



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost dela poslovanja Občine Črnomelj



2020

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost dela poslovanja Občine Črnomelj

Številka: 324-2/2019/29

Ljubljana, 14. septembra 2020

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Črnomelj v letu 2018 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Črnomelj v letu 2018 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja.

Računsko sodišče je o pravilnosti dela poslovanja Občine Črnomelj v letu 2018 izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- obrazložitve proračuna za leto 2018, obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2018, poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ter poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2018 niso bili popolni; prerazporeditev sredstev je bila izvedena v neskladju z Odlokom o proračunu Občine Črnomelj za leto 2018; županja oziroma župan v poročilu o realizaciji proračuna v prvem polletju 2018 in v zaključnem računu proračuna občine za leto 2018 občinskemu svetu nista poročala o izvršenih prerazporeditvah ter nista določila obsega izdatkov za posamezno 3-mesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; občina ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna in ni vzpostavila evidence o izdanih sklepih o prerazporeditvah; pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- v 4 primerih je oddala poslovne prostore, za katere ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem, ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v najem in ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; v 3 primerih je sklenila pogodbe za oddajo prostorov v brezplačno uporabo za nedoločen čas;
- ponudbe, ki je presegala zagotovljena sredstva v proračunu občine (v letu 2018 plačano 721.394 EUR), ni izločila kot nedopustne; v 2 primerih je prepozno poslala v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila in v 5 primerih obvestilo o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti, v 3 primerih pa ni poslala v objavo obvestila o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti; od izvajalca ni pridobila enotnega evropskega dokumenta v zvezi z oddajo javnega naročila, ki bi ga izpolnil podizvajalec; v 1 primeru ni pripravila končnega poročila o oddaji javnega naročila; za oddajo dodatnih del v znesku 15.244 EUR ni izvedla ustreznega postopka oddaje javnega naročila; pred sklenitvijo aneksa za dodatna dela ni obvestila svojega nadzornega organa o spremembi pogodbe;
- s sklenitvijo 2 pogodb je prevzela za najmanj 142.902 EUR več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev v načrtu razvojnih programov; pred uvrstitvijo 2 projektov v načrt razvojnih programov ni pripravila dokumenta identifikacije investicijskega projekta; od izvajalca ni pridobila

podaljšanja veljavnosti zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, prepozno je pridobila kavcijsko zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku in bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku, menico za odpravo napak v garancijskem roku pa je pridobila v prenizki vrednosti; sklenila je aneks k pogodbi za dodatna dela v znesku 15.244 EUR, kar glede na pogodbeno določila ni bilo dopustno; sklenila je aneks za dodatna dela v vrednosti najmanj 10.974 EUR po zaključku del; ni v celoti izvajala nadzora nad poslovanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;

- 2 nepridobitnima organizacijama je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.000 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis; objava javnega razpisa na področju športa ni vsebovala vseh obveznih sestavnih delov; komisija je prepozno pozvala vlagatelja za dopolnitev nepopolnih vlog; 4 izvajalcem športnih programov je poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa na področju športa, dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.360 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis; na svetovnem spletu ni objavila dokumentacije o vseh zahtevanih javno dostopnih informacijah javnega značaja v zvezi z javnim razpisom na področju športa; 4 izvajalcem kulturnih projektov je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 11.200 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv;
- v Odloku o proračunu Občine Črnomelj za leto 2018 ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine in ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Računsko sodišče je Občini Črnomelj podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila, saj je občina med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, sprejela ustrezne popravljalne ukrepe za odpravo razkritih nepravilnosti oziroma ukrepe, ki bodo zmanjšali možnost nastajanja istovrstnih nepravilnosti v prihodnje.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	13
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA.....	13
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine.....	13
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	15
2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev	16
2.1.4 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	17
2.1.5 Načrtovanje likvidnosti proračuna.....	17
2.1.6 Prevezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	17
2.1.7 Zapadle kratkoročne obveznosti na dan 31. 12. 2018.....	19
2.2 PRODAJE NEPREMIČNEGA PREMOŽENJA IN ODDAJE PROSTOROV V NAJEM.....	19
2.2.1 Prodaje nepremičnega premoženja.....	19
2.2.2 Oddaje prostorov v najem	19
2.2.2.1 Posamičen program ravnanja s stvarnim premoženjem.....	19
2.2.2.2 Objava namere o oddaji stvarnega premoženja v najem.....	20
2.2.2.3 Skrbnik pravnega posla.....	21
2.2.2.4 Oddaja prostorov v brezplačno uporabo za nedoločen čas	21
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	22
2.3.1 Gradnje na občinskih cestah in objektih v Občini Črnomelj	25
2.3.2 Izgradnja povezovalnega hodnika med OŠ Milke Šobar Nataše in stavbo bivšega Dijaškega doma Črnomelj.....	26
2.3.3 Obnova stopnišča pri OŠ Mirana Jarca v Črnomlju	26
2.3.4 Izdelava sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta	28

2.3.5	Ureditev pločnikov v naselju Lokve ob regionalni cesti Črmošnjice–Črnomelj	29
2.3.6	Rekonstrukcija Kidričeve ulice v Črnomlju	30
2.3.7	Oddaja del javnemu podjetju	30
2.3.7.1	Obnova vodovoda in kanalizacije na Trdinovi ulici v Črnomlju	31
2.3.7.2	Izgradnja manjkajočega vodovoda	33
2.4	TEKOČI TRANSFERI	35
2.4.1	Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole	35
2.4.2	Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	37
2.4.2.1	Tekoči transferi na področju športa	37
2.4.2.2	Tekoči transferi, dodeljeni na drugih področjih	39
2.4.2.3	Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam	40
2.5	ZADOLŽEVANJE	41
2.5.1	Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine	41
2.5.2	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine	43
2.5.3	Poročanje o zadolžitvi	47
2.5.4	Primerjava stanja dolga	47
2.6	DRUGA PODROČJA POSLOVANJA	48
2.6.1	Pogodba, iz katere izhajajo dolgoročne finančne obveznosti občine	48
3.	MNENJE	52
4.	PRIPOROČILA	55

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Črnomelj (v nadaljevanju: občina) v letu 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 1. 4. 2019.

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

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine, je leto 2018.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2018 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja.

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

Podlago za revidiranje sta predstavljala proračun in zaključni račun proračuna občine za leto 2018.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-2/2019/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ¹⁾	14.299
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2018:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ²⁾	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	24 članov
• nadzorni odbor	5 članov

Opombi: ¹⁾ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal: [URL:http://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc__05_prebivalstvo__10_stevilo_preb__20_05C40_prebivalstvo_obcine/05/C4002S.px/table/tableViewLayout2], stanje na dan 1. 1. 2019; 10. 10. 2019.

²⁾ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 30/18) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

Občina je na dan 31. 12. 2018 imela 13 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Bila je ustanoviteljica 12 javnih zavodov ter soustanoviteljica 2 javnih zavodov in 3 javnih podjetij.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 in primerjava z letom 2017 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2017

Postavka	Realizacija v letu 2018		Realizacija v letu 2017		Indeks
	v EUR	v %	v EUR	v %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2)/(4)*100
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	9.858.480	73,5	9.381.335	77,8	105
Nedavčni prihodki	1.700.558	12,7	1.232.500	10,2	138
Kapitalski prihodki	234.327	1,7	91.544	0,8	256
Prejete donacije	5.455	0,0	0	0,0	/
Transforni prihodki	1.617.428	12,1	1.346.064	11,2	120
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	13.416.248	100,0	12.051.443	100,0	111
Tekoči odhodki	3.687.056	26,3	2.755.043	22,6	134
Tekoči transferi	5.959.947	42,6	5.592.619	45,9	107
Investicijski odhodki	3.936.624	28,1	3.727.411	30,6	106
Investicijski transferi	420.222	3,0	107.661	0,9	390
Vsi odhodki BPO	14.003.849	100,0	12.182.734	100,0	115
Proračunski presežek, primanjkljaj	(587.601)	/	(131.291)	/	448
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	3.217	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	(3.217)	/	0	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	952.900	/	520.333	/	183
Odplačila dolga	439.190	/	389.330	/	113
Saldo računa financiranja	513.710	/	131.003	/	392
Sprememba stanja na računih	(77.108)	/	(288)	/	/

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Črnomelj za leto 2017⁵ in Zaključni račun proračuna Občine Črnomelj za leto 2018⁶ (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2018).

⁵ Uradni list RS, št. 23/18.

⁶ Uradni list RS, št. 20/19.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih za leto 2018 so predstavljene v tabeli 3.

Tabela 3: Proračunski dokumenti za leto 2018

Dokument	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem listu RS, št.
Odlok o proračunu Občine Črnomelj za leto 2018 ¹⁾	20. 12. 2016	85/16
Odlok o spremembah proračuna Občine Črnomelj za leto 2018 ²⁾	20. 12. 2017	80/17
Odlok o rebalansu proračuna Občine Črnomelj za leto 2018 ³⁾	5. 6. 2018	40/18
Odlok o rebalansu proračuna Občine Črnomelj za leto 2018	24. 7. 2018	54/18
Zaključni račun proračuna občine za leto 2018	19. 3. 2019	20/19

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: odlok o proračunu občine za leto 2018.

²⁾ V nadaljevanju: sprememba proračuna za leto 2018.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 1.

1.2.4 Odgovorna oseba

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

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

- Mojca Čemas Stjepanovič, županja občine, do 20. 12. 2018,
- Andrej Kavšek, župan občine, od 20. 12. 2018.

1.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2018 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost poslovanja na 6 podsegmentih:

- priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna;
- prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem;
- javna naročila pri investicijskih odhodkih;
- tekoči transferi (tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole in tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam);
- zadolževanje in
- druga področja poslovanja.

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti občine. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi in splošni akti občine, ki

se nanašajo na pripravo proračuna in zaključnega računa ter izvrševanje proračuna in so navedeni v revizijskih programih. Revizijske programe smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu vplačil in izplačil ter poslovnih dogodkov. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2018, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje občine v letu 2018. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo oziroma izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom oziroma izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo oziroma izplačilo šteli za nepravilno.

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah⁷ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih 4 letih.

Pri sestavi zaključnega računa proračuna se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Po določitvah 96. člena ZJF zaključni račun proračuna vključuje tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁸ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna).

2.1.1.a V skladu s 1. točko drugega odstavka 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu z drugim odstavkom 16. člena ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika med drugim vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom ter izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 41. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti⁹ je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati tudi povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov ter podprogramov na posameznem področju proračunske

⁷ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

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

⁹ Uradni list RS, št. 44/07. Uredba se uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti tudi po uveljavitvi Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18) – drugi odstavek 45. člena te uredbe.

porabe, prikaz ciljev projektov in programov v okviru NRP ter fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji.

Obrazložitev proračuna občine za leto 2018 niso popolne, saj ne vsebujejo predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonskih in drugih podlag, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, usklajenosti ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom, izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, povzetka ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov ter podprogramov na posameznem področju proračunske porabe, prikaza ciljev projektov in programov v okviru NRP ter fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, kar je v neskladju z drugim odstavkom 16. člena ZJF in 41. členom Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti.

2.1.1.b V skladu s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna, ki jo pripravi za finance pristojna služba občine, vključuje tudi opredelitev makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom, poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, poročilo o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu s 40. členom ZJF¹⁰, obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom v skladu s 47. členom ZJF ter poročilo o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke v skladu z 41. členom ZJF¹¹.

Obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 ne vsebuje opredelitve makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom, obrazložitev pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki¹² in izdatki, poročila o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji, obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom ter poročila o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke, kar je v neskladju s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrep občine

Obrazložitev splošnega dela Zaključnega računa proračuna Občine Črnomelj za leto 2019 vsebuje vse predpisane podatke.

2.1.1.c V skladu z 8. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna vključuje obrazložitev realizacije finančnega načrta neposrednega uporabnika, in sicer poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika ter poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna v prvem odstavku 10. člena določa, da mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih med drugim vsebovati zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo delovno področje neposrednega uporabnika, dolgoročne cilje neposrednega uporabnika, kot izhajajo iz področnih strategij in nacionalnih

¹⁰ V 3. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen ZJF (41. člen).

¹¹ V 5. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen ZJF (47. člen).

¹² Obrazložitev pomembnejših odstopanj je navedena le pri transfernih prihodkih.

programov, letne cilje neposrednega uporabnika, zastavljene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela), oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela), nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja neposrednega uporabnika glede na predpisane standarde in merila, kot so jih določila pristojna ministrstva ali drugi državni organi oziroma župan, in ukrepe za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja neposrednega uporabnika ter pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj niso bili doseženi.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje zakonskih in drugih pravnih podlag, ki pojasnjujejo delovno področje neposrednega uporabnika, dolgoročnih ciljev neposrednega uporabnika, kot izhajajo iz področnih strategij in nacionalnih programov, letnih ciljev neposrednega uporabnika, zastavljenih v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela), ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela), nastanka morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let, ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja neposrednega uporabnika glede na predpisane standarde in merila, kot so jih določila pristojna ministrstva ali drugi državni organi oziroma župan, in ukrepov za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja neposrednega uporabnika ter pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj niso bili doseženi, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrep občine na področju priprave proračuna in zaključnega računa proračuna

Občina je v letu 2020 pripravila opisa poslovnih procesov priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine, s katerima je opredelila osnovne aktivnosti procesov in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

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

Občina je v juliju 2018 pripravila Poročilo županje o izvrševanju proračuna Občine Črnomelj za prvo polletje leta 2018 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2018), občinski svet pa se je z njim seznanil na seji 13. 9. 2018.

2.1.2.a Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2018 ni popolno, saj vsebuje le poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov, presežku ali primanjkljaju, zadolževanju in oceno realizacije do konca leta, podatke o vključitvi novih obveznosti v proračun, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev, razlago glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom in predlog potrebnih ukrepov, ne vsebuje pa podatkov o prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta in o prerazporejanju proračunskih sredstev, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 63. člena ZJF.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2020 pripravila opis poslovnega procesa poročanja o izvrševanju proračuna v prvem polletju, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev

Po določitvi prvega odstavka 38. člena ZJF proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upoštevaje strukturo predloga proračuna.

Županja in župan sta v letu 2018 sprejela 76 sklepov o prerazporeditvi proračunskih sredstev.

2.1.3.a V skladu s prvim odstavkom 5. člena odloka o proračunu občine za leto 2018 je osnova za prerazporejanje pravic porabe zadnji sprejeti proračun, spremembe proračuna ali rebalans proračuna za leto izvrševanja. V skladu z drugim odstavkom 5. člena odloka o proračunu občine za leto 2018 o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna med glavnimi programi v okviru področja proračunske porabe odloča župan na predlog neposrednega uporabnika.

