



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti dela poslovanja Občine Cerklje na Gorenjskem

2022

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

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti dela poslovanja Občine Cerklje na Gorenjskem

Številka: 324-4/2020/33

Ljubljana, 25. februarja 2022

1. Uvod

V revizijskem poročilu o pravilnosti dela poslovanja Občine Cerklje na Gorenjskem v letu 2019¹, št. 324-4/2020/26 z dne 16. 11. 2021 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Občini Cerklje na Gorenjskem (v nadaljevanju: občina) izreklo **mnenje s pridržkom**.

Ker vse razkrite nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu podalo zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Občina je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Franc Čebulj, župan občine, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/pravilnost-dela-poslovanja-obcine-cerklje-na-gorenjskem-v-letu-2019-2827/>], 18. 2. 2022.

² Št. 006-01/2020-111 z dne 25. 1. 2022.

2. Nepravilnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Oddaje prostorov v najem

2.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.3.3.a revizijskega poročila je navedeno, da Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti³ (v nadaljevanju: 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 dosego danega rezultata, oziroma da se z danimi stroški doseže čim boljši rezultat za samoupravne lokalne skupnosti. 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.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati začetek aktivnosti za vpis stavbe v kataster stavb, oblikovanje akta o etažni lastnini in vzpostavitev etažne lastnine v zemljiški knjigi ter sklenitev novih pogodb, s katerimi bodo določene končne površine in deleži površin med najemniki.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Območna geodetska uprava Kranj je 30. 11. 2021 izdala odločbo⁴, da se v k. o. 2118 – Cerklje kot urejena evidentira meja (del meje) zemljišča s parcelno št. 498/4 s sosednjim zemljiščem s parcelno št. 1327, in sklep⁵, da se stavba št. 2118-397 na naslovu Trg Davorina Jenka 3, ki je povezana z zemljiščem s parcelno št. 498/4, k. o. 2118 – Cerklje, zgrajena leta 1955, vpiše v kataster stavb. S sklepom so bile stavbi in posameznim delom stavbe določene številke in površine, delom stavbe pa tudi številka stanovanja ali poslovnega prostora, dejanska raba in vrsta prostora. Občina je 15. 12. 2021 sprejela Akt o oblikovanju etažne lastnine⁶ za stavbo št. 2118-397, ki je bil 5. 1. 2022 notarsko overjen, in 11. 1. 2022 vložila zemljiškoknjižni predlog za oblikovanje etažne lastnine na stavbi št. 2118-397. Okrajno sodišče v Ljubljani je 12. 1. 2022 izdalo sklep⁷ o vpisu oblikovanja etažne lastnine na stavbi št. 2118-397 v zemljiško knjigo. Občina navaja, da bo po pravnomočnem vpisu etažne lastnine

³ Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

⁴ Št. 02112-1787/2021-2.

⁵ Tako kot opomba 4.

⁶ Št. 352-02/2015-99.

⁷ Dn 6831/2022.

v zemljiški knjigi najemnikom stavbe na naslovu Trg Davorina Jenka 3 posredovala v podpis nove najemne pogodbe, v katerih bo določila točne površine prostorov, ki jih imajo posamezni najemniki v najemu.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.2 Ustanovitev zasebnega zavoda

2.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.6.1.a revizijskega poročila je navedeno, da v skladu s 43. členom Zakona o socialnem varstvu⁸ (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 sredstev⁹, podpiralo občine pri gradnji prostorov predvsem za domove za starejše¹⁰. Zakon o lokalni samoupravi¹¹ (v nadaljevanju: 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 presegla 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.

Občina je med izvajanjem revizije pojasnila, da sta imela ustanovitev in delovanje zasebnega zavoda svoj temelj in namen v izvrševanju pospeševalne funkcije lokalne skupnosti, opredeljene v 21. členu ZLS,

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1 in 30/18).

