



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost dela poslovanja Občine Cerklje na Gorenjskem



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 Cerklje na Gorenjskem

Številka: 324-4/2020/26

Ljubljana, 16. novembra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost poslovanja **Občine Cerklje na Gorenjskem v letu 2019 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 Cerklje na Gorenjskem v letu 2019 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 Cerklje na Gorenjskem v letu 2019 izreklo **mnenje s pridržkom**, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- obrazložitve proračuna za leto 2019 in obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 niso popolne; v splošnem in posebnem delu zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 ni prikazala indeksa med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2019; v okviru obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 ni pripravila poslovnega poročila s poročilom o doseženih ciljih in rezultatih; v odloku o proračunu občine za leto 2019 ni določila največjega možnega obsega obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu; župan v zaključnem računu proračuna občine za leto 2019 ni poročal o nekaterih izvršenih prerazporeditvah iz drugega polletja 2019;
- evidenca nepremičnega premoženja občine ne vsebuje vseh podatkov; v 4 primerih prodaje oziroma menjave nepremičnin in v 8 primerih oddaje prostorov v najem ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; v 2 primerih menjave nepremičnin je zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo vključila v pogodbo, ki je bila notarsko overjena in sposobna za vpis v zemljiško knjigo, pred prejemom celotne kupnine; v 2 primerih menjave nepremičnin je bilo plačilo kupnine izvedeno v roku, ki je bil daljši od 30 dni od odobritve pravnega posla s strani upravne enote; sklenila je menjalno pogodbo na podlagi metode neposredne pogodbe, čeprav niso bili izpolnjeni predpisani pogoji;

- v 2 primerih oddaje prostorov v najem ni pripravila posamičnega programa upravljanja; najemnikom ni predlagala sklenitve aneksov h krovni pogodbi, s katerimi bi določila višino vloženih sredstev v adaptacijo prostorov, in bi na podlagi tega lahko preverila upravičenost plačevanja znižane najemnine, s pogodbami ni določila končne površine in deleža površin med najemniki ter ni izvedla končnega poročila vlaganj; pred sklenitvijo pogodbe o oddaji v podnajem ni izdala soglasja za oddajo poslovnega prostora v podnajem; 2 uporabnikoma ni zaračunala zamudnih obresti za nepravočasno plačilo uporabnine;
- obvestilo o oddaji javnega naročila je prepozno poslalo v objavo na portal javnih naročil;
- pri plačilu dela obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskega plačilnega roka;
- 10 društvom je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 42.000 EUR kot predplačilo, preden je bil izveden javni razpis na področju športa in pred sklenitvijo pogodb o dodelitvi sredstev; ni sprejela lokalnega programa za kulturo oziroma ni opredelila javnega interesa na področju kulture, prioritet, ukrepov ter ciljev in kazalcev za njihovo doseganje v drugem dokumentu razvojnega načrtovanja lokalne skupnosti; 2 društvoma je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 800 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis; objava javnega razpisa na področju programov in projektov za mlade ni vsebovala vseh zahtevanih vsebin;
- od zasebnega zavoda, katerega ustanoviteljica je, ni pridobila podatkov o stanju njegove zadolženosti na dan 31. 12. 2019;
- z ustanovitvijo in financiranjem zasebnega zavoda z namenom zagotavljanja prostorov in izvajanja javne službe institucionalnega varstva starejših, ki je v pristojnosti države, je presegla svoje obvezne naloge in pospeševalno funkcijo na področju socialnega varstva ter posredno zagotovila financiranje investicije, ki bi se morala financirati iz državnega proračuna.

Računsko sodišče je od Občine Cerklje na Gorenjskem **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 Prevezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	15
2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev	15
2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem	16
2.2.1 Evidenca nepremičnega premoženja	16
2.2.2 Prodaje nepremičnega premoženja	16
2.2.2.1 Skrbnik pravnega posla	17
2.2.2.2 Zemljiškoknjžno dovolilo	17
2.2.2.3 Plačilo kupnine	17
2.2.2.4 Menjalna pogodba	18
2.2.3 Oddaje prostorov v najem	19
2.2.3.1 Posamičen program ravnanja s stvarnim premoženjem	19
2.2.3.2 Skrbnik pravnega posla	19
2.2.3.3 Oddaja poslovnih prostorov v objektu na Trgu Davorina Jenka v najem	20
2.2.3.4 Oddaja športnih objektov v občasno uporabo	22
2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih	23
2.3.1 Dozidava poslovnih vežic v Cerkljah	25
2.3.2 Izgradnja kanalizacije Cerklje ter ostale komunalne infrastrukture	25
2.4 Tekoči transferi	25
2.4.1 Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole	25
2.4.2 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	28
2.4.2.1 Tekoči transferi na področju športa	29

2.4.2.2	Tekoči transferi na področju kulture	29
2.4.2.3	Tekoči transferi na področju programov in projektov za mlade	31
2.4.2.4	Tekoči transferi na drugih področjih	31
2.5	Zadolževanje	31
2.5.1	Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine	32
2.5.2	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine	32
2.5.3	Poročanje o zadolžitvi	32
2.5.4	Primerjava stanja dolga	32
2.6	Druga področja poslovanja	33
2.6.1	Ustanovitev zasebnega zavoda	33
3.	Mnenje	37
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	40
5.	Priporočila	41

1. Uvod

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Cerklje na Gorenjskem (v nadaljevanju: občina) v letu 2019 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 17. 8. 2020.

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 2019.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2019 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 2019.

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-4/2020/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

Podatke o velikosti in organih občine prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ¹⁾	7.612
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2019:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
podžupan ²⁾	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	16 članov
• nadzorni odbor	5 članov

Opombi: ¹⁾ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:
[URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05V1006S.px>], stanje na dan 1. 1. 2020;
26. 10. 2021.
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 – ZSPDSLS-1 in 30/18) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo
tudi ta podatek.

Občina je na dan 31. 12. 2019 imela 25 vaških skupnosti, ki niso pravne osebe javnega prava. Bila je ustanoviteljica 2 javnih zavodov in zasebnega zavoda ter soustanoviteljica javnega zavoda in 2 javnih podjetij.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatke iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 in primerjavo z letom 2018 prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2018

Postavka	Realizacija v letu 2019		Realizacija v letu 2018		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	6.112.137	69,2	6.046.327	63,8	101
Nedavčni prihodki	2.378.639	26,9	2.686.501 ¹⁾	28,3	89
Kapitalski prihodki	17.921	0,2	407.750	4,3	4
Prejete donacije	59.000	0,7	0	0,0	0
Transferni prihodki	269.455	3	338.702	3,6	80
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	0
Vsi prihodki BPO	8.837.152	100,0	9.479.280	100,0	93
Tekoči odhodki	1.713.276	16,6	1.565.437	22,6	109
Tekoči transferi	2.488.507	24,2	2.504.460	36,1	99
Investicijski odhodki	5.651.606 ¹⁾	54,9	2.611.815	37,6	216
Investicijski transferi	440.082	4,3	256.811	3,7	171
Vsi odhodki BPO	10.293.471	100,0	6.938.523¹⁾	100,0	148
Proračunski presežek, primanjkljaj	(1.456.319)	/	2.540.757	/	/
B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	462.948	/	217.620	/	213
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	462.948	/	217.620	/	213
C. RAČUN FINANCIRANJA					
Zadolževanje	0	/	0	/	/
Odplačila dolga	0	/	0	/	/
Saldo računa financiranja	0	/	0	/	/
Sprememba stanja na računih	0	/	0	/	/

Opomba: ¹⁾ Znesek se zaradi zaokroževanja razlikuje za 1 EUR.

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 2018⁵ in Zaključni račun proračuna Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 2019⁶ (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2019).

⁵ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 21/19.

⁶ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 28/20.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih za leto 2019 predstavlja Tabela 3.

Tabela 3 Proračunski dokumenti za leto 2019

Dokument	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem glasilu slovenskih občin, št.
Sklep o začasnem financiranju Občine Cerklje na Gorenjskem za obdobje januar–marec 2019	10. 12. 2018	66/18
Odlok o proračunu Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 2019 ¹⁾	23. 1. 2019	3/19
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 2019	5. 6. 2019	27/19
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 2019	11. 9. 2019	42/19
Odlok o rebalansu proračuna Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 2019 ²⁾	13. 11. 2019	51/19
Zaključni račun proračuna Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 2019	27. 5. 2020	28/20

Opombi: ¹⁾ V nadaljevanju: odlok o proračunu občine za leto 2019.

²⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 3.

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 Franc Čebulj, župan občine.

1.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2019 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost poslovanja na 6 področjih:

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

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti občine. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi in splošni akti občine, ki se nanašajo na pripravo proračuna in zaključnega računa ter izvrševanje proračuna in so navedeni v revizijskih programih. Presoja pravilnosti ustanovitve zasebnega zavoda temelji tudi na Mnenju o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti⁷, ki ga je 21. 12. 2015 sprejel senat računskega sodišča. 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 2019, 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 2019. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo oziroma izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom oziroma izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo oziroma izplačilo šteli za nepravilno.

⁷ [URL: <https://www.rs-rs.si/staliska-in-mnenja/staliska-in-mnenja/javne-finance/stalisce/mnenje-o-javnofinancnem-vprasanju-glede-pridobivanja-kapitalskih-nalozb-drzave-in-obcin-ter-kapitals/>], 2. 4. 2021.

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 vključuje tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov 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 fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji.

Obrazložitve proračuna občine za leto 2019 niso popolne, saj večinoma ne vsebujejo izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, ter fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, kar je v neskladju z drugim odstavkom 16. člena ZJF in 41. členom Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti.

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.

2.1.1.b V skladu s tretjim odstavkom 4. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna se v splošnem in posebnem delu zaključnega računa proračuna v posameznih stolpcih prikažejo vsaj sprejeti proračun preteklega leta, veljavni proračun¹¹ preteklega leta, realizirani proračun preteklega leta, indeks med realiziranim in sprejetim proračunom¹² preteklega leta in indeks med realiziranim in veljavnim proračunom preteklega leta.

