



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

30
1994
2024
RS
RS

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost poslovanja Mestne občine Nova Gorica z nepremičnim premoženjem



2024

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

Učinkovitost poslovanja Mestne občine Nova Gorica z nepremičnim premoženjem

Številka: 324-1/2022-44

Ljubljana, 30. decembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Mestne občine Nova Gorica** v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje. Pregledalo je načrtovanje, izvajanje in poročanje pri ravnanju z nepremičnim premoženjem. Računsko sodišče meni, da je občina ravnala **neučinkovito**.

Občina je vodila obvezno evidenco nepremičnega premoženja, register osnovnih sredstev in nekatere pomožne evidence. Tako obvezne kot pomožne evidence so bile pomanjkljive (med drugim evidenca nepremičnega premoženja za stavbe in dele stavb v pomembnem delu ni bila usklajena z vpisi v zemljiški knjigi) in niso zagotavljale neposredne medsebojne povezljivosti in povezljivosti z zemljiško knjigo. Sistem vodenja evidence nepremičnega premoženja je za zemljišča ob prilagoditvi zapisov omogočal primerjavo z zemljiško knjigo, za objekte pa ne.

Občina ni ustrezno poskrbela za določitev odgovornih oseb v zvezi z ravnanjem z nepremičnim premoženjem, saj ni imela jasno razdelanih nalog oziroma pristojnosti za področje nepremičnega premoženja. Prav tako ni bila povsem dosledna pri določanju skrbnika posameznih pravnih poslov.

Glede **načrtovanja poslovanja občine z nepremičnim premoženjem** je računsko sodišče ugotovilo, da občina ni imela dolgoročnega dokumenta, ki bi se nanašal na celotno poslovanje občine z nepremičnim premoženjem. V proračunskih dokumentih je opisno opredelila dolgoročne cilje, ki pa niso bili določeni na merljiv način.

Občina je za leto 2021 pripravila in med letom dopolnjevala načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem oziroma je sprejela novega, v katerem so bile navedene nepremičnine, ki jih je prodajala ali kupovala. Občina v primerih sprejema novega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem v načrtu ni predstavila niti vsebinskih razlogov niti v kakšnem razmerju so spremembe glede na predhodni veljavni načrt. Občina tudi ni obrazložila razlik med načrtovanimi proračunskimi sredstvi in vrednostmi v načrtu ravnanja.

Občina ni pripravila načrta o najemih, oddajah, vzdrževanju in nepremičninah, ki niso v uporabi, za nekatere od teh ravnanj pa tudi ni imela popolnega pregleda stanja (ni imela popolnega pregleda o stanju objektov in popolnega pregleda nepremičnin, ki niso v uporabi).

Občina je sicer pojasnila način načrtovanja sredstev na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem, ni pa predložila dokumentacije, iz katere bi bil v celoti razviden način načrtovanja teh sredstev.

Glede **izvajanja poslovanja občine z nepremičnim premoženjem** je računsko sodišče ugotovilo neučinkovitosti pri izvedbi postopkov nakupov, saj nepremičnin v nekaj primerih ni vključila v načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, v 1 primeru nakupa večje vrednosti, kjer se je nakupna cena razlikovala od ocenjene, primernosti nakupne cene ni dodatno utemeljila, postopkov nakupov večjih vrednosti tudi ni vodila komisija, prav tako tudi odločitve niso bile dokumentirane. Postopki prodaj in menjav so bili ustrezno izvedeni, v nekaj primerih pa je občina določila predolg plačilni rok. Pri najemih občina v 1 primeru ni pridobila cennitve, ni zabeležila referenčnih cen primerljivih najemov oziroma ni pridobila drugih ponudb za najem prostorov. Pri oddajanju poslovnih prostorov v najem v več primerih teh oddaj ni vodila v skladu s predpisi in z načeli o smotrnosti poslovanja (najemnine se niso usklajevale z rastjo cen, neizpolnjeni pogoji za brezplačno oddajo, pogodbe brez določila o možnosti odpovedi brez razloga). Pri oddaji poslovne nepremičnine, namenjene nadaljnji neprofitni oddaji prostorov v najem, je občina s subvencioniranjem najemnine financirala delovanje družbe, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih. Za nepremičnine, dane v upravljanje, občina v vseh primerih ni sprejela cenikov za nadaljnjo uporabo prostorov oziroma so jih v nekaterih primerih določali javni zavodi, prav tako pa tudi ni pridobivala prihodkov od najemnin in uporabnin, ki so jih javni zavodi realizirali.

Glede **poročanja občine v zvezi z nepremičnim premoženjem** je računsko sodišče ugotovilo, da je občina ob koncu leta poročala o realiziranih poslih in vrednosti teh poslov, ni pa navedla nerealiziranih poslov in tudi ni navedla razlogov za nepopolno realizacijo načrtovane realizacije. Občina v zaključnem računu ni predstavila realizacije ciljev, povezanih z ravnanjem z nepremičnim premoženjem, navedla je le, da so cilji doseženi, vendar navedb ni mogla podpreti, saj cilji že v fazi načrtovanja niso bili določeni merljivo. Občina v zaključnem računu za pomembnejše nakupe večinoma ni podala obrazložitvev.

Računsko sodišče je občini podalo **priporočila** za izboljšanje poslovanja, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila, saj je občina med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, sprejela ustrezne popravljalne ukrepe za odpravo razkritih neučinkovitosti oziroma ukrepe, ki bodo zmanjšali možnost nastajanja istovrstnih neučinkovitosti v prihodnje. Izvedeni ukrepi občine se med drugim nanašajo na ureditev evidenc nepremičnega premoženja, dokument dolgoročnega načrtovanja, revalorizacijo pogodb za oddajo v najem in pri nepremičninah, danih v upravljanje, na prejemanje prihodkov od najemnin in uporabnin.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev občine	9
1.2.1 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih	10
1.3 Predstavitev predmeta revizije	10
1.3.1 Splošno o nepremičnem premoženju	10
1.3.2 Predpisi, ki urejajo poslovanje občine z nepremičnim premoženjem	12
1.3.3 Podatki o nepremičnem premoženju občine	16
1.3.3.1 Prihodki od prodaje, zakupnin in oddaje nepremičnega premoženja v najem	19
1.3.3.2 Odhodki iz naslova nepremičnega premoženja	20
1.4 Revizijski pristop	21
1.5 Omejitev obsega revizije	22
2. Ugotovitve	23
2.1 Evidence nepremičnega premoženja občine	23
2.1.1 Vrste in popolnost evidenc nepremičnega premoženja občine	23
2.1.2 Usklajenost obveznih evidenc občine z zemljiško knjigo	27
2.2 Odgovorne osebe in njihove naloge	30
2.3 Načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem	32
2.3.1 Dolgoročno načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem	32
2.3.1.1 Dolgoročni dokumenti občine	34
2.3.1.2 Dolgoročno načrtovanje v proračunu za leto 2021	36
2.3.2 Letno načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem	38
2.3.2.1 Letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem	39
2.4 Izvajanje nakupov, prodaj, najemov in oddaj v najem ter vzdrževanje nepremičnega premoženja	51
2.4.1 Nakupi nepremičnega premoženja	51
2.4.2 Prodaje nepremičnega premoženja	54
2.4.2.1 Realizirane povprečne cene pri nakupih in prodajah nepremičnega premoženja	55
2.4.3 Najemi nepremičnega premoženja	56
2.4.4 Oddaje v najem nepremičnega premoženja	57
2.4.5 Nepremičnine, dane v upravljanje	63
2.4.6 Vzdrževanje nepremičnega premoženja	68

