



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost dela poslovanja Občine Ankaran



2021

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 Ankaran

Številka: 324-4/2019/36

Ljubljana, 3. maja 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost poslovanja Občine Ankaran 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 Ankaran 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 Ankaran 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 in poročilo o doseženih ciljih in rezultatih niso popolni; v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2018 ni prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2016; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno 3-mesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; župan je prerazporedil proračunska sredstva med sredstva splošne proračunske rezervacije; v kadrovskega načrtu za leto 2018 ni prikazala predvidenega števila zasedenih delovnih mest v letu 2019; na dan 31. 12. 2018 je imela prevzete obveznosti za tekoče odhodke in za tekoče transfere, ki so v skupnem znesku 151.848 EUR presegle dovoljen obseg prevzetih obveznosti;
- evidenca nepremičnega premoženja in načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2018 nista popolna;
- v 3 primerih je ob sklenitvi pogodb oziroma aneksov k pogodbam prevzela za 259.486 EUR več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2018; prevzela in plačala je obveznosti za dodatna dela v znesku 2.926 EUR, ki niso bila dogovorjena s pogodbo; v 4 primerih je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo navedla določilo, ki ni v skladu z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki; v 4 primerih je prepozno poslala v objavo obvestilo o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti; s sklenitvijo pogodb za istovrstna dela v skupnem znesku 79.406 EUR je vrednost javnih naročil razdelila in se izognila postopku javnega naročanja; v 2 primerih plačila za opravljena dela ni

izvedla neposredno podizvajalcu; pred izdajo naročilnic ni izkazala, da je izvedla preverjanje cen na trgu; v 1 primeru pred uvrstitvijo projekta v načrt razvojnih programov ni razpolagala z dokumentom identifikacije investicijskega projekta; v 2 primerih ni pripravila dokumenta identifikacije investicijskega projekta oziroma poenostavljene investicijske dokumentacije; v 1 primeru je dopustila, da je podizvajalec izvajal dela, preden ga je potrdila z aneksom; v 2 primerih ni izvajala ustreznega nadzora nad izvajanjem pogodbe; v 3 primerih ni poskrbela za pravočasno sklenitev aneksa za podaljšanje roka za izvedbo del, sklenila ga je po pogodbenem roku, ko bi izvajalec moral z deli že zaključiti; v 4 primerih je od izvajalca prejela menico z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v prenizki vrednosti in s prekratkim rokom veljavnosti oziroma brez navedenega roka veljavnosti; v 3 primerih je pridobila menico z menično izjavo za odpravo napak v garancijski dobi brez navedenega roka veljavnosti; v 1 primeru je od izvajalca prejela menico z menično izjavo za odpravo napak v garancijski dobi v prenizki vrednosti ter brez roka veljavnosti; izdala je naročilnico izvajalcu za izvedbo del, ne da bi v naročilnico vključila protikorupcijsko klavzulo; pred izdajo naročilnice od ponudnika ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika;

- ni sprejela letnega programa športa za leto 2018; ni sprejela odloka, v katerem bi podrobneje določila sofinanciranje programov športa; v javnem razpisu na področju športa je uporabila neustrezna merila, način uporabe meril ni bil v vseh primerih jasno določen; 3 izvajalcem športnih programov je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 10.000 EUR, športnemu društvu je plačala uporabo športnih prostorov v skupnem znesku 20.954 EUR ter 3 športnim društvom zagotavljala brezplačno uporabo telovadnice, ne da bi izvedla javni razpis; 6 športnim društvom je zagotavljala brezplačno uporabo javne površine za šport in jim plačala stroške elektrike, vode in odvoza smeti v skupnem znesku 12.097 EUR, ne da bi izvedla javni razpis; 4 nepridobitnim organizacijam in ustanovam na različnih področjih delovanja je dodelila sredstva v skupnem znesku 8.799 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis; v svetovni splet ni posredovala vseh dokumentov iz javnih razpisov na področju športa in družbenih dejavnosti; s 3 izvajalci športnih programov in izvajalcem družbenih dejavnosti je sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev, ne da bi v pogodbe vključila protikorupcijsko klavzulo;
- prevzela je obveznosti iz pogodbe za finančni najem, kar po vsebini predstavlja posredno zadolžitev prek javnega zavoda;
- v Odloku o ustanovitvi režijskega obrata Občine Ankaran je opredelila izvajanje gostinske dejavnosti za potrebe delovanja in obratovanja športnih objektov, kulturnih objektov in prireditev, javnih kopališč in javnih prireditev, za kar ni imela podlage v predpisih;
- v 2 primerih je plačala odvetniške ter svetovalne storitve za potrebe društva in s tem financirala izvajanje nalog, ki niso v njeni pristojnosti; v 2 primerih pred izplačilom obveznosti ni preverila pravnega temelja in višine obveznosti; v 4 primerih sklenitev podjemnih pogodb za istovrstna opravila in za daljše časovno obdobje kaže na obstoj elementov delovnega razmerja.

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

Kazalo

| | |
|---|-----------|
| 1. Uvod | 8 |
| 1.1 Opredelitev revizije | 8 |
| 1.2 Predstavitev občine | 9 |
| 1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju | 9 |
| 1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna | 9 |
| 1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu | 11 |
| 1.2.4 Odgovorna oseba | 11 |
| 1.3 Obrazložitev revizije | 11 |
| 2. Ugotovitve | 13 |
| 2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna | 13 |
| 2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine | 13 |
| 2.1.2 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov | 15 |
| 2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev | 16 |
| 2.1.4 Prezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let | 17 |
| 2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem | 20 |
| 2.2.1 Evidenca nepremičnega premoženja | 20 |
| 2.2.2 Prodaje nepremičnega premoženja | 20 |
| 2.2.2.1 Načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem | 21 |
| 2.2.3 Oddaje prostorov v najem | 21 |
| 2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih | 21 |
| 2.3.1 Sanacija plazu Debeli rtič | 23 |
| 2.3.2 Ureditev ŠRP Sv. Katarina | 27 |
| 2.3.2.1 Pripravljalna dela na območju ŠRP Sv. Katarina za ureditev odbojgarskih igrišč in za potrebe nogometa | 29 |
| 2.3.2.2 Ureditev igrišč za odbojko na mivki na območju ŠRP Sv. Katarina | 30 |
| 2.3.2.3 Ureditev območja ŠRP Sv. Katarina za potrebe nogometa | 31 |
| 2.3.3 Ureditev prehoda za pešce in pešpoti Debeli rtič | 32 |
| 2.3.4 Sanacija cestišča na Oljčni ulici v Ankaranu | 35 |
| 2.4 Tekoči transferi | 36 |
| 2.4.1 Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole | 36 |
| 2.4.1.1 Zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti | 38 |
| 2.4.2 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam | 38 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 2.4.2.1 | Tekoči transferi na področju športa | 39 |
| 2.4.2.2 | Tekoči transferi na drugih področjih | 43 |
| 2.4.2.3 | Posredovanje informacij javnega značaja na svetovni splet | 44 |
| 2.4.2.4 | Protikorupcijska klavzula | 45 |
| 2.4.2.5 | Izkazovanje tekočih transferov | 45 |
| 2.5 | Zadolževanje | 46 |
| 2.5.1 | Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštov občine | 46 |
| 2.5.2 | Druge dolgoročne obveznosti | 48 |
| 2.5.3 | Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine | 50 |
| 2.5.4 | Primerjava stanja dolga | 51 |
| 2.6 | Druga področja poslovanja | 52 |
| 2.6.1 | Dejavnosti režijskega obrata | 52 |
| 2.6.2 | Odhodki za odvetniške in svetovalne storitve ter delo po podjemnih pogodbah | 54 |
| 2.6.2.1 | Odhodki za odvetniške in svetovalne storitve | 54 |
| 2.6.2.2 | Odhodki za delo po podjemnih pogodbah | 62 |
| 3. | Mnenje | 65 |
| 4. | Zahteva za predložitev odzivnega poročila | 68 |
| 5. | Priporočila | 70 |

1. Uvod

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Ankaran (v nadaljevanju: občina) v letu 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 21. 5. 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. 324-4/2019/2.

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⁾ | 3.153 |
| Ustanovitev | 2011 |
| Organi občine na dan 31. 12. 2018: | |
| • župan | poklicno opravljanje funkcije |
| • podžupan ²⁾ | 2 (1 nepoklicno opravljanje funkcije in 1 poklicno opravljanje funkcije) |
| • občinski svet | 13 članov |
| • nadzorni odbor | 3 člani |

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__50_05_V10_osebe_stalno_prebivalisce/05V1006S.px/table/tableViewLayout2/; stanje na dan 1. 1. 2019], 15. 6. 2020.

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

Občina nima ožjih delov. Je ustanoviteljica javnega zavoda⁵.

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.

⁵ Občina z Mestno občino Koper še ni uredila ustanoviteljskih pravic pri javnem podjetju MARJETICA KOPER, d.o.o.-s.r.l., ki ga je ustanovila Mestna občina Koper, pri javnem podjetju RIŽANSKI VODOVOD KOPER d.o.o.-s.r.l., ki so ga ustanovile Mestna občina Koper, Občina Izola in Občina Piran, pri 7 javnih zavodih, ki jih je ustanovila Mestna občina Koper (GASILSKA BRIGADA KOPER, GLEDALIŠČE KOPER - TEATRO CAPODISTRIA, KNJIŽNICA KOPER - BIBLIOTECA CAPODISTRIA, LJUDSKA UNIVERZA KOPER - UNIVERSITA' POPOLARE CAPODISTRIA, POKRAJINSKI MUZEJ KOPER - MUSEO REGIONALE DI CAPODISTRIA, Zavod za šport Koper in ZDRAVSTVENI DOM KOPER - CASA DELLA SANITA CAPODISTRIA), pri 2 javnih zavodih (GŠ Koper SM – Capodistria in OBALNE LEKARNE KOPER), ki so jih ustanovile Mestna občina Koper, Občina Izola in Občina Piran, ter pri 2 javnih zavodih (GIARDINO D INFANZIA DELFINO BLU, CAPODISTRIA VRTEC DELFINO BLU KOPER ter SCUOLA ELEMENTARE PIER PAOLO VERGERIO IL VECCHIO CAPODISTRIA OSNOVNA ŠOLA PIER PAOLO VERGERIO IL VECCHIO KOPER), ki sta ju ustanovili Mestna občina Koper in Samoupravna skupnost italijanske narodnosti Koper.

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 | 6.017.403 | 53,9 | 4.514.020 | 62,7 | 133 |
| Nedavčni prihodki | 2.455.982 | 22,0 | 2.019.568 | 28,1 | 122 |
| Kapitalski prihodki | 2.561.129 | 22,9 | 598.067 | 8,3 | 428 |
| Prejete donacije | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | / |
| Transforni prihodki | 130.855 | 1,2 | 66.293 | 0,9 | 197 |
| Prejeta sredstva iz Evropske unije | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | / |
| Vsi prihodki BPO | 11.165.369 | 100,0 | 7.197.948 | 100,0 | 155 |
| Tekoči odhodki | 3.065.967 | 26,6 | 2.105.637 | 31,5 | 146 |
| Tekoči transferi | 2.947.247 | 25,6 | 2.746.954 | 41,1 | 107 |
| Investicijski odhodki | 5.136.740 | 44,6 | 1.393.039 | 20,8 | 369 |
| Investicijski transferi | 363.066 | 3,2 | 438.453 | 6,6 | 83 |
| Vsi odhodki BPO | 11.513.020 | 100,0 | 6.684.083 | 100,0 | 172 |
| Proračunski presežek, primanjkljaj | (347.651) | / | 513.865 | / | / |
| B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB | | | | | |
| Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev | 0 | / | 0 | / | / |
| Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev | 0 | / | 0 | / | / |
| Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev | 0 | / | 0 | / | / |
| C. RAČUN FINANCIRANJA | | | | | |
| Zadolževanje | 0 | / | 0 | / | / |
| Odplačila dolga | 0 | / | 0 | / | / |
| Saldo računa financiranja | 0 | / | 0 | / | / |
| Sprememba stanja na računih | (347.651) | / | 513.865 | / | / |

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Ankaran za leto 2017⁶ in Zaključni račun proračuna Občine Ankaran za leto 2018⁷.

⁶ Uradni list RS, št. 27/18.

⁷ Uradni list RS, št. 35/19.

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 Ankaran za leto 2018 ¹⁾ | 19. 12. 2017 | 77/17 |
| Odlok o rebalansu proračuna Občine Ankaran za leto 2018 ²⁾ | 18. 12. 2018 | 83/18 |
| Zaključni račun proračuna Občine Ankaran za leto 2018 | 9. 4. 2019 | 35/19 |

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

²⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna.

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 je bil odgovorna oseba občine Gregor Strmčnik, župan občine.

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;
- prodaja nepremičnega premoženja in oddaja 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 ter
- 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 preizkušnim

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 financah⁸ (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 določilih 96. člena ZJF zaključni račun proračuna zajema tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁹ (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 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 skupnosti¹⁰ 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 porabe, fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

Obrazložitve proračuna za leto 2018 niso popolne, saj ne vsebujejo izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, ter fizičnih in finančnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, na posameznih področjih proračunske porabe¹¹ pa tudi ne vsebujejo povzetka ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov ter podprogramov, kar je v

⁸ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

⁹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10.

¹⁰ 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.

¹¹ Na primer Področje proračunske porabe 10 – Trg dela in delovni pogoji in 17 – Zdravstveno varstvo.

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.

Pojasnilo občine

Občina je bila ustanovljena 9. 6. 2011 z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, konstituirala pa se je šele s 1. 1. 2015, ko je tudi začela opravljati vse upravne in druge naloge iz svoje pristojnosti, za kar pa ni imela ne kadrovskih in ne materialnih pogojev. Občina glede na kratek čas svojega delovanja tako še ni uspela vzpostaviti vseh potrebnih aktov ter strateških dokumentov, ki bi bili podlaga za navedbo ciljev v obrazložitvah proračuna za leto 2018.

2.1.1.b Proračun je akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za 1 leto. V devetem odstavku 2. člena ZJF je določeno, da proračun sprejme občinski svet pred začetkom leta, na katero se nanaša. V skladu s petim odstavkom 10. člena ZJF se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo in tekoče leto, v skladu s šestim odstavkom 10. člena ZJF pa se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže tudi načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, ki je predmet sprejemanja na občinskemu svetu.

Odlok o proračunu občine za leto 2018 je bil sprejet 19. 12. 2017 in bi moral v skladu z 10. členom ZJF v povezavi z devetim odstavkom 2. člena ZJF v splošnem in posebnem delu proračuna vsebovati realizacijo prejemkov in izdatkov za preteklo leto, to je za leto 2016, oceno realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto, to je za leto 2017, ter načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, to je za leto 2018.

Občina je v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2018 prikazala oceno realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2017 in načrt prejemkov in izdatkov za leto 2018, ni pa prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2016, kar je v neskladju s petim odstavkom 10. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Občina je pripravila dokumenta Izhodišča za pripravo proračuna Občine Ankaran za leto 2018 z navodili in Navodilo in izhodišča za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov proračuna Občine Ankaran za leto 2018 z dne 2. 10. 2017, v katerih so opredeljene aktivnosti za pripravo proračuna občine.

Kljub temu da je občina v času priprave proračuna občine za leto 2018 imela opredeljene aktivnosti za pripravo proračuna občine, pa proračuna ni pripravila v skladu s predpisi.

2.1.1.c V tretjem odstavku 13. člena ZJF¹² je bilo določeno, da je sestavni del obrazložitve proračuna občine tudi načrt delovnih mest z obrazložitvami. V drugem odstavku 42. člena Zakona o javnih

¹² 13. člen ZJF je bil spremenjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 13/18), ki je pričel veljati 1. 3. 2018. V reviziji smo upoštevali ureditev, ki je veljala konec leta 2017, ko je občina sprejemala odlok o proračunu občine za leto 2018.

uslužbencih¹³ je določeno, da se s kadrovskim načrtom prikažejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje 2 let.

Občina je v kadrovskem načrtu za leto 2018 prikazala dejansko število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2017 ter predvideno število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2018, ni pa prikazala predvidenega števila zasedenih delovnih mest v letu 2019. Navedeno ravnanje je v neskladju z drugim odstavkom 42. člena Zakona o javnih uslužbencih.

2.1.1.d V skladu z 8. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna vključuje obrazložitev realizacije finančnega načrta neposrednega uporabnika, in sicer poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika ter poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna v prvem odstavku 10. člena določa, da mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih med drugim vsebovati oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upoštevaje fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (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, ter ukrepe za izboljšanje učinkovitosti in kakovosti poslovanja neposrednega uporabnika.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje ocene uspeha pri doseganju ciljev, upoštevaje fizične in finančne kazalce (vsebuje samo oceno uspeha pri doseganju ciljev na podlagi opisnih kazalcev in višine porabe načrtovanih sredstev), 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, ter ukrepov za izboljšanje učinkovitosti in kakovosti poslovanja neposrednega uporabnika, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.1.2 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov

2.1.2.a 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.

Župan ni določil 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 15. 2. 2021 izdal sklep o določitvi obsega izdatkov, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti v skladu s 36. členom ZJF, za obdobje januar–marec 2021.

¹³ Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF.

2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev

Po določilih prvega odstavka 38. člena ZJF proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna. V tretjem odstavku 38. člena ZJF pa je določeno, da prerazporejanje sredstev med BPO, računom finančnih terjatev in naložb ter računom financiranja ni dovoljeno.

Odlok o proračunu občine za leto 2018 je v 6. členu med drugim določal, da o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna odloča na predlog neposrednega uporabnika župan. Finančna služba občine lahko v sprejetem proračunu prerazporeja sredstva med konti v okviru iste proračunske postavke in odpira nove konte zaradi pravilnega knjiženja. Odlok o proračunu občine za leto 2018 je v 15. členu določal, da župan odloča o prerazporeditvah neporabljenih pravic porabe med posameznimi postavkami proračuna, če s tem ni ogroženo izvajanje nalog, za katere so bila sredstva zagotovljena.

2.1.3.a Odlok o proračunu občine za leto 2018 je določal, da župan odloča o prerazporeditvah neporabljenih pravic porabe med posameznimi postavkami proračuna, če s tem ni ogroženo izvajanje nalog, za katere so bila zagotovljena sredstva, pri tem pa ni bila določena omejitev prerazporejanja med proračunskimi uporabniki, področji proračunske porabe, glavnimi programi in podprogrami in tudi ni bilo določeno, kdaj je ogroženo izvajanje nalog, za katere so bila sredstva zagotovljena. Odlok o proračunu občine za leto 2018 je tudi omogočil finančni službi občine neomejeno prerazporejanje proračunskih sredstev med konti skupin znotraj proračunske postavke in s tem spreminjanje izkazovanja ekonomskega namena sredstev. Ocenjujemo, da taka pooblastila županu in finančni službi občine spreminjajo razmerja med organi občine, predvidena s predpisi, ki določajo, da je župan predlagatelj in izvrševalec proračuna, proračun pa sprejme občinski svet. Župan in finančna služba sta v letu 2018 prerazporejala proračunska sredstva s pisnimi sklepi. V letu 2018 je bilo izdanih skupaj 112 sklepov o prerazporeditvah v skupnem znesku 4.158.747 EUR, od tega je župan izdal 39 sklepov o prerazporeditvah, s katerimi je bil spremenjen namen porabe med posameznimi področji proračunske porabe za 582.887 EUR ali 5,1 % realiziranih proračunskih odhodkov ter med proračunskimi postavkami znotraj posameznih področij porabe za 1.594.909 EUR ali 13,9 % realiziranih proračunskih odhodkov. Finančna služba pa je izdala 73 sklepov o prerazporeditvah, s katerimi je bil spremenjen ekonomski namen porabe sredstev za 2.563.839 EUR ali 22,3 % realiziranih proračunskih odhodkov.

Ukrep občine

Občina je sprejela Odlok o proračunu Občine Ankaran za leto 2020 (Uradni list RS, št. 79/19) in Odlok o proračunu Občine Ankaran za leto 2021 (Uradni list RS, št. 200/20), ki v 5. členu določata, da o prerazporeditvi pravic porabe med področji proračunske porabe lahko odloča župan, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega področja porabe ne sme presegati 30 % obsega področja proračunske porabe.

2.1.3.b Po določilih prvega odstavka 42. člena ZJF se v proračunu del predvidenih proračunskih prejemkov ne razporedi vnaprej, ampak se zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje. Sredstva splošne proračunske rezervacije se po določilih drugega odstavka 42. člena ZJF uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Po določilih tretjega odstavka istega člena

o uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča župan. Dodeljena sredstva se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika. Po določitih šestega odstavka 40. člena ZJF se z rebalansom proračuna, ki ga sprejme občinski svet na predlog župana, prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnovesijo.