Na podlagi sklepa župana o prerazporeditvi pravic porabe proračunskih sredstev je občina med področjema proračunske porabe, in sicer s področja 04 – Skupne administrativne službe in splošne javne storitve na področje 03 – Zunanja politika in mednarodna pomoč, prerazporedila 280 EUR, čeprav bi sredstva lahko prerazporedila samo med glavnimi programi v okviru področja proračunske porabe. Navedeno je v neskladju z drugim odstavkom 5. člena odloka o proračunu občine za leto 2018.

2.1.3.b V drugem odstavku 38. člena ZJF pa je določeno, da mora župan o izvršenih prerazporeditvah 6-mesečno poročati občinskemu svetu.

Županja in župan nista 6-mesečno poročala občinskemu svetu o izvršenih prerazporeditvah, ki so se zgodile med proračunskim letom, kar je v neskladju z drugim odstavkom 38. člena ZJF.

Ukrepi občine

Župan je v Zaključnem računu proračuna Občine Črnomelj za leto 2019, ki ga je občinski svet sprejel 16. 4. 2020, poročal o izvršenih prerazporeditvah v letu 2019.

2.1.3.c Uredba o upravnem poslovanju¹³ (v nadaljevanju: uredba o upravnem poslovanju iz leta 2005) je do 10. 5. 2018 v 147. členu določala, da se v okviru podatkov o zadevi po kronološkem zaporedju evidentirajo podatki o prejetih in odposlanih dokumentih ter o dokumentih, sestavljenih za notranje potrebe organa (seznam dokumentov). Dokumenti v evidenci morajo biti urejeni in zloženi po kronološkem vrstnem redu. V četrtem odstavku 150. člena uredbe o upravnem poslovanju iz leta 2005 pa je bilo določeno, da se v vsaki upravni zadevi vodi popis zadeve, ki vsebuje zaporedno številko dokumenta, kratko vsebino posameznega dokumenta ter datum prejema ali nastanka dokumenta.

¹³ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10, 81/13, 9/18 in 29/18.

Od 11. 5. 2018 Uredba o upravnem poslovanju¹⁴ (v nadaljevanju: uredba o upravnem poslovanju iz leta 2018) v prvem odstavku 54. člena med drugim določa, da se dokumenti evidentirajo in shranjujejo v zadevah po kronološkem vrstnem redu. V prvem odstavku 56. člena uredbe o upravnem poslovanju iz leta 2018 pa je določeno, da popis zadeve vsebuje zaporedno številko vsakega dokumenta v zadevi, kratko vsebino dokumenta, datum dokumenta, navedbo, ali je dokument v fizični obliki, in morebitno stopnjo tajnosti.

Vsi sklepi o prerazporeditvah, ki sta jih izdala županja in župan, vsebujejo le datum izdaje, ne vsebujejo pa zaporedne številke dokumenta, zato ni mogoče spremljati zaporedja izvršenih prerazporeditev, povečuje pa se tudi možnost nastanka napak pri prerazporejanju sredstev. Občina nima vzpostavljene evidence o izdanih sklepih o prerazporeditvah, kar je bilo v neskladju s 147. členom in četrtim odstavkom 150. člena uredbe o upravnem poslovanju iz leta 2005 oziroma je v neskladju s prvim odstavkom 54. člena in prvim odstavkom 56. člena uredbe o upravnem poslovanju iz leta 2018.

Ukrep občine

Občina je 28. 7. 2020 vzpostavila evidenco izdanih sklepov o prerazporeditvah proračunskih sredstev v letu 2020.

2.1.4 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov

V prvem odstavku 36. člena ZJF je določeno, da smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti samo v obsegu, ki ga neposrednemu uporabniku za 3-mesečje ali drugo obdobje določi župan.

2.1.4.a Županja oziroma župan nista določila obsega izdatkov za posamezno 3-mesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti, kar je v neskladju s prvim odstavkom 36. člena ZJF.

Ukrep občine

Župan je v letu 2020 določil obseg izdatkov neposrednih uporabnikov za drugo polletje 2020.

2.1.5 Načrtovanje likvidnosti proračuna

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

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

Ukrep občine

Občina je julija 2020 pripravila mesečne načrte likvidnosti za mesece od julija do decembra 2020.

2.1.6 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

Na podlagi prvega odstavka 51. člena ZJF lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu

¹⁴ Uradni list RS, št. 9/18.

tekočega leta. V Proračunskem priročniku za pripravo proračunov občin za leto 2018¹⁵, ki ga je oktobra 2017 pripravilo Ministrstvo za finance, je navedeno¹⁶, da so osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih pravice porabe, določene na posameznih proračunskih postavkah – kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi največji možni obseg obveznosti, ki jih je treba plačati v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.

Odlok o proračunu občine za leto 2018 v 6. členu med drugim določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za investicijske odhodke in investicijske transfere, ne sme presegati 70 % pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za blago in storitve in za tekoče transfere, ne sme presegati 25 % pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, in za prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov. Prevzete obveznosti se načrtujejo v finančnem načrtu neposrednega uporabnika in NRP.

2.1.6.a Občina vodi evidenco prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki pa ne vključuje prevzetih obveznosti:

- do družbe CGP, d. d. na podlagi sklenjene pogodbe za gradnje na občinskih cestah in objektih v občini (povezava s točko 2.3.1 tega poročila) v znesku 414.650 EUR¹⁷;
- do izvajalcev CGP, d. d. in TGH, d. o. o. na podlagi 4-partitne gradbene pogodbe za ureditev pločnikov v naselju Lokve ob regionalni cesti Črmošnjice–Črnomelj (povezava s točko 2.3.5 tega poročila) v znesku 198.453 EUR¹⁸,

kar kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF, v skladu s katerim notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

¹⁵ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik_za_pripravo_prora%C4%8Dunov/2018/pror-prir-obcine-18.pdf], 19. 6. 2019.

¹⁶ Točka 5.4.2. Izvrševanje proračuna.

¹⁷ Občina je 13. 6. 2018 z izvajalcem sklenila pogodbo v vrednosti 1.136.044 EUR, na podlagi katere je v letu 2018 plačala 721.394 EUR. Znesek 414.650 EUR predstavlja razliko med prevzetimi obveznostmi po pogodbi in že plačanimi zneski po stanju na dan 31. 12. 2018.

¹⁸ Občina je 28. 9. 2017 z izvajalcema ter naročnikom Ministrstvom za infrastrukturo, Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo sklenila 4-partitno pogodbo v vrednosti 1.488.312 EUR, od tega znaša delež občine 440.808 EUR, na podlagi katere je v letu 2018 plačala 242.355 EUR. Znesek 198.453 EUR predstavlja razliko med prevzetimi obveznostmi po pogodbi in že plačanimi zneski po stanju na dan 31. 12. 2018.

2.1.7 Zapadle kratkoročne obveznosti na dan 31. 12. 2018

Občina je na dan 31. 12. 2018 izkazovala kratkoročne obveznosti v skupnem znesku 1.378.656 EUR, od tega zapadle obveznosti v skupnem znesku 716.088 EUR.

2.1.7.a Občina v letu 2018 ni pravočasno, to je 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, poravnala obveznosti v skupnem znesku 716.088 EUR. Občina je s tem, ko v letu 2018 ni plačala obveznosti, ki so zapadle v letu 2018, ravnala v neskladju s prvim odstavkom 32. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019¹⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS1819), ki za plačilo vseh obveznosti določa plačilni rok 30. dan, ki po določitvi drugega odstavka istega člena začne teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Ukrepi občine

Občina je zapadle obveznosti v skupnem znesku 716.088 EUR poravnala do 31. 7. 2019.

2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem

2.2.1 Prodaje nepremičnega premoženja

Prihodki od prodaj nepremičnega premoženja so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v skupnem znesku 228.752 EUR, kar predstavlja 1,7 % vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2018.

2.2.2 Oddaje prostorov v najem

Prihodki od oddaj prostorov²⁰ v najem so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v skupnem znesku 18.339 EUR, kar predstavlja 0,1 % vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2018.

2.2.2.1 Posamičen program ravnanja s stvarnim premoženjem

Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin²¹ (v nadaljevanju: uredba o razpolaganju iz leta 2003) je v 59. členu določala, da se stvarno premoženje, ki ga ne potrebuje noben od drugih upravljavcev in ga upravljavec ni predvidel za postopek razpolaganja, lahko odda v najem. V ta namen se mora pripraviti posamičen program upravljanja, ki mora vsebovati namen in cilj oddaje stvarnega premoženja v najem, razloge za oddajo v najem, navedbo in opis stvarnega premoženja, dokumentacijo, ki izkazuje lastništvo stvarnega premoženja (pravni pregled stvarnega

¹⁹ Uradni list RS, št. 71/17, 13/18-ZJF-H in 83/18.

²⁰ Razen stanovanj.

²¹ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03 in 14/07 – ZSPDPO.

premoženja), predlog pravnega posla in sklepa vlade²², znesek najemnine oziroma zakupnine in način, po katerem je bila izračunana oziroma določena, ter druge, za odločanje pomembne okoliščine in podatke.

Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin²³ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007) je v 17. členu določala, da se ravnanje s stvarnim premoženjem²⁴ samoupravnih lokalnih skupnosti lahko izvede na podlagi sprejetega posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem, s katerim se določijo zlasti ekonomska utemeljenost ravnanja, predmet, obseg in metoda ravnanja s posameznim stvarnim premoženjem ter njegova ocenjena vrednost.

2.2.2.1.a Občina v 4 primerih²⁵ oddaje poslovnih prostorov v najem (od tega sta bili 2 pogodbi sklenjeni, ko je veljala uredba o razpolaganju iz leta 2003, in 2 pogodbi, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007) ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem, kar je bilo v neskladju z 59. členom uredbe o razpolaganju iz leta 2003 oziroma v neskladju s 17. členom uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2007.

2.2.2.2 Objava namere o oddaji stvarnega premoženja v najem

Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007 in Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁶ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011) sta v 57. členu oziroma 48. členu med drugim določali, da se namera o oddaji stvarnega premoženja v najem objavi na enotnem spletnem portalu oziroma spletni strani upravitelja najmanj 15 dni pred sklenitvijo neposredne pogodbe.

2.2.2.2.a Občina v 4 primerih²⁷ oddaje prostorov v najem (od tega sta bili 2 pogodbi sklenjeni, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007, in 2 pogodbi, ko je veljala uredba o stvarnem

²² Po določilih 1. člena uredbe o razpolaganju iz leta 2003 naloge in pristojnosti Vlade Republike Slovenije v primeru pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem občin opravlja organ, ki je v skladu z zakonom in s splošnim aktom občine pooblaščen, da odloča o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem občine.

²³ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 55/09 – odl. US, 100/09, 49/10 in 34/11.

²⁴ V skladu s 3. členom Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/07 in 86/10 – ZSPDSLS) je ravnanje s stvarnim premoženjem pomenilo pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja. Zakon je prenehal veljati 17. 11. 2010 z uveljavitvijo Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14 in 76/15).

²⁵ Pogodba, sklenjena z družbo TELEVIZIJA NOVO MESTO d. o. o. 14. 10. 2005, pogodba, sklenjena z JAVNIM ZAVODOM KRAJINSKI PARK KOLPA 14. 11. 2006, pogodba, sklenjena z društvom Ozara Slovenija nacionalno združenje za kakovost življenja 5. 11. 2007, in pogodba, sklenjena s SOŽITJEM – DRUŠTVOM ZA POMOČ OSEBAM Z MOTNJAMI V DUŠEVNEM RAZVOJU BELA KRAJINA 14. 1. 2011.

²⁶ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 31/18. Uredba je prenehala veljati 10. 3. 2018 z uveljavitvijo Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1; Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18), vendar se je uporabljala do uveljavitve nove Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18) 3. 6. 2018, izdane na podlagi ZSPDSLS-1, če ni bila z njim v nasprotju.

²⁷ Pogodba, sklenjena z društvom Ozara Slovenija nacionalno združenje za kakovost življenja 5. 11. 2007, pogodba, sklenjena s SOŽITJEM – DRUŠTVOM ZA POMOČ OSEBAM Z MOTNJAMI V DUŠEVNEM RAZVOJU BELA KRAJINA 14. 1. 2011, pogodba, sklenjena z BELOKRANJSKIM JAMARSKIM KLUBOM ČRNOMELJ 30. 11. 2011, in pogodba, sklenjena z DRUŠTVOM PRIJATELJEV MLADINE ČRNOMELJ 6. 5. 2013.

premoženju iz leta 2011) pred sklenitvijo neposredne pogodbe na enotnem spletnem portalu oziroma spletni strani upravljavca ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v najem, kar je bilo v neskladju s 57. členom uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2007 oziroma v neskladju z 48. členom uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2019 pred sklenitvijo neposredne pogodbe na svoji spletni strani objavila namero o oddaji stvarnega premoženja v najem.

2.2.2.3 Skrbnik pravnega posla

Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007 in uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011 sta v drugem odstavku 31. člena oziroma v drugem odstavku 24. člena določali, da predstojnik upravljavca za spremljanje pravilne in celovite realizacije pravnega posla imenuje skrbnika posameznega pravnega posla ravnanja s stvarnim premoženjem, če skrbnik ni določen že v pogodbi.

2.2.2.3.a Občina v 4 primerih²⁸ oddaja prostorov v najem (od tega sta bili 2 pogodbi sklenjeni, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007, in 2 pogodbi, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011) ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 31. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2007 oziroma v neskladju z drugim odstavkom 24. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

Ukrepi občine

Občina je predložila 2 pogodbi o oddaji prostorov v najem, sklenjeni leta 2018 in leta 2019, v katerih je imenovala skrbnika pravnega posla.

2.2.2.4 Oddaja prostorov v brezplačno uporabo za nedoločen čas

Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007 in uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011 sta v prvem odstavku 60. člena oziroma v prvem odstavku 52. člena določali, da se stvarno premoženje samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, lahko odda v brezplačno uporabo za obdobje, ki ne sme biti daljše od 5 let.

2.2.2.4.a Občina je v 3 primerih²⁹ z oddajo prostora v brezplačno uporabo za nedoločen čas (od tega sta bili 2 pogodbi sklenjeni, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007, in 1 pogodba, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011) ravnala v neskladju s prvim odstavkom 60. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2007 oziroma v neskladju s prvim odstavkom 52. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

²⁸ Tako kot opomba 27.