2.4.7	Občinsko nepremično premoženje, ki ni v uporabi	69
2.5	Spremljanje in poročanje o poslovanju občine z nepremičnim premoženjem	69
2.5.1	Spremljanje izvajanja letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem	70
2.5.1.1	Spremljanje nakupov in prodaj nepremičnega premoženja	70
2.5.1.2	Spremljanje najemanja in oddajanja nepremičnega premoženja	72
2.5.1.3	Spremljanje vzdrževanja nepremičnega premoženja	74
2.5.2	Poročanje o poslovanju občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje	75
3.	Mnenje	78
4.	Priporočila	82

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Mestne občine Nova Gorica (v nadaljevanju: občina) v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje¹, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 29. 3. 2022, sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁵ pa 14. 6. 2023.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo mnenje o *učinkovitosti poslovanja občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje*.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁶, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja.

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si glede na cilj revizije zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, učinkovito**.

Odgovor na glavno vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je bilo načrtovanje poslovanja občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, učinkovito;
- ali je bilo izvajanje nakupov, prodaj, najemov in oddaj v najem ter vzdrževanje nepremičnega premoženja občine učinkovito;
- ali je bilo spremljanje in poročanje o poslovanju občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, učinkovito.

Mnenje o učinkovitosti poslovanja občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, smo oblikovali na podlagi vnaprej določenih kriterijev, ki so predstavljeni v nadaljevanju poročila.

¹ Izraz nepremično premoženje se v tem poročilu uporablja za skupek vseh nepremičnin v lasti revidirane občine in drugih nepremičnin v uporabi pri revidirani občini (na primer nepremičnine v najemu).

² Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 324-1/2022/5.

⁵ Št. 324-1/2022/11.

⁶ Uradni list RS, št. 122/22.

Poslovanje občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, smo ocenili kot učinkovito, če je bilo poslovanje občine v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, kot neučinkovito, če njeno poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, v vseh ostalih primerih pa smo poslovanje ocenili kot delno učinkovito.

Na izrek mnenja so vplivale ugotovljene neučinkovitosti občine, ki so nastale v letu 2021, in tudi ugotovljene neučinkovitosti občine, ki so nastale pred letom 2021, a so vplivale na učinkovitost poslovanja občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje.

1.2 Predstavitev občine

Podatke o velikosti in organih občine ter prihodkih in odhodkih občine v letu 2021 prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Podatki o velikosti in organih občine v letu 2021

Število prebivalcev s stalnim prebivališčem ¹⁾	31.008
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2021:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ²⁾	3 (2 poklicno opravljanje funkcije, 1 nepoklicno opravljanje funkcije)
• mestni svet	32 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2021 ³⁾	36.912.027 EUR
Odhodki občine v letu 2021 ³⁾	40.792.497 EUR

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

[URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/si/Data/-/05V1006S.px>], stanje na dan 1. 1. 2022; 15. 4. 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 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

³⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2021 (v nadaljevanju: zaključni račun za leto 2021; Uradni list RS, št. 70/22).

Občino sestavljajo 3 organi občine (mestni svet, nadzorni odbor in župan), mestna uprava ter 19 krajevnih skupnosti (neposredni proračunski uporabniki občine).

Za učinkovitost poslovanja občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, je odgovoren župan v skladu s svojimi pooblastili. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila odgovorni osebi:

- dr. Klemen Miklavič, župan občine, do 22. 12. 2022,
- Samo Turel, župan občine, od 22. 12. 2022.

1.2.1 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih

Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih za leto 2021 prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Sprejem proračunskih dokumentov za leto 2021

Dokument	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem listu RS, št.
Odlok o proračunu Mestne občine Nova Gorica za leto 2021 ¹⁾	19. 12. 2019	81/19
Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2021 ²⁾	11. 2. 2021	23/21
Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2021 ³⁾	20. 10. 2021	167/21
Zaključni račun za leto 2021	5. 5. 2022	70/22

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: proračun za leto 2021.

²⁾ V nadaljevanju: rebalans I.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans II.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o nepremičnem premoženju

Nepremičnine so v 18. členu Stvarnopravnega zakonika⁷ opredeljene kot prostorsko odmerjen del zemeljske površine, skupaj z vsemi sestavinami. Kot nepremično premoženje smo v reviziji skladno s 1. točko 3. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁸ (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1) šteli nepremičnine v lasti občine⁹.

Pojem nepremičnin je bil podrobneje opredeljen v Zakonu o evidentiranju nepremičnin¹⁰ (v nadaljevanju: ZEN), in sicer:

- nepremičnina je zemljišče s pripadajočimi sestavinami;
- zemljišče je zemljiška parcela, ki je evidentirana v zemljiškem katastru;
- pripadajoče sestavine zemljišč so stavbe in deli stavb, ki so evidentirani v katastru stavb.

V skladu z ZEN sta bila zemljiški kataster in kataster stavb temeljni evidenci podatkov o zemljiščih in stavbah (prvi odstavek 4. člena ZEN)¹¹. Vodila in vzdrževala ju je Geodetska uprava Republike

⁷ Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20.

⁸ Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

⁹ V nekaterih primerih uporabljen izraz v tem poročilu zajema tudi druge nepremičnine v uporabi pri revidirani občini (na primer nepremičnine v najemu).

¹⁰ Uradni list RS, št. 47/06, 65/07 – odl. US, 79/12 – odl. US, 61/17 – ZAIID, 7/18, 33/19 in 54/21 – ZKN; ZEN je prenehal veljati z uveljavitvijo Zakona o katastru nepremičnin (Uradni list RS, št. 54/21), ki se je začel uporabljati 4. 4. 2022.

¹¹ Po uveljavitvi Zakona o katastru nepremičnin se je na podlagi njegovega 139. člena vzpostavil kataster nepremičnin.

