



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

30
1994
2024
RS
RS

REVIZIJSKO POROČILO

Uresničevanje javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo

Investiciji Mestne občine Ljubljana



2024



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

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

Uresničevanje javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo

Investiciji Mestne občine Ljubljana

Številka: 320-3/2022-81

Ljubljana, 19. decembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo smotrnosti **Mestne občine Ljubljana** (v nadaljevanju: občina) pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2023. Pri tem je računsko sodišče preverilo, ali je občina določila in dosegla cilje, povezane z uresničevanjem javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo, ter navedeni investiciji strateško in operativno načrtovala in ju izvedla skladno z načrtom.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bila občina pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo **uspešna in delno učinkovita**.

Revizija občine je ena izmed prečnih revizij smotrnosti pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo izbranih občin, ki so bile opravljene vzporedno z revizijo učinkovitosti ministrstva, pristojnega za šport, in Fundacije za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji z namenom opozoriti na problematiko uresničevanja javnega interesa na področju investicij v športno infrastrukturo.

Občina je investiciji Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija vključila v Strategijo športa, kjer je opredelila cilje na področju športne infrastrukture, določila ciljne vrednosti in kazalnike za njihovo doseganje. Ni pa ju vključila tudi v sprejeto trajnostno urbano strategijo, prav tako ju ni vključila v letne programe športa, s katerimi občina uresničuje javni interes v športu na letni ravni, s čimer občina ni zagotovila celovitosti programov športa in investicij v športno infrastrukturo.

Občina je še pred potrditvijo osnovnega investicijskega dokumenta za projekt Kopališče Vevče investicijo vključila v načrt razvojnih programov in izvedla tudi nakup zemljišča. Občina je tako začela projekt izvajati še preden je imela potrjeno dokumentacijo zanj, torej še preden je opredelila obseg projekta ter njegovo finančno in časovno konstrukcijo. Investicijska dokumentacija je bila kasneje pripravljena in potrjena, vendar ni v celoti sledila uredbi za pripravo investicijske dokumentacije. Prav tako je bila investicijska dokumentacija pomanjkljiva, pri posameznih dokumentih pa ni bilo mogoče ugotoviti časa njihovega nastanka ter tudi ne zaporedja. Ker je občina pripravila investicijske dokumente času, ko je investicijo Kopališče Vevče že izvajala, ti niso služili njihovem namenu in niso mogli opraviti funkcije investicijskih dokumentov, na podlagi katerih bi bila sprejeta odločitev o upravičenosti in izvedljivosti projektov.

Občina je 8 let po sprejemu prvotnega investicijskega programa za Kopališče Ilirija, po katerem je bila predvidena izgradnja plavalno-gimnastičnega centra, sprejela novelacijo investicijskega projekta, s katero je projekt bistveno zmanjšala, in sicer je obsegal prenovno Kopališča Ilirija. Z drugo novelacijo investicijskega programa Kopališča Ilirija se je vrednost investicije povečala za 31,3 milijona EUR in je na novo vključevala strošek nakupa zemljišč, ki bi moral biti vključen že v prejšnji verziji investicijskega programa, sicer pa se obseg investicije ni spremenil. Povišanje stroškov ni bilo obrazloženo niti v investicijski dokumentaciji niti v odloku o proračunu ali zaključnem računu, kar pomeni, da z razlogi povišanja stroškov ni bil seznanjen niti mestni svet.

Ob zaključku leta 2023 so bile gradbene aktivnosti obeh investicij še v teku, kar je bilo tudi v skladu s časovnim in finančnim načrtom v sprejeti investicijski dokumentaciji.

Računsko sodišče je občini podalo **priporočila**, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predstavitev občine	8
1.3 Predstavitev področja revizije	9
2. Ugotovitve	11
2.1 Strateško načrtovanje investicij v javno bazensko infrastrukturo	11
2.1.1 Ugotavljanje potreb po javni bazenski infrastrukturi	11
2.1.2 Analiza stanja javne bazenske infrastrukture	12
2.1.3 Vključenost projektov javne bazenske infrastrukture v strateške dokumente in cilji na področju javne bazenske infrastrukture	13
2.2 Načrtovanje investicij v javno bazensko infrastrukturo	16
2.2.1 Investicijska dokumentacija	16
2.2.1.1 Projekt Kopališče Vevče	17
2.2.1.2 Projekt Kopališče Ilirija	20
2.2.2 Zagotavljanje sredstev za investicijo	23
2.2.2.1 Drugi viri financiranja	25
2.2.3 Vključenost investicij v letne programe športa	26
2.3 Izvajanje investicij v javno bazensko infrastrukturo	28
2.3.1 Izvajanje aktivnosti	28
2.3.1.1 Projekt Kopališče Vevče	28
2.3.1.2 Projekt Kopališče Ilirija	30
2.3.2 Realizacija ciljev	32
3. Mnenje	34
4. Priporočila	36

1. Uvod

Revizijo smotrnosti Mestne občine Ljubljana pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2023 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 31. 3. 2022, sklep o spremembi navedenega sklepa⁴ pa 2. 11. 2023.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti in uspešnosti občine pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵ tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet in obseg revizije so bile aktivnosti občine pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti in učinkovitosti občine pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo v obdobju, na katero se nanaša revizija.

V reviziji smo zato preverili:

- ali je občina določila cilje, povezane z uresničevanjem javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo, in te cilje tudi dosegla ter
- ali je občina strateško in operativno načrtovala investicijo v javno bazensko infrastrukturo in investicijo izvedla skladno z načrtom.

Mnenje o uspešnosti in učinkovitosti občine pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo smo izrekli na podlagi vnaprej določenih sodil. Ocenili smo, da je bila občina učinkovita, če je aktivnosti načrtovala in jih izvajala v predvidenih vsebinskih, finančnih in časovnih okvirih. Občina je bila uspešna, če je na podlagi ugotovljenih potreb in vnaprej izdelane analize stanja določila cilje na področju javne bazenske infrastrukture in če je te cilje dosegla.

Ravnanje občine smo ocenili kot učinkovito oziroma uspešno, če je bilo to v pretežnem delu skladno s sodili za presojo učinkovitosti oziroma uspešnosti. Nasprotno smo ravnanje občine ocenili kot neučinkovito oziroma neuspešno, če v pretežnem delu ni bilo skladno s sodili za presojo učinkovitosti oziroma uspešnosti občine pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-3/2022/17.

⁴ Št. 320-3/2022/29.

⁵ Uradni list RS, št. 122/22.

bazensko infrastrukturo. V ostalih primerih smo ravnanje občine ocenili kot delno učinkovito oziroma uspešno.

Revizija občine je ena izmed prečnih revizij smotrnosti, ki smo jih izvedli na več izbranih občinah, ki so bile opravljene vzporedno z revizijo učinkovitosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport (v nadaljevanju: ministrstvo, pristojno za šport) ter Fundacije za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: fundacija) pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo, v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2023. Namen revizij je bil opozoriti na problematiko uresničevanja javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo, in sicer na primeru investicij v gradnjo bazenov na ravni države in lokalnih skupnosti.

1.2 Predstavitev občine

Podatke o velikosti in organih občine prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ¹⁾	270.426
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2023:	
župan	poklicno opravljanje funkcije
	5
podžupani ²⁾	4 (nepoklicno opravljanje funkcije) 1 (poklicno opravljanje funkcije)
mestni svet	45 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. 9. 2024.

²⁾ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 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. 2023 je imela občina 17 četrtnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Bila je ustanoviteljica 1 javnega sklada, 94 javnih zavodov in 3 javnih podjetij ter soustanoviteljica 3 javnih zavodov in 4 javnih podjetij.

Občine, kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti, ureja ZLS, ki določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine, ali

so določene z zakonom⁶. Pospeševanje razvoja športa in rekreacije je ena izmed nalog, ki jo opravlja občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev v skladu z ZLS.⁷

Občina ima v okviru pospeševanja razvoja športa in rekreacije vlogo tudi pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo. Prihodke in odhodke ter odhodke občine v bilanci prihodkov in odhodkov, odhodke za izvajanje športnih programov in investicij v šport za obdobje od leta 2018 do leta 2023 prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Prihodki in odhodki občine ter odhodki za športne programe in investicije v šport od leta 2018 do leta 2023

Opis	v EUR					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prihodki občine	337.911.806	339.33.768	334.974.279	348.461.252	402.627.923	421.551.580
Odhodki občine	316.096.146	335.617.992	336.766.369	352.782.370	404.389.103	426.676.277
- za šport	11.609.096	10.556.438	10.661.968	11.461.969	14.294.982	13.130.323
- za investicije v šport	4.744.682	2.282.557	4.201.683	2.916.749	10.453.522	25.069.372

Opomba: investiciji v bazena Ilirija in Vevče nista vključeni v tabelo, saj je občina investiciji načrtovala izven področja športa, o čemer je več napisano v točki 2.2.3.a.

Vir: zaključni računi občine.

Odgovorna oseba občine v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil Zoran Janković, župan.

1.3 Predstavitev področja revizije

Športni objekti, kamor uvrščamo tudi javno bazensko infrastrukturo, omogočajo izvajanje športnih programov. Športni programi vključujejo prostočasno športno vzgojo otrok in mladine, športno vzgojo otrok in mladine s posebnimi potrebami, obštedijske športne dejavnosti, športno vzgojo otrok in mladine, usmerjenih v kakovostni in vrhunski šport, kakovostni šport, vrhunski šport, šport invalidov, športno rekreacijo in šport starejših.⁸

V športnih programih ima visoko pozitiven zdravstveni učinek gibalna vadba, redna in strokovno vodena, katere osnovni namen je izboljšanje telesne pripravljenosti in zmogljivosti, kar se kaže v večji aerobni zmogljivosti oziroma moči, večji mišični moči posameznih mišičnih skupin, večji gibljivosti, boljši skladnosti gibanja in izboljšanju drugih komponent telesne zmogljivosti. Zaradi navedenih vplivov je šport del javnega interesa, zato se financira iz javnih sredstev, za njegov razvoj pa je treba

⁶ 21. člen ZLS.

⁷ Enajsta alineja drugega odstavka 21. člena ZLS.

⁸ Prvi odstavek 6. člena Zakona o športu (v nadaljevanju: ZŠpo-1), Uradni list RS, št. 29/17, 21/18 – ZN0rg, 82/20 in 3/22 – ZDeb.

zagotoviti ustrezne pogoje.⁹ Ti se zagotavljajo tudi z infrastrukturnimi pogoji za izvajanje športnih dejavnosti. V povezavi s predmetom revizije se ustrezni pogoji zagotavljajo z izvajanjem investicij v javno bazensko infrastrukturo. Investicije v javno bazensko infrastrukturo so povezane z zimsko pokrito bazensko infrastrukturo, ki je poleg letnih odprtih bazenov potrebna za nemoteno delovanje in razvoj dejavnosti vodnih športov.

V prečno revizijo smo vključili občine, ki se že več desetletij soočajo s pomanjkanjem ustreznih kapacitet, predvsem pokritih bazenov, namenjenih tako vrhunskemu športu kot rekreativcem v zimskem času, in ki so načrtovale investicije v javno bazensko infrastrukturo. Med njimi je tudi Mestna občina Ljubljana.

