leto 2015 in 4-mesečno in polletno poročilo o poslovanju za leto 2016 in jih predložila v obravnavo nadzornemu svetu. Medletna poročila so vsebovala celovite podatke o poslovanju družbe v obravnavanem obdobju, analizo prihodkov, stroškov in odhodkov na ravni celotne družbe, finančno uspešnost po posameznih dejavnostih s pojasnili o vzrokih za odstopanje od preteklih in načrtovanih rezultatov po posameznih dejavnostih.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost poslovanja *Javnega podjetja – Azienda pubblica MARJETICA KOPER, d. o. o. – s. r. l.* v letih 2015 in 2016.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja Marjetice Koper v letih 2015 in 2016, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je Marjetica Koper ustrezno načrtovala poslovanje, ali je bila učinkovita pri izvajanju dejavnosti in ali je ustrezno spremljala poslovanje.

Menimo, da je Marjetica Koper v letih 2015 in 2016 poslovala *delno učinkovito*.

Marjetica Koper *ni v celoti ustrezno načrtovala poslovanja.* Marjetica Koper ni imela dolgoročnega razvojnega načrta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo poslovanja. Marjetica Koper je razpolagala z letnimi načrti, v katerih je določila cilje, ukrepe in aktivnosti za dosego ciljev in njihove izvajalce ter opredelila finančna sredstva za dosego posameznih ciljev, vendar postopkov načrtovanja ni imela urejenih v notranjih aktih. Marjetica Koper je v letnih načrtih za vsako posamezno gospodarsko javno službo določila obseg dejavnosti, vire in obseg financiranja ter organizacijo opravljanja posamezne javne službe. Marjetica Koper stroškov sponzorstev in davčno nepriznanih stroškov v letnih načrtih ni posebej opredelila po namenu, vsebini in vrednosti tako, da bi jasno in pregledno razkrila in utemeljila načrtovano porabo sredstev za te namene. V letne načrte je vključila načrtovane investicije v vozila, za katere je načrtovala pridobitev na podlagi finančnega najema, le v znesku, potrebnem za pokritje načrtovanih investicij v posameznem letu, ne pa celotne načrtovane nabavne vrednosti.

Marjetica Koper ni dolgoročno načrtovala upravljanja s finančnimi naložbami in ni pripravila dolgoročnih dokumentov, v katerih bi opredelila temeljna načela upravljanja, način ugotavljanja obstoja javnega interesa, cilje in načine doseganja zastavljenih ciljev.

Marjetica Koper je v notranjih aktih opredelila pravila delitve prihodkov in odhodkov na posamezne dejavnosti ter določila sodila delitve posrednih stroškov ter postopke najemanja zunanjih izvajalcev, ni pa določila postopkov, kot sta predhodno ugotavljanje obstoja utemeljene potrebe po določeni storitvi in ocena stroškovne učinkovitosti nameravanega najema.

Marjetica Koper ni določila, za katere namene, ki se ne nanašajo neposredno na poslovanje, je upravičeno oziroma ni upravičeno porabiti sredstev. Marjetica Koper v notranjih aktih tudi ni imela urejenih postopkov dodeljevanja sponzorskih sredstev in donacij.

Marjetica Koper *je bila pri izvajanju dejavnosti delno učinkovita.* Poslovanje Marjetice Koper je bilo skladno z načrtovanim. Marjetica Koper je v letih 2015 in 2016 ustvarila pozitiven poslovni izid pri poslovanju, pri čemer je z izvajanjem gospodarskih javnih služb ustvarila dobiček, z izvajanjem tržnih dejavnosti pa izgubo. Celotna izguba tržnih dejavnosti bi bila še večja, če ne bi del prihodkov ustvarile s poslovanjem znotraj družbe.