Slovenije (v nadaljevanju: GURS; 3. člen ZEN). Zemljiški kataster in kataster stavb sta se povezovala z zemljiško knjigo (drugi odstavek 4. člena ZEN). Zemljiška knjiga je javna knjiga, namenjena vpisu in javni objavi podatkov o pravicah na nepremičninah in pravnih dejstvih v zvezi z nepremičninami. Za njeno vodenje so pristojna okrajna sodišča. GURS je vodila in vzdrževala tudi register nepremičnin, ki je vseboval podatke o nepremičninah v Sloveniji, kot je to določal 96. člen ZEN. V registru nepremičnin so bili zbrani podatki o:

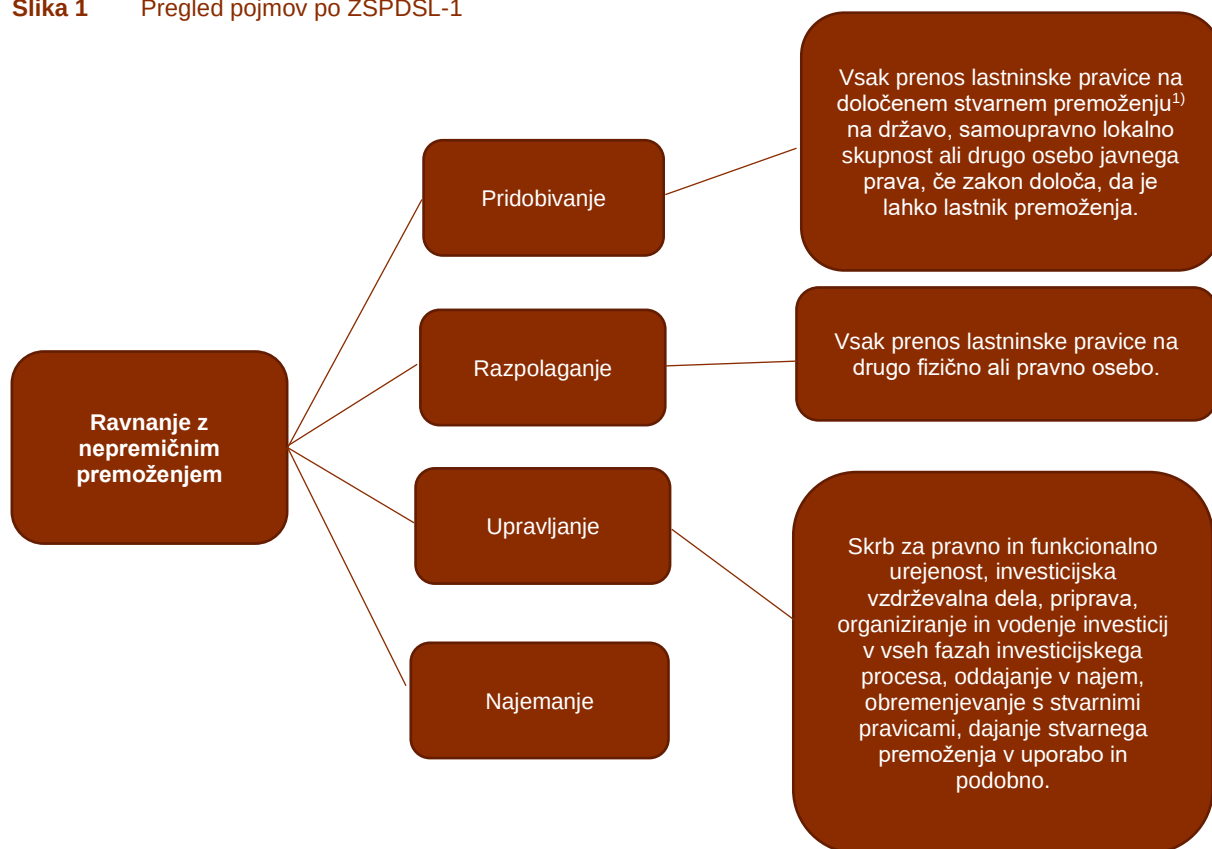
- zemljiščih, evidentiranih v zemljiškem katastru;
- stavbah in delih stavb, evidentiranih v katastru stavb;
- lastnikih ter
- vseh ostalih nepremičninah, ki še niso evidentirane v zemljiškem katastru in katastru stavb.

V zemljiško knjigo se vpisujejo vse stvarne pravice na nepremičninah (na primer lastninska pravica, hipoteka, služnostna pravica, pravica stvarnega bremena, stavbna pravica). Kdor v pravnem prometu pošteno ravna in se zanese na podatke o pravicah, ki so vpisani v zemljiški knjigi, zaradi tega ne sme trpeti škodljivih posledic. Kdor izpolni pogoje za vpis pravice oziroma pravnega dejstva v zemljiško knjigo v svojo korist in tega vpisa ne predlaga, nosi vse škodljive posledice takšne opustitve.¹²

Za poslovanje z nepremičnim premoženjem občin so pomembni naslednji pojmi, ki so opredeljeni v ZSPDSLS-1 in jih prikazuje Slika 1.

¹² [URL: https://www.sodisce.si/javne_knjige/zemljiska_knjiga/], 16. 4. 2024.

Slika 1 Pregled pojmov po ZSPDSL-1



Opomba: ¹⁾ Stvarno premoženje so nepremičnine v lasti države in samoupravnih lokalnih skupnosti in premičnine v lasti države in samoupravnih lokalnih skupnosti (1. točka 3. člena ZSPDSL-1).

Vir: ZSPDSL-1.

1.3.2 Predpisi, ki urejajo poslovanje občine z nepremičnim premoženjem

Poslovanje občine z nepremičnim premoženjem ureja več predpisov, med drugim: ZLS, ZSPDSL-1, Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹³, Stanovanjski zakon¹⁴ (v nadaljevanju: SZ-1), posamezni področni zakoni ter občinski predpisi.

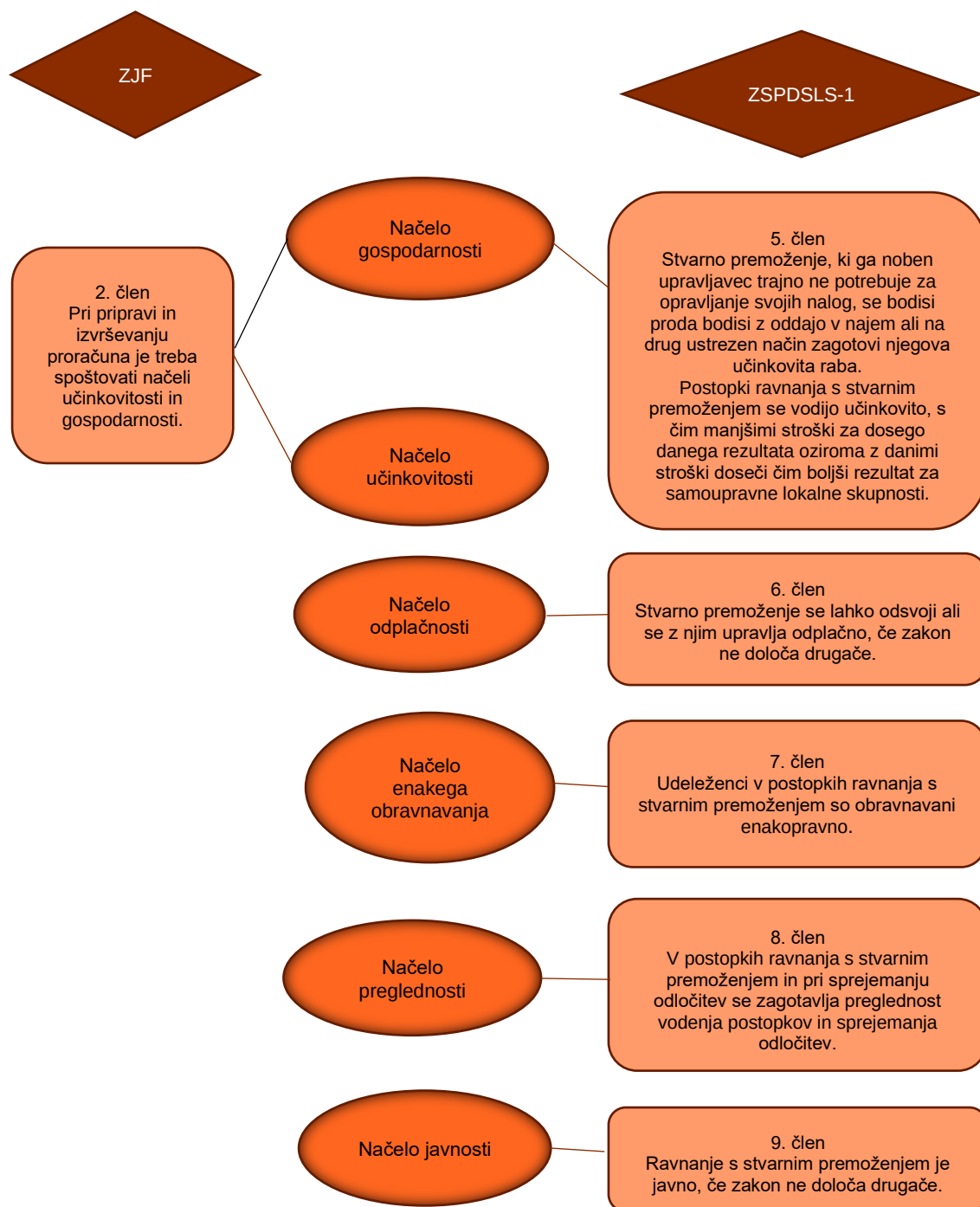
Občina je oseba javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja (7. člen ZLS). Za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim upravlja občinsko premoženje, načrtuje prostorski razvoj, zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj ter ureja druge lokalne zadeve javnega pomena (21. člen ZLS).