Najstarejše urejeno mestno kopališče je bilo kopališče Kolezija, ki je ob Gradaščici delovalo že v 19. stoletju, leta 1878 pa je lastnica postala občina¹⁰. Kasneje je občina dobila še več bazenov, tako letnih kot pokritih. V tem času je bilo nekaj bazenov obnovljenih, nekateri so propadali¹¹ in nekateri povsem propadli¹². V letu 2023 je bilo v občini 8 bazenskih kompleksov¹³. Od tega je bila občina lastnica 5 bazenskih kompleksov, ki jih je tudi upravljala. 2 sta bila v lasti in upravljanju gospodarskih družbi, 1 pa je bil v upravljanju Fakultete za šport, Univerze v Ljubljani.

Občina je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala 2 investiciji v javno bazensko infrastrukturo, ki ju je občina v različnih dokumentih različno poimenovala. Z namenom lažjega razumevanja in razmejitve aktivnosti občine smo v reviziji uporabili naslednje izraze:

- Kopališče Vevče, ki vključuje aktivnosti izgradnje novega bazena na obstoječi lokaciji;
- Kopališče Ilirija, in sicer:
 - Projekt Ilirija – park športa do marca 2019, ki vključuje aktivnosti za izgradnjo plavalno-gimnastičnega centra, in
 - Kopališče Ilirija od marca 2019 dalje, ko je bila sprejeta sprememba investicijske dokumentacije, ki vključuje aktivnosti prenove kopališča Ilirija.

⁹ 5. člen ZŠpo-1.

¹⁰ [URL: <https://www.muzej-nz.si/kopalisce-na-koleziji-septembra-1917/>], 1. 8. 2024.

¹¹ Na primer bazen Ilirija.

¹² Na primer Kopališče Vevče.

¹³ Domov - Javni zavod Šport Ljubljana (sport-ljubljana.si), Atlantis Vodno Mesto (atlantis-vodnomesto.si), Mestna plaža Ljubljana | Laguna in Fakulteta za šport (uni-lj.si); pridobljeno 1. 9. 2024.

2. Ugotovitve

2.1 Strateško načrtovanje investicij v javno bazensko infrastrukturo

Zanimalo nas je, ali je občina sprejela strateške dokumente v povezavi z uresničevanjem javnega interesa na področju investicij v bazensko infrastrukturo. Strategija je dolgoročni strateški dokument razvojnega načrtovanja lokalne skupnosti, s katerim občina opredeli javni interes na področju pospeševanja razvoja v občini. To vključuje tudi področje športa, v okviru tega pa tudi investicije v športu, med njimi tudi v javno bazensko infrastrukturo.

Učinkovitost občine pri strateškem načrtovanju smo presojali ob upoštevanju naslednjih sodil:

- ali je občina ustrezno ocenila potrebe po javni bazenski infrastrukturi na svojem območju;
- ali je občina pripravila celovito analizo stanja na področju javne bazenske infrastrukture na svojem območju;
- ali so bili projekti, povezani z investicijami v javno bazensko infrastrukturo, na podlagi opravljenih ustreznih analiz ustrezno vključeni v strateške dokumente.

2.1.1 Ugotavljanje potreb po javni bazenski infrastrukturi

Pomemben korak pri odločitvi občine za izvedbo investicije je priprava analize potreb občanov in drugih zainteresiranih deležnikov. Taka analiza omogoča prepoznati področja, kjer je investicija potrebna oziroma želena.

2.1.1.a Občina prejema informacije in pobude ter usklajuje osnutke strateških dokumentov s prebivalci in uporabniki športnih površin na več različnih načinov. Na spletni strani občine¹⁴ lahko tako vsakdo odda svojo pobudo in jo predstavi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo podanih 9 pobud in vprašanj, vezanih na izgradnjo bazenov, in sicer, da Ljubljana potrebuje nov bazen ter vprašanja o poteku gradenj bazenov v Ljubljani. Občina je prejela tudi pobude svetnikov občine in pisne pobude drugih deležnikov, med njimi je konec leta 2020 na občino pobudo naslovila tudi Plavalna zveza Slovenije. V pobudi je predlagala, naj bodo vsi novi športni objekti vrhunsko opremljeni in naj se pri gradnji uporablja nova tehnologija, ki omogoča pogoje za doseganje vrhunskih rezultatov. Za zagotovitev možnosti, da bi se v bazenu lahko odvijal tudi program umetnostnega plavanja, bi moral biti bazen ustrezno prilagojen¹⁵. Občina se je do prejetih pobud prek spletne strani praviloma opredelila in odgovore tudi javno objavila. Usmeritve Plavalne zveze Slovenije je občina upoštevala pri načrtovanju kopališča Ilirija, ni pa Plavalni zvezi Slovenije na predlog pisno odgovorila.

¹⁴ [URL: <https://pobude.ljubljana.si/>], 1. 8. 2024.

¹⁵ V eni četrtni dolžine globok 3 m in v naslednji 2,3 m.

Priporočilo občini

Občini priporočamo, naj se opredeli do predlogov, ki jih prejme ob pripravi strateških dokumentov, in predlagatelje seznani z njihovo vključitvijo oziroma predlog z ustrezno obrazložitvijo zavrne.

2.1.1.b Posebna analiza potreb občanov in uporabnikov v povezavi z bazensko infrastrukturo v občini pred odločitvijo o investicijah ni bila pripravljena, čeprav ocenjujemo, da je občina razpolagala z nekaterimi podatki o potrebah uporabnikov in o zadovoljstvu občanov s ponudbo športnih objektov in površin. Občina je namreč razpolagala vsaj s podatki, ki jih je pridobila v okviru sofinanciranja dejavnosti izvajalcev letnega programa športa v občini¹⁶, ko občina prejema vloge izvajalcev za sofinanciranje posamezne dejavnosti, hkrati z vlogami pa prejme tudi podatke o številu uporabnikov oziroma športnikov po panogah in programih¹⁷ ter s tem posredno tudi podatke o potrebah po športni infrastrukturi, vključno z bazensko. Smo pa v reviziji ugotovili, da občina teh podatkov ni analizirala na način, da bi bila taka analiza ustrezno dokumentirana in bi lahko predstavljala podlago za sprejemanje in utemeljitev odločitve o izvedbi prihodnjih investicij v športno infrastrukturo. Po navedbah občine naj bi ob pripravi strategije športa uporabili podatke, ki so jih pridobili z raziskavo na področju ukvarjanja s športom in uporabe športnih objektov in površin, ki je bila izvedena leta 2010.

Priporočilo občini

Občini priporočamo, naj pred odločitvijo o investiciji opravi analizo potreb občanov in uporabnikov športne infrastrukture, analizo ustrezno dokumentira ter vključi v investicijsko dokumentacijo.

2.1.2 Analiza stanja javne bazenske infrastrukture

Analiza stanja področja, ki sledi ugotavljanju potreb, je naslednji korak pri pripravi strategij občin. Cilj analize stanja je pridobiti celovit vpogled v obstoječe razmere, ugotoviti ključne probleme in priložnosti ter na ta način oblikovati temelj za izvedbo investicije.

Občina je leta 2014 za potrebe priprave trajnostne urbane strategije¹⁸ (v nadaljevanju: urbana strategija) izvedla krajšo analizo prostorskih izzivov občine in med možne ukrepe za izboljšanje stanja okolja in spodbujanje zdravega načina življenja uvrstila izpopolnitev mreže javnih športnih objektov in rekreacijskih površin ter smotrno rabo prostora in prenovu degradiranih območij, kar vključuje tudi bazensko infrastrukturo.

¹⁶ Letne programe športa občina sprejema na podlagi ZŠpo-1. Občina je navedla, da od leta 2010 podatke sistematično zbira in hrani v spletni aplikaciji.

¹⁷ Otroci, rekreacija, kakovostni, vrhunski šport in šport invalidov.

¹⁸ Trajnostna urbana strategija od 2014 do 2030, 25. 1. 2016, sprememba 14. 12. 2020.

2.1.2.a Iz SWOT analize športa v občini, ki je bila pripravljena leta 2018 ob pripravi Strategije športa v Mestni občini Ljubljana do 2028¹⁹ (v nadaljevanju: strategija športa), je na področju športa razvidno, da se je leta 2013 skoraj 68 % prebivalcev, starejših od 15 let, s športom ukvarjalo vsaj enkrat tedensko, 82 % športno aktivnih pa se je ukvarjalo s športom neorganizirano. Na področju tekmovalnega športa je bilo kot prednost izpostavljeno veliko število novih športnih objektov, namenjenih tekmovalnemu športu, kot priložnost pa, da je perspektivnim športnikom treba omogočiti najboljše pogoje za razvoj (strokovni kader, izobraževanja in objekti), olimpijskim športom pa enake pogoje za delovanje in izvajanje programov kot tekmovalnim športom.

2.1.2.b Občina je leta 2018 v strategiji športa predstavila analizo športa, analizo stanja posameznega bazenskega kompleksa pa je občina podrobno predstavila v okviru izdelave investicijske dokumentacije za Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija, kjer je navedla razloge za izvedbo investicije ter prikazala potrebe, ki jih bo posamezna investicija zadovoljila. V reviziji smo ugotovili, da pred izdelavo investicijskih dokumentov občina ni razpolagala z dokumentirano analizo obstoječega stanja bazenske infrastrukture za področje celotne občine. Slednje bi občina morala imeti kot podlago za sprejem kakovostne odločitve o prihodnjih investicijah na področju bazenske infrastrukture.

Priporočilo občini

Občini priporočamo, naj pred odločitvijo za konkretno investicijo pripravi dokumentirano analizo stanja na področju športne infrastrukture za celotno občino in vanjo vključi ugotovljene potrebe občanov in občanov ter drugih deležnikov.

2.1.3 Vključenost projektov javne bazenske infrastrukture v strateške dokumente in cilji na področju javne bazenske infrastrukture

Strategija je podlaga za nadaljnje načrtovanje strateških projektov, med njimi tudi investicije v športno infrastrukturo in javno bazensko infrastrukturo, ki ustvarjajo pogoje za delovanje in razvoj občine. Strategija mora določati dolgoročne strateške cilje občine. Ti cilji so povezani tudi z ukrepi, ki se lahko uresničujejo prek investicij.

Cilji investicijskih projektov so določeni na več ravneh. Splošni cilji predstavljajo širše usmeritve, specifični cilji so bolj natančni in bolj osredotočeni ter merljivi, operativni cilji pa so najbolj podrobni in konkretni. Povezani morajo biti s strateškimi cilji in usmeritvami.

2.1.3.a Urbana strategija je bila izdelana v okviru priprave na črpanje sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj za izvajanje ukrepov trajnostnega urbanega razvoja. V njej je med 7 strateškimi cilji naveden tudi strateški cilj 7: "Ljubljana – trajnostno načrtovano in upravljano mesto", kjer je znotraj usmeritve 4 "Učinkovita raba prostora v urbanih območjih z regeneracijo in uvedbo novih dejavnosti" zapisan ukrep "Okrepitev in regeneracija mreže javnih športnih površin in objektov".

¹⁹ Sprejeta na 35. seji Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: mestni svet občine), 18. 6. 2018.

