



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost dela poslovanja Občine Šmarje pri Jelšah



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 Šmarje pri Jelšah**

Številka: 324-2/2021/21

Ljubljana, 6. decembra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost poslovanja **Občine Šmarje pri Jelšah v letu 2020 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) ter zadolževanje.** Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Šmarje pri Jelšah v letu 2020 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) ter zadolževanje.

Računsko sodišče je o pravilnosti dela poslovanja Občine Šmarje pri Jelšah v letu 2020 izreklo **mnenje s pridržkom**, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- v kadrovskem načrtu za leto 2020 ni prikazala načrtovanih sprememb v številu javnih uslužbencev v letu 2021; župan ni poročal občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta; Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Šmarje pri Jelšah v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2020 ni bilo popolno;
- v 6 primerih je oddala v najem prostore, za katere ni pripravila posamičnega programa upravljanja oziroma ni imela veljavnega načrta oddaje nepremičnega premoženja v najem; v 1 primeru oddaje prostorov v najem ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v najem; v 5 primerih ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v brezplačno uporabo; z 8 uporabniki poslovnih prostorov je sklenila neposredne pogodbe o brezplačni uporabi, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji; Pravilnika o načinu oddajanja poslovnih prostorov in stavb v najem in določanju najemnin ni uskladila z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti; s 5 uporabniki poslovnih prostorov je sklenila anekse k pogodbi o brezplačni uporabi, s katerimi je podaljšala čas oddaje v brezplačno uporabo, ne da bi predhodno izvedla nov postopek oddaje v brezplačno uporabo; ni zagotovila pravočasnega in popolnega pobiranja prihodkov od najemnin in uporabnin, ki so jih realizirali javni zavodi, ter izločanja teh prejemkov v proračun;
- dopustila je, da je podizvajalec izvajal dela, preden ga je potrdila z aneksom k pogodbi;

- ni sprejela odloka, v katerem bi podrobneje določila sofinanciranje programov športa; v Letnem programu športa Občine Šmarje pri Jelšah za leto 2020 in javnem razpisu na področju športa je navedla neustrezne programe in področja ter uporabila neustrezna merila (izvajalcem športa je v letu 2020 izplačala sredstva v skupnem znesku 71.075 EUR); v 2 pogodbi o sofinanciranju dejavnosti na področju športa ni vključila protikorupcijske klavzule; 1 prejemniku na drugih področjih delovanja je dodelila in izplačala sredstva v znesku 704 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis;
- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

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

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev občine	8
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	8
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	12
2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna	12
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine	12
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	12
2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem	13
2.2.1 Prodaje nepremičnega premoženja	13
2.2.2 Oddaje prostorov v najem	13
2.2.2.1 Načrt oddaje nepremičnega premoženja v najem	13
2.2.2.2 Objava namere o oddaji stvarnega premoženja v najem	14
2.2.2.3 Objava namere o oddaji stvarnega premoženja v brezplačno uporabo	14
2.2.2.4 Pogoji za oddajo v brezplačno uporabo	15
2.2.2.5 Čas trajanja oddaje v brezplačno uporabo	17
2.2.2.6 Prihodki od najemnin in uporabnin, ki jih zaračunavajo javni zavodi	18
2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih	19
2.3.1 Obnova lokalne ceste Cerovec–Sv. Štefan	20
2.4 Tekoči transferi	21
2.4.1 Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole	21
2.4.2 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	22
2.4.2.1 Tekoči transferi na področju športa	23
2.4.2.2 Tekoči transferi na drugih področjih	24
2.5 Zadolževanje	25
2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine	25
2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine	28
2.5.3 Primerjava stanja dolga	30

3. Mnenje	31
4. Priporočila	33

1. Uvod

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Šmarje pri Jelšah (v nadaljevanju: občina) v letu 2020 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 8. 4. 2021.

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) ter zadolževanje. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine, je leto 2020.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2020 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) ter zadolževanje.

Podlago za revidiranje sta predstavljala proračun in zaključni račun proračuna občine za leto 2020.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

Podatke o velikosti in organih občine prikazuje Tabela 1.

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-2/2021/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

Tabela 1 Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ¹⁾	10.406
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2020:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• podžupan ²⁾	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	19 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. 2021;
13. 9. 2021.

²⁾ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

Na dan 31. 12. 2020 je imela občina 10 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava, bila je ustanoviteljica 4 javnih zavodov ter soustanoviteljica 7 javnih zavodov in javnega podjetja.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatke iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2020 in primerjavo z letom 2019 prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2020 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2019

Postavka	Realizacija v letu 2020		Realizacija v letu 2019		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	8.339.980	76,7	7.433.423	70,6	112
Nedavčni prihodki	933.139	8,6	886.632	8,4	105
Kapitalski prihodki	425.932	4,0	115.954	1,1	367
Prejete donacije	2.849	0,0	1.000	0,0	285
Transforni prihodki	1.091.623	10,0	2.083.653	19,8	52
Prejeta sredstva iz Evropske unije	76.745	0,7	4.828	0,1	/
Vsi prihodki BPO	10.870.268	100,0	10.525.489¹⁾	100,0	103
Tekoči odhodki	2.496.206	24,4	2.164.992	19,7	115
Tekoči transferi	3.737.133	36,6	4.027.434	36,7	93
Investicijski odhodki	3.631.207	35,6	3.481.320	31,7	104
Investicijski transferi	349.059	3,4	1.309.536	11,9	27
Vsi odhodki BPO	10.213.604¹⁾	100,0	10.983.281¹⁾	100,0	93
Proračunski presežek, primanjkljaj	656.664	/	(457.792)	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	601	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	0	/	601	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	33.096	/	1.615.654	/	2
Odplačila dolga	657.784	/	519.100	/	127
Saldo računa financiranja	(624.687)¹⁾	/	1.096.554	/	/
Sprememba stanja na računih	31.976	/	639.363	/	5

Opomba: ¹⁾ Vsota zneskov se zaradi zaokroževanja razlikuje za 1 EUR.

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Šmarje pri Jelšah za leto 2019⁵ in Zaključni račun proračuna Občine Šmarje pri Jelšah za leto 2020⁶.

⁵ Uradni list RS, št. 89/20.

⁶ Uradni list RS, št. 51/21.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih za leto 2020 predstavlja Tabela 3.

Tabela 3 Proračunski dokumenti za leto 2020

Dokument	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem listu RS, št.
Odlok o proračunu Občine Šmarje pri Jelšah za leto 2020	19. 12. 2019	78/19
Zaključni račun proračuna Občine Šmarje pri Jelšah za leto 2020 ¹⁾	25. 3. 2021	51/21

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: zaključni račun proračunu občine za leto 2020.

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 Matija Čakš, župan občine.

1.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2020 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost poslovanja na 5 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) ter
- zadolževanje.

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti občine. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi in splošni akti občine, ki se nanašajo na pripravo proračuna in zaključnega računa ter izvrševanje proračuna in so navedeni v revizijskih programih. Revizijske programe smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu vplačil in izplačil ter poslovnih dogodkov. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2020, 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 2020. 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 preizkušanim vplačilom oziroma izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo oziroma izplačilo šteli za nepravilno.

2. Ugotovitve

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah⁷ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih 4 letih. Po določitih 96. člena ZJF zaključni račun proračuna vključuje tudi obrazložitev zaključnega računa.