Občina v splošnem in posebnem delu zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 ni prikazala indeksa med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2019, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 4. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.1.1.c V skladu s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna, ki jo pripravi za finance pristojna služba občine, vključuje opredelitev makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom, poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, proračunskem presežku ali primanjkljaju in zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem, poročilo o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu s 40. členom ZJF¹³, obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom v skladu s 47. členom ZJF, poročilo o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke v skladu z 41. členom ZJF¹⁴, poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve in poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije.

Obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 ne vsebuje opredelitve makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom, obrazložitve pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem, poročila o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji, obrazložitve sprememb neposrednih uporabnikov med letom, poročila o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke, poročila o porabi sredstev proračunske rezerve in poročila o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije (v obeh primerih je naveden le znesek porabljenih sredstev, ne pa, za kakšen namen so bila sredstva porabljena), kar je v neskladju s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

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.

¹¹ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Za leto 2019 je to rebalans proračuna 3 s prerazporeditvami.

¹² Izraz sprejeti proračun se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za leto 2019 je to rebalans proračuna 3.

¹³ V 3. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen ZJF (41. člen).

¹⁴ V 5. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen ZJF (47. člen).

Občina v okviru obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 ni pripravila poslovnega poročila, ki bi vključevalo poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, kar je v neskladju z 8. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.1.2 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

Prvi odstavek 51. člena ZJF določa, da 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. Drugi odstavek 51. člena ZJF pa med drugim določa, da se v odloku, s katerim je sprejet občinski proračun, za posamezne namene določi največji obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. V Proračunskem priročniku za pripravo proračunov občine za leti 2019 in 2020, ki ga je oktobra 2018 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 najvišji možni obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.

Odlok o proračunu občine za leto 2019 v 6. členu, ki se nanaša na največji dovoljeni obseg prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, določa, da neposredni uporabnik lahko v tekočem letu razpiše javno naročilo za celotno vrednost projekta, ki je vključen v NRP, če so zanj načrtovane pravice porabe na proračunskih postavkah v sprejetem proračunu. Drugih določil, ki bi določala prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, odlok o proračunu občine za leto 2019 ne vsebuje.

2.1.2.a Občina v odloku o proračunu občine za leto 2019 za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, ni določila največjega možnega obsega obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu, kar je v neskladju z drugim odstavkom 51. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je v Odloku o proračunu Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 2021¹⁶ določila največji možni skupni obseg obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki zahtevajo plačila v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.

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, upoštevaje

¹⁵ Točka 5.4.2 Izvrševanje proračuna.

¹⁶ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 1/21.

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

2.1.3.a Župan v zaključnem računu proračuna občine za leto 2019 ni poročal o nekaterih izvršenih prerazporeditvah, ki so se zgodile v drugem polletju 2019, kar je v neskladju z drugim odstavkom 38. člena ZJF.

2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem

2.2.1 Evidenca nepremičnega premoženja

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁷ (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1) v prvem odstavku 87. člena določa, da samoupravne lokalne skupnosti vzpostavijo evidence nepremičnega premoženja v lasti samoupravnih lokalnih skupnosti. V četrtem odstavku istega člena pa določa, da evidenca nepremičnega premoženja med drugim vsebuje tudi podatke o številki stavbe, številki dela stavbe, lastniku, upravljavcu, lastniškem deležu, stvarnih pravicah, površini parcele, površini dela stavbe in naslovu stavbe ali dela stavbe.

2.2.1.a Občina vodi evidenco nepremičnega premoženja, vendar ta ne vsebuje podatkov o številki stavbe, številki dela stavbe, lastniku, upravljavcu, lastniškem deležu, stvarnih pravicah, površini dela stavbe ter v nekaterih primerih tudi ne površine parcele in naslova stavbe ali dela stavbe, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 87. člena ZSPDSLS-1.

Ukrepi občine

Občina je februarja 2021 vzpostavila evidenco nepremičnega premoženja, ki vsebuje vse zahtevane podatke.

2.2.2 Prodaje nepremičnega premoženja

Prihodki od prodaj nepremičnega premoženja so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 izkazani v skupnem znesku 17.921 EUR, kar predstavlja 0,2 % vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2019.

¹⁷ Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

2.2.2.1 Skrbnik pravnega posla

ZSPDSLS-1 v prvem odstavku 33. člena določa, da predstojnik upravljavca za spremljanje pravilne in celovite realizacije pravnega posla imenuje skrbnika posameznega pravnega posla ravnanja s stvarnim premoženjem, če skrbnik ni določen že v pogodbi.

2.2.2.1.a Občina v 4 primerih¹⁸ prodaje oziroma menjave nepremičnega premoženja ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, kar je v neskladju s prvim odstavkom 33. člena ZSPDSLS-1.

2.2.2.2 Zemljiškoknjižno dovolilo

ZSPDSLS-1 v drugem odstavku 48. člena določa, da zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice na nepremičnini v zemljiško knjigo ni sestavni del pogodbe in se izroči po prejemu celotne kupnine.

2.2.2.2.a Občina je v 2 primerih¹⁹ menjave nepremičnin zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo na ime pridobitelja vključila v pogodbo (prihodki od menjave nepremičnin so v letu 2019 znašali 5.983 EUR), ki je bila notarsko overjena in s tem sposobna za vpis v zemljiško knjigo, pred plačilom razlike v vrednosti zamenjanih zemljišč, ki predstavlja preostanek kupnine za zemljišča, ki jih je odtujila občina²⁰, kar je v neskladju z drugim odstavkom 48. člena ZSPDSLS-1.

2.2.2.3 Plačilo kupnine

ZSPDSLS-1 v prvem odstavku 48. člena določa, da rok za plačilo kupnine ne sme biti daljši kot 30 dni od sklenitve pogodbe ali izdaje računa ali od odobritve pravnega posla s strani pristojnega organa.

¹⁸ Pogodbe, sklenjene s fizičnimi osebami 9. 7. 2018 (menjava stavbnih zemljišč s parcelno št. 540/9, št. 540/10, št. 540/15 in št. 542/2, vse k. o. 2080 – Štefanja Gora s stavbnimi zemljišči s parcelno št. 314/2, št. 314/4 in št. 314/5, vse k. o. 2080 – Štefanja Gora), 15. 11. 2018 (prodaja stavbnega zemljišča s parcelno št. 1193/6, k. o. 2115 – Lahovče), 13. 6. 2018 (menjava kmetijskih in stavbnih zemljišč s parcelno št. 1281/2 in št. 1281/3, obe k. o. 2117 – Zgornji Brnik s kmetijskima zemljiščema s parcelno št. 593/6 in št. 527/5, obe k. o. 2117 – Zgornji Brnik) in 19. 8. 2019 (menjava stavbnega zemljišča s parcelno št. 1186/11, k. o. 2115 – Lahovče s stavbnimi zemljišči s parcelno št. 622/2, št. 621/2 in št. 630/4, vse k. o. 2115 – Lahovče).

¹⁹ Pogodbi, sklenjeni s fizičnima osebama 9. 7. 2018 (menjava stavbnih zemljišč s parcelno št. 540/9, št. 540/10, št. 540/15 in št. 542/2, vse k. o. 2080 – Štefanja Gora s stavbnimi zemljišči s parcelno št. 314/2, št. 314/4 in št. 314/5, vse k. o. 2080 – Štefanja Gora) in 13. 6. 2018 (menjava kmetijskih in stavbnih zemljišč s parcelno št. 1281/2 in št. 1281/3, obe k. o. 2117 – Zgornji Brnik s kmetijskima zemljiščema s parcelno št. 593/6 in št. 527/5, obe k. o. 2117 – Zgornji Brnik).

²⁰ V enem primeru je prejela kupnino 35 dni po vpisu lastninske pravice v zemljiško knjigo, v enem primeru pa na dan vpisa v zemljiško knjigo.

2.2.2.3.a V 2 primerih menjave nepremičnin je bilo plačilo kupnine izvedeno v roku, ki je bil daljši od 30 dni od odobritve pravnega posla s strani upravne enote, in sicer je občina s fizično osebo:

- 9. 7. 2018 sklenila menjalno pogodbo za menjavo stavbnih zemljišč²¹ v skupni izmeri 385 m² v vrednosti 4.405 EUR za zemljišča v skupni izmeri 521 m² v vrednosti 4.203 EUR; upravna enota je 11. 7. 2018 izdala odločbo o odobritvi pravnega posla²², ki je postala pravnomočna 28. 7. 2018; kupec je kupnino v znesku 202 EUR plačal 21. 1. 2019 (177 dni po pravnomočnosti odločbe upravne enote);
- 13. 6. 2018 sklenila menjalno pogodbo za menjavo kmetijskega in stavbnih zemljišč²³ v skupni izmeri 181 m² v vrednosti 1.922 EUR za kmetijski zemljišči v skupni izmeri 263 m² v vrednosti 1.578 EUR; upravna enota je 18. 6. 2018 izdala odločbi o odobritvi pravnega posla, ki sta postali pravnomočni 6. 7. 2018; kupec je kupnino v znesku 344 EUR plačal 17. 12. 2018²⁴ (164 dni po pravnomočnosti odločb upravne enote).

Navedeni ravnanji sta v neskladju s prvim odstavkom 48. člena ZSPDSLS-1.

2.2.2.4 Menjalna pogodba

ZSPDSLS-1 v prvem odstavku 55. člena določa, da se menjava nepremičnin po metodi neposredne pogodbe lahko sklene pod pogojem, da se vrednost premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti z zamenjavo ne zmanjša in da razlika v vrednosti med zamenjanimi nepremičninami ni večja od 20 %, vendar največ 80.000 EUR. Kot osnova za določitev vrednosti se upošteva vrednost dražje nepremičnine.