Župan je v letu 2018 prerazporedil proračunska sredstva v znesku 50.000 EUR¹⁴ med sredstva splošne proračunske rezervacije, katerih višino ob sprejemanju proračuna občine potrди občinski svet. Glede na določila 42. člena ZJF je župan pooblaščen le za porabo sredstev splošne proračunske rezervacije, ne pa tudi, da ta sredstva povečuje, saj je oblikovanje in spreminjanje splošne proračunske rezervacije po določitih devetega odstavka 2. člena ZJF oziroma šestega odstavka 40. člena ZJF v pristojnosti občinskega sveta, zato župan za prerazporeditev sredstev na splošno proračunsko rezervacijo ni imel podlage v predpisih.

Pojasnilo občine

Župan je na postavko splošne proračunske rezervacije prerazporedil sredstva s postavk, za katere se je med izvrševanjem proračuna ugotovilo, da so bila sredstva načrtovana v previsokem znesku, od tam pa na tiste postavke, za katere se je med izvrševanjem proračuna ugotovilo, da sredstva niso bila načrtovana v zadostnem obsegu. Župan bi lahko sredstva prerazporedil na končne postavke neposredno, ne da bi jih predhodno prerazporedil na postavko splošne proračunske rezervacije.

Ne glede na to, da so bila sredstva prerazporejena na druge proračunske postavke prek splošne proračunske rezervacije, župan za prerazporejanje sredstev na splošno proračunsko rezervacijo ni imel podlage v predpisih. Pri tem pa je treba poudariti, da se sredstva splošne proračunske rezervacije v skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF lahko uporabijo zgolj za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati.

2.1.4 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

Na podlagi prvega odstavka 51. člena ZJF lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. V Proračunskem priročniku za pripravo proračunov občin za leto 2018, ki ga je oktobra 2017 pripravilo Ministrstvo za finance, je navedeno¹⁵, 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.

¹⁴ S proračunske postavke 3130 – Plače in drugi izdatki javnim uslužbencem v znesku 20.000 EUR ter s proračunske postavke 2817 – Državni prazniki in druge prireditve v znesku 30.000 EUR.

¹⁵ Točka 5.4.2. Izvrševanje proračuna.

Odlok o proračunu občine za leto 2018 v drugem odstavku 11. člena določa, da se v breme proračuna lahko prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, za posamezno investicijsko nalogo, če je za to nalogo že odprta postavka v proračunu tekočega leta in je naloga predvidena v NRP. Skupni obseg prevzetih obveznosti, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za investicijske odhodke in investicijske transfere, ne sme presegati 80 % sredstev skupine odhodkov 42 in 43 v bilanci proračuna za tekoče leto. Odlok o proračunu občine za leto 2018 v tretjem odstavku 11. člena določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti, ki bodo zapadle v prihodnjih letih za blago in storitve in za tekoče transfere, ne sme presegati 50 % sredstev, zagotovljenih v sprejetem letnem proračunu znotraj podprograma neposrednega uporabnika. V skladu s četrtrim odstavkom 11. člena odloka o proračunu občine za leto 2018 omejitve iz drugega in tretjega odstavka 11. člena tega odloka 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 prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov, ter prevzemanje obveznosti, ki se financirajo iz namenskih sredstev EU, namenskih sredstev finančnih mehanizmov in sredstev drugih donatorjev.

Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), katerega določbe se na podlagi drugega odstavka 1. člena za občine uporabljajo smiselno, v 8. poglavju opredeljuje način prevzemanja obveznosti in evidentiranja predobremenitev proračuna. Med drugim v prvem odstavku 145. člena določa, da se Ministrstvo za finance o prevzetih obveznostih v breme proračuna obvešča tako, da se prevzete obveznosti zavedejo v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca Finančni elementi predobremenitev. V 9. poglavju pa pravilnik o postopkih določa pravila za spremljanje in spreminjanje podatkov o projektih v NRP in med drugim v prvem odstavku 158. člena določa, da neposredni uporabnik vodi evidenco o izvajanju NRP kot tretjega dela proračuna in o prevzetih obveznostih, prejetih računih in situacijah, odredbah v breme tekočega leta ter v breme proračunov prihodnjih let po projektih in programih v sistemu MFERAC. Občina bi tako morala zaradi zagotovitve izpolnjevanja 51. člena ZJF in določil odloka o proračunu občine za leto 2018, in sicer z namenom, da ne bi prevzela več obveznosti, kot ima na razpolago prostih proračunskih sredstev, zagotoviti evidentiranje predobremenitev proračuna oziroma vzpostaviti evidenco prejetih obveznosti in bi morala, glede na to, da se pravilnik o postopkih za občine uporablja zgolj smiselno, zagotavljati vsaj podatke o predmetu prevzete obveznosti, datumu prevzete obveznosti, proračunski postavki, ki jo prevzeta obveznost bremeni, ter višini prevzete obveznosti z opredelitvijo njene zapadlosti.

2.1.4.a Občina vodi evidenco prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki pa ne vključuje prevzetih obveznosti po Pogodbi za finančni najem s postopnim odkupom objekta Enote Ankaran Vrtca Semedela¹⁷ (v nadaljevanju: pogodba za finančni najem; povezava s točko 2.5.2 tega poročila) za obdobje od leta 2018 do leta 2030 v znesku 1.834.724 EUR, kar kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF,

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

¹⁷ V času sklenitve pogodbe je imel Vrtec Semedela enoto Ankaran, ki pa je z ustanovitvijo OSNOVNE ŠOLE IN VRTCA ANKARAN SCUOLA ELEMENTARE E GIARDINO D'INFANZIA ANCARANO (v nadaljevanju: OŠV Ankaran) postala samostojni javni vzgojno-izobraževalni zavod.

v skladu s katerim notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Ukrep občine

Iz izpisa odprtih predobremenitev na dan 15. 2. 2021 izhaja, da občina med prevzetimi obveznostmi v breme proračunov prihodnjih let izkazuje tudi obveznosti po pogodbi za finančni najem.

2.1.4.b Občina je imela na dan 31. 12. 2018 znotraj 5 podprogramov neposrednih uporabnikov proračuna prevzete obveznosti za tekoče odhodke in za tekoče transfere, ki bodo zapadle v prihodnjih letih in so presegle 50 % sredstev, zagotovljenih v rebalansu proračuna znotraj podprograma neposrednega uporabnika. Podatki o preseganju dovoljenega zneska prevzetih obveznosti na dan 31. 12. 2018 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Preseganje dovoljenega zneska prevzetih obveznosti na dan 31. 12. 2018

| Neposredni uporabnik/ podprogram | Rebalans proračuna | Znesek prevzetih obveznosti | Delež prevzetih obveznosti | Preseganje dovoljenega zneska prevzetih obveznosti |
|--|-----------------------|-----------------------------------|----------------------------------|---|
| | v EUR | v EUR | v % | v EUR |
| (1) | (2) | (3) | $(4)=(3)/(2)*100$ | $(5)=(3) - (2)*0,5$ |
| 41 – Oddelek za družbene dejavnosti/19069001 – Pomoči v osnovnem šolstvu | 74.980 | 57.946 | 77,3 | 20.456 |
| 44 – Oddelek za razvoj in investicije/15029002 – Ravnanje z odpadno vodo | 7.084 | 14.629 | 206,5 | 11.087 |
| 44 – Oddelek za razvoj in investicije/16029003 – Prostorsko načrtovanje | 57.627 | 93.896 | 162,9 | 65.082 |
| 44 – Oddelek za razvoj in investicije/20049003 – Socialno varstvo odraslih | 28.319 | 56.707 | 200,2 | 42.547 |
| 47 – Režijski obrat/04039003 – Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem | 209.646 | 117.498 | 56,0 | 12.675 |
| Skupaj | | | | 151.848 |

Vir: podatki občine.

Občina je imela na dan 31. 12. 2018 prevzete obveznosti za tekoče odhodke in za tekoče transfere, ki bodo zapadle v prihodnjih letih in so presegle 50 % sredstev, zagotovljenih v rebalansu proračuna znotraj podprograma neposrednega uporabnika, v skupnem znesku 151.848 EUR, kar je v neskladju z določili tretjega odstavka 11. člena odloka o proračunu občine za leto 2018.

Pojasnilo občine

Do preseganja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let je prišlo zaradi drugačne dinamike realizacije pogodb od pričakovane. Pogodbe, ki niso bile v celoti realizirane v načrtovanem proračunskem letu, se niso prekinile in sklenile nove, temveč se je evidentiral le prenos obveznosti v breme proračunov

prihodnjih let. Ob poznejšem pregledu prevzemanja obveznosti v breme proračunov prihodnjih let se tako izkazuje tudi preseganje v primerih, ko tega preseganja ob sklenitvi pogodb ni bilo.

Ukrep občine

Občina je vzpostavila programske kontrole, ki dovoljujejo prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let skladno z veljavnim odlokom o proračunu občine.

2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem

2.2.1 Evidenca nepremičnega premoženja

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁸ (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1) v prvem odstavku 87. člena določa, da samoupravne lokalne skupnosti vzpostavijo evidence nepremičnega premoženja v lasti samoupravnih lokalnih skupnosti. Po določilih četrtega odstavka istega člena evidenca nepremičnega premoženja vsebuje tudi podatke o lastniku, upravljalcu, lastniškem deležu, zaznambi javnega dobra, stvarnih pravicah, površini parcele, površini dela stavbe, naslovu stavbe ali dela stavbe in vrsti rabe dela stavbe.

2.2.1.a Občina je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vodila evidenco nepremičnega premoženja, ki pa ni vsebovala podatkov o lastniku, upravljalcu, lastniškem deležu, zaznambi javnega dobra, stvarnih pravicah, površini parcele, površini dela stavbe, naslovu stavbe ali dela stavbe in vrsti rabe dela stavbe, kar je v neskladju z določili četrtega odstavka 87. člena ZSPDSLS-1.

Ukrep občine

Občina od 24. 12. 2020 uporablja informacijski sistem, ki omogoča vsakokratni izpis premoženja v lasti občine in vsebuje zahtevane podatke za evidenco nepremičnega premoženja, ki jih določa četrty odstavek 87. člena ZSPDSLS-1.

2.2.2 Prodaje nepremičnega premoženja

Prihodki od prodaj nepremičnega premoženja so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v skupnem znesku 2.561.129 EUR, kar predstavlja 22,2 % vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2018.

¹⁸ Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

2.2.2.1 Načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem

Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁹ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011) je v drugem odstavku 9. člena določala, da načrt razpolaganja z zemljišči med drugim zajema tudi podatke o kvadraturi zemljišč, izraženi v kvadratnih metrih.

2.2.2.1.a Načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2018, ki je bil sprejet 19. 12. 2017 ob sprejemu proračuna občine za leto 2018, ne vsebuje podatkov o kvadraturi zemljišč, izraženi v kvadratnih metrih, kar je bilo v neskladju z določili drugega odstavka 9. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

Ukrep občine

Občina je pripravila načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem za leto 2021, ki vsebuje zahtevane sestavine v skladu z določbami uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

2.2.3 Oddaje prostorov v najem

Občina v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 ni izkazovala prihodkov od oddaj prostorov v najem.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v znesku 5.136.740 EUR, kar predstavlja 44,6 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2018.

V tabeli 5 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2018 glede na vrsto objave.

¹⁹ 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 ZSPDSLS-1, vendar se je uporabljala do 3. 6. 2018, ko je začela veljati Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18), izdana na podlagi ZSPDSLS-1.

Tabela 5: 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 | 301 | 965.586 | 6 | 203.952 | / | / |
| % od skupnega števila/vrednosti | 31,2 | 43,6 | 54,6 | 16,9 | / | / |
| Naročilnice | 631 | 928.114 | / | / | / | / |
| % od skupnega števila/vrednosti | 65,5 | 41,9 | / | / | / | / |
| Gradnje | | | | | | |
| Pogodbe | 7 | 171.421 | 5 | 1.006.267 | / | / |
| % od skupnega števila/vrednosti | 0,7 | 7,8 | 45,4 | 83,1 | / | / |
| Naročilnice | 25 | 148.160 | 0 | 0 | / | / |
| % od skupnega števila/vrednosti | 2,6 | 6,7 | / | / | / | / |
| Skupaj | 964 | 2.213.281 | 11 | 1.210.219 | / | / |

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupaj 975 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljenih 11 postopkov v skupni vrednosti 1.210.219 EUR, kar predstavlja 35,4 % vrednosti vseh oddanih naročil. Preostalih 964 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 2.213.281 EUR, ki po številu predstavljajo 99 % vseh postopkov, po vrednosti pa 64,6 % vseh postopkov, ni preseglo vrednosti²⁰, ki jo za obvezno objavo na portalu javnih naročil določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju²¹ (v nadaljevanju: ZJN-3) v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

V tabeli 6 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2018 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

²⁰ 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).

²¹ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

Tabela 6: 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 % | |
| Sanacija plazu Debeli rtič | 294.046 | 281.499 | 343.756 | 41.812 | 12,2 | 385.568 |
| Pripravljalna dela za ureditev odbojarskih igrišč na območju Športno-rekreacijskega parka Sv. Katarina ⁴⁾ | | 33.749 | 33.912 | / | / | 33.912 |
| Pripravljalna dela za ureditev območja ŠRP Sv. Katarina za potrebe nogometa | 319.330 | 42.159 | 45.494 | / | / | 45.494 |
| Ureditev igrišč za odbojko na mivki na območju ŠRP Sv. Katarina | | 110.536 | 109.203 | 10.658 ⁵⁾ | 9,8 | 119.861 |
| Ureditev območja ŠRP Sv. Katarina za potrebe nogometa | | 188.314 | 269.814 ⁶⁾ | 73.474 | 27,2 | 343.288 |
| Ureditev prehoda za pešce in pešpoti Debeli rtič | 40.000 ⁷⁾ | 62.796 | 58.029 | 9.268 | 16,0 | 67.297 |
| Sanacija cestišča na Oljčni ulici v Ankaranu | 20.000 | 17.726 | 18.440 | / | / | 18.440 |

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu²² na dan sklenitve pogodbe oziroma izdaje naročilnice.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2018.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ V nadaljevanju: ŠRP Sv. Katarina.

⁵⁾ Z aneksom št. 3 se je pogodbena vrednost zaradi dodatnih del povečala za 16.064 EUR, z aneksom št. 4 pa zaradi spremenjenega načina izvedbe del zmanjšala za 5.406 EUR.

⁶⁾ Investicija do 31. 12. 2018 še ni bila zaključena.

⁷⁾ Znesek, načrtovan v NRP za obdobje od leta 2018 do leta 2021 v okviru Sanacije državne ceste R2-406/1407 Škofije–Lazaret, za kar je bilo v letu 2018 za več investicij skupaj načrtovanih 253.208 EUR sredstev.

Viri: Zaključni račun Občine Ankaran za leto 2018, pogodbe, naročilnica in konto kartice.

2.3.1 Sanacija plazu Debeli rtič

Občina je v letu 2018 izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 17. 5. 2018 z izvajalcem FINALI d.o.o. (v nadaljevanju: družba Finali) sklenila Pogodbo za izvedbo sanacije plazu in skalnega podora na kopališču Mladinskega zdravilišča in letovišča Rdečega križa Slovenije Debeli rtič

²² Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Za leto 2018 je to rebalans proračuna s prerazporeditvami.

v vrednosti 343.756 EUR in rokom dokončanja 90 dni od podpisa pogodbe. K pogodbi so bili v letu 2018 sklenjeni 4 aneksi, in sicer:

- 2. 7. 2018 aneks št. 1, s katerim je bila družba BIOSAN, inženirska biologija, d.o.o., ki je bila v pogodbi pomotoma poimenovana kot partner, pravilno poimenovana kot podizvajalec in uveden podizvajalec ROKAVA d.o.o.;
- 6. 9. 2018 aneks št. 2, s katerim se je podaljšal rok dokončanja del do 28. 9. 2018;
- 17. 9. 2018 aneks št. 3, s katerim se je zaradi spremembe izvedbe posameznih del²³ skupna pogodbeno vrednost povečala za 35.104 EUR ter podaljšal rok dokončanja del do 12. 12. 2018;
- 12. 10. 2018 aneks št. 4, s katerim se je zaradi dodatnih del²⁴ skupna pogodbeno vrednost povečala za 6.708 EUR, uveden pa je bil tudi podizvajalec MORATORIJ d.o.o. (v nadaljevanju: družba Moratorij).

Skupna pogodbeno vrednost je znašala 385.568 EUR. V letu 2018 je občina izvajalcu in podizvajalcem plačala 281.499 EUR.

2.3.1.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 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 odloku o proračunu občine za leto 2018 za investicijo Sanacija plazu Debeli rtič načrtovala 294.046 EUR izdatkov v letu 2018. Župan je 7. 8. 2018 na proračunsko postavko 3116 – Klif Debeli rtič prerazporedil skupaj 64.200 EUR, tako da je po prerazporeditvi občina v proračunu načrtovala sredstva za investicijo v skupnem znesku 358.246 EUR.

Občina je ob sklenitvi pogodbe prevzela za 49.710 EUR več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2018, s sklenitvijo aneksov št. 3 in 4 pa še za dodatnih 27.322 EUR več obveznosti²⁵, kot je imela v proračunu za leto 2018 za ta namen zagotovljenih sredstev. S tem je občina ravnala v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.3.1.b Občina je v razpisni dokumentaciji (navodila ponudnikom) za javno naročilo sanacije plazu in skalnega podora na kopališču Mladinskega zdravilišča in letovišča Rdečega križa Slovenije Debeli rtič navedla, da lahko ponudnik, ki nastopa v več kot eni ponudbi, ne glede na to, ali nastopa samostojno ali kot partner v skupni ponudbi, diskvalificira vse ponudbe, v katerih nastopa. Navedeno določilo je v neskladju z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki, ki ga določa drugi odstavek 5. člena ZJN-3, v skladu s katerim naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri

²³ Vsebina aneksa se nanaša na povečanje pogodbene vrednosti v znesku 101.788 EUR in zmanjšanje v znesku 66.684 EUR zaradi spremembe izvedbe posameznih del, in sicer se izvedejo sidra krajših dolžin, namesto ročnega višinskega izkopa se izvede strojni in delno ročni izkop ter škarpiranje brežine, namesto poklopnic se izvedejo zidane kamnite krone iz lokalnega kamna in namesto betonskega tlaka se izvede kamnito tlakovanje iz peščenjaka.

²⁴ Zaščita obalnega zidu s strojnim ročnim izkopom, zaščita zgornje jeklenice in mreže z nasipom z dobavo primernega humusa, ozemljitev stolpa za reševalce z inox strelovodom ter razna druga dela.

²⁵ Z osnovno pogodbo in aneksoma št. 3 in št. 4 je prevzela skupaj 385.568 EUR obveznosti, na proračunski postavki 3116 – Klif Debeli rtič pa je s prerazporeditvijo načrtovala skupaj 358.246 EUR (385.568 EUR – 358.246 EUR = 27.322 EUR).

izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Takšno določilo vsebuje domnevo navzkrižja interesov, pri čemer pa ponudniki oziroma gospodarski subjekti nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ne vplivajo negativno na konkurenco med ponudniki²⁶.

2.3.1.c Pogodba v 3. členu med drugim določa, da mora biti sporazum o spremembi pogodbenega roka sklenjen v obliki aneksa k tej pogodbi.

Občina je 6. 9. 2018 na podlagi izvajalčeve vloge za podaljšanje roka, ki jo je prejela 7. 8. 2018, sklenila aneks št. 2, kar je 23 dni po pogodbenem roku, ko bi izvajalec moral z deli že zaključiti (15. 8. 2018). Izvajalec je pred sklenitvijo aneksa št. 2 z deli že nadaljeval.

Ker občina ni poskrbela za pravočasno sklenitev aneksa št. 2, je ravnala v neskladju s pogodbenimi določili.

Pojasnilo občine

Vloga za podaljšanje roka je bila naročniku posredovana 8 dni pred iztekom pogodbenega roka in v obdobju dopustov, zato je bilo podpisovanje dodatka k pogodbi oteženo. Občina je za odpravljanje tovrstnih težav v letu 2019 uvedla modul ODOS.pogodbe, ki omogoča elektronsko pregledovanje in podpisovanje pogodb, kar bo v bodoče zmanjšalo možnosti tovrstnih težav.

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

Občina je 5. 11. 2018 poslala v objavo obvestilo o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti na portal javnih naročil, to je 57 dni po sklenitvi aneksa št. 3, kar je v neskladju z določbo 59. člena ZJN-3.