Iz Izvedbenega načrta urbane strategije, ki je bil sprejet marca 2017, izhaja, da je med prioritete projekta, ki naj bi bili realizirani v obdobju 2014–2020, pod št. 40 vključeno le Kopališče Kolezija, za katero je bilo predvideno, da bo investicija zaključena do leta 2015. Izvedena naj bi bila izgradnja novega kompleksa kopališča, ki bi med drugim zajemala tudi izgradnjo olimpijskega nepokritega bazena. Ugotovili smo, da investiciji, ki ju je v obdobju, na katero se nanaša revizija, občina dejansko načrtovala in tudi izvajala (projekta Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija), nista vključeni med cilji navedene dokumentacije, medtem ko je investicija Kopališče Kolezija vključena, čeprav je bila zaključena že leta 2015. Strategija je bila namreč kljub temu, da naj bi se nanašala tudi na leto 2014, sprejeta 2016.

V Izvedbenem načrtu urbane strategije so v okviru strateškega cilja "Ljubljana – trajnostno načrtovano in upravljano mesto" ter ukrepa "Okrepitev in regeneracija mreže javnih športnih površin in objektov" predstavljeni operativni cilji in kazalniki učinka in rezultata, kot prikazuje Tabela 3.

Tabela 3 Operativni cilji ter kazalniki učinka in rezultata, povezani z ukrepom Okrepitev in regeneracija mreže javnih športnih površin in objektov

	Operativni cilji	Kazalniki učinka	Kazalniki rezultata
1	- do leta 2020 povečati kakovost športnih površin na športnika za 10 % - obnoviti in na novo zgraditi 46.000 m² športnih površin - povečanje športno aktivnih prebivalcev MOL za 8 % glede na leto 2015	- m² obnovljene športne površine - m² novo zgrajene športne površine - število športno aktivnih prebivalcev	% povečanja športno aktivnih prebivalcev glede na leto 2013 % zadovoljnih uporabnikov športnih površin glede na leto 2013

Vir: Izvedbeni načrt urbane strategije.

2.1.3.b V strategiji športa so poleg strateških ciljev na področju športa za vse in tekmovalnega športa navedeni tudi cilji na področju športnih objektov, ki naj bi bili doseženi do leta 2028, in sicer:

- povečanje površin za šport v naravi in v urbanem okolju na 2 m² na prebivalca,
- povečanje pokrite športne površine na 0,35 m² na prebivalca in
- vzpostavitev ponudbe programov športa na športnih objektih, na enem mestu "Ljubljana je šport".

Ob tem so naštet tudi projekti, ki so vezani na bazensko infrastrukturo:

- izgradnja Kopališča Ilirija,
- izgradnja Kopališča Vevče,
- izgradnja II. faze Kopališča Kolezija, ki vključuje izgradnjo manjšega pokritega bazena, ter
- obnova Športnega parka Kodeljevo, ki vključuje le ureditev pripadajoče infrastrukture in ne bazenov.

V strategiji športa je občina na področju športnih objektov in površin za šport v urbanem okolju in naravi določila 2 ukrepa in 3 projekte, ki se nanašajo na bazensko infrastrukturo, ki jih prikazuje Tabela 4.

Tabela 4 Ukrepi in projekti, vezani na bazensko infrastrukturo

Ukrep	Število vseh projektov	Projekti s področja bazenske infrastrukture	Ocenjena vrednost vseh projektov, v EUR
Novogradnja športnih objektov	17	Izgradnja Kopališča Ilirija Izgradnja Kopališča Vevče Izgradnja II. faze Kopališča Kolezija	170.000.000
Obnova športnih objektov	13	/	30.000.000

Vir: strategija športa.

Za merjenje uresničevanja strategije športa so bili določeni kazalniki o novih površinah (pokritih in v naravi) na prebivalca v m² in o številu:

- športno aktivnih prebivalcev občine,
- kategoriziranih športnikov,
- športnikov v mladinski in kategoriji mlajših članov,
- strokovno usposobljenih strokovnih delavcev z ustreznimi kompetencami in
- novih športnih objektov in površin v urbanem prostoru in v naravi.

Ugotovili smo, da so cilji v strategiji športa, ki se nanašajo na športno infrastrukturo, opredeljeni tako, da so določene ciljne vrednosti, ki naj bi bile dosežene do leta 2028. Z opredeljenimi kazalniki bo mogoče meriti doseganje ciljnih vrednosti. Med predvidenimi objekti, ki bodo doprinesli k doseganju zastavljenih ciljev, sta opredeljena tudi projekta izgradnje kopališč Ilirija in Vevče, kar pomeni, da bo njuna izgradnja prispevala k doseganju zastavljenega cilja v strategiji športa.

V urbani strategiji, Izvedbenem načrtu urbane strategije in strategiji športa so določeni cilji, ki jih želi občina doseči. Poleg navedenih ciljev je v Izvedbenem načrtu urbane strategije naveden tudi projekt na področju javne bazenske infrastrukture, in sicer investicija Kopališče Kolezija. Projekt je bil realiziran že pred samim sprejemom strateških dokumentov občine in zato ni jasno, zakaj je vanje umeščen. V strateških dokumentih bi namreč morali biti predstavljeni projekti, ki jih občina načrtuje. V strateške in izvedbene dokumente bi morala občina vključiti investiciji, ki jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, dejansko načrtovala in izvajala. V Izvedbeni načrt urbane strategije bi morala občina vključiti projekta Kopališče Ilirija in Kopališče Vevče in za obe investiciji določiti ustrezne cilje. Poleg tega bi morala občina določiti vsaj okvirni finančni in terminski načrt, vključno s tem, kdo, kdaj in na kakšen način bo spremljal njihovo uresničevanje.

Občina je v strateških dokumentih navedla cilje, ki jih želi doseči, ukrepe in nekatere projekte, ki jih bo izvedla, ter kazalnike, s katerimi bo ugotavljala uspešnost doseganja ciljev. Ocenjujemo, da bi morala občina za ugotavljanje uspešnosti izvedbe posameznega projekta in za njegov doprinos k uresničevanju splošnega cilja v strateških dokumentih za posamezen projekt navesti k uresničevanju katerih strateških ciljev občine bo prispevala posamezna investicija, kvantificirati kazalnike za merjenje uresničevanja zastavljenih ciljev, vključno z izhodiščnimi in ciljnimi vrednostmi posameznega kazalnika. Kot primer dobre prakse občine navajamo opredelitev kazalnikov za projekt Kopališče Kolezija v Izvedbenem načrtu urbane strategije, kjer je občina natančno predstavila oceno prispevka projekta h kazalnikom, ki so navedeni v omenjeni strategiji.

Ugotovili smo, da strateški dokumenti občine niso bili novelirani od njihovega sprejetja, to je od leta 2015 oziroma leta 2017. Ocenjujemo, da je spremljanje in noveliranje strateških dokumentov, zaradi sprememb v zunanjem in notranjem okolju, pomembno za njihovo uresničevanje.

Ukrep občine

Občina je na seji kolegija župana maja 2024 sprejela sklep, da bo novelirala strategijo športa v občini do leta 2035.

Priporočilo občini

Občini priporočamo, naj redno spremlja izvajanje strateških in izvedbenih dokumentov ter jih po potrebi novelira.

Občina je usklajenost investicijskih projektov s strategijo športa predstavila v okviru priprave investicijske dokumentacije, kjer je navedla, da sta investiciji z njo usklajeni in bosta prispevali k realizaciji ciljev iz strategije športa, in sicer v smislu povečanja površin za šport.

2.2 Načrtovanje investicij v javno bazensko infrastrukturo

Poleg strateškega načrtovanja je treba izvesti tudi aktivnosti podrobnega načrtovanja investicij. Preverili smo:

- ali je občina za načrtovani projekt Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija izdelala investicijsko dokumentacijo;
- ali in kako so bile investicije v javno bazensko infrastrukturo načrtovane v proračunskih dokumentih, ki jih je sprejel občinski svet, vključene v letne programe športa in kako so bila zanje zagotovljena ustrezna lastna sredstva;
- ali je občina zagotavljala druge vire financiranja.

2.2.1 Investicijska dokumentacija

Pred začetkom izvedbe investicije je treba v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ²⁰ (v nadaljevanju: uredba) izdelati investicijsko dokumentacijo²¹. Tako je treba pred odločitvijo o investiciji pripraviti dokument identifikacije investicijskega projekta, v primeru, ko vrednost investicije presega 2,5 milijona EUR, pa je treba izdelati še predinvesticijsko zasnovo in investicijski program. V fazi izvedbe investicije je treba pripraviti tudi poročilo o izvajanju investicijskega projekta (sprotno vrednotenje) ter, kadar se

²⁰ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16.

²¹ Pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije za vse investicijske projekte in druge ukrepe, ki se financirajo po predpisih, ki urejajo javne finance, določa uredba.

izkaže za potrebno, tudi novelacijo investicijskega programa in v fazi obratovanja poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta (naknadno vrednotenje oziroma ex-post vrednotenje).²²

Investicijska dokumentacija mora vsebovati vse potrebne prvine in izračune tako, da je na njeni podlagi mogoče vsestransko oceniti finančne, ekonomske in druge (tehnične, tehnološke, okoljske, prostorske, razvojne, varnostne) posledice odločitve o investiciji.²³

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je mestni svet občine v 20. členu vsakokratnega letnega Odloka o proračunu Mestne občine Ljubljana za potrjevanje in podpisovanje investicijske dokumentacije pooblastil župana.

Občina je na področju bazenske infrastrukture v obdobju med letoma 2018 in 2023 izvajala 2 investiciji, in sicer Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija, medtem ko se projekt II. faze Kolezija oziroma izgradnje manjšega pokritega bazena Kolezija, ki ima v strategiji športa rok dokončanja do leta 2028, do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni začel.

2.2.1.1 Projekt Kopališče Vevče

2.2.1.1.a Občina je analizo stanja Kopališča Vevče z opisom investicijskih razlogov za investicijsko namero predstavila v letu 2019, in sicer v Dokumentu identifikacije investicijskega projekta Kopališče Vevče (v nadaljevanju: DIIP Vevče). Iz analize izhaja, da je bila bazenska infrastruktura Kopališča Vevče zanemarjena in že od leta 2007 ni delovala, kar prikazuje tudi Slika 1. Samo območje je nekoliko oddaljeno od mesta in leži ob Ljubljanci, ki omogoča tudi razvoj drugih vodnih športov, kot na primer veslanje. Iz dokumenta izhaja, da bo novo Kopališče Vevče pomembna pridobitev za prebivalce občine, okoliške prebivalce Vevč, Polja in Zaloga ter druge obiskovalce.

Slika 1 Kopališče Vevče pred prenovo



Vir: občina.

²² Prvi odstavek 10. člena uredbe.

²³ Drugi odstavek 10. člena uredbe.

2.2.1.1.b Med razlogi za investicijsko namero je bilo med drugim napisano, da je občina zemljišča odkupila že v letu 2018. V DIIP Vevče sta bili predstavljeni varianti "brez investicije" in "z investicijo". Slednja je vključevala novogradnjo z izgradnjo pokritega objekta z manjšim bazenom dimenzije 25 m x 12,5 m ter zunanje športne in spremljajoče površine z zunanjim olimpijskim bazenom. Kot investitor je bila predvidena občina.