Marjetica Koper ni v vseh primerih vzpostavila ustreznih notranjih kontrol, ki bi zagotavljale učinkovitost in skladnost njenega poslovanja z notranjimi akti in zakonodajo s področja javnega naročanja ter obvezno objavo pogodb s področja svetovanja in drugih intelektualnih storitev, je pa vzpostavila ustrezne notranje kontrole za zagotovitev zavarovanja interesov pri sklepanju pogodb. Marjetica Koper ni v celoti zagotovila učinkovitega delovanja notranjih kontrol, ki bi zagotavljale transparenten, konkurenčen in sorazmeren postopek izbora zunanjih izvajalcev in dobaviteljev ter enakopravno obravnavo ponudnikov in s tem skladnost izbire zunanjih izvajalcev in dobaviteljev z notranjimi akti in z zakoni s področja javnega naročanja ter ki bi zagotavljale obvezno objavo informacij javnega značaja. Marjetica Koper je zagotovila učinkovito delovanje notranjih kontrol, ki so v večini primerov pogodb zagotovile, da so bile v pogodbah z zunanjimi izvajalci natančno opredeljene naročene storitve, ni pa v vseh pogodbah opredelila predmeta pogodbe na način, ki bi bil nedvoumen in bi ji omogočal ustrezno preveritev izvedenih storitev.

Marjetica Koper je sredstva namenila tudi za sponzoriranje in donacije. Pri sklepanju pogodb o sponzoriranju ni določila načina in časa posredovanja dokazil o izpolnjevanju obveznosti sponzorirancev ter ni vključila določil za primer kršitev s strani sponzoriranca. Marjetica Koper je v letu 2016 donacije izplačala že pred predlaganjem povečanja načrtovanih odhodkov za donacije, največ pa je dobil en prejemnik, čeprav je Marjetica Koper povečanje odhodkov za donacije utemeljila z velikim številom prejetih vlog za donacije.

Marjetica Koper je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izkazala davčno nepriznane stroške v znesku 226.883 evrov in stroške reprezentance v znesku 74.749 evrov. Marjetica Koper s tako visokimi stroški, ki niso neposreden pogoj za opravljanje dejavnosti, ni obvladovala tveganja nenamenske, negospodarne in neučinkovite porabe sredstev. Marjetica Koper je med davčno nepriznane stroške evidentirala tudi stroške, ki se nanašajo na ugodnosti, ki jih je zagotovila svojim zaposlenim in so presegali vrednost bonitet, ki se ne vključujejo v davčno osnovo delojemalca.

Marjetica Koper v postopku pridobivanja finančnih naložb ni učinkovito zavarovala interesov, ki jih ima kot javno podjetje, ki izvaja gospodarske javne službe, saj je pridobila naložbo ter nameravala pridobiti finančno naložbo v družbah, katerih dejavnosti niso neposredno povezane s temeljno dejavnostjo Marjetice Koper, hkrati pa za pridobitev finančnih naložb ni bil izkazan javni interes. Marjetica Koper tudi ni učinkovito zavarovala svojih finančnih interesov in ni pridobila vsebinsko ustreznega soglasja nadzornega sveta.

Marjetica Koper izvaja gospodarske javne službe. Z Mestno občino Koper, ki je lastnica gospodarske javne infrastrukture za izvajanje gospodarskih javnih služb, ima sklenjeno začasno pogodbo o najemu javne infrastrukture, v kateri pa niso celovito urejene vse medsebojne pravice in obveznosti. Za leto 2015 je bila za javno infrastrukturo za gospodarsko javno službo odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode obračunana višja amortizacija, kot je bila določena v aneksu k pogodbi o najemu javne infrastrukture. Marjetica Koper z Mestno občino Koper ni imela sklenjene pogodbe, s katero bi bile podrobneje dogovorjene pravice in obveznosti v zvezi z izvajanjem javnih pooblastil, ki se nanašajo na vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje katastra komunalnih naprav za kanalizacijo, predpisovanje projektnih pogojev in smernic ter za izdajanje soglasij. Marjetica Koper je pripravila elaborate o oblikovanju cen izvajanja storitev gospodarske javne službe odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode in gospodarske javne službe ravnanje s komunalnimi odpadki, v katerih je predlagala cene storitev javne službe in ki sta jih sprejela župan in Občinski svet Mestne občine Koper. V predračunskih cenah storitev gospodarskih javnih služb je bil upoštevan donos na vložena poslovna sredstva v višini 5 odstotkov od

