



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

## POREVIZIJSKO POROČILO

### **Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti dela poslovanja Občine Slovenske Konjice**

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**

## POREVIZIJSKO POROČILO

### **Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti dela poslovanja Občine Slovenske Konjice**

Številka: 324-10/2021/37

Ljubljana, 4. aprila 2023

# 1. Uvod

V revizijskem poročilu o pravilnosti dela poslovanja Občine Slovenske Konjice v letu 2020<sup>1</sup>, št. 324-10/2021/23 z dne 21. 12. 2022 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Občini Slovenske Konjice (v nadaljevanju: občina) izreklo **negativno mnenje**.

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

Občina je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo<sup>2</sup>. V odzivnem poročilu in dopolnitvi odzivnega poročila, ki ju je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Darko Ratajc, župan občine, sta predstavljena popravljalna ukrepa. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo in dopolnitev odzivnega poročila ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

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

---

<sup>1</sup> [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/pravilnost-dela-poslovanja-obcine-slovenske-konjice-v-letu-2020-2959/>], 23. 3. 2023.

<sup>2</sup> Št. 0601-0007/2022 z dne 21. 3. 2023 in dopolnitev z dne 22. 3. 2023.

## 2. Nepravilnosti in popravljalni ukrepi

### 2.1 Ustanovitev gospodarske družbe

#### 2.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.6.2.a revizijskega poročila je navedeno, da Zakon o lokalni samoupravi<sup>3</sup> (v nadaljevanju: 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, v 21. členu pa določa, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim tudi upravlja občinsko premoženje.

Ravnanje s stvarnim premoženjem je v času ustanovitve Stanovanjskega podjetja Konjice d.o.o. (v nadaljevanju: družba SPK) urejal Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin<sup>4</sup>, ki je v drugem odstavku 4. člena določal, da je postopke ravnanja s stvarnim premoženjem treba voditi učinkovito, s čim manjšimi stroški in na podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za državo in samoupravne lokalne skupnosti. Za vodenje postopkov ravnanja s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti je pristojen upravljavec stvarnega premoženja, in sicer so bili to lahko uprava samoupravne lokalne skupnosti in osebe javnega prava<sup>5</sup>, ki jih za upravljivce določa organ, pristojen za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti, s svojim aktom.

Glede nepremičnin, ki so v naravi stanovanja, Stanovanjski zakon<sup>6</sup> v prvem odstavku 154. člena določa, da so občine na stanovanjskem področju pristojne med drugim za sprejemanje in uresničevanje stanovanjskega programa, zagotavljanje sredstev za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj ter stanovanjskih stavb, namenjenih začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb, in zagotavljanje pogojev za razvijanje različnih oblik gradnje in prenove z ustrezno zemljiško in normativno politiko. Nadalje pa 157. člen Stanovanjskega zakona določa, da občina lahko zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju ustanovi javni stanovanjski sklad, ki med drugim skrbi za gospodarjenje s stanovanji, stanovanjskimi hišami in stavbnimi zemljišči ter gradnjo, nakup, prenavo in vzdrževanje neprofitnih stanovanj.

Predpisi, ki urejajo upravljanje oziroma gospodarjenje z nepremičnim premoženjem, torej ne predvidevajo, da bi občina lahko gospodarsko družbo ustanovila za izvajanje svojih nalog na

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 14/07 in 86/10 – ZSPDSLS.

<sup>5</sup> Država, samoupravne lokalne skupnosti, javni zavod, javni gospodarski zavod, javna agencija, javni sklad in javno podjetje (9. točka prvega odstavka 3. člena Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin). Smiselno enako je določal Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-11, 14/15 – ZUUJFO, 76/15 in 11/18 – ZSPDSLS-1) v tretjem odstavku 9. člena oziroma določa novi Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18) v 19. členu.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19 in 189/20 – ZFRO.

področju upravljanja stanovanj, poslovnih prostorov ter drugih nepremičnin, kar sicer kot namen preoblikovanja oziroma ustanovitve izhaja iz aktov in dokumentov občine.