DIIP Vevče je župan potrdil aprila 2019. Čas izvedbe projekta je bil predviden od leta 2018, ko je bil izveden odkup zemljišč, do zaključka projekta, ki je bil predviden v letu 2021. Pogodbe o odkupih so bile sklenjene v juliju 2018. Odkupi so bili v oktobru 2018 vključeni v načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine. Kljub temu ugotavljamo, da občina, ni sledila uredbi, ki določa, da je treba pred odločitvijo o investiciji najprej pripraviti vse investicijske dokumente. Občina je s tem, ko je izvedla odkup zemljišč še pred samo potrditvijo projekta in pred potrjeno investicijsko dokumentacijo, torej še preden so bili potrjeni obseg novogradnje ter finančna in časovna konstrukcija projekta, ni sledila določilom Zakona o javnih financah²⁴ (v nadaljevanju ZJF). ZJF določa, da je treba pri pripravi in izvrševanju proračuna spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti ter da je treba ukrepe, ki imajo pomembne finančne posledice, utemeljiti z analizo stroškov in koristi v skladu s posebnimi predpisi, česar pa občina pred odkupom zemljišč ni naredila.

2.2.1.1.c Predinvesticijska zasnova projekta Kopališče Vevče (v nadaljevanju: PIZ Vevče), ki jo je župan potrdil junija 2023, vsebuje poleg variante "brez investicije" še 2 variantni rešitvi izvedbe investicije, in sicer: "s podzemno garažo" in "brez podzemne garaže". Skladno s podpisano pogodbo z Eko skladom²⁵ v decembru 2022 je bilo predvideno tudi sofinanciranje Eko sklada za nepovratne finančne spodbude za nove naložbe v gradnjo skoraj nič-energijskih stavb splošnega družbenega pomena, in sicer s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) in s sredstvi Republike Slovenije. Ker je bila varianta s podzemno garažo za skoraj tretjino dražja, ker niso bili zagotovljeni vsi viri financiranja in ker je bilo možno parkiranje na urejenih parkiriščih tudi v bližini predvidene garaže, je v dokumentu predlagana izbira rešitve "brez podzemne garaže".

Občina je oktobra 2023 izdelala novelacijo PIZ Vevče, ki se razlikuje od osnovne PIZ Vevče v odpravi nepravilnih zapisov vrednosti celotne investicije po stalnih in tekočih cenah.

2.2.1.1.d Župan je julija 2023 sprejel Investicijski program (v nadaljevanju: IP Vevče), v katerem so navedene razlike od predhodnega dokumenta. V točki 2.8 Spremembe investicijskega programa se glede na predhodno stanje dokument sklicuje na številko in datum prve novelacije investicijskega programa (v nadaljevanju: novelacija 1 IP Vevče), ki pa je bila s sklepom župana potrjena šele nekaj mesecev kasneje, in sicer septembra 2023. To kaže na to, da je bil IP Vevče, ki naj bi bil sicer s sklepom potrjen julija 2023, dejansko pripravljen po izdelavi novelacije 1, na katero se sklicuje. Druga novelacija investicijskega programa (v nadaljevanju: novelacija 2 IP Vevče) je bila sprejeta novembra 2023. Ugotovili smo, da novelacija 2 IP Vevče vsebuje opis spremembe. Vendar je bilo enako besedilo vključeno že v IP Vevče iz julija 2023, ni pa bilo vključeno v novelacijo 1 IP Vevče. Ker se datumi nastanka dokumentov in datumi, na katere se sklicuje pripravljavec v samih dokumentih, ne ujemajo,

²⁴ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13, 101/13 – popr. 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 76/23.

²⁵ Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad.

v reviziji ni bilo mogoče z gotovostjo potrditi časa njihovega nastanka, sprejema in njihovega zaporedja.

2.2.1.1.e Ugotovili smo, da je občina izvajala investicijo že pred izdelavo celotne investicijske dokumentacije. Julija 2023 je bil sprejet IP Vevče, v katerem je predstavljen terminski načrt investicije od leta 2018 do leta 2024. Občina ni sledila uredbi, ki določa, da je izdelava investicijskega programa strokovna podlaga za investicijsko odločitev. Aktivnosti odkupa zemljišč je občina izvedla že v letu 2018. Občina je torej projekt začela brez potrebnih analiz, izračunov, ugotovitev in analiz tveganj, ki bi jih zagotovila investicijska dokumentacija, če bi bila pripravljena skladno z uredbo, torej tudi pravočasno. Ker je dokumente pripravljala v času, ko je projekt že izvajala, ti niso v celoti služili svojemu namenu, to je, da bi bili osnova za odločitev, ali projekt sploh začeti ali ne, v kakšnem obsegu, s kakšnimi stroški in v kakšnih časovnih rokih. Ocenjujemo, da je občina dokumentacijo pripravljala zgolj z namenom, da bi zadostila zahtevam iz pravnih podlag.

2.2.1.1.f V času priprave investicijske dokumentacije projekta Kopališče Vevče so se spreminjale tako ocenjene vrednosti projekta kot ocenjen časovni načrt, kar prikazuje Tabela 5. Predmet projekta se bistveno ni spreminjal.

Tabela 5 Finančni in časovni načrt za projekt Kopališče Vevče

	DIIP	PIZ	IP	Novelacija 1 IP Vevče	Novelacija PIZ Vevče	Novelacija 2 IP Vevče
Potrditev dokumenta	April 2019	Junij 2023	Julij 2023	September 2023	Oktober 2023	November 2023
Terminski plan	2019–2021	2018–2026 ¹⁾	2018–2024	2018–2024	2018–2026	2018–2024
Ocenjena vrednost projekta v EUR ²⁾	13.283.450	19.653.360	19.653.360	19.653.360	19.653.360	19.653.360

Opomba: ¹⁾ V istem dokumentu je v tabeli Finančni tok naložbe predviden čas investicije od 2018 do 2024.

²⁾ Ocenjena vrednost projekta je po tekočih cenah v EUR (z DDV).

Vir: investicijska dokumentacija.

2.2.1.1.g Ocenjena vrednost projekta se je bistveno spremenila v PIZ Vevče, in sicer za skoraj 6,4 milijona EUR glede na DIIP Vevče oziroma za 48 %. V PIZ Vevče niso opisani razlogi za spremembo ocene stroškov, je pa iz specifikacij razvidno, da je največja razlika pri podatku o stroških za gradbena, obrtna in inštalacijska dela (v nadaljevanju: gradbena dela), in sicer smo ugotovili, da se je ocena stroškov povečala za 4,9 milijona EUR oziroma za 40 %. Za primerjavo navajamo, da so se stroški gradenj po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije²⁶ (v nadaljevanju: SURS) v omenjenem obdobju povečali za 37,6%. V investicijski dokumentaciji projekta Kopališča Vevče je bilo

²⁶ [URL: <http://www.stat.si>], 30. 8. 2024.

več napak²⁷, prav tako pa iz naslovov dokumentov ni jasno razvidno, ali gre za osnovni dokument ali za njegovo novelacijo²⁸.

2.2.1.1.h Po pregledu medsebojnega sklicevanja med dokumenti in njihovimi datumi ni jasen zaporedni tok dokumentov oziroma ni jasno, kdaj so dokumenti nastali. Občina je prevzela in plačala dokumentacijo, ki ni vsebovala obrazložitve sprememb, z nepravilnimi datumi in sklicevanji ter z napakami. Ocenjujemo, da bi občina morala večjo pozornost posvetiti pregledu dokumentacije pred njenim prevzemom in zahtevati njene dopolnitve.

Priporočilo občini

Občini priporočamo, naj ob prevzemu dokumentacije to preveri in jo prevzame le, če je popolna in pravilna.

Na podlagi navedenega ocenjujemo, da je bila investicijska dokumentacija (DIIP, PIZ in IP) sicer pripravljena tako, da je vsebovala potrebne podatke za sprejetje odločitve o izvedbi investicije, vendar je bila izdelana, ko se je investicija že začela izvajati in je bila torej odločitev zanjo sprejeta brez predhodno pripravljene in potrjene dokumentacije. Navedeno pomeni, da občina pred sprejetjem odločitve ni sledila določilom uredbe. Investicijsko dokumentacijo je skladno s pooblastilom sprejel župan. Ocenjujemo, da bi glede na materialno in tudi siceršnjo pomembnost investicije odločitve moral sprejeti oziroma potrditi tudi mestni svet občine.

2.2.1.2 Projekt Kopališče Ilirija

Za namen izgradnje Plavalno gimnastičnega centra Ilirija sta leta 2009 pripravljena Dokument identifikacije investicijskega projekta Izgradnja Plavalno gimnastičnega centra Ilirija (v nadaljevanju: DIIP Ilirija)²⁹ in Predinvesticijska zasnova za gradnjo Plavalno gimnastičnega centra Ilirija (v nadaljevanju: PIZ Ilirija)³⁰ ter v letu 2011 Investicijski program za izgradnjo Plavalno gimnastičnega centra (PGC) Ilirija (v nadaljevanju: IP Ilirija)³¹, ki so predvideli izgradnjo 2 sklopov, in sicer športni del in garažni del. V športnem delu sta bila predvidena poleg drugih športnih in spremljajočih prostorov tudi pokrit olimpijski bazen in gimnastična dvorana. V dokumentih so bili kot sofinancerji upoštevani vsi 3 takratni lastniki zemljišč, in sicer poleg občine tudi Plavalni klub Ilirija in Športno društvo Narodni dom. Predvideno je bilo, da bo investicija zaključena konec leta 2013, zanjo pa naj bi potrebovali 77.583.610 EUR.

V okviru analize stanja kopališča je bilo navedeno, da je bilo letno Kopališče Ilirija dotrajan objekt, ki je potreboval za vzdrževanje in ohranjanje delovanja veliko vloženih sredstev, prostovoljnega dela

²⁷ Poleg že navedenih, kot primer navajamo tudi napako pri navajanju zneskov: varianta 2 v PIZ Kopališče Vevče je za 200 milijonov EUR previsoka glede na druge navedbe zneska v istem dokumentu (219.653.360 EUR namesto 19.653.360 EUR).

²⁸ PIZ Kopališče Vevče.

²⁹ Dokument identifikacije investicijskega projekta za projekt Izgradnja plavalno gimnastičnega centra Ilirija, Ljubljana, maj 2009.

³⁰ Predinvesticijska zasnova za izgradnjo Plavalno gimnastičnega centra (PGC) Ilirija, Ljubljana, maj 2009.

³¹ Investicijski program za izgradnjo "Plavalno gimnastičnega centra (PGC) Ilirija", Ljubljana, marec 2011.

in sponzorskega ter donatorskega vlaganja, ter da potrebujejo trenerji, vodstvo Plavalnega kluba Ilirija ter vrhunski in perspektivni plavalci za doseganje vrhunskih rezultatov primeren plavalni objekt. Prenova Kopališča Ilirija naj bi omogočila tudi razvoj plavanja in vaterpola. Iz analize izhaja tudi, da je poleg prebivalcev v občini še 129.200 dnevnih migrantov in 1.129.200 turistov oziroma 2.227.669 nočitev, kar naj bi kazalo na veliko potencialnih uporabnikov prenovljenega Kopališča Ilirija. Slika 2 prikazuje prostore Kopališča Ilirija pred prenovo.

Slika 2 Prostore Kopališča Ilirija pred prenovo



Vir: občina.

