



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Pravilnost dela poslovanja Občine Komenda



2023

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 Komenda

Številka: 324-7/2022/30

Ljubljana, 19. junija 2023

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost poslovanja **Občine Komenda v letu 2021 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 (ustanovitev 2 zasebnih zavodov in gospodarske družbe, ustanovitev stavbne pravice ter storitve upravnika stanovanjskih in poslovnih prostorov občine)**. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Komenda v letu 2021 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 (ustanovitev 2 zasebnih zavodov in gospodarske družbe, ustanovitev stavbne pravice ter storitve upravnika stanovanjskih in poslovnih prostorov občine).

Računsko sodišče je o pravilnosti dela poslovanja Občine Komenda v letu 2021 izreklo **negativno mnenje**, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi in določili razpisne dokumentacije v naslednjih primerih:

- obrazložitve proračuna občine za leto 2021, poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2021 in Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Komenda za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2021 niso popolni; pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- evidenca nepremičnega premoženja in Načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2021 nista popolna; 2 nameri o sklenitvi neposrednih menjalnih pogodb in objava razpisa o javnem zbiranju ponudb niso vsebovale vseh predpisanih vsebin; pred sklenitvijo neposredne pogodbe za menjavo nepremičnin ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe; zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo je vključila v pogodbo, ki je bila notarsko overjena in s tem sposobna za vpis v zemljiško knjigo, pred prejemom razlike kupnine; v 3 primerih menjave nepremičnega premoženja, 5 primerih oddaje stvarnega premoženja v brezplačno uporabo in v 1 primeru oddaje stvarnega premoženja v najem ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; župan za vodenje postopka javnega zbiranja ponudb ni imenoval komisije; pred sklenitvijo najemne pogodbe od najugodnejšega ponudnika ni zahtevala in pridobila pisne izjave, da ponudnik ni povezana oseba; v 3 pogodbah o brezplačni uporabi poslovnih prostorov ni določila obveznosti

uporabnika, da krije vse predpisane stroške; v 1 primeru oddaje stvarnega premoženja v brezplačno uporabo pred sklenitvijo neposredne pogodbe in aneksa k pogodbi ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v brezplačno uporabo; z 1 uporabnikom nepremičnega premoženja je sklenila neposredno pogodbo o brezplačni uporabi, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji; ni zagotavljala popolnega in pravočasnega pobiranja prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti ter izločanja teh prejemkov v proračun;

- pred uvrstitvijo 1 projekta v načrt razvojnih programov ni pripravila dokumenta identifikacije investicijskega projekta oziroma poenostavljene investicijske dokumentacije;
- od izvajalca prevoza učencev osnovne šole ni pridobila zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti; na portalu javnih naročil ni objavila pogodbe in aneksa k pogodbi;
- v javnem razpisu za društvene projekte je v razpisni dokumentaciji navedla merila, ni pa določila načina uporabe za vsa merila; 5 prejemnikom, ki niso izpolnjevali pogojev za sodelovanje na javnem razpisu, je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.902 EUR; 1 nepridobitni organizaciji je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.000 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis; 1 prejemniku je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 10.000 EUR, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev;
- s sklenitvijo posojilne pogodbe in dogovora v vrednosti 201.080 EUR se je dolgoročno zadolžila pri osebi zasebnega prava, katere soustanoviteljica je in katere dejavnost ni dajanje posojil; v neskladju z načelom gospodarnosti se je dogovorila o višini in načinu plačila obresti; kot jamstvo za vračilo obveznosti posojilodajalcu je izrecno in nepreklicno dovolila vpis zastavne pravice s prepovedjo odtujitve in obremenitve na poslovnem deležu občine v znesku 16.284.656 EUR, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih; v anekse k posojilni pogodbi ni vključila protikorupcijske klavzule; od 6 javnih zavodov in zavoda, katerih soustanoviteljica je, do 15. 1. 2022 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2021;
- s sprejemom ter spremembo in dopolnitvijo Akta o ustanovitvi Zavoda Kabelsko komunikacijski sistem Komenda – Moste – Križ je ustanovila zasebni zavod Kabelsko komunikacijski sistem Komenda – Moste – Križ in v letu 2021 sofinancirala njegovo dejavnost, ki ima pridobitno naravo, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih;
- s sklenitvijo pogodbe o ustanovitvi zavoda Zavod medgeneracijsko središče Komenda je ustanovila zasebni zavod Zavod medgeneracijsko središče Komenda, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih;
- za ustanovitev gospodarske družbe PC Komenda d.o.o. z namenom izvedbe investicijskega projekta, ki je namenjen izvajanju tržne dejavnosti in realizaciji dobička na trgu, ni imela podlage v javnofinančnih predpisih; pri načrtovanju in izvedbi projekta ustanovitve gospodarske družbe PC Komenda d.o.o. ni spoštovala načela gospodarnosti in ni izvajala nadzora nad njenim poslovanjem;
- ustanovitve stavbne pravice na nepremičnem premoženju ni vključila v načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2017; ni pripravila poročila o ekonomski utemeljenosti ustanovitve stavbne pravice na nepremičnini v lasti občine; za ustanovitev stavbne pravice ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; pred sklenitvijo pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika;
- po poteku pogodbe v letu 2019 je izvajalec v letu 2021 še vedno opravljal storitve upravnika prostorov občine.

Računsko sodišče je od Občine Komenda zahtevalo **predložitev odzivnega poročila**, v katerem mora izkazati popravljalni ukrep za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, in ji podalo **priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.2 Predstavitev občine	10
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	10
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna občine	10
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu občine	12
1.2.4 Odgovorna oseba	12
1.3 Obrazložitev revizije	12
2. Ugotovitve	15
2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter izvrševanje proračuna občine	15
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine	15
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna občine v prvem polletju	16
2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev	16
2.1.4 Zapadle kratkoročne obveznosti na dan 31. 12. 2021	17
2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem	17
2.2.1 Evidenca nepremičnega premoženja	17
2.2.2 Prodaje nepremičnega premoženja	18
2.2.2.1 Načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem	18
2.2.2.2 Namere o sklenitvi neposredne pogodbe	18
2.2.2.3 Zemljiškoknjižno dovolilo	19
2.2.2.4 Skrbnik pravnega posla	20
2.2.3 Oddaje prostorov v najem	20
2.2.3.1 Javno zbiranje ponudb za oddajo čajne kuhinje v Športni dvorani Komenda	20
2.2.3.2 Skrbnik pravnega posla	21
2.2.3.3 Obvezne sestavine pogodb o oddaji prostorov v brezplačno uporabo	22
2.2.3.4 Oddaja dela zemljišča v brezplačno uporabo	23
2.2.3.5 Prihodki od najemnin in uporabnin, ki jih zaračunavajo javni zavodi	23
2.2.3.6 Izkazovanje prihodkov od oddaj prostorov v najem	25
2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih	25
2.3.1 Klimatizacija športne dvorane v Komendi	26
2.3.2 Rekonstrukcija prostorov Zdravstvenega doma Komenda	27

2.4	Tekoči transferi	28
2.4.1	Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole	28
2.4.1.1	Naročilo male vrednosti	30
2.4.2	Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	31
2.4.2.1	Tekoči transferi na področju prireditev in projektov drugih društev	31
2.4.2.2	Tekoči transferi na drugih področjih	32
2.4.2.3	Izkazovanje tekočih transferov	33
2.5	Zadolževanje	33
2.5.1	Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine	33
2.5.2	Zadolžitev pri družbi PC Komenda	36
2.5.3	Dogovor o odloženem plačilu obveznosti	38
2.5.4	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine	39
2.5.5	Poročanje o zadolžitvi	39
2.5.6	Primerjava stanja dolga	40
2.6	Druga področja poslovanja	41
2.6.1	Ustanovitev zasebnih zavodov	41
2.6.1.1	Ustanovitev zasebnega zavoda Kabelsko komunikacijski sistem Komenda – Moste – Križ	41
2.6.1.2	Ustanovitev zasebnega zavoda Zavod medgeneracijsko središče Komenda	44
2.6.2	Ustanovitev gospodarske družbe	46
2.6.3	Ustanovitev stavbne pravice	51
2.6.4	Storitve upravnika stanovanjskih in poslovnih prostorov občine	53
3.	Mnenje	54
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	58
5.	Priporočila	59

1. Uvod

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Komenda (v nadaljevanju: občina) v letu 2021 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 9. 3. 2022.

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 občine ter izvrševanje proračuna občine, 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 2021.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter izvrševanje proračuna občine, 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 ali napake pri izkazovanju prihodkov in odhodkov, smo to predstavili v poročilu, vendar ni vplivalo na izrek mnenja.

Podlago za revidiranje sta predstavljala proračun in zaključni račun proračuna občine za leto 2021.

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-7/2022/3.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

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⁾	6.419
Ustanovitev	1998
Organi občine na dan 31. 12. 2021:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije (od 1. 1. do 30. 4. 2021) nepoklicno opravljanje funkcije (od 1. 5. 2021 dalje)
• podžupan ²⁾	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	14 članov
• nadzorni odbor	7 članov

Opomba: ¹⁾ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/si/Data/-/05V1006S.px>], stanje na dan 1. 1. 2022; 4. 1. 2023.

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 – ZSPDLSL-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. 2021 občina ni imela krajevnih skupnosti. Bila je ustanoviteljica 2 javnih zavodov, gospodarske družbe in zasebnega zavoda ter soustanoviteljica 6 javnih zavodov, javnega podjetja in zasebnega zavoda.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna občine

Podatke iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2021 in primerjavo z letom 2020 prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2021 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2020

Postavka	Realizacija v letu 2021		Realizacija v letu 2020		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	5.022.813	65,9	4.878.455	66,3	103
Nedavčni prihodki	1.860.245	24,4	1.927.420	26,2	97
Kapitalski prihodki	1.529	0,0	191.633	2,6	1
Prejete donacije	0	0,0	0	0,0	/
Transforni prihodki	742.506	9,7	362.737	4,9	205
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	7.627.093	100,0	7.360.244¹⁾	100,0	104
Tekoči odhodki	4.386.026	51,6	2.458.063	33,5	178
Tekoči transferi	2.502.431	29,5	2.523.750	34,4	99
Investicijski odhodki	1.532.207	18,0	2.310.116	31,4	66
Investicijski transferi	75.526	0,9	54.943	0,7	137
Vsi odhodki BPO	8.496.190	100,0	7.346.872	100,0	116
Proračunski presežek, primanjkljaj	(869.097)	/	13.372	/	/
B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
C. RAČUN FINANCIRANJA					
Zadolževanje	0	/	18.001	/	/
Odplačila dolga	386.895	/	394.377	/	98
Saldo računa financiranja	(386.895)	/	(376.376)	/	/
Sprememba stanja na računih	(1.255.992)	/	(363.003)	/	/

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

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Komenda za leto 2020⁵ in Zaključni račun proračuna Občine Komenda za leto 2021⁶ (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2021).

⁵ Uradne objave Glasila Občine Komenda, št. 3/21.

⁶ Uradne objave Glasila Občine Komenda, št. 5/22.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu občine

Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih za leto 2021 prikazuje Tabela 3.

Tabela 3 Proračunski dokumenti za leto 2021

Dokument	Sprejeto	Objavljeno v Uradnih objavah Glasila Občine Komenda, št.
Odlok o proračunu Občine Komenda za leto 2021 ¹⁾	17. 9. 2020	10/20
Odlok o rebalansu proračuna Občine Komenda za leto 2021	25. 3. 2021	3/21
Odlok o rebalansu proračuna Občine Komenda za leto 2021	21. 10. 2021	12/21
Zaključni račun proračuna Občine Komenda za leto 2021	7. 4. 2022	5/22

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: odlok o proračunu občine za leto 2021.

1.2.4 Odgovorna oseba

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

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

- Stanislav Poglajen, župan občine, do 22. 12. 2022,
- Jurij Kern, župan občine, od 22. 12. 2022.

1.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2021 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost poslovanja na 6 področjih:

- priprava proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter izvrševanje proračuna občine;
- 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 ter
- druga področja poslovanja (ustanovitev 2 zasebnih zavodov, ustanovitev gospodarske družbe, ustanovitev stavbne pravice ter storitve upravnika stanovanjskih in poslovnih prostorov občine).

Zagotovila za izrek mnenja smo pridobili s pregledovanjem in analiziranjem dokumentacije in s podrobnim preizkušanjem podatkov.

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi, splošnimi akti občine in pogodbenimi določili. Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju:

- priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter izvrševanja proračuna občine smo upoštevali predpise, ki urejajo to področje, predvsem pa Zakon o javnih financah⁷ (v nadaljevanju: ZJF), Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS2122) in podzakonske predpise, ki urejajo to področje;
- prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem smo upoštevali predpise, ki urejajo ali so urejali to področje, predvsem pa Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁹ (v nadaljevanju: ZSPDSLS), Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁰ (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1), Zakon o kmetijskih zemljiščih¹¹, zakone o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije covid-19¹² in podzakonske predpise, ki urejajo to področje;
- javnih naročil pri investicijskih odhodkih smo upoštevali predpise, ki urejajo to področje, predvsem pa ZJF, Zakon o javnem naročanju¹³ in ZIPRS2122 ter zakone o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije covid-19¹⁴ in podzakonske predpise, ki urejajo to področje;
- tekočih transferov smo upoštevali predpise, ki urejajo to področje, predvsem pa Zakon o osnovni šoli¹⁵ (v nadaljevanju: ZOsn), Zakon o javnem naročanju, ZJF in Zakon o športu¹⁶ ter podzakonske predpise, ki urejajo to področje;
- zadolževanja smo upoštevali predpise, ki urejajo to področje, predvsem pa ZJF in Zakon o financiranju občin¹⁷ (v nadaljevanju: ZFO-1), ZIPRS2122 ter podzakonske predpise, ki urejajo to področje;

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. 174/20, 15/21 – ZDUOP, 74/21, 172/21, 187/21 – ZIPRS2223 in 206/21 – ZDUPŠOP.

⁹ 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.

¹⁰ Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

¹¹ Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D in 79/17.

¹² Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (v nadaljevanju: ZIUOOPE; Uradni list RS, št. 80/20, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 203/20 – ZIUPOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 112/21 – ZIUPTGT in 206/21 – ZDUPŠOP) – velja od 31. 5. 2020, Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ, 167/21 – odl. US, 206/21 – ZDUPŠOP) – velja od 24. 10. 2020 in Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 175/20, 203/20 – ZIUPOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21 – ZZVZZ-O, 57/21 – odl. US in 112/21 – ZIUPTGT) – velja od 28. 11. 2020.

¹³ Uradni list RS, št. 91/15, 14/18 in 121/21.

¹⁴ Tako kot opomba 12.

¹⁵ 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.

¹⁶ Uradni list RS, št. 29/17, 21/18 – ZNOrg in 82/20.

¹⁷ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO in 207/21.

- drugih področjih poslovanja pa smo upoštevali predvsem ZJF, Zakon o zavodih¹⁸ (v nadaljevanju: ZZ), ZLS, ZJF, Zakon o gospodarskih javnih službah¹⁹ (v nadaljevanju: ZGJS) ter podzakonske predpise, ki urejajo ta področja. Presoja pravilnosti ustanovitve gospodarske družbe temelji tudi na Mnenju o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti²⁰, ki ga je 21. 12. 2015 sprejel senat računskega sodišča.

Preveritve smo izvedli 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 2021, 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 2021. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo oziroma izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušnim vplačilom oziroma izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo oziroma izplačilo šteli za nepravilno.

¹⁸ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 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.

¹⁹ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

²⁰ Št. 330-7/2015/1 z dne 21. 12. 2015, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Staliska_in_mnenja/Mnenje_o_JFV_Kapitalske-nalozbe-javnih-podjetij.pdf], 7. 3. 2023.

2. Ugotovitve

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter izvrševanje proračuna občine

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom 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 občine se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Po določitih 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 proračuna²¹ (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 skupnosti²² (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) 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 2021 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.

2.1.1.b Navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna v prvem odstavku 10. člena določa, da mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih med drugim vsebovati tudi oceno uspeha pri doseganju

²¹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10.

²² Uradni list RS, št. 44/07 in 54/10. 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.

zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela).