Občina lahko v skladu z drugim odstavkom 67. člena Zakona o javnih financah<sup>7</sup> (v nadaljevanju: 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. V skladu z določili ZLS in Zakona o gospodarskih javnih službah<sup>8</sup> lahko občina za opravljanje javnih služb ustanovi javno podjetje. Ustanovitev gospodarske družbe občini dopuščajo tudi določila Zakona o javno-zasebnem partnerstvu<sup>9</sup> (v nadaljevanju: ZJZP), in sicer lahko občina v primeru, ko se javno-zasebno partnerstvo izvaja kot statusno partnerstvo, skupaj z osebami zasebnega prava ustanovi pravno osebo, na katero se prenese izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva. ZJZP med prehodnimi in končnimi določbami v 141. členu določa tudi, da se obstoječa javna podjetja, ki izvajajo gospodarsko javno službo, lahko preoblikujejo v gospodarsko družbo v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali ohranijo, skladno z zakonom, status javnega podjetja. V 144. členu pa ZJZP določa, da se določila tega zakona o preoblikovanju javnih podjetij in podelitvi koncesije javnim podjetjem, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo, smiselno uporabljajo tudi za preoblikovanje javnih gospodarskih zavodov in javnih zavodov. Vse navedeno pa je možno le v okviru pristojnosti občin in s tem povezanih omejitev javnofinančnih predpisov.

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, upoštevaje določilo prvega odstavka 21. člena ZLS, vezani zgolj na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena (izvirne naloge)<sup>10</sup>. 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 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 sprejela Odlok o preoblikovanju Javnega nepremičninskega zavoda Občine Slovenske Konjice v Stanovanjsko podjetje Konjice d.o.o.<sup>11</sup> (akt o ustanovitvi), s katerim je občinsko premoženje organizirala v obliki gospodarske družbe z namenom izvajanja gospodarske javne službe oskrbe s toplotno energijo, predvsem pa drugih dejavnosti, ki pa so bile glede na lastne obrazložitve občine pretežno pridobitne narave in ne v javnem interesu. Občina pred sprejemom akta o ustanovitvi (prav tako pa tudi ne pred vsakokratnim povečanjem osnovnega kapitala) ni opredelila ter definirala zaščite občinskega interesa v smislu določil drugega odstavka 73. člena ZJF, je pa ustanovitev oziroma

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 127/06.

<sup>10</sup> Mnenje senata računskega sodišča o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 55/09.

preoblikovanje v gospodarsko družbo utemeljevala z lažjim izvajanjem pridobitne dejavnosti, kar pa glede na javnofinančne predpise ni namen, zaradi katerega se občinsko premoženje lahko organizira v obliki gospodarske družbe.

Občina z ustanovitvijo družbe SPK ni ravnala v skladu z nobeno 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 določilih ZLS in Zakona o gospodarskih javnih službah,
- javno-zasebno partnerstvo, da bi lahko bila podlaga ustanovitve v določilih ZJZP,
- preoblikovanje javnega zavoda z namenom izvajanja (zgolj) javne službe v smislu določil ZJZP in
- 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 SPK ne bi smela ustanoviti.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati proučitev možnosti za ukinitvev oziroma preoblikovanje družbe SPK v skladu z zakonodajo.

## 2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Župan je v decembru 2022<sup>12</sup> in januarju 2023<sup>13</sup> predstavnikom družbe SPK in svetniških skupin ter občinskemu svetu predstavil ugotovitve računskega sodišča glede ustanovitve družbe SPK. Župan je 27. 1. 2023 s sklepom<sup>14</sup> imenoval komisijo za pripravo popravljalnih ukrepov za odpravo nepravilnosti na podlagi ugotovitev računskega sodišča v zvezi z družbo SPK (v nadaljevanju: komisija), ki jo sestavljajo predstavniki občine, družbe SPK in nadzornega sveta družbe SPK. Iz zapisnika prvega sestanka komisije<sup>15</sup> izhaja, da je komisija sprejela dogovor, da občina pridobi pravno mnenje o ukinitvi oziroma preoblikovanju družbe SPK, da se pripravi ekonomska analiza, ki upošteva vse finančne in ekonomske posledice preoblikovanja ali ukinitve družbe SPK, ter da družba SPK in nadzorni svet družbe SPK pripravita pravno mnenje in strokovno ekonomsko analizo zadržanja obstoječega stanja z dokazovanjem javnega interesa. Iz zapisnika drugega sestanka komisije<sup>16</sup> izhaja, da sta bili na sestanku predstavljeni 2 pridobljeni mnenji<sup>17</sup> ter da je bila opravljena

<sup>12</sup> Župan je 19. 12. 2022 predstavnikom družbe SPK predstavil ugotovitve računskega sodišča glede ustanovitve družbe SPK.