2.2.1.2.a Župan je marca 2019, torej 8 let po sprejemu IP Ilirija, potrdil novelacijo 1 Investicijskega programa Prenova kopališča Ilirija (v nadaljevanju: novelacija 1 IP Ilirija)³². Novelacija 1 IP Ilirija ni več vsebovala gimnastične dvorane, muzeja, nastanitvenega dela in laboratorijev. Novelacija 1 IP Ilirija je vključevala 2 varianti, in sicer "brez investicije" in "z investicijo".

V novelaciji 1 IP Ilirija so bili poleg bistvenih sprememb predmeta investicije spremenjeni tudi časovni načrt³³ in viri financiranja, saj so bila kot vir financiranja predvidena le lastna sredstva občine. Ocenjeno vrednost investicije in ocenjen časovni načrt projekta Kopališče Ilirija, kot so navedeni v posameznem investicijskem dokumentu v obdobju, na katero se nanaša revizija, prikazuje Tabela 6.

³² Sklep župana o potrditvi novelacije Investicijskega programa za projekt Prenova kopališča Ilirija, št. 430-1718/2018-11 z dne 21. 3. 2019.

³³ Časovni načrt v IP Ilirija je bil od februarja 2012 do oktobra 2013, v novelaciji 1 IP Ilirija pa od septembra 2018 do januarja 2023.

Tabela 6 Ocenjena vrednost projekta in časovni načrti za projekt Kopališče Ilirija

	Novelacija 1 IP Ilirija	Novelacija 2 IP Ilirija
Datum dokumenta	21. 3. 2019	8. 12. 2021
Ocenjen časovni načrt	2018–2023	2021–2025
Ocenjena vrednost projekta ¹⁾	32.092.062 EUR	63.449.227 EUR

Opomba: ¹⁾ Ocenjena vrednost projekta je po tekočih cenah v EUR (z DDV).

Vir: investicijski dokumenti projekta Kopališče Ilirija.

2.2.1.2.b V decembru 2021 je občina zaradi povečanja vrednosti investicije za več kot 20 % ter spremembe časovnega načrta, dinamike investiranja in financiranja, virov ter izračunov finančne in ekonomske analize pripravila in potrdila drugo novelacijo projekta Kopališče Ilirija (v nadaljevanju: novelacija 2 IP Ilirija)³⁴. V njej je navedla kot razlog za novelacijo tudi vire financiranja, čeprav je s tem dokumentom občina ostala edini investitor. Ugotovili smo, da novelacija 2 IP Ilirija ni vsebovala obrazložitve sprememb.

Z novelacijo 2 IP Ilirija se je spremenila vrednost investicije, in sicer je bila ocenjena vrednost projekta Kopališče Ilirija v novelaciji 2 IP Ilirija za 31,3 milijona EUR oziroma skoraj dvakrat višja, kot je bila ocena v prejšnjem dokumentu iz leta 2019. Ni pa se bistveno spremenil obseg investicije, saj je v investicijo dodatno vključen odkup zemljišč, ki pa bi moral biti vključen že v novelaciji 1 IP Ilirija. Specifikacija stroškov kaže, da je bil največji delež spremembe v stroških gradnje, katere povišanje je znašalo 25,5 milijona EUR oziroma 90 %, in stroških opreme, ki so bili višji za 3,8 milijona EUR oziroma za kar 310 %. Ob upoštevanju največjega možnega povišanja stroškov v obdobju od januarja 2018 do decembra 2021 po podatkih SURS³⁵ so se stroški gradenj povišali za največ 36 %, zato niso jasni razlogi za tolikšno povišanje investicijskih stroškov gradnje v novelaciji 2 IP Ilirija. Prav tako iz dokumentacije ni razvidno, ali je šlo pri spremembi stroškov opreme za rast stroškov ali (tudi) za spremembo v obsegu opreme. Ugotovili smo, da je skladno s pooblastilom mestnega sveta občine³⁶ novelacijo 2 IP Ilirija, ki nima obrazložitve povišanja stroškov, potrdil župan, povišanje stroškov pa ni bilo obrazloženo niti v Zaključnem računu Proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2021³⁷ niti v Odloku o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2022³⁸, ki ju je potrdil mestni svet občine. Po naši oceni bi z obrazložitvijo tolikšne spremembe vrednosti projekta moral biti seznanjen tudi mestni svet občine, in sicer v odloku o proračunu ali zaključnem računu oziroma s potrditvijo investicijske dokumentacije.

³⁴ Investicijski program, novelacija 2, št. 351-128/2017-342 z dne 8. 12. 2021.

³⁵ [URL: <http://www.stat.si>], 30. 8. 2024 .

³⁶ Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2021, Uradni list RS, št. 77/19.

³⁷ Zaključni račun Mestne občine Ljubljana za leto 2021, Uradni list RS, št. 52/22.

³⁸ Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2022, Uradni list RS 184/21.

Priporočilo občini

Občini priporočamo, naj analizira napake in nedoslednosti, ki so nastale pri pripravi investicijske dokumentacije za projekta kopališč, in uvede spremembe, ki bodo občini v prihodnje zagotovile izdelavo kakovostne investicijske dokumente, ter po potrebi novelira investicijski program projekta kopališč.

Na podlagi navedenega ocenjujemo, da sta imeli novelaciji investicijskega programa vse zahtevane vsebine, da je občina na njuni podlagi lahko nadaljevala investicijo, menimo pa, da bi z obrazložitvijo spremembe vrednosti projekta v drugi novelaciji moral biti seznanjen tudi mestni svet občine. Prav tako ocenjujemo, da bi glede na materialno in tudi siceršnjo pomembnost te investicije tovrstne odločitve moral obravnavati tudi mestni svet občine.

2.2.2 Zagotavljanje sredstev za investicijo

Finančna sredstva se med drugim zagotavljajo tudi iz proračuna lokalnih skupnosti³⁹. Investicijski projekti so v okviru občinskih proračunov prikazani v ločenem delu, v načrtu razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP)⁴⁰. NRP prikazuje projekte in programe proračunskih uporabnikov po programski klasifikaciji, in sicer v skupni vrednosti projekta ter kot plan za naslednja leta, ločeno za proračunske in ostale vire.

2.2.2.a Občina je v obdobju, na katero se nanaša revizija, načrtovala investiciji Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija v okviru proračunske porabe 18 – Kultura, šport in nevladne organizacije, glavnega programa 1805 – Šport in prostochasne dejavnosti in podprograma 18059001 – Programi športa. Kopališče Vevče je načrtovala in realizirala na postavkah 081080 – Kopališče Vevče, 062088 – Pridobivanje zemljišč, 062091 – Urejanje zemljišč in 081060 – Projekti – investicije v športno infrastrukturo, Kopališče Ilirija pa na postavkah 081081 – Ilirija – Park športa, 045196 – Investicije, vzdrževanje, obnove in gradnja cest na območju MOL, 062088 – pridobivanje zemljišč in 081005 – Podporne storitve v športu. Podatke o načrtovanih in realiziranih odhodkih za izvedbo projekta Kopališče Vevče prikazuje Tabela 7, za Kopališče Ilirija pa Tabela 8.

Tabela 7 Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za projekt Kopališče Vevče

v EUR						
Akt	Leto 2018	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021	Leto 2022	Leto 2023
Odlok o proračunu	/	304.400	497.000	197.000	873.500	1.583.000
Veljavni proračun	498.450	127.000	431.400	171.612	369.288	2.178.480
Zaključni račun	498.450	94.924	207.845	171.710	360.008	771.264

Vir: proračuni, rebalansi proračunov in zaključni računi občine za leta od 2018 do leta 2023.

³⁹ Četrty odstavek 5. člena ZŠpo-1.

⁴⁰ NRP je poleg splošnega in posebnega dela eden od treh sestavnih delov proračuna.

Tabela 8 Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za projekt Kopališče Ilirija

v EUR

Akt	Leto 2018	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021	Leto 2022	Leto 2023
Odlok o proračunu	/	400.000	907.211	3.682.632	3.926.200	27.159.300
Veljavni proračun	200.000	581.680	855.000	1.899.762	6.518.580	22.031.567
Zaključni račun	6.478	844.046	751.578	1.769.154	5.633.805	18.749.436

Vir: proračuni, rebalansi proračunov in zaključni računi občine za leta od 2018 do leta 2023.

V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu s 16. členom ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 2. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti⁴¹ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) je navedeno tudi, da ima glavni program določene splošne cilje in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti, projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. V 41. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta vsebovati povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov in podprogramov na posameznih področjih proračunske porabe, prikaz ciljev projektov in programov v okviru NRP, fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V skladu s proračunskimi priročniki za pripravo občinskih proračunov za leta od 2018 do 2023 naj bi bila obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika pripravljena za vsako posamezno področje proračunske porabe v skladu s strukturo predlaganega finančnega načrta (po glavnih programih, podprogramih in proračunskih postavkah).

Obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta 2018 do 2023, v katerih je občina načrtovala investiciji v Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija, vsebujejo vse zahtevane sestavine.

2.2.2.b Občina je investicijo Kopališče Vevče prvič načrtovala v NRP v letu 2018, kjer je občina vrednost projekta ovrednotila na 3.004.638 EUR z začetkom financiranja v letu 2018 in zaključkom v letu 2021. Za projekt Ilirija – park športa pa je bila celotna vrednost projekta v NRP leta 2018 ocenjena na 32.332.584 EUR, z začetkom financiranja v letu 2018 in koncem v letu 2023. Ugotovili smo, da se je načrtovana vrednost obeh projektov z leti spreminjala in se v 5 letih (od leta 2018 do 2023) za Kopališče Ilirija podvojila, za Kopališče Vevče pa je narasla kar za 6,5-krat, kar prikazuje tudi Tabela 9.

⁴¹ 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 (Uradno list RS, št. 54/10 in 35/18) – drugi odstavek 45. člena te uredbe.

Tabela 9 Načrtovana vrednost projektov Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija v NRP

	v EUR					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kopališče Vevče	3.004.638	13.298.450	13.298.450	13.298.450	22.920.426	19.653.360
Kopališče Ilirija	32.332.584	35.734.192	36.559.192	63.449.227	73.484.136	65.265.999
Skupaj	35.337.222	49.032.642	49.857.642	76.747.677	96.404.562	84.919.359

Vir: NRP iz proračuna občine.

2.2.2.c Za projekt Kopališče Vevče je bil DIIP Vevče sprejet aprila 2019 s skupno vrednostjo projekta 13.283.450 EUR in občino kot edinim virom financiranja. Občina je projekt vključila v NRP v letu 2018, torej preden je bil sprejet DIIP Vevče, kar pomeni, da ni sledila določilom uredbe, ki določa, da je dokument identifikacije investicijskega projekta temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP. Poleg tega občina tudi ni upoštevala določil uredbe, ki določa, da se izhodiščna vrednost projekta lahko spremeni le na podlagi s sklepom potrjenega investicijskega dokumenta⁴². Ugotovili smo, da so izhodiščne vrednosti projekta v NRP za leta od 2019 do 2021 okvirno sledile izhodiščni vrednosti iz DIIP Vevče. V letu 2022 se je izhodiščna vrednost v NRP spremenila brez spremembe oziroma sprejetja investicijskega dokumenta.