2.3.1.e V drugem odstavku 4. člena pogodbe je med drugim določeno, da bo naročnik imenoval nadzornika za operativno strokovno nadzorovanje del na gradbišču, dajanje neposrednih navodil v zvezi s potekom gradnje, ki ne pomenijo spremembe projektne dokumentacije ali pogodbenih obveznosti, ter usklajevanje poteka del, za katerega se šteje, da v imenu naročnika daje izvajalcu strokovna navodila v zvezi z izvedbo, nadzoruje potek gradnje, nadzoruje gradbeni dnevnik ter ugotavlja količine in cene uporabljenega materiala, opreme in del, ni pa upravičen potrditi ali odobriti nobene spremembe v zvezi s to pogodbo, ki bi lahko imela za posledico spremembo projektne dokumentacije.

Iz računa, ki je priloga k 5. začasni situaciji, izhaja, da je družba Moratorij storitve opravljala v času od 1. 8. do 14. 9. 2018, kar je 72 dni pred sklenitvijo aneksa št. 4 k pogodbi, s katerim je občina to družbo potrdila kot podizvajalca. Občina je splošne podatke o podizvajalcu in izpolnjen ESPD podizvajalca pridobila od glavnega izvajalca 12. 10. 2018, kar je 72 dni po tem, ko je podizvajalec pričel izvajati dela.

²⁶ Takšno stališče je zavzela tudi Državna revizijska komisija (na primer v odločitvi št. 018-216/2018).

S tem, ko je občina dopustila, da je podizvajalec opravljal dela, preden ga je potrdila kot podizvajalca in preden je pridobila vse podatke o podizvajalcu, ni izvajala ustreznega nadzora nad izvajanjem pogodbe, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.1.f V 14. členu pogodbe je določeno, da mora izvajalec najkasneje v 10 dneh od prejema podpisane pogodbe od naročnika kot pogoj za veljavnost pogodbe naročniku izročiti finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, in sicer v obliki bianco menice v višini 10 % skupne pogodbene vrednosti in z veljavnostjo od začetka veljavnosti pogodbe do izpolnitve izvajalčevih pogodbenih obveznosti.

Občina je 29. 5. 2018 od izvajalca pridobila menico z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v vrednosti 34.376 EUR in z rokom veljavnosti do 15. 8. 2018. Vrednost menice z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, ki jo je pridobila občina, je bila po sklenitvi aneksov, s katerimi se je povečala pogodbena vrednost investicije in/oziroma podaljšal rok dokončanja del, za 4.181 EUR manjša od zahtevane (38.557 EUR) in je imela za 119 dni prekratek rok veljavnosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.1.g V 15. členu pogodbe je navedeno, da mora izvajalec kot pogoj za uspešen končni prevzem ob potrditvi končne obračunske situacije naročniku izročiti finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku v višini 5 % skupne pogodbene vrednosti, z veljavnostjo 10 let od končnega prevzema del. Izvajalec mora predložiti finančno zavarovanje najkasneje ob končnem prevzemu kot pogoj za končni prevzem del in izplačilo zadržanih sredstev.

Občina je 21. 12. 2018 od izvajalca pridobila menico z menično izjavo za odpravo napak v garancijskem roku v vrednosti 19.278 EUR, vendar brez navedenega roka veljavnosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

Ukrep občine

Občina je 16. 2. 2021 družbo Finali pozvala k ponovni potrditvi Menične izjave s pooblastilom za izpolnitev menice z vključenim rokom veljavnosti.

2.3.2 Ureditev ŠRP Sv. Katarina

Občina je v letu 2018 izvedla več postopkov javnega naročanja na območju ŠRP Sv. Katarina²⁷, in sicer je na podlagi:

- ponudbe 10. 5. 2018 z izvajalcem HARTIS d.o.o. (v nadaljevanju: družba Hartis) sklenila pogodbo za izvedbo pripravljalnih del za ureditev odbojcarskih igrišč v vrednosti 33.912 EUR in z rokom izvedbe 21 dni od uvedbe izvajalca v delo²⁸; za izvršena dela je izvajalcu v letu 2018 plačala 33.749 EUR (povezava s točko 2.3.2.1 tega poročila);
- ponudbe 30. 5. 2018 z družbo Hartis sklenila pogodbo za izvedbo pripravljalnih del za potrebe nogometa v vrednosti 45.494 EUR in z rokom izvedbe 21 dni od uvedbe izvajalca v delo²⁹; za izvršena dela je izvajalcu v letu 2018 plačala 42.159 EUR (povezava s točko 2.3.2.1 tega poročila);
- postopka oddaje javnega naročila male vrednosti 29. 5. 2018 z izvajalcem ISBE d.o.o. (v nadaljevanju: družba Isbe) sklenila pogodbo za ureditev igrišč za odbojko na mivki na območju ŠRP Sv. Katarina v vrednosti 109.203 EUR in z rokom izvedbe del 30 dni od podpisa pogodbe; k pogodbi so bili v letu 2018 sklenjeni 4 aneksi, in sicer:
 - 20. 6. 2018 aneks št. 2³⁰, s katerim se je zaradi razhajanj med razpisno dokumentacijo in osnovno pogodbo³¹ ter zaradi nepredvidenih okoliščin³² rok izvedbe del podaljšal do 27. 7. 2018 za gradbena dela in do 28. 7. 2018 za dobavo in postavitve zabojsnikov;
 - 6. 7. 2018 aneks št. 1, s katerim je bil vključen tudi podizvajalec Containex Container-Handelsgesellschaft m. b. H., Wiener Neudorf (v nadaljevanju: družba Containex);
 - 6. 7. 2018 aneks št. 3, s katerim se je zaradi izvedbe dodatnih del pogodbena vrednost povečala za 16.064 EUR in podaljšal rok izvedbe del do 31. 8. 2018;
 - 27. 8. 2018 aneks št. 4 zaradi spremenjenih del, s katerim se je pogodbena vrednost zmanjšala za 5.406 EUR;

skupna pogodbena vrednost je tako znašala 119.861 EUR; za izvršena dela je občina izvajalcu in podizvajalcem v letu 2018 plačala 110.536 EUR (povezava s točko 2.3.2.2 tega poročila);

²⁷ Občina je s 1. 6. 2016 od Zavoda za šport Koper prevzela v upravljanje ŠRP Sv. Katarina v Ankaranu (nepremičnine, športno infrastrukturo, objekte in opremo).

²⁸ Izvajalec je bil uveden v delo 18. 5. 2018.

²⁹ Izvajalec je bil uveden v delo 30. 5. 2018.

³⁰ Po pojasnilih občine se je zaradi napake zamenjala številka pri aneksu št. 1 in aneksu št. 2.

³¹ V 3. členu osnovne pogodbe v delu, ki se nanaša na izvedbeni rok, ni bila upoštevana dodatna odločitev naročnika, podana v času objave javnega razpisa, in sicer da se za del, ki se nanaša na dobavo in postavitve zabojsnikov, izvedbeni rok podaljša na 60 dni.

³² Dela izvajalca naj bi bila v obdobju od 24. 6. 2018 do vključno 22. 7. 2018 prekinjena iz varnostnih razlogov zaradi izvedbe športne prireditve.

- postopka oddaje javnega naročila male vrednosti 18. 6. 2018 z družbo Isbe sklenila pogodbo za ureditev območja ŠRP Sv. Katarina za potrebe nogometa v vrednosti 269.814 EUR in z rokom izvedbe del 90 dni od uvedbe v delo³³; k pogodbi je bil 21. 11. 2018 sklenjen aneks št. 1 zaradi uvedbe novih podizvajalcev ter izvedbe dodatnih del v skupnem znesku 73.473 EUR, zaradi česar se je rok za izvedbo del podaljšal do 30. 11. 2018; skupna pogodbeno vrednost je tako znašala 343.287 EUR; za izvršena dela je občina izvajalcu v letu 2018 plačala 188.314 EUR (povezava s točko 2.3.2.3 tega poročila).

2.3.2.a Občina je v odloku o proračunu občine za leto 2018 za projekt ureditve ŠRP Sv. Katarina, ki obsega 4 investicije (pripravljalna dela za ureditev odbojarskih igrišč, pripravljala dela za ureditev območja za potrebe nogometa, ureditev igrišč za odbojko na mivki in ureditev območja za potrebe nogometa), načrtovala 319.330 EUR³⁴ izdatkov v letu 2018. Župan je 9. 8. 2018 na proračunsko postavko 1083 – ŠRP Sv. Katarina prerazporedil 273.990 EUR in 28. 9. 2018 še 4.200 EUR, tako da je po prerazporeditvah občina v proračunu načrtovala sredstva za projekt v skupnem znesku 597.520 EUR.

Občina je ob sklenitvi pogodbe za ureditev območja ŠRP Sv. Katarina za potrebe nogometa prevzela za 139.093 EUR več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2018, s sklenitvijo aneksa št. 3 k pogodbi za ureditev igrišč za odbojko na mivki na območju ŠRP Sv. Katarina pa še za dodatnih 16.064 EUR več, kot je imela v proračunu za leto 2018 zagotovljenih sredstev za ta namen. S tem je občina ravnala v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.3.2.b 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 med drugim 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 financ³⁵ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji) v prvem odstavku 24. člena določa, da se projekt uvrsti v NRP, če izpolnjuje pogoje, določene v ZJF in v drugih, na njegovi podlagi izdanih predpisih. V tretjem odstavku 24. člena uredba o enotni metodologiji določa, 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 ureditev ŠRP Sv. Katarina v NRP ni pripravila DIIP, kar je v neskladju z drugim odstavkom 22. člena ZJF v povezavi s tretjim odstavkom 24. člena uredb o enotni metodologiji.

³³ Izvajalec bil uveden v delo 20. 7. 2018; 90-dnevni rok za izvedbo del se je iztekel 20. 10. 2018.

³⁴ Na proračunski postavki 1083 – ŠRP Sv. Katarina v znesku 219.330 EUR in na proračunski postavki 2440 – Komunalna ureditev – kanalizacije v znesku 100.000 EUR.

³⁵ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

Ukrep občine

Župan je 16. 2. 2021 sprejel Navodilo glede priprave investicijske dokumentacije, v katerem je med drugim navedeno, da naj bodo vsi investicijski projekti, katerih ocenjena vrednost je med 10.000 in 100.000 EUR, opremljeni z investicijsko dokumentacijo, ki je lahko ustrezno prilagojena (poenostavljena).

Navodilo glede priprave investicijske dokumentacije predvideva pripravo investicijske dokumentacije, ki je lahko tudi poenostavljena, le za projekte v ocenjeni vrednosti od 10.000 do 100.000 EUR, kar pa ni skladno z uredbo o enotni metodologiji, ki predvideva pripravo investicijske dokumentacije za vse projekte pod vrednostjo 100.000 EUR, vsebina pa se lahko ustrezno prilagodi (poenostavi).

2.3.2.c Ocenjujemo, da občina s tem, ko je na zaokroženem območju ŠRP Sv. Katarina izvedla več postopkov javnega naročanja, v okviru katerih so se izvajala istovrstna dela, pri načrtovanju in izvedbi projekta ŠRP Sv. Katarina ni upoštevala načela gospodarnosti, ki ga pri izvrševanju proračuna predpisuje tretji odstavek 2. člena ZJF oziroma pri javnem naročanju 4. člen ZJN-3. Občino opozarjamo, naj v prihodnje v podobnih primerih oblikuje enotno javno naročilo in ga po potrebi razdeli na več sklopov.

2.3.2.1 Pripravljalna dela na območju ŠRP Sv. Katarina za ureditev odbojgarskih igrišč in za potrebe nogometa

Občina je z družbo Hartis 10. 5. 2018 sklenila pogodbo za izvedbo pripravljanih del za ureditev odbojgarskih igrišč v vrednosti 33.912 EUR in 30. 5. 2018 pogodbo za izvedbo pripravljanih del za potrebe nogometa v vrednosti 45.494 EUR (povezava s točko 2.3.2 tega poročila).

2.3.2.1.a Občina je v letu 2018 s sklenitvijo 2 pogodb za istovrstna dela, ki so se izvajala na območju ŠRP Sv. Katarina, v obdobju 20 dni v skupnem znesku 79.406 EUR (v letu 2018 je izvajalcu plačala 75.907 EUR) ravnala v neskladju s četrnim odstavkom 24. člena ZJN-3, ki med drugim določa, da naročnik ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi. Občina bi morala oblikovati enotno javno naročilo, ga po potrebi razdeliti na več sklopov in ob upoštevanju določbe točke a prvega odstavka 21. člena ZJN-3 izvesti enega od postopkov iz prvega odstavka 39. člena ZJN-3.

2.3.2.1.b Občina je s prevzemom in plačilom obveznosti v znesku 2.926 EUR družbi Hartis plačala tudi dodatna dela v okviru pripravljanih del za ureditev območja ŠRP Sv. Katarina za potrebe nogometa, ki niso bila dogovorjena s pogodbo³⁶. Navedeno ravnanje je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

Pojasnilo občine

Občina izvajalcu ni plačala dodatnih del, temveč nepredvidena dela, ki jih je izvajalec v končnem obračunu prikazal na postavkah za elektroinstalacijska dela.

³⁶ Za dodatna dela je pridobila ponudbeni predračun brez št. z dne 6. 6. 2018.

Občina je od izvajalca dobila nov ponudbeni predračun za dodatna dela, saj v osnovni ponudbi, na podlagi katere je bila sklenjena pogodba, ta dela niso bila vključena. Dodatna dela je izvajalec v končnem obračunu prikazal skupaj z ostalimi deli, prevzetimi z osnovno pogodbo, medtem ko v okviru 5 % nepredvidenih del, predvidenih s pogodbo, ni prikazal nobenih izvedenih del.

2.3.2.2 Ureditev igrišč za odbojko na mivki na območju ŠRP Sv. Katarina

Občina je z družbo Isbe 29. 5. 2018 sklenila pogodbo za ureditev igrišč za odbojko na mivki na območju ŠRP Sv. Katarina v vrednosti 109.203 EUR (povezava s točko 2.3.2 tega poročila).

2.3.2.2.a Občina je v razpisni dokumentaciji (navodila ponudnikom) za javno naročilo ureditve igrišč za odbojko na mivki na območju ŠRP Sv. Katarina navedla, da lahko ponudnik, ki nastopa v več kot eni ponudbi, ne glede na to, ali nastopa samostojno ali kot partner v skupni ponudbi, diskvalificira vse ponudbe, v katerih nastopa. Navedeno določilo je v neskladju z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki, ki ga določa drugi odstavek 5. člena ZJN-3.

2.3.2.2.b V petem odstavku 94. člena ZJN-3 je med drugim določeno, da le če podizvajalec v skladu in na način, določen v drugem in tretjem odstavku tega člena (ki določata podatke in dokumente, ki jih morata ponudnik v ponudbi oziroma po oddaji naročila glavni izvajalec posredovati naročniku, kadar se dela izvajajo s podizvajalci), zahteva neposredno plačilo, se šteje, da je neposredno plačilo podizvajalcu obvezno v skladu s tem zakonom in obveznost zavezuje naročnika in glavnega izvajalca. V drugem odstavku 2. člena aneksa št. 1 je določeno, da se 3. člen osnovne pogodbe dopolni tako, da glavni izvajalec pooblašča naročnika, da na podlagi potrjenega računa oziroma situacije glavnega izvajalca plačuje neposredno podizvajalcem. Podizvajalec, družba Containex, je podal izjavo za neposredno plačilo 28. 6. 2018.

Občina je družbi Isbe 7. 8. 2018 plačala 59.536 EUR na podlagi potrjene 2. začasne situacije, iz katere izhaja, da se znesek 15.860 EUR nanaša na dobavo in montažo oziroma postavitve 2 zabojnikov, ki jih je izvedla družba Containex³⁷. S tem, ko občina plačila za opravljena dela ni izvedla neposredno podizvajalcu, je ravnala v neskladju s petim odstavkom 94. člena ZJN-3.

2.3.2.2.c Občina je 24. 9. 2018 poslala v objavo obvestili o spremembah pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti na portal javnih naročil, to je 96 oziroma 80 dni po sklenitvi aneksov št. 2 in št. 3, kar je v neskladju z določbo 59. člena ZJN-3.

2.3.2.2.d V 14. členu pogodbe je določeno, da mora izvajalec najkasneje v 10 dneh od prejema izvoda podpisane pogodbe od naročnika kot pogoj za veljavnost pogodbe naročniku izročiti finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, in sicer v obliki bianco menice v višini 10 % skupne pogodbene vrednosti in z veljavnostjo od začetka veljavnosti pogodbe do izpolnitve izvajalčevih pogodbenih obveznosti.

Občina je 30. 5. 2018 pridobila menico z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 10.920 EUR in brez navedenega roka veljavnosti. Vrednost menice z menično izjavo za dobro

³⁷ Občina je 10. 2. 2020, po tem ko je nepravilno izvedla plačilo glavnemu izvajalcu namesto podizvajalcu, sicer pridobila izjavo glavnega izvajalca in podizvajalca, iz katere izhaja, da je glavni izvajalec poravnal vse obveznosti, ki jih je imel vzpostavljene do podizvajalca za opravljena dela na objektu.

izvedbo pogodbenih obveznosti, ki jo je pridobila občina, je bila po sklenitvi aneksov, s katerima se je med drugim povečala oziroma zmanjšala pogodbeno vrednost investicije, za 1.066 EUR manjša od zahtevane (11.986 EUR) in brez navedenega roka veljavnosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2.2.e V 15. členu pogodbe je med drugim določeno, da mora izvajalec za uspešen končni prevzem pred potrditvijo končne obračunske situacije naročniku izročiti finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku, in sicer podpisano in žigosano bianco menico s pooblastilom za izpolnitev ali poroštvo v višini 5 % skupne pogodbene vrednosti z DDV z veljavnostjo 5 let od končnega prevzema del.

Občina je 24. 9. 2018 od izvajalca pridobila menico z menično izjavo za odpravo napak v garancijskem roku v vrednosti 5.993 EUR, vendar brez navedenega roka veljavnosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

Ukrep občine

Občina je 16. 2. 2021 družbo Isbe pozvala k ponovni potrditvi Menične izjave s pooblastilom za izpolnitev menice z vključenim rokom veljavnosti.

2.3.2.3 Ureditev območja ŠRP Sv. Katarina za potrebe nogometa

Občina je z družbo Isbe 18. 6. 2018 sklenila pogodbo za ureditev območja ŠRP Sv. Katarina za potrebe nogometa v vrednosti 269.814 EUR (povezava s točko 2.3.2 tega poročila).

2.3.2.3.a Občina je v razpisni dokumentaciji (navodila ponudnikom) za javno naročilo ureditve območja ŠRP Sv. Katarina za potrebe nogometa navedla, da lahko ponudnik, ki nastopa v več kot eni ponudbi, ne glede na to, ali nastopa samostojno ali kot partner v skupni ponudbi, diskvalificira vse ponudbe, v katerih nastopa. Navedeno določilo je v neskladju z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki, ki ga določa drugi odstavek 5. člena ZJN-3.

2.3.2.3.b V drugem odstavku 4. člena pogodbe je med drugim določeno, da bo naročnik imenoval nadzornika za operativno in strokovno nadzorovanje del na gradbišču, dajanje neposrednih navodil v zvezi s potekom gradnje, ki ne pomenijo spremembe projektne dokumentacije ali pogodbenih obveznosti, ter usklajevanje poteka del, za katerega se šteje, da v imenu naročnika daje izvajalcu strokovna navodila v zvezi z izvedbo, nadzoruje potek gradnje, nadzoruje gradbeni dnevnik ter ugotavlja količine in cene uporabljenega materiala, opreme in del, ni pa upravičen potrditi ali odobriti nobene spremembe v zvezi s to pogodbo, ki bi lahko imela za posledico spremembo projektne dokumentacije.

Iz 9. in 11. zapisnika koordinacijskega sestanka z dne 7. 11. 2018 in 21. 11. 2018 med drugim izhaja, da je podizvajalec, družba Containex, dobavil in postavil zabojnike ter na objektu opravljal tudi druga dela (na primer izgradnja odprtine med prostorom za hišnika in domače igralce).

S tem, ko je občina dopustila, da je dela na objektu izvajal tudi podizvajalec, družba Containex, ne da bi ga pisno potrdila z aneksom, ni izvajala ustreznega nadzora nad izvajanjem pogodbe, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2.3.c Občina je 1. 9. 2019 na portalu javnih naročil objavila obvestilo o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti (47 dni po sklenitvi aneksa št. 1), kar je v neskladju z določbo 59. člena ZJN-3.

2.3.2.3.d Pogodba v 3. členu med drugim določa, da mora biti sporazum o spremembi pogodbenega roka sklenjen v obliki aneksa k tej pogodbi.