¹³ Uradni list RS, št. 31/18.

¹⁴ 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, 189/20 – ZFRO in 90/21.

Občina mora pri poslovanju z nepremičnim premoženjem, za razliko od oseb zasebnega prava, upoštevati tudi več javnofinančnih predpisov, ki poleg pravnih pravil vsebujejo tudi načela, ki jih mora občina upoštevati pri poslovanju z nepremičnim premoženjem in jih prikazuje Slika 2.

Slika 2 Načela, ki jih mora občina upoštevati pri poslovanju z nepremičnim premoženjem



Vir: Zakon o javnih financah¹⁵ (v nadaljevanju: ZJF) in ZSPDSLS-1.

¹⁵ 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.

Ravnanje občin z nepremičnim premoženjem in evidence tega premoženja primarno ureja ZSPDSLS-1. ZSPDSLS-1 med drugim ureja načela ravnanja z nepremičnim premoženjem, upravljavce tega premoženja, načrtovanje ravnanja z nepremičnim premoženjem in postopke ravnanja z nepremičnim premoženjem. Na podlagi ZSPDSLS-1 je bila sprejeta Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, kjer so natančneje določeni postopki sprejemanja in vsebina načrtov ravnanja s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti ter vsebina, pogoji in postopki ravnanja s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti.

Na stanovanjskem področju SZ-1 določa, da občina med drugim sprejema in uresničuje občinski stanovanjski program, zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj ter stanovanjskih stavb, namenjenih začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb, in spodbuja različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj (154. člen SZ-1). Prav tako lahko občina zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju ustanovi javni stanovanjski sklad, ki skrbi zlasti za vzpodbujanje razvoja stanovanjske infrastrukture, gospodarjenje s stanovanji, stanovanjskimi hišami in stavbnimi zemljišči, gradnjo, nakup, prenavo in vzdrževanje neprofitnih stanovanj, zagotavljanje posojil z ugodno obrestno mero za gradnjo, nakup ali prenavo stanovanj in stanovanjskih hiš ter uresničevanje občinskih stanovanjskih programov (157. člen SZ-1). Občina lahko ustanovi tudi proračunski stanovanjski sklad zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju (159. člen SZ-1).

Najem poslovnih stavb in poslovnih prostorov, razen najema za začasno uporabo, je urejal Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih¹⁶, ki opredeljuje pojem poslovne stavbe in pojem poslovni prostor.

Za poslovanje s kmetijskimi zemljišči velja specialni zakon, in sicer Zakon o kmetijskih zemljiščih¹⁷, ki ureja varstvo kmetijskih zemljišč¹⁸ in njihovo upravljanje, tako da določa njihovo razvrstitev, rabo in obdelovanje, njihov promet in zakup, agrarne operacije in skupne pašnike.

Zakon o urejanju prostora¹⁹ (v nadaljevanju: ZUreP-2) določa, da se lastninska pravica na nepremičnini lahko odvzame proti odškodnini ali nadomestilu v naravi (v nadaljevanju: razlastitev) ali omeji s pravico uporabe za določen čas in tudi obremeni z začasno ali trajno služnostjo. Razlastitev in omejitev ali obremenitev lastninske pravice je dopustna le v javno korist in če je za dosego javne koristi nujno potrebna ter da je javna korist razlastitvenega namena v sorazmerju s posegom v zasebno lastnino, ni pa dopustna, če država ali občina razpolaga z drugo ustrezno nepremičnino za dosego istega namena.²⁰ Določeni so tudi nameni razlastitve, kakor tudi razlastitveni postopek.

¹⁶ Uradni list SRS, št. 18/74 in 34/88, Uradni list RS, št. 32/00, 102/02 – odl. US, 87/11 – ZMVN-A in 90/21 – SZ-1E. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1E; Uradni list RS, št. 90/21) dne 19. 6. 2021 je Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih prenehal veljati, uporablja pa se za pogodbe, sklenjene na njegovi podlagi pred uveljavitvijo tega zakona.

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

¹⁸ Kmetijska zemljišča so zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo in so kot kmetijska zemljišča določena v skladu z drugim oziroma tretjim odstavkom 2. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih.

¹⁹ Uradni list RS, št. 61/17 in 199/21 – ZUreP-3.

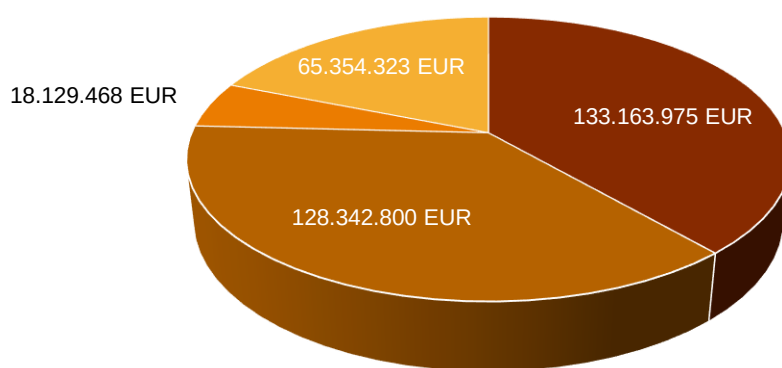
²⁰ To določa ZUreP-2 v 192. členu oziroma Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3; Uradni list RS, št. 199/21) v 202. členu.