nabavne vrednosti poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje storitev gospodarskih javnih služb, zato je bila cena za uporabnika višja, kot bi bila, če bi Marjetica Koper pri izračunu donosa upoštevala sedanjo vrednost poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje gospodarskih javnih služb. Marjetica Koper je med splošnimi stroški gospodarskih javnih služb izkazala stroške, za katere v Pravilniku o sodilih za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev po posameznih dejavnostih ni opredelila, da niso upravičeni stroški gospodarskih javnih služb varstva okolja. Marjetica Koper je med stroški gospodarskih javnih služb izkazala stroške, ki niso upravičeni stroški, ki bi nastali zaradi opravljanja dejavnosti in niso potrebni za opravljanje javne službe, in stroške, ki predstavljajo splošne stroške uprave, ki zadeva vse dejavnosti v družbi.

Marjetica Koper *ni v celoti ustrezno spremljala poslovanja.* Marjetica Koper v notranjih aktih ni določila enotnega postopka spremljanja izvajanja storitev zunanjih izvajalcev, ki bi predvidel preverjanje kakovosti izvedenih storitev oziroma skladnosti izvedbe storitev s pogodbenim dogovorom in obstoja potreb po nadaljnjih storitvah ter postopek ukrepanja v primeru ugotovitve neskladnosti ali spremenjenih potreb po najemu storitev. Čeprav je Marjetica Koper v večini pogodb določila odgovorno osebo za spremljanje izvajanja storitev zunanjih izvajalcev, v nekaterih primerih ni spremljala izvedenih storitev na način, da bi pred plačilom računa preverila skladnost izvedenih storitev s pogodbenim dogovorom z vidika vrste, količine, pravočasnosti in kakovosti izvedbe.

Marjetica Koper ni imela sprejetih notranjih aktov, v katerih bi določila enotne postopke in način spremljanja izvajanja obveznosti sponzorirancev, na podlagi katerih bi lahko ugotavljala izpolnitev njihovih pogodbenih obveznosti. Marjetica Koper tudi ni ustrezno spremljala izpolnjevanja obveznosti sponzorirancev, ker ni pridobila vseh dokazil o izpolnitvi njihovih pogodbenih obveznosti.

Marjetica Koper ni vzpostavila sistema spremljanja pridobljenih finančnih naložb, ki bi vključeval opredelitev postopkov, kriterijev in odgovornih oseb za spremljanje donosnosti finančne naložbe, redno preverjanje obstoja javnega interesa za nadaljnje upravljanje in ukrepe v primeru, da se ugotovi, da naložba ni več v javnem interesu in interesu Marjetice Koper. Marjetica Koper pridobljene finančne naložbe ni spremljala na način, da bi jo periodično finančno analizirala in spremljala njen donos ter presodila, ali ta dosega njena pričakovanja in potrebe, niti ni določila postopkov in odgovornih oseb za izvajanje spremljanja donosnosti.

Marjetica Koper v notranjih aktih ni enovito uredila postopka spremljanja poslovanja družbe in izvajanja gospodarskih javnih služb. Marjetica Koper je pripravila medletna poročila o poslovanju, v katerih je celovito prikazala podatke o poslovanju družbe v obravnavanem obdobju, analizo prihodkov, stroškov in odhodkov na ravni celotne družbe, finančno uspešnost po posameznih dejavnostih s pojasnili o vzrokih za odstopanje od preteklih in načrtovanih rezultatov po posameznih dejavnostih.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Javno podjetje – Azienda pubblica MARJETICA KOPER, d. o. o. – s. r. l. mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, ker so bile pri revidiranju ugotovljene nesmotrnosti.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.