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2021 sicer vsebuje oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, vendar pa je obrazložitev ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev vsebinsko pomanjkljiva, saj občina večinoma sploh ni določila fizičnih, finančnih in opisnih kazalcev, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna občine 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 Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Komenda za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2021 ni popolno, saj ne vsebuje ocene realizacije do konca leta in podatkov o vključitvi novih obveznosti v proračun, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 63. člena ZJF.

2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev

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

2.1.3.a V skladu s prvim odstavkom 5. člena odloka o proračunu občine za leto 2021 je osnova za prerazporejanje pravic porabe zadnji sprejeti proračun, spremembe proračuna ali rebalans proračuna za leto izvrševanja. V skladu z drugim odstavkom tega člena o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna med posameznimi proračunskimi postavkami odloča župan, pravice porabe na posamezni proračunski postavki pa se s prerazporeditvijo lahko spremenijo za največ 40 % oziroma do 100.000 EUR v posameznem primeru. V skladu s tretjim odstavkom istega člena lahko župan na predlog za finance pristojnega organa občinske uprave v okviru posamezne proračunske postavke prerazporeja sredstva med posameznimi konti oziroma ekonomskimi nameni proračunske porabe. Odlok o proračunu občine za leto 2021 je tako omogočal županu prerazporejanje proračunskih sredstev med proračunskimi uporabniki, področji proračunske porabe, glavnimi programi in podprogrami.

Ocenjujemo, da so pooblastila za prerazporejanje proračunskih sredstev, dana županu, preširoka in spreminjajo razmerja med organi občine, predvidena s predpisi, ki določajo, da je župan predlagatelj in izvrševalec proračuna, proračun pa sprejme občinski svet.

2.1.4 Zapadle kratkoročne obveznosti na dan 31. 12. 2021

Občina je na dan 31. 12. 2021 izkazovala kratkoročne obveznosti v skupnem znesku 1.101.823 EUR²³, od tega zapadle obveznosti v skupnem znesku 244.358 EUR.

2.1.4.a Občina izkazanih zapadlih obveznosti na dan 31. 12. 2021 v skupnem znesku 43.278 EUR²⁴ ni poravnala pravočasno, kar je v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS2122, 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 bila podlaga za izplačilo.

2.1.4.b Občina v letu 2010 ni pravočasno, to je 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za plačilo, poravnala obveznosti v znesku 183.550 EUR²⁵, v letu 2011 pa v znesku 17.530 EUR²⁶. Občina je s tem, ko v letih 2010 in 2011 ni plačala obveznosti, ki so zapadle v letu 2010 oziroma v letu 2011, ravnala v neskladju s prvim odstavkom 22. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011²⁷ oziroma s prvim odstavkom 23. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012²⁸, ki sta za plačilo vseh obveznosti določala plačilni rok 30. dan, ki je po določbi drugega odstavka istih členov začel teči naslednji dan po prejemu listine, ki je bila podlaga za izplačilo (povezava s točko 2.5.3). Občina je na dan 31. 12. 2021 še vedno izkazovala zapadle obveznosti v skupnem znesku 201.080 EUR iz tega naslova.

2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem

2.2.1 Evidenca nepremičnega premoženja

ZSPDSL-1 v prvem odstavku 87. člena določa, da samoupravne lokalne skupnosti vzpostavijo evidence nepremičnega premoženja v lasti samoupravnih lokalnih skupnosti. Po določitih četrtega odstavka istega člena evidenca nepremičnega premoženja vsebuje med drugim podatke o številki stavbe in številki dela stavbe s šifro katastrske občine, upravljavcu, zaznambi javnega dobra, stvarnih pravicah, površini dela stavbe, naslovu stavbe ali dela stavbe in vrsti rabe dela stavbe.

2.2.1.a Občina je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vodila evidenco nepremičnega premoženja, ki pa ni vsebovala podatkov o številki stavbe in številki dela stavbe s šifro katastrske občine, zaznambi javnega dobra, stvarnih pravicah, površini dela stavbe in vrsti rabe dela stavbe, v nekaterih

²³ Brez kratkoročnih obveznosti do zaposlenih.

²⁴ Račun v znesku 25.479 EUR je občina prejela 6. 8. 2021 in plačala v letu 2022, račun v znesku 67.798 EUR pa je občina prejela 30. 8. 2021, od tega je del v znesku 17.799 EUR plačala v letu 2022.

²⁵ Račun v znesku 333.173 EUR je občina prejela 16. 11. 2010.

²⁶ Račun v znesku 395.496 EUR je občina prejela 21. 4. 2011.

²⁷ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10 in 96/10 – ZIPRS1112.

²⁸ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 22/12 – ZUKN-C in 37/12.

primerih pa ni vsebovala podatkov o upravljavcu ter naslovu stavbe ali dela stavbe, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 87. člena ZSPDSLS-1.

Ukrep občine

Občina je 6. 6. 2023 pripravila načrt aktivnosti za dopolnitev evidence nepremičnega premoženja z vsemi obveznimi podatki z navedbo aktivnosti, odgovorne osebe in roka za izvedbo posamezne aktivnosti ter predložila delno izpolnjeno evidenco nepremičnega premoženja. Za namen dopolnitve oziroma izpolnitve te evidence je 4. 5. 2023 na svoji spletni strani objavila javni natečaj za prosto delovno mesto višji svetovalec za premoženje in investicije, ki bo odgovoren za vodenje evidence občinskega nepremičnega premoženja, ter najela pomoč študenta za dopolnitev evidence nepremičnega premoženja.

2.2.2 Prodaje nepremičnega premoženja

Prihodki od prodaj nepremičnega premoženja so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2021 izkazani v skupnem znesku 1.529 EUR, kar predstavlja 0,02 % vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2021.

2.2.2.1 Načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem

2.2.2.1.a Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁹ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2018) v drugem odstavku 3. člena določa, da načrt razpolaganja z zemljišči obsega tudi podatke o upravljavcu.

Načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2021 ne vsebuje podatkov o upravljavcu, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 3. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2018.

Ukrep občine

Občina je v Načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2023 vključila tudi podatke o upravljavcu.

2.2.2.2 Namere o sklenitvi neposredne pogodbe

2.2.2.2.a V prvem odstavku 19. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2018 je določeno, da objava namere o sklenitvi neposredne pogodbe vsebuje med drugim rok za prejem ponudbe ali izjave o interesu, obliko in pogoje, pod katerimi se predloži ponudba ali sestavine, ki naj jih ponudba

²⁹ Uradni list RS, št. 31/18.

vsebuje, ter navedbo, da se bodo po prejemu ponudb, če bo zainteresiranih več oseb, z njimi opravila pogajanja o ceni in o drugih pogojih pravnega posla.

Občina je v 2 primerih³⁰ pred sklenitvijo neposrednih menjalnih pogodb objavila namero o sklenitvi neposrednih pogodb, ki pa ni vsebovala oblike in pogojev, pod katerimi se predloži ponudba, ali sestavin, ki naj jih ponudba vsebuje, ter navedbe, da se bodo po prejemu ponudb, če bo zainteresiranih več oseb, z njimi opravila pogajanja o ceni in o drugih pogojih pravnega posla.

Namera o sklenitvi neposrednih pogodb ni vsebovala vseh predpisanih sestavin, kar je v neskladju s prvim odstavkom 19. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2018.

2.2.2.2.b ZSPDSLS-1 v prvem odstavku 52. člena določa, da se namera o sklenitvi neposredne pogodbe objavi na 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.

Občina pred sklenitvijo neposredne pogodbe za menjavo nepremičnin³¹ ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe, kar je v neskladju s prvim odstavkom 52. člena ZSPDSLS-1.

2.2.2.3 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.

2.2.2.3.a Občina je v 1 primeru³² menjave nepremičnin zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo na ime pridobitelja vključila v pogodbo (prihodki od menjave nepremičnin so v letu 2021 znašali 800 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 občina³³, kar je v neskladju z drugim odstavkom 48. člena ZSPDSLS-1.

³⁰ Menjalni pogodbi, sklenjeni s fizičnima osebama 23. 9. 2020 (menjava zemljišča s parcelno št. 898/3, k. o. 1902 – Klanec za zemljišče s parcelno št. 732/1, k. o. 1902 – Klanec) in 2. 12. 2020 (menjava zemljišč s parcelno št. 760/2 v deležu 626/10437, št. 760/3 v deležu 626/10437, št. 760/5 v deležu 626/10437, št. 897/28, št. 897/26 in št. 897/30, vsa k. o. 1902 – Klanec za zemljišča s parcelno št. 760/1 v deležu 9811/10437, št. 760/4 v deležu 811/10437, št. 762/2 in št. 762/1, vsa k. o. 1902 – Klanec).

³¹ Menjalna pogodba, sklenjena s fizičnima osebama 23. 10. 2020 (menjava zemljišča s parcelno št. 818/4, k. o. 1903 – Nasovče za zemljišče s parcelno št. 49/2, k. o. 1903 – Nasovče).

³² Menjalna pogodba, sklenjena s fizično osebo 23. 9. 2020 (menjava zemljišča s parcelno št. 898/3, k. o. 1902 – Klanec za zemljišče s parcelno št. 732/1, k. o. 1902 – Klanec).

³³ Kupnino je prejela 19 dni po vpisu lastninske pravice v zemljiško knjigo.

2.2.2.4 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.

2.2.2.4.a Občina v 3 primerih menjave nepremičnega premoženja³⁴ ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, kar je v neskladju s prvim odstavkom 33. člena ZSPDSLS-1.

Ukrep občine

Občina je v letu 2022 začela vključevati skrbnike pogodb v pogodbe o razpolaganju z nepremičnim premoženjem in kot primer predložila 2 prodajni pogodbi za prodajo nepremičnega premoženja, sklenjeni 13. 10. 2022 in 3. 11. 2022, ki vključujeta skrbnika pogodbe.

2.2.3 Oddaje prostorov v najem

Prihodki od oddaj prostorov³⁵ v najem so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2021 izkazani v skupnem znesku 14.733 EUR. Prihodki, ki po vsebini predstavljajo prihodke od oddaje prostorov v najem, so v letu 2021 znašali 14.650 EUR, kar predstavlja 0,2% vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2021. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.2.3.6.a.

2.2.3.1 Javno zbiranje ponudb za oddajo čajne kuhinje v Športni dvorani Komenda

Občina je 26. 8. 2021 na podlagi izvedenega postopka javnega zbiranja ponudb z najemnikom Klemnom Slaparjem s.p. sklenila najemno pogodb za čajno kuhinjo v Športni dvorani Komenda v izmeri 59,96 m² za obdobje 2 let (do 31. 8. 2023) z možnostjo podaljšanja in z mesečno najemnino 490 EUR brez DDV. Najemnik je v letu 2021 plačal najemnino v znesku 980 EUR brez DDV.

2.2.3.1.a ZSPDSLS-1 v tretjem odstavku 49. člena v povezavi s 57. členom določa, da postopek oddaje v najem po metodi javnega zbiranja ponudb vodi komisija, ki jo sestavljajo najmanj 3 člani in jo imenuje predstojnik upravljavca.

Župan za vodenje postopka javnega zbiranja ponudb ni imenoval komisije, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 49. člena ZSPDSLS-1.

2.2.3.1.b Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2018 v prvem odstavku 16. člena določa, da objava razpisa o javnem zbiranju ponudb vsebuje med drugim navedbo, da se bodo po prejemu ponudb s ponudniki lahko opravila dodatna pogajanja, navedbo, ali je odpiranje ponudb javno ali ne,

³⁴ Tako kot opombi 30 in 31.

³⁵ Razen stanovanj.

navedbo, po kateri metodi se bo nadaljeval postopek ob več najugodnejših ponudbah, opozorilo, da pri javnem zbiranju ponudb kot ponudniki ne smejo sodelovati cenilec in člani komisije ter z njimi povezane osebe, navedbo kontaktnih oseb, navedbo, da lahko upravljavec ali organ, odgovoren za izvrševanje proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti, ali oseba, ki jo predstojnik upravljavca ali organ, odgovoren za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti, za to pooblasti, postopek ustavi do sklenitve pravnega posla, pri čemer se ponudnikom povrnejo stroški v višini izkazanih stroškov za prevzem razpisne dokumentacije in morebitne vplačane varščine.

Občina je 9. 7. 2021 na spletni strani objavila razpis o javnem zbiranju ponudb, ki pa ni vseboval navedbe, da se bodo po prejemu ponudb s ponudniki lahko opravila dodatna pogajanja, navedbe, ali je odpiranje ponudb javno ali ne, navedbe, po kateri metodi se bo nadaljeval postopek ob več najugodnejših ponudbah, opozorila, da pri javnem zbiranju ponudb kot ponudniki ne smejo sodelovati cenilec in člani komisije ter z njimi povezane osebe, navedbe kontaktnih oseb, navedbe, da lahko upravljavec ali organ, odgovoren za izvrševanje proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti, ali oseba, ki jo predstojnik upravljavca ali organ, odgovoren za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti, za to pooblasti, postopek ustavi do sklenitve pravnega posla, pri čemer se ponudnikom povrnejo stroški v višini izkazanih stroškov za prevzem razpisne dokumentacije in morebitne vplačane varščine, kar je v neskladju s prvim odstavkom 16. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2018.

2.2.3.1.c ZSPDSLS-1 v devetem odstavku 51. člena v povezavi s 57. členom določa, da mora najugodnejši ponudnik pred sklenitvijo pogodbe podati pisno izjavo, da ni povezana oseba po sedmem odstavku tega člena.

Občina pred sklenitvijo najemne pogodbe od najugodnejšega ponudnika ni zahtevala in pridobila pisne izjave, da ponudnik ni povezana oseba po sedmem odstavku 51. člena ZSPDSLS-1, kar je v neskladju z devetim odstavkom 51. člena ZSPDSLS-1.

2.2.3.2 Skrbnik pravnega posla

Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti³⁶ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011) in ZSPDSLS-1 v drugem odstavku 24. člena oziroma v prvem odstavku 33. člena določata, 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.

2.2.3.2.a Občina v 5 primerih³⁷ oddaje stvarnega premoženja v brezplačno uporabo (od tega so bile 4 pogodbe sklenjene, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011, in 1 pogodba, odkar

³⁶ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 31/18. Uredba je prenehala veljati 10. 3. 2018 z uveljavitvijo ZSPDSLS-1, vendar se je uporabljala do 3. 6. 2018, ko je začela veljati nova uredba o stvarnem premoženju iz leta 2018, izdana na podlagi ZSPDLS-1, če ni bila z njim v nasprotju.

³⁷ Pogodba, sklenjena 14. 5. 2015 s fizično osebo (aneks k pogodbi 23. 3. 2021); pogodba, sklenjena 15. 3. 2017 z Ministrstvom za javno upravo, Upravno enoto Kamnik; pogodba, sklenjena 25. 5. 2017 s Teniškim klubom Komenda; pogodba, sklenjena 17. 7. 2017 z Orientacijskim klubom Komenda; pogodba, sklenjena 19. 1. 2019 z Društvom za mladinsko dejavnost Mravljishče.

velja ZSPDSLS-1) in 1 primeru³⁸ oddaje stvarnega premoženja v najem (pogodba je bila sklenjena, ko je veljala uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011) ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 24. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011 oziroma je v neskladju s prvim odstavkom 33. člena ZSPDSLS-1.

Ukrep občine

Občina je v letih 2022 in 2023 v 6 primerih³⁹ sklenila anekse k pogodbam o oddaji nepremičnin v brezplačno uporabo oziroma najem, ki vsebujejo določilo o skrbniku pravnega posla.

2.2.3.3 Obvezne sestavine pogodb o oddaji prostorov v brezplačno uporabo

Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011 je v 54. členu določala, da se v pogodbi o oddaji stvarnega premoženja v brezplačno uporabo določi obveznost uporabnika, da krije obratovalne stroške, stroške rednega vzdrževanja, stroške nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, stroške zavarovanj in druge stroške, za katere se stranki dogovorita s pogodbo.

ZSPDSLS-1 v četrtem odstavku 68. člena določa, da pravno-poslovni uporabniki iz prvega odstavka tega člena, ki sklenejo pogodbo o brezplačni uporabi nepremičnega premoženja, krijejo obratovalne stroške, stroške manjših vzdrževalnih del, stroške zavarovanja in druge stroške, za katere se stranki dogovorita s pogodbo.