2.2.2.4.a Občina je 19. 8. 2019 s fizično osebo sklenila menjalno pogodbo, s katero je bilo zemljišče občine s parcelno št. 1186/11, k. o. 2115 – Lahovče v vrednosti 3.700 EUR zamenjano za zemljišča fizične osebe²⁵ v vrednosti 1.850 EUR. Razlika v vrednosti med zamenjanimi nepremičninami v znesku 1.850 EUR, ki jo je fizična oseba nakazala občini, predstavlja 50 % vrednosti nepremičnine občine. Občina je sklenila menjalno pogodbo na podlagi metode neposredne pogodbe, čeprav ni izpolnjevala pogoja za njeno sklenitev (prihodki od menjave nepremičnin so v letu 2019 znašali 3.700 EUR), kar je v neskladju s prvim odstavkom 55. člena ZSPDSLS-1.

²¹ Parcelna št. 540/9, št. 540/10, št. 540/15 in št. 542/2, vse k. o. 2080 – Štefanja Gora.

²² Zemljišča fizične osebe so v prostorskih aktih občine opredeljena kot stavbna zemljišča, vendar je bila pri teh zemljiščih na podlagi odločbe upravne enote iz leta 2017 vknjižena zaznamba zaščitene kmetije, zato je upravna enota 11. 7. 2018 izdala odločbo o odobritvi pravnega posla in izbrisu zaznambe zaščitene kmetije.

²³ Parcelna št. 1281/2 in št. 1281/3, obe k. o. 2117 – Zgornji Brnik.

²⁴ Menjalna pogodba se je zapirala z evidentiranjem kompenzacije v letu 2019, zato so bili prihodki v višini razlike 1.578 EUR evidentirani šele v letu 2019.

²⁵ Parcelna št. 622/2, št. 621/2 in št. 630/4, vse k. o. 2115 – Lahovče.

2.2.3 Oddaje prostorov v najem

Prihodki od oddaj prostorov²⁶ v najem so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 izkazani v skupnem znesku 122.020 EUR, kar predstavlja 1,4 % vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2019.

2.2.3.1 Posamičen program ravnanja s stvarnim premoženjem

Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin²⁷ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2003) je v 59. členu določala, da je za oddajo stvarnega premoženja v najem treba pripraviti posamičen program upravljanja, ki mora vsebovati:

- namen in cilj oddaje v najem stvarnega premoženja,
- razloge za oddajo v najem,
- navedbo in opis stvarnega premoženja,
- dokumentacijo, ki izkazuje lastništvo stvarnega premoženja (pravni pregled stvarnega premoženja),
- predlog pravnega posla,
- znesek najemnine oziroma zakupnine in način, po katerem je bila izračunana oziroma določena,
- druge za odločanje pomembne okoliščine in podatke.

2.2.3.1.a Občina v 2 primerih²⁸ oddaje prostorov v najem ni pripravila posamičnega programa upravljanja, kar je bilo v neskladju z 59. členom uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2003.

2.2.3.2 Skrbnik pravnega posla

Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2003 in uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011²⁹ sta v tretjem odstavku 53. člena oziroma drugem odstavku 24. člena določali, da za spremljanje pravilne in celovite realizacije pravnega posla predstojnik upravljavca imenuje skrbnika posameznega pravnega posla razpolaganja s stvarnim premoženjem, če skrbnik pravnega posla ni določen že v pogodbi.

²⁶ Razen stanovanj.

²⁷ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03 in 14/07 – ZSPDPO. Veljala je do 18. 9. 2007, ko jo je nadomestila Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 55/09 – odl. US, 100/09, 49/10 in 34/11), ki je veljala do 6. 5. 2011, ko jo je nadomestila Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011; Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 31/18).

²⁸ Pogodba, sklenjena 28. 10. 2004 z UPRAVNO ENOTO KRANJ, in pogodba, sklenjena 11. 8. 2005 z ZOBNO AMBULANTO ADELA GAŠPERIČ DR.DENT.MED.

²⁹ Uredba je prenehala veljati 10. 3. 2018 z uveljavitvijo ZSPDSLS-1, vendar se je uporabljala do 3. 6. 2018, ko je začela veljati nova Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18), izdana na podlagi ZSPDSLS-1.

2.2.3.2.a Občina v 8 primerih³⁰ (od tega sta bili 2 pogodbi sklenjeni, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2003, in 6 pogodb, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011) ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, kar je bilo v neskladju s tretjim odstavkom 53. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2003 oziroma z drugim odstavkom 24. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

Ukrep občine

Župan je decembra 2020 sprejel sklep, s katerim je imenoval skrbnike pravnih poslov.

2.2.3.3 Oddaja poslovnih prostorov v objektu na Trgu Davorina Jenka v najem

Občina je v letu 2019 4 najemnikom oddajala v najem 4 poslovne prostore na Trgu Davorina Jenka 3 (prostor nekdanje avtobusne postaje v Cerkljah)³¹ na podlagi pogodbe iz leta 1989. V nadaljevanju predstavljamo ključne dogodke, povezane z oddajo tega objekta v najem:

- Krajevna skupnost Cerklje (v nadaljevanju: KS Cerklje) je kot pravna predhodnica občine 3. 6. 1989 s 4 fizičnimi osebami sklenila pogodbo (v nadaljevanju: krovna pogodba), s katero so se dogovorile, da bodo najemniki adaptirali prostore takratne avtobusne postaje z namenom, da bodo pridobili poslovne prostore (okrepčevalnico v izmeri 57 m², cvetličarno v izmeri 23 m², slaščičarno v izmeri 88 m² in trgovino s sadjem in zelenjavo v izmeri 17 m²) v najem za opravljanje svoje obrtne dejavnosti; v krovni pogodbi je dogovorjeno, da bodo najemniki s svojimi sredstvi obnovili prostore na račun bodočih najemnin (dogovorili so se o deležih sredstev³² glede na površino prostora), da bodo ob izdaji uporabnega dovoljenja z najemodajalcem sklenili najemne pogodbe za nedoločen čas, da bodo najemniki za konkretno ugotavljanje potrebnih zneskov po posameznih fazah gradnje sklepali anekse k tej pogodbi ter da se po končani 4. gradbeni fazi določi končna površina med najemniki in izvede poračun vlaganj; dogovorjeno je bilo, da bodo zaradi financiranja adaptacije najemniki upravičeni do brezplačne uporabe poslovnih prostorov 15 let, po preteku 15 let pa bodo nadaljnjih 45 let najemodajalcu plačevali le 25 % vrednosti takrat veljavne tržne najemnine za takšne prostore; v krovni pogodbi je določeno tudi, da je najemna pravica prenosljiva ob soglasju najemodajalca;
- občina je z najemnikom slaščičarne KLEMNOM ŽLEBIRJEM S.P. v obdobju med letom 1998 in koncem leta 1999³³ sklenila pogodbo o najemu poslovnega prostora za namen slaščičarske dejavnosti; iz 2. člena pogodbe izhaja, da KLEMEN ŽLEBIR S.P. nastopa kot najemnik na osnovi odkupa vseh najemno-lastniških pravic, ki jih je odkupil od fizične osebe, ta pa predhodno od fizične osebe, ki je bila ena izmed 4 podpisnikov krovne pogodbe, ki so jo kot soinvestitorji

³⁰ Pogodba, sklenjena 28. 10. 2004 z UPRAVNO ENOTO KRANJ, pogodba, sklenjena 11. 8. 2005 z ZOBNO AMBULANTO ADELA GAŠPERIČ DR.DENT.MED, pogodba, sklenjena 9. 5. 2013 z družbo BAUTA d.o.o., pogodba, sklenjena 24. 3. 2014 z javnim zavodom OSNOVNO ZDRAVSTVO GORENJSKE, pogodba, sklenjena 9. 5. 2016 s KANTINO VELESOVO, d.o.o., pogodba, sklenjena 3. 4. 2017 s podjetnikom MIROSLAVOM MAJKIČEM S.P. MFIT STUDIO, pogodba, sklenjena 5. 1. 2018 s podjetnikom MARJANOM POLAJNARJEM S.P., in pogodba, sklenjena 30. 3. 2018 s podjetnikom ALOJZEM GAŠPERLINOM S.P.

³¹ Parcelna št. 498/2 in št. 498/4, obe k. o. – Cerklje.

³² Okrepčevalnica 28,3 %, cvetličarna 14 %, slaščičarna 47,4 % in trgovina s sadjem in zelenjavo 10,3 %.

³³ Pogodba je brez datuma, iz kronologije dogodkov izhaja, da je bila sklenjena v tem obdobju.

sklenili s takratno KS Cerklje; v 3. členu pogodbe je navedeno, da je KLEMEN ŽLEBIR S.P. po predhodnem soglasju občine³⁴ v letu 1997 pridobil lokacijsko in gradbeno dokumentacijo ter v septembru 1998 zaključil z izgradnjo in opremo ter opravil tehnični prevzem poslovnega prostora; v 4. členu pogodbe je v skladu z določili krovne pogodbe dogovorjeno, da najemnik zaradi 47-odstotnega sofinanciranja pri izgradnji avtobusne postaje do 4. gradbene faze in 100-odstotnega financiranja izgradnje in opreme slaščičarne 15 let koristi prostore brezplačno, po preteku 15 let pa bo nadaljnjih 45 let plačeval le 25 % vrednosti takrat veljavne tržne najemnine za takšne prostore;

- občina najemnikom do leta 2016 ni zaračunavala najemnine, v letu 2016 pa je župan sklical sestanek z vsemi 4 najemniki, da bi se dogovorili o pričetku plačevanja najemnine; občina je 3. 10. 2016 pridobila cenitveno poročilo, iz katerega izhaja, da ocena mesečne tržne najemnine³⁵ za poslovne prostore znaša:
 - za gostinski lokal v izmeri 74 m² 601 EUR,
 - za cvetličarno v izmeri 28 m² 264 EUR,
 - za slaščičarno v izmeri 150 m² 773 EUR,
 - za hitro prehrano v izmeri 21 m² 203 EUR;
- občina je 27. 10. 2016 najemnikom poslala cenitveno poročilo in zahtevek za plačilo najemnine s poračunom za obdobje zadnjih 3 let³⁶ v vrednosti 25 % tržne najemnine, ki so jih najemniki tudi poravnali³⁷;
- najemniki so v letu 2019 plačali:
 - za gostinski lokal 1.050 EUR najemnine,
 - za cvetličarno 791 EUR najemnine,
 - za slaščičarno 2.319 EUR najemnine,
 - za prostor za hitro prehrano 610 EUR najemnine.