Javno podjetje – Azienda pubblica MARJETICA KOPER, d. o. o. – s. r. l. mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- sprejelo ali dopolnilo notranje akte, v katerih bodo podrobneje opredeljeni stroški, ki se nanašajo na davčno nepriznane stroške in stroške reprezentance, in določene omejitve ter upravičenci do teh povračila teh stroškov, ob upoštevanju finančnega položaja družbe in namena, s katerim je bila družba ustanovljena – točka 2.1.2.2.b;
- opredelilo politiko glede sponzoriranja in donacij in s tem povezane kriterije, vključno s področji sponzoriranja in donacij in merljivimi cilji, ki jih družba na ta način želi dosegati, pri čemer naj se vnaprej določita celotni letni znesek sponzoriranja in donacij in najvišji znesek, ki se lahko dodeli posameznemu prejemniku sponzorskih in donatorskih sredstev – točka 2.1.2.2.c;
- pridobilo mnenje pristojnega ministrstva glede izračuna donosa na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva izvajalca za neposredno opravljanje posamezne javne službe varstva okolja in ga predložilo Mestni občini Koper – točki 2.2.6.2.1.a in 2.2.6.3.1.a;
- za obvladovanje tveganj pri izvajanju storitev zunanjih izvajalcev vzpostavilo kontrolne aktivnosti, ki vključujejo preverjanje skladnosti izvedenih storitev z dogovorjenimi in preverjanje njihove kakovosti, odgovorne osebe ter postopek ukrepanja v primeru ugotovitve neskladnosti, neustrezne kakovosti ali spremenjenih potreb po najemu storitev zunanjih izvajalcev – točka 2.3.1.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja[157]. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Javno podjetje – Azienda pubblica MARJETICA KOPER, d. o. o. – s. r. l. krši obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

[157] 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Javnemu podjetju – Azienda pubblica MARJETICA KOPER, d. o. o. – s. r. l. priporočamo, naj:

- v notranjih aktih natančneje uredi postopek ugotavljanja potreb najema zunanjih izvajalcev, ki bo vključeval opredelitev načina preveritve lastnih zmogljivosti in oceno stroškovne učinkovitosti najema;
- pri pogodbah, sklenjenih za nedoločen čas, še posebej pa pri tistih, v katerih je dogovorjeno pavšalno plačilo, redno preverja dejanske potrebe po storitvah in spremlja gibanje cen na trgu ter se v primeru odstopanj pogaja z izvajalcem za ustrezno zmanjšanje višine plačila oziroma najame cenejšega izvajalca storitev;
- v pogodbah o sponzoriranju natančno določi obseg, količino in trajanje promocijskih aktivnosti (na primer velikost plakatov, pogostost oglaševanja), ki jih mora izvesti sponzoriranec, določi obveznost sponzoriranca, da posreduje poročilo o izpolnjevanju obveznosti (vsebinsko poročilo) in predloži dokazila o uporabi prejetih sredstev (finančno poročilo), ter določi pogodbene obveznosti, če bi prejemnik sponzorskih sredstev kršil pogodbena določila;
- dopolni Program promocije zdravja in v njem določi merljive cilje, ki jih želi doseči s promocijo zdravja in ki temeljijo na oceni potreb zaposlenih, določi ukrepe oziroma aktivnosti za uresničitev ciljev, ki naj bodo stroškovno učinkoviti, časovni okvir za dosego ciljev, način spremljanja in vrednotenja ciljev ter opredeli potrebna finančna sredstva za izvedbo posameznih ukrepov;
- prouči možnosti za odprodajo naložbe v družbo, katere dejavnost ni v neposredni povezavi s temeljno dejavnostjo Marjetice Koper, in sicer na način, da začne z izvajanjem aktivnosti analiziranja učinkov morebitne odprodaje naložbe;
- pri poslih, glede katerih je treba pridobiti soglasje nadzornega sveta, poskrbi za pravočasno in ustrezno vsebino predloga nadzornemu svetu, ki naj vključuje informacije in dokumente, ki bodo nadzornemu svetu omogočali objektivno in celovito seznanjenost z obravnavano tematiko ter sprejem informirane in utemeljene odločitve;
- dopolni Pravilnik o sodilih za razporejanje prihodkov, odhodkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev po posameznih dejavnostih na način, da se pri razporejanju splošnih stroškov na posamezne gospodarske javne službe varstva okolja upoštevajo predpisi, ki določajo upravičene stroške gospodarske javne službe varstva okolja;
- vzpostavi sistem spremljanja pridobljenih finančnih naložb, ki bo vključeval opredelitev postopkov, kriterijev in odgovornih oseb za spremljanje donosnosti finančne naložbe, redno preverjanje obstoja javnega interesa za nadaljnje upravljanje in ukrepe v primeru, da se ugotovi, da naložba ni več v javnem interesu in interesu Marjetice Koper;
- vzpostavi sistem spremljanja uresničevanja načrtovanih ciljev poslovanja in načrtovanega izvajanja gospodarskih javnih služb, ki bo vključeval določitev odgovornih oseb za spremljanje poslovanja, njihove naloge ter določitev rokov in aktivnosti za spremljanje poslovanja.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 5