2.2.3.3.a Občina v 1 primeru⁴⁰ v pogodbi o brezplačni uporabi poslovnega prostora ni določila obveznosti uporabnika, da krije stroške rednega vzdrževanja, v 1 primeru⁴¹ ni določila obveznosti uporabnika, da krije stroške zavarovanj, ter v 1 primeru⁴² ni določila obveznosti uporabnika, da krije stroške manjših vzdrževalnih del in stroške zavarovanja. Občina je sklenila 3 pogodbe o brezplačni uporabi poslovnih prostorov, v katerih ni določila obveznosti uporabnika, da krije vse predpisane stroške, kar je bilo v neskladju s 54. členom uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011 oziroma je v neskladju s četrtem odstavkom 68. člena ZSPDSLS-1.

Ukrep občine

Občina je v letu 2023 s 3 uporabniki poslovnih prostorov⁴³ sklenila anekse k pogodbam o oddaji nepremičnin v brezplačno uporabo, na podlagi katerih je dogovorjeno, da uporabniki poslovnih prostorov krijejo vse predpisane stroške.

³⁸ Pogodba, sklenjena 27. 8. 2013 z najemnikom Ramadanom Ahmetajem s.p. (aneks št. 1 k pogodbi 17. 1. 2014 in aneks št. 2 k pogodbi 8. 5. 2018).

³⁹ Tako kot opombi 37 in 38.

⁴⁰ Pogodba, sklenjena 17. 7. 2017 z Orientacijskim klubom Komenda.

⁴¹ Pogodba, sklenjena 15. 3. 2017 z Ministrstvom za javno upravo, Upravno enoto Kamnik.

⁴² Pogodba, sklenjena 19. 1. 2019 z Društvom za mladinsko dejavnost Mravljische.

⁴³ Tako kot opombe 40, 41 in 42.

2.2.3.4 Oddaja dela zemljišča v brezplačno uporabo

Občina je 14. 5. 2015 s fizično osebo sklenila pogodbo za brezplačno uporabo dela zemljišča v izmeri 120 m² za določen čas 5 let z možnostjo podaljšanja in 23. 3. 2021 aneks k pogodbi zaradi podaljšanja obdobja brezplačne uporabe za 5 let.

2.2.3.4.a 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 prvem odstavku 52. člena določa, da se v primeru, če se pravni posel razpolaganja z nepremičnim premoženjem sklepa po metodi neposredne pogodbe, na spletni strani upravjalca objavi namera o sklenitvi neposredne pogodbe. Če je to v skladu z načelom gospodarnosti, se namera lahko objavi tudi na drug, krajevno običajen način ali na drugi spletni strani.

Občina pred sklenitvijo neposredne pogodbe in aneksa k pogodbi 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 odstavkom 52. člena ZSPDSLS-1.

2.2.3.4.b 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
- 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.

Občina je s fizično osebo sklenila neposredno pogodbo o brezplačni uporabi dela zemljišča, čeprav ni bil izpolnjen noben od zakonsko določenih pogojev za sklenitev neposredne pogodbe o brezplačni uporabi, kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 30. člena ZSPDSLS.

Ukrep občine

Občina je 23. 2. 2023 k najemni pogodbi s fizično osebo sklenila aneks št. 2, v katerem je določila mesečno najemnino.

2.2.3.5 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 ustanoviteljica Osnovne šole Komenda Moste⁴⁴ ter soustanoviteljica Knjižnice Franceta Balantiča Kamnik⁴⁵ in Osnovne šole 27. julij Kamnik⁴⁶.

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).

Javni zavodi so v letu 2021 oddajali prostore v najem in občasno uporabo, od česar so prejeli skupno 22.496 EUR⁴⁷ prihodkov od najemnin in uporabnin.

2.2.3.5.a Prvi in drugi odstavek 80. člena ZJF med drugim določata, da je najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek proračuna občine, ki je lastnica premoženja⁴⁸, in se lahko uporabi samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine. Šesti odstavek 67. člena ZSPDSLS-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 2021 ni zagotovila izvajanja 80. člena ZJF, ker ni zagotovila pravočasnega in popolnega pobiranja prihodkov od najemnin in uporabnin, ki so jih realizirali javni zavodi, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, ter izločanja teh prejemkov v proračun. Občina od javnih zavodov ni zahtevala, da prihodke od najemnin in uporabnin v skupnem znesku 22.496 EUR⁴⁹, ki so jih javni zavodi realizirali v letu 2021, nakažejo v proračun občine, oziroma jih ni prikazala v zaključnem računu proračuna občine za leto 2021, kar je v neskladju z drugim odstavkom 34. člena ZJF.

⁴⁴ Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Komenda Moste (Uradne objave Glasila Občine Komenda, št. 4/14).

⁴⁵ Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Knjižnica Franceta Balantiča Kamnik (Uradne objave Glasila Občine Komenda, št. 4/15).

⁴⁶ Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola 27. julij (Uradni list RS, št. 38/00, Uradne objave Glasila Občine Komenda, št. 8/07, 9/08 in 5/11).

⁴⁷ Pri javnih zavodih, kjer je občina njihova soustanoviteljica, so njihovi prihodki od najemnin in uporabnin upoštevani v višini soustanoviteljskega deleža občine.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Po podatkih občine so prihodki od najemnin in uporabnin javnih zavodov, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, v letu 2021 znašali 22.496 EUR.

Ukrep občine

Občina je februarja 2023 z Osnovno šolo Komenda Moste, Osnovno šolo 27. julija Kamnik in Knjižnico Franceta Balantiča Kamnik sklenila pogodbo oziroma aneksa k pogodbam o sofinanciranju dejavnosti, v katerih je določila, da je najemnina oziroma uporabnina od oddaje stvarnega premoženja občine, ki je v upravljanju javnega zavoda, katerega ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, prihodek proračuna občine, ki se najmanj 2-krat letno nakazuje v proračun občine.

2.2.3.6 Izkazovanje prihodkov od oddaj prostorov v najem

2.2.3.6.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje prihodkov od najemnin za poslovne prostore v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2021, in sicer je občina obratovalne stroške za uporabo poslovnih prostorov, ki jih je plačal Klemen Slapar s.p. v znesku 83 EUR napačno izkazala na kontu 7103 – Prihodki od najemnin za poslovne prostore. Iz predložene dokumentacije izhaja, da v navedenem primeru, izhajajoč iz namena oziroma vsebine prihodka, ne gre za prihodek od najemnin za poslovne prostore, zato ga občina ne bi smela izkazati med prihodki od najemnin za poslovne prostore, ampak bi ga morala, upoštevajoč namen oziroma vsebino prihodka, izkazati na drugem vsebinsko ustreznem kontu, saj sicer sporočilna vrednost o obsegu sredstev, ki jih občina pridobi od prihodkov od najemnin za poslovne prostore, ni ustrezna. Napačno izkazovanje prihodkov od najemnin za poslovne prostore ne vpliva na skupni obseg izkazanih prihodkov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev. Zaradi napačnega izkazovanja so bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2021 prihodki od najemnin za poslovne prostore precenjeni za 83 EUR.

Navedeno ravnanje občine je v neskladju s 1. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁵⁰ (v nadaljevanju: PEKN), ki od neposrednih uporabnikov proračuna zahteva, da javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev izkazujejo na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je priloga tega pravilnika, in se razporeditev na posamezne konte opravi v skladu z vsebino kontov, predpisano s PEKN.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki⁵¹ so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2021 izkazani v znesku 1.499.577 EUR, kar predstavlja 17,6 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2021.

Tabela 4 prikazuje načrtovane in realizirane zneske v letu 2021 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

⁵⁰ 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, 79/19, 10/21 in 203/21.

⁵¹ Brez odhodkov za nakup nepremičnega premoženja.

Tabela 4 Načrtovani in realizirani zneski v letu 2021 ter pogodbene vrednosti javnih naročil, vključenih v preveritev

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2021 v EUR	Realizirani znesek v letu 2021 v EUR	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici v EUR	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice v EUR
				vrednost v EUR	delež ³⁾ v %	
Oskrba s pitno vodo na območju Zgornje Save ⁴⁾	559.652	1.120.902	1.523.899 ⁵⁾⁶⁾	/	/	1.523.899 ⁵⁾⁶⁾
Izgradnja zbirnega centra Suhadole	130.526	94.481	241.000	(24.367) ⁷⁾	/	216.633
Nakup prenosnih računalnikov	10.000	15.504	15.504	/	/	15.504
Klimatizacija športne dvorane v Komendi	155.000	50.000	93.573	/	/	93.573
Rekonstrukcija prostorov Zdravstvenega doma Komenda	75.000	70.748	70.748	/	/	70.748

- Opomba:**
- ¹⁾ V veljavnem proračunu na dan sklenitve pogodbe/aneksa k pogodbi oziroma izdaje naročilnice, za pogodbe, ki so bile sklenjene pred letom 2021, pa v prvem sprejetem proračunu občine za leto 2021.
 - ²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2021.
 - ³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.
 - ⁴⁾ Investicija v letu 2021 še ni bila zaključena.
 - ⁵⁾ Brez DDV na podlagi točke a) prvega odstavka 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15, 77/18, 59/19, 72/19 in 196/21 – ZDOsk).
 - ⁶⁾ Pogodbo z izvajalcem je po pooblastilu občine sklenila Občina Cerklje na Gorenjskem v znesku 10.159.325 EUR brez DDV, ki je tudi izvedla javno naročilo. Na občino se nanaša 15 % pogodbene vrednosti. Preverili smo, če je imela občina v letu 2021 v proračunu zagotovljenih dovolj sredstev za ta namen in pravilnost plačil v letu 2021.
 - ⁷⁾ Po določilih aneksa št. 3 z dne 22. 10. 2021 se je končna vrednost obračunanih del znižala za 24.367 EUR zaradi napačno obračunanega DDV.

Vir: zaključni račun proračuna občine za leto 2021, pogodbe, naročilnice in konto kartice.

2.3.1 Klimatizacija športne dvorane v Komendi

Občina je 15. 4. 2021 na podlagi ponudbenega predračuna z izvajalcem Inštalacije Urbanija d.o.o. sklenila pogodbo o izvedbi hlajenja športne dvorane in nadzidave Osnovna šola Komenda Moste v vrednosti 93.573 EUR. Občina je v letu 2021 izvajalcu za opravljena dela plačala 50.000 EUR.

2.3.1.a Občina je prvo začasno situacijo v znesku 47.799 EUR⁵² plačala v rokih od 53 do 172 dni po prejemu, končno situacijo v znesku 25.479 EUR⁵³ pa v rokih od 151 do 168 dni po prejemu, kar je vneskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS2122.

2.3.2 Rekonstrukcija prostorov Zdravstvenega doma Komenda

Občina je 22. 12. 2008 z Zdravstvenim zavodom Revita sklenila pogodbo o podeljeni koncesiji za delo na področju splošne medicine. 8. 1. 2009 je občina z Zdravstvenim zavodom Revita sklenila pogodbo o najemu poslovnih prostorov⁵⁴, na podlagi katere je Zdravstvenemu zavodu Revita oddala poslovne prostore v stavbi na Glavarjevi 61/a v Komendi v skupni izmeri 56,11 m². K najemni pogodbi sta pogodbeni stranki sklenili 6 aneksov, s katerimi sta se dogovorili o spremembi razmerja višine najemnine souporabnikov prostorov, povečanju obsega oddanih prostorov na 124,66 m² ter višini priznanih vlaganj najemnika. Z aneksom št. 2 z dne 28. 8. 2015 sta se pogodbeni stranki dogovorili, da bo najemnik izvedel oziroma naročil projektno dokumentacijo za izvedbo gradbeno-obrtniških del za preureditev najetih prostorov ter izvedel oziroma naročil gradbeno-obrtniška dela v skladu s pridobljeno projektno dokumentacijo, katerih stroške bo občina poračunala z najemnino. V 4. členu aneksa št. 2 je tudi določeno, da bo občina k pripravi ponudbe povabila vsaj 3 potencialne izvajalce gradbeno-obrtniških del in nadzornika za preureditev prostorov, na predlog najemnika pa se lahko povabijo tudi dodatni izvajalci po njegovi izbiri, najemniku pa bodo priznani stroški, ki ne smejo presežati najugodnejše ponudbe. Občina je 16. 4. 2021 z Zdravstvenim zavodom Revita sklenila aneks št. 6 k najemni pogodbi, v katerem je navedeno, da je od najemnika prejela pisno odpoved pogodbe o koncesiji zaradi njegove upokojitve. Koncesija je najemniku prenehala 30. 4. 2021. Občina se je z aneksom št. 6 dogovorila tudi za plačilo preostalega deleža stroškov priznanih vlaganj najemnika v poslovne prostore Zdravstvenega doma Komenda (v letih od 2015 do 2019) v znesku 70.748 EUR, in sicer za izvedena gradbena, obrtniška in inštalacijska dela, stroške fiksne opreme, stroške nadzornika in stroške projektne dokumentacije v skupnem znesku 104.051 EUR, od katerih se je odštel znesek zapadlih najemnin do 30. 4. 2021, to je 33.303 EUR. Najemnik je za projektno dokumentacijo ter za izvedbo preureditvenih in rekonstrukcijskih del pridobil predračune od izvajalcev, občina pa je s preverjanjem cen na trgu pridobila kontrolne ponudbe, s katerimi je preverila konkurenčnost ponudbenih predračunov, ki jih je pridobil najemnik, in na tej podlagi priznala znesek vlaganj najemnika. V letu 2021 so odhodki za rekonstrukcijo prostorov Zdravstvenega doma Komenda znašali 73.706 EUR⁵⁵.

2.3.2.a ZJF v drugem odstavku 22. člena med drugim določa, da je pri pripravi skupnega NRP treba upoštevati, da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove. Tudi Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo

⁵² Račun v znesku 47.799 EUR, prejet 9. 8. 2021 in delno plačan v znesku 10.000 EUR 1. 10. 2021, v znesku 10.000 EUR 29. 10. 2021, v znesku 5.000 EUR 30. 11. 2021, znesku 5.000 EUR 31. 12. 2021 in v znesku 17.799 EUR 28. 1. 2022.

⁵³ Račun v znesku 25.479 EUR, prejet 30. 8. 2021 in delno plačan v znesku 9.000 EUR 28. 1. 2022 in znesku 16.479 EUR 14. 2. 2022.

⁵⁴ Št. 35280-0001/2008-1.

⁵⁵ Od tega so znašali dejanski stroški za investicijo 70.748 EUR, 2.958 EUR pa so znašali stroški vlaganj najemnika, ki so bili pobotani z najemnino.

investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁵⁶ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji) v prvem odstavku 24. člena določa, da se investicijski projekt uvrsti v NRP, če izpolnjuje pogoje, določene v ZJF in drugih, na njegovi podlagi izdanih predpisih. V tretjem odstavku 24. člena uredbe o enotni metodologiji je določeno, da je temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP), s katerim se med drugim določi izhodiščna vrednost projekta. Uredba o enotni metodologiji v 4. točki prvega odstavka 4. člena določa, da je treba za investicijske projekte pod vrednostjo 300.000 EUR, ki se financirajo s proračunskimi sredstvi, zagotoviti DIIP, v drugem odstavku 4. člena te uredbe pa, da se pri projektih z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 EUR vsebina investicijske dokumentacije lahko ustrezno prilagodi (poenostavi), vendar mora vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov.

Občina je v NRP 2021–2024 odloka o proračunu občine za leto 2021 načrtovala sredstva za investicijo v znesku 130.526 EUR. Občina pred uvrstitvijo projekta v NRP ni pripravila DIIP oziroma poenostavljene investicijske dokumentacije (odhodki so v letu 2021 znašali 73.706 EUR), kar je v neskladju z drugim odstavkom 22. člena ZJF v povezavi s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o enotni metodologiji.

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 2021 izkazani v skupnem znesku 66.200 EUR, kar predstavlja 0,8 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2021.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁵⁷ 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 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.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

⁵⁷ 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., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21 in 207/21.

Prav tako imajo otroci s posebnimi potrebami na podlagi 56. člena ZOsn pravico do brezplačnega prevoza ne glede na oddaljenost njihovega prebivališča od osnovne šole, 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 5 prikazuje podatke o izvajanju storitev prevozov učencev osnovne šole v občini za leto 2021.