Občina je 21. 11. 2018 na podlagi izvajalčeve vloge za podaljšanje roka, ki jo je prejela 21. 11. 2018, sklenila aneks št. 1, kar je 32 dni po pogodbenem roku, ko bi izvajalec moral z deli že zaključiti (20. 10. 2018). Izvajalec je pred sklenitvijo aneksa št. 1 z deli že nadaljeval.

Ker občina ni poskrbela za pravočasno sklenitev aneksa št. 1, je ravnala v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2.3.e V 14. členu pogodbe je določeno, da mora izvajalec najkasneje v 10 dneh od prejema izvoda podpisane pogodbe od naročnika kot pogoj za veljavnost pogodbe naročniku izročiti finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, in sicer bianco menico s pooblastilom za izpolnitev ali poroštvo v višini 10 % pogodbene vrednosti in z veljavnostjo od začetka veljavnosti pogodbe do 60 dni po končnem prevzemu.

Občina je pridobila menico z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v vrednosti 26.981 EUR 20. 7. 2018, kar je 32 dni po sklenitvi pogodbe oziroma 22 dni kasneje, kot je določeno v pogodbi. Vrednost menice z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, ki jo je pridobila občina, je bila po sklenitvi aneksa, s katerim se je med drugim povečala pogodbena vrednost investicije in podaljšal rok dokončanja del, za 7.348 EUR manjša od zahtevane (34.329 EUR) in brez navedenega roka veljavnosti. Navedeni ravnanji občine sta v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.3 Ureditev prehoda za pešce in pešpoti Debeli rtič

Občina je v letu 2018 izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 5. 7. 2018 z družbo Grafist sklenila pogodbo za ureditev prehoda za pešce in dela pešpoti Debeli rtič v vrednosti 58.029 EUR in z rokom dokončanja 30 dni od uvedbe v delo³⁸. K pogodbi so bili v letu 2018 sklenjeni 3 aneksi, in sicer:

- 20. 8. 2018 aneks št. 1, s katerim se je podaljšal rok dokončanja del do 3. 10. 2018;
- 24. 9. 2018 aneks št. 2 zaradi uvedbe podizvajalca ANTILA d.o.o. (v nadaljevanju: družba Antila);
- 3. 10. 2018 aneks št. 3 zaradi dodatnih del in zamude pri dobavi dodatno naročenih kandelabrov, s katerim se je skupna pogodbena vrednost povečala za 9.268 EUR ter podaljšal rok dokončanja del do 19. 11. 2018.

Skupna pogodbena vrednost je tako znašala 67.297 EUR. V letu 2018 je občina izvajalcu plačala 62.796 EUR.

³⁸ 2. 7. 2018 je bil izvajalec uveden v delo; rok za dokončanje del je bil 3. 8. 2018.

2.3.3.a Uredba o enotni metodologiji v 4. točki prvega odstavka 4. člena določa, da je treba za investicijske projekte pod vrednostjo 300.000 EUR, ki se financirajo s proračunskimi sredstvi, zagotoviti DIIP, v drugem odstavku 4. člena te uredbe pa, da se pri projektih z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 EUR vsebina investicijske dokumentacije lahko ustrezno prilagodi (poenostavi), vendar mora vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov.

Občina za projekt ureditev prehoda za pešce in dela pešpoti Debeli rtič ni pripravila DIIP oziroma poenostavljene investicijske dokumentacije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 22. člena ZJF v povezavi s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o enotni metodologiji.

Pojasnilo občine

Občina je v Projektni nalogi Prehod za pešce Kopališče Debeli rtič z dne 5. 4. 2017, ki ga je pripravila družba ERTA d.o.o. in 17. 5. 2017 potrdila Komisija za potrjevanje projektnih nalog Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo, med drugim opredelila obstoječe stanje, predlog rešitve, projektne pogoje in soglasja ter tehnične pogoje za izdelavo izvedbenega načrta za projekt ureditve prehoda za pešce in dela pešpoti Debeli rtič.

Temeljni dokument za uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov proračuna občine je DIIP. Uredba o enotni metodologiji dopušča, da se pri projektih z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 EUR pripravi le poenostavljena investicijska dokumentacija, ki pa mora vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov, tudi na primer okvirni obseg in specifikacijo investicijskih stroškov s časovnim načrtom izvedbe projekta, česar pa Projektna naloga Prehod za pešce Kopališče Debeli rtič ni vsebovala.

Ukrep občine

Župan je 16. 2. 2021 sprejel Navodilo glede priprave investicijske dokumentacije, v katerem je med drugim navedeno, da naj bodo vsi investicijski projekti, katerih ocenjena vrednost je med 10.000 in 100.000 EUR, opremljeni z investicijsko dokumentacijo, ki je lahko ustrezno prilagojena (poenostavljena).

Navodilo glede priprave investicijske dokumentacije predvideva pripravo investicijske dokumentacije, ki je lahko tudi poenostavljena, le za projekte z ocenjeno vrednostjo od 10.000 do 100.000 EUR, kar pa ni skladno z uredbo o enotni metodologiji, ki predvideva pripravo investicijske dokumentacije za vse projekte pod vrednostjo 100.000 EUR, vsebina pa se lahko ustrezno prilagodi (poenostavi).

2.3.3.b Po podatkih občine je v odloku o proračunu občine za leto 2018 v okviru projekta Sanacija državne ceste R2-406/1407 Škofije–Lazaret načrtovala 253.208 EUR izdatkov³⁹ za več investicij. Niti iz proračuna občine za leto 2018 niti iz obrazložitve proračuna za leto 2018 ob njegovem sprejemanju na seji občinskega sveta pa ni razvidno, koliko sredstev je bilo predvidenih za ureditev prehoda za pešce in dela pešpoti Debeli rtič. Občina je med izvajanjem revizije predložila razpredelnico načrtovanih aktivnosti na proračunski postavki, iz katere je razvidno, da je za ta namen predvidela 40.000 EUR.

³⁹ Na proračunski postavki 2269 – Sanacija državne ceste R2-406/1407 Škofije–Lazaret za leto 2018.

Občina je ob sklenitvi pogodbe in aneksa št. 3 prevzela za 27.297 EUR več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2018, kar je v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.3.3.c Ker je občina sredstva za projekt ureditev prehoda za pešce in dela pešpoti Debeli rtič načrtovala v okviru proračunske postavke, na kateri so bila sredstva načrtovana tudi za druge namene, pri tem pa iz obrazložitve proračuna za leto 2018 sploh ni razvidno, koliko sredstev je bilo načrtovanih za posamezen namen, tudi ni mogoče ugotoviti skupnega zneska načrtovanih in realiziranih sredstev za navedeni projekt. Tudi iz obrazložitve proračunske postavke v zaključnem računu proračuna za leto 2018 ni razvidno, v kolikšnem obsegu se realizirana sredstva na tej proračunski postavki nanašajo na projekt ureditve prehoda za pešce in dela pešpoti Debeli rtič. S tem je onemogočena presoja, ali sta prevzemanje obveznosti in izplačilo sredstev iz proračuna v skladu s sprejetim proračunom.

2.3.3.d Občina je v razpisni dokumentaciji (navodila ponudnikom) za javno naročilo ureditev prehoda za pešce in dela pešpoti Debeli rtič navedla, da lahko ponudnik, ki nastopa v več kot eni ponudbi, ne glede na to, ali nastopa samostojno ali kot partner v skupni ponudbi, diskvalificira vse ponudbe, v katerih nastopa. Navedeno določilo je v neskladju z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki, ki ga določa drugi odstavek 5. člena ZJN-3.

2.3.3.e Občina je 13. 12. 2018 poslala v objavo obvestila o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti na portal javnih naročil, to je od 71 do 115 dni po sklenitvi aneksov k pogodbi, kar je v neskladju z določbo 59. člena ZJN-3.

2.3.3.f Pogodba v 3. členu med drugim določa, da mora biti sporazum o spremembi pogodbenega roka sklenjen v obliki aneksa k tej pogodbi.

Občina je 20. 8. 2018 na podlagi obvestila izvajalca za podaljšanje roka za izvedbo del z dne 1. 8. 2018 sklenila aneks št. 1, kar je 17 dni po pogodbenem roku, ko bi izvajalec moral z deli že zaključiti (3. 8. 2018). Izvajalec je pred sklenitvijo aneksa št. 1 z deli že nadaljeval.

Ker občina ni poskrbela za pravočasno sklenitev aneksa št. 1, je ravnala v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.3.g V 14. členu pogodbe je določeno, da mora izvajalec najkasneje v 10 dneh od prejema podpisane pogodbe od naročnika kot pogoj za veljavnost pogodbe naročniku izročiti finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v obliki podpisane in žigosane bianco menice skupaj s pooblastilom za izpolnitev ali poroštvo v višini 10 % pogodbene vrednosti in z veljavnostjo od začetka veljavnosti pogodbe do 60 dni po končnem prevzemu.

Občina je 18. 7. 2018 pridobila menico z menično izjavo in pooblastilom za izpolnitev menice za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 5.803 EUR in z veljavnostjo do 2. 10. 2018 ter 7. 9. 2018 novo menico z menično izjavo in pooblastilom za izpolnitev menice s spremenjeno veljavnostjo garancije za dobro izvedbo del do 3. 12. 2018. Končni prevzem je bil izveden 4. 12. 2018⁴⁰. Vrednost menic z

⁴⁰ Kar izhaja iz zapisnika o pregledu dokončanih del in primopredaji.

meničnima izjavama za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, ki ju je pridobila občina, je bila po sklenitvi aneksov, s katerima se je povečala pogodbeni vrednost in/oziroma podaljšal rok dokončanja del, za 927 EUR manjša od zahtevane (6.730 EUR) in 61 dni prekratim rokom veljavnosti (2. 2. 2019), kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.3.h V drugem odstavku 2. člena aneksa št. 2 je določeno, da se 3. člen osnovne pogodbe dopolni, da glavni izvajalec pooblašča naročnika, da na podlagi potrjenega računa oziroma situacije glavnega izvajalca plačuje neposredno podizvajalcem. Izvajalec, družba Grafist, je podal izjavo za neposredno plačilo podizvajalcu, družbi Antila, 19. 9. 2018.

Občina je družbi Grafist 18. 12. 2018 plačala 37.103 EUR na podlagi potrjene 2. začasne situacije, iz katere izhaja, da se znesek 22.557 EUR brez DDV⁴¹ nanaša na opravljena dela, ki jih je izvedel podizvajalec Antila⁴². S tem, ko občina plačila za opravljena dela ni izvedla neposredno podizvajalcu, je ravnala v neskladju s petim odstavkom 94. člena ZJN-3.

2.3.4 Sanacija cestišča na Oljčni ulici v Ankaranu

Občina je 25. 9. 2018 izdala izvajalcu KOMUS, d.o.o., Postojna naročilnico za sanacijo cestišča na Oljčni ulici v Ankaranu v vrednosti 18.440 EUR v skladu s prejetimi predračuni. V letu 2018 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 17.726 EUR.

2.3.4.a Občina za projekt sanacije cestišča na Oljčni ulici v Ankaranu ni pripravila DIIP oziroma poenostavljene investicijske dokumentacije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 22. člena ZJF v povezavi s 24. členom uredbe o enotni metodologiji.

Pojasnilo občine

Občina je na podlagi pobud občanov interventno pristopila k sanaciji dela cestišča.

Predpisi ne določajo izjem, ko zaradi izrednih okoliščin DIIP oziroma poenostavljene investicijske dokumentacije ne bi bilo treba pripraviti.

Ukrep občine

Župan je 16. 2. 2021 sprejel Navodilo glede priprave investicijske dokumentacije, v katerem je med drugim navedeno, da naj bodo vsi investicijski projekti, katerih ocenjena vrednost je med 10.000 in 100.000 EUR, opremljeni z investicijsko dokumentacijo, ki je lahko ustrezno prilagojena (poenostavljena).

Navodilo glede priprave investicijske dokumentacije predvideva pripravo investicijske dokumentacije, ki je lahko tudi poenostavljena, le za projekte v ocenjeni vrednosti od 10.000 do 100.000 EUR, kar pa ni

⁴¹ Na podlagi točke a prvega odstavka 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).

⁴² Občina je 5. 2. 2020, po tem ko je nepravilno izvedla plačilo glavnemu izvajalcu namesto podizvajalcu, sicer pridobila izjavo glavnega izvajalca in podizvajalca, iz katere izhaja, da je glavni izvajalec poravnal vse obveznosti, ki jih je imel vzpostavljene do podizvajalca za opravljena dela na objektu.

skladno z uredbo o enotni metodologiji, ki predvideva pripravo investicijske dokumentacije za vse projekte pod vrednostjo 100.000 EUR, vsebina pa se lahko ustrezno prilagodi (poenostavi).

2.3.4.b Občina v naročilnico, ki presega vrednost 10.000 EUR brez DDV, ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije⁴³ (v nadaljevanju: ZIntPK), ki določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino vključiti protikorupcijsko klavzulo iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK.

Ukrep občine

Občina je 28. 2. 2021 izdala naročilnico v vrednosti 17.470 EUR, v katero je vključila protikorupcijsko klavzulo.

2.3.4.c Občina pred izdajo naročilnice za sanacijo cestišča na Oljčni ulici v Ankaranu v vrednosti 18.440 EUR ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, kar je v neskladju s šestim odstavkom 14. člena ZIntPK, ki določa, da mora organ ali organizacija javnega sektorja, ki mora postopke javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV od ponudnika zaradi zagotovitve transparentnosti posla in preprečitve korupcijskih tveganj pridobiti izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.

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 71.693 EUR, kar predstavlja 0,6 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2018.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁴⁴ 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 šoli⁴⁵ (v nadaljevanju: ZOsn), razen za prevoze učencev s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih.

⁴³ Uradni list RS, 69/11 – uradno prečiščeno besedilo.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

ZOsn v 56. členu med drugim 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 7 so prikazani podatki o izvajanju storitev prevozov učencev osnovne šole v občini za leto 2018.

Tabela 7: 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 |
|---|--|--------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| AVTOBUSNI PREVOZI RIŽANA d.o.o. ¹⁾ | javno naročilo male vrednosti ²⁾ javno naročilo male vrednosti ³⁾ | 2017/2018 | 34 | 60.191 |
| | | 2018/2019 | 30 | |
| BOGDAN BEVK S.P. | neposredna pogodba neposredna pogodba | 2017/2018 | 3 | 11.057 |
| | | 2018/2019 | 2 | |
| ARRIVA DOLENJSKA IN PRIMORSKA d.o.o. | neposredna pogodba neposredna pogodba | 2017/2018 | 3 | 240 |
| | | 2018/2019 | 1 | |
| Individualni prevoz | odločba odločba | 2017/2018 | 1 | 205 |
| | | 2018/2019 | 1 | |
| Skupaj | | 2017/2018 2018/2019 | 41 34 | 71.693 |

Opombi: ¹⁾ Izbrisan 2. 11. 2018 zaradi pripojitve k prevzemni družbi NOMAGO d.o.o.

²⁾ Javno naročilo je bilo izvedeno za šolsko leto 2017/2018.

³⁾ Javno naročilo je bilo izvedeno za šolsko leto 2018/2019.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2018 storitve prevozov učencev osnovne šole zagotavljala za 41 učencev (v šolskem letu 2017/2018) oziroma za 34 učencev (v šolskem letu 2018/2019), od tega je zagotavljala prevoz 4 (v šolskem letu 2017/2018) oziroma 3 (v šolskem letu 2018/2019) otrokom s posebnimi potrebami. Storitve je zagotavljala s 3 izvajalci, izbranimi na podlagi 2 izvedenih postopkov oddaje javnega naročila male vrednosti (za šolsko leto 2017/2018 in šolsko leto 2018/2019), 4 sklenjenih neposrednih pogodb o financiranju prevozov učencev osnovne šole (2 pogodbi za šolsko leto 2017/2018

in 2 pogodbi za šolsko leto 2018/2019) ter na podlagi 2 odločb za povračilo stroškov staršu za prevoz lastnega otroka s posebnimi potrebami (za šolsko leto 2017/2018 in šolsko leto 2018/2019).

2.4.1.1 Zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti

2.4.1.1.a Občina je na podlagi 2 izvedenih postopkov oddaje naročila male vrednosti z izvajalcem AVTOBUSNI PREVOZI RIŽANA d.o.o. sklenila 2 pogodbi:

- 29. 8. 2017 pogodbo o izvajanju prevozov osnovnošolskih otrok v občini v šolskem letu 2017/2018 v vrednosti 60.335 EUR, ki je v 3. členu med drugim določala, da mora izvajalec za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti naročniku predložiti podpisano in žigosano bianco menico skupaj s pooblastilom za izpolnitev v višini 10 % skupne pogodbene vrednosti in z veljavnostjo do 22. 6. 2018.

Občina je od izvajalca pridobila menico z menično izjavo s pooblastilom za izpolnitev menice kot zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 5.700 EUR, ki je za 334 EUR prenizek, in brez roka veljavnosti.

- 24. 8. 2018 pogodbo o izvajanju prevozov osnovnošolskih otrok v občini v šolskem letu 2018/2019 v vrednosti 63.746 EUR, ki je v 8. členu med drugim določala, da mora izvajalec za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti naročniku predložiti podpisano in žigosano bianco menico skupaj s pooblastilom za izpolnitev v znesku 6.375 EUR in z veljavnostjo do 5. 7. 2019.

Občina je 22. 8. 2018 od izvajalca pridobila menico z menično izjavo s pooblastilom za izpolnitev menice kot zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v vrednosti 6.375 EUR, vendar brez roka veljavnosti.

Navedeni ravnanji sta bili v neskladju s pogodbenimi določili.

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 278.292 EUR. Odhodki, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2018 znašali 251.712 EUR⁴⁶, kar predstavlja 2,2 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2018. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.2.5.a tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2018 so bili tekoči transferi na področju športa v znesku 153.431 EUR in tekoči transferi za družbene dejavnosti v znesku 49.888 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

⁴⁶ Brez upoštevanja izplačanih sredstev narodnostni skupnosti CAN Ancarano - SSIN Ankaran za stroške dela ter izdatke za blago in storitve v znesku 53.860 EUR.

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 2 javna razpisa.

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 skupnem znesku 153.431 EUR, kar predstavlja 61 % vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2018.

V tabeli 8 so prikazani podatki o izplačanih tekočih transferih v letu 2018 na področju športa in načinu njihove dodelitve.

Tabela 8: 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 | 10 | 110.380 | 71,9 |
| Dodelitev na drugih podlagah ¹⁾ | 10 | 43.051 | 28,1 |
| Skupaj | 15 ²⁾ | 153.431 | 100,0 |

Opombi: ¹⁾ Na podlagi neposrednih pogodb in dogovorov.

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

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2018 na področju športa izplačala skupaj 153.431 EUR, in sicer 71,9 % z javnim razpisom in 28,1 % na drugih podlagah.

Občina je 1. 2. 2018 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje delovanja in programov društev v letu 2018 v Občini Ankaran na področju športa⁴⁷ (v nadaljevanju: javni razpis na področju športa). Na podlagi javnega razpisa na področju športa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina v letu 2018 10 izvajalcem programov na področju športa dodelila 105.985 EUR in 7 izvajalcem izplačala 44.559 EUR⁴⁸. V letu 2018 je 9 izvajalcem programov na področju športa izplačala tudi 65.821 EUR⁴⁹ na podlagi Javnega razpisa za sofinanciranje delovanja

⁴⁷ [URL: <https://obcina-ankaran.si/sl/nasa-obcina/uradne-objave/javna-razpisa-za-sofinanciranje-delovanja-in-programov-drustev-v-letu-2018>], 10. 12. 2019.

⁴⁸ V letu 2019 je izplačala še 37.628 EUR.

⁴⁹ Sredstva so bila izplačana na podlagi predloženih poročil o delu društev, ki so jih morala društva občini predložiti do konca januarja 2018 in so se nanašala na izvedene programe in stroške, ki so nastali v letu 2017.

in programov društev v letu 2017 v občini Ankaran na področju športa⁵⁰. V letu 2018 je 10 društvom izplačala skupaj 110.380 EUR.

2.4.2.1.a Zakon o športu⁵¹ (v nadaljevanju: ZŠpo-1) v prvem odstavku 13. člena določa, da izvajanje nacionalnega programa na lokalni ravni za posamezno koledarsko leto določi občinski svet po predhodnem mnenju občinske športne zveze, če ta obstaja, z letnim programom športa na lokalni ravni, ki določa programe in področja športa, ki se sofinancirajo v posameznem koledarskem letu, in obseg javnih sredstev, ki se zagotavljajo v proračunu lokalne skupnosti, pri čemer upošteva strukturo in prednostne naloge, opredeljene v nacionalnem programu.