2.2.2.d Občina je DIIP Ilirija sprejela v letu 2009 in NRP za projekt Ilirija – park športa odprla v letu 2018. V letu 2019 je bila sprejeta novelacija 1 IP Ilirija, v kateri je bila občina edini vir financiranja in ni bila več v vlogi soinvestitorja⁴³. Obseg projekta⁴⁴ se je spremenil, zaradi česar se je projekt v NRP za leto 2020 preimenoval v Kopališče Ilirija. V novelaciji 2 Investicijskega programa Prenova kopališča Ilirija (v nadaljevanju: novelacija 2 IP Ilirija)⁴⁵, ki je bila sprejeta konec leta 2021, se je vrednost projekta Kopališče Ilirija skoraj podvojila. Ni pa jasno, na podlagi česa je občina spreminjala izhodiščne vrednosti projekta v NRP v letih 2019, 2020, 2022 in 2023, saj se investicijska dokumentacija, ki bi lahko bila podlaga za spremembo izhodiščnih vrednosti v NRP, ni spreminjala.

2.2.2.1 Drugi viri financiranja

Poleg finančnih sredstev iz proračuna lokalnih skupnosti se financiranje investicij lahko zagotavlja tudi na podlagi donacij, sponzorstev in drugih virov ter državnega proračuna in sredstev fundacije⁴⁶.

2.2.2.1.a V novelaciji 2 IP Vevče je občina za obdobje, na katero se nanaša revizija, načrtovala le lastna sredstva, v letu 2024 pa je načrtovala tudi sredstva Eko sklada, ESRR in sredstva Republike Slovenije. Za Kopališče Ilirija pa je občina v investicijskih dokumentih do marca 2019 načrtovala

⁴² Predinvesticijske zasnove in/ali investicijskega programa in/ali njegove novelacije.

⁴³ V IP Ilirija je bilo predvideno, da bo projekt, v katerem je bila predvidna tudi gradnja gimnastičnega centra, sofinanciran še s strani Športnega društva Narodni dom, Ljubljana (2,77 %), Plavalnega kluba Ilirija (2,77 %), EU sredstev (15,41 %), Ministrstva za kulturo (15,41 %) in Ministrstva za šolstvo in šport (16,02 %).

⁴⁴ Sprva je občina načrtovala, da bo projekt, poleg olimpijskega plavalnega bazena, obsegal tudi gimnastični center. Slednjega je občina zgradila ločeno in na drugi lokaciji.

⁴⁵ Sklep župana o potrditvi novelacije št. 2 investicijskega programa, št. 352-128/2017-342 z dne 8. 12. 2021.

⁴⁶ Četrty odstavek 5. člena ZŠpo-1.

sofinanciranje projekta (več v točki 2.2.2.c), od leta 2020 naprej pa je bila občina edini vir financiranja.

2.2.2.1.b Občina je leta 2020 oddala 3 vloge za pridobitev sredstev za Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija v okviru javnega poziva Eko sklada⁴⁷ za nepovratne finančne vzpodbude za gradnjo objektov skoraj nič-energijskih stavb splošnega družbenega pomena ter na podlagi odločb z Eko skladom sklenila 3 pogodbe. Skupna vrednost 2 pogodb za projekt Kopališče Ilirija znaša 4.016.731,25 EUR, pogodba za Kopališče Vevče pa znaša 527.721,63 EUR. Skladno s pogodbami bodo sredstva izplačana v navedenih zneskih, vendar ne več kot 50 % obračunanih priznanih stroškov naložbe. Dogovorjeno je izplačilo po izpolnitvi roka za končanje naložbe, torej v letu 2024 ali kasneje.

2.2.2.1.c Ugotovili smo, da se občina ni prijavila na javni razpis ministrstva, pristojnega za šport, za zbiranje predlogov za sofinanciranje investicij v rekonstrukcije športnih bazenov ter posodobitve ali vzpostavitev novih zunanjih športnih površin v letu 2021⁴⁸. Prav tako se občina v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni odločila za kandidiranje na javnih razpisih fundacije. Je pa občina na podlagi dogovora, doseženega na Javnem posvetu na temo Zakona o zagotavljanju finančnih sredstev za investicije v športno infrastrukturo v Republiki Sloveniji v letih od 2023 do 2027⁴⁹, ki je potekal v decembru 2022, takratnemu ministrstvu, pristojnemu za šport, posredovala predlog projektov in investicijsko dokumentacijo za Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija. Z obema projektoma naj bi občina v prihodnje kandidirala na javnem razpisu ministrstva, pristojnega za šport.

2.2.2.1.d V letu 2023 se je občina odzvala na Povabilo k predložitvi vlog za sofinanciranje operacij za sofinanciranje operacij urbane prenove z mehanizmom CTN – celostnih teritorialnih naložb ESRR št. 303-12/2023 in bila s projektom Kopališče Vevče izbrana za sofinanciranje v skupnem znesku 5.899.057 EUR⁵⁰. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, sofinanciranje operacij urbane prenove ni bilo realizirano.

2.2.3 Vključenost investicij v letne programe športa

V občinah se javni interes v športu na letni ravni določi z letnim programom športa⁵¹, z določitvijo programov in področij športa ter obsegom javnih sredstev iz proračuna občine za posamezno koledarsko leto, pri čemer se upoštevajo struktura in prednostne naloge, opredeljene v nacionalnem programu športa⁵².

2.2.3.a Občina je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v letnih programih športa, ki jih je sprejel mestni svet občine, navajala programe, ki jih je sofinancirala. Podatki o investicijah občine v športne objekte v občini v te dokumente niso bili vključeni, jih pa je občina opredelila v finančnih načrtih.

⁴⁷ Javni poziv Eko sklada za nepovratne finančne spodbude za nove naložbe v gradnjo skoraj nič-energijskih stavb splošnega družbenega pomena, Uradni list RS, št. 39/19, 54/20 in 75/20.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 67/21.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 54/22 in 45/24.

⁵⁰ 2.949.528 EUR ESRR in 2.949.528 EUR Republika Slovenija.

⁵¹ Drugi odstavek 4. člena ZŠpo-1.

⁵² Prvi odstavek 13. člena ZŠpo-1.

Ugotavljamo, da občina s tem ni v celoti sledila določbam ZŠpo-1 in Izvedbenega načrta Nacionalnega programa športa v Republiki Sloveniji 2014–2023 (v nadaljevanju: izvedbeni načrt NPŠ). 13. člen ZŠpo-1 namreč določa, da morajo biti v letnem programu športa na lokalni ravni določeni programi in področja športa, ki se sofinancirajo (kamor se v skladu s 15. členom ZŠpo-1 uvrščajo tudi športni objekti in površine za šport v naravi), ter obseg javnih sredstev, ki se zagotavljajo v proračunu lokalne skupnosti, pri čemer občina upošteva strukturo in prednostne naloge, opredeljene v Nacionalnem programu športa v Republiki Sloveniji 2014 - 2023. Izvedbeni načrt NPŠ pa natančneje določa strukturo postavk financiranja v letnih programih športa, med katerimi so tudi novogradnje športnih objektov. 5. člen ZŠpo-1 opredeljuje pojem javnega interesa na področju športa in določa, da lokalna skupnost uresničuje javni interes z zagotavljanjem sredstev za izvedbo letnega programa športa na lokalni ravni, načrtovanjem, gradnjo in vzdrževanjem lokalno pomembnih športnih objektov in površin za šport v naravi v lasti lokalne skupnosti ter s spodbujanjem in zagotavljanjem pogojev za opravljanje in razvoj športnih dejavnosti. Javna sredstva tako predstavljajo skupek vseh aktivnosti, ki jih načrtuje lokalna skupnost, in ne samo aktivnosti, ki jih občina sofinancira, zato bi moral biti v letnem programu športa ta podatek ustrezno predstavljen.

Letni programi športa tako po naši oceni niso bili pripravljeni celovito, saj niso zajemali vseh investicij s področja bazenske infrastrukture. Občina bi morala investicije v športno infrastrukturo umestiti tudi v letne programe športa ter s tem zagotoviti celovitost programov športa in investicij v športno infrastrukturo.

Tabela 10 prikazuje področja športa in zneske sofinanciranja, ki izhajajo iz letnih programov športa.

Tabela 10 Sofinanciranje športa v letnem programu športa

						v EUR
Področje športa	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Športni programi	7.816.878	7.175.624	7.490.000	7.634.000	7.634.000	*
Športni objekti in vzdrževanje	5.746.155	5.143.693	5.310.000	5.166.000	5.166.000	*
Skupaj	13.563.033	12.319.317	12.800.000	12.800.000	12.800.000	*

Opomba: * natančen znesek iz letnega programa ni razviden.

Vir: letni programi športa občine.

Letni programi športa so za obdobje, na katero se nanaša revizija, prikazovali predvidene zneske sofinanciranja za športne programe⁵³, medtem ko so predvideni zneski za celotno področje športa po postavkah⁵⁴ razvidni le v letnih programih športa za obdobje 2020–2022⁵⁵.

⁵³ Vključno s podrobnimi podatki o količini in predvidenem številu enot uporabe športnih objektov in površin v naravi.

⁵⁴ Kot na primer 081001 Šport otrok, mladine in študentov, 081005 Podporne storitve v športu, 081075 Mednarodno sodelovanje na področju športa.

⁵⁵ Letni programi športa v Mestni občini Ljubljana za leta 2020, 2021 in 2022, št. 670-4/2019-7 z dne 16. 12. 2019.

Pojasnilo občine

Občina v letnem programu športa prikazuje, skladno z razumevanjem določb ZŠpo-1, le tiste programe, ki jih sofinancira in izbira z javnim razpisom.

Priporočilo občini

Občini priporočamo, naj zagotovi, da bodo v prihodnje v letne programe športa vključene tudi investicije v športno infrastrukturo.

2.3 Izvajanje investicij v javno bazensko infrastrukturo

Za izvajanje investicije je ključno, da poteka v skladu s sprejetim vsebinskim, terminskim in finančnim načrtom ter da se za odmike od načrtov ugotovijo razlogi in sprejmejo ustrezni ukrepi. Preverili smo:

- ali so se aktivnosti izvajale v skladu z načrtovanimi in je o tem poročala in
- ali je občina realizirala načrtovane cilje investicije in o tem ustrezno poročala.

2.3.1 Izvajanje aktivnosti

2.3.1.1 Projekt Kopališče Vevče

2.3.1.1.a Občina je v letu 2018 za nakup zemljišč za projekt Kopališče Vevče zagotovila 498.450 EUR. Vso potrebno projektno dokumentacijo, ki je bila podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja, je občina pripravila do junija 2022, gradbeno dovoljenje pa je bilo izdano oktobra 2022, kar je bilo skladno z oceno iz investicijskih dokumentov. IP Vevče in sklep o odobritvi izvedbe investicije je občina sprejela šele julija 2023, oziroma 4 leta po nakupu zemljišč, 1 leto po pripravi projektne dokumentacije in 9 mesecev po pridobljenem gradbenem dovoljenju.

2.3.1.1.b Za projekt Kopališče Vevče je občina marca 2023 objavila javno naročilo za izvedbo gradbenih obrtniških in inštalacijskih del z opremo ter pripadajočo zunanjo in komunalno ureditvijo⁵⁶, na katerega se je prijavilo 6 ponudnikov. Ker so vse ponudbe presegale zagotovljena sredstva v proračunu za to investicijo, je občina izvedla konkurenčni postopek s pogajanji z vsemi ponudniki⁵⁷ in julija 2023 oddala naročilo družbi VG5, gradnja, inženiring in svetovanje d.o.o.