Tabela 5 Podatki o izvajanju storitev prevozov učencev osnovne šole v občini za leto 2021

Izvajalec storitev	Način izbire izvajalca	Šolsko leto	Realizacija v letu 2021 v EUR
Matjaž Florjančič s.p.	javno naročilo – postopek male vrednosti ¹⁾	2020/2021	23.128
Matjaž Florjančič s.p.	evidenčno naročilo	2021/2022	13.567
Gerčar prevozi d.o.o.	evidenčno naročilo ²⁾ / pogodba	2020/2021	7.942
Gerčar prevozi d.o.o.	evidenčno naročilo/ pogodba	2021/2022	2.719
CIRIUS Kamnik ³⁾	neposredna pogodba	2020/2021	8.284
CIRIUS Kamnik ³⁾	neposredna pogodba	2021/2022	5.350
Gerčar prevozi d.o.o. ³⁾	evidenčno naročilo/ naročilnica	2020/2021	2.431
Gerčar prevozi d.o.o. ³⁾	evidenčno naročilo/ naročilnica	2021/2022	832
Individualni prevozi ³⁾	odločbe	2020/2021 2021/2022	1.166 781
Skupaj		2020/2021 2021/2022	66.200

Opomba: ¹⁾ Postopek javnega naročila je bil izveden za storitev prevozov učencev Osnovne šole Komenda Moste za šolski leti 2018/2019 in 2019/2020. Pogodba z izvajalcem storitve je bila v skladu z 41. členom ZIUOOPE podaljšana za izvajanje storitev v šolskem letu 2020/2021.

²⁾ Evidenčno naročilo je bilo izvedeno za storitev prevozov učencev iz občine, ki so bili v šolskem letu 2019/2020 vključeni v Osnovno šolo 27. julija Kamnik. Pogodba z izvajalcem storitve je bila v skladu z 41. členom ZIUOOPE podaljšana za izvajanje storitev v šolskem letu 2020/2021.

³⁾ Za prevoz otrok s posebnimi potrebami.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2021 storitve prevozov učencev osnovne šole zagotavljala s 3 izvajalci, izbranimi na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila male vrednosti v letu 2018, 5 izvedenih postopkov evidenčnih naročil (1 za prevoz učencev Osnovne šole Komenda Moste za šolsko leto 2021/2022, 2 za prevoz učencev v osnovno šolo v sosednjo občino za šolski leti 2020/2021 in 2021/2022 ter 2 naročilnic za financiranje prevoza učencev s posebnimi potrebami za šolski leti 2020/2021 in 2021/2022), 2 neposrednih pogodb ter s sofinanciranjem individualnih prevozov na podlagi izdanih odločb.

2.4.1.a Občina je 4 račune v skupnem znesku 7.110 EUR⁵⁸ plačala pred zakonsko določenim rokom (od 3 do 23 dni po prejemu), kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS2122.

2.4.1.1 Naročilo male vrednosti

Občina je v letu 2018 izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 7. 8. 2018 z izbranim izvajalcem Matjažem Florjančičem s.p. sklenila pogodbo o prevozu šoloobveznih otrok Osnovne šole Komenda Moste za šolski leti 2018/2019 in 2019/2020 s ceno 1 EUR na prevoženi kilometer. K pogodbi je bil 18. 6. 2020 sklenjen aneks št. 1 zaradi podaljšanja izvajanja storitev za šolsko leto 2020/2021⁵⁹. Občina je v letu 2021 za izvajanje prevoza osnovnošolskih otrok izvajalcu plačala 23.128 EUR.

2.4.1.1.a V VII. točki navodil in pogojev razpisne dokumentacije je med drugim določeno, da bo moral izbrani ponudnik v roku 15 dni po podpisu pogodbe dostaviti bianco menico z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 % pogodbene vrednosti z DDV, ki bo veljavna še 30 dni po izvedbi naročila.

V drugem odstavku 2. člena pogodbe je med drugim določeno, da izvajalec prevzame storitev prevozov učencev v šolo in iz šole za obdobje šolskih let 2018/2019 in 2019/2020 skladno z razpisno dokumentacijo in ponudbo z dne 6. 7. 2018.

Občina od izvajalca ni pridobila bianco menice z menično izjavo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, kar je v neskladju z določili razpisne dokumentacije.

2.4.1.1.b Pravilnik o objavah pogodb s področja javnega naročanja, koncesij in javno-zasebnih partnerstev⁶⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o objavah pogodb) v prvem odstavku 3. člena določa, da zavezanec na portalu javnih naročil objavi elektronsko kopijo pogodbe, iz katere predhodno izloči podatke, ki predstavljajo izjemo od dostopa v skladu z zakonom, ter v sedmem odstavku tega člena, da zavezanec objavi elektronsko kopijo dodatka k pogodbi v 8 dneh od sklenitve.

Občina na portalu javnih naročil ni objavila pogodbe in aneksa k pogodbi, kar je v neskladju s prvim oziroma sedmim odstavkom 3. člena pravilnika o objavah pogodb.

Ukrep občine

Občina je 31. 8. 2022 na portalu javnih naročil objavila pogodbo in aneks k pogodbi.

⁵⁸ Račun v znesku 1.646 EUR prejet 15. 4. 2021 in plačan 6. 5. 2021, račun v znesku 1.145 EUR prejet 3. 5. 2021 in plačan 6. 5. 2021, zahtevek v znesku 1.717 EUR prejet 13. 4. 2021 in plačan 6. 5. 2021 ter račun v znesku 2.602 EUR prejet 23. 4. 2021 in plačan 6. 5. 2021.

⁵⁹ V skladu z 41. členom ZIUOOPE.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 5/15.

2.4.2 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2021 izkazani v skupnem znesku 227.586 EUR. Odhodki, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2021 znašali 214.586 EUR, kar predstavlja 2,5 % vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2021. Na napačno izkazovanje teh odhodkov opozarjamo v točki 2.4.2.3.a.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2021 so bili tekoči transferi na področju športa v znesku 73.745 EUR, tekoči transferi na področju gasilstva v znesku 63.000 EUR ter tekoči transferi na področju prireditev in projektov drugih društev v znesku 33.536 EUR.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁶¹ (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 ne uporabljajo, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

Občina je v letu 2021 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla 9 javnih razpisov.

2.4.2.1 Tekoči transferi na področju prireditev in projektov drugih društev

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju prireditev in projektov drugih društev so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2021 izkazani v znesku 33.536 EUR, kar predstavlja 15,6 % vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2021.

Občina je v letu 2021 na področju prireditev in projektov drugih društev vsa sredstva v znesku 33.536 EUR izplačala na podlagi 2 javnih razpisov, med drugim tudi na podlagi Javnega razpisa za sofinanciranje društvenih projektov v Občini Komenda⁶² (v nadaljevanju: javni razpis za društvene projekte), ki ga je 17. 3. 2021 objavila na svoji spletni strani. Na podlagi javnega razpisa za društvene projekte in sklenjenih pogodb je občina 8 prejemnikom v letu 2021 dodelila sredstva v skupnem znesku 21.300 EUR in izplačala sredstva v skupnem znesku 20.098 EUR.

2.4.2.1.a Pravilnik o postopkih v tretjem odstavku 220. člena določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije, med drugim tudi navedbo vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način njihove uporabe in pomen posameznih meril (6. točka tretjega odstavka 220. člena pravilnika o postopkih).

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

⁶² [URL: <https://www.komenda.si/obcinski-razpisi/arhiv/>], 11. 1. 2023.

Občina je v objavi javnega razpisa za društvene projekte navedla, da so merila in kriteriji za ocenjevanje in vrednotenje programov in projektov sestavni del Pravilnika o sofinanciranju društvenih projektov v občini Komenda⁶³ in so priloženi k obrazcu "vloga – sofinanciranje društvenih projektov 2021". Občina je v razpisni dokumentaciji navedla ista merila, kot jih je določila v Pravilniku o sofinanciranju društvenih projektov v Občini Komenda, in sicer organizacija prireditve, projekta, materialni stroški na sezono, izobraževanje in drugi programi (programi, ki dokažejo vsebinsko učinkovitost). Pri merilu organizacija prireditve, projekta je občina navedla možno število točk v razponu⁶⁴, pri merilu drugi programi pa ni navedla, na kakšen način naj bi se izkazala vsebinska učinkovitost, in ni določila možnega števila točk, temveč je navedla, da se vrednotijo v skladu in sorazmerju z merili, ki veljajo za podobne zvrsti programov.

Občina je v razpisni dokumentaciji navedla merila, ni pa za vsa merila določila načina uporabe in njihovega pomena (v letu 2021 je izvajalcem projektov izplačala sredstva v skupnem znesku 20.098 EUR), kar je v neskladju 6. točko tretjega odstavka 220. člena pravilnika o postopkih. Posledično iz dokumentacije ni razvidno, kako je komisija dodeljevala sredstva na podlagi meril, za katera ni bila določena njihova uporaba.

2.4.2.1.b Pravilnik o sofinanciranju društvenih projektov v Občini Komenda v 3. členu določa pogoje za sodelovanje na javnem razpisu. Enake pogoje za sodelovanje na javnem razpisu je občina navedla tudi v razpisni dokumentaciji. Eden od pogojev je bil, da ima prejemnik sedež na območju občine.

Iz zapisnika⁶⁵ ni razvidno, da bi komisija pri odpiranju vlog preverjala izpolnjevanje vseh pogojev za sodelovanje na javnem razpisu, saj je v izbor za dodelitev sredstev uvrstila vseh 8 prispelih vlog in ni ugotovila, da 5 prejemnikov sredstev⁶⁶ nima sedeža na območju občine, ampak na območju drugih občin. Občina je 5 prejemnikom, ki niso izpolnjevali pogojev za sodelovanje na javnem razpisu, dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.902 EUR in s tem ravnala v neskladju s 3. členom Pravilnika o sofinanciranju društvenih projektov v Občini Komenda.

2.4.2.2 Tekoči transferi na drugih področjih

2.4.2.2.a Občina je v letu 2021 z neposredno pogodbo Župnijski karitas Komenda dodelila in izplačala sredstva v znesku 1.000 EUR za sofinanciranje delovanja in izvajanja humanitarnih programov, ne da bi prej izvedla javni razpis po postopku, ki ga v 12. poglavju določa pravilnik o postopkih.

⁶³ Uradne objave Glasila Občine Komenda, št. 2/05.

⁶⁴ Razpon točk od 30 do 250 točk.

⁶⁵ Št. 430-0012/2021-15 z dne 5. 5. 2021.

⁶⁶ Združenje slovenskih katoliških skavtinj in skavtov (sedež na območju Mestne občine Ljubljana), Združenje borcev za vrednote narodnoosvobodilnega boja Kamnik (sedež na območju Občine Kamnik), Območno združenje veteranov vojne za Slovenijo Kamnik – Komenda (sedež na območju Občine Kamnik), Društvo izgnancev Slovenije 1941–1945 (sedež na območju Občine Kamnik) in Območno združenje slovenskih častnikov Kamnik – Komenda (sedež na območju Občine Kamnik).

2.4.2.2.b Občina je v letu 2021 Ustanovi Petra Pavla Glavarja na podlagi vloge dodelila in izplačala sredstva v znesku 10.000 EUR, ne da bi sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju s 50. členom ZJF.

2.4.2.3 Izkazovanje tekočih transferov

2.4.2.3.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2021, in sicer je občina izplačana sredstva zavodu Kabelsko komunikacijskemu sistemu Komenda – Moste – Križ za delovanje lokalne televizije v znesku 13.000 EUR napačno izkazala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam (povezava s točko 2.6.1.1). Iz predložene dokumentacije izhaja, da v navedenem primeru, izhajajoč iz namena oziroma vsebine odhodka, ne gre za tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zato jih občina ne bi smela izkazati med tekočimi transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ampak bi jih morala, upoštevajoč namen oziroma vsebino posameznega odhodka, izkazati na drugih vsebinsko ustreznih kontih, saj sicer sporočilna vrednost o obsegu sredstev, ki jih občina porabi za tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ni ustrezna. Zaradi napačnega izkazovanja so bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2021 tekoči transferi precenjeni za 13.000 EUR. Navedeno ravnanje je v neskladju s 1. členom PEKN.

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in ZFO-1, 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.

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštva občine

Občina se v letu 2021 ni zadolžila, odplačala pa je 394.504 EUR⁶⁷ 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 poroštva za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 10 % 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.

⁶⁷ Glavnice v znesku 386.895 EUR in obresti v znesku 7.609 EUR.

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, v drugem odstavku 21. člena⁶⁸ pa je določal, 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 občin⁶⁹ (v nadaljevanju: ZFO-1C) je v prehodnih in končnih določbah prvega odstavka 10. člena določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 občinam v letih 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 in 2023 zagotavljajo sredstva v višini 3 % v obliki nepovratnih sredstev iz državnega proračuna, 3 % pa v obliki povratnih sredstev kot dodatno zadolževanje občin v proračunu države, ter v četrtem odstavku istega člena, da se v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1 ne všteva zadolžitev iz prvega odstavka tega člena.

Prvi odstavek 56. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017⁷⁰ (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 2 % sredstev v letu 2016 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. Enako sta za leto 2017 določala prvi in drugi odstavek 56. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018⁷¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1718).

Tabela 6 prikazuje osnovo za zadolžitev⁷², znesek dovoljenega odplačila dolga⁷³ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2021.

⁶⁸ Drugi odstavek 21. člena ZFO-1 je bil črtan z uveljavitvijo Zakona o finančni razbremenitvi občin (Uradni list RS, št. 189/20), ki se je začel uporabljati 1. 1. 2021.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 71/17 in 21/18 – popr.; velja od 1. 1. 2018. Z uveljavitvijo Zakona o finančni razbremenitvi občin je bil v ZFO-1C 10. člen črtan.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16 in 80/16 – ZIPRS1718.

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

⁷² 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.

⁷³ Osnova za zadolžitev * 10 %.

Tabela 6 Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2021

Osnova za zadolžitev, v EUR	5.976.832
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v EUR	597.683
Znesek dejanskega odplačila dolga, v EUR	394.504
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617, 56. člena ZIPRS1718 oziroma 10. člena ZFO-1C	9.950
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v %	6,4
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v %	64,3

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Tabela 7 prikazuje izračun obsega zadolževanja občine v letu 2021 po določilih 10.b člena ZFO-1.

Tabela 7 Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2021 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve 31. 12. 2021 v EUR	Odplačila obveznosti v letu 2021 v EUR	Delež odplačil obveznosti v %
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/osnova ¹) *100
Dolgoročna posojila	6.423.591 ²⁾	384.554 ³⁾	6,4
Finančni najemi	0	0	/
Blagovni krediti ⁴⁾	201.080	0	/
Izdana poroštva občine	0	0	/
Skupaj	6.624.671	384.554	6,4

Opomba: ¹⁾ Osnova znaša 5.976.832 EUR.

²⁾ Znesek vključuje tudi dolgoročne obveznosti iz obresti iz preteklih let (2012 do 2021) v znesku 1.313.119 EUR pri posojilu, ki ga je občina najela pri družbi PC Komenda d.o.o. (v nadaljevanju: družba PC Komenda) v letu 2010. Občina te obresti izkazuje kot dolgoročno obveznost, saj se je s posojilojemalcem dogovorila, da jih plača ob vračilu posojila (povezava s točko 2.5.2.c).

³⁾ Ni vključeno odplačilo dolga iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617 in ZIPRS1718 oziroma 10. člena ZFO-1C v znesku 9.950 EUR.

⁴⁾ Med blagovne kredite uvrščamo pogodbe in druge dogovore o obročnem oziroma odloženem plačilu obveznosti.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2021 znaša 6.624.671 EUR, odplačila obveznosti v letu 2021 pa 384.554 EUR in predstavljajo 6,4 % osnove za zadolžitev. Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2021 je visoko in predstavlja 110,8 % realiziranih prihodkov občine v letu 2020, zmanjšanih za transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije in prihodke režijskega obrata, in je v pretežnem delu posledica zadolžitve občine pri družbi PC Komenda iz leta 2010 (povezava s točko 2.5.2). Občina je navedla, da je obveznosti iz navedene zadolžitve plačevala v zneskih, ki so ji omogočali poslovanje. Posledično odplačila obveznosti občine (tudi skupaj z drugimi odplačili obveznosti) niso presegla zakonsko določene meje 10 % po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

2.5.2 Zadolžitev pri družbi PC Komenda

Občina je z družbo PC Komenda 1. 1. 2010 sklenila pogodbo o posojilu⁷⁴, na podlagi katere je pri družbi PC Komenda najela posojilo v znesku 5.410.198 EUR z rokom vračila 30. 6. 2010. K pogodbi je bilo v letih od 2010 do 2012 sklenjenih 5 aneksov, na podlagi katerih se je spremenil predvsem variabilni del obrestne mere, podaljšal rok vračila posojila do 1. 12. 2032 ter dogovorilo jamstvo občine za vračilo posojila.