Občina ni sprejela letnega programa športa za leto 2018, v katerem bi določila programe in področja športa, ki se sofinancirajo v letu 2018, in obseg javnih sredstev, ki se zagotavljajo v proračunu lokalne skupnosti, kar je v neskladju s prvim odstavkom 13. člena ZŠpo-1.

Ukrep občine

Občina je pripravila osnutek Letnega programa športa v Občini Ankaran za leto 2021.

2.4.2.1.b ZŠpo-1 v tretjem odstavku 16. člena določa, da občinski svet z odlokom podrobneje določi izvajalce posameznih programov in področij letnega programa športa, podrobnejše pogoje in merila za izbiro in sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na lokalni ravni, način določitve višine sofinanciranja, postopek izbire in sofinanciranja izvajanja letnega programa športa, način sklepanja in vsebino pogodb o sofinanciranju ter način izvajanja nadzora nad pogodbami o sofinanciranju.

Občina ni sprejela odloka oziroma drugega akta, v katerem bi podrobneje določila sofinanciranje programov športa, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 16. člena ZŠpo-1.

Ukrep občine

Občinski svet je na 10. redni seji 10. 12. 2019 sprejel Odlok o sofinanciranju letnega programa športa v Občini Ankaran⁵², ki podrobneje določa izvajalce posameznih programov in področij letnega programa športa, podrobnejše pogoje in merila za izbiro in sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na lokalni ravni, način določitve višine sofinanciranja, postopek izbire in sofinanciranja izvajanja letnega programa športa, način sklepanja in vsebino pogodb o sofinanciranju ter način izvajanja nadzora nad pogodbami o sofinanciranju.

2.4.2.1.c Prvi odstavek 16. člena ZŠpo-1 določa merila, ki se uporabljajo pri izbiri programov oziroma področij letnega programa športa (kot na primer cena športnega programa, kompetentnost strokovnih delavcev, število vadečih).

Občina je v javnem razpisu na področju športa sicer navedla merila, po katerih je točkovala programe (kot na primer kakovost prijavljenega programa, finančni načrt programa), vendar merila niso bila

⁵⁰ [URL: <https://obcina-ankaran.si/sl/nasa-obcina/uradne-objave/javni-razpis-za-sofinanciranje-delovanja-in-programov-drustev-1>], 10. 12. 2019.

⁵¹ Uradni list RS, št. 29/17 in 21/18 – ZNOrg.

⁵² Uradni list RS, št. 8/20.

uskrajena z merili iz prvega odstavka 16. člena ZŠpo-1 (občina je v razpisu kot pravno podlago navedla Zakon o športu⁵³, ki v času razpisa ni bil več v veljavi), prav tako tudi način njihove uporabe ni bil v vseh primerih jasno določen⁵⁴, kar je v neskladju s prvim odstavkom 16. člena ZŠpo-1.

Pojasnilo občine

Občina zaradi kadrovske omejitve ni mogla pripraviti in sprejeti letnega programa športa za leto 2018, zato tudi ni mogla dodeljevati sredstev za sofinanciranje izvajanja programov športa na lokalni ravni. Zaradi navedenega je občina sredstva nepridobitnim organizacijam, med drugim tudi tistim, ki so se pretežno ukvarjale s športno dejavnostjo, dodelila na podlagi ZJF.

Občina je v javnem razpisu kot pravno podlago navedla tudi Zakon o športu. Kljub temu da občina ni sprejela letnega programa športa, iz vsebine javnega razpisa izhaja, da gre za financiranje programov in projektov s področja športa, navedenih v 6. členu ZŠpo-1, za katere se sredstva dodeljujejo na podlagi letnega programa športa, zato bi občina morala pri dodeljevanju teh sredstev upoštevati določila ZŠpo-1.

2.4.2.1.d Občina je v letu 2018 poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa na področju športa:

- 3 izvajalcem športnih programov na podlagi neposrednih dogovorov dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 10.000 EUR:
 - Društvu Istrski maraton - Associazione Istrski maraton 5.000 EUR,
 - Društvu Raketa - Associazione Raketa 3.000 EUR in
 - KOLESARSKI ZVEZI SLOVENIJE 2.000 EUR;
- ODBOJKARSKEMU KLUBU ANKARAN - HRVATINI na podlagi sklenjenih neposrednih pogodb⁵⁵ plačala uporabo športnih prostorov v skupnem znesku 20.954 EUR, in sicer v OŠ Hrvatini v znesku 13.546 EUR in v OŠ A. UKMARJA v znesku 7.408 EUR in
- zagotavljala 3 društvom brezplačno uporabo telovadnice v objektu OŠV Ankaran na podlagi sklenjenih dogovorov o uporabi prostorov⁵⁶; v navedenih dogovorih je društvom podala za namen opravljanja športne dejavnosti soglasje za brezplačno uporabo telovadnice,

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.

⁵³ Uradni list RS, št. 22/98, 97/01 – ZSDP, 15/03 – ZOPA in 29/17 – ZŠpo-1. Veljal do 24. 6. 2017, ko ga je nadomestil ZŠpo-1.

⁵⁴ Na primer pri merilu "Reference" sta navedeni podmerili "Prijavitelj izkazuje ustrezne reference s prijavljenega področja" in "Prijavitelj ima ustrezen strokovni kader za izvedbo programa/projekta", ni pa navedeno, kaj so ustrezne reference s prijavljenega področja oziroma kaj pomeni ustrezen strokovni kader za izvedbo programa/projekta.

⁵⁵ Sklenjeni pogodbi med OŠ Hrvatini, ODBOJKARSKIM KLUBOM ANKARAN - HRVATINI in občino 4. 12. 2017 in 5. 11. 2018 ter sklenjeni pogodbi med OŠ A. UKMARJA, ODBOJKARSKIM KLUBOM ANKARAN - HRVATINI in občino 25. 9. 2017 in 4. 12. 2018.

⁵⁶ Sklenjeni dogovori o uporabi prostorov z ODBOJKARSKIM KLUBOM ANKARAN - HRVATINI 6. 9. 2016, z Judo klubom Ankaran - Judo club Ancarano 13. 9. 2016 in s Twirling klubom Ankaran - Twirling club Ancarano 1. 10. 2016.

Pojasnilo občine

Občina je 3 izvajalcem športnih programov izplačala sredstva na podlagi dogovorov o soorganizaciji dogodkov. Občina je ODBOJKARSKEMU KLUBU ANKARAN - HRVATINI plačala uporabo primernih športnih igrišč zunaj občine, saj znotraj občine ni primernih prostorov za člansko ekipo, ki igra v 1. ligi.

Iz pogodb o soorganizaciji dogodkov, sklenjenih z Društvom Istrski maraton - Associazione Istrski maraton, Društvom Raketa - Associazione Raketa in KOLESARSKO ZVEZO SLOVENIJE, izhaja, da občina po vsebini ni bila soorganizator, saj so nosilci vseh obveznosti za organizacijo dogodkov navedeni izvajalci športnih programov, občina pa se je zavezala le zagotoviti finančna sredstva za izvedbo prireditev, zato bi lahko sredstva izvajalcem športnih programov dodelila le na podlagi javnega razpisa.

2.4.2.1.e Športni objekti in površine za šport v naravi so v skladu s prvim odstavkom 67. člena ZŠpo-1 športni centri, športni objekti, vadbeni prostori, vadbene površine ter površine za šport v naravi. Javni športni objekti in površine za šport v naravi so v skladu s prvim odstavkom 68. člena ZŠpo-1 športni objekti in površine za šport v naravi iz 67. člena, ki so v lasti lokalnih skupnosti. Sofinanciranje stroškov uporabe javnih športnih objektov in površin za šport v naravi, ki so v lasti lokalnih skupnosti, se v skladu s četrtem odstavkom 71. člena ZŠpo-1 lahko izvede tudi v obliki brezplačne uporabe javnih športnih objektov in površin za šport v naravi. Sofinanciranje se izvede z javnim razpisom na podlagi prednostnih kriterijev, ki so določeni v prvem, drugem in tretjem odstavku istega člena.

V letu 2018 je občina 6 športnim društvom na podlagi sklenjenih neposrednih dogovorov o soglasju za uporabo javne površine in pogojih izvajanja dejavnosti na območju Sv. Katarine⁵⁷ zagotavljala brezplačno uporabo površine za šport na območju ŠRP Sv. Katarina. Z omenjenimi dogovori je občina podala soglasje za uporabo dela javne površine na območju ŠRP Sv. Katarina, ki jo društva potrebujejo za opremo in predmete, ki so potrebni za izvajanje športne dejavnosti društva (zabojniki za shranjevanje športne opreme in drugi predmeti). Poleg tega je občina v dogovorih navedla, da imajo društva, njeni člani in uporabniki pravico do brezplačne uporabe vse javne infrastrukture, potrebne za opravljanje športne dejavnosti društva (sanitarij, parkirišč, vode, elektrike, igrišč) na območju ŠRP Sv. Katarina, ki ga je za potrebe športnih dejavnosti uredila občina⁵⁸. Občina je v letu 2018 omenjenim društvom plačala stroške elektrike, vode in odvoza smeti v skupnem znesku 12.097 EUR. Občina je s podajo soglasja za brezplačno uporabo javne površine za šport in s plačevanjem stroškov elektrike, vode in odvoza smeti 6 društvom na območju ŠRP Sv. Katarina, ne da bi izvedla javni razpis, ravnala v nasprotju s četrtem odstavkom 71. člena ZŠpo-1.

Pojasnilo občine

Društva so imela na območju ŠRP Sv. Katarina postavljene zabojnike ter so uporabljala vso infrastrukturo in javne površine še pred ustanovitvijo občine, ne da bi imela z Javnim zavodom za šport Mestne občine Koper, ki bi moral upravljati te športne površine, sklenjene pogodbe. Društva imajo posest

⁵⁷ S KAJAK KANU KLUBOM ADRIA ANKARAN 20. 4. 2016, s KAJAKAŠKIM - KANU KLUBOM ORKA ANKARAN 20. 4. 2016, z JADRALNIM KLUBOM ANKARAN 6. 5. 2016, s POMORSKIM DRUŠTVOM ANKARAN - ANCARANO ASSOCIAZIONE MARITTIMA ANKARAN - ANCARANO 6. 5. 2016, s ŠPORTNIM DRUŠTVOM KATARINA 26. 11. 2016 in s Športnim društvom nogometna šola Ankaran - Associazione Sportiva Scuola Calcio Ancarano 8. 8. 2017.

⁵⁸ V dogovorih je navedeno, da je ureditev začasne narave in da bo občina pristopila k celoviti ureditvi ŠRP Sv. Katarina.

na teh nepremičninah, ki je sodno varovana in jih občina tudi ne more odstraniti brez ustreznega izvršilnega naslova. Občina je z društvi sklenila pogodbo, s katero jim je priznala posest in podala soglasje za uporabo javnih površin. Z izvensodno poravnavo je omogočila uporabo javne površine in zagotovila pravno podlago za njihovo odstranitev, ko bo urejena ustrezna športna infrastruktura. Občina ne plačuje obratovalnih stroškov društvom, ampak za območje Sv. Katarine kot lastnik infrastrukture in javnih površin, ki so prosto dostopne vsem pod enakimi pogoji.

Sofinanciranje stroškov uporabe javnih športnih objektov in površin za šport v naravi, ki so v lasti lokalnih skupnosti, se sicer v skladu s četrtem odstavkom 71. člena ZŠpo-1 lahko izvede tudi v obliki brezplačne uporabe javnih športnih objektov in površin za šport v naravi, vendar le na podlagi javnega razpisa.

Ukrep občine

V letu 2019 je občina objavila Povabilo k prijavi za rezervacijo terminov za občasno uporabo igrišč na območju ŠRP Sv. Katarina v letu 2019, v katerem je navedla pogoje uporabe in cenik uporabnin. Na podlagi rezervacij je z uporabniki sklenila pogodbe o rezervaciji, v katerih je določila plačilne pogoje in medsebojne obveznosti upravljavca in uporabnika, navedla čas in obdobje uporabe.

2.4.2.2 Tekoči transferi na drugih področjih

2.4.2.2.a V letu 2018 je občina 4 nepridobitnim organizacijam in ustanovam na različnih področjih delovanja dodelila sredstva v skupnem znesku 8.799 EUR in izplačala sredstva v skupnem znesku 7.155 EUR, in sicer:

- na podlagi neposredne pogodbe je ZVEZI DRUŠTEV UPOKOJENCEV MESTNE OBČINE KOPER - UNIONE ASSOCIAZIONI PENSIONATI DEL COMUNE CITTA' DI CAPODISTRIA (v nadaljevanju: zveza društev upokojencev Koper) dodelila 6.579 EUR in izplačala 4.935 EUR,
- na podlagi dogovorov je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.220 EUR:
 - Športnemu društvu BEACHVOLLEY - Associazione sportiva BEACHVOLLEY (v nadaljevanju: športno društvo Beachwolley) 1.160 EUR,
 - Zvezi športnih društev Klif Ankaran - Unione delle associazioni sportive Klif Ancarano (v nadaljevanju: zveza športnih društev Klif Ankaran) 600 EUR in
 - Twirling klubu Ankaran - Twirling club Ancarano 460 EUR,

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

Pojasnilo občine

V primeru dodelitve sredstev zvezi društev upokojencev Koper gre za sofinanciranje na podlagi letne pogodbe o sofinanciranju na podlagi Sporazuma o delitvi obveznosti do skupnih javnih služb in zavodov, ki ga je sklenila z Mestno občino Koper. Občina na ta način zagotavlja uresničevanje potreb starejših občanov znotraj centra dnevnih aktivnosti. Športnemu društvu Beachwolley so bila sredstva dodeljena

kot izredna pomoč društvu zaradi posledic močnega neurja na podlagi Pravilnika o dodeljevanju socialnih pomoči v Mestni občini Koper⁵⁹.

Sporazum o delitvi obveznosti do skupnih javnih služb in zavodov (v nadaljevanju: sporazum o delitvi obveznosti), ki ga je občina 15. 12. 2015 sklenila z Mestno občino Koper, ne zagotavlja pravne podlage za neposredno dodelitev sredstev zvezi društev upokoencev Koper. Prav tako tudi izplačilo športnemu društvu Beachwolley zaradi naravne nesreče ni imelo podlage v Pravilniku o dodeljevanju socialnih pomoči v Mestni občini Koper, ki v 15. členu določa, da se v izjemnih primerih (naravnih nesreč, bolezni, drugih nesreč in podobno) s sklepom dodeli izredna denarna pomoč le posameznikom ali družinam, ki so se znašli v posebej hudi socialni stiski.

2.4.2.3 Posredovanje informacij javnega značaja na svetovni splet

2.4.2.3.a Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja⁶⁰ v prvem in drugem odstavku 10. člena določa, da mora občina v zvezi z javnimi razpisi, ki jih vodi, na svetovni splet posredovati dokumentacijo o najmanj naslednjih javno dostopnih informacijah javnega značaja:

- javni razpis in razpisno dokumentacijo – z dnem objave javnega razpisa;
- dokumentacijo o članih komisij za izvedbo postopkov javnih razpisov ter prejemnikih in višini 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 dokumentacije o članih komisije za izvedbo postopka javnega razpisa, prejemnikih in višini prejetih sredstev ter zaključnega poročila ali povzetka o poteku in rezultatih porabljenih sredstev po javnem razpisu na področju športa in Javnem razpisu za sofinanciranje projektov in programov društev s področja družbenih dejavnosti v letu 2018 v Občini Ankaran⁶¹, kar je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 10. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.

Ukrep občine

Občina je 23. 9. 2020 na svetovnem spletu objavila dokumentacijo o članih komisije za izvedbo postopka javnega razpisa, prejemnikih in višini prejetih sredstev na podlagi Javnega razpisa za sofinanciranje delovanja in programov društev v letu 2020 v Občini Ankaran na področju družbenih dejavnosti in Javnega razpisa za sofinanciranje delovanja in programov društev v letu 2020 v Občini Ankaran na področju športa.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 18/13.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 24/16.

⁶¹ [URL: <https://obcina-ankaran.si/sl/nasa-obcina/uradne-objave/javna-razpisa-za-sofinanciranje-delovanja-in-programov-drustev-v-letu-2018>], 10. 12. 2019. Na podlagi javnega razpisa na področju družbenih dejavnosti in sklenjenih pogodb o sofinanciranju v letu 2018 je občina 31 izvajalcem družbenih dejavnosti dodelila 82.026 EUR in 10 izvajalcem izplačala 18.576 EUR.

2.4.2.4 Protikorupcijska klavzula

2.4.2.4.a Občina je v letu 2018 sklenila pogodbe z:

- ODBOJKARSKIM KLUBOM ANKARAN - HRVATINI v vrednosti 30.000 EUR,
- Športnim društvom nogometna šola Ankaran - Associazione Sportiva Scuola Calcio Ancarano v vrednosti 30.000 EUR,
- KAJAKAŠKIM - KANU KLUBOM ORKA ANKARAN v vrednosti 17.838 EUR in
- DRUŠTVOM UPOKOJENCEV ANKARAN - Societa` dei pensionati Ancarano v vrednosti 10.100 EUR,

ne da bi vanje vključila protikorupcijsko klavzulo, kar je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena ZIntPK.

2.4.2.5 Izkazovanje tekočih transferov

2.4.2.5.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov in tekočih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018. Občina je plačilo za uporabo športnih prostorov ODBOJKARSKEMU KLUBU ANKARAN - HRVATINI v znesku 20.954 EUR, plačilo stroškov elektrike, vode in odvoza smeti za društva, ki delujejo na območju ŠRP Sv. Katarina⁶², v skupnem znesku 12.097 EUR ter plačilo pogostitve na turnirju odbojke za zvezo športnih društev Klif Ankaran v znesku 600 EUR napačno izkazala na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki namesto na kontih skupine 41 – Tekoči transferi. Izplačana sredstva Zavodu Sopotniki za izvajanje storitve brezplačnih prevozov za starejše v znesku 6.000 EUR in AVTO MOTO TOURING KLUBU KOPER - CAPODISTRIA za izvedbo vzgojno preventivnih akcij v letu 2018 oziroma za izvedbo kolesarskega izpita za učence v znesku 371 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 podcenjeni za 27.280 EUR, tekoči odhodki pa precenjeni za enak znesek, napačno pa je tudi 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 prava⁶³ (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, in da se razporeditev na posamezne konte opravi v skladu z vsebino kontov, predpisano s PEKN, v povezavi z določili 41. člena in 42. člena PEKN, ki določata izkazovanje tekočih odhodkov oziroma tekočih transferov⁶⁴.

⁶² KAJAK KANU KLUB ADRIA ANKARAN, KAJAKAŠKI - KANU KLUB ORKA ANKARAN, JADRALNI KLUB ANKARAN, POMORSKO DRUŠTVO ANKARAN, ŠPORTNO DRUŠTVO KATARINA in Športno društvo nogometna šola Ankaran - Associazione Sportiva Scuola Calcio Ancarano.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁶⁵ (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 v letu 2018 ni dolgoročno zadolžila. Odplačala je 62.379 EUR⁶⁶ obveznosti iz dolgoročnih posojil, ki jih je najela Mestna občina Koper, na podlagi sporazuma o delitvi obveznosti⁶⁷ ter 198.098 EUR obveznosti iz dolgoročnih obveznosti iz finančnih najemov (povezava s točko 2.5.2 tega poročila).

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.

Zakon o spremembah Zakona o financiranju občin⁶⁸ (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 letih 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 in 2023 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 všteta zadolžitev iz prvega odstavka tega člena.

Prvi odstavek 56. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018⁶⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS1718) je med drugim določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v

⁶⁵ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17 in 21/18 – popr.

⁶⁶ 52.228 EUR glavnice in 10.151 EUR obresti.

⁶⁷ V 39. členu sporazuma o delitvi obveznosti je določeno, da se do razdelitve skupnega nerazdeljenega premoženja občini dogovorita, da občina Mestni občini Koper začasno sofinancira 2,64 % izdatkov za odplačilo še neodplačanega dela glavnice, obresti ter ostale pripadajoče stroške servisiranja posojil Mestne občine Koper.

⁶⁸ Uradni list RS, 71/17 in 21/18 – popr. (velja od 1. 1. 2018).

⁶⁹ Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17 in 71/17 – ZIPRS1819.

letu 2017 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 v letu 2017 2 % sredstev 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.

Osnova za zadolžitev⁷⁰, znesek dovoljenega odplačila dolga⁷¹ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2018 so prikazani v tabeli 9.