2.1.1.a V četrtem odstavku 13. člena ZJF je določeno, da je sestavni del obrazložitve proračuna občine tudi kadrovski načrt. V drugem odstavku 42. člena Zakona o javnih uslužbencih⁸ je določeno, da se s kadrovskim načrtom prikažejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje 2 let.

Občina je v kadrovskem načrtu za leto 2020 prikazala dejansko število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2019 ter predvideno število delovnih mest na dan 31. 12. 2020, ni pa prikazala načrtovanih sprememb v številu javnih uslužbencev v letu 2021. Navedeno ravnanje je v neskladju z drugim odstavkom 42. člena Zakona o javnih uslužbencih.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2021 pripravila predlog kadrovskega načrta za leto 2022, v katerem je prikazano dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje 2 let.

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

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

2.1.2.a Župan je 23. 7. 2020 pripravil Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Šmarje pri Jelšah v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2020 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2020), ki ni bilo posredovano v obravnavo občinskemu svetu, kar pomeni, da župan ni

⁷ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

⁸ Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPĐVE.

poročal občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 63. člena ZJF.

Ukrep občine

Župan je v juliju 2021 poročal občinskemu svetu o izvrševanju proračuna občine v prvem polletju istega leta.

2.1.2.b Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2020 ni popolno, saj ne vsebuje podatkov o izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštrev, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 63. člena ZJF.

2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem

2.2.1 Prodaje nepremičnega premoženja

Prihodki od prodaj nepremičnega premoženja so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2020 izkazani v skupnem znesku 425.932 EUR, kar predstavlja 3,9 % vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2020.

2.2.2 Oddaje prostorov v najem

Prihodki od oddaj prostorov⁹ v najem so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2020 izkazani v skupnem znesku 5.876 EUR, kar predstavlja 0,1 % vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2020.

2.2.2.1 Načrt oddaje nepremičnega premoženja v najem

Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin¹⁰ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2003) je v 59. členu določala, da se stvarno premoženje, ki ga ne potrebuje noben od drugih upravljavcev in ga upravljavec ni predvidel za postopek razpolaganja, lahko odda v najem. V ta namen se mora pripraviti posamičen program upravljanja, ki mora vsebovati namen in cilj oddaje v najem, razloge za oddajo v najem, navedbo in

⁹ Razen stanovanj.

¹⁰ 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 – ZSPDLS-1 in 31/18). Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011 je prenehala veljati 9. 3. 2018 z uveljavitvijo Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDLS-1; Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18), vendar se je uporabljala do uveljavitve (2. 6. 2018) nove Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18), izdane na podlagi ZSPDLS-1, če ni bila z njim v nasprotju.

opis stvarnega premoženja, dokumentacijo, ki izkazuje lastništvo stvarnega premoženja (pravni pregled stvarnega premoženja), predlog pravnega posla in sklepa vlade¹¹, znesek najemnine oziroma zakupnine in način, po katerem je bila izračunana oziroma določena, ter druge za odločanje pomembne okoliščine in podatke.

Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011 je v četrtem odstavku 6. člena določala, da je oddaja nepremičnega premoženja samoupravne lokalne skupnosti v najem mogoča na podlagi veljavnega načrta oddaje nepremičnega premoženja v najem.

2.2.2.1.a Občina je v 6 primerih¹² oddala prostor v najem (od tega so bili 3 pogodbe in aneks sklenjeni, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2003, in 2 pogodbi, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011), čeprav ni pripravila posamičnega programa upravljanja oziroma ni imela veljavnega načrta oddaje nepremičnega premoženja v najem, kar je bilo v neskladju z 59. členom uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2003 oziroma četrtem odstavkom 6. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

2.2.2.2 Objava namere o oddaji stvarnega premoženja v najem

Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011 je v 48. členu med drugim določala, da se namera o oddaji stvarnega premoženja v najem objavi na spletni strani upravljavca najmanj 15 dni pred sklenitvijo neposredne pogodbe.

2.2.2.2.a Občina pred sklenitvijo aneksa št. 1¹³ k neposredni najemni pogodbi z družbo AS.EDICO d.o.o.¹⁴ na spletni strani upravljavca ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v najem, kar je bilo v neskladju z 48. členom uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

2.2.2.3 Objava namere o oddaji stvarnega premoženja v brezplačno uporabo

Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011 je v 53. členu določala, da se namera o oddaji stvarnega premoženja v brezplačno uporabo objavi na spletni strani upravljavca najmanj 15 dni pred sklenitvijo neposredne pogodbe in mora biti objavljena najmanj 15 dni. ZSPDSLS-1 v 57. členu določa, da če se pri pravnih poslih upravljanja z nepremičnim premoženjem uporabljajo metode javne dražbe, javnega zbiranja ponudb ali neposredne pogodbe, se zanje uporablja tudi določba 52. člena tega zakona. ZSPDSLS-1 v prvem odstavku 52. člena določa, da se namera o sklenitvi neposredne pogodbe objavi na

¹¹ Po določilih petega odstavka 1. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2003 naloge in pristojnosti Vlade Republike Slovenije v primeru pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem občin opravlja organ, ki je v skladu z zakonom in s splošnim aktom občine pooblaščen, da odloča o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem občine.

¹² Pogodba, sklenjena s PLANINSKIM DRUŠTVOM ŠMARJE PRI JELŠAH 16. 4. 2004; pogodba, sklenjena z OBMOČNIM ZDRUŽENJEM VVS ŠMARJE PRI JELŠAH 16. 4. 2004, ter aneks št. 2 k pogodbi, sklenjen 11. 12. 2006; pogodba, sklenjena s ŠAHOVSKIM KLUBOM ŠMARJE PRI JELŠAH 5. 7. 2004; pogodba, sklenjena z RA SOTLA 10. 1 2012, in pogodba, sklenjena z RKS-OBMOČNO ZDRUŽENJE ŠMARJE PRI JELŠAH 16. 1. 2013.

¹³ Z dne 24. 3. 2017.

¹⁴ Z najemno pogodbo z dne 23. 2. 2017 je občina oddala v najem prostora št. 6 in št. 9 v skupni izmeri 23,76 m², z aneksom št. 1 pa namesto prej omenjenih prostorov prostor št. 15 v izmeri 19,77 m². Družba AS.EDICO d.o.o se je 15. 5. 2018 preoblikovala v ANNI EDICO d.o.o.

spletni strani upravljavca, če se pravni posel razpolaganja z nepremičnim premoženjem sklepa po metodi neposredne pogodbe, če pa je to v skladu z načelom gospodarnosti, se namera lahko objavi tudi na drug, krajevno običajen način ali na drugi spletni strani, ter v drugem odstavku istega člena, da se namera o sklenitvi pogodbe objavi najmanj 20 dni pred nameravano sklenitvijo neposredne pogodbe in mora biti objavljena najmanj 20 dni.

2.2.2.3.a Občina v 5 primerih¹⁵ (od tega so bili 4 aneksi sklenjeni, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011, in 1 aneks, odkar velja ZSPDSLS-1) pred sklenitvijo aneksa k neposredni pogodbi o brezplačni uporabi, s katerimi je oddala nove oziroma dodatne prostore v brezplačno uporabo, ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v brezplačno uporabo, kar je bilo v neskladju s 53. členom uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011 oziroma je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 52. člena ZSPDSLS-1 v povezavi s 57. členom istega zakona.