Občina je v letu 2021 plačala 200.000 EUR obveznosti. Stanje dolga na dan 31. 12. 2021 do družbe PC Komenda je znašalo 5.633.288 EUR, od tega 4.320.169 EUR glavnice in 1.313.119 EUR dolgoročnih finančnih obveznosti iz obresti.

2.5.2.a ZFO-1 je v času sklenitve pogodbe v prvem odstavku 10.a člena določal, da se za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu občina lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Pravilnik o postopkih zadolževanja občin⁷⁵ je v drugem odstavku 2. člena določal, da občine lahko najemajo posojila ali kredite le pri bankah in skladih, katerih dejavnost je med drugim tudi dajanje posojil, pri posrednih uporabnikih občinskega proračuna in ožjih delih občin, ki so pravne osebe, v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, ter pri javnih podjetjih, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina.

Občina se je dolgoročno zadolžila pri gospodarski družbi zasebnega prava, katere soustanoviteljica je, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih (povezava s točko 2.6.2.a), in katere dejavnost ni dajanje posojil, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 2. člena Pravilnika o postopkih zadolževanja občin.

2.5.2.b V 2. členu pogodbe je določeno, da se obrestna mera obračunava v skladu s Pravilnikom o priznani obrestni meri⁷⁶, ki določa metodologijo za določanje priznane obrestne mere in priznano obrestno mero za obresti na posojila med povezanimi podjetji, da se obresti obračunajo in plačajo ob vračilu posojila ter da v primeru, ko ima posojilodajalec najet kredit po višji obrestni meri, kot znaša priznana obrestna mera na posojila med povezanimi osebami, posojilodajalec v obračunu upošteva ustrezno povišano obrestno mero tudi posojilojemalcu. Hkrati je tudi določeno, da glede na določbe tega člena znaša z dnem sklenitve posojilne pogodbe fiksna obrestna mera 6,1 %.

Po določilih 2. člena Pravilnika o priznani obrestni meri je priznana obrestna mera vsota variabilnega dela obrestne mere in pribitka, katerih metodologijo izračuna določa ta pravilnik v 3., 4. in 5. členu. Variabilni del za EUR je euribor, fiksni pribitek pa je za posamezne mesece v letu 2021 znašal 1,06 %, če bi bil izračunan v skladu s Pravilnikom o priznani obrestni meri. V aneksu št. 4 z dne 3.12. 2012, v skladu s katerim je bila izračunana obrestna mera za leto 2021, je bila določena obrestna mera

⁷⁴ Iz prvega člena pogodbe izhaja, da se pogodba sklepa, ker so z dnem 31. 12. 2009 prenehale veljati pogodbe o posojilu št. 001/2008 z dne 3. 1. 2008 v znesku 115.000 EUR, št. 003/008 z dne 27. 3. 2008 v znesku 2.000.000 EUR, št. 004/2008 z dne 2. 4. 2008 v znesku 2.300.000 EUR, št. 006/2008 z dne 15. 9. 2008 v znesku 500.000 EUR, aneksi k tem pogodbam, s katerimi so se spremenili obrestna mera in rok vračila posojila, ter Dodatek k pogodbam o posojilu št. 001/2008, 003/2008, 004/2008 in 006/2008 z dne 1. 6. 2009, ki določa 6,1-odstotno fiksno obrestno mero.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 108/08 in 49/10.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 141/06, 52/07, 123/21 in 195/21.

v višini 6-mesečni euribor s fiksnim pribitkom 2 %. Občina je od družbe PC Komenda pridobila obračun obresti za posojilo za leto 2021 v znesku 62.954 EUR.

Ugotavljamo tudi, da je bila s posojilno pogodbo in aneksi št. 1 do 4 k pogodbi dogovorjena višja obrestna mera, kot znaša priznana obrestna mera na posojila med povezanimi osebami po metodologiji, ki jo določa Pravilnik o priznani obrestni meri⁷⁷. Občina je na zahtevo računskega sodišča ponovno opravila informativni izračun priznanih obresti za posojilo po metodologiji, ki jo določa Pravilnik o priznani obrestni meri, po katerem obresti za leto 2021 znašajo 24.637 EUR, za celotno obdobje od najema posojila do 31.12. 2021 pa 864.245 EUR. Občina je v letu 2021 med dolgoročne finančne obveznosti evidentirala obresti iz posojila, ki za 38.317 EUR presegajo obresti, ki se določijo po metodologiji, ki jo določa Pravilnik o priznani obrestni meri. Glede na to, da občina ni predložila dokazil, iz katerih bi izhajalo, da so bile višje zaračunane obresti posledica razlogov iz 2. člena posojilne pogodbe, ocenjujemo, da niso bili izpolnjeni pogoji za sklenitev aneksov, na podlagi katerih je bila obračunana manj ugodna obrestna mera, kot jo je določal Pravilnik o priznani obrestni meri. Skupne dolgoročne finančne obveznosti občine iz posojilne pogodbe, ki so bile obračunane na podlagi aneksov k posojilni pogodbi na dan 31. 12. 2021, so bile tako za 448.874 EUR višje, kot če bi jih zaračunala po obrestni meri, ki jo določa Pravilnik o priznani obrestni meri. Zaradi navedenega ocenjujemo, da je ravnala v neskladju z načelom gospodarnosti, ki ga določa tretji odstavek 2. člena ZJF in bi ga občina morala spoštovati pri pripravi in izvrševanju proračuna.

Ukrep občine

Občina je 22. 5. 2023 z družbo PC Komenda podpisala aneks št. 6 k pogodbi o posojilu, v katerem je znižala obrestno mero na 6-mesečni euribor brez fiksnega pribitka.

2.5.2.c V 2. členu pogodbe je navedeno, da sta pogodbeni stranki soglasni, da se obresti danega posojila obračunajo in plačajo ob vračilu posojila. Občina je imela iz tega naslova na dan 31. 12. 2021 med dolgoročnimi finančnimi obveznostmi evidentirane obveznosti iz obresti iz tekočega in preteklih let v skupnem znesku 1.313.119 EUR. K pogodbi o posojilu sta pogodbeni stranki 3. 12. 2012 sklenili aneks št. 4, s katerim sta podaljšali odplačila posojila do 1. 12. 2032. Če bi občina po določenih pogodbah obračunavala dolgoročne finančne obveznosti iz posojila na način kot v letu 2021, ocenjujemo, da bi znašala ocenjena vrednost dolgoročnih finančnih obveznosti ob vračilu kredita 1.608.763 EUR.

Ob predpostavki, da se trenutno veljavni predpisi glede dovoljenega obsega zadolževanja ne bodo spreminjali ter da bo posojilna pogodba še vedno veljavna, ocenjujemo, da je dogovorjen način plačila obresti v neskladju z načelom gospodarnosti, ki ga določa tretji odstavek 2. člena ZJF. Rok plačila obresti od posojila namreč posega v proračunsko leto 2032, ko naj bi občina v skladu z aneksom št. 4 k pogodbi v celoti poplačala obresti, s čimer bo občina po naši oceni po trenutno veljavnih predpisih presegla zakonsko dovoljen obseg odplačil in obremenila poslovanje občine v letu 2032. Če bi občina na 31. 12. 2021 poplačala do takrat neplačane zapadle obveznosti iz obresti v znesku

⁷⁷ Po posojilni pogodbi je znašala obrestna mera 6,1 % namesto 2 % po Pravilniku o obrestni meri, po aneksu št. 1 z dne 14. 1. 2010 je znašala 4,38 % namesto 2 %, po aneksu št. 2 z dne 30. 6. 2010 je znašala 4,45 % namesto 1,99 %, po aneksu št. 3 z dne 6. 1. 2011 je znašala 4,2 % namesto 2,53 % in po aneksu št. 4 je znašala 2,35 % namesto 1,63 %.

1.313.119 EUR, bi z že dejanskimi plačili obveznosti iz kreditov za 175 % oziroma za 1.081.345 EUR presegla zakonsko določeno mejo 10 % po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1

2.5.2.d Poleg tega, da občina za zadolžitev pri družbi PC Komenda ni imela podlage v javnofinančnih predpisih, ugotavljamo tudi, da občina ni imela podlage v javnofinančnih predpisih, da se kot jamstvo za vračilo obveznosti posojilodajalcu dovoli vpis zastavne pravice s prepovedjo odtujitve in obremenitve na poslovnem deležu občine, s takšnim dogovorom pa je tudi dodatno izpostavila svoje premoženje v znesku 16.284.656 EUR.

2.5.2.e Občina v anekse k posojilni pogodbi ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije⁷⁸ (v nadaljevanju: ZIntPK), ki določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino vključiti protikorupcijsko klavzulo iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK.

2.5.3 Dogovor o odloženem plačilu obveznosti

Občina je na podlagi ustnega dogovora z vodstvom družbe PC Komenda⁷⁹, da se odprte obveznosti med občino in družbo PC Komenda urejajo hkrati, na dan 31. 12. 2021 izkazovala dolgoročne obveznosti do družbe PC Komenda v skupnem znesku 201.080 EUR, ki izhajajo iz 2 neplačanih računov:

- račun v znesku 333.173 EUR z dne 2. 11. 2010, izdan za razliko v vrednosti zemljišč na podlagi Urbanistične pogodbe⁸⁰ in Komasacijske pogodbe⁸¹; občina se je 21. 4. 2011 z družbo PC Komenda dogovorila⁸² za podaljšanje plačilnega roka za plačilo računa do dne izplačila dobička družbe PC Komenda; občina je na dan 31. 12. 2021 imela še 183.550 EUR dolgoročnih obveznosti do družbe PC Komenda;
- račun v znesku 395.496 EUR z dne 19. 4. 2011, izdan na podlagi Menjalne pogodbe⁸³, sklenjene z družbo PC Komenda; občina je na dan 31. 12. 2021 imela 17.530 EUR dolgoročnih obveznosti do PC Komenda.

Sklenitev dogovorov o odloženem odplačilu obveznosti ima naravo zadolžitve, zato je ta razmerja treba presojati po pravilih o zadolževanju občine.

Ob nastanku obveznosti bi morala občina obveznost plačati v rokih, ki jih za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. Če občina ob prevzemu obveznosti ni imela zagotovljenih dovolj sredstev za plačilo obveznosti v predpisanih rokih, bi se lahko v mejah, ki jih določa peti odstavek 10.a člena ZFO-1, likvidnostno zadolžila (v skupni višini 5 % vseh izdatkov

⁷⁸ Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20.

⁷⁹ Pojasnilo občine z dne 14. 9. 2022.

⁸⁰ Št. 351-0003/2006 brez datuma.

⁸¹ Z dne 15. 9. 2009.

⁸² Izjava družbe PC Komenda o podaljšanju plačilnega roka iz naslova računa št. 008-10 z dne 2. 11. 2010.

⁸³ Št. 478-0011/2010-4 z dne 19. 4. 2011.

zadnjega sprejetega proračuna). Ob nastanku obveznosti plačila bi se občina lahko zadolžila tudi prek proračunskega leta, vendar bi v skladu s tretjim in šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 morala pred tem v odloku o proračunu občine določiti obseg zadolževanja občine in pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance.

2.5.3.a S sklenitvijo dogovorov v vrednosti 201.080 EUR, s katerima se je dogovorila za odloženo plačilo obveznosti, se je občina dolgoročno zadolžila pri osebi, katere dejavnost ni dajanje posojil, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 2. člena Pravilnika o postopkih zadolževanja občin.

2.5.4 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.

Pravne osebe javnega sektorja na ravni občine se v letu 2021 niso zadolževale in na dan 31. 12. 2021 ne izkazujejo stanja dolga. Odplačilo dolga pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine je v letu 2021 znašalo 1.008.118 EUR in izhaja iz finančnih obveznosti družbe PC Komenda do Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d. na podlagi sporazuma, ki sta ga družbi sklenili 25. 10. 2016, in dodatka št. 5 k sporazumu z dne 11. 9. 2020, v katerem je opredeljen način poplačila finančnih obveznosti v znesku 4.289.260 EUR.

2.5.5 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 občin⁸⁴ (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

⁸⁴ Uradni list RS, št. 3/13.

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.

2.5.5.a Občina bi morala od 8 javnih zavodov, javnega podjetja, gospodarske družbe in 2 zavodov, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2022 pridobiti podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2021, vendar podatkov o stanju zadolženosti 6 javnih zavodov in zavoda, katerih soustanoviteljica je, ni pridobila, kar je v neskladju z 10. členom pravilnika o pošiljanju podatkov.

Ukrep občine

Občina je januarja 2023 pridobila podatke o stanju zadolženosti vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2022, iz katerih izhaja, da pravne osebe javnega sektorja na ravni občine na ta dan niso bile zadolžene.

2.5.6 Primerjava stanja dolga

Tabela 8 prikazuje nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2021, in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

Tabela 8 Stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2021 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	6.624.671	816.409.497	0,8
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v EUR	6.624.671	1.046.634.055	0,6
Število prebivalcev	6.419	2.044.447	0,3
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v EUR	1.032	399	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v EUR	1.032	512	/
Prihodki BPO, v EUR	7.627.093	2.498.125.299	0,3
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v %	86,9	32,7	/

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

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2021 pomeni 0,8 % zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 0,3 % prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;

- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2021 je za 633 EUR oziroma 158,6 % večji od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2021 je za 520 EUR oziroma 101,6 % večji od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji;
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2021 za 54,2 odstotne točke večji od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Ustanovitev zasebnih zavodov

2.6.1.1 Ustanovitev zasebnega zavoda Kabelsko komunikacijski sistem Komenda – Moste – Križ

V zvezi z ustanovitvijo zasebnega zavoda smo preverili dopustnost ustanovitve zasebnega zavoda ter sofinanciranje dejavnosti zasebnega zavoda iz občinskega proračuna v letu 2021, nismo pa presojali pravilnosti izgradnje in prodaje kabelsko razdelilnega sistema.

Na podlagi 2. člena ZZ je občinski svet 1. 6. 2000 sprejel⁸⁵ ter 24. 11. 2016 spremenil in dopolnil Akt o ustanovitvi Zavoda Kabelsko komunikacijski sistem Komenda – Moste – Križ⁸⁶ (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi zavoda), s katerim je občina ustanovila zavod Kabelsko komunikacijski sistem Komenda – Moste – Križ (v nadaljevanju: zasebni zavod). Zasebni zavod je bil v sodni register vpisan 20. 6. 2003, njegova glavna dejavnost pa je televizijska dejavnost. Organi zasebnega zavoda so svet zavoda⁸⁷, direktor zavoda⁸⁸ in uredniški odbor⁸⁹. Iz akta o ustanovitvi zavoda je razvidno, da je občina zasebni zavod sprva ustanovila z namenom izgradnje in delovanja kabelsko razdelilnega sistema na območju občine, registriran pa je bil za opravljanje 7 gospodarskih dejavnosti⁹⁰, med drugim tudi za televizijsko dejavnost. S spremembo akta o ustanovitvi zavoda je občina spremenila namen ustanovitve zasebnega zavoda, in sicer je kot edini namen opredelila delovanje lokalne televizije

⁸⁵ Uradne objave Glasila Občine Komenda, št. 6/02.

⁸⁶ Uradne objave Glasila Občine Komenda, št. 6/17 – uradno prečiščeno besedilo.

⁸⁷ Šteje 3 člane, od katerih je 1 predstavnik ustanovitelja, 1 predstavnik uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti in 1 predstavnik v zavodu zaposlenih delavcev.

⁸⁸ Za 4-letno mandatno obdobje ga na podlagi predhodnega pisnega soglasja ustanovitelja imenuje svet zavoda.