²⁹ Pogodba, sklenjena z društvom Ozara Slovenija nacionalno združenje za kakovost življenja 5. 11. 2007, pogodba, sklenjena s SOŽITJEM – DRUŠTVOM ZA POMOČ OSEBAM Z MOTNJAMI V DUŠEVNEM RAZVOJU BELA KRAJINA 14. 1. 2011, in pogodba, sklenjena z BELOKRANJSKIM JAMARSKIM KLUBOM ČRNOMELJ 30. 11. 2011.

Ukrep občine

Občina je predložila 2 pogodbi o oddaji prostorov v brezplačno uporabo, sklenjeni leta 2018 in leta 2019, iz katerih izhaja, da so bili prostori oddani za določen čas 2 oziroma 5 let.

Ukrep občine na področju prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem

Občina je v letu 2020 pripravila opisa poslovnih procesov prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, s katerima je opredelila osnovne aktivnosti procesov in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v znesku 3.936.624 EUR, kar predstavlja 28,1 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2018.

V tabeli 4 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2018 glede na vrsto objave.

Tabela 4: Podatki o javnih naročilih v letu 2018 glede na vrsto objave

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznamitev Urada za publikacije Evropske unije	
	število	vrednost v EUR brez DDV	število	vrednost v EUR brez DDV	število	vrednost v EUR brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	74	408.552	2	531.129	0	0
% od skupnega števila/vrednosti	11,7	29,6	33,3	31,6	/	/
Naročilnice	541	797.782	0	0	0	0
% od skupnega števila/vrednosti	85,2	57,7	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	4	80.024	4	1.149.470	1	1.136.044
% od skupnega števila/vrednosti	0,6	5,8	66,7	68,4	100	100
Naročilnice	16	95.667	0	0	0	0
% od skupnega števila/vrednosti	2,5	6,9	/	/	/	/
Skupaj	635	1.382.025	6	1.680.599	1	1.136.044

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupaj 642 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljenih 7 postopkov v vrednosti 2.816.643 EUR, kar predstavlja 67,1 % vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 635 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 1.382.025 EUR, ki po številu predstavljajo 98,9 % vseh postopkov, po vrednosti pa 32,9 % vseh postopkov, ni preseglo vrednosti³⁰, ki jo za obvezno objavo na portalu javnih naročil določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju³¹ (v nadaljevanju: ZJN-3) v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

V tabeli 5 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2018 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

³⁰ Na splošnem področju 20.000 EUR za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 40.000 EUR za javna naročila gradenj, 750.000 EUR za javna naročila storitev s seznama socialnih in drugih posebnih storitev; na infrastrukturnem področju 50.000 EUR za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 100.000 EUR za javna naročila gradenj in milijon EUR za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev (vse vrednosti so brez DDV).

³¹ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani zneski v letu 2018 ter pogodbene vrednosti javnih naročil, vključenih v preveritev

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2018 v EUR	Realizirani znesek v letu 2018 v EUR	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici v EUR	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice v EUR
				vrednost v EUR	delež ³⁾ v %	
Gradnje na občinskih cestah in objektih v Občini Črnomelj	843.822 ⁴⁾	721.394	1.136.044	/	/	1.136.044
Izgradnja povezovalnega hodnika med OŠ Milke Šobar Nataše in stavbo bivšega Dijaškega doma Črnomelj	360.310	356.885	326.357	30.528	9,4	356.885
Obnova stopnišča pri OŠ Mirana Jarca v Črnomlju	165.000	161.277	149.461	11.816	7,9	161.277
Izdelava sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta	66.000	58.743 ⁵⁾	195.810	15.244	7,8	211.054
Ureditev pločnikov v naselju Lokve ob regionalni cesti Črmošnjice–Črnomelj	200.000 ⁴⁾	242.355	440.808	/	/	440.808
Rekonstrukcija Kidričeve ulice v Črnomlju	121.779	71.653 ⁵⁾	611.750	81.756	13,4	693.506
Obnova vodovoda in kanalizacije na Trdinovi ulici v Črnomlju ⁶⁾	204.000	203.362 ⁶⁾	187.349	16.013	8,5	203.362 ⁷⁾
Izgradnja manjkajočega vodovoda ⁶⁾	95.000 ⁴⁾	94.963	94.963	10.927	11,5	105.890

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu na dan sklenitve pogodbe oziroma izdaje naročilnice, za pogodbe, ki so bile sklenjene pred letom 2018, pa v prvem sprejetem proračunu za leto 2018.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2018.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ Investicija do 31. 12. 2018 še ni bila zaključena.

⁵⁾ Pogodba je bila podpisana in delno realizirana pred letom 2018.

⁶⁾ Brez DDV na podlagi točke a) 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15 in 77/18).

⁷⁾ Od tega v znesku 188.599 EUR brez DDV.

Viri: zaključni račun proračuna občine za leto 2018, pogodbe, aneksi in konto kartice.

2.3.1 Gradnje na občinskih cestah in objektih v Občini Črnomelj

Občina je v letu 2018 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in 13. 6. 2018 z izbranim izvajalcem CGP, d. d. sklenila pogodbo za gradnje na občinskih cestah in objektih v občini v vrednosti 1.136.044 EUR. K pogodbi je sklenila 2 aneksa, s katerima je vključila podizvajalca in podaljšala rok izvedbe del. V letu 2018 je občina za izvršena dela izvajalcu in podizvajalcu plačala skupaj 721.394 EUR.

2.3.1.a V 29. točki prvega odstavka 2. člena ZJN-3 je določeno, da je dopustna ponudba tista ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika.

V sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila z dne 23. 3. 2018 je navedena ocenjena vrednost javnega naročila v znesku 1.050.000 EUR. Občina je za investicijo v NRP spremembe proračuna za leto 2018 zagotovila sredstva v skupnem znesku 1.056.462 EUR za leti 2017 in 2018. Občina je v postopku oddaje javnega naročila prejela ponudbo edinega ponudnika CGP, d. d. v vrednosti 1.136.044 EUR, za katero je komisija ugotovila, da je popolna in najugodnejša.

Občina prejete ponudbe, ki je za 79.582 EUR presegala zagotovljena sredstva v proračunu občine (v letu 2018 plačano 721.394 EUR), ni izločila kot nedopustne, kar je v neskladju s točko a) prvega odstavka 89. člena ZJN-3, na podlagi katere se lahko izbere ponudba, ki je skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu ter v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, v povezavi z 29. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-3.

2.3.1.b V skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če z ZJF ni drugače določeno.

Občina je v NRP spremembe proračuna za leto 2018 za investicijo načrtovala 755.762 EUR izdatkov v letu 2018 in 300.700 EUR izdatkov v letu 2019, v NRP rebalansa proračuna 1 pa je načrtovala 855.762 EUR izdatkov v letu 2018 in 300.000 EUR izdatkov v letu 2019.

Občina je s sklenitvijo pogodbe prevzela za 79.582 EUR več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev v NRP ob prevzemu obveznosti. Ker občina v NRP ni načrtovala dovolj sredstev za izvedbo investicije, je ravnala v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.3.1.c V prvem odstavku 58. člena ZJN-3 je določeno, da naročnik najpozneje 30 dni po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma, ki sledi odločitvi o oddaji javnega naročila ali sklenitvi okvirnega sporazuma, pošlje v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila z rezultati postopka javnega naročila.

Občina je 31. 8. 2018, to je 79 dni po sklenitvi pogodbe, poslala v objavo na portal javnih naročil obvestilo o oddaji javnega naročila, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 58. člena ZJN-3.

2.3.1.d V 59. členu ZJN-3 je določeno, da mora naročnik v 30 dneh po spremembi pogodbe ali okvirnega sporazuma objaviti obvestilo o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti.

Občina je sklenila 2 aneksa k pogodbi, za katera na portal javnih naročil ni poslala v objavo obvestila o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti, kar je v neskladju z določili 59. člena ZJN-3.

2.3.2 Izgradnja povezovalnega hodnika med OŠ Milke Šobar Nataše in stavbo bivšega Dijaškega doma Črnomelj

Občina je v letu 2018 izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 16. 7. 2018 z izbranim izvajalcem TGH, d. o. o. sklenila pogodbo za izgradnjo povezovalnega hodnika med OŠ Milke Šobar Nataše in stavbo bivšega Dijaškega doma Črnomelj v vrednosti 326.357 EUR, h kateri je sklenila 3 anekse, s katerimi je podaljšala roke izvedbe del in povečala pogodbeno vrednost na 356.885 EUR zaradi izvedbe dodatnih nepredvidenih del. V letu 2018 je občina izvajalcu za izvršena dela plačala 356.885 EUR.

2.3.2.a ZJF v prvem odstavku 12. člena določa, da se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih 4 letih. V drugem odstavku 22. člena ZJF je določeno, da je pri pripravi skupnega NRP treba upoštevati, da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove. Tudi Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ³² (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji) v prvem odstavku 24. člena določa, da se investicijski projekt uvrsti v NRP, če izpolnjuje pogoje, določene v ZJF in drugih, na njegovi podlagi izdanih predpisih. V tretjem odstavku 24. člena uredbe o enotni metodologiji je določeno, da je temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP), s katerim se med drugim določi izhodiščna vrednost projekta.

Občina pred uvrstitvijo projekta v NRP ni pripravila DIIP, kar je v neskladju z drugim odstavkom 22. člena ZJF v povezavi s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o enotni metodologiji.

2.3.2.b Občina je 30. 10. 2018 sklenila aneks št. 3 k pogodbi in 7. 6. 2019, to je 220 dni po sklenitvi aneksa št. 3, na portal javnih naročil poslala v objavo obvestilo o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti, kar je v neskladju z določili 59. člena ZJN-3.

2.3.3 Obnova stopnišča pri OŠ Mirana Jarca v Črnomlju

Občina je v letu 2018 izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 8. 3. 2018 z izbranim izvajalcem TGH, d. o. o. sklenila pogodbo za obnovo stopnišča pri OŠ Mirana Jarca v Črnomlju

³² Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

v vrednosti 149.461 EUR. K pogodbi je sklenila 4 anekse, in sicer 7. 6. 2018 aneks št. 1, 29. 6. 2018 aneks št. 2 in 20. 7. 2018 aneks št. 3 zaradi podaljšanja roka za izvedbo del ter 31. 8. 2018 aneks št. 4 zaradi podaljšanja roka za izvedbo del in izvedbe več del v vrednosti 11.816 EUR, tako da se je pogodbena vrednost povečala na 161.277 EUR. V letu 2018 je občina za izvršena dela izvajalcu in podizvajalcu plačala skupaj 161.277 EUR.

2.3.3.a Občina je 24. 12. 2018, to je 291 dni po sklenitvi pogodbe, poslala v objavo na portal javnih naročil obvestilo o oddaji javnega naročila, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 58. člena ZJN-3.

2.3.3.b V drugem odstavku 94. člena ZJN-3 je določeno, če bo ponudnik izvajal javno naročilo gradnje ali storitve s podizvajalci, mora ponudbi med drugim priložiti izpolnjene enotne evropske dokumente v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju: ESPD) podizvajalcev v skladu z 79. členom tega zakona.

Izvajalec je v ponudbi navedel, da bo javno naročilo izvedel s podizvajalcem, za katerega pa ni predložil izpolnjenega ESPD. Občina od izvajalca ni pridobila izpolnjenega ESPD podizvajalca, kar je v neskladju z določili drugega odstavka 94. člena ZJN-3.

2.3.3.c Občina je 4 obvestila o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti poslala v objavo na portal javnih naročil prepozno (od 115 do 200 dni po sklenitvi aneksa), kar je v neskladju z določili 59. člena ZJN-3.

2.3.3.d V 19. členu pogodbe je med drugim določeno, da mora izvajalec najpozneje v 10 dneh od sklenitve pogodbe kot pogoj za veljavnost pogodbe izročiti naročniku zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, to je menico v višini 10 % pogodbene vrednosti in z rokom veljavnosti 30 dni od roka za izvedbo del. V drugem odstavku 15. člena pogodbe je določeno, da mora izvajalec v primeru podaljšanja roka dokončanja del predložiti naročniku ustrezno podaljšanje veljavnosti zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

Občina je v skladu z določili pogodbe od izvajalca prejela menico z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 14.946 EUR in rokom veljavnosti do 8. 7. 2018. Občina je sklenila 3 anekse k pogodbi, s katerimi je podaljšala rok za izvedbo del do 31. 8. 2018, od izvajalca pa ni pridobila ustreznega podaljšanja veljavnosti zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Občina je po sklenitvi aneksa št. 4, s katerim je podaljšala rok za izvedbo del do 30. 10. 2018 in povečala pogodbeno vrednost zaradi izvedbe več del v znesku 11.816 EUR, od izvajalca pridobila menico z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti³³ v znesku 16.128 EUR in rokom veljavnosti do 30. 11. 2018.

Občina je s 3 aneksi k pogodbi podaljšala rok za izvedbo del do 31. 8. 2018, od izvajalca pa ni pridobila ustreznega podaljšanja veljavnosti zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.3.e V 21. členu pogodbe je med drugim določeno, da mora izvajalec ob primopredaji izvedenih del predložiti bančno garancijo ali kavcijsko zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku v višini 5 % pogodbene vrednosti in z veljavnostjo 1.095 dni od prevzema, sicer se bo štelo, da javno naročilo ni uspešno izvedeno, naročnik pa lahko unovči zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

³³ Z dne 31. 8. 2018.

Primopredaja izvedenih del je bila opravljena 20. 10. 2018. Občina je kavcijsko zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku (v znesku 8.064 EUR in z rokom veljavnosti do 30. 10. 2021) prejela 13. 12. 2018 (24 dni po primopredaji izvedenih del), kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.3.f Občina je 2 začasni situaciji v skupnem znesku 20.995 EUR plačala z zamudo (43 oziroma 96 dni po prejemu), kar je v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS1819.

2.3.4 Izdelava sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta

Občina je po neuspešno izvedenem odprtem postopku in po izvedenem postopku s pogajanjem po predhodni objavi 27. 10. 2014 z edinim ponudnikom ACER Novo mesto d.o.o. sklenila pogodbo za izdelavo sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta v vrednosti 195.810 EUR, h kateri je sklenila 2 aneksa, s katerima je podaljšala rok za izvedbo del in povečala pogodbeno vrednost na 211.054 EUR zaradi izvedbe dodatnih del. V letu 2018 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 58.743 EUR.