2.2.2.4 Pogoji za oddajo v brezplačno uporabo

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁶ (v nadaljevanju: ZSPDPO) je v prvem odstavku 28. člena določal, da se nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, lahko da v brezplačno uporabo z neposredno pogodbo:

- osebam javnega prava za izvrševanje javnih nalog, razen javnim podjetjem, ali
- nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu, za izvajanje dejavnosti, za katero so ustanovljene.

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁷ (v nadaljevanju: ZSPDSLS) je v prvem odstavku 30. člena določal, da se lahko nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, da v brezplačno uporabo z neposredno pogodbo:

- osebam javnega prava za opravljanje javnih nalog, razen javnim podjetjem, ali
- nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu, za opravljanje dejavnosti, za katero so ustanovljene, ali

¹⁵ Aneks št. 1, sklenjen s KULTURNIM DRUŠTVOM ŠUS 8. 8. 2016 (s katerim se predmet sklenjene pogodbe z dne 10. 2. 2016 spremeni in odda v brezplačno uporabo poslovni prostor št. 14 v izmeri 52,50 m² v zgradbi na Celjski cesti 28 v Šmarju pri Jelšah); aneks št. 1, sklenjen z RKS-OBMOČNO ZDRUŽENJE ŠMARJE PRI JELŠAH (aneks je brez datuma), s katerim se predmet sklenjene pogodbe z dne 17. 1. 2014 spremeni in oddajo v brezplačno uporabo poslovni prostori v zgradbi na Cankarjevi ulici 11 v Šmarju pri Jelšah v izmeri 18,51 m² in poslovni prostor št. 6 v zgradbi na Celjski cesti 28 v Šmarju pri Jelšah v izmeri 76,65 m²; aneks št. 2, sklenjen z RKS-OBMOČNO ZDRUŽENJE ŠMARJE PRI JELŠAH 13. 7. 2017 (s katerim se predmet sklenjene pogodbe z dne 17. 1. 2014 spremeni in oddata v brezplačno uporabo poslovna prostora št. 6 in št. 9 v skupni izmeri 95,16 m² v zgradbi na Celjski cesti 28 v Šmarju pri Jelšah); aneks št. 2, sklenjen z Zavodom TŠM Šmarje pri Jelšah 28. 2. 2018 (s katerim se sklenjeni pogodbi z dne 28. 7. 2017 doda v brezplačno uporabo poslovni prostor št. 12 v izmeri 49,76 m² v zgradbi na Celjski cesti 6 v Šmarju pri Jelšah); aneks št. 1, sklenjen s FOTO KLUBOM ŠMARJE 23. 4. 2019 (s katerim se predmet sklenjene pogodbe z dne 15. 3. 2018 spremeni in odda v brezplačno uporabo poslovni prostor št. 13 E v izmeri 75 m² v zgradbi na Celjski cesti 28 v Šmarju pri Jelšah).

¹⁶ Uradni list RS, št. 14/07 in 86/10 – ZSPDSLS. Zakon je prenehal veljati 17. 11. 2010 z uveljavitvijo ZSPDSLS.

¹⁷ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-1I, 14/15 – ZUUJFO, 76/15 in 11/18 – ZSPDSLS-1. Zakon je prenehal veljati 10. 3. 2018 z uveljavitvijo ZSPDSLS-1.

- socialnemu podjetju oziroma nepridobitni pravni osebi, kot je opredeljena v zakonu, ki ureja socialno podjetništvo, ki namerava poslovati kot socialno podjetje in bo začela s postopkom registracije skladno z zakonom, ki ureja socialno podjetništvo, v obsegu, ki je potreben za opravljanje dejavnosti, za katero je ustanovljena, ali
- mednarodnim organizacijam, katerih članica je Republika Slovenija in imajo na ozemlju Republike Slovenije svoj sedež, agencijo, oddelek, predstavništvo ali pisarno.

ZSPDSLS-1 v prvem odstavku 68. člena določa, da se nepremično premoženje države, ki ga začasno ne potrebuje noben upravljavec ali uporabnik, in nepremično premoženje samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ga ne potrebuje noben upravljavec ali uporabnik, lahko da v brezplačno uporabo po metodi javnega zbiranja ponudb ali z neposredno pogodbo:

- osebam javnega prava za opravljanje javnih nalog;
- nevladnim organizacijam, ki jim je podeljen status delovanja v javnem interesu, za opravljanje tistih dejavnosti, za katere jim je podeljen status;
- socialnemu podjetju ali nepridobitni pravni osebi, kot je opredeljena v zakonu, ki ureja socialno podjetništvo, ki namerava poslovati kot socialno podjetje in bo začela postopek registracije v skladu z zakonom, ki ureja socialno podjetništvo, v obsegu, ki je potreben za opravljanje dejavnosti, za katero je ustanovljena, ali
- mednarodnim organizacijam, katerih članica je Republika Slovenija in imajo na njenem ozemlju svoj sedež, agencijo, oddelek, predstavništvo ali pisarno, za izvajanje njihovih nalog.

2.2.2.4.a Občina je z 8 uporabniki¹⁸ poslovnih prostorov sklenila neposredne pogodbe o brezplačni uporabi (od tega je bil 1 aneks sklenjen, ko je veljal ZSPDPO, 5 pogodb, ko je veljal ZSPDSLS, in 2 pogodbi, odkar velja ZSPDSLS-1), čeprav niso izpolnjevali nobenega od zakonsko določenih pogojev za sklenitev neposredne pogodbe o brezplačni uporabi, kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 28. člena ZSPDPO oziroma s prvim odstavkom 30. člena ZSPDSLS oziroma je v neskladju s prvim odstavkom 68. člena ZSPDSLS-1.

Posledično je občina 2 uporabnikoma¹⁹, ki nista izpolnjevala pogojev za brezplačno uporabo, neupravičeno podaljšala čas oddaje v brezplačno uporabo.

¹⁸ Aneks št. 2 k pogodbi, sklenjen s ŠAHOVSKIM KLUBOM ŠMARJE PRI JELŠAH 23. 4. 2009 (pogodba z dne 5. 7. 2004, aneks št. 1 k pogodbi z dne 1. 6. 2005, aneks št. 3 k pogodbi z dne 11. 4. 2014 in aneks št. 4 k pogodbi z dne 5. 3. 2019); pogodba, sklenjena z DRUŠTVOM KM AJDA 4. 1. 2013 (aneks št. 1 k pogodbi z dne 29. 12. 2017); pogodba, sklenjena s KLUBOM ŠŠO 5. 10. 2015 (aneks št. 1 k pogodbi z dne 24. 10. 2018 in aneks št. 2 k pogodbi z dne 1. 10. 2020); pogodba, sklenjena z DRUŠTVOM BIG BAND ŠMARJE PRI JELŠAH 5. 10. 2015 (občina je 10. 8. 2020 odpovedala pogodbo); pogodba, sklenjena s KULTURNIM DRUŠTVOM ŠUS 10. 2. 2016 (aneks št. 1 k pogodbi z dne 8. 8. 2016); pogodba, sklenjena z DRUŠTVOM VINOGRADNIKOV IN KLETARJEV "TRTA" ŠMARJE PRI JELŠAH 30. 11. 2016; pogodba, sklenjena s FOTO KLUBOM ŠMARJE 15. 3. 2018 (aneks št. 1 k pogodbi z dne 23. 4. 2019) in pogodba, sklenjena s KULTURNIM UMETNIŠKIM DRUŠTVOM BB 29. 8. 2018.