Preverili smo stanje najemnih razmerij v letu 2019, postopkov oddaje v najem pred letom 2000 pa zaradi časovne oddaljenosti pravnega posla in posledično pomanjkanja dokumentacije nismo preverjali.

2.2.3.3.a ZSPDSLS-1 v prvem odstavku 5. člena določa, da se stvarno premoženje samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ga noben upravljavec trajno ne potrebuje za opravljanje svojih nalog, bodisi proda bodisi z oddajo v najem ali na drug ustrezen način zagotovi njegova učinkovita raba. V drugem odstavku istega člena pa določa, da se postopki ravnanja s stvarnim premoženjem vodijo učinkovito, s čim manjšimi stroški za doseg danega rezultata oziroma da se z danimi stroški doseže čim boljši rezultat za samoupravne lokalne skupnosti.

³⁴ 9. 9. 1997 je občina kot pravna naslednica KS Cerklje pooblastila Klemna Žlebirja, da v imenu občine pridobi lokacijsko in gradbeno dokumentacijo, potrebno za izdajo uporabnega dovoljenja za mansardni del avtobusne postaje.

³⁵ Na osnovi povprečne izhodiščne mesečne najemnine z upoštevanjem prilagoditev glede na neto tlorisno površino in etažnost.

³⁶ Na podlagi 347. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631), ki določa zastaranje občasnih terjatev.

³⁷ Najemnica gostinskega lokala v znesku 5.410 EUR; najemnica cvetličarne v znesku 2.374 EUR; najemnik slaščičarne v znesku 6.958 EUR; najemnik prostora za hitro prehrano v znesku 1.831 EUR.

Občina vse do 31. 12. 2019 najemnikom ni predlagala sklenitve aneksov h krovni pogodbi, s katerimi bi določila višino vloženih sredstev v adaptacijo prostorov po posameznih fazah, in bi na podlagi tega lahko preverila upravičenost plačevanja znižane najemnine za obdobje 45 let. Prav tako s pogodbami ni določila končne površine in deleža površin med najemniki ter ni izvedla končnega poročila vlaganj. Navedena ravnanja so v neskladju z določili krovne pogodbe, občina pa s tem tudi ni spoštovala načela gospodarnosti, ki ga določa ZSPDSLS-1 v 5. členu.

2.2.3.3.b V krovni pogodbi je v 6. členu med drugim določeno, da se najemna pravica za uporabo prostorov regulira s pogodbo in da je prenosljiva na drugega uporabnika v soglasju z najemodajalcem ter da so spremembe namembnosti prostorov, torej dejavnosti posameznega najemnika, mogoče samo s soglasjem najemodajalca.

Najemnica cvetličarne je 1. 3. 2016 oddala poslovni prostor za obdobje 10 let v podnajem družbi M-SFINGA d.o.o., katere glavna dejavnost je trgovina na drobno v nespecializiranih prodajalnah, pretežno z živili. Najemno pogodbo, s katero je najemnica oddala prostor v podnajem, je občina prejela šele 19. 4. 2016. Občina je po sklenitvi pogodbe (23. 5. 2016) izdala soglasje in pooblastilo za evidentiranje plačnika in za priključitev povečave glavnih varovalk na merilnem mestu, ki pa ne predstavlja vnaprej danega soglasja k sklenitvi podnajemne pogodbe.

Občina pred sklenitvijo pogodbe za oddajo poslovnega prostora v podnajem ni izdala soglasja, kar je v neskladju z določili krovne pogodbe.

Pojasnilo občine

Najemnica je občino seznaniła z oddajo poslovnega prostora v podnajem družbi M-SFINGA d.o.o. in občina temu ni nasprotovala, saj je izdala soglasje.

Občina je izdala soglasje in pooblastilo za evidentiranje plačnika in za priključitev povečave glavnih varovalk na merilnem mestu po sklenitvi pogodbe. Soglasje k sklenitvi pravnega posla že po sami naravi kaže na to, da ga je treba pridobiti pred sklenitvijo. Poleg tega bi v primeru naknadno nepridobljenega soglasja nastal položaj, ko bi bilo treba tak pravni posel razveljaviti, kar pa bi naknadno lahko povzročilo tudi škodljive posledice.

2.2.3.4 Oddaja športnih objektov v občasno uporabo

Občina je v letu 2019 sklenila 3 pogodbe za oddajo športnih objektov v občasno uporabo, in sicer:

- 8. 3. 2019 z ŽENSKIM NOGOMETNIM KLUBOM CERKLJE pogodbo o občasni uporabi prostorov in površin v Nogometnem centru Velesovo za leto 2019 v obdobju od 9. 3. 2019 do 31. 12. 2019; uporabnik je v letu 2019 plačal 1.655 EUR uporabnine;
- 3. 9. 2018 in 20. 9. 2019 z ROKOMETNIM KLUBOM CERKLJE pogodbi o občasni uporabi športne površine v Večnamenski športni dvorani Cerklje za sezoni 2018/2019 in 2019/2020; uporabnik je v letu 2019 plačal 16.719 EUR uporabnine.

2.2.3.4.a Pogodbe v 4. členu med drugim določajo, da se uporabnina za uporabo lastniku plača na podlagi mesečno izstavljenih računov v roku 15 dni od izdanega računa, v primeru zamude plačila pa je uporabnik dolžan plačati zakonite zamudne obresti.

ŽENSKI NOGOMETNI KLUB CERKLJE je 5 računov v skupnem znesku 1.355 EUR plačal z zamudo (v roku od 22 do 134 dni od izdaje posameznega računa), prav tako ROKOMETNI KLUB CERKLJE 13 računov v skupnem znesku 16.719 EUR (v roku od 26 do 427 dni od izdaje posameznega računa), občina pa jima ni zaračunala zamudnih obresti, kar je bilo v neskladju s pogodbenimi določili.

Ukrep občine

Občina je 12. 3. 2021 najemnikoma poslala obračun zamudnih obresti, ki sta ga plačala 22. 3. 2021.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 izkazani v znesku 5.651.605 EUR, kar predstavlja 54,9 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2019.

Tabela 4 prikazuje podatke o javnih naročilih v letu 2019 glede na vrsto objave.

Tabela 4 Podatki o javnih naročilih v letu 2019 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	8	54.151	2	272.450	0	0
% od skupnega števila/vrednosti	2,3	7,1	25,0	18,9	/	/
Naročilnice	317	516.312	0	0	0	0
% od skupnega števila/vrednosti	93,0	68,0	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	3	70.116	6	1.172.103	1	11.293.962
% od skupnega števila/vrednosti	0,9	9,2	75,0	81,1	100,0	100,0
Naročilnice	13	119.145	0	0	0	0
% od skupnega števila/vrednosti	3,8	15,7	/	/	/	/
Skupaj	341	759.724	8	1.444.553	1	11.293.962

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupaj 350 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljenih 9 postopkov v skupni vrednosti 12.738.515 EUR, kar predstavlja 94,4 % vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 341 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 759.724 EUR, ki po številu predstavljajo 97,4 % vseh postopkov, po vrednosti pa

5,6 % vseh postopkov, ni preseglo vrednosti³⁸, ki jo za obvezno objavo na portalu javnih naročil določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju³⁹ (v nadaljevanju: ZJN-3) v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

Tabela 5 prikazuje načrtovane in realizirane zneske v letu 2019 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

Tabela 5 Načrtovani in realizirani zneski v letu 2019 ter pogodbene vrednosti javnih naročil, vključenih v preveritev

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2019	Realizirani znesek v letu 2019	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice
				vrednost	delež ³⁾	
	v EUR	v EUR	v EUR	v EUR	v %	v EUR
Novogradnja športnega objekta – pokrito igrišče	889.219 ⁴⁾	621.859	748.681	23.581	3,1	772.262
Dozidava poslovnih vežic v Cerkljah	315.000 ⁴⁾	235.720	269.922 ⁵⁾	51.046	18,9	320.968
Izgradnja kanalizacije Cerklje ter ostale komunalne infrastrukture	2.234.500 ⁶⁾	1.003.767	2.064.824 ⁷⁾	/	/	2.064.824
Novogradnja zdravstvenega doma	1.594.200	1.027.395 ⁸⁾	1.938.960	/	/	1.938.960
Izgradnja kanalizacije Zalog ter obnova ostale komunalne infrastrukture	2.253.556 ⁹⁾	1.595.502 ⁸⁾	2.337.231 ¹⁰⁾	/	/	2.337.231

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu na dan sklenitve pogodbe/aneksa k pogodbi oziroma izdaje naročilnice, za pogodbe, ki so bile sklenjene pred letom 2019, pa v prvem sprejetem proračunu za leto 2019.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2019.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ Pogodba je bila podpisana in delno realizirana pred letom 2019.

⁵⁾ Upoštevana je vrednost pogodbe, določena v aneksu št. 1, ker je bila v pogodbi navedena napačna vrednost.

⁶⁾ Javno naročilo je bilo načrtovano na 5 proračunskih postavkah.

⁷⁾ Od tega v znesku 1.876.134 EUR brez DDV. Brez DDV na podlagi točke a) prvega odstavka 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost⁴⁰.

⁸⁾ Investicija do 31. 12. 2019 še ni bila zaključena.

⁹⁾ Javno naročilo je bilo načrtovano na 4 proračunskih postavkah.