Tabela 9: 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 | 6.988.931 ¹⁾ |
| Znesek dovoljenega odplačila dolga, v EUR | 559.115 |
| Znesek dejanskega odplačila dolga, v EUR | 250.319 |
| <ul style="list-style-type: none"> od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1718 oziroma 10. člena ZFO-1C | 0 |
| Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v % | 3,6 |
| Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v % | 44,8 |

Opomba: ¹⁾ Izračun osnove za dolgoročno zadolžitev občine v letu 2018: prihodki iz BPO v letu 2017 (7.197.948 EUR) – prejete donacije v letu 2017 (0 EUR) – transferni prihodki iz državnega proračuna za investicije v letu 2017 (8.200 EUR) – prihodki režijskih obratov v letu 2017 (200.817 EUR) = skupna osnova za zadolžitev v letu 2018 (6.988.931 EUR).

Vir: podatki o zadolženosti občine.

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

⁷⁰ 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.

⁷¹ Osnova za zadolžitev * 8 %.

Tabela 10: 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 | 694.651 | 52.228 | 0,7 |
| Finančni najemi | 1.834.724 | 198.089 | 2,9 |
| Blagovni krediti ²⁾ | 0 | 0 | / |
| Izdana poroštva občine | 0 | 0 | / |
| Skupaj | 2.529.375 | 250.317 | 3,6 |

Opombi: ¹⁾ Osnova znaša 6.988.931 EUR.

²⁾ Med blagovne kredite uvrščamo pogodbe z obročnim plačilom obveznosti.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2018 znaša 2.529.375 EUR, odplačila obveznosti v letu 2018 pa 250.317 EUR in predstavljajo 3,6 % osnove za zadolžitev. Odplačila obveznosti občine niso presegla zakonsko določene meje 8 % po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

2.5.2 Druge dolgoročne obveznosti

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

Občina je v letu 2018 plačevala obveznosti za finančni najem s postopnim odkupom za objekt vrtca, ki jih je prevzela na podlagi poslov, ki sta jih sklenila Mestna občina Koper in Vrtec Semedela v zvezi z gradnjo objektov enote Ankaran, ki je pred ustanovitvijo Občine Ankaran delovala v okviru Vrtca Semedela. Ker je postopek podelitve stavbne pravice in sklenitve finančnega najema s postopnim odkupom izvajala Mestna občina Koper, njeno poslovanje pa ni bilo predmet te revizije, smo v reviziji preverili le način prenosa dolgoročnih obveznosti iz pogodbe o finančnem najemu, na podlagi katere je občina mesečno plačevala obveznosti iz finančnega najema, ter skupni obseg prevzetih dolgoročnih obveznosti občine iz finančnega najema. V nadaljevanju navajamo opis pomembnejših dokumentov, ki vplivajo na poslovanje občine v povezavi s prevzetimi obveznostmi občine iz finančnega najema:

- 8. 6. 2009 je Mestna občina Koper z Vrtcem Semedela sklenila pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice za obdobje 22 let zaradi izgradnje Vrtca Semedela;

- 1. 7. 2009 je Mestna občina Koper z družbo HYPO Leasing d.o.o.⁷² (v nadaljevanju: družba Hypo Leasing) sklenila pogodbo o prenosu stavbne pravice, na podlagi katere je bila stavbna pravica prenesena v korist družbe Hypo Leasing za namen izgradnje objekta Vrtca Smedela, ki bi po preteku stavbne pravice prešel v last Mestne občine Koper;
- istega dne je Vrtec Smedela sklenil z družbo Hypo Leasing Pogodbo za finančni najem s postopnim odkupom objekta enote Ankaran Vrtec Smedela, v kateri je določeno, da bo družba Hypo Leasing zgradila objekt Vrtca Smedela, ki ga bo le ta odplačal z mesečnimi obroki v obdobju 20 let od začetka trajanja najema; sredstva za financiranje finančnega najema s postopnim odkupom objekta Vrtca Smedela je zagotavljala Mestna občina Koper na podlagi vsakoletnih pogodb o namenskem sofinanciranju odplačila finančnega najema, ki jih je sklenila z Vrtcem Smedela;
- na podlagi 15. člena sporazuma o delitvi obveznosti je občina postala upravičenka do pridobitve lastninske pravice na nepremičnini in je prevzela obveznost odplačila finančnega najema za izgradnjo Vrtca Smedela po pogodbi za finančni najem;
- 21. 3. 2016 je občina z Mestno občino Koper sklenila Sporazum o delni delitvi skupnega premoženja ter delni delitvi ustanoviteljskih pravic in obveznosti v skupnih javnih zavodih na področju predšolske vzgoje in osnovnošolskega izobraževanja (v nadaljevanju: sporazum o delni delitvi skupnega premoženja), ki v 14. členu določa, da se na javni vzgojno-izobraževalni zavod, ki ga bo ustanovila občina, oziroma na občino po stanju na dan 31. 8. 2016 ob soglasju leasingodajalca prenese tudi obveznost finančnega leasinga za izgradnjo enote Vrtca Smedela;
- 22. 3. 2016 je občinski svet sprejel Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola in vrtec Ankaran⁷³, na podlagi katerega se na novo ustanovljeni javni zavod OŠV Ankaran po stanju na dan 31. 12. 2016 prenesejo dejavnost, pravice, obveznosti, oprema in sredstva Vrtca Smedela, ki jih je za svoje delovanje uporabljala oziroma so nastale in bile pridobljene v zvezi z delovanjem enote Ankaran;
- 28. 9. 2016 je občina skupaj z Vrtcem Smedela, OŠV Ankaran, družbo Heta in Mestno občino Koper sklenila Sporazum o prehodu pravic in obveznosti iz finančnega najema za izgradnjo enote vrtca Ankaran, ki v 2. členu določa, da je OŠV Ankaran imetnik vseh pravic in obveznosti lizingojemalca, nastalih na podlagi pogodbe za finančni najem.

Obveznosti iz pogodbe za finančni najem je v letu 2018 mesečno plačeval javni zavod OŠV Ankaran, sredstva za plačilo teh obveznosti pa je zagotavljala občina. Občina je v letu 2018 nakazala OŠV Ankaran za plačilo obveznosti iz pogodbe za finančni najem 198.046 EUR. Stanje obveznosti iz pogodbe za finančni najem je na dan 31. 12. 2018 znašalo 1.834.724 EUR.

2.5.2.a Zakon o vrtcih⁷⁴ glede financiranja vrtcev v petem odstavku 28. člena določa, da se sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev, lahko pa tudi vrtcev s koncesijo, zagotavljajo iz proračuna občine.

⁷² Družba Hypo Leasing, d. o. o. je 2. 6. 2014 spremenila firmo v HETA Asset Resolution d.o.o. (v nadaljevanju: družba Heta).

⁷³ Uradni list RS, št. 24/16.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 25/08, 98/09 – ZIUZGK, 36/10, 62/10 – ZUPJS, 94/10 – ZIU, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 55/17.

Občina je na podlagi 14. člena sporazuma o delni delitvi skupnega premoženja in 15. člena sporazuma o delitvi obveznosti prevzela obveznosti OŠV Ankaran, ki izhajajo iz pogodbe za finančni najem. S tem je posredno (kot plačnica) vstopila v razmerje finančnega najema, kar po vsebini predstavlja posredno zadolžitev prek javnega zavoda. Ker se na podlagi določil petega odstavka 28. člena Zakona o vrtcih sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev financirajo iz proračuna občine, bi morala občina poskrbeti, da bi v posel vstopila neposredno kot leasingojemalec oziroma bi morala investicijo neposredno financirati iz proračuna in/ali s črpanjem posojila. Ker občina zagotavlja sredstva za plačilo vsakokratnih obveznosti iz pogodbe za finančni najem posredno prek OŠV Ankaran, ugotavljamo, da takšna oblika mesečnega odplačevanja dolgoročnih obveznosti predstavlja posredno zadolžitev občine za plačilo teh obveznosti prek javnega zavoda, ki pa je ZFO-1, ki določa oblike in pogoje zadolževanja občin, ne predvideva.

Pojasnilo občine

Pogodbe za finančni najem ni sklenila občina niti javni zavod OŠV Ankaran. OŠV Ankaran je stopil v položaj univerzalnega pravnega naslednika Vrtca Semedela v delu izločene enote in tako prevzel vse pravice in obveznosti, ki jih je pred tem imel Vrtec Semedela v zvezi z enoto Ankaran. Občina je tako vstopila v pravni in dejanski položaj glede pravic in obveznosti do javnega zavoda, kot jih je vzpostavila že Mestna občina Koper.

Kljub temu da je občina vstopila v pravni in dejanski položaj glede pravic in obveznost do OŠV Ankaran, ki ga je vzpostavila že Mestna občina Koper, takšna oblika mesečnega odplačevanja dolgoročnih obveznosti predstavlja posredno zadolžitev občine prek javnega zavoda, ki je ZFO-1 ne predvideva, občina pa bi si pri urejanju razmerij z Mestno občino Koper in leasingodajalcem morala prizadevati za sklenitev takih pravnih poslov, ki bi bili v skladu s predpisi.

2.5.3 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Po podatkih občine in upošteva ugotovitve revizije (povezava s točko 2.5.2 tega poročila) se pravne osebe javnega sektorja na ravni občine v letu 2018 niso zadolževale, niso odplačevale obveznosti iz zadolžitve in niso izdajale poroštev⁷⁵. Na dan 31. 12. 2018 ne izkazujejo stanja dolga.

⁷⁵ Pravnih oseb, za katere občina z Mestno občino Koper še ni uredila ustanoviteljskih pravic (2 javni podjetji ter 12 javnih zavodov), nismo upoštevali – povezava s sprotno opombo 5 tega poročila.

2.5.4 Primerjava stanja dolga

V tabeli 11 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.

Tabela 11: 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

| | Občina | Vse občine v Republiki Sloveniji | Delež v % |
|--|------------|-------------------------------------|-----------------|
| (1) | (2) | (3) | (4)=(2)/(3)*100 |
| Dolg občin/-e, v EUR | 2.529.375 | 714.474.635 | 0,4 |
| Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v EUR | 2.529.375 | 852.858.580 | 0,3 |
| Število prebivalcev | 3.153 | 2.080.908 | 0,2 |
| Dolg občine na prebivalca občin/-e, v EUR | 802 | 343 | / |
| Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v EUR | 802 | 410 | / |
| Prihodki BPO, v EUR | 11.165.369 | 2.154.439.027 | 0,5 |
| Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v % | 22,7 | 33,2 | / |

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

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2018 pomeni 0,4 % zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 0,5 % prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2018 je za 459 EUR oziroma 133,9 % večji 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 392 EUR oziroma 95,6 % večji od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji;
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2018 za 10,5 odstotne točke manjši od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Dejavnosti režijskega obrata

V Odloku o ustanovitvi režijskega obrata Občine Ankaran⁷⁶ (v nadaljevanju: odlok o režijskem obratu) je v 3. členu določeno, da je režijski obrat ustanovljen za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb in drugih dejavnosti, ki so pogoj za izvrševanje gospodarskih, socialnih ali ekoloških funkcij lokalne skupnosti, ter je njihovo izvajanje v javnem interesu. V istem členu navedenega odloka so med dejavnostmi, ki jih opravlja režijski obrat, navedene tudi naslednje dejavnosti:

- gostinska dejavnost za potrebe delovanja in obratovanja športnih objektov, kulturnih objektov in prireditev, javnih kopališč in javnih prireditev (dejavnost strežbe jedi in pijač, gostinsko nastanitvene dejavnosti),
- urejanje, čiščenje in vzdrževanje obale, priobalnega pasu in javnih kopališč (urejenih in neurejenih) ter
- skrb za ureditev, vzdrževanje in obratovanje objektov in površin za kulturne prireditve.

Režijski obrat je v skladu z določili 2. člena odloka o režijskem obratu organiziran kot nesamostojna notranja organizacijska enota v okviru občinske uprave občine in ni pravna oseba. Režijski obrat po določilih 4. člena odloka o režijskem obratu vodi vodja režijskega obrata, ki je neposredno odgovoren direktorju občinske uprave. Ker režijski obrat ni pravna oseba, v pravnem prometu ne nastopa samostojno.

Občina še ni sprejela odloka o gospodarskih javnih službah, zato se na podlagi 143. člena Statuta Občine Ankaran⁷⁷ do njegovega sprejema smiselno uporabljajo vsi predpisi Mestne občine Koper, veljavni na dan 22. 10. 2014. Odlok o ureditvi nekaterih splošnih vprašanj s področja lokalnih gospodarskih javnih služb⁷⁸, ki ga je sprejela Mestna občina Koper, v 2. členu določa, da se lokalne gospodarske javne službe izvajajo na podlagi odloka, sprejetega za posamezno javno službo ali za skupino javnih služb na podlagi 3. in 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah⁷⁹. Občina posebnega odloka, s katerim bi uredila dejavnost upravljanja javnih kopališč, ni sprejela, je pa ena od nalog režijskega obrata tudi urejanje, čiščenje in vzdrževanje obale, priobalnega pasu in javnih kopališč (urejenih in neurejenih). Tudi Mestna občina Koper odloka, ki bi urejal kopališča na območju sedanje Občine Ankaran, ni sprejela, je pa sprejela Odlok o upravljanju obmorskega mestnega kopališča v Kopru⁸⁰, ki v 1. členu določa, da je upravljanje obmorskega mestnega kopališča v Kopru izbirna lokalna gospodarska javna služba. V 2. členu tega odloka je naveden obseg izvajanja javne službe, ki med drugim zajema tudi izvajanje drugih dejavnosti na kopališču v dopolnitev rekreacijske ponudbe v skladu s tem odlokom. Isti odlok pa v 4. členu določa tudi, da obstoječi gostinski objekti na kopališču ne spadajo med objekte kopališča.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 41/16.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 17/15.

⁷⁸ Uradne objave občin Ilirska Bistrica, Koper, Piran, Sežana, št. 27/03.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 39/07.

Občina je v letu 2018 v okviru režijskega obrata izvajala tudi gostinsko dejavnost, in sicer na naslednjih lokacijah oziroma obratih:

- v prireditvenem šotoru v centru naselja v sklopu prireditev December v Ankaranu 2018,
- v gostinskem lokalu v Valdoltri kot podporno dejavnost sklopa prireditev Poletje v Ankaranu 2018 in oskrbe kopalcev ter obiskovalcev tega območja,
- v gostinskem lokalu na Študentu kot podporno dejavnost sklopa prireditev Poletje v Ankaranu 2018 in oskrbe kopalcev ter obiskovalcev tega območja,
- v gostinskem lokalu na območju ŠRP Sv. Katarina kot podporno dejavnost pri izvajanju športnih dejavnosti in prireditev in
- v gostinskem lokalu na Debelem rtiču kot podporno dejavnost kopaljšča.

Prihodki za izvajanje gostinske dejavnosti so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v skupnem znesku 307.523 EUR, kar predstavlja celotne prihodke režijskega obrata v letu 2018.

2.6.1.a Ustava Republike Slovenije⁸¹ v prvem odstavku 140. člena določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Omenjena določba tako poudarja avtonomijo lokalne skupnosti pri urejanju zadev lokalnega pomena. Navedeno ustavno določbo ponovi 21. člen ZLS, ki v prvem odstavku določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom, nato pa v drugem odstavku kot primere našteje naloge. Med njimi tako omenja omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine, skrb za varstvo okolja, vzgojo in izobraževanje ter urejanje, upravljanje in skrb za lokalne javne službe, najrazličnejše socialne naloge, pa tudi opravljanje nalog v skladu z zakonom na področjih gostinstva, turizma in kmetijstva. Nekatere naloge občine na področju gostinstva določa Zakon o gostinstvu⁸², ki se zlasti nanašajo na odločanje glede opravljanja gostinske dejavnosti izven gostinskih lokalov (6. člen), obratovalnega časa (12. člen), gostinske dejavnosti kot dopolnilne dejavnosti na kmetiji (15. člen) in podobno. Samo izvajanje gostinske dejavnosti niti z Zakonom o gostinstvu niti s katerim drugim predpisom ni določeno kot pogoj za izvrševanje temeljnih funkcij občine. Javni interes kot vodilo za določitev določenih dejavnosti občine, ki naj jih izvaja bodisi v lastni režiji bodisi prek subjektov, ki jih za ta namen lahko ustanovi, pa je treba razlagati restriktivno, zlasti s predpostavko, da gre za dejavnosti, katerih izvajanje je na trgu nemogoče ali oteženo zagotoviti.

Iz navedenih določb Ustave Republike Slovenije in ZLS, da občina zagotavlja izvajanje tistih nalog, ki so javnega pomena in zadevajo samo prebivalce občine, opravljanja gostinske dejavnosti kot klasične tržne dejavnosti ni mogoče uvrstiti med naloge, za katere je občina ustanovljena. Občina zato za določitev gostinske dejavnosti kot ene od dejavnosti, ki jo izvaja režijski obrat, ni imela podlage v javnofinančnih predpisih in torej te dejavnosti ne bi smela izvajati.

⁸¹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁸² Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo, 26/14 – ZKme-1B in 52/16.

2.6.2 Odhodki za odvetniške in svetovalne storitve ter delo po podjemnih pogodbah

Odhodki za odvetniške in svetovalne storitve ter delo po podjemnih pogodbah so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izkazani v skupnem znesku 511.990 EUR, kar predstavlja 4,4 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2018.

Odvetniške in svetovalne storitve ter delo po podjemnih pogodbah, ki jih izpostavljamo v tem poročilu, se nanašajo predvsem na svetovalne storitve na pravnem področju, svetovanje na področju kadrovskega poslovanja, računovodstva, okolja in prostora, športnih dejavnosti, vzdrževanja informacijskega sistema, odnosov z javnostmi, postopkov oddaje javnih naročil ter rediteljskih dejavnosti.

Občina je imela na dan 31. 12. 2018 sistemiziranih 29 delovnih mest in zasedenih 17 delovnih mest. Po podatkih občine je bil na dan 31. 12. 2018 v občinski upravi zaposlen 1 javni uslužbenec z univerzitetno izobrazbo pravne smeri na delovnem mestu svetovalec za pravne zadeve, 1 javni uslužbenec na delovnem mestu finančnik VII/1 za področje računovodstva in 1 javni uslužbenec na delovnem mestu strokovni sodelavec za odnose z javnostmi VII/1 na področju odnosov z javnostmi. Občina ni imela zaposlenih javnih uslužbencev na delovnih mestih strokovni sodelavec VII/2 za področji okolja in prostora in izvajanja postopkov javnih naročil, na delovnem mestu višji svetovalec na področju družbenih dejavnosti ter na delovnem mestu sistemski administrator VII/1 za zagotavljanje delovanja informacijskih sistemov občine. Občina tudi ni imela sistemiziranih delovnih mest, katerih delovna področja bi obsegala kadrovske poslovanje in rediteljsko dejavnost.

2.6.2.1 Odhodki za odvetniške in svetovalne storitve

Občina je imela v letu 2018 s 15 izvajalci sklenjenih 16 pogodb ter je izdala 8 naročilnic za izvajanje odvetniških oziroma svetovalnih storitev. V letu 2018 je za odvetniške in svetovalne storitve plačala skupaj 353.433 EUR⁸³. Podatki o sklenjenih pogodbah za opravljanje odvetniških in svetovalnih storitev v letu 2018 so prikazani v tabeli 12.

⁸³ Od tega za odvetniške storitve in pravno svetovanje v znesku 247.727 EUR ter za svetovalne storitve na drugih področjih v znesku 105.706 EUR.