Poslano:

1. Javnemu podjetju – Azienda pubblica MARJETICA KOPER, d. o. o. – s. r. l., priporočeno s povratnico;
2. Gašparju Gašparju Mišiču, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

6. PRILOGE

Priloga 1: Odloki, ki urejajo izvajanje dejavnosti, ki se izvajajo kot javna služba

Dejavnost	Odloki
Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	Odlok o odvajanju in čiščenju odpadne vode
Ravnanje s komunalnimi odpadki	Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki
Javna snaga in čiščenje javnih površin	Odlok o občinskih cestah in javnih površinah
Upravljanje prometnih in drugih neprometnih javnih površin	Odlok o občinskih cestah in javnih površinah
Okraševanje z zastavami ter obešanje transparentov in plakatiranje	Odlok o oglaševanju in usmerjevalnem sistemu
Upravljanje zelenih površin	Odlok o občinskih cestah in javnih površinah
Pogrebna dejavnost in urejanje pokopališč	Odlok o pogrebni dejavnosti, Odlok o upravljanju pokopališč in o pokopališkem redu
Upravljanje določenih javnih parkirišč, mestne tržnice in javnih sanitarij	Odlok o izbirni lokalni gospodarski javni službi "upravljanje določenih javnih parkirišč"
Upravljanje občinskih pristanišč	Odlok o pristaniščih
Upravljanje mestnega kopališča	Odlok o upravljanja obmorskega mestnega kopališča v Kopru
Upravljanje zavetišča za živali	Odlok o zagotavljanju javne službe na področju zaščite živali

Priloga 2: Stroški storitev po izvajalcih in po vrednosti posameznih storitev v letu 2015

Št.	Izvajalec	Storitev	Vrsta storitve	Znesek v evrih brez DDV
1.	Hoxhaj Afrim	Čiščenje javnih površin	Redna mesečna storitev[1)]	383.105
2.	Zavod IFIMES	Izdelava študije o izvajanju pogrebnih dejavnosti	Enkratna storitev	8.900
3.	Odvetniška družba Čeferin	Odvetniške storitve	Redna mesečna storitev[1)]	24.000
4.	Agencija Valmara	Poslovno svetovanje	Redna mesečna storitev[1)]	18.000
5.	Odvetnik Gvozdić	Odvetniške storitve	Redna mesečna storitev[1)]	10.800
6.	Salomon	Prevzem, obdelava in odlaganje komunalnih odpadkov	Redna mesečna storitev[1)]	729.039[2)]
7.	Saubermacher	Prevzem in odstranjevanje mulja	Redna mesečna storitev[1)]	225.552[3)]
Skupaj				**1.399.396**

Opombe: [1)] Stroški na letni ravni.
[2)] Znesek obsega izvedene storitve v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2015, za čas izvajanja pogodbe.
[3)] Znesek obsega izvedene storitve v obdobju od 1. 6. do 31. 12. 2015, za čas izvajanja pogodbe.

Viri: računi, ki jih je izdal posamezen izvajalec Marjetici Koper v letu 2015.