¹⁰⁾ Od tega v znesku 2.102.704 EUR brez DDV. Brez DDV na podlagi točke a) prvega odstavka 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost.

Viri: zaključni račun proračuna občine za leto 2019, pogodbe, aneksi in konto kartice.

³⁸ 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).

³⁹ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15, 77/18, 59/19 in 72/19.

2.3.1 Dozidava poslovilnih vežic v Cerkljah

Občina je v letu 2018 izvedla postopek oddaje naročila male vrednosti in 25. 7. 2018 z izbranim izvajalcem ADIL GASHI S.P. sklenila pogodbo za dozidavo poslovilnih vežic v Cerkljah v vrednosti 249.804 EUR. K pogodbi je bilo sklenjenih 5 aneksov zaradi naknadno ugotovljenega nepravilnega seštevka vrednosti del v ponudbi, izvedbe dodatnih del, zaradi katerih se je pogodbena vrednost povečala na 320.968 EUR, ter zaradi podaljšanja roka izvedbe del. V letu 2019 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 235.720 EUR.

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

Občina je 13. 11. 2019, to je 475 dni po sklenitvi pogodbe, poslala v objavo na portal javnih naročil obvestilo o oddaji javnega naročila, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 58. člena ZJN-3.

2.3.2 Izgradnja kanalizacije Cerklje ter ostale komunalne infrastrukture

Občina je v letu 2018 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in 10. 9. 2018 z izbranim izvajalcem GORENJSKA GRADBENA DRUŽBA d.d. sklenila pogodbo za izgradnjo kanalizacije Cerklje ter ostale komunalne infrastrukture v vrednosti 2.064.824 EUR. K pogodbi sta bila v letu 2019 sklenjena 2 aneksa zaradi vključitve podizvajalca v izvedbo del in dogovora o neposrednih plačilih partnerju GRATEL d.o.o. V letu 2019 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 1.003.767 EUR.

2.3.2.a Občina je del 5. začasne situacije v znesku 36.911 EUR plačala z zamudo (42 dni po prejemu), kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 32. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019⁴¹, ki je za plačilo vseh obveznosti določal plačilni rok 30. dan, ki je po določbi drugega odstavka istega člena začel teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

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 2019 izkazani v skupnem znesku 206.176 EUR. Odhodki, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole, so v letu 2019 znašali 212.741 EUR, kar predstavlja 2,1 %

⁴¹ Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18, 19/19 in 75/19 – ZIPRS2021.

vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2019. Na napačno izkazovanje teh odhodkov opozarjamo v točki 2.4.1.a.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁴² 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 šoli⁴³ (v nadaljevanju: ZOsn), razen za prevoze učencev s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih.

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.

Tabela 6 prikazuje podatke o izvajanju storitev prevozov učencev osnovne šole v občini za leto 2019.

⁴² 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.

⁴³ Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L.

Tabela 6 Podatki o izvajanju storitev prevozov učencev osnovne šole v občini za leto 2019

Izvajalec storitev	Način izbire izvajalca	Šolsko leto	Število učencev v letu 2019	Realizacija v letu 2019 v EUR
Alpetour, Potovalna agencija d.o.o. ¹⁾	javno naročilo – postopek s pogajanjem brez predhodne objave ²⁾	2018/2019 2019/2020	464 459	112.679
METEOR, Cerklje, d.o.o.	javno naročilo – postopek s pogajanjem brez predhodne objave ²⁾	2018/2019 2019/2020	86 80	79.092
Arriva Alpetour d.o.o.	neposredna pogodba ³⁾	2018/2019 2019/2020	4 3	2.148
CIRIUS Kamnik	neposredna pogodba	2019/2020	1	995
Fizična oseba	neposredna podjemna pogodba ⁴⁾	2018/2019 2019/2020	7 8	6.565
Individualni prevoz	neposredna pogodba	2018/2019 2019/2020	11 8	10.351
Skupaj		2018/2019 2019/2020	572 559	211.830

Opombe: ¹⁾ Družba Alpetour, Potovalna agencija d.o.o. se je 2. 7. 2018 preimenovala v družbo Arriva Alpetour d.o.o. Družba Arriva Alpetour d.o.o. je bila 1. 9. 2020 izbrisana iz sodnega registra zaradi pripojitve k prevzemni družbi ARRIVA ŠTAJERSKA, družba za prevoz potnikov, d.d.

²⁾ Javno naročilo je bilo izvedeno za obdobje od leta 2018 do leta 2020.

³⁾ Z izvajalcem storitve sta bili sklenjeni 2 pogodbi za nakup avtobusnih vozovnic za šolski leti 2018/2019 in 2019/2020 in 1 pogodba za prevoz otroka s posebnimi potrebami za šolsko leto 2018/2019.

⁴⁾ Z izvajalcem storitev sta bili sklenjeni 2 pogodbi za prevoz otrok za šolski leti 2018/2019 in 2019/2020.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2019 storitve prevozov učencev osnovne šole zagotavljala za 572 učencev (v šolskem letu 2018/2019) oziroma za 559 učencev (v šolskem letu 2019/2020), od tega je zagotavljala prevoz 14 (v šolskem letu 2018/2019) oziroma 12 (v šolskem letu 2019/2020) otrokom s posebnimi potrebami. Storitve je zagotavljala:

- s 5 izvajalci, od tega sta bila 2 izbrana na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za obdobje od leta 2018 do leta 2020, s 3 izvajalci je bilo sklenjenih 6 neposrednih pogodb (4 neposredne pogodbe za 8 otrok s posebnimi potrebami (od tega za 4 otroke s posebnimi potrebami v šolskem letu 2018/2019 in za 4 otroke s posebnimi potrebami v šolskem letu 2019/2020) in 2 neposredni podjemni pogodbi),
- na podlagi 18 pogodb za povračilo stroškov staršem za prevoz otrok s posebnimi potrebami, od tega 10 pogodb za šolsko leto 2018/2019 in 8 pogodb za šolsko leto 2019/2020, in
- na podlagi soglasja o subvencioniranju osnovnošolskega prevoza za šolsko leto 2018/2019 za učenca, ki obiskuje šolo izven šolskega okoliša, v katerem prebiva.

2.4.1.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov in tekočih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2019. Izplačana sredstva fizični osebi za izvedbo šolskih prevozov v znesku 6.565 EUR je občina napačno

izkazala na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki namesto na kontih skupine 41 – Tekoči transferi. Zaradi napačnega izkazovanja so bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 tekoči transferi podcenjeni za 6.565 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 prava⁴⁴ (v nadaljevanju: PEKN), ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je priloga PEKN, v skladu z vsebino kontov, predpisano s PEKN, v povezavi z določili 41. in 42. člena PEKN, ki določata izkazovanje tekočih odhodkov oziroma tekočih transferov⁴⁵.

2.4.2 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 izkazani v znesku 359.476 EUR, kar predstavlja 3,5 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2019.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2019 so bili tekoči transferi na področju športa v znesku 150.000 EUR, tekoči transferi prostovoljnemu gasilskemu društvu v znesku 102.060 EUR in tekoči transferi na področju kulture v znesku 70.000 EUR.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁴⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), po katerih se sredstva praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so izpolnjeni pogoji za sklenitev neposredne pogodbe. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se določbe 12. poglavja pravilnika o postopkih med drugim ne uporabljajo, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom in za financiranje ali sofinanciranje izvajalcev javnih služb, nosilcev javnih pooblastil ali društev, ki delujejo v javnem interesu, če so pogoji za dodelitev sredstev urejeni s posebnim podzakonskim predpisom ali sklepom vlade ali pristojnega ministrstva.

Občina je v letu 2019 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla 5 javnih razpisov.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18 in 79/19.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

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 2019 izkazani v skupnem znesku 150.000 EUR, kar predstavlja 41,7 % vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2019.

Občina je 15. 3. 2019 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje letnega programa športa v Občini Cerklje na Gorenjskem v letu 2019⁴⁷ (v nadaljevanju: javni razpis na področju športa). Na podlagi javnega razpisa na področju športa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina 10 izvajalcem programov na področju športa v letu 2019 dodelila in izplačala 150.000 EUR.

2.4.2.1.a Zakon o športu⁴⁸ (v nadaljevanju: ZŠpo-1) v drugem odstavku 17. člena določa, da se postopek sofinanciranja izvajanja letnega programa športa iz javnih sredstev izvede kot javni razpis. V drugem odstavku 28. člena ZŠpo-1 je določeno, da je odločba o izbiri ter obsegu sofinanciranja programa ali področja letnega programa športa podlaga za sklenitev pogodb o sofinanciranju izvajanja letnega programa športa. Župan je 7. 3. 2019 sprejel sklep, s katerim je odločil, da se za sofinanciranje športnih programov v letu 2019 izvajalcem letnega programa športa, ki so v letu 2018 prejeli sredstva na javnem razpisu na področju športa, dovoli predplačilo v vrednosti 30 % sredstev, ki so jim bila dodeljena z odločbami o izbiri ter obsegu sofinanciranja programa ali področja letnega programa športa v letu 2018. Občina je 8. 3. 2019, kar je bilo pred objavo javnega razpisa na področju športa in preden je na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenila pogodbe s prejemniki sredstev, 10 društvom dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 42.000 EUR na podlagi sklepa župana ter jih opredelila kot predplačilo.

Občina je 10 društvom dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 42.000 EUR kot predplačilo, preden je bil izveden javni razpis na področju športa in pred sklenitvijo pogodb o sofinanciranju izvajanja letnega programa športa, kar je v neskladju z drugim odstavkom 17. člena ZŠpo-1 v povezavi z drugim odstavkom 28. člena ZŠpo-1.

Pojasnilo občine

Občina v letih 2020 in 2021 ni izplačala sredstev pred izvedbo javnega razpisa na področju športa.

2.4.2.2 Tekoči transferi na področju kulture

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju kulture so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 izkazani v skupnem znesku 70.300 EUR, kar predstavlja 19,6 % vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2019.