Občina je avgusta 2023 podpisala Gradbeno pogodbo za izgradnjo Kopališča Vevče v znesku 18.101.082 EUR z DDV in končanjem del s pridobitvijo uporabnega dovoljenja do 9. 8. 2024. Rok za zaključek del s pridobitvijo uporabnega dovoljenja je bil skladen z načrtovanim rokom iz zadnjega

⁵⁶ Javno naročilo "Izvedba GOI del ter dobava in vgradnja opreme za Kopališče Vevče", št. JN001904/2023-B01 z dne 31. 3. 2023. Računsko sodišče postopkov oddaje javnih naročil v tej reviziji ni preverjalo.

⁵⁷ "Izvedba GOI del ter dobava in vgradnja opreme za kopališče Vevče", št. JN004840/2023-L01, objavljeno 21. 7. 2023.

veljavnega investicijskega programa⁵⁸. Pogodbeni znesek je bil skladen z načrtovanim v proračunu in NRP ter od načrtovanega v investicijski dokumentaciji ni bistveno odstopal, višji je bil le za 0,7 % oziroma za 97.342 EUR⁵⁹. V letu 2023 je občina začela z gradbenimi deli, kar je bilo skladno s časovnim načrtom iz investicijske dokumentacije.

2.3.1.1.c Načrtovani letni in dejanski letni stroški projekta Kopališče Vevče, ki jih prikazuje Tabela 11, kažejo, da so dejanski stroški v letu 2021 odstopali od načrtovanih, in sicer je bil dejanski letni strošek višji za kar 62.804 EUR, kar pomeni, da je za 37 % presegel letni znesek, ki je bil načrtovan v NRP, ni pa presegel proračunske postavke. Občina je sredstva na postavki zagotovila s prerazporeditvijo s postavke projekta "Izgradnja večnamenskega centra ČS Golovec". Odstopanj v zaključnem poročilu ni obrazložila. Do bistvenega odstopanja glede na načrt je prišlo tudi v letu 2023, ko je bil znesek dejanskih stroškov nižji od načrtovanega za 1.407.217 EUR oziroma je bil strošek realiziran le v višini 35 % načrtovanih stroškov. Občina je v zaključnem računu navedla, da je bil potek del otežen zaradi rekordne višine podtalne vode, zaradi katere je bila potrebna sprememba projektne dokumentacije in tesnjenje gradbene jame. V vseh letih so bili stroški investicije v okviru proračunske postavke.

Tabela 11 Načrtovani letni zneski v NRP in dejanski letni stroški investicije v Kopališče Vevče v posameznem letu

							v EUR
Kopališče Vevče	2018	2019	2020	2021	2022	2023	SKUPAJ
NRP – načrtovani letni stroški	516.238	127.000	431.000	108.906	369.532	2.178.480	3.731.156
Dejanski stroški v letu	498.450	94.924	207.845	171.710	360.252	771.263	2.104.444

Vir: NRP v proračunu in zaključni računi.

2.3.1.1.d Dejanski skupni stroški za projekt Kopališče Vevče so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali 2.104.444 EUR. Največji delež stroškov se je nanašal na izvedbo gradbenih del v znesku 733.411 EUR, pripravo dokumentacije, za katero je bilo porabljeno 725.610 EUR, in nakup zemljišč v znesku 498.450 EUR.

2.3.1.1.e Občina je v letu 2023 izvedla rušitev obstoječih objektov, čiščenje okolice ter dela za varovanje gradbene jame in začela z izvajanjem gradbenih del, kar je bilo skladno s časovno oceno iz investicijskih dokumentov. Dela ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, so sledila predvideni dinamiki iz investicijske dokumentacije in pogodbe za izvedbo gradbenih del. Pridobitev uporabnega dovoljenja je bila predvidena v letu 2024. Slika 3 prikazuje Kopališče Vevče v času gradnje.

⁵⁸ Novelacija 2 IP Vevče.

⁵⁹ Pogodbeni znesek 14.836.952 EUR – znesek za gradbena obrtniška dela 14.032.598 EUR – znesek nepredvidljivih del 707.010 EUR = 97.342 EUR.

Slika 3 Gradnja Kopališča Vevče



Vir: občina.

2.3.1.2 Projekt Kopališče Ilirija

2.3.1.2.a Občina je v letu 2018 odprla NRP in začela s pripravo novelacij investicijskih dokumentov in projektne dokumentacije, ki jo je zaključila maja 2021, kar je bilo 1 leto kasneje, kot je bilo načrtovano v takrat veljavnem investicijskem programu⁶⁰. V decembru 2021 je bilo izdano tudi gradbeno dovoljenje za gradnjo Kopališča Ilirija in izvedbo komunalne infrastrukture, kar je bilo skladno z dinamiko iz novelacije 2 IP.

Pojasnilo občine

Občina je projektno dokumentacijo v letih 2020 in 2021 pripravljala pod posebnimi pogoji (epidemija covid-19), s čimer so bili povezani podaljšani upravni postopki in otežena faza usklajevanja projektne dokumentacije. Za definiranje ocenjene vrednosti investicije pred objavo javnega naročila je bilo treba natančno proučiti spremenjene razmere na gradbenem trgu. Po načelu gospodarnosti se je občina odločila, da podaljša časovni okvir in omogoči kakovostno dokončanje projektne dokumentacije.

2.3.1.2.b V juniju 2021 je občina objavila javno naročilo⁶¹ in v avgustu 2021 dopolnitev javnega naročila⁶² za izbor izvajalca gradnje Kopališče Ilirija. Ponudbe je oddalo 6 ponudnikov, vendar so vse presegale razpoložljiva sredstva v proračunu za to investicijo, zato občina ni oddala naročila. Izvedla je nov postopek oddaje javnega naročila, in sicer konkurenčni postopek s pogajanjem⁶³, h kateremu je povabila vse ponudnike, ki so oddali ponudbo v predhodno izvedenem odprtem postopku. Občina je načrtovala zaključek izbora izvajalcev že v oktobru 2021, vendar je pogodbo z izbranim ponudnikom Makro 5 gradnje d.o.o. (v nadaljevanju: izvajalec), podpisala šele februarja 2022. Vrednost pogodbe

⁶⁰ Novelacija 1 IP Ilirija.

⁶¹ Javno naročilo "Izbor izvajalca gradnje Kopališča Ilirija", št. JN005143/2021-B01 z dne 27. 7. 2021.

⁶² Javno naročilo "Izbor izvajalca gradnje Kopališča Ilirija", št. JN005143/2021-K01 z dne 20. 8. 2021, natančneje je obrazloženo izpolnjevanje pogojev ponudnikov.

⁶³ Javno naročilo "Izbor izvajalca gradnje Kopališča Ilirija", št. JN000283/2022-L01 z dne 17. 1. 2022.

je skladno z načrtom v investicijski dokumentaciji znašala 53.067.316 EUR z DDV. Rok za končanje del in pridobitev uporabnega dovoljenja je bil do 3. 10. 2023.

2.3.1.2.c V obdobju od februarja 2022, ko je bila podpisana pogodba za izvajanje gradbenih del, in do konca leta 2023 oziroma do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, je občina z izvajalcem podpisala še 11 dodatkov k pogodbi. Z dodatkom k pogodbi v novembru 2023 je občina dogovorila nov pogodbeni rok za dokončanje del in pridobitev uporabnega dovoljenja, ki ga je podaljšala do 11. 5. 2024. Vsi ostali dodatki k pogodbi so bili podpisani iz naslova sprememb pri podizvajalcih ter niso spreminjali niti vrednosti pogodbe niti pogodbenega roka. Ugotovili smo, da je bil podaljšan rok dokončanja izvedbe gradbenih del še vedno v okviru časovnega načrta izvajanja investicije, ki je bil določen v investicijski dokumentaciji, prav tako pa je občina investicijo načrtovala v proračunu občine za leto 2024.

2.3.1.2.d Tabela 12 prikazuje načrtovane in dejanske letne stroške projekta Kopališče Ilirija. Iz tabele je razvidno, da so dejanski letni stroški odstopali od načrtovanih letnih stroškov le za leto 2023, ko so bili dejanski stroški nižji za 5,7 milijona EUR. Občina je v zaključnem računu navedla, da sredstva niso bila porabljena v celoti zaradi kompleksnosti same gradnje in posledično prilagajanja projektne dokumentacije dejanskim razmeram.

Tabela 12 Načrtovani letni zneski v NRP in dejanski letni stroški investicije v Kopališče Ilirija

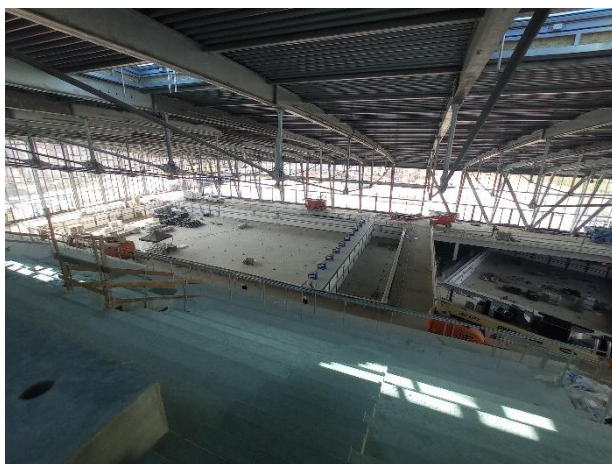
v EUR							
Projekt športa/ Kopališče Ilirija	2018	2019	2020	2021	2022	2023	SKUPAJ
NRP – načrtovani letni stroški	9.478	581.680	875.000	1.899.762	6.518.580	24.492.209	34.376.709
Dejanski stroški v letu	6.478	544.046	751.578	1.769.153	5.633.805	18.749.436	27.454.496

Vir: NRP v proračunu in zaključni računi.

2.3.1.2.e V obdobju, na katero se nanaša revizija, so skupni stroški za projekt Kopališče Ilirija znašali 27.454.496 EUR, kar znaša 57,9 % glede na celotno predvideno vrednost investicije. Največji delež stroškov se je nanašal na gradbena dela, izvedena v letih 2022 in 2023, v znesku 21.347.912 EUR in pripravo dokumentacije v znesku 2.554.788 EUR.

2.3.1.2.f Občina je v letu 2023 izvajala gradbena dela na fasadi in strehi ter je skladno z veljavnim časovnim načrtom iz investicijske dokumentacije ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, gradbena dela še izvajala. Dela ob koncu tega obdobja sledijo predvideni dinamiki iz investicijske dokumentacije in pogodbe za izvedbo gradbenih del. Pridobitev uporabnega dovoljenja je v investicijski dokumentaciji predvidena v letu 2025. Slika 4 prikazuje Kopališče Ilirija v času gradnje.

Slika 4 Gradnja Kopališča Ilirija



Vir: občina.

2.3.2 Realizacija ciljev

Realizacija ciljev investicije, vključujoč javno bazensko infrastrukturo, pomeni uresničitev načrtovanih strateških, splošnih, specifičnih in operativnih ciljev, ki so bili določeni ob začetku investicijskega procesa. Zastavljeni cilji morajo biti v procesu izvajanja doseženi, da se investicija šteje za uspešno.