¹⁹ Aneks št. 2 k pogodbi, sklenjen 1. 10. 2020 s KLUBOM ŠŠO, in aneks št. 4 k pogodbi, sklenjen 15. 3. 2019 s ŠAHOVSKIM KLUBOM ŠMARJE PRI JELŠAH.

Ukrep občine

Občina je v letu 2021 pozvala društva, s katerimi je še imela sklenjene neposredne pogodbe o brezplačni uporabi poslovnih prostorov občine, da si uredijo status nevladne organizacije v javnem interesu, ker jim bo sicer zaračunala najemnino. Po pozivu občine so 4 društva²⁰ pričela s postopkom za pridobitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu, preostala društva pa niso več uporabljala poslovnih prostorov občine.

2.2.2.4.b Občina je oddajala prostore v brezplačno uporabo na podlagi Pravilnika o načinu oddajanja poslovnih prostorov in stavb v najem in določanju najemnin²¹ (v nadaljevanju: pravilnik o načinu oddajanja poslovnih prostorov), ki v 20. členu med drugim določa, da društva s sedežem na območju Šmarja pri Jelšah za najete poslovne prostore ne plačujejo najemnine, poravnajo pa vse stroške, ki nastanejo pri obratovanju objekta, v katerem je najeti poslovni prostor. Društvom se lahko v najem brezplačno dodelijo le starejši poslovni prostori, za katere ni izkazanega interesa s strani drugih interesentov. Občina v delu, ki določa brezplačno uporabo društvom, pravilnika o načinu oddajanja poslovnih prostorov ni uskladila z določili 68. člena ZSPDSLS-1.

Ukrep občine

Občina je novembra 2021 pripravila osnutek Pravilnika o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem, brezplačno uporabo in v občasno uporabo ter o določanju najemnin, s katerim je v skladu z določili ZSPDSLS-1 uredila oddajo poslovnih prostorov v najem ter merila za določanje najemnin za poslovne prostore občine, oddajo poslovnih prostorov v občasno uporabo ter merila za določanje uporabnine ter oddajo poslovnih prostorov v brezplačno uporabo. Občina načrtuje, da bo občinski svet 23. 12. 2021 obravnaval omenjeni osnutek.

2.2.2.5 Čas trajanja oddaje v brezplačno uporabo

ZSPDSLS-1 v prvem, drugem, tretjem in četrtem odstavku 69. člena določa, da se nepremično premoženje lahko odda v brezplačno uporabo za čas opravljanja nalog oziroma dejavnosti iz prvega odstavka 68. člena istega zakona, vendar največ za obdobje, ki ni daljše od 5 let. Če noben upravljavec ali uporabnik nepremičnega premoženja ne potrebuje, se lahko obdobje iz prejšnjega stavka podaljša še 1-krat za 5 let na podlagi novega, predhodno izvedenega postopka oddaje v brezplačno uporabo. Ne glede na navedeno se lahko pogodba o brezplačni uporabi sklene z nepridobitno pravno osebo za čas postopka registracije socialnega podjetja, vendar največ za obdobje 6 mesecev, in s socialnim podjetjem za obdobje, ki ni daljše od 3 let, oziroma stvarno premoženje odda v brezplačno uporabo za obdobje, ki ni daljše od 20 let, če gre za oddajo za potrebe obrambe, varnosti, zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah.

²⁰ DRUŠTVO KM AJDA, KLUB ŠŠO, DRUŠTVO VINOGRADNIKOV IN KLETARJEV "TRTA" ŠMARJE PRI JELŠAH in FOTO KLUB ŠMARJE.

²¹ Uradni list RS, št. 131/03, 54/05 in 64/06.

2.2.2.5.a Občina je s 5 uporabniki²² poslovnih prostorov sklenila anekse k neposrednim pogodbam o brezplačni uporabi, s katerimi je podaljšala čas oddaje v brezplačno uporabo za 1 leto, 5 let oziroma 5 let in 91 dni, ne da bi predhodno izvedla nov postopek oddaje v brezplačno uporabo, uporabniki pa ne izpolnjujejo pogojev za izjeme iz tretjega in četrtega odstavka 69. člena ZSPDSLS-1, zato je navedeno ravnanje v neskladju z drugim odstavkom 69. člena ZSPDSLS-1.

Ukrep občine

Občina je v letu 2021 z uporabniki poslovnih prostorov sporazumno prekinila razmerja po pogodbah o brezplačni uporabi ter za te poslovne prostore objavila na spletu namere o sklenitvi neposrednih najemnih pogodb.

2.2.2.6 Prihodki od najemnin in uporabnin, ki jih zaračunavajo javni zavodi

ZSPDSLS-1 v 19. členu določa, da so upravljavci stvarnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti samoupravne lokalne skupnosti in osebe javnega prava, ki jih za upravljavca določa ustanovitveni akt ali akt organa, odgovornega za izvrševanje proračuna. Po opredelitvi upravljanja stvarnega premoženja v peti alineji prvega odstavka 3. člena ZSPDSLS-1 je to med drugim tudi oddajanje v najem in dajanje stvarnega premoženja v uporabo.

Občina je v skladu z Odlokom o ustanovitvi Javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Šmarje pri Jelšah²³ ustanoviteljica OSNOVNE ŠOLE ŠMARJE PRI JELŠAH (v nadaljevanju: OŠ Šmarje pri Jelšah), Odlokom o ustanovitvi JZ Knjižnica Šmarje pri Jelšah²⁴ ustanoviteljica KNJIŽNICE ŠMARJE PRI JELŠAH (v nadaljevanju: Knjižnica Šmarje pri Jelšah), Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda Otroški vrtec Šmarje pri Jelšah²⁵ ustanoviteljica OTROŠKEGA VRTCA ŠMARJE PRI JELŠAH (v nadaljevanju: Otroški vrtec Šmarje pri Jelšah), Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda Zdravstveni dom Šmarje pri Jelšah²⁶ soustanoviteljica ZD Šmarje pri Jelšah in Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda III. Osnovna šola Rogaška Slatina²⁷ soustanoviteljica VIZ III. OŠ Rogaška Slatina (v nadaljevanju: OŠ Rogaška Slatina). Navedeni javni zavodi so upravljavci stvarnega premoženja, ki ga je občina v skladu z akti o ustanovitvi zagotovila za njihovo delovanje (6. točka 3. člena ZSPDSLS-1).

OŠ Šmarje pri Jelšah, Knjižnica Šmarje pri Jelšah, Otroški vrtec Šmarje pri Jelšah, ZD Šmarje pri Jelšah in OŠ Rogaška Slatina so v letu 2020 oddajali prostore v najem in občasno uporabo, od česar so prejeli skupno 20.516 EUR prihodkov od najemnin in uporabnin.

²² Aneks št. 3 k pogodbi, sklenjen z RKS-OBMOČNO ZDRUŽENJE ŠMARJE PRI JELŠAH 26. 6. 2019, aneks št. 1 k pogodbi, sklenjen z JSKD 4. 6. 2018, aneks št. 4 k pogodbi, sklenjen z LJUDSKO UNIVERZO ROGAŠKA SLATINA 3. 6. 2020, aneks št. 5 k pogodbi, sklenjen z OBMOČNIM ZDRUŽENJEM VVS ŠMARJE PRI JELŠAH 11. 3. 2019, aneks št. 4 k pogodbi, sklenjen s PLANINSKIM DRUŠTVOM ŠMARJE PRI JELŠAH 5. 4. 2019.