ZJF določa, da je kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno, ter da se kupnina, najemnina in odškodnina za državno oziroma občinsko stvarno premoženje uporabijo samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države oziroma občine (80. člen ZJF).

1.3.3 Podatki o nepremičnem premoženju občine

Občina na dan 31. 12. 2021 v bilanci stanja izkazuje nepremično premoženje v vrednosti 279.636.243 EUR, kar predstavlja 1,97 % nepremičnin, ki jih imajo v lasti vse občine v Sloveniji. Poleg tega izkazuje 65.354.323 EUR terjatev za sredstva, dana v upravljanje, kar predstavlja 2,18 % terjatev za sredstva, dana v upravljanje, ki so jih vse občine v Sloveniji dale v upravljanje. Vrednost posameznih vrst nepremičnega premoženja in terjatev za sredstva, dana v upravljanje, prikazuje Slika 3.

Slika 3 Vrednost posameznih vrst nepremičnega premoženja in terjatev za sredstva, dana v upravljanje



■ Zemljišča ■ Zgradbe ■ Nepremičnine v gradnji in izdelavi ■ Terjatve za sredstva, dana v upravljanje

Vir: bilanca stanja na dan 31. 12. 2021.

Iz evidenc občine izhaja, da je občina lastnica 7.975 parcel²¹ v skupni površini 18.821.671 m², od tega ima v 100-odstotni lasti 7.689 parcel, ostalih 286 parcel pa ima v solasti. Poleg tega ima v (so)lasti tudi 289 stavb oziroma delov stavb v neto tlorisni površini 104.597 m², od tega 23 stanovanj.

Občina ne izkazuje nepremičnega premoženja, ki se nanaša na neprofitna stanovanja, saj z neprofitnimi stanovanji upravlja Stanovanjski sklad Mestne občine Nova Gorica javni sklad (v nadaljevanju: stanovanjski sklad). Stanovanjski sklad je bil ustanovljen septembra 2001 z

²¹ V evidenci ima občina za vsako parcelo dodan podatek o zaznambi javnega dobra. Pri 1.868 parcelah je označeno, da je zaznamovano javno dobro. Pri objektih takšnega podatka v evidenci občine ni.

Odlokom o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica²² (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) in skrbi za izvajanje lokalnega oziroma občinskega stanovanjskega programa – od financiranja izgradnje stanovanj in stanovanjskih hiš do spodbujanja prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih hiš na območju občine.

Občina izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje, za 12 javnih zavodov, katerih ustanoviteljica²³ je, in za 9 javnih zavodov, katerih soustanoviteljica²⁴ je.

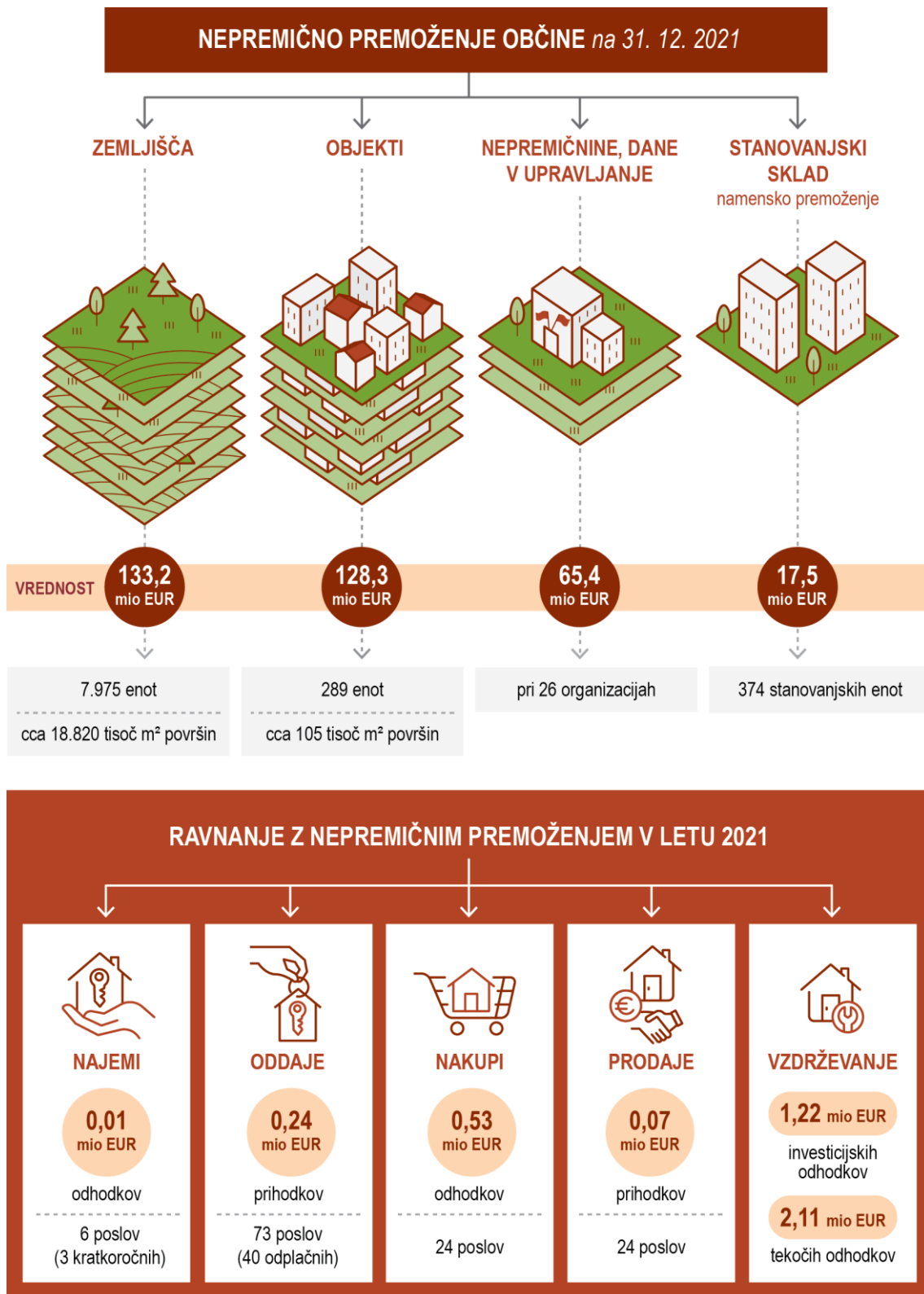
Slika 4 prikazuje nepremično premoženje občine in ravnanje z njim v letu 2021.

²² Uradne objave, št. 21/01 in Uradni list RS, št. 114/05, 78/09, 80/11, 29/16 in 48/21.

²³ Občina je ustanoviteljica 14 javnih zavodov in 1 zavoda.

²⁴ Občina je soustanoviteljica 9 javnih zavodov in 2 zavodov.

Slika 4 Nepremično premoženje občine in ravnanje z njim v letu 2021



Vir: podatki občine.

1.3.3.1 Prihodki od prodaje, zakupnin in oddaje nepremičnega premoženja v najem

Občina v letu 2021 izkazuje prihodke iz naslova poslovanja z nepremičnim premoženjem občine v skupnem znesku 3.827.026 EUR, od tega 636.326 EUR iz naslova nepremičnega premoženja brez upoštevanih prihodkov iz naslova javne infrastrukture. Tabela 3 prikazuje vrsto in višino prihodkov iz naslova poslovanja občine z nepremičnim premoženjem v letu 2021.