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.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je proučila možnosti za izstop občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina je v odzivnem poročilu navedla, da je odločitev o morebitnem izstopu občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber v pristojnosti občinskega sveta, ki je tudi sprejel vse temeljne akte zavoda. Zato bi bila, v primeru odklonilnega stališča občinskega sveta, vsa morebitna ravnanja občinske uprave v smeri izstopa občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber negospodarna z vidika porabe javnih sredstev. Župan je zato občinskemu svetu za obravnavo na 19. redni seji predložil gradivo¹² za odločanje o vprašanju, ali naj občina začne postopek za izstop občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber. V obrazložitvi navedenega gradiva je predstavila namen ustanovitve tega zavoda, njegove dejavnosti, pravne podlage za ustanovitev in ukinjanje pravnih oseb oziroma nakupov delnic ali deležev v gospodarskih družbah ob izkazanem občinskem interesu ter poudarila, da smiselno enako velja tudi za zasebne zavode. Nadalje je v obrazložitvah gradiva tudi poudarjeno, da je občinski svet z ustanovitvijo Socialnovarstvenega zavoda Taber v letu 2007 ugotovil obstoj občinskega interesa kot predpogoj formalne zakonitosti postopka, ki se izraža v tem, da je dejavnost, ki jo bo izvajal zavod, predmet javnega interesa in da je pridobitev ustanoviteljskih pravic predmet javnega interesa. Vsled tega imata ustanovitev in delovanje zavoda svoj temelj in namen ter izkaz javnega interesa v izvrševanju pospeševalne funkcije lokalne skupnosti, opredeljene v 21. členu ZLS. Kot izhaja iz gradiva, ni sporno, da bi morala financiranje izgradnje in delovanja Socialnovarstvenega zavoda Taber financirati država, vendar to še ne pomeni, da tega ne sme zagotoviti občina. Kljub temu da iz gradiva izhajajo zlasti razlogi, ki pravno-formalno utemeljujejo lastništvo občine v zavodu, je bil občinskemu svetu predlagan v sprejem sklep, da občina začne postopek za izstop občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber. Občinski svet je na 19. redni seji 15. 12. 2021 z vsemi 16 glasovi zavrnil predlog župana, da občina začne postopek za izstop občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **delno zadovoljiv**.

¹² Št. 032-03/2018-354.

Občina je v odzivnem poročilu sicer izkazala, da je občinski svet odločal o morebitnem izstopu občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber, vendar pa so bile obrazložitve gradiva z vidika naše zahteve za izvedbo popravljalnega ukrepa pomanjkljive in pristranske, saj so bili navedeni zgolj argumenti, ki naj bi utemeljevali skladnost ustanovitve Socialnovarstvenega zavoda Taber s predpisi. To so zlasti namen ustanovitve tega zavoda, njegove dejavnosti, pravne podlage za ustanovitev in ukinjanje pravnih oseb oziroma nakupov delnic ali deležev v gospodarskih družbah ob izkazanem občinskem interesu, da je bil ugotovljen javni interes za ustanovitev tega zavoda.

V gradivu za sejo občinskega sveta so bile predstavljene zgolj podlage za ustanovitev zasebnega zavoda v skladu s predpisi, ki jih je občina predstavila tudi že v postopku izvajanja revizije, medtem ko v gradivu niso predstavljeni vsi poudarki, ki jih je v tej zvezi ugotovilo računsko sodišče (zlasti, da ustanovitev zasebnega zavoda, z namenom zagotavljanja prostorov za izvajanje javne službe institucionalnega varstva starejših iz pristojnosti države in njeno kasnejše izvajanje, presega pospeševalno funkcijo občine na področju socialnega varstva, opredeljeno v ZLS). V gradivu za sejo občinskega sveta tudi ni predstavljena možnost za izstop občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber. Da bi občinski svet lahko sprejel morebitno odločitev o izstopu občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber, bi moral biti seznanjen s predstavitvijo vseh vidikov in celovito, torej tako z razlogi, ki morda govorijo v prid lastništvu, kot tudi razlogi, ki takemu lastništvu nasprotujejo. Gradivo za sejo občinskega sveta je bilo po naši oceni pripravljeno pristransko, saj navaja zgolj argumente in pravne podlage, ki govorijo v prid lastništvu, pri čemer ti argumenti nimajo navedene pravne podlage ali pa so pravne podlage napačno interpretirane.