Tabela 7 prikazuje podatke o izplačanih tekočih transferih v letu 2019 na področju kulture in načinu njihove dodelitve.

⁴⁷ [URL: <https://www.cerklje.si/razpis/181032>], 15. 10. 2020.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 29/17 in 21/18 – ZNOrg.

Tabela 7 Izplačani tekoči transferi na področju kulture v letu 2019 in način njihove dodelitve

Način dodelitve sredstev	Število prejemnikov sredstev	Izplačana sredstva	
		znesek v EUR	delež v %
Dodelitev z javnim razpisom	8	70.000	99,6
Dodelitev na drugih podlagah ¹⁾	1	300	0,4
Skupaj	9	70.300	100,0

Opomba: ¹⁾ Na podlagi neposredne pogodbe.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2019 na področju kulture izplačala skupaj 70.300 EUR, in sicer 99,6 % z javnim razpisom in 0,4 % na podlagi neposredne pogodbe.

Občina je 15. 3. 2019 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje javnih kulturnih programov in kulturnih projektov s področja ljubiteljske dejavnosti v Občini Cerklje na Gorenjskem za leto 2019⁴⁹ (v nadaljevanju: javni razpis na področju kulture). Na podlagi javnega razpisa na področju kulture je občina 8 izvajalcem kulturnih programov in projektov v letu 2019 dodelila in izplačala 70.000 EUR.

2.4.2.2.a Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁵⁰ (v nadaljevanju: ZUJIK) v prvem odstavku 14. člena med drugim določa, da lokalna skupnost sprejme svoj lokalni program za kulturo za obdobje 4 let, pri čemer lahko program vsebuje tudi dolgoročne usmeritve, ki presegajo to obdobje. V drugem odstavku 14. člena ZUJIK pa je določeno, da lokalnim skupnostim, razen mestnim občinam, ni treba sprejeti lokalnega programa za kulturo, če opredelijo javni interes na področju kulture, prioritete, ukrepe ter cilje in kazalce za njihovo doseganje v drugem dokumentu razvojnega načrtovanja lokalne skupnosti.

Občina ni sprejela lokalnega programa za kulturo, prav tako tudi ni opredelila javnega interesa na področju kulture, prioritet, ukrepov ter ciljev in kazalcev za njihovo doseganje v drugem dokumentu razvojnega načrtovanja lokalne skupnosti, kar je v neskladju s 14. členom ZUJIK.

Ukrep občine

Občinski svet je v februarju 2021 sprejel Lokalni program za kulturo Občine Cerklje na Gorenjskem 2021–2024.

2.4.2.2.b Občina je v letu 2019 KULTURNEMU UMETNIŠKEMU DRUŠTVU REGINE z neposredno pogodbo dodelila in izplačala 300 EUR, kar je v neskladju z 61. členom ZUJIK, ki določa, da lokalna skupnost z izvajalcem javnega kulturnega projekta sklene pogodbo iz 93. člena ZUJIK na podlagi javnega razpisa oziroma javnega poziva po postopku, določenem v tem zakonu.

⁴⁹ [URL: <https://www.cerklje.si/razpis/181029>], 10. 3. 2021.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17 in 21/18 – ZNOrg.

2.4.2.3 Tekoči transferi na področju programov in projektov za mlade

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju sofinanciranja programov za mlade in projektov, povezanih z delom mladih, so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 izkazani v skupnem znesku 11.714 EUR, kar predstavlja 3,3 % vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2019.

Občina je 25. 2. 2019 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje programov za mlade in projektov, povezanih z delom mladih (mladinskih centrov), v Občini Cerklje na Gorenjskem iz proračuna Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 2019⁵¹ (v nadaljevanju: javni razpis za programe in projekte za mlade). Na podlagi javnega razpisa za programe in projekte za mlade je občina 2 izvajalcema v letu 2019 dodelila in izplačala 11.714 EUR.

2.4.2.3.a Objava javnega razpisa ni vsebovala datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 219. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine objave javnega razpisa.

2.4.2.4 Tekoči transferi na drugih področjih

2.4.2.4.a Občina je v letu 2019 ČEBELARSKEMU DRUŠTVU CERKLJE NA GORENJSKEM na podlagi neposredne pogodbe dodelila in izplačala 500 EUR za sofinanciranje programa dela, ne da bi prej izvedla javni razpis po postopku, ki ga v 12. poglavju določa pravilnik o postopkih.

Pojasnilo občine

Na podlagi sprejetega odloka o proračunu občine za leto 2019 je bilo v posebnem delu proračuna na proračunski postavki 1125 – Čebelarsko društvo Cerklje predvidenih 500 EUR sredstev za izplačilo temu društvu za njegovo delovanje. Zato je občina na podlagi pisnega zahtevka društva tudi izvršila izplačilo iz proračuna občine.

Ne glede na to, da je občina sredstva za izplačilo načrtovala v proračunu na proračunski postavki 1125 – Čebelarsko društvo Cerklje, bi lahko sredstva ČEBELARSKEMU DRUŠTVU CERKLJE NA GORENJSKEM dodelila le na podlagi izvedenega javnega razpisa po postopku, ki ga v 12. poglavju določa pravilnik o postopkih. Občina namreč ni predložila dokazila, da ima to društvo status nevladne organizacije v javnem interesu.

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁵², ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poroštva občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

⁵¹ [URL: <https://www.cerklje.si/razpis/178012/>], 1. 10. 2020.

⁵² Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUJF0, 71/17 in 21/18 – popr.

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine

Občina se v letu 2019 ni zadolžila in ni odplačevala dolga ter na dan 31. 12. 2019 ni bila zadolžena.

2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Po podatkih občine se pravne osebe javnega sektorja na ravni občine v letu 2019 niso zadolževale, niso odplačevale obveznosti iz zadolžitve in niso izdajale poroštev. Na dan 31. 12. 2019 ne izkazujejo stanja dolga.

2.5.3 Poročanje o zadolžitvi

Obveznost občin, da obveščajo ministrstvo, pristojno za finance, o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izhaja iz določil tretjega odstavka 85. člena in četrtega odstavka 88. člena ZJF. Način in roke poročanja o zadolževanju ureja Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁵³ (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov), ki v 8. členu določa, da morajo občine poročati o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Pravilnik o pošiljanju podatkov v prvem odstavku 9. člena določa, da mora občina najkasneje do 31. 1. tekočega leta prek aplikacije e-Dolg-občine Ministrstvu za finance poslati podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine na dan 31. 12. preteklega in predpreteklega koledarskega leta. Pravilnik o pošiljanju podatkov v 10. členu določa, da mora občina najkasneje do 15. 1. tekočega leta pridobiti podatke o stanju zadolženosti vseh pravnih oseb na ravni občine na dan 31. 12. preteklega in predpreteklega leta, ne glede na to, ali so te izkazovale kakršnokoli zadolženost.

2.5.3.a Občina bi morala od 3 javnih zavodov, zasebnega zavoda in 2 javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2020 pridobiti podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2019, vendar je podatke pridobila le od 3 javnih zavodov in 2 javnih podjetij.

Občina od zasebnega zavoda, katerega ustanoviteljica je, ni pridobila podatkov o stanju njegove zadolženosti na dan 31. 12. 2019, kar je v neskladju z 10. členom pravilnika o pošiljanju podatkov.

2.5.4 Primerjava stanja dolga

Čeprav občina in pravne osebe javnega sektorja na ravni občine v letu 2019 niso bile zadolžene, prikazujemo nekaj podatkov o stanju dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na dan 31. 12. 2019, in sicer je na dan 31. 12. 2019:

- dolg vseh občin na prebivalca v Republiki Sloveniji znašal 367 EUR;

⁵³ Uradni list RS, št. 3/13.

- dolg vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji znašal 450 EUR in
- dolg vseh občin glede na prihodke v BPO proračunov tekočega leta vseh občin znašal 33,7 %.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Ustanovitev zasebnega zavoda

V zvezi z ustanovitvijo zasebnega zavoda smo preverili dopustnost ustanovitve zasebnega zavoda, financiranja iz občinskega proračuna ter nadzor nad poslovanjem zasebnega zavoda, nismo pa presojali ustreznosti podelitve koncesij zasebnemu zavodu in izvajanja teh.

Občina je ustanoviteljica Socialnovarstvenega zavoda Taber (v nadaljevanju: zasebni zavod). Zasebni zavod je ustanovljen z namenom, da kot samostojna pravna oseba izvaja nepridobitno dejavnost na področju socialnega varstva, predvsem institucionalnega varstva starejših. Zasebni zavod opravlja kot osnovno dejavnost zdravstvo in socialno varstvo⁵⁴ ter dodatne gospodarske dejavnosti⁵⁵, ki jih mora opravljati z nepridobitnim namenom za izboljšanje kakovosti življenja in varstva starejših občanov, ter druge dejavnosti, potrebne za njegov obstoj in izvajanje registrirane dejavnosti.

Z namenom celovito prikazati vlogo občine pri ustanovitvi in poslovanju zasebnega zavoda predstavljamo pomembnejše aktivnosti v postopku ustanovitve in poslovanja zasebnega zavoda v obdobju od ustanovitve v letu 2007 do 31. 12. 2019:

- 11. 10. 2007 je občinski svet sprejel Akt o ustanovitvi Socialnovarstvenega zavoda Taber;
- občina in družba GRADBINEC GIP d.o.o. (v nadaljevanju: družba Gradbinec Gip) sta 16. 10. 2007 na podlagi 2. člena Zakona o zavodih⁵⁶ (v nadaljevanju: ZZ) ustanovili zasebni zavod s sklenitvijo Pogodbe o ustanovitvi Socialnovarstvenega zavoda Taber (v nadaljevanju: ustanovitveni akt 1) z namenom, da bo kot samostojna pravna oseba izvajal nepridobitno dejavnost na področju socialnega varstva, predvsem institucionalnega varstva starejših; osnovna dejavnost zasebnega zavoda je bila v skladu s 4. členom ustanovitvenega akta 1 dejavnost domov za starejše, ki je javna služba, poleg osnovne dejavnosti pa je zasebni zavod opravljal tudi druge dejavnosti z nepridobitnim namenom za izboljšanje kakovosti življenja in varstva starejših;

⁵⁴ Splošna in specialistična zunajbolnišnična zdravstvena dejavnost, druge zdravstvene dejavnosti, dejavnost nastanitvenih ustanov za bolniško nego, za oskrbo duševno prizadetih, duševno obolelih in zasvojenih oseb, za oskrbo starejših in invalidnih oseb, drugo socialno varstvo brez nastanitve za starejše in invalidne osebe ter nerazvrščeno socialno varstvo brez nastanitve.