<sup>13</sup> Župan je 23. 1. 2023 predstavnikom svetniških skupin in 26. 1. 2023 občinskemu svetu na 2. seji občinskega sveta predstavil ugotovitve računskega sodišča glede ustanovitve družbe SPK.

<sup>14</sup> Št. 0601-0001/2023 z dne 27. 1. 2023.

<sup>15</sup> Z dne 31. 1. 2023.

<sup>16</sup> Z dne 10. 3. 2023.

<sup>17</sup> Odzivno poročilo o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotnosti v zvezi z ustanovitvijo družbe SPK, ki ga je 28. 2. 2023 pripravila odvetniška družba (v nadaljevanju: prvo mnenje), ter mnenje, ki ga je 6. 3. 2023 pripravil Inštitut za lokalno samoupravo Maribor (v nadaljevanju: drugo mnenje).

razprava s predstavniki pripravljavcev mnenj. Iz prvega mnenja izhaja, da je javni interes za obstoj družbe SPK utemeljen tako na stanovanjskem področju kot tudi na področju oskrbe s toplotno energijo in da ob ustanavljanju družbe SPK občina ni imela sprejete strategije upravljanja s kapitalskimi naložbami (ustanovitveni kapital) in drugih aktov oziroma opredeljenih postopkov, s katerimi bi izkazala zaščito občinskega interesa pri izvajanju tržnega dela dejavnosti družbe SPK. Iz prvega mnenja tudi izhaja predlog, da občina sprejme dokumente, v katerih bo jasno določila, kako se opredeli občinski interes, kdo o tem odloča in kako potekajo postopki upravljanja s kapitalskimi naložbami ter kakšne cilje želi občina doseči s kapitalsko naložbo, opredelijo se tudi naloge, odgovorne osebe in procesi izvrševanja, ki jih bo občina izvajala na področju upravljanja s predmetno kapitalsko naložbo. Iz prvega menja izhaja tudi predlog, da se za obravnavo na občinskem svetu pripravi gradivo z naslednjimi sklepi:

- da je družba SPK primerna oblika za doseganje ciljev na stanovanjskem področju in področju oskrbe s toplotno energijo in s tem za zagotavljanje javnega interesa na področju stanovanjske politike in področju oskrbe s toplotno energijo;
- da pogoji za ukinitvev oziroma preoblikovanje družbe SPK niso izkazani;
- da bo občina pripravila predlog spremembe družbene pogodbe družbe SPK glede učinkovitega zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju;
- da bo občina sprejela dokumente (kot na primer strategijo upravljanja s kapitalskimi naložbami, načrt upravljanja s kapitalskimi naložbami), v katerih bo jasno določila, kako se opredeli občinski interes, kdo o tem odloča, in tudi opredelila postopke upravljanja s kapitalskimi naložbami s cilji, ki jih želi z njimi doseči.

Iz drugega mnenja pa izhaja stališče, da se družba SPK preoblikuje v javni sklad.

Občina je v odzivnem poročilu navedla, da komisija:

- ugotavlja, da je mogoče ugotovljene nepravilnosti odpraviti na 2 načina, in sicer s preoblikovanjem družbe SPK v javni stanovanjski sklad ali z ohranitvijo obstoječe organizacijske oblike z ustreznimi spremembami, ki jih navaja prvo mnenje;
- ugotavlja, da lahko odločitev v zvezi s tem sprejme le skupščina družbe SPK – občinski svet, zaradi česar je treba stališče računskega sodišča in obe mnenji nemudoma po pripravi vseh potrebnih gradiv enakovredno predstaviti na ustreznih odborih in seji občinskega sveta;
- predlaga občinski upravi in družbi SPK, da se v gradivo za odbore in sejo občinskega sveta vključijo analize ekonomskih učinkov obeh predlaganih ukrepov, mnenje računskega sodišča, pridobljeno prvo in drugo mnenje ter mnenje<sup>18</sup> Agencije za energijo v zvezi z dejavnostjo oskrbe s toplotno energijo v sklopu javnega stanovanjskega sklada.