Tabela 12: Podatki o sklenjenih pogodbah oziroma izdanih naročilnicah za opravljanje odvetniških in svetovalnih storitev v letu 2018

| Zap. št. | Izvajalec odvetniške/svetovalne storitve | Datum pogodbe/ naročilnice | Vsebina pogodbe/naročilnice | Vrednost pogodbe/ naročilnice v EUR | Izplačila izvajalcu v EUR |
|--|---|-------------------------------|---|---|---------------------------------|
| Svetovalne storitve na pravnem področju | | | | | |
| 1 | IRENA URBANC - ODVETNICA | 15. 2. 2017 | pravno svetovanje in zastopanje | 175/ura ¹⁾ | 83.208 |
| 2 | MIHA ŠIPEC - ODVETNIK | 6. 2. 2015 | pravno svetovanje in zastopanje | 175/ura ¹⁾ | 107.604 |
| 3 | Odvetnica MOJCA PRIMOŽIČ KUŽNER | 3. 1. 2017 | pravno svetovanje in zastopanje | 50/ura ²⁾ , 100/ ura ³⁾ , po odvetniški tarifi ⁴⁾ | 56.915 |
| Svetovalne storitve na drugih področjih | | | | | |
| 4 | IDEALIS – Inštitut za plače in delovna razmerja ⁵⁾ | 3. 2. 2017 | sodelovanje na področju kadrovskega poslovanja | 4.095 | 4.425 |
| 5 | Uroš Petek s.p. | 3. 1. 2018 30. 5. 2018 | sodelovanje na področju računovodstva ter naročanju blaga in storitev za izvajanje gostinske dejavnosti | do 1.666/mesec do 2.175/mesec | 12.975 |
| 6 | ALVEO, Rok Velišček s.p. ⁶⁾ | 12. 1. 2018 | sodelovanje pri oblikovanju sistemskih rešitev na področju okolja in prostora | 1.800/mesec | 3.600 |
| 7 | BOGOMIR MEDVED S.P | 1. 2. 2018 | svetovanje na področju razvoja športa in športnih dejavnosti | 610/mesec | 4.270 |
| 8 | Marko Starman s.p | 17. 7. 2017 | projektno vodenje pri izvedbi ukrepov zavarovanja Debelega rtiča | 19.000 | 16.600 |
| 9 | GAŠPER SKALAR ROGIČ, samozaposlen v kulturi – arhitekt | 13. 9. 2018 | sodelovanje pri pripravi občinskega prostorskega načrta | 16/ura | 2.438 |
| 10 | MARKO MARKUŽA s.p. | 3.1.2018 | strokovna pomoč pri vzdrževanju informacijskega sistema občine | do 18.324 | 18.601 |
| 11 | DUŠAN GROBOVŠEK S.P. | 24. 4. 2018 | svetovanje in pomoč pri natečaju za grb in zastavo občine | 42/ura | 1.508 |
| 12 | ERTA d.o.o. | 22. 1. 2018 | sodelovanje na področju urejanja cestnega prometa in infrastrukture | 35 ¹⁾ /ura | 2.855 |
| 13 | Samanta Makovac s.p. | 7. 6. 2018 | svetovanje pri oblikovanju sistemskih rešitev s področja okolja in prostora | 16 ¹⁾ /ura | 1.824 |

| Zap. št. | Izvajalec odvetniške/svetovalne storitve | Datum pogodbe/ naročilnice | Vsebina pogodbe/naročilnice | Vrednost pogodbe/ naročilnice v EUR | Izplačila izvajalcu v EUR | | |
|---------------|--|-------------------------------|--|---|---------------------------------|-------|-------|
| 14 | S.C.H. ŽLAUS d.o.o. | 1. 9. 2017 | poslovno sodelovanje na področju komuniciranja z javnostjo ter mediji | 2.200/mesec | 15.200 | | |
| | | 1. 4. 2018 | | | | | |
| | | 17. 1. 2018 | | | | 3.050 | 3.050 |
| | | 25. 4. 2018 | | | | 2.745 | 2.745 |
| | | 22. 5. 2018 | | | | 2.562 | 2.562 |
| 15 | PRAETOR d.o.o. ⁷⁾ | 22. 5. 2018 | vodenje postopkov oddaj javnih naročil | 3.050 | 2.562 | | |
| | | 30. 5. 2018 | | | | 3.050 | 2.500 |
| | | 13. 8. 2018 | | | | 2.562 | 2.562 |
| | | 17. 7. 2018 | | | | 2.867 | 2.867 |
| | | 5. 9. 2018 | | | | 2.562 | 2.562 |
| Skupaj | | | | | 353.433 | | |

Opombe: ¹⁾ Brez DDV.

²⁾ Za ustne pravne nasvete in lažja pravna vprašanja.

³⁾ Za pisne pravne nasvete, konference, zastopanje stranke in druge zahtevnejše zadeve.

⁴⁾ Za ustno zastopanje stranke pred sodišči.

⁵⁾ V nadaljevanju: inštitut Idealis.

⁶⁾ Subjekt je bil 30. 9. 2018 izbrisan iz sodnega registra.

⁷⁾ V nadaljevanju: družba Praetor.

Vir: podatki občine.

Odvetniške storitve in pravno svetovanje

Občina je imela v letu 2018 s 3 odvetniki sklenjene pogodbe o pravnem svetovanju in zastopanju. V vseh teh pogodbah je določeno, da odvetniške storitve obsegajo pisno in ustno pravno svetovanje naročniku, udeležbo odvetnika na sestankih ali konferencah, zastopanje občine v postopkih pred sodišči in drugimi državnimi organi ter sestavo pisnih vlog, vključno s pripravo na navedena opravila.

Iz izstavljenih računov izhaja, da so navedeni odvetniki občini zaračunavali opravljanje različnih storitev, in sicer tudi izdelavo pravnega mnenja v zvezi z vprašanjem dopustnosti financiranja izobraževanja javnih uslužbencev v občinski upravi, pregled splošnih aktov občine, pregled zakonov, ki urejajo področje javnih uslužbencev, pripravo občinskih internih predpisov (Navodila za vodenje personalne mape zaposlenega, Pravilnika o napredovanju in Pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest), ustne razgovore v izbirnih postopkih javnih natečajev za zasedbo delovnih mest, izdelavo dogovora o povečanem obsegu dela in sklepa o določitvi delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, izdelavo kriterijev za določitev letnega dopusta, izdelavo pogodb o zaposlitvi ter odločb o dopustu, izdelavo ocen delovne uspešnosti in evidenčnih listov za javne uslužbence, pripravo menjalne pogodbe za menjavo nepremičnin v lasti občine, pregled predloga odloka o proračunu občine za leto 2018, sestavljanje pisnih vlog ter pravno svetovanje v zvezi z izvedbo javnih naročil in razpolaganjem s premoženjem občine.

Občina je v letu 2018 na podlagi pogodb o pravnem svetovanju in zastopanju in prejetih računov izvajalcem plačala skupaj 247.727 EUR, od tega se 116.405 EUR nanaša na zastopanje občine v postopkih pred sodišči in drugimi državnimi organi ter na druge zahtevnejše postopke (na primer: priprava izhodišč za pripravo zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti državnega prostorskega načrta pristanišča v Kopru, prenos lastništva kmetijskih zemljišč po sporazumu o delni delitvi skupnega premoženja, strokovna pomoč v stečajnih postopkih).

2.6.2.1.a Plačilo za opravljene odvetniške storitve v letu 2018 po navedenih pogodbah o pravnem svetovanju in zastopanju, brez zastopanja občine pred sodišči in drugimi organi ter v drugih zahtevnejših postopkih, v skupnem znesku 131.322 EUR predstavlja izplačilo 5,2-letne plače 37. plačnega razreda (mesečna bruto bruto plača v znesku 2.098 EUR) za sistemizirano delovno mesto višji svetovalac za pravne zadeve. Po podatkih občine je bil na dan 31. 12. 2018 v občinski upravi zaposlen 1 javni uslužbenec z univerzitetno izobrazbo pravne smeri na delovnem mestu svetovalac za pravne zadeve.

Menimo, da bi lahko večino del, ki so navedena v pogodbah o pravnem svetovanju in zastopanju in se ne nanašajo na zastopanje občine pred sodišči in drugimi organi, ter druge zahtevnejše postopke opravili javni uslužbenci, zaposleni na občini oziroma bi občina morala razmisliti o dodatni zaposlitvi javnega uslužbenca na pravnem področju, če je obseg navedenih nalog za obstoječe javne uslužbence na občini prevelik. Večino del, ki so jih za občino opravili navedeni odvetniki, namreč lahko uvrstimo v opis del in nalog za delovno mesto višji svetovalac za pravne zadeve, kamor sodijo tudi priprava splošnih aktov občine, sodelovanje pri oblikovanju sistemskih rešitev in drugih zahtevnejših gradiv, samostojna priprava zahtevnih analiz, razvojnih projektov, informacij, poročil in drugih zahtevnih gradiv, spremljanje področne zakonodaje, priprava pogodb o odtujitvi premičnin in nepremičnin, o koncesijah in drugih razmerjih, priprava strokovnih podlag za odločanje v upravnih in drugih zadevah ter sodelovanje z organi občine in delovnimi telesi, kjer je potrebno sodelovanje pravnika, ter opravljanje drugih nalog iz občinske pristojnosti na področju splošnih pravnih zadev.

Pojasnilo občine

Občina pri svojem poslovanju vstopa v različna pravna razmerja, za katera potrebuje pravne strokovnjake z različnih področij v različnih obdobjih (na primer eksperta s področja nepremičninskega prava, delovnega prava, nepremičnin, javnih naročil). Izračun računskega sodišča, koliko pravnikov bi lahko zaposlila glede na stroške odvetniških storitev, je preveč poenostavljen in ne odraža dejanskega stanja, saj pravnik, zaposlen na delovnem mestu višji pravni svetovalec, ne bi mogel ustrezno pokrivati tako raznolikih in zahtevnih področij.

Podali smo zgolj oceno, da bi lahko precejšen delež nalog, ki so navedene v pogodbah o pravnem svetovanju in zastopanju, opravili javni uslužbenci, zaposleni na občini. Pri tej oceni je računsko sodišče izključilo tista opravila, ki se nanašajo na zastopanje občine pred sodišči in drugimi organi in v drugih zahtevnejših postopkih (na primer storitve pravnega svetovanja, sestavljanje vlog, sestavljanje listin).

2.6.2.1.b Občina je odvetnici Ireni Urbanc naročila tudi storitve, ki se nanašajo na aktivnosti v zvezi z ustanovitvijo zveze športnih društev Klif Ankaran, in sicer pripravo statuta in pravilnika o volitvah v organe zveze društev, pripravo zapisnika ustanovnega zbora članov zveze društev, pripravo in vložitev predloga za vpis zveze športnih društev v register društev. Občina je v letu 2018 za navedene storitve plačala odvetnici 3.950 EUR.

Občina lahko skladno z drugim odstavkom 2. člena ZJF sredstva proračuna uporablja le za financiranje funkcij občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in za druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakonom ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Občina je plačala odvetniške storitve za potrebe zveze športnih društev Klif Ankaran in s tem financirala izvajanje nalog za potrebe društva, ki niso v pristojnosti občine, kar je v neskladju z drugim odstavkom 2. člena ZJF.

Pojasnila občine

Namen ustanovitve zveze športnih društev je tesno povezan z uresničevanjem javnega interesa na področju športa na ravni lokalne skupnosti, zato je občina prevzela del sredstev, potrebnih za ustanovitev zveze, saj ta pred ustanovitvijo sploh ni imela pravne subjektivitete in ni mogla veljavno najeti osebe za pripravo splošnih internih aktov.

Kljub temu da je bil namen ustanovitve zveze športnih društev povezan z uresničevanjem javnega interesa na področju športa, občina v navedenem primeru ni imela podlage v veljavnih predpisih za neposredno financiranje nalog za potrebe zveze športnih društev Klif Ankaran.

Svetovalne storitve na drugih področjih

Občina je imela v letu 2018 z 12 izvajalci sklenjenih 13 pogodb, izdala pa je tudi 8 naročilnic za svetovalne storitve na različnih področjih (povezava s tabelo 12).

2.6.2.1.c V 4 primerih smo ugotovili, da bi lahko večino del, ki so jih opravili zunanji izvajalci v skladu s pogodbami oziroma naročilnicami za svetovalne storitve na drugih področjih v letu 2018, opravili javni uslužbenci, zaposleni na občini, in sicer:

- V pogodbi o sodelovanju na področju kadrovskega poslovanja, ki jo je občina sklenila z inštitutom Idealis (tabela 12, zap. št. 4), je v 2. členu določeno, da bo inštitut Idealis za občino izvajal med drugim tudi pregled normativnega dela pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ter kataloga delovnih mest, evidenco dejanske zasedenosti delovnih mest, postopke javnih natečajev za prosta delovna mesta in priprave vzorcev pogodb o zaposlitvi, kar vse lahko uvrstimo v opis del in nalog sistemiziranega delovnega mesta višji svetovalec za pravne zadeve, kamor sodijo tudi vodenje najzahtevnejših upravnih postopkov, samostojna priprava zahtevnih analiz, razvojnih projektov, informacij, poročil in drugih zahtevnih gradiv ter priprava splošnih aktov občine. Plačilo za opravljene svetovalne storitve v letu 2018 po pogodbi z izvajalcem v skupnem znesku 4.425 EUR predstavlja izplačilo 0,2-letne plače 37. plačnega razreda (mesečna bruto bruto plača v znesku 2.098 EUR) za sistemizirano delovno mesto višji svetovalec za pravne zadeve. Če k temu prištejemo tudi plačila za opravljene odvetniške storitve po pogodbah o pravnem svetovanju in zastopanju brez zastopanja občine pred sodišči in drugimi organi, ki sodijo v opis del in nalog navedenega delovnega mesta (povezava s točko 2.6.2.1.a tega poročila), to predstavlja izplačilo 5,4-letne plače 37. plačnega razreda za isto delovno mesto.
- V pogodbah o sodelovanju na področju računovodstva ter naročanja blaga in storitev za izvajanje gostinske dejavnosti, ki ju je občina sklenila z Urošem Petkom s. p. (tabela 12, zap. št. 5), je v 4. členu med drugim določeno, da bo izvajalec za občino izvajal tudi naloge sodelovanja pri obračunavanju podjemnih pogodb, avtorskih honorarjev in drugih nadomestil, sejnin članov občinskega sveta, vnosu osnovnih sredstev v register in predobremenitev na proračunske postavke ter evidentiranju poslovnih dogodkov v glavno knjigo, ki jih lahko uvrstimo v opis del in nalog sistemiziranega delovnega mesta finančnik VII/1, kamor sodijo tudi finančno-računovodske naloge in preverjanje skladnosti dokumentov. Plačilo za opravljene svetovalne storitve v letu 2018 po pogodbah z izvajalcem v skupnem znesku 12.975 EUR predstavlja izplačilo 0,7-letne plače 28. plačnega razreda (mesečna bruto bruto plača v znesku 1.474 EUR) za sistemizirano delovno mesto finančnik VII/1. Po podatkih občine na dan 31. 12. 2018 je imela občina 1 zaposlenega na navedenem delovnem mestu.
- V pogodbi o svetovanju na področju razvoja športa in športnih dejavnosti, ki jo je občina sklenila z BOGOMIRJEM MEDVEDOM S. P (tabela 12, zap. št. 7), je v 2. členu med drugim določeno, da bo izvajalec za občino izvajal tudi vodenje evidenc športnih aktivnosti na območju občine, sestavljanje poročil za pregled športnih aktivnosti v občini ter analiziranje potreb po dopolnitvi splošnih aktov na področju razvoja športa, ki jih lahko uvrstimo v opis del in nalog sistemiziranega delovnega mesta višji svetovalec v oddelku za družbene dejavnosti, kamor sodijo tudi vodenje najzahtevnejših upravnih postopkov, sodelovanje pri oblikovanju sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv ter samostojna priprava zahtevnih analiz, razvojnih projektov, informacij, poročil in drugih zahtevnih gradiv. Plačilo za opravljene svetovalne storitve v letu 2018 po pogodbi z izvajalcem v skupnem znesku 4.270 EUR predstavlja izplačilo 0,2-letne plače 37. plačnega razreda (mesečna bruto bruto plača v znesku 2.098 EUR) za sistemizirano delovno mesto višji svetovalec. Po podatkih občine na dan 31. 12. 2018 občina ni imela zaposlenih na delovnem mestu višji svetovalec.
- Družbi Praetor je izdala 8 naročilnic (tabela 12, zap. št. 15) v skupnem znesku 21.960 EUR za vodenje postopkov oddaje javnih naročil (kot na primer za sanacijo plazov in skalnega podora Debeli rtič, za nabavo zabojsnikov in za izvajanje avtobusnih prevozov v poletni sezoni). Storitve,

ki jih je opravila družba Praetor, lahko uvrstimo v opis del in nalog za delovni mesti strokovni sodelavec VII/2 v režijskem obratu in oddelku za okolje in prostor, kamor sodi tudi izvajanje postopkov javnih naročil. Plačilo za opravljene storitve v letu 2018 na podlagi naročilnic, izdanih družbi Praetor, v skupnem znesku 21.410 EUR predstavlja izplačilo 0,8-letne plače 38. plačnega razreda (mesečna bruto bruto plača v znesku 2.183 EUR) za sistemizirano delovno mesto strokovni sodelavec VII/2. Po podatkih občine na dan 31. 12. 2018 občina ni imela zaposlenih javnih uslužbencev na delovnih mestih strokovni sodelavec VII/2.

Na podlagi zgoraj navedenih dejstev menimo, da bi občina za svetovalne storitve, glede na vsebino, obseg in količino dela, ki jih je oddala zunanjim izvajalcem, v skupnem znesku 43.080 EUR morala z vidika spoštovanja načela gospodarnosti proučiti možnost, kako bi navedene naloge lahko izvajala v okviru občinske uprave, ter na tej podlagi po potrebi prilagoditi sistemizacijo delovnih mest in zaposliti ustrezno število javnih uslužbencev za opravljanje navedenih nalog.

Ukrep občine

Občina je v letu 2018 zaposlila 2 javna uslužbenca, in sicer na delovnem mestu podsekretar – vodja oddelka za okolje in prostor in na delovnem mestu finančnik VII (povezava s točko 2.6.2.2.a tega poročila).

2.6.2.1.d Občina se je v 3 primerih v pogodbah z izvajalci svetovalnih storitev dogovorila za plačevanje storitev, ki se izvajajo po potrebi, v mesečnih pavšalnih zneskih, in sicer je z izvajalcem:

- ALVEO, Rok Velišček s. p. sklenila pogodbo o sodelovanju pri oblikovanju sistemskih rešitev na področju okolja in prostora (tabela 12, zap. št. 6) z veljavnostjo od 22. 1. do 31. 3. 2018, ki v 4. členu določa, da bo občina izvajalcu za storitve plačevala mesečni znesek 1.800 EUR; občina je v letu 2018 na podlagi pogodbe izvajalcu za ta namen plačala 3.600 EUR, za februar in marec 2018;
- BOGOMIRJEM MEDVEDOM S. P sklenila pogodbo o svetovanju na področju razvoja športa in športnih dejavnosti (tabela 12, zap. št. 7), ki v 3. členu določa, da bo občina izvajalcu za storitve plačevala mesečni znesek 610 EUR; občina je v letu 2018 na podlagi pogodbe izvajalcu plačala 4.270 EUR za opravljanje različnih storitev, in sicer tudi za analiziranje dejavnosti športa v občini, vodenje evidenc športnih aktivnosti na območju občine, zbiranje informacij in analizo možnih prihodnjih dejavnosti športa v občini;
- S.C.H ŽLAUS d. o. o. sklenila 2 pogodbi o poslovnem sodelovanju na področju komuniciranja z javnostjo in mediji (tabela 12, zap. št. 14), ki v 4. členu določata, da bo občina za opravljeno delo po teh pogodbah izvajalcu plačala mesečni znesek 2.200 EUR; občina je v letu 2018 na podlagi pogodbe in prejetih računov izvajalcu plačala 15.200 EUR za pomoč pri izvajanju tekočih postopkov, sodelovanje s strokovnimi službami, pomoč pri koordinaciji dela različnih nosilcev strokovnih storitev na področju komuniciranja, spremljanje in pripravo temeljnih informacij o poteku osrednjih občinskih projektov in podobno.

Občina je v letu 2018 navedenim izvajalcem plačala za svetovalne storitve v pavšalnih zneskih skupaj 23.070 EUR.

ZJF v drugem odstavku 52. člena določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Pogodbe v pavšalnih zneskih so pogodbe, ki jih naročniki sklenejo z izvajalci in v katerih se določi znesek za plačilo opravljanja določenih storitev za določeno obdobje ne glede na to, kako pogosto izvajalec storitve izvaja oziroma

naročnik storitve koristi. Lahko se nanašajo tako na dela, ki se opravljajo periodično, kakor tudi na dela, ki se izvajajo po potrebi. Če se dela izvajajo po potrebi, bi proračunski uporabniki morali plačevati samo že opravljena dela po vnaprej določeni ceni in ne mesečnih pavšalnih zneskov. Na podlagi navedenih dejstev ocenjujemo, da so predmet navedenih pogodb storitve, ki se izvajajo posamično glede na potrebe naročnika in se za vsako storitev posebej lahko določi njena vrsta in zahtevnost ter obseg potrebnega časa za njeno izvedbo, kar pomeni, da jih je možno plačevati po opravljenem delu glede na specifikacijo opravljene storitve in bi zato morale biti plačane v skladu z 52. členom ZJF.