Tako je na primer v gradivu poudarjeno, da je občinski svet z ustanovitvijo zavoda v letu 2007 ugotovil obstoj občinskega interesa, kar je predpogoj formalne zakonitosti po 73. členu Zakona o javnih financah¹³ (v nadaljevanju: ZJF). Slednji namreč v drugem odstavku določa, da se občinski svet lahko na predlog občinskega organa odloči za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščitijo nacionalni oziroma občinski interesi. Ob pregledu gradiva, ki je bilo predloženo občinskemu svetu v letu 2007 ob obravnavi Akta o ustanovitvi zavoda, je mogoče ugotoviti, da se javni interes kot razlog za ustanovitev zavoda niti ne omenja oziroma ga občinski svet ni posebej ugotavljal, čeprav je določbo 73. člena ZJF razumeti tako, da ima odločitev o obstoju javnega interesa deklaratorno naravo in bi občinski svet o njegovem obstoju moral tudi posebej odločati oziroma ga upoštevati kot odločilno okoliščino za svoje nadaljnje odločitve. Posebnega sklepa o obstoju javnega interesa pa nam občina v reviziji tudi ni predložila, zato se na obstoj javnega interesa lahko le posredno sklepa.

Pistransko je tudi navajanje v gradivu, čeprav ni sporno, da bi morala financiranje izgradnje in delovanja Socialnovarstvenega zavoda Taber financirati država, to še ne pomeni, da tega ne sme zagotoviti/organizirati občina. Občina ima na podlagi določb ZLS svoje izvirne pristojnosti, lahko pa izvaja tudi tako imenovane prenesene pristojnosti, kadar (in če) jih nanjo prenese država in za ta namen tudi zagotovi potrebna sredstva. Zagotavljanje oskrbe starejših v obliki institucionalnega varstva je na podlagi 43. člena ZSV v izključni domeni države, medtem ko je v domeni občine zgolj zagotavljanje pomoči družini na domu. Ker je občina ustanovila zasebni zavod, ki opravlja naloge institucionalnega varstva, je (sicer posredno prek zavoda v njeni lasti in z njenimi finančnimi

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

sredstvi) zagotovila izvajanje te javne službe. S tem pa je posegla v pristojnost države in hkrati preseгла obseg svojih pristojnosti. Izvajanja konkretnih nalog oskrbe pa tudi ni mogoče šteti v okvir tako imenovanih pospeševalnih nalog po ZLS, na katere sicer napotuje (napačno) gradivo za občinski svet.

Občina tudi ni pridobila nobenega mnenja pristojnih institucij, ki bi bilo lahko občinskemu svetu v pomoč pri odločanju.

V odzivnem poročilu je občina sicer izkazala, da je pripravila gradivo za sejo občinskega sveta in odločitev o izstopu občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber prepustila občinskemu svetu, vendar pa je bilo gradivo za sejo občinskega sveta pomanjkljivo in pristransko, saj ne vsebuje vseh relevantnih informacij, kar občinskemu svetu posledično tudi ni omogočalo uravnotežene podlage za odločanje glede možnosti izstopa občine iz tega zavoda.

3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o pravilnosti dela poslovanja Občine Cerklje na Gorenjskem v letu 2019 izdelala Občina Cerklje na Gorenjskem. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil Franc Čebulj, župan občine, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, ki ga je sprejela Občina Cerklje na Gorenjskem, opisan v točki 2.1.2, **zadovoljiv**.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, ki ga je sprejela Občina Cerklje na Gorenjskem, opisan v točki 2.2.2, **delno zadovoljiv**.

4. Ovrednotenje delno zadovoljivo odpravljene nepravilnosti

Nepravilnost, opisana v točki 2.2.1, za katero je Občina Cerklje na Gorenjskem izkazala delno zadovoljiv ukrep, se nanaša na proučitev možnosti za izstop občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber, pri čemer občina ni izkazala, da je proučila tudi možnost za izstop občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber. Občina občinskega sveta, ki je presojal o tem, ali naj občina začne postopek za izstop občine iz Socialnovarstvenega zavoda Taber, ni seznanila z vsemi relevantnimi informacijami, ki bi občinskemu svetu omogočale uravnoteženo podlago za odločanje glede možnosti izstopa občine iz tega zavoda.

Nepravilnost, ki ni bila v celoti zadovoljivo odpravljena, ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja

Občina Cerklje na Gorenjskem v odzivnem poročilu ni v celoti izkazala zadovoljivega popravljalnega ukrepa za odpravo nepravilnosti, opisanega v točki 2.2.2.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹⁴ in 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹⁵ kršila obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Cerklje na Gorenjskem, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

¹⁴ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

¹⁵ Uradni list RS, št. 91/01.

*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