Ker sta bila projekta Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, še v teku, smo v reviziji lahko preverili le, ali in kako je občina spremljala izvajanje obeh investicij in posledično uresničevanje ciljev ter ali sta investiciji v zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, skladni s finančnimi in terminskimi načrti v investicijski dokumentaciji.

2.3.2.a Občina investicij izgradnje Kopališča Vevče in Kopališča Ilirija ni vključila v urbano strategijo in njen izvedbeni načrt, medtem ko sta v strategijo športa vključena kot načrtovana projekta. V strategiji športa so določene ciljne vrednosti do leta 2028 in kazalniki, na podlagi katerih je mogoče ugotavljati doseganje zastavljenih ciljev. Projekta bosta prispevala k ciljema iz strategije športa, in sicer k povečanju površin za šport v naravi in v urbanem okolju in povečanju pokritih športnih površin.

Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, so znašali stroški investicij 2.104.444 EUR za Kopališče Vevče in 27.454.496 EUR za Kopališče Ilirija, občina pa je na obeh investicijskih projektih izvajala gradbena dela, kar je skladno tako s finančnim kot časovnim načrtovanjem iz investicijske dokumentacije.

2.3.2.b Po navedbah občine je občina v obdobju, na katero se nanaša revizija, doseganje kazalnikov iz strategije športa spremljala v letnih programih športa, del spremljanja kazalnikov pa naj bi vsebovala tudi analiza izvajanja letnega programa športa po posameznem letu. Ugotovili smo, da je občina v obdobju, na katero se nanaša revizija, doseganje kazalnikov iz strategije športa preverila dvakrat, in sicer v Letnem programu športa v Mestni občini Ljubljana za leta 2020, 2021 in –2022 in Letnem programu športa v Mestni občini Ljubljana za leto 2023. V letnem programu športa 2020–2022

je bilo ugotovljeno, da se je v letu 2019, glede na leto 2018, zmanjšalo število športnikov v mladinski kategoriji in kategoriji mlajših članov, kar naj bi kazalo na problem prezgodnje selekcije, zmanjšalo se je tudi število strokovno usposobljenih strokovnih delavcev z ustreznimi kompetencami, kar pa je bila po oceni občine posledica spremenjenega financiranja. Kot izhaja iz analize⁶⁴, je imela v letu 2019 Ljubljana 4 športne objekte ali površine v urbanem prostoru ali v naravi več in 5.100 m² več pokritih površin ali površin v naravi kot v letu 2018. Uresničevanje posameznih projektov na področju javne bazenske infrastrukture v analizo ni bilo vključeno, čeprav bi bilo to po naši oceni nujno potrebno, saj gre pri projektih Kopališče Ilirija in Kopališče Vevče za 2 velika investicijska projekta, poleg tega pa njuno redno spremljanje in vrednotenje predstavlja osnovo za oceno uspešnosti uresničevanja same strategije.

Kot izhaja iz dokumentacije, je občina v letu 2023 uvedla podrobnejše spremljanje kazalnikov izvajanja letnih programov športa po pojavnih oblikah⁶⁵, vendar smo ugotovili, da zajeti podatki niso prikazovali tudi povezave z doseganjem ciljev, ki so zapisani v strategiji športa.

Priporočilo občini

Občini priporočamo, naj v letnih programih športa spremlja doseganje ciljev iz strategije športa in vključi analizo doseganja kazalnikov učinkov in rezultatov.

2.3.2.c O poteku investicij Kopališče Vevče in Kopališče Ilirija je občina seznanjala mestni svet občine, in sicer prek polletnih poročil o izvrševanju proračuna in v zaključnih računih občine. Ugotovili smo, da poročila o izvajanju projektov v zaključnih računih proračuna občine niso bila celovita, saj niso sledila določilom uredbe in niso vsebovala pregleda sklenjenih pogodb in njenih prilog. Poleg tega smo ugotovili, da so navedena poročila vsebovala tudi nasprotujoče si trditve. V zaključnem računu proračuna za leto 2023 je občina namreč navedla, da gradbena dela za projekt Kopališče Ilirija tečejo skladno s terminskim planom, obenem pa tudi, da se je izgradnja Kopališča Ilirija zamaknila v leto 2024. Poročilo o izvajanju je namenjeno obveščanju mestnega sveta občine in občanov ter pravočasnemu ugotavljanju odmikov od načrtovane izvedbe in sprejetju ustreznih ukrepov za njihovo odpravo. Ocenjujemo, da bi morala občina zato večjo pozornost nameniti poročanju o projektu, predvsem glede popolnosti in razumljivosti poročanja.

⁶⁴ Letni program športa 2020–2022.

⁶⁵ Pojavne oblike v športu so vrhunski šport, tekmovalni šport, rekreacija in športna vzgoja.

3. Mnenje

Revidirali smo smotrnost Mestne občine Ljubljana pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2023.

Učinkovitost in uspešnost Mestne občine Ljubljana smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali je občina aktivnosti načrtovala in izvajala v predvidenih vsebinskih, finančnih in časovnih okvirih in ali je na podlagi ugotovljenih potreb in vnaprej izdelane analize stanja določila cilje na področju javne bazenske infrastrukture ter te cilje tudi dosegla.

Menimo, da je bila Mestna občina Ljubljana pri uresničevanju javnega interesa na področju investicij v javno bazensko infrastrukturo v obdobju, na katero se je nanašala revizija, **uspešna in delno učinkovita**.

Mestna občina Ljubljana je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravila in sprejela Trajnostno urbano strategijo Mestne občine Ljubljana 2014–2030 in Strategijo športa v Mestni občini Ljubljana do 2028, pri čemer v Trajnostno urbano strategijo Mestne občine Ljubljana 2014–2030 ni vključila načrtovanih investicij Kopališča Vevče niti Kopališča Ilirija. Investiciji sta zajeti v strategiji športa, ki opredeljuje cilje na področju športne infrastrukture, ciljne vrednosti in kazalnike za njihovo doseganje. Zaključeni investiciji bosta prispevali k doseganju zastavljenih ciljev v strategiji športa.

Pred odločitvijo o investiciji Mestna občina Ljubljana ni izvedla analize potreb v povezavi z bazensko infrastrukturo, čeprav je razpolagala z nekaterimi podatki in bi bila taka dokumentirana analiza podlaga za sprejemanje in utemeljitev odločitve o izvedbi prihodnjih investicij.

Investicijo v projekt Kopališče Vevče je Mestna občina Ljubljana v letu 2018 vključila v načrt razvojnih programov, čeprav je dokument identifikacije investicijskega projekta, ki je osnova za to, pripravila in sprejela šele v letu 2019. Prav tako je letu 2018 že opravila nakup zemljišča za Kopališče Vevče, čeprav je investicijski program in sklep o začetku projekta sprejela šele julija 2023. Občina je začela projekt izvajati, še preden je imela potrjeno investicijsko dokumentacijo zanj, torej preden je bil določen njegov obseg ter finančna in časovna konstrukcija projekta. Investicijska dokumentacija je bila sicer kasneje v celoti pripravljena, vendar pomanjkljivo, saj v posameznih delih tudi ni sledila Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Pri posameznih investicijskih dokumentih ni bilo mogoče ugotoviti časa njihovega nastanka in sprejema ter s tem tudi ne njihovega zaporedja. Ker je občina dokumente pripravljala v času, ko je projekt že izvajala, ti dokumenti niso opravili funkcije investicijskih dokumentov, na podlagi katerih bi bila sprejeta odločitve o upravičenosti in izvedljivosti investicije.

8 let po sprejetju prvotnega investicijskega programa za Kopališče Ilirija je župan sprejel novelacijo investicijskega projekta, s katero je bil obseg projekta bistveno zmanjšan. Iz prvotno načrtovane izgradnje plavalno gimnastičnega centra je občina načrtovala prenovo obstoječega Kopališča Ilirija. Ocenjujemo, da bi z odločitvami o tovrstno materialno pomembnih investicijah moral biti seznanjen tudi Mestni svet Mestne občine Ljubljana.

Z drugo novelacijo investicijskega programa za Kopališče Ilirija se je vrednost investicije povečala za 31,3 milijona EUR, čeprav se obseg investicije ni spremenil. Novelacija je med drugim na novo vključevala tudi strošek nakupa zemljišč, ki ga predhodno pripravljena dokumentacija ni predvidela, čeprav so zemljišča osnovni pogoj za pričetek izvajanja investicije. Povišanje stroškov ni bilo

obrazloženo niti v investicijski dokumentaciji niti v odloku o proračunu ali zaključnem računu, kar pomeni, da z razlogi za povišanje vrednosti tudi ni bil seznajen mestni svet občine. Glede na vlogo mestnega sveta občine bi pričakovali, da bo tako pomembno spremembo vrednosti projekta v investicijski dokumentaciji potrdil tudi mestni svet občine, vendar jo je skladno s pooblastilom mestnega sveta potrdil zgolj župan.

Ne glede na to, da je občina investicijska projekta sicer vključila v strategijo športa in načrt razvojnih programov, ju ni vključila v letne programe športa, s čimer ni zagotovila celovitosti programov športa in investicij v športno infrastrukturo.

Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, je občina izvajala aktivnosti za izgradnjo Kopališča Vevče in Kopališča Ilirija skladno s časovnim in finančnim načrtom v investicijski dokumentaciji in s tem pripomogla k doseganju strateških ciljev. Izvedla je javna naročila za izvedbo gradnje in podpisala pogodbi za gradnjo in dodatke k pogodbi, ki so poleg sprememb pri podizvajalcih vsebovali le eno spremembo podaljšanja roka dokončanja del, ki pa je bil še vedno v okviru časovnega načrta izvajanja investicije iz investicijske dokumentacije.

4. Priporočila

Mestni občini Ljubljana priporočamo, naj:

- se opredeli do predlogov, ki jih prejme ob pripravi strateških dokumentov, in predlagatelje seznani z njihovo vključitvijo oziroma predlog z ustrezno obrazložitvijo zavrne;
- pred odločitvijo o investiciji opravi analizo potreb občanov in uporabnikov športne infrastrukture, analizo ustrezno dokumentira ter vključi v investicijsko dokumentacijo;
- pred odločitvijo za konkretno investicijo pripravi dokumentirano analizo stanja na področju športne infrastrukture za celotno občino in vanjo vključi ugotovljene potrebe občank in občanov ter drugih deležnikov;
- redno spremlja izvajanje strateških in izvedbenih dokumentov ter jih po potrebi novelira;
- ob prevzemu dokumentacije to preveri in jo prevzame le, če je popolna in pravilna;
- analizira napake in nedoslednosti, ki so nastale pri pripravi investicijske dokumentacije za projekta kopališč, in uvede spremembe, ki bodo občini v prihodnje zagotovile izdelavo kakovostne investicijske dokumente, ter po potrebi novelira investicijska programa projektov kopališč;
- zagotovi, da bodo v prihodnje v letne programe športa vključene tudi investicije v športno infrastrukturo;
- v letnih programih športa spremlja doseganje ciljev iz strategije športa in vključi analizo doseganja kazalnikov učinkov in rezultatov.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Mestni občini Ljubljana;
2. 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