2.3.4.a 3. člen pogodbe med drugim vsebuje določila glede pogodbene cene, in sicer:

- da je pogodbena cena fiksna do konca izvedbe del po pogodbi;
- da je pogodbena cena dogovorjena na podlagi izračuna z izrecnim jamstvom izvajalca za njegovo pravilnost po sistemu ključ v roke; pogodbena cena je določena v skupnem znesku za celotno storitev do dokončanja pogodbenih del ter ne glede na popis in projektno nalogo zajema vse stroške in dela, ki jih je treba izvesti za izvršitev naloge po pogodbi, tudi tista, ki jih naročnik posebej ni predvidel; zaradi navedenega izvajalec ne more zahtevati višjega plačila, tudi če mu nastanejo višji stroški od tistih, predvidenih v izračunu, oziroma če bo za izvedbo potreben večji obseg dela, kot ga je izvajalec predvidel v izračunu; izvajalec ni upravičen do dodatnega plačila za nepredvidene stroške ali za nepredvideni dodatni (večji) obseg dela.

Občina je 20. 5. 2016 sklenila aneks št. 1 k pogodbi za dodatna dela³⁴, s katerim se je pogodbena vrednost povečala za 15.244 EUR oziroma 7,8 %, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.4.b Iz elektronskega sporočila izvajalca z dne 12. 2. 2016 je razvidno, da je izvajalec že opravil dodatna dela v obsegu 257 ur, kar znaša 10.974 EUR, ter da bo moral opraviti še dodatna dela v obsegu 100 ur, kar znaša 4.270 EUR. Iz navedenega izhaja, da je izvajalec dodatna dela v vrednosti najmanj 10.974 EUR izvedel pred sklenitvijo aneksa št. 1.

Občina je sklenila aneks št. 1 za dodatna dela v vrednosti najmanj 10.974 EUR več kot 3 mesece po opravljenih dodatnih delih, kar je v neskladju s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitev ali nabave blaga.

³⁴ Dodatna dela v fazi izdelave osnutka sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta (porabljenih dodatnih 257 ur) ter dodatna dela v fazi izdelave dopolnjenega osnutka, predloga in usklajenega predloga občinskega prostorskega načrta (porabljenih dodatnih 100 ur).

³⁵ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

2.3.4.c V 1. točki petega odstavka 29. člena Zakona o javnem naročanju³⁶ (v nadaljevanju: ZJN-2) je bilo med drugim določeno, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave lahko uporabi za javna naročila storitev v primeru dodatnih storitev, ki niso bile vključene v prvotni projekt ali prvotno naročilo, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila storitev, zajetih v tem projektu ali naročilu, pod pogojem, da se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo:

- če teh dodatnih gradenj ali storitev ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od prvotnega naročila, ne da bi to naročnikom povzročilo resne težave, ali
- če so dodatne storitve, čeprav bi se lahko ločile od izvajanja prvotnega naročila, nujno potrebne za dokončanje tega naročila, pri čemer skupna vrednost dodatnih naročil ne sme presegati 30 % zneska prvotnega naročila.

Občina je k pogodbi sklenila aneks št. 1 za dodatna dela, s katerim se je pogodbena vrednost povečala za 15.244 EUR oziroma 7,8 % javnega naročila, ne da bi izvedla postopek s pogajanjem brez predhodne objave, kar je v neskladju z določili petega odstavka 29. člena ZJN-2.

2.3.4.d V sedmem odstavku 29. člena ZJN-2 je bilo med drugim določeno, da mora naročnik pred spremembo pogodbe, ki pomeni spremembo predmeta pogodbe, vključno s spremembo obsega predmeta naročanja, ali povečanje cene ali vrednosti pogodbe, obvestiti svoj nadzorni organ, če tega nima, pa vlado, če skupna vrednost te in predhodnih sprememb znaša 10.000 EUR brez DDV in 5 % vrednosti prvotnega naročila ali več. Naročnik mora v obvestilu navesti razloge za spremembo pogodbe in jih utemeljiti.

Občina pred sklenitvijo aneksa št. 1 za dodatna dela, s katerim se je pogodbena vrednost povečala za 15.244 EUR oziroma 7,8 % javnega naročila, ni obvestila svojega nadzornega organa o spremembi pogodbe, kar je bilo v neskladju s sedmim odstavkom 29. člena ZJN-2.

2.3.4.e Prvi odstavek 105. člena ZJN-2 je določal, da mora naročnik sestaviti pisno poročilo o vsakem oddanem naročilu, razen v primeru postopka oddaje naročila male vrednosti.

Občina ni pripravila končnega poročila o oddaji javnega naročila, kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 105. člena ZJN-2.

2.3.5 Ureditev pločnikov v naselju Lokve ob regionalni cesti Črmošnjice–Črnomelj

Občina (kot sofinancer) je 28. 9. 2017 z naročnikom Ministrstvom za infrastrukturo, Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo³⁷ ter z izbranimi izvajalcema CGP, d. d. (vodilni partner) in TGH, d. o. o. sklenila 4-partitno gradbeno pogodbo za ureditev pločnikov v naselju Lokve ob regionalni cesti Črmošnjice–Črnomelj v skupni vrednosti 1.488.312 EUR, od tega znaša delež občine 440.808 EUR. V letu 2018 je občina za izvršena dela izvajalcema plačala skupaj 242.355 EUR.

2.3.5.a V skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter

³⁶ Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-1 in 91/15 – ZJN-3.

³⁷ Naročnik je izvedel postopek oddaje javnega naročila.

do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če z ZJF ni drugače določeno.

Občina je v NRP odloka o proračunu občine za leto 2018 za investicijo ureditve pločnikov v naselju Lokve ob regionalni cesti Črmošnjice–Črnomelj načrtovala 200.000 EUR v letu 2018 in 177.488 EUR za leto 2019, v NRP rebalansa proračuna 1 pa je načrtovala 444.640 EUR izdatkov v letu 2018.

Občina je s sklenitvijo pogodbe prevzela za 63.320 EUR več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev v NRP odloka o proračunu občine za leto 2018. Ker občina v NRP odloka o proračunu občine za leto 2018 ni načrtovala dovolj sredstev za izvedbo investicije, je ravnala v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.3.5.b Občina je 3 začasne situacije v skupnem znesku 41.773 EUR plačala z zamudo (od 41 do 55 dni po prejemu), kar je v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS1819.

2.3.6 Rekonstrukcija Kidričeve ulice v Črnomlju

Občina je v letu 2017 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in 12. 6. 2017 z izbranim izvajalcem CGP, d. d. sklenila pogodbo za rekonstrukcijo Kidričeve ulice v Črnomlju v vrednosti 611.750 EUR, h kateri je sklenila 2 aneksa, s katerima je vključila podizvajalca v izvedbo del in povečala pogodbeno vrednost na 693.506 EUR zaradi izvedbe dodatnih, več in manj del. V letu 2018 je občina za izvršena dela izvajalcu in podizvajalcu plačala skupaj 71.653 EUR.

2.3.6.a Občina za aneks za izvedbo dodatnih, več in manj del v znesku 81.756 EUR na portal javnih naročil ni poslala v objavo obvestila o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti, kar je v neskladju z določili 59. člena ZJN-3.

2.3.6.b V petem odstavku 26. člena pogodbe je določeno, da mora izvajalec ob primopredaji izvedenih del predložiti zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku, sicer se bo štelo, da javno naročilo ni uspešno izvedeno, naročnik pa lahko unovči zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

Iz zapisnika o prevzemu del je razvidno, da je bila primopredaja izvedenih del opravljena 22. 1. 2018. Občina je pridobila bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku 21. 2. 2018 (30 dni po primopredaji izvedenih del), kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.7 Oddaja del javnemu podjetju

Občina je z JAVNIM PODJETJEM KOMUNALA ČRNOMELJ d.o.o. (v nadaljevanju: javno podjetje Komunala Črnomelj) na podlagi prvega odstavka 28. člena ZJN-3 sklenila 2 "in-house"³⁸ pogodbi za izvedbo investicij obnove vodovoda in kanalizacije ter izgradnje vodovoda, in sicer:

- 11. 12. 2017 gradbeno pogodbo za obnovo vodovoda in kanalizacije na Trdinovi ulici v Črnomlju v vrednosti 187.349 EUR brez DDV in

³⁸ Gre za javna naročila med osebami v javnem sektorju oziroma tako imenovana "in-house" javna naročila, ki so izjema od pravil javnega naročanja in za katera veljajo določbe zakonov, ki jih navajamo v nadaljevanju poročila.

- 19. 6. 2018 gradbeno pogodbo za izgradnjo manjkajočega vodovoda v občini, 2. del – višinski vod 1, krak 14, v vrednosti 94.963 EUR brez DDV.

Občina je v letu 2018 na podlagi sklenjenih "in-house" pogodb za izvršena dela izvajalcu plačala 298.325 EUR.

V skladu z določili prvega odstavka 28. člena ZJN-3 se ZJN-3 ne uporablja za javno naročilo, ki ga naročnik odda pravni osebi javnega ali zasebnega prava, če so izpolnjeni pogoji, da naročnik obvladuje določeno pravno osebo podobno kot svoje službe, da odvisna pravna oseba izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik, da v odvisni pravni osebi neposreden zasebni kapital ni udeležen in da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.

Iz določil Odloka o ustanovitvi Javnega podjetja Komunala d. o. o. Črnomelj³⁹, ki se nanašajo na nadzor nad javnim podjetjem Komunala Črnomelj, izhaja, da je imela občina v času oddaje navedenih del nadzor nad javnim podjetjem Komunala Črnomelj, ki je primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami. Iz letnih poročil javnega podjetja Komunala Črnomelj za leti 2016 in 2017 izhaja, da je izpolnjen pogoj, da javno podjetje Komunala Črnomelj izvaja pretežni del svojih dejavnosti za občini ustanoviteljici, saj se je več kot 80 % njegovih prihodkov, doseženih v letih 2016 in 2017, nanašalo na opravljanje gospodarskih javnih služb v občinah ustanoviteljicah. Izpolnjen je tudi pogoj, da v javnem podjetju Komunala Črnomelj zasebni kapital ni udeležen, saj je v 100-odstotnem lastništvu 2 občin, pri čemer je občina lastnica v deležu 75,83 %.

2.3.7.1 Obnova vodovoda in kanalizacije na Trdinovi ulici v Črnomlju

Občina je z javnim podjetjem Komunala Črnomelj sklenila "in-house" gradbeno pogodbo za obnovo vodovoda in kanalizacije na Trdinovi ulici v Črnomlju v vrednosti 187.349 EUR brez DDV. K pogodbi je 13. 6. 2018 sklenila aneks, s katerim je povečala pogodbeno vrednost na 200.700 EUR brez DDV zaradi izvedbe dodatnih del. Javno podjetje Komunala Črnomelj je gradbena dela v skupnem znesku 149.070 EUR oddalo podizvajalcu TELEG-M d.o.o. Realizirana vrednost za investicijo je znašala 203.362 EUR (14.763 EUR z DDV in 188.599 EUR brez DDV), od tega je dela, povezana z obnovo vodovoda in kanalizacije, v skupnem znesku 54.292 EUR brez DDV⁴⁰ opravilo javno podjetje Komunala Črnomelj, preostala dela (obnova vodovoda, kanalizacije ter obnova zgornjega ustroja Trdinove ulice in dela križišča) v skupnem znesku 149.070 EUR pa je izvedel podizvajalec.

2.3.7.1.a Občina pred uvrstitvijo projekta v NRP ni pripravila DIIP, kar je v neskladju z drugim odstavkom 22. člena ZJF v povezavi s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o enotni metodologiji.

2.3.7.1.b Javno podjetje Komunala Črnomelj je za oddajo gradbenih del za obnovo vodovoda, kanalizacije in obnovo zgornjega ustroja Trdinove ulice in dela križišča izvedlo 2 postopka oddaje javnega naročila, v okviru katerih je na podlagi povabil k oddaji ponudb z dne 2. 11. 2017 pridobilo po 2 ponudbi.

³⁹ Uradni list RS, št. 40/01, 74/02, 124/04, 18/12 in 24/18.

⁴⁰ Javno podjetje Komunala Črnomelj je dejansko opravilo dela v znesku 38.332 EUR brez DDV in jih občini zaračunalo v znesku 54.292 EUR brez DDV (povezava s točko 2.3.7.1.c tega poročila).

Od podizvajalca TELEG-M d.o.o. je 17. 11. 2017 pridobilo 2 predračuna⁴¹, na podlagi katerih je 5. 12. 2017 s podizvajalcem sklenilo 2 pogodbi v skupni vrednosti 136.302 EUR brez DDV, ki se je s sklenitvijo aneksa k pogodbi z dne 19. 6. 2018 povečala na končno pogodbeno vrednost 149.070 EUR brez DDV.

Javno podjetje Komunala Črnomelj je pridobilo predračune in sklenilo pogodbi s podizvajalcem TELEG-M d.o.o., preden je bila podpisana "in-house" gradbena pogodba med občino in javnim podjetjem Komunala Črnomelj.

V skladu z določili devetega odstavka 28. člena ZJN-3 mora oseba, ki ji je bilo javno naročilo oddano na podlagi tega člena ("in-house" javno naročilo), naročiti blago, storitve ali gradnje, upošteva določbe ZJN-3, tudi če sama ni naročnik. Javno podjetje Komunala Črnomelj bi moralo za oddajo gradbenih del za obnovo vodovoda, kanalizacije in obnovo zgornjega ustroja Trdinove ulice in dela križišča izvesti enovit postopek oddaje javnega naročila gradenj, ki bi ga v skladu s 73. členom ZJN-3 lahko razdelilo na sklope. Javno podjetje Komunala Črnomelj bi glede na ocenjeno vrednost javnega naročila moralo ravnati v skladu z določbo 21. člena ZJN-3, ki določa, da se ZJN-3 uporablja za javna naročila gradenj, katerih ocenjena vrednost brez DDV je na splošnem področju enaka ali višja od 40.000 EUR. Ob upoštevanju te določbe bi moralo izvajalca teh del izbrati po enem izmed postopkov, določenih v prvem odstavku 39. člena ZJN-3.

Del javnega naročila v skupnem znesku 149.070 EUR brez DDV oziroma 73,3 % realizirane vrednosti investicije, ki ga je občina oddala javnemu podjetju Komunala Črnomelj s sklenitvijo "in-house" pogodbe, je bil oddan podizvajalcu javnega podjetja Komunala Črnomelj, ne da bi bila upoštevana pravila javnega naročanja. Ravnanje javnega podjetja Komunala Črnomelj pri sklepanju pogodb s podizvajalci brez upoštevanja pravil javnega naročanja kaže na to, kako lahko "in-house" pogodbe brez ustreznega nadzora občine vodijo v izogibanje pravilom glede javnega naročanja. Občina namreč ni uspela zagotoviti, da bi javno podjetje Komunala Črnomelj del javnega naročila oddalo podizvajalcu, upošteva določbe ZJN-3.