Tabela 3 Prihodki iz naslova poslovanja z nepremičnim premoženjem občine v letu 2021

Vrsta prihodka	Znesek v EUR ¹⁾
Prihodki od najemnin za poslovne prostore	387.896 ²⁾
Prihodki od najemnin za stanovanja	600 ³⁾
Prihodki od drugih najemnin	175.208 ⁴⁾
Prihodki od zakupnin	535 ⁵⁾
Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč ⁶⁾	72.087 ⁷⁾
SKUPAJ	636.326

Opomba: ¹⁾ Znesek ne zajema prihodkov iz naslova javne infrastrukture.

²⁾ Od tega se 244.878 EUR nanaša na prihodke občine v ožjem smislu in 143.018 EUR na prihodek krajevnih skupnosti.

³⁾ Vrednost se nanaša na prihodke krajevnih skupnosti.

⁴⁾ Od tega se 63.468 EUR nanaša na prihodke občine v ožjem smislu in 111.740 EUR na prihodek krajevnih skupnosti.

⁵⁾ Vrednost se nanaša na prihodke krajevnih skupnosti.

⁶⁾ Naziv konta je Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč, iz evidence prodaj pa je razvidno, da so na kontu zajete tako prodaje kmetijskih kot tudi stavbnih zemljišč.

⁷⁾ Od tega se 71.092 EUR nanaša na prihodke občine v ožjem smislu in 995 EUR na prihodek krajevnih skupnosti.

Vir: bruto bilanca za leto 2021.

Občina je v letu 2021 sklenila 24 pogodb o prodaji nepremičnega premoženja v skupni vrednosti 71.092 EUR²⁵ in izkazala prihodke v enakem znesku. Občina je s 6 pogodbami brezplačno prenesla 8.120 m² zemljišč na Republiko Slovenijo (deli kategoriziranih cest in funkcionalna zemljišča).

Občina je sklenila 73 pogodb za oddajo nepremičnin v najem oziroma brezplačno uporabo v skupni površini najmanj 30.617 m²²⁶. Od tega je:

- 40 pogodb za oddajo nepremičnin v najem v skupni površini najmanj 10.506 m²,
- 33 pogodb za oddajo nepremičnin v brezplačno uporabo v skupni površini najmanj 20.111 m².

²⁵ Vrednost se nanaša na občino v ožjem smislu.

²⁶ Občina v evidenci oddaj prostorov v najem ni imela pri vseh prostorih navedene površine, ki jo je oddajala.

Občina je v letu 2021 z oddajanjem poslovnih prostorov v najem prejela 387.896 EUR prihodkov, od tega 244.878 EUR od lastne oddaje v najem in 143.018 EUR od najemnin, ki so jih pobrale krajevne skupnosti.

Občina je v letu 2021 izkazovala 3.365.908 EUR prihodkov od drugih najemnin, pretežno od najemnine za javno infrastrukturo, dano v najem, ter od oddaje zemljišč in grobov v najem.

1.3.3.2 Odhodki iz naslova nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 izkazovala odhodke iz naslova poslovanja z nepremičnim premoženjem v znesku 1.773.891 EUR. Odhodki zajemajo odhodke za najemnine za poslovne, stanovanjske in druge objekte, nakup poslovnih stavb in zemljišč ter odhodke za investicijsko vzdrževanje in izboljšave ter obnove, kar prikazuje Tabela 4.

Tabela 4 prikazuje podatke o odhodkih iz naslova poslovanja z nepremičnim premoženjem.

Tabela 4 Odhodki iz naslova poslovanja z nepremičnim premoženjem v letu 2021

Vrsta odhodka	Znesek v EUR
Najemnine in zakupnine za poslovne objekte	4.060 ¹⁾
Najemnine in zakupnine za stanovanjske objekte	2.093
Najemnine in zakupnine za druge objekte	7.414 ²⁾
Nakup poslovnih stavb	260.100
Investicijsko vzdrževanje in izboljšave	670.901 ³⁾
Obnove	553.952
Nakup zemljišč	275.371
SKUPAJ	1.773.891

Opomba: ¹⁾ Od tega se 3.060 EUR nanaša na odhodke občine v ožjem smislu in 1.000 EUR na odhodek krajevnih skupnosti.

²⁾ Od tega se 6.914 EUR nanaša na odhodke občine v ožjem smislu in 500 EUR na odhodek krajevnih skupnosti.

³⁾ Od tega se 495.253 EUR nanaša na odhodke občine v ožjem smislu in 175.648 EUR na odhodek krajevnih skupnosti.

Vir: bruto bilanca za leto 2021.

Občina je imela v letu 2021 sklenjene 3 najemne pogodbe za daljše obdobje in 3 pogodbe/naročilnice za občasen najem. Občina je v letu 2021 izkazovala odhodke iz naslova najemnin in zakupnin v znesku 12.067 EUR²⁷.

²⁷ Na kontih je izkazano 12.067 EUR, vendar se 8 EUR nanaša na obratovalne stroške. Odhodki so povezani z najemom poslovnega prostora, rezervnim stanovanjskim prostorom, pisarno za štab civilne zaščite, pomožnim zemljiščem pri gradnji.

Občina je v letu 2021 sklenila 24 pogodb za nakup 47.345 m² zemljišč in poslovnih stavb v skupni vrednosti 527.541 EUR. Občina je v letu 2021 izkazala odhodke za nakupe nepremičnega premoženja v znesku 535.471 EUR²⁸.

Občina je v letu 2021 izkazala 1.049.205 EUR odhodkov za investicijsko vzdrževanje, izboljšave in obnove. Od vrednosti odhodkov občine v ožjem smislu (495.253 EUR) se na vzdrževanje na podprogramih 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem in 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, nanaša 103.082 EUR in na vzdrževanje infrastrukture 392.171 EUR.

1.4 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje občine, smo pridobili na podlagi naslednjih metod in tehnik dela:

- proučevanje predpisov in drugih strokovnih podlag, ki opredeljujejo področje revizije,
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije revidiranja,
- intervjuji s predstavniki revidiranja,
- analiziranje in primerjava pridobljenih podatkov.

Pri presoji učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, smo izhajali iz vsebinske presoje revizijskih razkritij, ki so se nanašala na poslovanje občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje.

Preveritve smo izvedli tudi na nestatistično določenih reprezentativnih vzorcih na področju poslovanja z nepremičnim premoženjem v letu 2021. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2021, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje občine v letu 2021.

²⁸ Znesek vključuje davek na promet z nepremičninami v vrednosti 5.815 EUR. Vrednost odhodkov, izkazanih v zaključnem računu za leto 2021, je ob izvzetju davka višja od vrednosti sklenjenih pogodb v letu 2021. Razlika je med drugim posledica pogodb, sklenjenih v letu 2020 in plačanih v letu 2021.