Občina je v odzivnem poročilu tudi navedla, da bo pripravljeno gradivo podlaga za odločanje glede preoblikovanja družbe SPK na seji občinskega sveta, ki predstavlja tudi skupščino družbe SPK. Iz

---

<sup>18</sup> Občina s tem mnenjem še ne razpolaga.

zapisnika 4. srečanja predstavnikov svetniških skupin<sup>19</sup> izhaja, da je župan podal informacijo glede priprave odzivnega poročila in da bo o zadevi odločal občinski svet na seji, predvidoma maja 2023.

### 2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

Občina je z odzivnim poročilom izkazala, da je izvedla aktivnosti za proučitev možnosti za ukinitvev oziroma preoblikovanje družbe SPK v skladu z zakonodajo in tako zadostila zahtevanemu popravljalnemu ukrepu. Ne glede na to pa občino opozarjamo na naše stališče<sup>20</sup> glede ustanavljanja gospodarskih družb ali pridobivanja kapitalskih naložb ter občini predlagamo, da ga upošteva pri nadaljnjih aktivnostih v zvezi z družbo SPK.

## 2.2 Oddaja storitev upravljanja nepremičnega premoženja občine

### 2.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.6.2.b revizijskega poročila je navedeno, da se v skladu z določbo prvega odstavka 53. člena ZJF pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju.

Občina je v letu 2020 za upravljanje nepremičnega premoženja po Pogodbi o opravljanju upravniških storitev stanovanj, poslovnih prostorov in garaž (v nadaljevanju: pogodba o upravljanju) družbi SPK plačala skupaj 306.581 EUR. Občina kot upravljavec stvarnega premoženja občine javnega naročila za upravljanje nepremičnega premoženja občine ni oddala po enem od postopkov, predpisanih v prvem odstavku 39. člena Zakona o javnem naročanju<sup>21</sup> (v nadaljevanju: ZJN-3) oziroma 28. členu ZJN-3, v kolikor so izpolnjeni predpisani pogoji za oddajo javnega naročila med osebami v javnem sektorju. Občina je s tem, ko ni izvedla postopka oddaje javnega naročila, ravnala v neskladju s prvim odstavkom 53. člena ZJF.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati začetek aktivnosti za prekinitev pogodbe o upravljanju v skladu s pogodbenimi določili.

<sup>19</sup> Z dne 20. 3. 2023.

<sup>20</sup> 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](https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Staliska_in_mnenja/Mnenje_o_JFV_Kapitalske-nalozbe-javnih-podjetij.pdf)], 30. 3. 2023.

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

### 2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina je v odzivnem poročilu navedla, da je družbi SPK naročila, da mora do konca marca 2023 izdelati popis vseh storitev, ki sodijo na področje upravljanja stanovanj, poslovnih prostorov in garaž, z namenom, da lahko občina izvede postopek javnega naročanja teh storitev v skladu z ZJN-3. Občina tudi navaja, da je pričela s pogajanjem z družbo SPK o prekinitvi pogodbe o upravljanju, saj pogodbe skladno s pravili obligacijskega prava ni mogoče enostransko razvezati, in da bo izvedla ekonomsko analizo upravičenosti odstopa od sklenjene pogodbe o upravljanju z družbo SPK. Po izvedbi popravljalnih ukrepov v zvezi z ukinitvijo oziroma preoblikovanjem družbe SPK bo občina zaključila s pogajanjem z družbo SPK o prekinitvi pogodbe o upravljanju, razen če bodo izpolnjeni pogoji, da se lahko pogodba šteje kot pogodba in-house.

### 2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

### 3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o pravilnosti dela poslovanja Občine Slovenske Konjice v letu 2020 izdelala Občina Slovenske Konjice. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil Darko Ratajc, župan občine, verodostojno.

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

Ocenjujemo, da sta izkazana popravljalna ukrepa, opisana v točkah 2.1.2 in 2.2.2, ki ju je sprejela Občina Slovenske Konjice za odpravo nepravilnosti, **zadovoljiva**.

Jana Ahčin,  
generalna državna revizorka

#### Vročiti:

1. Občini Slovenske Konjice, navadno elektronsko;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, navadno elektronsko.

*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