2.3.7.1.c Javno podjetje Komunala Črnomelj je javno naročilo podizvajalcu oddalo po nižjih cenah, kot jih je za izvedbo v ponudbenih predračunih ponudilo občini, saj je bila vrednost pogodbenih del s podizvajalcem za 15.960 EUR nižja, kot je znašala pogodbeno vrednost teh del v pogodbi z občino. Kljub temu da je podizvajalec opravil dela v vrednosti, ki je bila za 15.960 EUR nižja od pogodbene vrednosti v pogodbi z občino, je javno podjetje Komunala Črnomelj občini zaračunalo opravljena dela v celotni pogodbeni vrednosti.

Občina je od javnega podjetja Komunala Črnomelj prejela predračun z dne 21. 2. 2017 v znesku 187.349 EUR brez DDV, na podlagi katerega je 11. 12. 2017 sklenila "in-house" gradbeno pogodbo v vrednosti 187.349 EUR brez DDV. Javno podjetje Komunala Črnomelj je 17. 11. 2017 od podizvajalca pridobilo 2 predračuna, to je pred sklenitvijo "in-house" pogodbe z občino.

Občina ni preverila, kolikšen delež pogodbeno dogovorjenih del je javno podjetje Komunala Črnomelj oddalo podizvajalcu in po kakšnih cenah. Občina bi morala biti zaradi izpolnitve pogoja za sklenitev "in-house" pogodbe, določenega v točki č) prvega odstavka 28. člena ZJN-3, da mora biti vrednost

⁴¹ V zneskih 46.249 EUR brez DDV in 90.053 EUR brez DDV.

predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu⁴², pred sklenitvijo pogodbe seznanjena s predračuni predvidenega podizvajalca, ki jih je pridobilo javno podjetje Komunala Črnomelj, oziroma bi morala v "in-house" pogodbo vključiti določilo, da ji javno podjetje Komunala Črnomelj del, ki jih opravi podizvajalec, ne sme zaračunati v višji vrednosti, kot jih javnemu podjetju Komunala Črnomelj zaračuna podizvajalec. Navedeno kaže na pomanjkljiv nadzor občine nad poslovanjem pravne osebe javnega sektorja na ravni občine. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da za finance pristojen organ občinske uprave izvaja tudi nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Ukrepi občine

Občina je 31. 7. 2020 javnemu podjetju Komunala Črnomelj izdala zahteveke za povrnitev razlike med plačanimi deli po pogodbi in dejanskimi stroški, ki jih je imelo javno podjetje Komunala Črnomelj, v znesku 15.960 EUR.

2.3.7.1.d Podizvajalec javnega podjetja Komunala Črnomelj je izvedel dela v znesku 149.070 EUR brez DDV, kar predstavlja 73,3 % realizacije pogodbene vrednosti v pogodbi z občino. Ocenjujemo, da oddaja javnega naročila javnemu podjetju Komunala Črnomelj glede na količino del, ki jih je slednje oddalo podizvajalcu, ne sledi namenu oddaje javnega naročila po pravilih "in-house"⁴³.

2.3.7.1.e V drugem odstavku 19. člena pogodbe je med drugim določeno, da izvajalec ob primopredaji objekta izroči naročniku podpisano blanco menično izjavo v višini 10 % pogodbene vrednosti brez DDV.

Primopredaja izvedenih del je bila opravljena 17. 5. 2018. Občina je od izvajalca pridobila menico z menično izjavo za odpravo napak v garancijskem roku z dne 16. 5. 2018 v znesku 18.735 EUR⁴⁴, ki je za 1.335 EUR prenizek, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

Ukrepi občine

Občina je od izvajalca prejela menično izjavo za odpravo napak v garancijskem roku v ustrezni višini, ki znaša 20.070 EUR.

2.3.7.1.f Občina je 21. 6. 2018 prejela končno situacijo v znesku 16.012 EUR in jo v znesku 14.763 EUR plačala 104 dni po prejemu, kar je v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS1819.

2.3.7.2 Izgradnja manjkajočega vodovoda

Občina je z javnim podjetjem Komunala Črnomelj sklenila "in-house" gradbeno pogodbo za izgradnjo manjkajočega vodovoda v občini, 2. del – višinski vod. 1, krak 14, v vrednosti 94.963 EUR brez DDV. K pogodbi je 14. 9. 2018 sklenila aneks, s katerim je povečala pogodbeno vrednost na 105.890 EUR brez DDV zaradi izvedbe dodatnih del. Javno podjetje Komunala Črnomelj je dela v skupnem znesku 56.084 EUR brez DDV oddalo podizvajalcu TELEGM d.o.o. Realizirana vrednost za investicijo je

⁴² Občina je pridobila še ponudbo javnega podjetja KOMUNALA NOVO MESTO d.o.o. z dne 28. 2. 2017 v znesku 199.846 EUR brez DDV.

⁴³ Kljub temu da ZJN-3 v 94. členu dopušča, da izvajalec lahko del javnega naročila odda v podizvajanje, ocenjujemo, da v primeru, ko izvajalec pretežno del javnega naročila, ki ga je pridobil od naročnika po postopku "in-house", odda podizvajalcem na trgu, ne sledi več namenu javnega naročila po postopku "in-house".

⁴⁴ 18.735 EUR predstavlja 10 % vrednosti osnovne pogodbe brez DDV brez upoštevanja vrednosti aneksa k pogodbi.

znašala 94.963 EUR brez DDV⁴⁵, od tega je dela, povezana z nekaterimi pripravljalnimi in zaključnimi deli ter dobavo in montažo materiala v skupni vrednosti 48.306 EUR brez DDV⁴⁶, opravilo javno podjetje Komunala Črnomelj, preostala dela (preostala pripravljalna in zaključna dela, gradbena dela izgradnje manjkajočega vodovoda in ureditve odvodnjavanja) v skupnem znesku 56.084 EUR brez DDV pa je izvedel podizvajalec.

2.3.7.2.a Javno podjetje Komunala Črnomelj je izvedlo postopek oddaje javnega naročila podizvajalcu, preden je bila podpisana "in-house" gradbena pogodba med občino in javnim podjetjem Komunala Črnomelj. Javno podjetje Komunala Črnomelj je javno naročilo oddalo podizvajalcu po nižjih cenah, kot jih je za izvedbo v ponudbenih predračunih ponudilo občini, saj je bila vrednost dogovorjenih del s podizvajalcem za 4.944 EUR nižja, kot je znašala pogodbeni vrednost teh del v pogodbi z občino. Kljub temu da je podizvajalec opravil dela v vrednosti, ki je za 4.944 EUR nižja od pogodbene vrednosti, je javno podjetje Komunala Črnomelj občini zaračunalo opravljena dela v celotni pogodbeni vrednosti.

Občina ni preverila, kolikšen delež pogodbeno dogovorjenih del je javno podjetje Komunala Črnomelj oddalo podizvajalcu in po kakšnih cenah. Občina bi morala zaradi izpolnitve pogoja za sklenitev "in-house" pogodbe, določenega v točki č) prvega odstavka 28. člena ZJN-3⁴⁷, v "in-house" pogodbo vključiti določilo, da ji javno podjetje Komunala Črnomelj del, ki jih opravi podizvajalec, ne sme zaračunati v višji vrednosti, kot jih javnemu podjetju Komunala Črnomelj zaračuna podizvajalec. Navedeno kaže na pomanjkljiv nadzor občine nad poslovanjem pravne osebe javnega sektorja na ravni občine. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF.

Ukrepi občine

Občina je 31. 7. 2020 javnemu podjetju Komunala Črnomelj izdala zahteve za povrnitev razlike med plačanimi deli po pogodbi in dejanskimi stroški, ki jih je imelo javno podjetje Komunala Črnomelj, v znesku 4.944 EUR.

2.3.7.2.b Javno naročilo, ki ga je občina oddala javnemu podjetju Komunala Črnomelj z neposredno pogodbo, je bilo obračunano v skupnem znesku 104.390 EUR brez DDV⁴⁸, od tega je podizvajalec izvedel dela v skupnem znesku 56.084 EUR brez DDV, kar predstavlja 53,7 % obračunane pogodbene vrednosti. Ocenjujemo, da oddaja javnega naročila javnemu podjetju Komunala Črnomelj glede na količino del, ki jih je slednje oddalo podizvajalcema, ne sledi namenu oddaje javnega naročila po pravilih "in-house"⁴⁹.

Ukrepi občine na področju javnih naročil

Občina je v letu 2020 pripravila opis poslovnega procesa javnega naročanja, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

⁴⁵ V letu 2018 so bila dela obračunana v skupnem znesku 104.390 EUR brez DDV in plačana v znesku 94.963 EUR brez DDV.

⁴⁶ Javno podjetje Komunala Črnomelj je dejansko opravilo dela v znesku 43.362 EUR brez DDV in jih občini zaračunalo v znesku 48.306 EUR brez DDV (povezava s točko 2.3.7.2.a tega poročila).

⁴⁷ Občina je pridobila še ponudbo družbe INTAGA d.o.o. z dne 31. 5. 2018 v znesku 98.102 EUR brez DDV.

⁴⁸ Tako kot opomba 45.

⁴⁹ Tako kot opomba 43.

2.4 Tekoči transferi

2.4.1 Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole

Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v skupnem znesku 411.426 EUR. Odhodki, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole, so v letu 2018 znašali 403.957 EUR, kar predstavlja 2,9 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2018. Na napačno izkazovanje teh odhodkov opozarjamo v točki 2.4.1.b tega poročila.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁵⁰ v 82. členu določa, da se iz sredstev lokalne skupnosti v skladu z normativi in standardi zagotavljajo med drugim tudi sredstva za prevoze učencev osnovne šole v skladu s 56. členom Zakona o osnovni šoli⁵¹ (v nadaljevanju: ZOsn), razen za prevoze učencev s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih.

ZOsn v 56. členu določa, da ima učenec pravico do brezplačnega prevoza, če je njegovo prebivališče od osnovne šole oddaljeno več kot 4 km. Učenec ima pravico do brezplačnega prevoza ne glede na oddaljenost njegovega prebivališča od osnovne šole v prvem razredu, v ostalih razredih pa, če pristojni organ za preventivo v cestnem prometu ugotovi, da je ogrožena varnost učenca na poti v šolo. Učenec, ki obiskuje osnovno šolo zunaj šolskega okoliša, v katerem prebiva, ima pravico do povračila stroškov prevoza v višini, ki bi mu pripadala, če bi osnovno šolo obiskoval v šolskem okolišu, v katerem prebiva. Pravico do brezplačnega prevoza ima tudi učenec, ki se prešola, če je njegovo prebivališče od osnovne šole, v katero je prešolan, oddaljeno več kot 4 km.

Prav tako imajo otroci s posebnimi potrebami na podlagi 56. člena ZOsn pravico do brezplačnega prevoza ne glede na oddaljenost njihovega prebivališča, če je tako določeno v odločbi o usmeritvi. Otroci s posebnimi potrebami, ki imajo z odločbo o usmeritvi določeno izvajanje dodatne strokovne pomoči v zavodu za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, imajo pravico do povračila stroškov prevoza do zavoda, v katerem se ta pomoč izvaja, če je njihovo prebivališče od tega zavoda oddaljeno več kot 4 km.

O načinu prevoza se osnovna šola dogovori s starši in občino. Če pa učencu ni mogoče zagotoviti prevoza, ima pravico do brezplačne oskrbe v kraju izobraževanja in pravico do brezplačnega prevoza domov ob pouka prostih dnevih.

V tabeli 6 so prikazani podatki o izvajanju storitev prevozov učencev osnovne šole v občini za leto 2018.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09-popr., 65/09-popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16-popr. in 25/17 – ZVaj.

⁵¹ Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L.

Tabela 6: Podatki o izvajanju storitev prevozov učencev osnovne šole v občini za leto 2018

Izvajalec storitev	Način izbire izvajalca	Šolsko leto	Število učencev v letu 2018	Realizacija v letu 2018 v EUR
MPOV d. o. o. Vinica ¹⁾	javno naročilo – odprti postopek ²⁾	2017/2018	592	358.860
		2018/2019	610	
ROBERT TOURS ROBERT BABIČ S.P.	javno naročilo – odprti postopek ²⁾	2017/2018	10	20.349 ³⁾
		2018/2019	10	
INTEGRAL VOZNIK d.o.o.	neposredna pogodba ⁴⁾	2017/2018	6	6.040
		2018/2019	10	
OŠTRMAN TOURS PAVEL ŠTERK S. P.	neposredna pogodba	2017/2018	1	1.015
OŠ DRAGATUŠ ⁵⁾	neposredna pogodba	2017/2018	31	6.750
		2018/2019	32	
OŠ VINICA ⁵⁾	neposredna pogodba	2017/2018	28	3.837
		2018/2019	26	
OŠ MIRANA JARCA ČRNOMELJ ⁵⁾	neposredna pogodba	2017/2018	16	3.529
		2018/2019	18	
OŠ MŠN ČRNOMELJ ⁵⁾	neposredna pogodba	2017/2018	13	3.577
		2018/2019	13	
Skupaj		2017/2018	697	403.957
		2018/2019	719	

Opombe: ¹⁾ Z izvajalcem storitve so bile sklenjene 3 pogodbe za 3 sklope javnega naročila.

²⁾ Javno naročilo je bilo izvedeno za 4 šolska leta od šolskega leta 2017/2018 do šolskega leta 2020/2021 za 4 sklope.

³⁾ Skupna realizacija pogodbe znaša 69.680 EUR, od tega se znesek 20.349 EUR nanaša na občino in znesek 49.331 EUR na Občino Kočevje. Občina je od Občine Kočevje prejela 49.331 EUR za prevoze šoloobveznih otrok iz Občine Kočevje, ki obiskujejo OŠ STARI TRG OB KOLPI.

⁴⁾ Z izvajalcem storitve so bile sklenjene 4 pogodbe, in sicer po 2 pogodbi za 2 različni osnovni šoli za nakup mesečnih vozovnic za šolsko leto 2017/2018 in šolsko leto 2018/2019.

⁵⁾ Pogodba o sofinanciranju stroškov prevozov učencev s kombijem.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2018 storitve prevozov učencev osnovne šole zagotavljala za 697 učencev (v šolskem letu 2017/2018) oziroma za 719 učencev (v šolskem letu 2018/2019). Storitve je zagotavljala z 8 izvajalci, od tega sta bila 2 izbrana na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila za 4 šolska leta od šolskega leta 2017/2018 do šolskega leta 2020/2021 za 5 osnovnih šol in 2 na podlagi neposredne pogodbe za nakup mesečnih vozovnic za javni linijski prevoz, prevoze pa so zagotavljale tudi 4 osnovne šole, ki so na podlagi neposrednih pogodb za sofinanciranje materialnih stroškov prejele sredstva za stroške prevozov učencev s kombijem.