⁸⁹ Sestavljajo ga odgovorni urednik in 2 člana, ki jih za 4-letno mandatno obdobje izvoli svet zavoda.

⁹⁰ 5.21 Splošna gradbena dela, 45.31 Električne inštalacije, 64.20 Telekomunikacije, 70.32 Upravljanje z nepremičninami za plačilo ali po pogodbi, 74.20 Projektiranje, inženiring in tehnično svetovanje, 92.11 Snemanje filmov in videofilmov ter 92.20 Radijska in televizijska dejavnost.

(TV Komenda), spremenila pa je tudi njegove dejavnosti, saj je bil zasebni zavod po spremembi registriran za opravljanje 11 drugih dejavnosti⁹¹, med drugim tudi za televizijsko dejavnost.

Gradivi za obravnavo na sejah občinskega sveta z dne 1. 6. 2000 in 24. 6. 2016 ob sprejemu akta o ustanovitvi zavoda in ob sprejemu sprememb in dopolnitev akta o ustanovitvi zavoda nista vsebovali navedb in obrazložitve razlogov za ustanovitev zasebnega zavoda oziroma za spremembe in dopolnitve akta o ustanovitvi.

Po podatkih občine zasebni zavod v letu 2021 ni imel zaposlenih, sedež ima na istem naslovu kot občina, prostor in opremo ter sredstva za njegovo delovanje pa mu zagotavlja občina. Občina in zasebni zavod sta 23. 3. 2021 sklenila pogodbo o sofinanciranju dejavnosti zavoda za leto 2021, s katero sta določila, da bo občina v letu 2021 zagotovila sredstva za delovanje lokalne televizije do 28.000 EUR. Občina je v letu 2021 zasebnemu zavodu na podlagi akta o ustanovitvi zavoda in pogodbe o sofinanciranju dejavnosti zavoda za leto 2021⁹² izplačala 13.000 EUR za delovanje lokalne televizije (povezava s točko 2.4.2.3.a).

2.6.1.1.a ZZ v drugem odstavku 1. člena določa, da so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. V 18. členu ZZ pa je določeno, da zavod lahko opravlja eno ali več dejavnosti, pri čemer lahko opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. ZZ v 23. členu tudi določa, da javne službe opravljajo javni zavodi, javno službo pa lahko opravlja tudi drug zavod na podlagi koncesije.

ZJF v prvem in drugem odstavku 67. člena določa splošna pravila glede finančnega premoženja občin in določa, da so finančno premoženje po tem zakonu denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe (v nadaljevanju: kapitalske naložbe) ter da lahko občina za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu občinsko premoženje organizira v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij.

Zasebni zavod ni ena izmed predvidenih oblik, ki jih 67. člen ZJF predvideva za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu.

Občina je s sprejemom ter spremembo in dopolnitvijo akta o ustanovitvi zavoda ustanovila zasebni zavod in v letu 2021 sofinancirala njegovo dejavnost, saj je zasebnemu zavodu v letu 2021 izplačala 13.000 EUR za delovanje lokalne televizije, čeprav za to ni imela podlage v javnofinančnih predpisih.

⁹¹ 58.130 Izdajanje časopisov, 58.140 Izdajanje revij in druge periodike, 59.110 Produkcija filmov, videofilmov, televizijskih oddaj, 59.200 Snemanje in izdajanje zvočnih zapisov in muzikalij, 60.100 Radijska dejavnost, 60.200 Televizijska dejavnost, 61.100 Telekomunikacijske dejavnosti po vodih, 61.200 Brezžične telekomunikacijske dejavnosti, 61.300 Satelitske telekomunikacijske dejavnosti, 61.900 Druge telekomunikacijske dejavnosti ter 62.090 Druge z informacijsko tehnologijo in računalniškimi storitvami povezane dejavnosti.

⁹² Št. 014-0007/2021-1 z dne 23. 3. 2021.

Ukrep občine

Občina je 6. 6. 2023 pripravila načrt aktivnosti za ukinitve zasebnega zavoda z navedbo aktivnosti, odgovorne osebe in roka za izvedbo posamezne aktivnosti.

Maja 2023 je občina od zunanjega izvajalca pridobila mnenje o potrebnih aktivnostih za izvedbo postopka redne likvidacije zasebnega zavoda ter objavila javni natečaj in sprejela sklep o izbiri višjega svetovalca za splošne in pravne zadeve, ki bo odgovoren za pripravo dokumentacije, ki bo posredovana v obravnavo in sprejem občinskemu svetu v zvezi s postopkom redne likvidacije zasebnega zavoda.

2.6.1.1.b Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Komenda⁹³ v 8. členu določa, da občina izvajanje gospodarskih javnih služb izvaja v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu, kadar je zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo; režijski obrat se lahko ustanovi v okviru občinske uprave, ko so za to izpolnjeni potrebni pogoji;
- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne delavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno;
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava;
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od oblik iz prejšnje alineje;
- z drugo obliko organiziranja na osnovi splošnega akta iz svoje pristojnosti.

ZGJS v 6. členu med drugim določa, da lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe v režijskem obratu, v javnem gospodarskem zavodu, v javnem podjetju in z dajanjem koncesij.

ZJZP v 23. členu določa, da se javno-zasebno partnerstvo (v nadaljevanju: JZP) lahko izvaja kot razmerje pogodbenega partnerstva oziroma kot razmerje statusnega partnerstva. Pogodbeno partnerstvo ima v skladu s 26. členom ZJZP lahko obliko koncesijskega razmerja ali javnonaročniškega razmerja, v skladu s 96. členom istega zakona pa v okviru statusnega JZP lahko država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz JZP izhajajo, izvajalcu statusnega JZP:

- z ustanovitvijo pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa to poglavje,
- s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava,
- z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali
- na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz JZP izhajajo, na to osebo (na primer izvajanje gospodarske javne službe).

⁹³ Uradne objave Glasila Občine Komenda, št. 2/00.

Občinski svet je 2. 3. 2000 sprejel Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Komenda, ki v peti alineji 8. člena določa, da občina izvajanje gospodarskih javnih služb izvaja tudi z drugo obliko organiziranja na osnovi splošnega akta iz svoje pristojnosti. Občino opozarjamo, da ta določba ni usklajena niti z določbo ZGJS niti z določbo ZJZP.

Ukrep občine

Občina je 6. 6. 2023 pripravila načrt aktivnosti za določitev načina izvajanja gospodarskih javnih služb v Odloku o gospodarskih javnih službah v Občini Komenda v skladu s predpisi, v katerem je navedla aktivnosti ter odgovorne osebe in roke za izvedbo posamezne aktivnosti.

Na podlagi pogodbe o svetovanju z dne 1. 3. 2023 je občina 22. 5. 2023 od zunanjega izvajalca pridobila mnenje in predloge za spremembe oziroma pripravo novega Odloka o gospodarskih javnih službah v Občini Komenda ter mu 6. 6. 2023 naročila pripravo novega Odloka o gospodarskih javnih službah v Občini Komenda.

2.6.1.2 Ustanovitev zasebnega zavoda Zavod medgeneracijsko središče Komenda

V zvezi z ustanovitvijo zasebnega zavoda Zavod medgeneracijsko središče Komenda (v nadaljevanju: zavod ZMSK) smo preverili dopustnost ustanovitve zasebnega zavoda, financiranje dejavnosti zasebnega zavoda iz občinskega proračuna v letu 2021, nismo pa presojali ustreznosti podelitve koncesije zasebnemu zavodu in izvajanju te.

Občinski svet je 20. 9. 2007 sprejel 3 sklepe⁹⁴, in sicer da sprejme besedilo Pogodbe o ustanovitvi zavoda "Zavod medgeneracijsko središče Komenda", da pooblašča župana za podpis akta o ustanovitvi zavoda ZMSK in postopka izvedbe registracije zavoda ter da se strinja z namero, da se zavod ZMSK prijavi na javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje storitev institucionalnega varstva v domovih za starejše. Iz besedila predloga pogodbe o ustanovitvi zavoda, ki jo je potrdil občinski svet in ki je bila podlaga za odločanje občinskega sveta, je razvidno, da je zasebni zavod ZMSK ustanovljen za izvajanje dejavnosti socialnega in zdravstvenega varstva, izobraževanja ter raziskovanja z namenom opravljanja socialne skrbi za starejše občane, namen zavoda pa je pridobiti ustrezne koncesije in izvajati dejavnosti institucionalnega varstva za starejše, zagotavljati oskrbo na domu, organizirati dnevno varstvo in razvoz hrane za starejše občane ter nuditi vso potrebno strokovno pomoč družinam, ki doma oskrbujejo starejšega človeka. Med ostalimi dejavnosti zavoda so navedene tudi zdravstvene dejavnosti (kot so fizioterapija, zdravstvena nega, ki je ne opravljajo zdravniki, ter alternativne oblike zdravljenja), raziskovanje na področjih naravoslovja, družboslovja in humanistike ter iskanje novih modelov za oskrbo starejših, posebni programi izobraževanja mladih in starejših na področju medgeneracijskih pomoči.

Občina je 26. 9. 2007 z Medgeneracijskim društvom za kakovostno starost Komenda, Društvom upokojencev Komenda in Ustanovo Petra Pavla Glavarja na podlagi 2. člena ZZ soustanovila zavod

⁹⁴ Vsi s št. 014-0001/2007-8.

ZMSK s sklenitvijo Pogodbe o ustanovitvi zavoda Zavod Medgeneracijsko središče Komenda (v nadaljevanju: pogodba o ustanovitvi ZMSK). V skladu s 3. členom pogodbe o ustanovitvi ZMSK je bil zavod ZMSK ustanovljen za izvajanje dejavnosti socialnega varstva⁹⁵, dejavnosti zdravstvenega varstva⁹⁶, raziskovalne dejavnosti⁹⁷, izobraževalne dejavnosti⁹⁸ ter drugih dejavnosti⁹⁹. Zavod ZMSK je bil v sodni register vpisan 30. 10. 2007, njegova glavna dejavnost pa je socialno varstvo z nastanitvijo. Organi zasebnega zavoda so svet zavoda¹⁰⁰, strokovni svet zavoda¹⁰¹, direktor zavoda¹⁰² in strokovni vodja¹⁰³. Zavod ZMSK je bil registriran za opravljanje 22 dejavnosti¹⁰⁴. V 15. členu pogodbe o ustanovitvi ZMSK je določeno, da soustanovitelji zagotovijo sredstva za ustanovitev v skupnem znesku 5.500 EUR, od tega občina zagotovi znesek 3.000 EUR.

9. 9. 2008 je občina na podlagi javnega razpisa za podelitev koncesije za opravljanje storitve pomoč družini na domu v Občini Komenda z zavodom ZMSK sklenila Koncesijsko pogodbo za opravljanje javne službe pomoč družini na domu v Občini Komenda (v nadaljevanju: koncesijska pogodba) za ureditev razmerij v zvezi z opravljanjem javne službe pomoč družini na domu, ki obsega gospodinjsko pomoč, pomoč pri vzdrževanju osebne higiene, pomoč pri opravljanju socialnih stikov in druge storitve v skladu s predpisi. Koncesijska pogodba v 4. členu določa, da bosta pogodbeni stranki vsako leto sklenili letno pogodbo o financiranju koncesijske dejavnosti, s katero bosta določili obseg storitev in potrebna finančna sredstva, v skladu s 6. členom pa je čas trajanja koncesije 10 let z možnostjo enkratnega podaljšanja za dobo 10 let. 2. 8. 2017 sta pogodbeni stranki sklenili aneks št. 1 h koncesijski pogodbi zaradi podaljšanja dobe koncesije za 10 let, in sicer do 30. 9. 2028. Občina in zavod ZMSK sta 9. 9. 2021 sklenila pogodbo o financiranju storitve pomoč na domu za leto 2021, s katero sta določila obseg in način financiranja storitve pomoč na domu v letu 2021. Občina je v letu 2021 zavodu ZMSK na podlagi pogodbe o ustanovitvi zavoda ZMSK, koncesijske pogodbe in

⁹⁵ Dejavnost domov za ostarele, socialna oskrba na domu, dnevno varstvo starejših in onemoglih, servisna dostava hrane na dom, vodenje varovanih stanovanj, oskrba s patronažnimi sestrami.

⁹⁶ Zdravstvene dejavnosti, za katere ni treba pridobiti posebnega dovoljenja ali koncesije, razvoj in izvajanje alternativnih metod zdravljenja in tako dalje.

⁹⁷ Na primer celostno raziskovanje na področjih delovanja in iskanje novih modelov oskrbe starejših ljudi, razvoj gerontološke dejavnosti, spremljanje in raziskovanje stanja starega prebivalstva.

⁹⁸ Na primer nudenje potrebnega znanja osebam, ki živijo in skrbijo za starejšega človeka, založništvo izobraževalnih del.

⁹⁹ Na primer vodenje in razvijanje prostovoljnega dela, povezovanje starejših, izvajanje družbenih in kulturnih dogodkov, organizacija izobraževanj, seminarjev in strokovnih srečanj.

¹⁰⁰ Šteje 7 članov, od katerih je 5 predstavnikov ustanovitelja, od katerih ima občina 2 predstavnika, 1 predstavnik uporabnikov storitev zavoda oziroma zainteresirane javnosti in 1 predstavnik sodelavcev v zavodu.

¹⁰¹ Šteje 4 člane. Najmanj 2 člana se imenujeta izmed strokovnih sodelavcev in strokovnih sodelavcev zavoda. Imenuje jih svet zavoda na predlog direktorja ali člana sveta zavoda za 4-letno mandatno obdobje.

¹⁰² Za 5-letno mandatno obdobje ga na podlagi predhodnega pisnega soglasja ustanovitelja imenuje svet zavoda.

¹⁰³ Imenuje in razrešuje ga svet zavoda za 5-letno mandatno obdobje.

¹⁰⁴ 56.210 Priložnostna priprava in dostava jedi, 56.290 Druga oskrba z jedmi, 58.110 Izdajanje knjig, 58.130 Izdajanje časopisov, 58.140 Izdajanje revij in druge periodike, 58.190 Drugo založništvo, 72.200 Raziskovalna in razvojna dejavnost na področju družboslovja in humanistike, 74.900 Drugje nerazvrščene strokovne in tehnične dejavnosti, 82.990 Drugje nerazvrščene spremljajoče dejavnosti za poslovanje, 85.510 Izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje na področju športa in rekreacije, 85.520 Izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje, 85.600 Pomožne dejavnosti za izobraževanje, 86.901 Alternativne oblike zdravljenja, 86.909 Druge zdravstvene dejavnosti, 87.300 Dejavnost nastanitvenih ustanov za oskrbo starejših in invalidnih oseb, 87.900 Drugo socialno varstvo z nastanitvijo, 88.100 Socialno varstvo brez nastanitve za starejše in invalidne osebe, 88.990 Drugje nerazvrščene socialnovarstvene nastanitve, 90.040 Obratovanje objektov za kulturne prireditve, 96.040 Dejavnosti za nego telesa, 96.090 Druge storitvene dejavnosti, drugje nerazvrščene.

pogodbe o financiranju storitve pomoč na domu za leto 2021¹⁰⁵ izplačala 145.809 EUR, od tega 23.411 EUR za delovanje zavoda ZMSK in 122.398 EUR za izvajanje pomoči na domu.

ZLS v 21. členu med nalogami 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. V skladu s prvim odstavkom 43. člena Zakona o socialnem varstvu¹⁰⁶ (v nadaljevanju: ZSV) mrežo javne službe za institucionalno varstvo, za osebno pomoč, za pomoč družini za domu ter za vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji zagotavlja država. V skladu z drugim odstavkom 43. člena ZSV mrežo javne službe za pomoč družini na domu zagotavlja občina.

2.6.1.2.a Občina je ustanovila zasebni zavod ZMSK in ga registrirala tudi za izvajanje javne službe institucionalnega varstva starejših, ki je v pristojnosti države. Zasebni zavod ni ena izmed predvidenih oblik, ki jih 67. člen ZJF predvideva za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu. S tem, ko je občina registrirala zasebni zavod za izvajanje javne službe institucionalnega varstva starejših, pa je presegla svoje obvezne naloge po ZSV in pospeševalno funkcijo na področju socialnega varstva po ZLS. Občina za navedeno ravnanje ni imela podlage v javnofinančnih predpisih.