²³ Uradni list RS, št. 59/14 – uradno prečiščeno besedilo in 37/15.

²⁴ Uradni list RS, št. 8/03, 24/03 – popr., 12/05, 78/15 in 37/18.

²⁵ Uradni list RS, št. 103/12 – uradno prečiščeno besedilo, 68/17 in 69/17 – popr.

²⁶ Uradni list RS, št. 25/02, 34/02 – popr., 12/05, 4/18 in 65/19.

²⁷ Uradni list RS, št. 26/97, 22/00, 41/08, 116/08, 49/10 in 69/15.

2.2.2.6.a Prvi in drugi odstavek 80. člena ZJF določata tudi, da je najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek proračuna občine, ki je lastnica premoženja²⁸, in se lahko uporabi samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine. Šesti odstavek 67. člena ZSPDLS-1 določa, da se za prihodke od oddaje v občasno uporabo (uporabnina) smiselno uporabljajo določbe, ki jih za najemnine določa zakon, ki ureja javne finance (to je 80. člen ZJF). Drugi odstavek 34. člena ZJF določa, da so neposredni uporabniki dolžni zagotavljati popolno in pravočasno pobiranje prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti ter izločanje teh prejemkov v proračun.

Občina v letu 2020 ni zagotovila izvajanja 80. člena ZJF, ker ni zagotovila pravočasnega in popolnega pobiranja prihodkov od najemnin in uporabnin, ki so jih realizirali javni zavodi, ter izločanja teh prejemkov v proračun. Občina ni zahtevala od javnih zavodov, da prihodke od najemnin v skupnem znesku 20.516 EUR, ki so jih javni zavodi realizirali v letu 2020, nakažejo v proračun občine, oziroma jih ni prikazala v zaključnem računu proračuna občine za leto 2020, kar je v neskladju z drugim odstavkom 34. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je v letu 2021 v proračun začela prejemati najemnino, ki jo je realiziral ZD Šmarje pri Jelšah. Z ostalimi javnimi zavodi, ki oddajajo poslovne prostore občine v najem in občasno uporabo, pa je občina začela izvajati aktivnosti, ki bodo zagotavljale vplačila teh prejemkov v proračun občine. Občina je v letu 2021 z OŠ Šmarje pri Jelšah in športnim društvom sklenila pogodbo o uporabi športne dvorane, v kateri je določila, da je uporabnina prihodek občine. Občina je pripravila tudi osnutek pogodbe za najem kulturne dvorane, ki jo upravlja Knjižnica Šmarje pri Jelšah, v katerem je določila, da je najemnina prihodek občine.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki²⁹ so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2020 izkazani v znesku 3.207.047 EUR, kar predstavlja 31,4 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2020.

Tabela 4 prikazuje načrtovane in realizirane zneske v letu 2020 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

²⁸ Ta določba se nanaša tudi na najemnino oziroma uporabnino za najem oziroma uporabo stvarnega premoženja ustanovitelja javnega zavoda, če ni s posebnim zakonom drugače določeno.

²⁹ Brez odhodkov za nakup nepremičnega premoženja.

Tabela 4 Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil, vključenih v preveritev

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2020 v EUR	Realizirani znesek v letu 2020 v EUR	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici v EUR	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice v EUR
				vrednost v EUR	delež ³⁾ v %	
Sanacija plazu na javni poti Hajnsko–Plevček	490.000	146.619	177.488	/	/	177.488
Sanacija plazu na javni poti Orehovec–Bizjak		192.580	192.925	/	/	192.925
Gradnja telovadnice pri POŠ Zibika ⁴⁾	195.000	160.988	710.110	/	/	710.110
Obnova lokalne ceste Cerovec–Sv. Štefan ⁵⁾	417.859	406.599	1.052.707	/	/	1.052.707
Obnova lokalne ceste Mestinje–Sladka Gora ⁵⁾	171.601	160.702	422.207	/	/	422.207
Izdelava projektne dokumentacije za kanaliziran del potoka	32.306	23.082	23.082	/	/	23.082
Obnova parkirišča pred ZD Šmarje pri Jelšah	30.000	20.571	21.161	/	/	21.161
Izvedba prizidka in prenova kuhinje OŠ Šmarje pri Jelšah ⁴⁾	313.198	290.998	642.473	/	/	642.473

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu³⁰ na dan sklenitve pogodbe/aneksa k pogodbi oziroma izdaje naročilnice, za pogodbe, ki so bile sklenjene pred letom 2020, pa v prvem sprejetem proračunu za leto 2020.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2020.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ Investicija v letu 2020 še ni bila zaključena.

⁵⁾ Javno naročilo je bilo oddano v letu 2019.

Viri: zaključni račun proračuna občine za leto 2020, pogodbe, naročilnice in konto kartice.

2.3.1 Obnova lokalne ceste Cerovec–Sv. Štefan

Občina je v letu 2019 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in 13. 5. 2019 z izvajalcem KIT-AK, d.o.o. sklenila pogodbo za obnovo lokalne ceste Cerovec–Sv. Štefan v vrednosti 1.052.707 EUR. K pogodbi je bil 12. 12. 2019 sklenjen dodatek št. 1 zaradi vključitve podizvajalca. V letu 2020 je občina izvajalcu in podizvajalcu za izvršena dela plačala skupaj 406.599 EUR.

2.3.1.a V 9. členu pogodbe je med drugim določeno, da mora izvajalec pred zamenjavo podizvajalca pridobiti pisno soglasje naročnika.

Občina je 12. 12. 2019 z izvajalcem sklenila dodatek št. 1, s katerim je bil uveden podizvajalec ASFALTI PTUJ d.o.o. Iz računov, ki jih je izdal podizvajalec, izhaja, da je podizvajalec izvajal dela že

³⁰ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. V primeru občine je veljavni proračun sprejeti proračun občine za leto 2020 s prerazporeditvami.

v avgustu in septembru 2019, kar je 133 dni pred sklenitvijo dodatka št. 1 k pogodbi, ko ga je občina potrdila kot podizvajalca.

S tem, ko je občina dopustila, da je podizvajalec izvajal dela, še preden ga je potrdila z dodatkom k pogodbi, ni izvajala ustreznega nadzora nad izvajanjem pogodbe, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

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 2020 izkazani v skupnem znesku 224.095 EUR, kar predstavlja 2,2 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2020.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja³¹ 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 šoli³² (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.

³¹ 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.

³² Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K.

Tabela 5 prikazuje podatke o izvajanju storitev prevozov učencev osnovne šole v občini za leto 2020.

Tabela 5 Podatki o izvajanju storitev prevozov učencev osnovne šole v občini za leto 2020

Izvajalec storitev	Način izbire izvajalca	Šolsko leto	Število učencev v letu 2020	Realizacija v letu 2020 v EUR
NOMAGO d.o.o.	javno naročilo – odprti postopek ¹⁾	2019/2020 2020/2021	429 423	216.268
OŠ Rogaška Slatina	neposredna pogodba ²⁾	2019/2020 2020/2021	2 2	1.003
Individualni prevozi ³⁾	odločbe	2019/2020 2020/2021	14 14	6.824
Skupaj		2019/2020 2020/2021	445 439	224.095

Opombe: ¹⁾ Javno naročilo je bilo izvedeno za 3 šolska leta (od 2018/2019 do 2020/2021).