Priloga 3: Stroški storitev po izvajalcih in po vrednosti posameznih storitev v letu 2016

Št.	Izvajalec	Storitev	Vrsta storitve	Znesek v evrih brez DDV
1.	Hoxhaj Afrim	Čiščenje javnih površin	Redna mesečna storitev[1)]	300.717
2.	Crismani	Podvodna vzdrževalna dela	Enkratna storitev	16.000
3.	Odvetniška družba Čeferin	Odvetniške storitve	Redna mesečna storitev[1)]	24.000
4.	Agencija Valmara	Poslovno svetovanje	Redna mesečna storitev[1)]	18.000
5.	Odvetnik Gvozdić	Odvetniške storitve	Redna mesečna storitev[1)]	10.800
6.	Snaga	Obdelava in odlaganje komunalnih odpadkov	Redna mesečna storitev[1)]	420.193[2)]
7.	Saubermacher	Prevzem in odstranjevanje mulja	Redna mesečna storitev[1)]	331.075
Skupaj				**1.120.785**

Opombi: [1)] Stroški na letni ravni.
[2)] Znesek obsega izvedene storitve v obdobju od 1. 10. do 31. 12. 2016, za čas veljavnosti pogodbe.

Viri: računi, ki jih je izdal posamezen izvajalec Marjetici Koper v letu 2016.

Priloga 4: Osnovna sredstva, ki jih je Marjetica Koper v letih 2015 in 2016 imela v finančnem najemu

Št.	Osnovno sredstvo	Najemodajalec	Poštena vrednost vozila ob najemu v evrih
1.	Delovno vozilo za pregled kanalizacije s kamero z nizkimi emisijami (MB Sprinter Furgon 316 CDI)	NLB Leasing, d. o. o. – v likvidaciji	251.500
2.	Smetarsko vozilo za odvoz odpadkov z nizkimi emisijami (Renault D16 MED 4x2 z nadgradnjo Atrik)	BKS-Leasing, d. o. o.	120.600
3.	Smetarsko vozilo s sistemom za pranje zabojnikov na vročo vodo z nizkimi emisijami (Renault z nadgradnjo Stummer Mini)	BKS-Leasing, d. o. o.	199.000
4.	Kombinirano delovno vozilo za čiščenje kanalizacije (Mercedes Benz Arcos 3340 6x4)	Unicredit Leasing, d. o. o.	292.000
Skupaj			**863.100**

Vira: letni poročili Marjetice Koper za leti 2015 in 2016 s pojasnili Marjetice Koper.

Priloga 5: Storitve in blago, v zvezi s čimer smo ocenjevali učinkovitost notranjih kontrol

Vrsta storitve/blaga	Zunanji izvajalec/dobavitelj	Predmet pogodbe
Intelektualne in osebne storitve	Odvetniška družba Čeferin	Nudenje pravne pomoči na vsakokratno zahtevo naročnika za pavšalno mesečno plačilo
	Odvetnik Gvozdić	Nudenje odvetniških storitev po naročilu naročnika za pavšalno mesečno plačilo
	Agencija Valmara	Svetovanje in koordinacija z različnimi deležniki na področju dejavnosti, s katerimi se Marjetica Koper ukvarja, za pavšalno mesečno plačilo
	Zavod IFIMES	Izdelava študije Pravilno ravnanje in izvajanje pogrebnih svečanosti glede na različne veroizpovedi, običaje in tradicije, in sicer za pripadnike judovske, pravoslavne in muslimanske veroizpovedi
Storitve GJS	Crismani	Izvedba čiščenja morskega dna in drugih naplavin v mulju na območju koprskega mestnega in ribiškega pristanišča
	Hoxhaj Afrim	Čiščenje javnih površin
	Salomon	Prevzem, obdelava in odlaganje komunalnih odpadkov
	Snaga	
	Saubermacher	Prevzem in odstranjevanje mulja iz čistilne naprave komunalnih odpadnih voda Centralna čistilna naprava Koper
Delovna vozila	Lesmarc+	Delovno vozilo za pregled kanalizacije s kamero z nizkimi emisijami
	Eko lux	Kombinirano delovno vozilo za čiščenje kanalizacije
	Atrik	Smetarsko vozilo za odvoz odpadkov z nizkimi emisijami
	Just Kom	Smetarsko vozilo s sistemom za pranje zabojnikov na vročo vodo z nizkimi emisijami

Vir: dokumentacija Marjetice Koper.

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