2.4.1.a Občina je 10 računov izvajalca MPOV d.o.o. Vinica v skupnem znesku 183.255 EUR plačala z zamudo (od 41 do 55 dni po prejemu), kar je v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS1819.

2.4.1.b Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje drugih transferov posameznikom in tekočih transferov v javne zavode v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018. Izplačana sredstva javnemu zavodu OSNOVNA ŠOLA LOKA ČRNOMELJ za sofinanciranje stroškov prevozov kosil za učence v znesku 7.469 EUR je občina napačno izkazala na kontu 4119 – Drugi transferi posameznikom namesto na kontu 4133 – Tekoči transferi v javne zavode. Napačno razvrščanje tekočih transferov ne vpliva na skupni obseg izkazanih transferov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev. Navedeno ravnanje je v neskladju s 1. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁵² (v nadaljevanju: PEKN), ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je priloga PEKN, v skladu z vsebino kontov, predpisano s PEKN.

2.4.2 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v znesku 592.423 EUR. Odhodki, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2018 znašali 541.386 EUR, kar predstavlja 3,9 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2018. Na napačno izkazovanje teh odhodkov opozarjamo v točki 2.4.2.3 tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2018 so bili tekoči transferi prostovoljnemu gasilskemu društvu v skupnem znesku 296.005 EUR, tekoči transferi na področju športa v znesku 102.360 EUR in tekoči transferi na področju kulture v znesku 29.659 EUR.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja pravilnika o postopkih, po katerih se sredstva praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so izpolnjeni pogoji za sklenitev neposredne pogodbe. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se določbe 12. poglavja pravilnika o postopkih ne uporabljajo, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

Občina je v letu 2018 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla 6 javnih razpisov.

2.4.2.1 Tekoči transferi na področju športa

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v znesku 102.360 EUR, kar predstavlja 18,9 % vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2018.

⁵² Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17 in 82/18.

V tabeli 7 so prikazani podatki o izplačanih tekočih transferih v letu 2018 na področju športa in način njihove dodelitve.

Tabela 7: Izplačani tekoči transferi na področju športa v letu 2018 in način njihove dodelitve

Način dodelitve sredstev	Število prejemnikov sredstev	Izplačana sredstva	
		znesek v EUR	delež v %
Dodelitev z javnim razpisom	12	98.000	95,7
Dodelitev na drugih podlagah ¹⁾	4	4.360	4,3
Skupaj	13²⁾	102.360	100,0

Opombi: ¹⁾ Na podlagi neposrednih pogodb.

²⁾ 3 prejemnikom je občina dodelila sredstva z javnim razpisom in na drugih podlagah.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2018 na področju športa dodelila in izplačala skupaj 102.360 EUR, in sicer 95,7 % z javnim razpisom in 4,3 % z neposrednimi pogodbami.

Občina je 5. 12. 2017 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje športa v Občini Črnomelj⁵³ (v nadaljevanju: javni razpis na področju športa). Na podlagi javnega razpisa na področju športa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina 12 izvajalcem programov na področju športa v letu 2018 dodelila in izplačala 98.000 EUR.

2.4.2.1.a Objava javnega razpisa na področju športa ni vsebovala obdobja, v katerem morajo biti porabljena dodeljena sredstva, ter datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 21. člena Zakona o športu⁵⁴ (v nadaljevanju: ZŠpo-1), ki določa vsebino javnega razpisa.

Ukrepi občine

Občina je 31. 1. 2020 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje športa v Občini Črnomelj v letu 2020, iz katerega izhaja, da se sredstva dodeljujejo za leto 2020 ter da bo odpiranje vlog izvedeno najkasneje v roku 12 delovnih dni po poteku roka za oddajo vlog.

2.4.2.1.b Komisija je vlagatelja⁵⁵, katerih vloge sta bili nepopolni, pisno pozvala k dopolnitvi vlog 42 dni po odpiranju vlog, kar je v neskladju s prvim odstavkom 26. člena ZŠpo-1, ki določa, da komisija v roku 8 dni od odpiranja vlog pisno pozove tiste vlagatelje, katerih vloge ne vsebujejo vseh z razpisno dokumentacijo zahtevanih dokumentov, da jih dopolnijo.

⁵³ [URL: <http://www.crnomelj.si/item/5159-javni-razpis-za-sofinanciranje-sporta-v-obcini-crnomelj-v-letu-2018>], 5. 8. 2020.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 29/17 in 21/18 – ZNOrg.

⁵⁵ KOŠARKARSKI KLUB ČRNOMELJ in ŠPORTNA ZVEZA ČRNOMELJ.

2.4.2.1.c Občina je v letu 2018 poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa na področju športa, 4 izvajalcem športnih programov na podlagi neposrednih pogodb dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.360 EUR, in sicer:

- KOŠARKARSKEMU KLUBU ČRNOMELJ 1.300 EUR,
- Športnemu društvu Nogometna šola Bela krajina 1.300 EUR,
- ROKOMETNEMU KLUBU ČRNOMELJ 1.300 EUR in
- ŠPORTNEMU KINOLOŠKEMU DRUŠTVU BELA KRAJINA 460 EUR,

kar je v neskladju z drugim odstavkom 17. člena ZŠpo-1, ki določa, da se postopek sofinanciranja izvajanja letnega programa športa iz javnih sredstev izvede kot javni razpis.

2.4.2.1.d Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja⁵⁶ v prvem in drugem odstavku 10. člena določa, da mora občina v zvezi z javnimi razpisi, ki jih vodi, v svetovni splet posredovati dokumentacijo o najmanj naslednjih javno dostopnih informacijah javnega značaja:

- javni razpis in razpisno dokumentacijo – z dnem objave javnega razpisa;
- člane komisij za izvedbo postopkov javnih razpisov ter prejemnike in višino prejetih sredstev – najpozneje v 7 dneh po izdaji sklepov o izbiri prejemnikov sredstev in
- zaključno poročilo ali povzetek o poteku in rezultatih porabljenih sredstev – najpozneje v 14 dneh od potrditve oziroma sprejetja poročila.

Občina na svetovnem spletu ni objavila zaključnega poročila ali povzetka o poteku in rezultatih porabljenih sredstev po javnem razpisu na področju športa, kar je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 10. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.

Ukrep občine

Občina je za javni razpis na področju športa v letu 2018 na svoji spletni strani objavila tudi Zaključno poročilo in rezultate porabljenih sredstev Javnega razpisa za sofinanciranje športa v Občini Črnomelj v letu 2018 z dne 10. 6. 2020, za javni razpis na področju športa v letu 2019 pa je objavila vso zahtevano dokumentacijo o javno dostopnih informacijah javnega značaja.

2.4.2.2 Tekoči transferi, dodeljeni na drugih področjih

2.4.2.2.a V letu 2018 je občina 2 nepridobitnima organizacijama na različnih področjih delovanja na podlagi neposrednih pogodb dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.000 EUR, in sicer:

- ŽUPNIJSKI KARITAS STARI TRG OB KOLPI 1.500 EUR in
- DRUŠTVU KMEČKIH ŽENA METLIKA 500 EUR,

ne da bi prej izvedla javni razpis po postopku, ki ga v 12. poglavju določa pravilnik o postopkih.

Ukrep občine

Občina je v letu 2019 dodelila sredstva DRUŠTVU KMEČKIH ŽENA METLIKA na podlagi Javnega razpisa za dodeljevanje sredstev za prireditve in druge aktivnosti, ki pospešujejo kulturni, športni, turistični in humanitarni razvoj ter promocijo Občine Črnomelj za leto 2019.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 24/16.

2.4.2.2.b Občina je v letu 2018 poleg sredstev, ki jih je dodelila na podlagi javnega razpisa na področju kulture, 4 izvajalcem kulturnih projektov na podlagi neposrednih pogodb dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 11.200 EUR, in sicer:

- PUSTNEMU DRUŠTVU PRESTA 2.000 EUR,
- KLUBU BELOKRANJSKIH ŠTUDENTOV 4.500 EUR,
- KLUBU ORAČEV BELA KRAJINA 4.500 EUR in
- TURISTIČNEMU DRUŠTVU ČRNOMELJ 200 EUR,

ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv, kar je v neskladju z 61. členom Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁵⁷ (v nadaljevanju: ZUJIK), ki določa, da lokalna skupnost z izvajalcem javnega kulturnega projekta sklene pogodbo iz 93. člena ZUJIK na podlagi javnega razpisa oziroma javnega poziva po postopku, določenem v ZUJIK.

2.4.2.3 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

2.4.2.3.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam in tekočih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018, in sicer:

- izplačana sredstva izvajalcu BRANKU KAPUŠIN S.P. za tiskanje zgibank in priznanj ob občinskem prazniku v znesku 217 EUR in izvajalcu MATEJ ŠPEC S.P. za pogostitev ob kulturnem prazniku v znesku 320 EUR je občina napačno izkazala na kontih skupine 41 – Tekoči transferi namesto na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki; zaradi napačnega izkazovanja so bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 tekoči transferi precenjeni za 537 EUR, tekoči odhodki pa podcenjeni za enak znesek, napačno pa je tudi izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev; navedeno ravnanje je v neskladju s 1. členom PEKN v povezavi z določili 41. in 42. člena PEKN, ki določata izkazovanje tekočih odhodkov oziroma tekočih transferov⁵⁸;
- izplačana sredstva javnemu zavodu RAZVOJNO INFORMACIJSKI CENTER BELA KRAJINA za sofinanciranje izvedbe prireditve Jurjevanje v Beli krajini 2018 v znesku 30.000 EUR, javnemu zavodu KNJIŽNICA ČRNOMELJ za sofinanciranje prireditve Recitiramo ob kulturnem prazniku v znesku 250 EUR, ZAVODU ZA IZOBRAŽEVANJE IN KULTURO ČRNOMELJ za sofinanciranje gledališke prireditve za otroke v znesku 200 EUR in OSNOVNI ŠOLI LOKA ČRNOMELJ za sofinanciranje organizacije in izvedbe mednarodne kiparske kolonije mladih v znesku 150 EUR je občina napačno izkazala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto na kontu 4133 – Tekoči transferi v javne zavode; napačno razvrščanje tekočih transferov ne vpliva na skupni obseg izkazanih transferov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev; navedeno ravnanje je v neskladju s 1. členom PEKN;
- izplačana sredstva JAVNEMU SKLADU REPUBLIKE SLOVENIJE ZA KULTURNE DEJAVNOSTI za financiranje organizacije in izvedbe prireditev ob 5 državnih praznikih ter za sofinanciranje dejavnosti in kulturnih programov v skupnem znesku 19.900 EUR je občina napačno

⁵⁷ Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17 in 21/18 – ZNOrg.

⁵⁸ Po določilih 41. člena PEKN se na kontih skupine 40 med drugim izkazujejo odhodki, ki zajemajo plačila stroškov dela, stroškov materiala in drugih stroškov za blago in storitve. Po določilih 42. člena PEKN se na kontih skupine 41 izkazujejo vsa nepovratna plačila, za katera plačnik od prejemnika sredstev v povračilo ne pridobi nikakršnega materiala ali drugega blaga oziroma prejemnik teh sredstev za plačnika ne opravi nikakršne storitve.

izkazala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto na kontu 4132 – Tekoči transferi v javne sklade; napačno razvrščanje tekočih transferov ne vpliva na skupni obseg izkazanih transferov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev; navedeno ravnanje je v neskladju s 1. členom PEKN.

Ukrep občine na področju dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam
Občina je v letu 2020 pripravila opis poslovnega procesa dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.5 Zadolževanje

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

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine

Občina se je v letu 2018 dolgoročno zadolžila za investicije, predvidene v občinskem proračunu, in sicer je z:

- BKS BANK AG 5. 6. 2018 sklenila pogodbo o dolgoročnem kreditu v vrednosti 600.000 EUR in z rokom vračila do 15. 9. 2026; za zadolžitev je pridobila soglasje Ministrstva za finance;
- Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo 13. 6. 2018 sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta Investicijsko vzdrževanje lokalnih cest v letu 2018 v vrednosti največ do 309.273 EUR povratnih sredstev; v letu 2018 je prejela sredstva v znesku 309.273 EUR z rokom vračila do 15. 9. 2028;
- Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo 14. 6. 2018 sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta Rekonstrukcija Ulice Mirana Jarca v vrednosti največ do 233.110 EUR povratnih sredstev; v letu 2018 je prejela povratna sredstva v znesku 43.628 EUR z rokom vračila do 15. 9. 2028.

V letu 2018 je občina odplačala 456.115 EUR⁶⁰ obveznosti iz dolgoročnih posojil.

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

ZFO-1 v prvem odstavku 21. člena določa, da se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v NRP občinskih proračunov, ter v drugem odstavku 21. člena, da se del sredstev iz prejšnjega odstavka občinam za vsako proračunsko leto zagotovi v višini 6 % skupne primerne porabe občin.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUJFO, 71/17 in 21/18-popr.

⁶⁰ Glavnice v znesku 439.190 EUR in obresti v znesku 16.925 EUR.

Prvi odstavek 56. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018⁶¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1718) je določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v letih 2017 in 2018 sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v NRP občinskih proračunov, zagotavljajo v višini 5 % skupne primerne porabe občin, pri čemer se 2 % sredstev v letu 2017 zagotavljata v obliki transfera iz državnega proračuna, 3 % sredstev pa v obliki odobritve dodatnega zadolževanja občin v proračunu države. Drugi odstavek 56. člena ZIPRS1718 je določal, da se zadolžitev iz prejšnjega odstavka ne všteva v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

Zakon o spremembah Zakona o financiranju občin⁶² (v nadaljevanju: ZFO-1C) v prehodnih in končnih določbah v prvem odstavku 10. člena določa, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 občinam v letu 2018 zagotavljajo sredstva v višini 3 % v obliki nepovratnih sredstev iz državnega proračuna, 3 % pa v obliki povratnih sredstev kot dodatno zadolževanje občin v proračunu države, ter v četrtem odstavku istega člena, da se v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1 ne všteva zadolžitev iz prvega odstavka tega člena.

Osnova za zadolžitev⁶³, znesek dovoljenega odplačila dolga⁶⁴ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2018 so prikazani v tabeli 8.