²⁾ Pogodba za prevoz otrok s posebnimi potrebami.

³⁾ Vključeni otroci s posebnimi potrebami.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2020 storitve prevozov učencev osnovne šole zagotavljala za 445 učencev (v šolskem letu 2019/2020) oziroma za 439 učencev (v šolskem letu 2020/2021), od tega je zagotavljala prevoz 16 otrok s posebnimi potrebami (v šolskih letih 2019/2020 in 2020/2021). Storitve je zagotavljala z 2 izvajalcema, od tega je bil 1 izbran na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila po odprtem postopku za 3 šolska leta (od šolskega leta 2018/2019 do šolskega leta 2020/2021), prevoze pa je zagotavljala tudi osnovna šola, ki je na podlagi neposredne pogodbe za sofinanciranje materialnih stroškov prejela sredstva za stroške prevozov učencev s kombijem. Za 14 otrok je bila izdana odločba za povračilo stroškov staršem za prevoz otrok s posebnimi potrebami za šolski leti 2019/2020 in 2020/2021.

2.4.2 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2020 izkazani v znesku 242.094 EUR, kar predstavlja 2,4 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2020.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2020 so bili tekoči transferi prostovoljnemu gasilskemu društvu in gasilski zvezi v skupnem znesku 75.242 EUR, tekoči transferi na področju športa v znesku 71.075 EUR in tekoči transferi na področju kulture v znesku 34.160 EUR.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³³ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), po katerih se sredstva praviloma dodeljujejo z javnim

³³ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

razpisom, razen če so izpolnjeni pogoji za sklenitev neposredne pogodbe. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se določbe 12. poglavja pravilnika o postopkih ne uporabljajo, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

Občina je v letu 2020 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla 7 javnih razpisov.

2.4.2.1 Tekoči transferi na področju športa

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2020 izkazani v znesku 71.075 EUR, kar predstavlja 29,4 % vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam.

Občina je 7. 2. 2020 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje programov na področju športa v letu 2020³⁴ (v nadaljevanju: javni razpis na področju športa). Na podlagi javnega razpisa na področju športa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina 18 izvajalcem športnih programov v letu 2020 dodelila in izplačala 71.075 EUR.

2.4.2.1.a Zakon o športu³⁵ (v nadaljevanju: ZŠpo-1) v tretjem odstavku 16. člena določa, da občinski svet z odlokom podrobneje določi izvajalce posameznih programov in področij letnega programa športa, podrobnejše pogoje in merila za izbiro in sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na lokalni ravni, način določitve višine sofinanciranja, postopek izbire in sofinanciranja izvajanja letnega programa športa, način sklepanja in vsebino pogodb o sofinanciranju ter način izvajanja nadzora nad pogodbami o sofinanciranju.

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

Ukrep občine

Občinski svet je na 18. redni seji 30. 9. 2021 sprejel Odlok o postopku in merilih za sofinanciranje letnega programa športa v Občini Šmarje pri Jelšah³⁶, ki podrobneje določa izvajalce posameznih programov in področij letnega programa športa, podrobnejše pogoje in merila za izbiro in sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na lokalni ravni, način določitve višine sofinanciranja, postopek izbire in sofinanciranja izvajanja letnega programa športa, način sklepanja in vsebino pogodb o sofinanciranju ter način izvajanja nadzora nad pogodbami o sofinanciranju.

2.4.2.1.b ZŠpo-1 v prvem odstavku 15. člena določa, za izvajanje katerih programov in področij se z letnim programom športa določa obseg javnih sredstev za sofinanciranje.

³⁴ [URL: <https://smarje.si/objava/243494>], 9. 9. 2021.

³⁵ Uradni list RS, št. 29/17, 21/18 – ZNOrg in 82/20.

³⁶ Uradni list RS, št. 163/21.

Občina je v Letnem programu športa Občine Šmarje pri Jelšah za leto 2020³⁷ navedla programe in področja, katerih izvajanje bo sofinancirala, vendar niso bili usklajeni s programi in področji iz prvega odstavka 15. člena ZŠpo-1. V javnem razpisu na področju športa je kot predmet javnega razpisa navedla 3 športne programe in 3 področja, katerih izvajanje bo sofinancirala, vendar program Športna vzgoja otrok, mladine in študentov in področje Delovanje športnih društev nista bila usklajena s programi in področji iz prvega odstavka 15. člena ZŠpo-1. Navedeno je v neskladju s prvim odstavkom 15. člena ZŠpo-1.

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

Občina je v javnem razpisu na področju športa navedla merila iz Pravilnika o financiranju športa v Občini Šmarje pri Jelšah³⁸, ki ga je sprejela 20. 3. 2003 na podlagi takrat veljavnega Zakona o športu³⁹, po katerih je točkovala programe (kot na primer, merila za interesno športno vzgojo predšolskih otrok ne opredeljujejo kompetentnosti strokovnih delavcev, ampak samo določajo korekcijske faktorje strokovnih kadrov na število otrok), vendar merila glede načina izbire programov in področij letnega programa športa niso bila usklajena z merili iz prvega odstavka 16. člena ZŠpo-1, kar je v neskladju s prvim odstavkom 16. člena ZŠpo-1.

2.4.2.1.d Občina je 15. 6. 2020 sklenila 2 pogodbi, in sicer:

- z NOGOMETNIM KLUBOM ŠMARJE PRI JELŠAH v vrednosti 28.460 EUR in
- s KOŠARKARSKIM KLUBOM JELŠA ŠMARJE v vrednosti 21.495 EUR,

ne da bi vanju vključila protikorupcijsko klavzulo, kar je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije⁴⁰, ki določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino vključiti protikorupcijsko klavzulo iz prvega odstavka 14. člena tega zakona.

2.4.2.2 Tekoči transferi na drugih področjih

2.4.2.2.a V letu 2020 je občina DRUŠTVU UPOKOJENCEV ŠMARJE PRI JELŠAH s pogodbo dodelila in izplačala sredstva za dodelitev finančne pomoči za zagotovitev delovanja društva v znesku 704 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis po postopku, ki ga v 12. poglavju določa pravilnik o postopkih.

³⁷ Št. 671-0003/2019 z dne 10. 12. 2019.

³⁸ Uradni list RS, št. 33/03.

³⁹ Uradni list RS, št. 22/98, 97/01 – ZSDP in 15/03 – ZOPA. Veljal do 23. 6. 2017, ko ga je nadomestil ZŠpo-1.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20.

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁴¹ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poroštev občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine

Občina se je v letu 2020 dolgoročno zadolžila za investicijo, predvideno v občinskem proračunu, in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, in sicer je:

- z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo 22. 10. 2020 sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta Obnova fasade na objektu "stara šola" v vrednosti največ do 127.000 EUR povratnih sredstev, in sicer do 63.500 EUR v letu 2020 ter do 63.500 EUR v letu 2021; v letu 2020 je prejela 33.096 EUR povratnih sredstev z rokom vračila do 15. 9. 2031;
- z DH d.d. 5. 3. 2020 sklenila kreditno pogodbo za upravljanje z dolgom občinskega proračuna v vrednosti 440.000 EUR in z rokom vračila do 31. 7. 2024; za zadolžitev je pridobila soglasje Ministrstva za finance.