⁵⁵ Trgovina na drobno v nespecializiranih prodajalnah, pretežno z živili, restavracije in gostilne, slaščičarne in kavarne, priložnostna priprava in dostava jedi, strežba pijač, drugo založništvo, splošno čiščenje stavb, organiziranje razstav, sejmov, srečanj, trgovanje z lastnimi nepremičninami, oddajanje in obratovanje lastnih in najetih nepremičnin, dejavnost pralnic in kemičnih čistilnic, frizerska, kozmetična, pedikerska in pogrebna dejavnost, dejavnosti za nego telesa in podobno.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 12/91, 179/91 – ZUDE, 55/92 – ZVDK, 13/93, 66/93, 8/96, 31/00 – ZP-L, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP. V skladu z 2. členom ZZ lahko zavode ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno. Po 9. členu ZZ se, če zavod ustanovi več ustanoviteljev, njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti uredijo s pogodbo.

- 18. 12. 2008 sta zasebni zavod in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve sklenila pogodbo o koncesiji za opravljanje standardne storitve, ki zajema osnovno oskrbo, socialno oskrbo in zdravstveno varstvo za starejše osebe 24 ur dnevno, vse dni v letu, ter za opravljanje nadstandardne storitve; sklenila sta jo za 40 let od pričetka opravljanja storitev z možnostjo podaljšanja; pogodba o koncesiji v 3. členu določa, da bo zasebni zavod za potrebe opravljanja koncesije zgradil objekt;
- 18. 12. 2008 sta družba Gradbinec Gip in zasebni zavod sklenila kupoprodajno pogodbo, s katero je družba Gradbinec Gip prodala zasebnemu zavodu nepremičnine v skupni izmeri 17.710 m² v vrednosti 1.127.842 EUR; k pogodbi je bil 17. 2. 2011 sklenjen aneks št. 1, ker se je k predmetu pogodbe dodalo še gradbeno dovoljenje z vso dokumentacijo, zato se je pogodbena vrednost povečala na 1.275.120 EUR;
- 11. 5. 2009 je bilo družbi Gradbinec Gip in zasebnemu zavodu izdano gradbeno dovoljenje za gradnjo cestne in komunalne infrastrukture z zunanjo ureditvijo v območju Vasi brez ovir Šmartno, ki je bilo 27. 6. 2011 podaljšano;
- 30. 3. 2010 je bilo zasebnemu zavodu izdano gradbeno dovoljenje za novogradnjo 2 domov za starejše – objekt A in objekt B v naselju Taber – naselje brez ovir;
- 19. 7. 2010 je družba Gradbinec Gip občini poslala ponudbo za prodajo celotnega projekta Taber – naselje brez ovir ter zemljišč, potrebnih za izgradnjo projekta, v skupni izmeri 33.803 m², pridobljenih soglasij, projektne dokumentacije z notarskimi, odvetniškimi stroški ter stroški financiranja in vodenja projekta v skupni vrednosti 3.042.270 EUR (75 EUR brez DDV/m² zemljišča);
- 26. 11. 2010 je občina posredovala družbi Gradbinec Gip ponudbo za odkup celotnega projekta Taber z zemljišči in celotno projektno dokumentacijo za ceno 60 EUR brez DDV/m² zemljišča – pod pogojem, da je vsa projektna dokumentacija prosta bremen in jo je mogoče spreminjati brez soglasja projektanta, da bo občina odkupila le nepremičnine, proste bremen, in da cena vključuje tudi izstop družbe Gradbinec Gip iz zasebnega zavoda;
- 17. 2. 2011 sta občina in družba Gradbinec Gip sklenili dodatek št. 1 k ustanovitvenemu aktu 1, s katerim sta uredili medsebojna razmerja zaradi izstopa družbe Gradbinec Gip iz zasebnega zavoda in prenesli soustanoviteljski delež družbe Gradbinec Gip na občino, s čimer je občina postala 100-odstotni ustanovitelj zasebnega zavoda; istega dne sta občina in družba Gradbinec Gip sklenili tudi prodajno pogodbo, s katero je družba Gradbinec Gip prodala občini nepremičnine v skupni izmeri 15.753 m², soglasja in celotno projektno dokumentacijo za pridobitev gradbenih dovoljenj za projekt Taber v skupni vrednosti 1.199.979 EUR;
- v obdobju od leta 2011 do leta 2015 je občina k ustanovitvenemu aktu 1 sklenila še 9 dodatkov z namenom zagotovitve denarnih vložkov zasebnemu zavodu v skupnem znesku 8.826.239 EUR za zagotovitev nemotenega delovanja zavoda;
- 18. 3. 2013 je zasebni zavod z izvajalcem CGP, d.d. in s partnerjema KOLEKTOR KOLING d.o.o. in GORENJSKA GRADBENA DRUŽBA d.d. sklenil gradbeno pogodbo za izvedbo gradbenih, obrtniških in instalacijskih del objekta Dom starejših – objekt A in objekt B v vrednosti 6.447.635 EUR; k pogodbi je bilo sklenjenih 11 aneksov, na podlagi katerih se je pogodbena vrednost povečala na 8.821.889 EUR;
- 31. 1. 2014 sta zasebni zavod in izvajalec GO-ST d.o.o. sklenila pogodbo za dobavo in montažo tehnološke opreme kuhinje in bara v vrednosti 260.356 EUR; k pogodbi so bili sklenjeni 3 aneksi, s katerimi se je pogodbena vrednost povečala na 276.540 EUR;

- 23. 9. 2014 je bila izdana sprememba gradbenega dovoljenja iz leta 2009, ki se glasi na občino (nadomestila družbo Gradbinec Gip) in zasebni zavod;
- 14. 11. 2014 sta zasebni zavod in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo sklenila pogodbo, s katero so bila zasebnemu zavodu odobrena sredstva evropske kohezijske politike v znesku 5.749.739 EUR za financiranje investicije Dom za starejše Cerklje na Gorenjskem; pogodba je bila realizirana v znesku 5.591.283 EUR;
- 11. 2. 2015 sta zasebni zavod in izvajalec CE-MED d.o.o. sklenila pogodbo za dobavo, montažo in vgradnjo medicinske opreme – 3. sklop v vrednosti 37.112 EUR;
- 2. 3. 2015 sta zasebni zavod in izvajalec SOČA OPREMA, d.o.o. sklenila pogodbo za dobavo, montažo in vgradnjo medicinske opreme – 1. sklop v vrednosti 188.945 EUR;
- 20. 3. 2015 sta zasebni zavod in izvajalec SIMPS'S d.o.o. sklenila pogodbo za dobavo, montažo in vgradnjo medicinske opreme – 2. sklop v vrednosti 42.604 EUR;
- 1. 4. 2015 sta zasebni zavod in izvajalec LESNINA MG OPREMA, d.d., Ljubljana sklenila pogodbo za dobavo in montažo notranje opreme v vrednosti 290.412 EUR; k pogodbi so bili sklenjeni 4 aneksi, na podlagi katerih se je pogodbena vrednost povečala na 345.204 EUR;
- 26. 8. 2015 je občina sklenila dodatek št. 11 k ustanovitvenemu aktu 1, na podlagi katerega je občina prejela vračilo denarnega vložka od zasebnega zavoda v znesku 1.000.000 EUR, tako se je celotna vrednost vplačanih denarnih vložkov občine zmanjšala na 7.826.239 EUR;
- 28. 9. 2015 sta bili izdani uporabni dovoljenji za uporabo 2 domov za starejše ter za cestno in komunalno infrastrukturo z zunanjo ureditvijo v naselju Taber;
- zasebni zavod je začel opravljati dejavnost septembra 2015;
- 16. 12. 2015 je občinski svet sprejel sklep o konverziji finančne naložbe občine v denarno terjatev, na podlagi katerega naj bi se finančna naložba občine, to je denarni vložek občine v znesku 7.826.239 EUR v zasebni zavod, pretvorila v denarno terjatev občine do zasebnega zavoda v enakem znesku;
- 28. 1. 2016 sta občina in zasebni zavod sklenila dogovor o načinu odložene izpolnitve terjatve, s katerim sta opredelila, da zasebni zavod v roku 8 dni po sklenitvi tega dogovora nakaže občini 500.000 EUR, preostanek obveznosti pa bo izpolnil z letnimi plačili glavnice in obresti, ki se določijo na podlagi vrednosti amortizacije stavbe zasebnega zavoda za leto, za katero se določa znesek obveznosti za vračilo; za zavarovanje plačila terjatve občine v višini 7.826.239 EUR glavnice s pogodbenimi obrestmi v letni višini vsakokratnega 12-mesečnega euribora, zvišane za 1 % in z rokom dospelosti 1. 1. 2046, se v zemljiško knjigo v korist občine vpiše zastavna pravica oziroma hipoteka na 4 nepremičninah zasebnega zavoda; zasebni zavod se je s sklenitvijo tega dogovora tudi zavezal, da do plačila celotne terjatve ne sme obremeniti nepremičnine Dom Taber;
- 8. 3. 2017 je občinski svet glede na 11 sprememb ustanovitvenega akta 1 sprejel nov Akt o ustanovitvi Socialnovarstvenega zavoda Taber, ki je med drugim tudi na novo opredelil izvajanje osnovne in dodatnih gospodarskih dejavnosti;
- v letu 2019 je zasebni zavod na podlagi dogovora o načinu odložene izpolnitve terjatve vrnil občini 419.738 EUR glavnice in 61.121 EUR obresti, tako je stanje denarne terjatve na dan 31. 12. 2019 znašalo 6.471.938 EUR.