Tabela 8: Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2018

Osnova za zadolžitev, v EUR	11.429.518
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v EUR	914.361
Znesek dejanskega odplačila dolga, v EUR	456.115
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1718 oziroma 10. člena ZFO-1C	42.085
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v %	3,6
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v %	45,3

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2018 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 9.

⁶¹ Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17 in 71/17 – ZIPRS1819.

⁶² Uradni list RS, št. 71/17; velja od 1. 1. 2018.

⁶³ Prihodki iz BPO občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšani za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

⁶⁴ Osnova za zadolžitev * 8 %.

Tabela 9: Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2018 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve 31. 12. 2018 v EUR	Odplačila obveznosti v letu 2018 v EUR	Delež odplačil obveznosti v %
(1)	(2)	(3)	(4) = (3/osnova ¹⁾) *100
Dolgoročna posojila	2.354.588	414.030 ²⁾	3,6
Finančni najemi	0	0	/
Blagovni krediti ³⁾	0	0	/
Izdana poročstva občine	0	0	/
Skupaj	2.354.588	414.030³⁾	3,6

Opombe: ¹⁾ Osnova znaša 11.429.518 EUR.

²⁾ Ni vključeno odplačilo dolga iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1718 oziroma 10. člena ZFO-1C v znesku 42.085 EUR.

³⁾ Med blagovne kredite uvrščamo pogodbe z obročnim plačilom obveznosti.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2018 znaša 2.354.588 EUR, odplačila obveznosti v letu 2018 pa 414.030 EUR in predstavljajo 3,6 % osnove za zadolžitve. Odplačila obveznosti občine niso presegla zakonsko določene meje 8 % po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

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

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

Podatki o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2018 in odplačilih obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2018 so prikazani v tabeli 10.

Tabela 10: Zadolžitev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2018 in odplačila obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2018

Vrsta zadolžitve	Stanje dolga 31. 12. 2018 v EUR	Odplačilo dolga v letu 2018 v EUR
Zadolžitev na podlagi soglasij občine	0	0
Zadolžitev brez soglasij občine	329.920 ¹⁾	390.637 ¹⁾
Izdana poročstva	0	0
Skupaj zadolžitev javnega sektorja na ravni občine	329.920	390.637

Opomba: ¹⁾ Ker občine soustanoviteljice niso uredile medsebojnih pravic in obveznosti v javnem zavodu DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO p.o., v podatkih ni upoštevana njegova dolgoročna zadolžitev.

Viri: podatki občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Pravne osebe javnega sektorja na ravni občine so iz zadolžitev v letu 2018 odplačale 390.637 EUR dolga. Celotna zadolžitev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine izhaja iz zadolžitev, za katere niso pridobile soglasja občinskega sveta.

Podatki o pogodbah o posojilih, na podlagi katerih pravne osebe javnega sektorja na ravni občine izkazujejo odplačila dolga v letu 2018 in so bile sklenjene brez soglasja občinskega sveta, so prikazani v tabeli 11.

Tabela 11: Podatki o pogodbah o posojilih, na podlagi katerih pravne osebe javnega sektorja na ravni občine izkazujejo odplačila dolga v letu 2018 in so bile sklenjene brez soglasja občinskega sveta

Pravna oseba javnega sektorja na ravni občine/vrsta zadolžitve	Datum sklenitve pogodbe	Znesek zadolžitve v EUR	Odplačilo dolga v letu 2018 v EUR
OŠ MŠN ČRNOMELJ:			
• kratkoročna	18. 5. 2018	20.000	20.075
RIC BELA KRAJINA:			
• kratkoročna	16. 5. 2018	50.000	201.311
• kratkoročna	13. 9. 2018	150.000	
Javno podjetje Komunala Črnomelj:			
• kratkoročna (revolving kredit) ¹⁾	26. 4. 2017	150.000	
• kratkoročna (revolving kredit) ¹⁾	26. 4. 2018	150.000	
• kratkoročna ²⁾	29. 12. 2017	50.000	
• kratkoročna	26. 4. 2018	50.000	119.238 ³⁾
• kratkoročna ²⁾	13. 6. 2018	100.000	
• kratkoročna ²⁾	12. 12. 2018	50.000	
• kratkoročna ²⁾	14. 12. 2018	84.000	

Pravna oseba javnega sektorja na ravni občine/vrsta zadolžitve	Datum sklenitve pogodbe	Znesek zadolžitve v EUR	Odplačilo dolga v letu 2018 v EUR
• finančni najem	13. 5. 2015	138.500	
• finančni najem	1. 2. 2016	12.549	
• finančni najem	14. 4. 2016	25.050	
• finančni najem	8. 6. 2016	47.346	47.718 ⁴⁾
• finančni najem	15. 5. 2017	21.855	
• finančni najem	6. 12. 2017	42.967	
• finančni najem	18. 12. 2017	22.244	
• dovoljena prekoračitev pozitivnega stanja na transakcijskem računu	15. 12. 2017	84.000	2.295 ⁵⁾
Skupaj			390.637

Opombe: ¹⁾ Pogodba vključuje možnost večkratnega najema oziroma črpanja ter večkratnega vračila kredita, vsakič največ do zneska, določenega v pogodbi.

²⁾ Zadolžitev ni bila v celoti plačana v letu najema posojila.

³⁾ Javno podjetje Komunala Črnomelj je na podlagi vseh 7 kratkoročnih zadolžitev v letu 2018 odplačalo 157.244 EUR, od tega se glede na lastniški delež (občina ima v javnem podjetju 75,83-odstotni lastniški delež) na občino nanaša 119.238 EUR.

⁴⁾ Javno podjetje Komunala Črnomelj je na podlagi vseh 7 pogodb o finančnem najemu v letu 2018 odplačalo 62.928 EUR, od tega se glede na lastniški delež na občino nanaša 47.718 EUR.

⁵⁾ Javno podjetje Komunala Črnomelj je v letu 2018 odplačalo 3.026 EUR dolga (obresti), od tega se glede na lastniški delež na občino nanaša 2.295 EUR.

Viri: podatki občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Stanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2018, ki se nanaša na občino, je znašalo 329.920 EUR.

Občina med podatki o zadolžitvi pravnih oseb ni navedla podatkov o zadolžitvi javnega zavoda DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO p. o., ki je sklenil 2 pogodbi o revolving kreditu⁶⁵ z SKB d. d., in sicer:

- 27. 9. 2017 v vrednosti 800.000 EUR in z rokom vračila do 26. 9. 2018; stanje dolga iz tega posojila je na dan 31. 12. 2018 znašalo 0 EUR; javni zavod DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO p. o. je v letu 2018 v okviru revolving kredita prejel 14.094.000 EUR glavnice in vrnil 14.744.967 EUR glavnice in obresti;
- 26. 9. 2018 v vrednosti 800.000 EUR in z rokom vračila do 25. 9. 2019; stanje dolga iz tega posojila je na dan 31. 12. 2018 znašalo 650.000 EUR; javni zavod DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO p. o. je v letu 2018 v okviru revolving kredita prejel 6.482.000 EUR glavnice in vrnil 5.832.733 EUR glavnice in obresti.

⁶⁵ Vključujeta možnost večkratnega najema oziroma črpanja ter večkratnega vračila kredita, vsakič največ do zneska, določenega v pogodbi.

Občine, ki so leta 1991 soustanovile javni zavod DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO p. o.⁶⁶, niso uredile medsebojnih pravic in obveznosti v javnem zavodu DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO p. o., kar pomeni, da je premoženje ostalo skupna last ustanoviteljic. Odlok o ustanovitvi Dolenjskih lekarn Novo mesto⁶⁷ v 1. členu določa, da ustanoviteljice medsebojna razmerja uredijo s pogodbo, ki pa nikoli ni bila sklenjena.

Zakon o lokalni samoupravi v drugem odstavku 100. člena določa, da dokler občine, ustanovljene do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi⁶⁸, ne sklenejo sporazuma o razdelitvi skupnega premoženja, izvršujejo ustanoviteljske pravice do skupnih javnih zavodov organi občine, v kateri je njihov sedež, v soglasju z organi drugih občin, za območje katerih je bil ustanovljen javni zavod. Pri tem je takšno soglasje lahko splošno in dano vnaprej. Če občina ne odreče soglasja v 15 dneh od prejema pisnega predloga, se šteje, da je soglasje dano.

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

Občina v odloku o proračunu občine za leto 2018 ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju s četrnim odstavkom 10.g člena ZFO-1.

2.5.2.b Občinski svet, kljub temu da so se javni zavod DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO p. o., OŠ MŠN ČRNOMELJ, RIC BELA KRAJINA in javno podjetje Komunala Črnomelj zadolžili, ni določil pogojev, pod katerimi se lahko zadolžijo, in ni izdal soglasja za zadolžitve v letih 2015, 2016, 2017 in 2018, kot to predvideva 10.g člen ZFO-1, kar kaže na pomanjkljiv nadzor občine nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da za finance pristojen organ občinske uprave izvaja tudi nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb.

Pojasnilo občine

Občina je upoštevala mnenje Ministrstva za finance z dne 7. 9. 2016, iz katerega izhaja, da posredni proračunski uporabniki, med katerimi so tudi javni zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, za likvidnostno zadolževanje, pri katerem sta črpanje in odplačilo posojila znotraj proračunskega leta, ne potrebujejo soglasja občine. Občina javnemu zavodu OŠ MŠN ČRNOMELJ in RIC BELA KRAJINA ni izdala soglasja za zadolžitve, ker sta oba odplačala posojila znotraj proračunskega leta.

ZFO-1 v 10.g členu, ki ureja zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine, jasno določa, da se lahko posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet, pri tem pa ne predvideva, da javna podjetja oziroma javni zavodi soglasja občine ne potrebujejo v primeru likvidnostne zadolžitve. Navedeno določilo namreč ne loči med dolgoročnim in likvidnostnim zadolževanjem javnega sektorja na ravni občine.

⁶⁶ Mestna občina Novo mesto ter občine Trebnje, Metlika in Črnomelj.

⁶⁷ Skupščinski Dolenjski list, št. 9/91, Uradni list RS, št. 108/03.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 70/00; veljati je začel 9. 8. 2000.

Ukrepi občine

Občina je z občinami soustanoviteljicami javnega zavoda DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO p. o. pripravila osnutek novega Odloka o javnem lekarniškem zavodu DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO ter osnutek novega Odloka o ustanovitvi sveta ustanoviteljic javnega lekarniškega zavoda DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO, s katerima bodo urejene pravice in obveznosti ter medsebojna razmerja med občinami soustanoviteljicami.

2.5.3 Poročanje o zadolžitvi

Obveznost občin, da obveščajo ministrstvo, pristojno za finance, o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izhaja iz določil tretjega odstavka 85. člena in četrtega odstavka 88. člena ZJF. Način in roke poročanja o zadolževanju ureja Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁶⁹, ki v 8. členu določa, da morajo občine poročati o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, v 10. členu pa določa, da mora občina najkasneje do 15. 1. tekočega leta pridobiti podatke o stanju zadolženosti vseh pravnih oseb na ravni občine na dan 31. 12. preteklega in predpreteklega leta ne glede na to, ali so te izkazovale kakršnokoli zadolženost.

2.5.3.a Občina je od javnega podjetja Komunala Črnomelj, katerega soustanoviteljica je, pridobila podatke o stanju njegove zadolženosti na dan 31. 12. 2018, iz katerih izhaja, da javno podjetje ni zadolženo. Iz Letnega poročila javnega podjetja Komunala Črnomelj za leto 2018 pa izhaja, da javno podjetje na dan 31. 12. 2018 izkazuje kratkoročne obveznosti iz zadolžitve⁷⁰ v znesku 332.681 EUR. Občina pridobljenih podatkov ni preverjala, kar kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

2.5.4 Primerjava stanja dolga

V tabeli 12 navajamo nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2018 in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 3/13.

⁷⁰ Kratkoročne finančne obveznosti do bank.

Tabela 12: Stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2018 in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

(1)	Občina (2)	Vse občine v Republiki Sloveniji (3)	Delež v % (4) = (2/3)*100
Dolg občin/-e, v EUR	3.564.505 ¹⁾	714.474.635	0,5
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v EUR	3.894.425 ²⁾	852.858.580	0,5
Število prebivalcev	14.299	2.080.908	0,7
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v EUR	249	343	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v EUR	272	410	/
Prihodki BPO, v EUR	13.416.248	2.154.439.027	0,6
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v %	26,6	33,2	/

Opombi: ¹⁾ 2.354.588 EUR (povezava s tabelo 9) + 1.209.917 EUR (stanje zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1718 oziroma 10. člena ZFO-1C) = 3.564.505 EUR.

²⁾ V podatkih ni upoštevana pogodba o zadolžitvi javnega zavoda DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO p. o, ker občine soustanoviteljice niso uredile medsebojnih pravic in obveznosti.

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

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2018 pomeni 0,5 % zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 0,6 % prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2018 je za 94 EUR oziroma 27,4 % manjši od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2018 je za 138 EUR oziroma 33,7 % manjši od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji;
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2018 za 6,6 odstotne točke manjši od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Pogodba, iz katere izhajajo dolgoročne finančne obveznosti občine

Občina je imela na dan 31. 12. 2018 sklenjeno Koncesijsko pogodbo za celovito energetska obnovo javnih stavb v Občini Črnomelj (v nadaljevanju: pogodba za energetska obnovo) z družbo PETROL d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Petrol), iz katere izhajajo dolgoročne finančne obveznosti. Občina je kot koncedent podelila, družba Petrol pa kot koncesionar sprejela izključno dolžnostno upravičenje za

izvajanje energetskega pogodbeništva po principu pogodbenega zagotavljanja prihranka energije na objektih koncedenta.

Pri pogodbi za energetske obnove smo preverili, ali je občina s pogodbo prevzela dolgoročne obveznosti, ki imajo enake učinke kot dolgoročne obveznosti zaradi zadolževanja⁷¹.