V letu 2020 je občina odplačala 695.092 EUR⁴² obveznosti iz dolgoročnih posojil.

Največji možni obseg zadolževanja občine določa drugi odstavek 10.b člena ZFO-1. Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % (do 30. 5. 2020) oziroma 10 %⁴³ (od 31. 5. 2020) realiziranih prihodkov iz BPO občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

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

Zakon o spremembah Zakona o financiranju občin⁴⁴ (v nadaljevanju: ZFO-1C) v prehodnih in končnih določbah prvega odstavka 10. člena določa, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 občinam

⁴¹ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE in 189/20 – ZFR0.

⁴² Glavnice v znesku 657.784 EUR in obresti v znesku 37.308 EUR.

⁴³ 10.b člen ZFO-1 je bil spremenjen z Zakonom o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (ZIUOOPE; Uradni list RS, št. 80/20), ki je pričel veljati 31. 5. 2020. V reviziji smo upoštevali obseg zadolžitve, ki je veljal konec leta 2020.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 71/17; velja od 1. 1. 2018.

v letih 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 in 2023 zagotavljajo sredstva v višini 3 % v obliki nepovratnih sredstev iz državnega proračuna, 3 % pa v obliki povratnih sredstev kot dodatno zadolževanje občin v proračunu države, ter v četrtem odstavku istega člena, da se v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1 ne všteva zadolžitev iz prvega odstavka tega člena.

Prvi odstavek 56. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017⁴⁵ (v nadaljevanju: ZIPRS1617) je med drugim določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v letu 2016 sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v NRP občinskih proračunov, zagotavljajo v višini 5 % skupne primerne porabe občin, pri čemer se v letu 2016 2 % sredstev zagotavljata v obliki transfera iz državnega proračuna, 3 % sredstev pa v obliki odobritve dodatnega zadolževanja občin v proračunu države. Drugi odstavek 56. člena ZIPRS1617 je določal, da se zadolžitev iz prejšnjega odstavka ne všteva v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

Osnovo za zadolžitev⁴⁶, znesek dovoljenega odplačila dolga⁴⁷ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2020 prikazuje Tabela 6.

Tabela 6 Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2020

Osnova za zadolžitev, v EUR	8.930.672 ¹⁾
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v EUR	893.067
Znesek dejanskega odplačila dolga, v EUR	695.092
<ul style="list-style-type: none"> od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617 oziroma 10. člena ZFO-1C 	98.436
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v %	6,7
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v %	66,8

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Tabela 7 prikazuje izračun obsega zadolževanja občine v letu 2020 po določilih 10.b člena ZFO-1⁴⁸.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 96/15 in 46/16.

⁴⁶ Prihodki iz BPO občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšani za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

⁴⁷ Osnova za zadolžitev * 10 % (od 31. 5. 2020).

⁴⁸ Tako kot opomba 43.

Tabela 7 Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2020 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve 31. 12. 2020 v EUR	Odplačila obveznosti v letu 2020 v EUR	Delež odplačil obveznosti v %
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/osnova ¹⁾) * 100
Dolgoročna posojila	3.940.281	596.656 ³⁾	6,7
Finančni najemi	0	0	/
Blagovni krediti ²⁾	0	0	/
Izdana poroštva občine	0	0	/
Skupaj	3.940.281	596.656³⁾	6,7

Opombe: ¹⁾ Osnova znaša 8.930.672 EUR.

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

³⁾ Ni vključeno odplačilo dolga iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617 oziroma 10. člena ZFO-1C v znesku 98.436 EUR.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2020 znaša 3.940.281 EUR, odplačila obveznosti v letu 2020 pa 596.656 EUR in predstavljajo 6,7 % osnove za zadolžitve. Odplačila obveznosti občine niso presegla zakonsko določene meje 10 % po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

2.5.1.a Javno podjetje OKP Rogaška Slatina, d.o.o.⁴⁹ (v nadaljevanju: družba OKP) je 20. 7. 2005 z Eko skladom, j.s. sklenila kreditno pogodbo za izgradnjo čistilne naprave v Šmarju pri Jelšah v znesku 80.000.000 SIT⁵⁰ (333.834 EUR) z odplačilno dobo 15 let⁵¹.

Z uveljavitvijo Slovenskega računovodskega standarda 35 – Računovodsko spremljanje gospodarskih javnih služb⁵² je bilo 31. 12. 2009 odpravljen računovodsko izkazovanje sredstev v upravljanju pri pravnih osebah, ki opravljajo gospodarske javne službe. S Sporazumom o odplačilu obveznosti iz naslova najetih posojil za gradnjo infrastrukturnih objektov in naprav za gospodarsko javno službo (v nadaljevanju: sporazum o odplačilu obveznosti) z dne 23. 6. 2010 so osnovna sredstva infrastrukture in obveznosti, ki izhajajo iz najetih posojil, prevzele občine soustanoviteljice⁵³.

Drugi odstavek 4. člena sporazuma o odplačilu obveznosti določa, da vodenje kreditov ostane v pristojnosti javnega podjetja, prvi odstavek 5. člena pa, da morajo občine javnemu podjetju nakazati sredstva za plačilo obveznosti iz naslova posojil na podlagi zahtevka, ki ga javno podjetje pošlje

⁴⁹ Občina ima v družbi OKP 26,2-odstotni lastniški delež.

⁵⁰ Kadar je v besedilu revizijskega poročila navedena denarna enota SIT, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti EUR. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 EUR je 239,64 SIT.

⁵¹ Občinski svet je s sklepom št. 06202-0037/05 z dne 6. 6. 2005 izdal soglasje k najetju kredita v znesku 80.000.000 SIT (333.834 EUR) za izgradnjo čistilne naprave v Šmarju pri Jelšah.

⁵² Uradni list RS, št. 118/05, 10/06 – popr., 58/06, 112/06 – popr., 3/07, 12/08, 119/08, 1/10, 90/10 – popr., 80/11, 2/12 in 64/12.

⁵³ Občina Bistrica ob Sotli, Občina Kozje, Občina Podčetrtek, Občina Rogaška Slatina, Občina Rogatec in Občina Šmarje pri Jelšah.

občini. V letu 2020 je občina za vračilo kredita nakazala družbi OKP 22.464 EUR⁵⁴ in s tem odplačala celotni kredit.

Obveznost, ki jo je občina prevzela s sporazumom o odplačilu obveznosti, po vsebini dejansko predstavlja dolgoročno zadolžitev občine, saj občina zagotavlja sredstva za vračilo kredita, ki ga je najela družba OKP iz proračuna, odplačuje pa ga posredno prek javnega podjetja. Občina sicer obravnava navedeno obveznost kot dolgoročno zadolžitev občine in o njej poroča Ministrstvu za finance, vendar pa občino kljub temu opozarjamo, da za tak način odplačevanja prevzetih obveznosti, ko javno podjetje še vedno odplačuje posojilo za infrastrukturo, ki je bila prenesena v last občine, občina pa mu za odplačilo zagotavlja transferna sredstva iz proračuna, ni podlage v javnofinančnih predpisih.

2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

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

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

Tabela 8 prikazuje podatke o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2020 in odplačila obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2020.