Ukrep občine

Občina je 6. 6. 2023 pripravila načrt aktivnosti, iz katerega izhaja, da namerava občina izstopiti iz zasebnega zavoda ZMSK, določene pa so tudi odgovorne osebe za izvedbo teh aktivnosti ter roki za njihovo izvedbo.

2.6.2 Ustanovitev gospodarske družbe

Občinski svet je na seji 22. 9. 2005 sprejel sklepe, da:

- občina z najugodnejšim ponudnikom sklene družbeno pogodbo o ustanovitvi mešanega podjetja z namenom trženja, izgradnje in upravljanja Poslovne cone Komenda; občina v novoustanovljeno družbo vloži stvarni vložek v obliki zemljišč, ki jih je odkupila od lastnikov zemljišč, družba CANDOR d.o.o.¹⁰⁷ (v nadaljevanju: družba Candor) pa vloži finančna sredstva;
- se v družbeni pogodbi določi, da občina zadrži najmanj 80-odstotni osnovni delež, s čemer ohrani večinski vpliv na odločanje v družbi;
- bo občina obdržala 250.000 m² zemljišč, ki jih je odkupila od lastnikov zemljišč na območju poslovne cone, ter jih prodala končnim uporabnikom, od kupnine od prodaje pa bo poplačala lastnike zemljišč in pridobila sredstva za izvajanje načrtovanih investicij občine v letih 2006 in 2007;

¹⁰⁵ Št. 122-0066/2021-1.

¹⁰⁶ 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, 28/19, 189/20 – ZFRO in 196/21 – ZDOsk.

¹⁰⁷ Družba je bila 23. 3. 2017 izbrisana iz sodnega registra.

- mora pred podpisom družbene pogodbe občinski svet dati svoje soglasje;
- izbiro najugodnejšega ponudnika opravi občinska uprava.

V gradivu za občinski svet, ki je bilo podlaga za sprejem sklepov občinskega sveta glede ustanovitve družbe PC Komenda, je navedeno, da je občina z realizacijo projekta želela zgraditi poslovno cono v Komendi, jo tržiti in upravljati, s ključnim ciljem, da si zagotovi dolgoročno stabilen finančni položaj. Občina je h gradivu za občinski svet kot podlago za odločanje o ustanovitvi družbe PC Komenda predložila dokument Strokovne pravne podlage za ustanovitev "tehnološko-poslovne cone Komenda"¹⁰⁸, kjer sta bili kot možnosti ustanovitve in upravljanja poslovne cone¹⁰⁹ predlagani ustanovitev mešane gospodarske družbe (v smislu soustanovitve z zasebnim partnerjem) ter ustanovitev stavbne pravice. Občina bi skladno s tem predlogom s soustanovitvijo gospodarske družbe pridobila pravico do upravljanja in deleža na dobičku družbe, ki bi bil prihodek občine, ki se lahko nameni za vse oblike dejavnosti občine. Občinskemu svetu je bil predložen tudi dokument "Izhodišča za pripravo poslovnega načrta mešane družbe, ki se bo ukvarjala s trženjem, izgradnjo in upravljanjem poslovne cone Komenda"¹¹⁰, ki ga je pripravila občinska uprava in iz katerega izhaja, da je občina sklenila pogodbe z lastniki zemljišč na območju poslovne cone za odkup zemljišč v obsegu 650.000 m², od katerih občina v letu 2006 proda 250.000 m² zemljišč, ki jih občina predhodno komunalno opremi, in od pridobljene kupnine poplača kupljena zemljišča, medtem ko preostanek zemljišč v obsegu 400.000 m² občina vložiti kot stvarni vložek v gospodarsko družbo. Podana je bila ocena, da bo vrednost ustanovnega kapitala občine 18.000.000 EUR ter da bo občina že ob ustanovitvi mešane družbe realizirala kapitalski dobiček, s katerim bo lahko prosto razpolagala glede na potrebe financiranja občinskih projektov. Strateški partner družbo dokapitalizira z denarnim vložkom, ki se porabi za izgradnjo poslovne infrastrukture v coni ter operativne stroške zagona mešane družbe. Mešana družba zadrži 20.000 m² za izgradnjo poslovnih prostorov za storitvene dejavnosti v lastni režiji, ki jih bo oddajala v najem zainteresiranim partnerjem. Potencialni dobiček mešane družbe naj bi znašal v obdobju med leti 2005 in 2009 med 20.000.000 EUR in 30.000.000 EUR, črpanje dobička pa bi se izvedlo v skladu s potrebami občine pri izvajanju načrtov razvojnih programov.

V nadaljevanju navajamo ključne aktivnosti oziroma dogodke, ki se nanašajo na ustanovitev in poslovanje družbe PC Komenda:

- 1. 12. 2005 je občinski svet sprejel sklep, na podlagi katerega občina z družbo Candor sprejme predlog Družbene pogodbe o ustanovitvi družbe PC KOMENDA d.o.o., ter pooblastil župana za podpis pogodbe; družba Candor je bila vpisana v poslovni register 3. 6. 2005;
- 23. 12. 2005 sta občina in družba Candor sklenili Družbeno pogodbo družbe z omejeno odgovornostjo PC Komenda, katere namen je izgradnja poslovne cone v Komendi, njeno trženje in upravljanje ter trgovanje z lastnimi nepremičninami; občina je vplačala osnovni kapital

¹⁰⁸ Marca 2005 ga je pripravila družba IUSTICA d.o.o.

¹⁰⁹ Obravnavane so bile 4 možnosti izvedbe projekta, in sicer, da občina sama upravlja z zemljišči zainteresiranih investitorjev, ustanovitev javnega zavoda, ustanovitev stavbne pravice in ustanovitev mešane gospodarske družbe.

¹¹⁰ Z dne 15. 6. 2005.

v deležu 80 % (3.902.455.040 tolarjev¹¹¹ oziroma 16.284.656 EUR), družba Candor pa v deležu 20 % (975.613.760 tolarjev oziroma 4.071.164 EUR); družba je bila ustanovljena za nedoločen čas; občina je morala zagotoviti vplačilo celotnega osnovnega vložka v obliki stvarnega vložka z nepremičninami, to je zazidljivimi zemljišči znotraj kompleksa ureditve Poslovne cone v Komendi, tako da vloži 417.663 m² zemljišč, vrednih 9.344 tolarjev/m² oziroma 39 EUR/m²; v primeru zvišanja osnovnega kapitala delež osnovnega kapitala družbe Candor ne sme preseči 20 %, razen če občinski svet ne odloči drugače; dobiček se družbenikoma izplača v sorazmerju z njihovimi deleži v osnovnem kapitalu v roku, ki ga določi skupščina;

- 9. 3. 2006 je bila družba PC Komenda vpisana v sodni register za opravljanje 128 različnih dejavnosti (med drugim dejavnost proizvodnje, gradbenih del, upravljanja z nepremičninami, posredništvo pri prodaji lesa in gradbenega materiala, električnih, vodovodnih, plinskih in sanitarnih instalacij, trgovine na debelo, trgovine na drobno, pravno, podjetniško in poslovno svetovanje in tako dalje);
- 20. 3. 2006 se je družba Candor zadolžila pri Factor banki d.d. (v nadaljevanju: Factor banka) za nakup poslovnega deleža družbe PC Komenda; istega dne je svojo terjatev do Factor banke zavarovala z zastavno pravico svojega poslovnega deleža v vrednosti 20 % osnovnega kapitala v družbi PC Komenda s prepovedjo odtujitve in obremenitve;
- 31. 1. 2011 je družba PC Komenda, zaradi nezmožnosti odplačevanja kredita družbe Candor Factor banki, odkupila poslovni delež družbe Candor v višini 8,24 % oziroma v znesku 2.292.426 EUR; nakup lastnega poslovnega deleža se izvrši s prevzemom dela dolga družbe Candor do Factor banke v navedenem znesku; z nakupom je družba PC Komenda pridobila lastni poslovni delež v višini 8,24 % brez upravljaljskih pravic;
- 27. 5. 2013 je družba Candor, zaradi nezmožnosti odplačevanja kredita Factor banki, izstopila iz družbe PC Komenda, družba PC Komenda pa je odkupila njen preostali poslovni delež v višini 11,76 % oziroma 2.393.844 EUR; nakup lastnega poslovnega deleža se je izvedel s prevzemom preostalega dela dolga družbe Candor pri Factor banki, s čimer je občina postala edini družbenik z upravljaljskimi pravicami;
- občinski svet je 23. 12. 2020 na izredni seji sprejel 4 sklepe; iz 1. sklepa izhaja, da se zmanjša osnovni kapital z umikom vseh lastnih poslovnih deležev družbe PC Komenda v višini 20 % oziroma 4.071.164 EUR, tako da se je osnovni kapital družbe PC Komenda zmanjšal na 16.284.656 EUR; iz 2. in 3. sklepa izhaja, da je bilančna izguba družbe PC Komenda na dan 31. 10. 2020 znašala 10.187.515 EUR in da se pokrije iz osnovnega kapitala, tako da se osnovni kapital družbe PC Komenda zmanjša na 6.097.141 EUR; iz gradiva občinskega sveta pri odločanju o sklepih je razvidno, da je bilo zmanjšanje osnovnega kapitala potrebno zaradi pokritja prenesene izgube iz preteklih let, ki je preseгла 50 % osnovnega kapitala družbe PC Komenda; iz vsebine 4. sklepa izhaja, da občinski svet sprejme spremembe in dopolnitve akta o ustanovitvi družbe PC Komenda in sprejme čistopis akta, iz katerega izhaja, da osnovni kapital družbe PC Komenda znaša 6.097.141 EUR, ki je že v celoti vplačan in ga ima v lasti občina;
- 17. 3. 2021 je občina kot edini družbenik sprejela Akt o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Poslovna cona Komenda, družbe za upravljanje z nepremičninami, d.o.o., ki

¹¹¹ Kadar je v besedilu revizijskega poročila navedena denarna enota tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 EUR je 239,64 tolarja.

v celoti nadomešča družbeno pogodbo z dne 23. 12. 2005 in iz katerega izhaja, da je družba ustanovljena z namenom izgradnje, upravljanja in trženja poslovne cone v Komendi ter izvajanja drugih gospodarskih dejavnosti na območju Republike Slovenije in v tujini s ciljem izvajanja pridobitne dejavnosti, da znaša osnovni kapital družbe PC Komenda 6.097.141 EUR, ki je že v celoti vplačan.

Iz bilance stanja družbe PC Komenda na dan 31. 12. 2021 izhaja, da:

- so znašala sredstva družbe 10.121.249 EUR;
- je družba izkazovala dolgoročne finančne naložbe v znesku 5.640.787 EUR, od tega se 5.633.287 EUR nanaša na dolgoročno posojilo, dano občini (povezava s točko 2.5.2);
- je imela družba 15.247 EUR čiste poslovne izgube poslovnega leta in 40.666 EUR prenesene čiste poslovne izgube;
- družba ni izkazovala dolgoročnih obveznosti, je pa izkazovala kratkoročne obveznosti v znesku 26.214 EUR.

Družba PC Komenda je imela 1 zaposlenega v letu 2021.

V zvezi z ustanovitvijo družbe PC Komenda smo preverili dopustnost ustanovitve zasebne družbe, financiranje iz občinskega proračuna ter nadzor nad poslovanjem gospodarske družbe, nismo pa presojali ustreznosti upravljanja gospodarske družbe.

2.6.2.a ZLS v 20. členu določa, da lahko občina v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja ter ustanavlja in vodi javna podjetja. Občina lahko v skladu z drugim odstavkom 67. člena ZJF za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu ustanovi oziroma soustanovi pravne osebe, v katerih organizira svoje premoženje, in sicer v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in javnih agencij. ZGJS je v času ustanovitve gospodarske družbe v prvem odstavku 6. člena določal, da občina zagotavlja izvajanje gospodarskih javnih služb tudi v režijskem obratu, javnem gospodarskem zavodu, javnem podjetju, z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava ali z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od že navedenih oblik.

ZJF v prvem odstavku 73. člena določa, da o ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, odloča občinski svet, razen če ni s področnim zakonom ali z ZLS drugače določeno. ZJF v drugem odstavku 73. člena določa, da se lahko občinski svet na predlog pristojnega 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 občinski interesi, ki pa so lahko upoštevajo določilo prvega odstavka 21. člena ZLS vezani zgolj na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena (izvirne naloge)¹¹².

Pridobivanje drugih kapitalskih naložb občine je lahko povezano le z uresničevanjem 76. člena ZJF, ki določa konverzijo terjatve v kapitalsko naložbo, če občina presodi, da bo lahko terjatve ali

¹¹² Mnenje o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti, ki ga je 21. 12. 2015 sprejel senat računskega sodišča.

posamezno specifično stvarno premoženje lažje in z večjimi koristmi unovčila prek konverzije v kapital gospodarske družbe in potem s prodajo te kapitalske naložbe.

Občina je soustanovila družbo PC Komenda z namenom izvedbe investicijskega projekta, ki je namenjen izvajanju tržne dejavnosti in realizaciji dobička na trgu. To ni namen, ki bi ustrezal javnemu interesu, ker ni povezan z izvajanjem nalog občine.

Občina z ustanovitvijo družbe PC Komenda ni ravnala po nobeni izmed dopustnih pravnih podlag za ustanovitev gospodarske družbe ali za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, saj ne gre za:

- ustanovitev javnega podjetja, ki bi izvajalo javno službo, da bi lahko bila podlaga ustanovitve v določenih ZLS in ZGJS, ter
- nakup delnic ali deleža za zaščito občinskega interesa, da bi ustrezna podlaga lahko bil drugi odstavek 73. člena ZJF,

kar pomeni, da za ustanovitev družbe niso bili izpolnjeni pogoji, ki jih določajo javnofinančni predpisi, in torej občina družbe PC Komenda ne bi smela ustanoviti.

2.6.2.b Družba PC Komenda od ustanovitve dalje ni poslovala z dobičkom, temveč je letno akumulirala izgubo, zaradi poplačila katere se je zmanjšal osnovni kapital družbe iz 16.284.656 EUR na 6.097.141 EUR na dan 31. 12. 2021. Ocenjujemo, da so slabi poslovni rezultati in posledično občutno zmanjšanje občinskega premoženja tudi posledica ravnanj občine, in sicer tako pri načrtovanju, sami izvedbi projekta ustanovitve družbe PC Komenda in izvajanju nadzora nad njenim poslovanjem. Občina tako ni predložila dokazil, iz katerih bi izhajalo, da je kadarkoli pred sprejemom odločitve o soustanovitvi družbe PC Komenda izvedla analizo za preveritev finančnih, ekonomskih, zakonskih in drugih dejavnikov, ki bi lahko vplivali na zakonitost in smotrnost izvedbe načrtovanega projekta. Občina je sicer pred sprejemom odločitve pridobila več dokumentov, v katerih je analizirala različne možnosti izvedbe projekta, ni pa v nobenem proučila dopustnosti izvedbe z vidika javnofinančnih predpisov. Tako je na primer pridobila dokument Strokovne pravne podlage za ustanovitev "tehnološko-poslovne cone Komenda", v katerem je proučen predvsem vidik same izvedbe projekta v okviru obstoječih pravnih institutov (v smislu ustanovitve zasebnega zavoda, soustanovitve gospodarske družbe ali podelitve stavbne pravice), ne pa tudi vidik pravne dopustnosti takšne ustanovitve glede javnofinančnih predpisov (predvsem ZJF), ki zavezujejo občino, načina financiranja ter ekonomske vzdržnosti projekta. Občina je družbo PC Komenda soustanovila, čeprav je v navedenem dokumentu predlagan drug način izvedbe projekta, in sicer da se "glede na dano predpostavko, da občina ne namerava sama zagotoviti potrebnih sredstev za izgradnjo poslovne cone, kot primeren model pojavlja predvsem model z ustanovitvijo stavbne pravice ob predpostavki, da bo občina v pogodbah o ustanovitvi stavbne pravice ustrezno zavarovala svoje interese in razvojne načrte". Občina je z ustanovitvijo zasebne gospodarske družbe PC Komenda in vplačilom celotnega lastnega osnovnega vložka v obliki stvarnega vložka 417.663 m² zemljišč, s čimer je z namenom pridobivanja dobička PC Komenda prosto razpolagala z zemljišči, zaobšla zavezujoča določila javnofinančnih predpisov, ki urejajo ravnanje s stvarnim premoženjem lokalnih skupnosti¹¹³ in bi jim bila sicer podvržena. Nadalje je pomanjkljivosti v ravnanju občine mogoče ugotoviti tudi na

¹¹³ V času ustanovitve je bila to Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin (Uradni list RS, št. 12/03, 77/03 in 14/07 – ZSPDPO).

podlagi ravnanj občine v fazi izbire zasebnega partnerja, saj ga je občina izbrala brez predhodne izvedbe javnega razpisa ali drugega postopka, ki bi zagotovil, da bi občina za izvedbo projekta dobila čim bolj ustreznega zasebnega partnerja, in sicer tako z vidika strokovnih kot tudi finančnih zmožnosti, obenem pa bi spoštovala načeli enakega obravnavanja in transparentnosti. Občina pa je za zasebnega partnerja izbrala družbo brez kakršnihkoli referenc na področju dejavnosti, ki naj bi jo novoustanovljena družba PC Komenda izvajala. Iz poslovnega registra namreč izhaja, da je bila družba Candor vanj vpisana 3. 6. 2005, torej zgolj nekaj mesecev preden je z občino soustanovila družbo PC Komenda. Družba Candor prav tako ni imela nobenega lastnega vira prihodkov oziroma znatnega premoženja, saj je ves svoj vložek v družbo PC Komenda morala zagotoviti z najemom posojila.