Občinski svet je 7. 7. 2016 sprejel Odlok o javno-zasebnem partnerstvu za izvedbo projekta pogodbenega zagotavljanja prihrankov rabe energije z namenom energetske sanacije javnih objektov v lasti Občine Črnomelj⁷². Občina je 7. 6. 2017 z družbo Petrol sklenila pogodbo za energetske obnove, s katero je bilo med drugim dogovorjeno:

- predmet pogodbe za energetske obnove je izvajanje energetskega pogodbeništva po principu pogodbenega zagotavljanja prihranka energije na objektih koncedenta⁷³ iz 5. člena te pogodbe; koncesijska dejavnost obsega:
 - izvajanje pripravljalnih storitev⁷⁴, glavne storitve⁷⁵ in drugih storitev⁷⁶ za zagotavljanje prihrankov energije na objektih koncedenta skladno s prilogo 2 pogodbe za energetske obnove⁷⁷;
 - jamčevanje prihranka energije skladno s pogodbo za energetske obnove;
 - izvajanje drugih aktivnosti, skladno s prilogo 2 pogodbe za energetske obnove (4. člen pogodbe za energetske obnove);
- operacija je sofinancirana v okviru Operativnega programa Evropske kohezijske politike, specifičnega cilja Povečanje učinkovitosti rabe energije v javnem sektorju⁷⁸ (9. člen pogodbe za energetske obnove);
- koncedent mora za namen izvajanja pogodbe za energetske obnove zagotoviti vložek v znesku 736.589 EUR brez DDV, koncesionar pa v znesku 739.541 EUR brez DDV za vse preostale stroške, vezane na izvedbo pripravljalnih, glavne in drugih storitev; ob sklenitvi pogodbe za energetske obnove znaša razmerje med vloženimi sredstvi (finančnimi in ostalimi) javnega in zasebnega partnerja 49,9 % : 50,1 % (prvi, drugi in tretji odstavek 10. člena pogodbe za energetske obnove);
- koncesionar garantira in jamči, da se bo z ukrepi za prihranek energije od začetka obveznosti izvajanja koncesijskega razmerja do konca trajanja pogodbe za energetske obnove zmanjšala porabljena količina toplote za 315.108 kWh in električne energije za 22.796 kWh ter stroški vzdrževanja za

⁷¹ Pravilnosti postopka sklenitve javno-zasebnega partnerstva nismo preverjali.

⁷² Uradni list RS, št. 51/16, 74/16.

⁷³ Nekdanji DIJAŠKI DOM ČRNOMELJ, OŠ MŠN ČRNOMELJ, OŠ MIRANA JARCA ČRNOMELJ, Zdravstvena postaja Vinica, grad oziroma občinska stavba, OŠ DRAGATUŠ in PODRUŽNIČNA ŠOLA ADLEŠIČI.

⁷⁴ Pripravljalne storitve so vsi ukrepi za zagotavljanje prihrankov energije, ki jih koncesionar izvede pred začetkom izvajanja glavne storitve.

⁷⁵ Glavna storitev je zagotavljanje in jamčenje prihrankov energije in energetske upravljanje objektov.

⁷⁶ Druge storitve so vsi drugi ukrepi za zagotavljanje prihrankov energije, ki ne spadajo med pripravljalne storitve ali glavno storitev.

⁷⁷ Skupna ocenjena vrednost gradbenih in tehnoloških ukrepov za zagotavljanje prihrankov znaša 1.476.994 EUR brez DDV.

⁷⁸ Občina je 23. 6. 2017 z Republiko Slovenijo, Ministrstvom za infrastrukturo sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Celovita energetska obnova javnih stavb v občini, v skladu s katero bo operacija sofinancirana v skupnem znesku največ do 649.149 EUR.

24.411 EUR oziroma skupaj za oba energenta ter stroške vzdrževanja v skupnem znesku 106.359 EUR brez DDV (drugi odstavek 13. člena pogodbe za energetske obnove);

- pripravljalne storitve morajo biti izvedene v skladu s projektno dokumentacijo najkasneje do 31. 10. 2017 (drugi odstavek 16. člena pogodbe za energetske obnove);
- vsi obračuni se izvajajo za obračunsko obdobje 1 leta, pri čemer je prvo obračunsko obdobje enako obdobju 1 leta od datuma začetka izvajanja glavne storitve na vseh objektih, plačila za zjamčeni prihranek pa se izvajajo vsak mesec od začetka izvajanja glavne storitve v obliki dvanajstin (prvi in drugi odstavek 12. člena pogodbe za energetske obnove);
- dolžnost koncedenta za plačila koncesionarju nastopi z nastankom obveznosti izvajanja glavne storitve in je sestavljena iz plačila za zjamčeni prihranek in dodatnega plačila v primeru, če koncesionar preseže zjamčeni prihranek (prvi odstavek 11. člena pogodbe za energetske obnove);
- če koncesionar doseže zjamčeni prihranek, mu pripada 99-odstotni delež zjamčenega zneska prihranka, kar znaša 105.296 EUR brez DDV oziroma 128.461 EUR (drugi odstavek 11. člena pogodbe za energetske obnove);
- če prihranek v obračunskem obdobju ni dosežen, je koncesionar upravičen zgolj do plačila dejansko doseženega prihranka, hkrati pa mora koncedentu plačati pogodbeno kazen v višini ugotovljene negativne razlike med doseženim in zjamčenim prihrankom (tretji odstavek 11. člena pogodbe za energetske obnove);
- če koncesionar v posameznem obračunskem obdobju preseže pogodbeno zagotovljene prihranke energije, mu poleg plačila iz drugega odstavka 11. člena pogodbe za energetske obnove pripada dodatno plačilo v višini 50 % preseženega prihranka brez DDV (tretji odstavek 11. člena pogodbe za energetske obnove);
- izvajanje koncesijske dejavnosti se začne s pričetkom veljavnosti pogodbe za energetske obnove, to je 28. 6. 2017, in traja 15 let od začetka veljavnosti pogodbe za energetske obnove (prvi odstavek 6. člena pogodbe za energetske obnove);
- koncesionar mora po prenehanju koncesijskega razmerja nemudoma ali v roku, ki ga določi koncedent, neodplačno izročiti koncedentu v last in posest vse premočnine in morebitne nepremočnine, ki jih je imel v posesti ali lasti z namenom izvajanja pogodbe za energetske obnove, v stanju, ki omogoča nadaljnje izvajanje dejavnosti (prvi odstavek 22. člena pogodbe za energetske obnove).

Koncesionar je 30. 10. 2017 zaključil pripravljalne storitve po pogodbi za energetske obnove, z izvajanjem glavne storitve pa je začel 1. 12. 2017. Izvajalec je obračun letne rabe energije za prvo obračunsko obdobje izvedel za obdobje od 1. 12. 2017 do 1. 12. 2018. Iz obračuna je razvidno, da je bil prihranek ustvarjen v nižjem znesku, kot je bil načrtovan, to je za 625 EUR brez DDV, znašal pa je 81.323 EUR brez DDV. Občina je v letu 2018 po pogodbi za energetske obnove za pripravljalne storitve plačala 590.452 EUR brez DDV.

Skupna vrednost pripravljalnih storitev po pogodbi za energetske obnove je znašala 1.476.130 EUR brez DDV, od tega je občina plačala 736.589 EUR brez DDV in koncesionar 739.541 EUR brez DDV. Del gradbenih del energetske prenove objektov nekdanjega DIJAŠKEGA DOMA ČRNOMELJ, OŠ DRAGATUŠ in PODRUŽNIČNE ŠOLE ADLEŠIČI pa je izvedla občina na podlagi javnega naročila⁷⁹ in ni vključen v vrednost investicije po pogodbi za energetske obnove. Rezultat energetske

⁷⁹ Občina je 16. 2. 2017 z izvajalcem MLAKAR MARTIN d. o. o. sklenila pogodbo v vrednosti 183.546 EUR.

obnove vseh 7 objektov je manjša raba energije, zaradi česar so bili nižji tudi letni stroški porabljene energije.

Občina je s sklenitvijo pogodbe za energetske obnove prevzela plačilo obveznosti za zajamčeni prihranek najmanj v znesku 105.296 EUR brez DDV oziroma 128.461 EUR letno, skupaj v 15 letih pa 1.579.440 EUR brez DDV oziroma 1.926.917 EUR, če ne bi bil dosežen večji prihranek od načrtovanega. V pogodbi za energetske obnove je bilo za referenčno porabo energije upoštevano obdobje od leta 2011 do leta 2015.

2.6.1.a Občina je projekt energetske obnove financirala posredno s prevzemom dolgoročne obveznosti plačila energetskih prihrankov v skupnem ocenjenem znesku 1.579.440 EUR brez DDV oziroma 1.926.917 EUR. Občina bo po preteku pogodbe za energetske obnove prevzela vse premičnine in nepremičnine, ki jih je imel koncesionar v posesti ali lasti z namenom izvajanja pogodbe za energetske obnove. Pogodba za energetske obnove ne pomeni neposrednega najema posojila in njegovega odplačila iz občinskega proračuna, kljub temu pa bo bremenila proračune prihodnjih let.

2.6.1.b Občina je 28. 11. 2017 prejela zahtevek za plačilo v znesku 736.589 EUR brez DDV in ga v znesku 590.452 EUR brez DDV plačala 29. 3. 2018 (121 dni po prejemu), kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS1718, ki je za plačilo vseh obveznosti določal plačilni rok 30. dan, ki je po določbi drugega odstavka istega člena začel teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Črnomelj* v letu 2018 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Črnomelj pri poslovanju v letu 2018 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- obrazložitve proračuna za leto 2018 niso popolne, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah in Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.1.1.a;
- obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 in poročilo o doseženih ciljih in rezultatih nista popolna, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točki 2.1.1.b in 2.1.1.c;
- poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2018 ni popolno; županja oziroma župan v poročilu o realizaciji proračuna v prvem polletju 2018 in v zaključnem računu proračuna občine za leto 2018 občinskemu svetu nista poročala o izvršenih prerazporeditvah; županja oziroma župan nista določila obsega izdatkov za posamezno 3-mesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; občina ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.2.a, 2.1.3.b, 2.1.4.a in 2.1.5.a;
- prerazporeditev sredstev je bila izvedena v neskladju z Odlokom o proračunu Občine Črnomelj za leto 2018 – točka 2.1.3.a;
- občina ni vzpostavila evidence o izdanih sklepih o prerazporeditvah, kar je v neskladju z Uredbo o upravnem poslovanju – točka 2.1.3.c;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 oziroma je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 – točke 2.1.7.a, 2.3.3.f, 2.3.5.b, 2.3.7.1.f, 2.4.1.a in 2.6.1.b;
- v 4 primerih je oddala poslovne prostore, za katere ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem, kar je bilo v neskladju z Uredbo o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin oziroma Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 2.2.2.1.a;

- v 4 primerih oddaje prostorov v najem ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v najem in ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; v 3 primerih je sklenila pogodbe za oddajo prostorov v brezplačno uporabo za nedoločen čas; vsa navedena ravnanja so bila v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin oziroma Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točke 2.2.2.2.a, 2.2.2.3.a in 2.2.2.4.a;
- ponudbo, ki je presegala zagotovljena sredstva v proračunu občine (v letu 2018 plačano 721.394 EUR), ni izločila kot nedopustne; v 2 primerih je prepozno poslala v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila in v 5 primerih obvestilo o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti, v 3 primerih pa ni poslala v objavo obvestila o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti; od izvajalca ni pridobila enotnega evropskega dokumenta v zvezi z oddajo javnega naročila, ki bi ga izpolnil podizvajalec; v 1 primeru ni pripravila končnega poročila o oddaji javnega naročila; za oddajo dodatnih del v znesku 15.244 EUR ni izvedla ustreznega postopka oddaje javnega naročila; pred sklenitvijo aneksa za dodatna dela ni obvestila svojega nadzornega organa o spremembi pogodbe; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točke 2.3.1.a, 2.3.1.c, 2.3.1.d, 2.3.2.b, 2.3.3.a, 2.3.3.b, 2.3.3.c, 2.3.4.c, 2.3.4.d, 2.3.4.e in 2.3.6.a;
- občina je s sklenitvijo 2 pogodb prevzela za najmanj 142.902 EUR več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev v načrtu razvojnih programov, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.3.1.b in 2.3.5.a;
- pred uvrstitvijo 2 projektov v načrt razvojnih programov ni pripravila dokumenta identifikacije investicijskega projekta, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah in Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točki 2.3.2.a in 2.3.7.1.a;
- od izvajalca ni pridobila podaljšanja veljavnosti zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, prepozno je pridobila kavcijsko zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku in bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku, menico za odpravo napak v garancijskem roku pa je pridobila v prenizki vrednosti; sklenila je aneks k pogodbi za dodatna dela v znesku 15.244 EUR, kar glede na pogodbeno določila ni bilo dopustno; vsa navedena ravnanja so v neskladju s pogodbenimi določili – točke 2.3.3.d, 2.3.3.e, 2.3.4.a, 2.3.6.b in 2.3.7.1.e;
- sklenila je aneks za dodatna dela v vrednosti najmanj 10.974 EUR po zaključku del; 2 nepridobitnima organizacijama na drugih področjih je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.000 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis; navedeni ravnanji sta v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točki 2.3.4.b in 2.4.2.2.a;
- ni v celoti izvajala nadzora nad poslovanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.3.7.1.c in 2.3.7.2.a;
- objava javnega razpisa ni vsebovala vseh obveznih sestavnih delov; komisija je prepozno pozvala vlagatelja za dopolnitev nepopolnih vlog; 4 izvajalcem športnih programov je poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa na področju športa, dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.360 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o športu – točke 2.4.2.1.a, 2.4.2.1.b in 2.4.2.1.c;
- na svetovnem spletu ni objavila dokumentacije o vseh zahtevanih javno dostopnih informacijah javnega značaja v zvezi z javnim razpisom na področju športa, kar je v neskladju z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja – točka 2.4.2.1.d;
- 4 izvajalcem kulturnih projektov je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 11.200 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv, kar je v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točka 2.4.2.2.b;

- v Odloku o proračunu Občine Črnomelj za leto 2018 ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točka 2.5.2.a;
- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.5.2.b.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Črnomelj v letu 2018 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in pogodbenimi določili.

4. PRIPOROČILA

Občini Črnomelj priporočamo, naj:

- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pripravi proračuna in zaključnega računa ter več pozornosti nameni določanju ciljev in spremljanju njihovega doseganja;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri prevzemanju obveznosti in pri zagotavljanju pravočasnega plačevanja obveznosti iz proračuna;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri prodajah in menjavah nepremičnega premoženja ter oddajanju nepremičnega premoženja v najem;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri izvajanju javnih naročil;
- pri sklepanju "in-house" pogodb v pogodbe vključi določilo, da izvajalec, ki mu je oddala "in-house" javno naročilo, občini del, ki jih zanj opravi podizvajalec, ne sme zaračunati v višji vrednosti, kot mu jih je zaračunal podizvajalec;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri dodeljevanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam z javnim razpisom oziroma javnim pozivom;
- več pozornosti nameni pravilnemu izkazovanju tekočih transferov in tekočih odhodkov občine;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri nadzoru nad zadolževanjem in poslovanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Črnomelj, priporočeno;
2. Mojci Čemas Stjepanovič, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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