⁵⁴ Glavnice v znesku 22.255 EUR in obresti v znesku 209 EUR.

Tabela 8 Zadolžitev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2020 in odplačila obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2020

Vrsta zadolžitve	v EUR	
	Stanje dolga 31. 12. 2020	Odplačilo dolga v letu 2020
Zadolžitev na podlagi soglasij občine	77.325	10.074
Zadolžitev brez soglasij občine	4.165	4.589
Izdana poroštva	/	/
Skupaj zadolžitev javnega sektorja na ravni občine	81.490	14.663

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

Stanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine iz zadolžitev na podlagi soglasij občine je na dan 31. 12. 2020 znašalo 77.325 EUR in izhaja iz dolgoročnih zadolžitev družbe OKP, in sicer:

- v letu 2018 pri DH d.d. za poplačilo najetega dolgoročnega kredita v letu 2013 pri BANKI CELJE d.d.⁵⁵ za nakup poslovnega prostora v znesku 84.000 EUR; glede na lastniški delež občine⁵⁶ v družbi OKP se na občino nanaša zadolžitev v znesku 22.008 EUR (odplačilo dolga je v letu 2020 znašalo 6.338 EUR, od tega se glede na njen lastniški delež na občino nanaša 1.661 EUR) in
- v letu 2019 pri DH d.d. za nakup delovnega vozila v znesku 288.000 EUR; glede na lastniški delež občine⁵⁷ v družbi OKP se na občino nanaša zadolžitev v znesku 75.456 EUR (odplačilo dolga je v letu 2020 znašalo 32.110 EUR, od tega se glede na njen lastniški delež na občino nanaša 8.413 EUR).

Stanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine iz zadolžitev brez soglasij občine je na dan 31. 12. 2020 znašalo 4.165 EUR in izhaja iz dolgoročne zadolžitve družbe OKP, ki je v letu 2018 pri DH d.d. sklenila kreditno pogodbo za poplačilo najetega dolgoročnega kredita v letu 2016 pri ABANKI d.d.⁵⁸ za nakup komunalnega vozila v znesku 108.560 EUR. Glede na lastniški delež občine⁵⁹ v družbi OKP se na občino nanaša zadolžitev v znesku 28.443 EUR (odplačilo dolga je v letu 2020 znašalo 17.516 EUR, od tega se glede na njen lastniški delež na občino nanaša 4.589 EUR).

2.5.2.a Kljub temu da se je družba OKP zadolžila, občinski svet ni izdal soglasja za zadolžitev v letu 2016, kot to predvideva 10.g člen ZFO-1, kar kaže na pomanjkljiv nadzor občine nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da za finance pristojen organ občinske uprave izvaja tudi nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb.

⁵⁵ Družba je bila 5. 10. 2015 izbrisana iz sodnega registra.

⁵⁶ Tako kot opomba 49.

⁵⁷ Tako kot opomba 49.

⁵⁸ Družba je bila 1. 9. 2020 izbrisana iz sodnega registra zaradi pripojitve k prevzemni družbi NOVA KBM d.d.

⁵⁹ Tako kot opomba 49.

2.5.3 Primerjava stanja dolga

Tabela 9 navaja nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2020, in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

Tabela 9 Stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2020 in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

	Občina	Vse občine v Republiki Sloveniji	Delež v %
(1)	(2)	(3)	(4)=(2/3)*100
Dolg občin/-e, v EUR	3.940.281	786.000.544	0,5
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v EUR	4.021.771	971.175.051	0,4
Število prebivalcev	10.406	2.048.244	0,5
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v EUR	379	384	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v EUR	386	474	/
Prihodki BPO, v EUR	10.870.268	2.327.120.194	0,5
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v %	36,2	33,8	/

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

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2020 pomeni 0,5 % zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 0,5 % prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2020 je za 5 EUR oziroma 1,3 % manjši od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2020 je za 88 EUR oziroma 18,6 % manjši od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji;
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2020 za 2,4 odstotne točke večji od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

3. Mnenje

Revidirali smo pravilnost poslovanja **Občine Šmarje pri Jelšah** v letu 2020 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) ter zadolževanje.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Šmarje pri Jelšah pri poslovanju v letu 2020 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) ter zadolževanje, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna:

- v kadrovskem načrtu za leto 2020 ni prikazala načrtovanih sprememb v številu javnih uslužbencev v letu 2021, kar je v neskladju z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.1.1.a;
- župan ni poročal občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta; Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Šmarje pri Jelšah v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2020 ni bilo popolno; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.1.2.a in 2.1.2.b;

prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem:

- v 6 primerih je oddala v najem prostore, za katere ni pripravila posamičnega programa upravljanja oziroma ni imela veljavnega načrta oddaje nepremičnega premoženja v najem, 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 2.2.2.1.a;
- v 1 primeru oddaje prostorov v najem ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v najem, kar je bilo v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.2.2.a;
- v 5 primerih ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v brezplačno uporabo, kar je bilo v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti oziroma je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.2.3.a;
- z 8 uporabniki poslovnih prostorov je sklenila neposredne pogodbe o brezplačni uporabi, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji, kar je bilo v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin oziroma Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti oziroma je v neskladju z veljavnim Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.2.4.a;

- Pravilnika o načinu oddajanja poslovnih prostorov in stavb v najem in določanju najemnin ni uskladila z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti; s 5 uporabniki poslovnih prostorov je sklenila anekse k pogodbi o brezplačni uporabi, s katerimi je podaljšala čas oddaje v brezplačno uporabo, ne da bi predhodno izvedla nov postopek oddaje v brezplačno uporabo, kar je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točki 2.2.2.4.b in 2.2.2.5.a;
- ni zagotovila pravočasnega in popolnega pobiranja prihodkov od najemnin in uporabnin, ki so jih realizirali javni zavodi, ter izločanja teh prejemkov v proračun, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.2.2.6.a;

javna naročila pri investicijskih odhodkih:

- dopustila je, da je podizvajalec izvajal dela, preden ga je potrdila z aneksom k pogodbi, kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.3.1.a;

tekoči transferi:

- ni sprejela odloka, v katerem bi podrobneje določila sofinanciranje programov športa; v Letnem programu športa Občine Šmarje pri Jelšah za leto 2020 in javnem razpisu na področju športa je navedla neustrezne programe in področja ter uporabila neustrezna merila (izvajalcem športa je v letu 2020 izplačala sredstva v skupnem znesku 71.075 EUR); navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o športu – točke 2.4.2.1.a, 2.4.2.1.b in 2.4.2.1.c;
- v 2 pogodbi o sofinanciranju dejavnosti na področju športa ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.4.2.1.d;
- 1 prejemniku na drugih področjih delovanja je dodelila in izplačala sredstva v znesku 704 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.4.2.2.a;

zadolževanje:

- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.5.2.a.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v letu 2020 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter zadolževanje, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Šmarje pri Jelšah v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili.

4. Priporočila

Občini Šmarje pri Jelšah priporočamo, naj:

- pripravi opise poslovnih procesov, v katerih se opredelijo osnovne aktivnosti procesov in odgovornost za njihovo izvedbo, in sicer za poslovne procese:
 - polletnega poročanja,
 - oddaj prostorov v brezplačno uporabo in
 - dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri nadzoru nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Šmarje pri Jelšah, priporočeno;
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