Zasebni zavod je kot lastnik Doma Taber za celotno investicijo v Dom za starejše Cerklje na Gorenjskem⁵⁷ porabil 11.708.654 EUR. Za financiranje investicije je poleg občinskih sredstev v znesku 7.826.239 EUR⁵⁸ prejel tudi sredstva evropske kohezijske politike v znesku 5.591.283 EUR.

2.6.1.a V skladu s 43. členom Zakona o socialnem varstvu⁵⁹ (v nadaljevanju: ZSV) mrežo javne službe za institucionalno varstvo ter za vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji zagotavlja država, investicije v socialnovarstvene zavode (torej tudi v domove za starejše) pa se po deveti alineji prvega odstavka 98. člena ZSV financirajo iz državnega proračuna. Ne glede na navedeno pa je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ker v državnem proračunu za te namene ni bilo zagotovljenih dovolj sredstev⁶⁰, podpiralo občine pri gradnji prostorov predvsem za domove za starejše⁶¹. ZLS v 21. členu med pristojnostmi občine določa tudi, da občina pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele ter lahko poleg naštetih nalog ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Občina je ustanovila in financirala zasebni zavod z namenom zagotavljanja prostorov in izvajanja javne službe institucionalnega varstva starejših, ki je v pristojnosti države. S tem je presešla svoje obvezne naloge po ZSV in pospeševalno funkcijo na področju socialnega varstva po ZLS. Z ustanovitvijo zasebnega zavoda je namreč posredno zagotovila financiranje investicije, od katere bi se del v vrednosti 7.826.239 EUR moral po določilih 98. člena ZSV financirati iz državnega proračuna, ter ustanovila subjekt, ki je v skladu z namenom ustanovitve pridobil koncesijo za izvajanje navedene javne službe.

Pojasnilo občine

Ustanovitev in delovanje zasebnega zavoda sta imela svoj temelj in namen v izvrševanju pospeševalne funkcije lokalne skupnosti, opredeljene v 21. členu ZLS, ki jo je v času ustanovitve zasebnega zavoda podpirala Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006–2010.

V navedenem primeru gre za ustanovitev in financiranje zavoda, ki izvaja dejavnost institucionalnega varstva starejših na podlagi koncesije, ki jo je dodelila država. Ustanovitev zasebnega zavoda z namenom zagotavljanja prostorov za izvajanje javne službe institucionalnega varstva starejših in njeno kasnejše izvajanje (ki ga mora v skladu z določili ZSV zagotavljati država) presega pospeševalno funkcijo občine na področju socialnega varstva, opredeljeno v 21. členu ZLS.

⁵⁷ Investicija vključuje stroške projektne in investicijske dokumentacije, nakupa zemljišč, gradnje, nakupa opreme, gradbenega nadzora, varstva pri delu ter informiranja in obveščanja.

⁵⁸ Del sredstev v znesku 1.708.868 EUR je zasebni zavod porabil za druge namene (za redno delovanje, računalniške programe, različno notranjo in zunanjo opremo, zemljišče, nadstreške, teraso, brunarico, vozila in podobno).

⁵⁹ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10-ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16-ZPPreb-1, 15/17-DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A in 28/19.

⁶⁰ Iz Načrta razvojnih programov 2010–2013 (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve; podprogram 20042603) izhaja, da so v letu 2010 sredstva za adaptacijo obstoječih domov načrtovana v znesku 3.141.931 EUR, za Dom starejših Idrija v znesku 1.500.000 EUR in za posebni program – posebni socialnovarstveni zavodi v znesku 1.364.990 EUR.

⁶¹ Iz Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006–2010 (Uradni list RS, št. 39/06 in 39/13 – ReNPSV13–20) izhaja, da je država spodbujala občine k sodelovanju pri vzpostavitvi sistema spodbud in sodelovanja s koncesionarji oziroma izvajalci v sistemu socialnega varstva.

3. Mnenje

Revidirali smo pravilnost poslovanja **Občine Cerklje na Gorenjskem** v letu 2019 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.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Cerklje na Gorenjskem pri poslovanju v letu 2019 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 nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna:

- obrazložitve proračuna za leto 2019 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 zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 ni prikazala indeksa med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2019; obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 ni popolna; v okviru obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2019 ni pripravila poslovnega poročila s poročilom o doseženih ciljih in rezultatih; navedena ravnanja so 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 – točke 2.1.1.b, 2.1.1.c in 2.1.1.d;
- v odloku o proračunu občine za leto 2019 ni določila največjega možnega obsega obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu; župan v zaključnem računu proračuna občine za leto 2019 ni poročal o nekaterih izvršenih prerazporeditvah iz drugega polletja 2019; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.1.2.a in 2.1.3.a;

prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem:

- evidenca nepremičnega premoženja občine ne vsebuje vseh podatkov; v 4 primerih prodaje oziroma menjave nepremičnin ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; v 2 primerih menjave nepremičnin je zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo vključila v pogodbo, ki je bila notarsko overjena in sposobna za vpis v zemljiško knjigo, pred prejemom celotne kupnine; v 2 primerih menjave nepremičnin je bilo plačilo kupnine izvedeno v roku, ki je bil daljši od 30 dni od odobritve pravnega posla s strani upravne enote; sklenila je menjalno pogodbo na podlagi metode neposredne pogodbe, čeprav niso bili izpolnjeni predpisani pogoji; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točke 2.2.1.a, 2.2.2.1.a, 2.2.2.2.a, 2.2.2.3.a in 2.2.2.4.a;

- v 2 primerih oddaje prostorov v najem ni pripravila posamičnega programa upravljanja, kar je bilo v neskladju z Uredbo o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin – točka 2.2.3.1.a;
- v 8 primerih oddaje prostorov v najem ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, kar je bilo v neskladju z Uredbo o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin oziroma Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.3.2.a;
- občina najemnikom ni predlagala sklenitve aneksov h krovni pogodbi, s katerimi bi določila višino vloženih sredstev v adaptacijo prostorov, in bi na podlagi tega lahko preverila upravičenost plačevanja znižane najemnine, s pogodbami ni določila končne površine in deleža površin med najemniki ter ni izvedla končnega poročila vlaganj, kar je v neskladju s pogodbenimi določili in Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.3.3.a;
- pred sklenitvijo pogodbe o oddaji v podnajem ni izdala soglasja za oddajo poslovnega prostora v podnajem, kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.2.3.3.b;
- 2 uporabnikoma ni zaračunala zamudnih obresti za nepravočasno plačilo uporabnine, kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.2.3.4.a;

javna naročila pri investicijskih odhodkih:

- obvestilo o oddaji javnega naročila je prepozno poslalo v objavo na portal javnih naročil, kar je v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.3.1.a;
- pri plačilu dela obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskega plačilnega roka, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 – točka 2.3.2.a;

tekoči transferi:

- 10 društvom je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 42.000 EUR kot predplačilo, preden je bil izveden javni razpis na področju športa in pred sklenitvijo pogodb o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju z Zakonom o športu – točka 2.4.2.1.a;
- ni sprejela lokalnega programa za kulturo oziroma ni opredelila javnega interesa na področju kulture, prioritet, ukrepov ter ciljev in kazalcev za njihovo doseganje v drugem dokumentu razvojnega načrtovanja lokalne skupnosti; društvu na področju kulture je dodelila in izplačala sredstva v znesku 300 EUR, ne da bi izvedla javni razpis; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točki 2.4.2.2.a in 2.4.2.2.b;
- objava javnega razpisa na področju programov in projektov za mlade ni vsebovala vseh zahtevanih vsebin; društvu je dodelila in izplačala sredstva v znesku 500 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis; navedeni ravnanji sta v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točki 2.4.2.3.a in 2.4.2.4.a;

zadolževanje:

- od zasebnega zavoda, katerega ustanoviteljica je, ni pridobila podatkov o stanju njegove zadolženosti na dan 31. 12. 2019, kar je v neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točka 2.5.3.a;

druga področja poslovanja:

- z ustanovitvijo in financiranjem zasebnega zavoda z namenom zagotavljanja prostorov in izvajanja javne službe institucionalnega varstva starejših, ki je v pristojnosti države, je presegla svoje obvezne naloge in pospeševalno funkcijo na področju socialnega varstva ter posredno zagotovila financiranje investicije, ki bi se morala financirati iz državnega proračuna, kar je v neskladju z Zakonom o socialnem varstvu – točka 2.6.1.a.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v letu 2019 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 nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja, menimo, da je Občina Cerklje na Gorenjskem v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Občina Cerklje na Gorenjskem 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 Cerklje na Gorenjskem mora v odzivnem poročilu izkazati:

1. začetek aktivnosti za vpis stavbe v kataster stavb, oblikovanje akta o etažni lastnini in vzpostavitev etažne lastnine v zemljiški knjigi, sklenitev novih pogodb, s katerimi bodo določene končne površine in deleži površin med najemniki – točka 2.2.3.3.a;
2. da je proučila možnosti za izstop občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber – točka 2.6.1.a.

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 poslovanja⁶². 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 Cerklje na Gorenjskem krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. Priporočila

Občini Cerklje na Gorenjskem priporočamo, naj:

- pripravi opise poslovnih procesov, v katerih se opredelijo osnovne aktivnosti procesov in odgovornost za njihovo izvedbo, in sicer za poslovne procese:
 - priprave proračuna in zaključnega računa proračuna,
 - prodaj ali menjav nepremičnega premoženja in oddaj prostorov v najem,
 - dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri zagotavljanju pravočasnega prejema uporabnine oziroma zaračunavanju zamudnih obresti v primeru nepravočasnih prejemkov.

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 Cerklje na Gorenjskem, 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