1.5 Omejitev obsega revizije

V reviziji smo se osredotočili na učinkovitost poslovanja občine z nepremičnim premoženjem, ki ga občina uporablja za svoje delovanje, ter na pripravo in realizacijo načrtov pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem ter na poročanje o izvajanju teh načrtov. Pri izvedbi revizije učinkovitosti poslovanja občine v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, nismo preverjali:

- nepremičnega premoženja, ki se nanaša na prometno, komunalno, energetska, vodno in telekomunikacijsko infrastrukturo, v delu, ki se nanaša na upravljanje in vzdrževanje (razen v delu, ki se nanaša na nakupe, prodaje in evidence nepremičnega premoženja);
- učinkovitosti poslovanja z neprofitnimi stanovanji, ki jih je občina prenesla na stanovanjski sklad kot namensko premoženje, ampak smo preverjali le nadzor občine nad poslovanjem tega sklada in ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti;
- nepremičnin v lasti krajevnih skupnosti, ki se nanašajo na oddajanje poslovnih prostorov krajevnih skupnosti, na najemnine za grobove ter zakupnine za zemljišča;
- poslovanja s stavbnimi pravicami, ki so bile podeljene pred letom 2021.

2. Ugotovitve

Pri presojanju, ali je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, učinkovito, smo presojali učinkovitost občine pri:

- načrtovanju poslovanja v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje;
- izvajanju nakupov, prodaj, najemov in oddaj v najem ter vzdrževanju nepremičnega premoženja;
- spremljanju in poročanju o poslovanju v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje.

Pri presojanju učinkovitosti načrtovanja, izvajanja, spremljanja in poročanja smo preverjali tudi obstoj in popolnost evidenc občine²⁹ v zvezi z nepremičnim premoženjem ter določitev odgovornih oseb v zvezi z nepremičnim premoženjem.

2.1 Evidence nepremičnega premoženja občine

Občina je bila pri vodenju evidenc učinkovita, če:

- je imela vzpostavljene evidence nepremičnin, ki jih ima v lasti, evidence letnih prodaj, nakupov, oddaj v najem in najetih nepremičnin ter evidenco nepremičnin, danih v upravljanje³⁰,
- so evidence občine vsebovale vse ključne podatke za poslovanje z nepremičninami in za povezovanje z drugimi evidencami ter so bile usklajene s podatki v občinskem registru osnovnih sredstev in z zemljiško knjigo,
- je skrbela za zemljiškoknjižno urejenost nepremičnega premoženja (za nepremičnine, ki jih je imela zavedene v registru osnovnih sredstev in evidenci nepremičnin, ter da so bile vse spremembe pravic in pravnih dejstev na nepremičninah ažurno vpisane v zemljiško knjigo),
- je ob vsaki spremembi statusa nepremičnine vnesla spremembe v pripadajoče evidence,
- je vsaj enkrat letno pregledala vse nepremično premoženje z vidika stanja in potreb po vzdrževanju ter posodobila evidenco o stanju nepremičnin z vidika stanja in bodočega vzdrževanja.

2.1.1 Vrste in popolnost evidenc nepremičnega premoženja občine

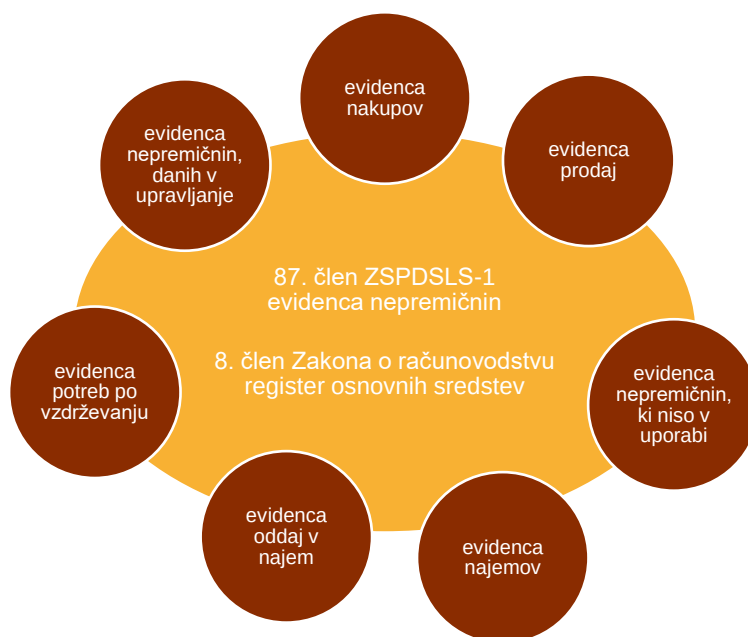
S predpisi je določeno, da morajo občine vzpostaviti in voditi evidence nepremičnega premoženja, ki ga imajo v lasti. Slika 5 prikazuje, katere evidence so predpisane oziroma obvezne za občino in katere so pomožne občinske evidence. Tako obvezne kot pomožne evidence pa pripomorejo k učinkovitemu

²⁹ S pojmom evidenca razumemo vsak dokument občine, s katerim občina upravlja z namenom zagotavljanja preglednosti, točnosti, posodobljenosti in dostopnosti podatkov o stvarnem premoženju ter nadzora, načrtovanja in učinkovitega ravnanja s stvarnim premoženjem.

³⁰ Gre za evidenco tistih nepremičnin, ki jih je občina prenesla v upravljanje posrednim proračunskim uporabnikom (predvsem javnim zavodom) za izvajanje javnih nalog.

poslovanju občine z nepremičnim premoženjem in omogočajo nemoten pravni promet z nepremičnim premoženjem, saj neobstoječe, nepopolne, neažurne, napačne in nezanesljive evidence lahko vplivajo tudi na učinkovitost poslovanja z nepremičnim premoženjem občine.

Slika 5 Občinske obvezne evidence (2) in občinske pomožne evidence (7) nepremičnega premoženja



Vir: ZSPDSLS-1, Zakon o računovodstvu³¹.

ZSPDSLS-1 v 87. členu določa:

- občine vzpostavijo evidence nepremičnega premoženja v svoji lasti (prvi odstavek);
- evidence se z namenom zagotavljanja preglednosti, točnosti, posodobljenosti in dostopnosti podatkov o stvarnem premoženju ter nadzora, načrtovanja in učinkovitega ravnanja s stvarnim premoženjem lahko povezujejo z zemljiško knjigo, zemljiškim katastrom, katastrom stavb, registrom nepremičnin, registrom prostorskih enot in katastrom gospodarske javne infrastrukture ter evidenco trga nepremičnin (drugi odstavek);
- povezovalni znak za evidence je identifikacijska oznaka nepremičnine (tretji odstavek);
- evidence morajo vsebovati podatke o parcelni številki in šifri katastrske občine, številki stavbe in številki dela stavbe ter šifri katastrske občine, lastniku, upravljavcu, lastniškem deležu, zaznambi javnega dobra, stvarnih pravicah, površini parcele, površini dela stavbe, naslovu stavbe ali dela stavbe in vrsti rabe dela stavbe (četrti odstavek).