Občina prav tako ni predložila nobenega dokazila, da je občinska uprava oziroma za finance pristojen organ občinske uprave kadarkoli po ustanovitvi družbe PC Komenda kljub slabim poslovnim rezultatom in posledičnemu tveganju za zmanjšanje občinskega premoženja izvajala nadzor nad njenim poslovanjem. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da za finance pristojen organ občinske uprave izvaja tudi nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Vse navedeno po naši oceni kaže tudi na ravnanje, ki ni usklajeno z načelom gospodarnosti, ki ga pri izvrševanju proračuna predpisuje tretji odstavek 2. člena ZJF.

2.6.3 Ustanovitev stavbne pravice

Občina je 27. 10. 2017 z družbo Seniorprojekt d.o.o.¹¹⁴ sklenila Pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice, s katero je ustanovila stavbno pravico na zemljiščih s parcelno št. 609/4 v izmeri 902 m², parcelno št. 609/5 v izmeri 2.643 m² in parcelno št. 609/6 v izmeri 1.453 m², vse k. o. 1904 – Kapljiva vas v skupni izmeri 4.998 m² za izgradnjo doma upokojencev za dobo do 99 let za letno nadomestilo v znesku 15.129 EUR brez DDV za vsako leto podeljene stavbne pravice. Izgradnjo doma upokojencev bo financiral imetnik stavbne pravice. Stavbna pravica bo prenehala obstajati 27. 10. 2116. V tretjem odstavku 7. člena pogodbe je določeno, da mora lastnik nepremičnine imetniku stavbne pravice ob prenehanju plačati dogovorjeno nadomestilo, ki znaša polovico povečanja tržne vrednosti nepremičnine. Imetnik stavbne pravice je v letu 2021 plačal 15.047 EUR brez DDV letnega nadomestila.

V zvezi s preveritvijo ustanovitve stavbne pravice izpostavljamo omejitvev, ki je vplivala na izvedbo revizije, in sicer smo se, ker se revizija nanaša na obdobje do 31. 12. 2021, pri preverjanju pravilnosti poslovanja občine pri postopku ustanovitve stavbne pravice osredotočili le na dogodke do tega datuma.

2.6.3.a Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011 je v tretjem odstavku 56. člena določala, da se za postopek ustanovitve stavbne pravice smiselno uporabljajo določbe te uredbe o razpolaganju s stvarnim premoženjem. V drugem odstavku 6. člena je navedena uredba določala, da se postopek

¹¹⁴ Družba Seniorprojekt d.o.o. se je 27. 10. 2017 preimenovala v družbo Orpea d.o.o. in 20. 12. 2019 v družbo SeneCura Central SI d.o.o.

razpolaganja z nepremičnim premoženjem samoupravne lokalne skupnosti lahko izvede, če je nepremično premoženje vključeno v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem.

Občina je v letu 2017 sklenila pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice, čeprav zemljišč, na katerih je ustanovila stavbno pravico, ni vključila v načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2017 (v letu 2021 so znašali prihodki 15.047 EUR brez DDV), kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 6. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

2.6.3.b Drugi odstavek 56. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011 je določal, da mora upravljavec pred sklenitvijo pravnega posla o ustanovitvi stavbne pravice pripraviti poročilo o ekonomski utemeljenosti ustanovitve stavbne pravice na nepremičnini v lasti države oziroma samoupravne lokalne skupnosti, v katerem se pretehtajo višina nadomestila, ki ga bo prejel v času trajanja stavbne pravice, višina nadomestila, ki bi ga država oziroma samoupravna lokalna skupnost plačala imetniku po prenehanju pogodbenega razmerja, ter uporabnost stavbe, ki je predmet stavbne pravice po prenehanju pogodbenega razmerja.

Občina ni pripravila poročila o ekonomski utemeljenosti ustanovitve stavbne pravice na nepremičnini v lasti občine, kar je v neskladju z drugim odstavkom 56. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

2.6.3.c Občina za ustanovitev stavbne pravice ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 24. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011.

Ukrep občine

Občina je 27. 1. 2023 k pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice sklenila aneks št. 1, ki vsebuje določilo o skrbniku pogodbe.

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

2.6.4 Storitve upravnika stanovanjskih in poslovnih prostorov občine

Občina je 14. 4. 2016 z družbo Metalka stanovanjske storitve d.o.o.¹¹⁵ sklenila neposredno Pogodbo o opravljanju storitev upravnika stanovanjskih in poslovnih prostorov, ki so v lasti Občine Komenda, na podlagi katere izvajalec opravlja storitve upravnika za 16 poslovnih prostorov in 9 stanovanj, katerih lastnica je občina. V letu 2021 je občina za opravljene storitve plačala izvajalcu 1.682 EUR.

2.6.4.a V 10. členu pogodbe je med drugim določeno, da se pogodba sklene za določen čas 3 let z možnostjo podaljšanja ter da se morebitno podaljšanje uredi s pisnim dodatkom k osnovni pogodbi. Pogodba je potekla v letu 2019, občina pa je ni podaljšala s pisnim dodatkom k pogodbi. Izvajalec je v letu 2021 še vedno opravljal storitve upravnika stanovanjskih in poslovnih prostorov (v letu 2021 plačano 1.682 EUR), kar je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

Ukrep občine

Občina je 6. 1. 2023 z družbo Habit d.o.o. sklenila novo pogodbo o ureditvi medsebojnih obveznosti glede izvajanja storitev upravnika stanovanjskih in poslovnih prostorov, ki so v lasti občine.

¹¹⁵ Družba Metalka stanovanjske storitve d.o.o. je bila 11. 5. 2020 izbrisana iz sodnega registra zaradi pripojitve k prevzemni družbi Habit d.o.o.

3. Mnenje

Revidirali smo pravilnost poslovanja **Občine Komenda** v letu 2021 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter izvrševanje proračuna občine, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Komenda v letu 2021 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter izvrševanje proračuna občine, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja, ni poslovala v skladu s predpisi in določili razpisne dokumentacije v naslednjih primerih:

priprava proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter izvrševanje proračuna občine:

- obrazložitve proračuna občine za leto 2021 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;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2021 je vsebinsko pomanjkljivo, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točka 2.1.1.b;
- Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Komenda za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2021 ni popolno, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.1.2.a;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011, Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 oziroma Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 – točki 2.1.4.a in 2.1.4.b;

prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem:

- evidenca nepremičnega premoženja ni popolna; pred sklenitvijo neposredne pogodbe za menjavo nepremičnin na spletni strani upravljavca ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe; zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo je vključila v pogodbo (prihodki od menjave nepremičnin so v letu 2021 znašali 800 EUR), ki je bila notarsko overjena in s tem sposobna za vpis v zemljiško knjigo, pred prejemom razlike kupnine; v 3 primerih menjave nepremičnega premoženja ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; župan za vodenje postopka javnega zbiranja ponudb ni imenoval komisije; pred sklenitvijo najemne pogodbe od najugodnejšega ponudnika ni zahtevala in pridobila pisne izjave, da ponudnik ni povezana oseba po sedmem odstavku 51. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS-1); z 1 uporabnikom nepremičnega premoženja je sklenila neposredno pogodbo o brezplačni uporabi, čeprav za to

niso bili izpolnjeni pogoji; navedena ravnanja so bila oziroma so v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točke 2.2.1.a, 2.2.2.b, 2.2.2.3.a, 2.2.2.4.a, 2.2.3.1.a, 2.2.3.1.c in 2.2.3.4.b;

- Načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2021 ni popoln; v 2 primerih objava namere o sklenitvi neposrednih menjalnih pogodb ni vsebovala vseh predpisanih sestavin; objava razpisa o javnem zbiranju ponudb ni vsebovala vseh predpisanih sestavin; navedena ravnanja so v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točke 2.2.2.1.a, 2.2.2.2.a in 2.2.3.1.b;
- v 5 primerih oddaje stvarnega premoženja v brezplačno uporabo in v 1 primeru oddaje stvarnega premoženja v najem ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; v 3 pogodbah o brezplačni uporabi poslovnih prostorov ni določila obveznosti uporabnika, da krije vse predpisane stroške; v 1 primeru oddaje stvarnega premoženja v brezplačno uporabo ni objavila namere o oddaji stvarnega premoženja v brezplačno uporabo; navedena ravnanja so bila oziroma so v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti oziroma so v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točke 2.2.3.2.a, 2.2.3.3.a in 2.2.3.4.a;
- ni zagotavljala popolnega in pravočasnega pobiranja prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti ter izločanja teh prejemkov v proračun, kar je v neskladju z Zakonom o javnih finančah – točka 2.2.3.5.a;

javna naročila pri investicijskih odhodkih:

- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 – točka 2.3.1.a;
- pred uvrstitvijo 1 projekta v načrt razvojnih programov ni pripravila dokumenta identifikacije investicijskega projekta oziroma poenostavljene investicijske dokumentacije (odhodki so v letu 2021 znašali 73.706 EUR), kar je v neskladju z Zakonom o javnih finančah in Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.3.2.a;

tekoči transferi:

- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 – točka 2.4.1.a;
- od izvajalca ni pridobila zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, kar je v neskladju z določili razpisne dokumentacije – točka 2.4.1.1.a;
- na portalu javnih naročil ni objavila pogodbe in aneksa k pogodbi, kar je v neskladju s Pravilnikom o objavah pogodb s področja javnega naročanja, koncesij in javno-zasebnih partnerstev – točka 2.4.1.1.b;
- v javnem razpisu za društvene projekte je v razpisni dokumentaciji navedla merila, ni pa določila načina uporabe za vsa merila (v letu 2021 je izvajalcem projektov izplačala 20.098 EUR); 1 nepridobitni organizaciji je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.000 EUR, ne da bi prej izvedla javni razpis; navedena ravnanja so v neskladju Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točki 2.4.2.1.a in 2.4.2.2.a;

- 5 prejemnikom, ki niso izpolnjevali pogojev za sodelovanje na javnem razpisu, je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.902 EUR, kar je v neskladju s Pravilnikom o sofinanciranju društvenih projektov v Občini Komenda – točka 2.4.2.1.b;
- 1 prejemniku je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 10.000 EUR, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju z Zakonom o javnih finančah – točka 2.4.2.2.b;

zadolževanje:

- dolgoročno se je zadolžila pri osebi zasebnega prava, katere soustanoviteljica je in katere dejavnost ni dajanje posojil (odplačila v letu 2021 v znesku 200.000 EUR), ter s sklenitvijo dogovora v vrednosti 201.080 EUR pri osebi, katere dejavnost ni dajanje posojil; navedeni ravnanji sta bili v neskladju s Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin – točki 2.5.2.a in 2.5.3.a;
- dogovorila se je za plačilo obresti po manj ugodni obrestni meri, saj so bile skupne dolgoročne finančne obveznosti na dan 31. 12 2021 za 448.874 EUR višje, kot če bi jih zaračunala po obrestni meri, ki jo določa Pravilnik o priznani obrestni meri, kar je v neskladju z načelom gospodarnosti; dogovorila se je za način plačila obresti, ki je v neskladju z načelom gospodarnosti; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnih finančah – točki 2.5.2.b in 2.5.2.c;
- kot jamstvo za vračilo obveznosti posojilodajalcu je izrecno in nepreklicno dovolila vpis zastavne pravice s prepovedjo odtujitve in obremenitve na poslovnem deležu občine v višini 16.284.656 EUR, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih – točka 2.5.2.d;
- v anekse k posojilni pogodbi ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.5.2.e;
- od 6 javnih zavodov in zavoda, katerih soustanoviteljica je, do 15. 1. 2022 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2021, kar je v neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točka 2.5.5.a;

druga področja poslovanja:

- s sprejemom ter spremembo in dopolnitvijo Akta o ustanovitvi Zavoda Kabelsko komunikacijski sistem Komenda – Moste – Križ je ustanovila zasebni zavod Kabelsko komunikacijski sistem Komenda – Moste – Križ in v letu 2021 sofinancirala njegovo dejavnost, ki ima pridobitno naravo, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih – točka 2.6.1.1.a;
- s sklenitvijo pogodbe o ustanovitvi zavoda Zavod medgeneracijsko središče Komenda je ustanovila zasebni zavod Zavod medgeneracijsko središče Komenda, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih – točka 2.6.1.2.a;
- za ustanovitev družbe PC Komenda d.o.o. z namenom izvedbe investicijskega projekta, ki je namenjen izvajanju tržne dejavnosti in realizaciji dobička na trgu, ni imela podlage v javnofinančnih predpisih – točka 2.6.2.a;
- pri načrtovanju in izvedbi projekta ustanovitve gospodarske družbe PC Komenda d.o.o. ni spoštovala načela gospodarnosti in ni izvajala nadzora nad njenim poslovanjem, kar je v neskladju z Zakonom o javnih finančah – točka 2.6.2.b;

- ustanovitve stavbne pravice na nepremičnem premoženju ni vključila v načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2017 (v letu 2021 so znašali prihodki 15.047 EUR brez DDV); ni pripravila poročila o ekonomski utemeljenosti ustanovitve stavbne pravice na nepremičnini v lasti občine; za ustanovitev stavbne pravice ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; navedena ravnanja so bila v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točke 2.6.3.a, 2.6.3.b in 2.6.3.c;
- pred sklenitvijo pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.6.3.d;
- po poteku pogodbe v letu 2019 je izvajalec v letu 2021 še vedno opravljal storitve upravnika prostorov občine (v letu 2021 plačano 1.682 EUR), kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.6.4.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Komenda v letu 2021 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter izvrševanje proračuna občine, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere (tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole in tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam), zadolževanje ter druga področja poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in določili razpisne dokumentacije.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Občina Komenda 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 Komenda mora v odzivnem poročilu izkazati:

1. začetek aktivnosti za seznanitev občinskega sveta s problematiko ustanovitve in poslovanja družbe PC Komenda d.o.o. in pripravo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovorne osebe in roka za izvedbo posamezne aktivnosti za ugotovitev zakonitih možnosti za najugodnejšo rešitev nastale situacije, v katerem bo opredeljen tudi okvirni rok seznanitve občinskega sveta s predlaganimi zakonitimi možnostmi rešitve nastale situacije – točki 2.5.2.a in 2.6.2.a.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrди 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 poslovanja¹¹⁶. 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 Komenda krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. Priporočila

Občini Komenda 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 polletnega poročanja,
 - prodaj in menjav nepremičnega premoženja, oddaj prostorov v najem ter v brezplačno uporabo,
 - javnega naročanja,
 - dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter
 - zadolževanja;
- občinski svet prouči vsebino pooblastila za prerazporejanje sredstev in spremeni vsebino pooblastila;
- v postopkih javnih razpisov za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam določi način uporabe meril;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri:
 - izkazovanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam in
 - pridobivanju podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Občini Komenda,
2. Stanislavu Poglajenu,
3. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si