2.6.2.1.e Občina je izvajalcu BOGOMIRJU MEDVEDU S. P na podlagi pogodbe o svetovanju na področju razvoja športa in športnih dejavnosti (povezava s točko 2.6.2.1.c tega poročila) plačala storitve, ki se nanašajo na aktivnosti v zvezi z ustanovitvijo in priprave strategije razvoja zveze športnih društev Klif Ankaran ter pomoč pri izvedbi njenega projekta⁸⁴, in s tem financirala izvajanje nalog za potrebe društva, ki niso v pristojnosti občine, kar je v neskladju z drugim odstavkom 2. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Namen ustanovitve zveze športnih društev je tesno povezan z uresničevanjem javnega interesa na področju športa na ravni lokalne skupnosti, zato je občina prevzela del sredstev, potrebnih za ustanovitev zveze, saj ta pred ustanovitvijo sploh ni imela pravne subjektivitete in ni mogla veljavno najeti osebe za pripravo splošnih internih aktov.

Kljub temu da je bil namen ustanovitve zveze športnih društev povezan z uresničevanjem javnega interesa na področju športa, občina v navedenem primeru ni imela podlage v veljavnih predpisih za neposredno financiranje nalog za potrebe zveze športnih društev Klif Ankaran.

2.6.2.1.f V drugem odstavku 54. členu ZJF je določeno, da je pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Občina je od izvajalca S.C.H ŽLAUS, d. o. o. je prejela 7 mesečnih računov v skupnem znesku 15.200 EUR (tabela 12, zap. št. 14, povezava s točko 2.6.2.1.d tega poročila). Pogodbi o poslovnem sodelovanju v 2. členu določata, da bo izvajalec izvajal predvsem naloge priprave pregleda stanja, organizacije in vzpostavitve internih komunikacijskih procesov na področju odnosov s ključnimi deležniki, spremljanja in priprave temeljnih informacij o poteku osrednjih občinskih projektov, pregleda in osnovnih usmeritev za prenovo nastopa občine v družbenih medijih, pomoči pri koordinaciji dela različnih nosilcev strokovnih storitev na področju komuniciranja (lektoriranje, prevajanje, fotografiranje in priprava besedil). Iz izstavljenih računov in poročil o opravljenem delu izhaja splošen opis, da je izvajalec svetovalnih storitev občini zaračunal tudi pomoč pri izvajanju tekočih postopkov, spremljanje in pripravo temeljnih informacij o poteku osrednjih občinskih projektov ter pomoč pri koordinaciji dela različnih nosilcev strokovnih storitev na področju komuniciranja. Občina je izvajalcu plačala zaračunanane zneske, kljub temu da iz izstavljenih računov in poročil o opravljenem delu podrobneje ne izhaja, katera dela in naloge je izvajalec opravil, zato občina pred izplačilom obveznosti ni mogla preveriti pravnega temelja in višine obveznosti, kar je v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

⁸⁴ Iz računa izvajalca, ki se nanaša tudi na druge storitve, ni razvidna vrednost za to storitev.

2.6.2.1.g Občina je v letu 2018 na podlagi 8 izdanih naročilnic družbi Praetor (tabela 12, zap. št. 15), oddala storitve za vodenje postopkov oddaje javnih naročil v skupnem znesku 21.960 EUR (povezava s točko 2.6.2.1.c tega poročila). V letu 2018 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 21.410 EUR.

Občina ni izkazala, da je pred izdajo naročilnic izvedla preverjanje cen na trgu, s čimer bi dokazala, da je spoštovala načelo gospodarnosti, h kateremu zavezuje drugi odstavek 21. člena ZJN-3 za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3.

2.6.2.2 Odhodki za delo po podjemnih pogodbah

Občina je imela v letu 2018 s fizičnimi osebami sklenjenih 28 podjemnih pogodb za izvajanje različnih storitev. V letu 2018 je za delo po podjemnih pogodbah plačala skupaj 158.557 EUR. Podatki za delo po podjemnih pogodbah so po vsebini opravljenih storitev v letu 2018 prikazani v tabeli 13.

Tabela 13: Podatki za delo po podjemnih pogodbah po vsebini opravljenih storitev v letu 2018.

| Zap. št. | Vsebina storitve | Število podjemnih pogodb | Realizacija v letu 2018 v EUR |
|---------------|---|--------------------------|-------------------------------|
| 1 | počitniško varstvo | 7 | 17.264 |
| 2 | strokovno svetovanje za področje računovodstva | 3 | 20.876 |
| 3 | gostinska dejavnost | 6 | 30.633 |
| 4 | strokovno svetovanje in pomoč pri vzpostavitvi, koordiniranju in izvajanju rediteljske službe v Valdoltri | 3 | 58.290 |
| 5 | storitve koordiniranja prevozov za starejše po različnih opravkih | 1 | 471 |
| 6 | strokovno svetovanje pri pripravi razpisa za izbor grba in zastave občine | 1 | 3.526 |
| 7 | izvajanje storitev na področju odnosov z javnostmi | 1 | 3.225 |
| 8 | izvajanje nalog, povezanih z delovanjem Turistično-informacijskega centra Ankaran | 1 | 1.352 |
| 9 | obnova občinskih poslovnih prostorov | 2 | 14.656 |
| 10 | vzdrževalna dela v poslovnih prostorih in drugem premoženju občine | 2 | 7.820 |
| 11 | strokovno svetovanje na področju ureditve primarnega zdravstvenega varstva | 1 | 444 |
| Skupaj | | 28 | 158.557 |

Vir: podatki občine.

Strokovno svetovanje za področje računovodstva

2.6.2.2.a Občina je 31. 8. 2016 s fizično osebo sklenila podjemno pogodbo za izvajanje računovodskih storitev za potrebe tekočega poslovanja občine za obdobje od 1. 9. do 31. 12. 2016. K podjemni pogodbi je sklenila 5 aneksov, s katerimi je podaljševala obdobje trajanja podjemne pogodbe⁸⁵, tako da je pogodbeno razmerje trajalo neprekinjeno do 31. 3. 2018. V 4. členu podjemne pogodbe je določeno, da podjemnik lahko opravlja dogovorjene storitve na sedežu občine, za izvedbo storitev pa na podlagi 5. člena podjemne pogodbe sodeluje z županom, direktorjem občinske uprave in strokovnimi sodelavci občine, občina pa podjemniku na podlagi 8. člena podjemne pogodbe nudi ustrezna sredstva ter dostop do podatkov, ki so potrebni za uspešno izvedbo del. Iz mesečnih poročil o izvedbi del podjemnice izhaja, da je podjemnica opravljala kontinuirana opravila, ki sodijo v opis delovnega mesta finančnik VII (na primer priprava in knjiženje odredb, vodenje glavne knjige, priprava podatkov za plače in podobno), in v času rednega delovnega časa občinske uprave. Občina je v letu 2018 za opravljene storitve podjemnici plačala 15.333 EUR.

Zakon o delovnih razmerjih⁸⁶ (v nadaljevanju: ZDR-1) v prvem odstavku 4. člena določa delovno razmerje kot razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca. ZDR-1 v drugem odstavku 13. člena določa, da če obstajajo elementi delovnega razmerja v skladu s 4. v povezavi z 22. oziroma 54. členom tega zakona, se delo ne sme opravljati na podlagi pogodb civilnega prava, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Večkratno zaporedno podaljševanje podjemne pogodbe za istovrstna opravila (vsega skupaj za 19 mesecev) in neprekinjeno opravljanje istovrstnih storitev po navodilih in nadzoru občine kaže na obstoj elementov delovnega razmerja. Ker občina za taka dela s podjemnico ni sklenila pogodbe o zaposlitvi, je ravnala v neskladju z drugim odstavkom 13. člena ZDR-1.

Ukrep občine

Občina je v letu 2018 s podjemnico prekinila podjemno pogodbo za izvajanje računovodskih storitev za potrebe tekočega poslovanja občine ter z njo sklenila pogodbo o zaposlitvi na delovnem mestu finančnik VII.

Strokovno svetovanje in pomoč pri vzpostavitvi, koordiniranju in izvajanju rediteljske službe v Valdoltri

2.6.2.2.b Občina je v letu 2018 na podlagi 2 podjemnih pogodb s fizično osebo oddala storitve strokovnega svetovanja in pomoči pri vzpostavitvi, koordiniranju in izvajanju rediteljske službe na priobalnem pasu Valdoltra. Pogodbeno delo se obračunava po urnih postavkah 5 oziroma 6,5 EUR na uro, pri čemer je podjemnik dolžan občini priložiti poročilo o opravljenem delu, ki je podlaga za izplačilo. Občina je podjemniku v letu 2018 na podlagi navedenih pogodb izplačala 28.240 EUR. Iz predloženega poročila o opravljenem delu podjemnika za marec izhaja le evidenca pričetka in

⁸⁵ Z aneksom št. 1 do 31. 3. 2017, z aneksom št. 2 do 31. 5 2017, z aneksom št. 3 do 31. 8. 2017, z aneksom št. 4 do 31. 12. 2017 ter z aneksom št. 5 do 31. 3. 2018.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16 in 15/17 – odl. US.

zaključka opravljanja del po dnevih in urah v tem mesecu ter navedba kraja opravljanja del, podrobneje pa ne izhaja, katera dela in naloge je podjemnik opravil po številu ur v posameznih dnevih, zato občina pred izplačilom obveznosti ni mogla preveriti pravnega temelja in višine obveznosti, ki sta izhajala iz plačil podjemniku za marec v znesku 2.186 EUR, kar je v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

2.6.2.2.c Občina je v letu 2018 na podlagi 3 podjemnih pogodb 2 fizičnima osebama oddala storitve strokovnega svetovanja in pomoči pri vzpostavitvi, koordiniranju in izvajanju rediteljske službe v Valdoltri. K podjemnim pogodbam je sklenila več aneksov, s katerimi je podaljševala obdobje trajanja podjemnih pogodb, tako da je pogodbeno razmerje pri obeh podjemnikih trajalo neprekinjeno od 4. 1. 2017 do 31. 12. 2018. V 5. členu podjemnih pogodb je določeno, da podjemnik za opravo naročenih storitev sodeluje z županom in strokovnimi sodelavci občine pri pripravi in izvajanju aktivnosti, konzultacijah in sestankih, občina pa podjemniku na podlagi 8. člena podjemne pogodbe nudi ustrezna sredstva ter dostop do podatkov, ki so potrebni za uspešno izvedbo del. Iz mesečnih poročil o izvedbi del podjemnikov izhaja, da sta podjemnika opravljala predvsem kontinuirana opravila rediteljske službe, za katera pa občina v režijskem obratu nima sistemiziranega delovnega mesta. Občina je v letu 2018 za opravljene storitve izvajalcema plačala skupaj 58.290 EUR.

Večkratno zaporedno podaljševanje podjemnih pogodb za istovrstna opravila (vsega skupaj za 24 mesecev) in neprekinjeno opravljanje istovrstnih nalog po navodilih in nadzoru občine kaže na obstoj elementov delovnega razmerja. Ker občina za taka dela s podjemnikoma ni sklenila pogodb o zaposlitvi, je ravnala v neskladju z drugim odstavkom 13. člena ZDR-1.

Pojasnilo občine

Občina je v letu 2020 zmanjšala obseg dela po podjemnih pogodbah. V letu 2020 je imela s fizičnimi osebami sklenjenih 9 podjemnih pogodb, na podlagi katerih je izplačala skupaj 87.140 EUR.

3. Mnenje

Revidirali smo pravilnost poslovanja **Občine Ankaran** 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 Ankaran 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;
- v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2018 ni prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2016; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno 3-mesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; v 3 primerih je ob sklenitvi pogodb oziroma aneksov k pogodbam prevzela za 259.486 EUR več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2018; prevzela in plačala je obveznosti za dodatna dela v znesku 2.926 EUR, ki niso bila dogovorjena s pogodbo; v 2 primerih pred izplačilom obveznosti ni preverila pravnega temelja in višine obveznosti (izplačana sredstva v letu 2018 v skupnem znesku 17.386 EUR); vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.b, 2.1.2.a, 2.3.1.a, 2.3.2.1.b, 2.3.2.a, 2.3.3.b, 2.6.2.1.f in 2.6.2.2.b;
- župan je prerazporedil proračunska sredstva med sredstva splošne proračunske rezervacije, za kar ni imel podlage v predpisih – točka 2.1.3.b;
- v kadrovskem načrtu za leto 2018 ni prikazala predvidenega števila zasedenih delovnih mest v letu 2019, kar je v neskladju z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.1.1.c;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno, 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 – točka 2.1.1.d;
- na dan 31. 12. 2018 je imela prevzete obveznosti za tekoče odhodke in za tekoče transfere, ki so v skupnem znesku 151.848 EUR presegle dovoljen obseg prevzetih obveznosti, kar je v neskladju z Odlokom o proračunu Občine Ankaran za leto 2018 – točka 2.1.4.b;
- evidenca nepremičnega premoženja ni popolna, kar je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.1.a;
- načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2018 ni popoln, kar je v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.2.1.a;

- v 4 primerih je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo navedla določilo, ki ni v skladu z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki; v 4 primerih je prepozno poslala v objavo obvestilo o spremembi pogodbe o izvedbi javnega naročila v času njegove veljavnosti; s sklenitvijo pogodb za istovrstna dela v skupnem znesku 79.406 EUR (v letu 2018 je izvajalcu plačala skupaj 75.907 EUR) je vrednost javnih naročil razdelila in se izognila postopku javnega naročanja; v 2 primerih plačila za opravljena dela ni izvedla neposredno podizvajalcu; pred izdajo naročilnic ni izkazala, da je izvedla preverjanje cen na trgu; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točke 2.3.1.b, 2.3.1.d, 2.3.2.1.a, 2.3.2.2.a, 2.3.2.2.b, 2.3.2.2.c, 2.3.2.3.a, 2.3.2.3.c, 2.3.3.d, 2.3.3.e, 2.3.3.h in 2.6.2.1.g;
- v 1 primeru pred uvrstitvijo projekta v načrt razvojnih programov ni razpolagala z dokumentom identifikacije investicijskega projekta, v 2 primerih ni pripravila dokumenta identifikacije investicijskega projekta oziroma poenostavljene investicijske dokumentacije; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih finančah in Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točke 2.3.2.b, 2.3.3.a in 2.3.4.a;
- v 1 primeru je dopustila, da je podizvajalec izvajal dela, preden ga je potrdila z aneksom; v 2 primerih ni izvajala ustreznega nadzora nad izvajanjem pogodbe; v 3 primerih ni poskrbela za pravočasno sklenitev aneksa za podaljšanje roka za izvedbo del, sklenila ga je po pogodbenem roku, ko bi izvajalec moral z deli že zaključiti; v 4 primerih je od izvajalca prejela menico z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v prenizki vrednosti in prekratkih rokom veljavnosti oziroma brez navedenega roka veljavnosti; v 3 primerih je pridobila menico z menično izjavo za odpravo napak v garancijski dobi brez navedenega roka veljavnosti; v 1 primeru je od izvajalca prejela menico z menično izjavo za odpravo napak v garancijski dobi v prenizki vrednosti ter brez roka veljavnosti; navedena ravnanja so v neskladju s pogodbenimi določili – točke 2.3.1.c, 2.3.1.e, 2.3.1.f, 2.3.1.g, 2.3.2.2.d, 2.3.2.2.e, 2.3.2.3.b, 2.3.2.3.d, 2.3.2.3.e, 2.3.3.f, 2.3.3.g in 2.4.1.1.a;
- izdala je naročilnico izvajalcu za izvedbo del ter s 3 izvajalci športnih programov in izvajalcem družbenih dejavnosti sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev, ne da bi v naročilnico oziroma pogodbe vključila protikorupcijsko klavzulo; pred izdajo naročilnice od ponudnika ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točke 2.3.4.b, 2.3.4.c in 2.4.2.4.a;
- ni sprejela letnega programa športa za leto 2018; ni sprejela odloka, v katerem bi podrobneje določila sofinanciranje programov športa; v javnem razpisu na področju športa je uporabila neustrezna merila, način uporabe meril ni bil v vseh primerih jasno določen (izvajalcem športa je v letu 2018 izplačala sredstva v skupnem znesku 153.431 EUR); poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa na področju športa, je 3 izvajalcem športnih programov dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 10.000 EUR, športnemu društvu je plačala uporabo športnih prostorov v skupnem znesku 20.954 EUR ter 3 športnim društvom zagotavljala brezplačno uporabo telovadnice, ne da bi izvedla javni razpis; 6 športnim društvom je zagotavljala brezplačno uporabo javne površine za šport in jim plačala stroške elektrike, vode in odvoza smeti v skupnem znesku 12.097 EUR, ne da bi izvedla javni razpis; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o športu – točke 2.4.2.1.a, 2.4.2.1.b, 2.4.2.1.c, 2.4.2.1.d in 2.4.2.1.e;

- 4 nepridobitnim organizacijam in ustanovam na različnih področjih delovanja je dodelila sredstva v skupnem znesku 8.799 EUR (izplačana sredstva v letu 2018 v skupnem znesku 7.155 EUR), ne da bi prej izvedla javni razpis, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.4.2.2.a;
- v svetovni splet ni posredovala vseh dokumentov iz javnih razpisov na področju športa in družbenih dejavnosti, kar je v neskladju z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja – točka 2.4.2.3.a;
- prevzela je obveznosti iz pogodbe za finančni najem, kar po vsebini predstavlja posredno zadolžitev prek javnega zavoda (izplačana sredstva v letu 2018 v znesku 198.046 EUR), ki pa je Zakon o financiranju občin, ki določa oblike in pogoje zadolževanja občin, ne predvideva – točka 2.5.2.a;
- v Odloku o ustanovitvi režijskega obrata Občine Ankaran je opredelila izvajanje gostinske dejavnosti za potrebe delovanja in obratovanja športnih objektov, kulturnih objektov in prireditev, javnih kopališč in javnih prireditev, za kar ni imela podlage v predpisih – točka 2.6.1.a;
- v 2 primerih je plačala odvetniške ter svetovalne storitve za potrebe društva in s tem financirala izvajanje nalog, ki niso v njeni pristojnosti (izplačana sredstva v letu 2018 v znesku vsaj 3.950 EUR), navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.6.2.1.b in 2.6.2.1.e;
- v 4 primerih sklenitev podjemnih pogodb za istovrstna opravila in za daljše časovno obdobje kaže na obstoj elementov delovnega razmerja, kar je v neskladju z Zakonom o delovnih razmerjih – točki 2.6.2.2.a in 2.6.2.2.c.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Ankaran v letu 2018 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja, 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. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

1. opis poslovnih procesov priprave zaključnega računa proračuna, prodaj in menjav nepremičnega premoženja, javnega naročanja, dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter zadolževanja, da se opredelijo osnovne aktivnosti procesov in odgovornost za njihovo izvedbo – točke 2.1, 2.2, 2.3, 2.4.2 in 2.5;
2. v svetovni splet posredovati s predpisi zahtevano dokumentacijo iz javnih razpisov na področju športa in družbenih dejavnosti v letu 2020 – točka 2.4.2.3.a;
3. aktivnosti v smeri prizadevanj, da kot najemjemalec vstopi v Pogodbo za finančni najem s postopnim odkupom objekta enota Ankaran Vrtec Semedela in da je poročala Ministrstvu za finance o zadolžitvi občine, ki izhaja iz zagotavljanja sredstev za odplačilo dolgoročnih obveznostih po tej pogodbi OSNOVNI ŠOLI IN VRTCU ANKARAN SCUOLA ELEMENTARE E GIARDINO D'INFANZIA ANCARANO – točka 2.5.2.a;
4. pričetek aktivnosti za spremembo Odloka o ustanovitvi režijskega obrata Občine Ankaran, ki ne bo več opredeljeval gostinske dejavnosti za potrebe delovanja in obratovanja športnih objektov, kulturnih objektov in prireditev, javnih kopališč in javnih prireditev, in pričetek aktivnosti za prenehanje opravljanja gostinske dejavnosti v režijskem obratu občine – točka 2.6.1.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da

uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁸⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

5. Priporočila

Občini Ankaran priporočamo, naj:

- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna ter več pozornosti nameni določanju ciljev in spremljanju njihovega doseganja;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri spremljanju prevzetih obveznosti občine;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri prodajah nepremičnega premoženja;
- vzpostavi sistem spremljanja pridobivanja finančnih zavarovanj v dogovorjenih zneskih in rokih veljavnosti;
- več pozornosti nameni načrtovanju izvedbe investicijskih projektov;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri izvajanju javnih naročil;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri dodeljevanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam z javnim razpisom oziroma javnim pozivom;
- več pozornosti nameni pravilnemu izkazovanju tekočih odhodkov in transferov občine;
- ugotovi dejanske potrebe po delovnih mestih, temu prilagodi sistemizacijo in prouči možnosti, kako zagotoviti izvajanje nalog občinske uprave, ki jih izvajajo zunanji izvajalci, v okviru občinske uprave;
- sklepa pogodbe v pavšalnih zneskih izključno, ko obseg storitev ni neposredno izmerljiv in ko ni povsem določen čas izvajanja take storitve.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Ankaran, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. 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