³¹ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

ZEN je urejal evidentiranje nepremičnin in v prvem odstavku 4. člena določal, da sta zemljiški kataster in kataster stavb temeljni evidenci podatkov o zemljiščih in stavbah. Osnovni namen identifikacijskih oznak nepremičnin (v nadaljevanju: ID oznaka nepremičnine) je, da se z njimi na enoten in enoličen način označujejo parcele, stavbe in deli stavb v Sloveniji. Sestavna dela ID oznake nepremičnine sta za parcelo šifra katastrske občine in številka parcele; za stavbo šifra katastrske občine in številka stavbe; za del stavbe pa šifra katastrske občine, številka stavbe in številka dela stavbe.

Zaradi dejavnikov preglednosti, točnosti, posodobljenosti in dostopnosti podatkov o stvarnem premoženju ter nadzora, načrtovanja in učinkovitega ravnanja s stvarnim premoženjem je za občino smotno, da zagotovi povezavo svojih evidenc s katastrom in zemljiško knjigo. Povezavo zagotovi s tem, da v svojih evidencah uporablja ID oznako nepremičnine, kot je uporabljena v obeh katastrih in zemljiški knjigi.

V kolikor občina v svojih evidencah za posamezno nepremičnino vključi podatek o številki katastrske občine in podatek o številki parcele oziroma stavbe ali dela stavbe, ki sta sestavna dela ID oznake nepremičnine in ki sta določena s katastrom zemljišč oziroma katastrom stavb (na primer nepremičnina s parcelno št. 1220/2, k. o. 2300 – Trnovo), evidenca s takšnimi podatki že omogoča individualno povezavo oziroma preveritev posamezne enote nepremičnine v evidenci občine z zapisom v zemljiški knjigi oziroma s posameznim katastrom. V kolikor pa občina v svojih evidencah uporabi tudi ustrezen način zapisa ID oznake nepremičnine (na primer uporabi samostojno polje za zapis številke katastrske občine in za zapis številke parcele), pa s tem lahko omogoči hkratno primerjavo vseh enot nepremičnin svoje evidence s podatki v katastru oziroma zemljiški knjigi.

Občina je imela vzpostavljeno evidenco nepremičnega premoženja po ZSPDSLS-1. Pregledali smo evidenco po stanju na dan 31. 12. 2021, ločeno za zemljišča (evidenca zemljišč) in objekte (evidenca objektov). Evidenca zemljišč je vsebovala podatke o parceli (katastrska občina in številka parcele), lastniku, upravljavcu in površini, evidenca objektov pa podatke o stavbi (katastrska občina in številka stavbe), naslovu, vrsti objekta glede na namen uporabe, površini in o lastniku ter upravljavcu. Obe evidenci nista vsebovali podatkov o lastniškem deležu, zaznambi javnega dobra in stvarnih pravicah. V obeh evidencah zapis ID oznake nepremičnine ni takšen, da bi omogočal hkratno primerjavo vseh enot nepremičnin v evidenci z zapisi v zemljiški knjigi, je pa bila primerjava omogočena za občinsko evidenco parcel po prilagoditvah te evidence (način prilagoditve in ugotovitve primerjave so podane v točki 2.1.2). Je pa evidenca po ZSPDSLS-1 omogočala, da se za posamezno enoto nepremičnine (za zemljišče ali objekt) z uporabo v evidenci zapisane ID oznake nepremičnine pridobijo oziroma preverijo podatki o tej nepremičnini v zemljiški knjigi.

Občina mora za potrebe pravilnosti in popolnosti izkazovanja nepremičnega premoženja v svojih bilancah na podlagi 7. in 8. člena Zakona o računovodstvu voditi tudi register osnovnih sredstev, kjer so izkazane vrednosti stavbnih, gozdnih in drugih zemljišč, zgradb ter terjatev za predujme za nepremičnine. Občina je vodila register osnovnih sredstev, ki po stanju na dan 31. 12. 2021 vsebuje podatke o inventarni številki, za objekte podatke o naslovu in nazivu objekta in za zemljišča podatke o katastrski občini in številki parcele ter o datumu nabave in o vrednosti posamezne nepremičnine. Register osnovnih sredstev za objekte in za dele stavb ne vsebuje ID oznake nepremičnine (številka katastrske občine, številka stavbe in za dele stavb še številka dela stavbe). Nepremičnine v registru osnovnih sredstev niso vodene s takšnim zapisom ID oznake nepremičnine, ki bi omogočal neposredno primerjavo celotnega registra osnovnih sredstev z drugimi evidencami občine o nepremičnem premoženju.

Zaradi učinkovitejšega poslovanja in glede na obseg nepremičnin, ki jih ima občina v lasti oziroma najemu, je smiselno, da bi občina vzpostavila tudi pomožne evidence po področjih poslovanja z nepremičnim premoženjem (na primer najemi, prodaje, nakupi in drugo). Smiselno je, da pomožne evidence vsebujejo takšne podatke in zapis ID oznake nepremičnine, na podlagi katerih lahko občina evidence medsebojno uskladi, predvsem z evidenco po ZSPDSLS-1.

V nadaljevanju sta obravnavana obstoj in vsebina pomožnih evidenc občine v letu 2021:

- evidenci prodaje in nakupov: vsebovali sta navedbo kupca ali prodajalca, pogodbeno vrednost in ključne ID oznake nepremičnine, to sta katastrska občina in številka parcele oziroma stavbe ali dela stavbe;
- evidenca oddaj v najem poslovnih prostorov in drugih objektov: vsebovala je podatke o nazivu oziroma naslovu objekta, o uporabniku oziroma najemniku, dejavnosti, površini in ceni, ni pa vsebovala sestavnih delov ID oznake nepremičnine, to sta podatka o številki katastrske občine in številki parcele oziroma stavbe ali dela stavbe; evidenca pa ni vsebovala vseh oddaj nepremičnin in jo je občina v času izvajanja revizije dopolnila, dodala pa je tudi sestavne dele ID oznake nepremičnine (katastrska občina in številka stavbe ali dela stavbe);
- evidenca najemov: občina z evidenco ni razpolagala, konto kartice odhodkov za najeme pa izkazujejo, da je imela v letu 2021 sklenjene 3 dolgoročne pogodbe o najemu in 3 kratkoročne;
- evidenca nepremičnin, danih v upravljanje: evidenca ni popolna, saj vsebuje le skupen podatek, da 17 posrednih proračunskih uporabnikov (je navedeno, kateri) uporablja prostore oziroma objekte, navedena je tudi namembnost in vrsta objektov; evidenca pa ne vsebuje podatkov ločeno za posamezno nepremičnino, komu je bila nepremičnina dana v upravljanje, in ID oznake nepremičnine; v evidenci občina ni navedla 4 javnih zavodov³², za katere ima v bilanci stanja evidentirane terjatve za sredstva, dana v upravljanje, pri 1 javnem zavodu je bila kot upravljavka navedena občina, čeprav ima občina sklenjeno pogodbo o prenosu nepremičnin v upravljanje z javnim zavodom (OŠ Milojke Štrukelj Nova Gorica);
- evidenca nepremičnin, ki niso v uporabi³³: občina je vodila evidenco le za nezazidana stavbna zemljišča (skupaj 57 parcel v skupni površini 68.613 m²), za ostalo nepremično premoženje, ki ni v uporabi (poslovni prostori, stanovanja, kmetijska zemljišča in drugo), pa tovrstne evidence ni vzpostavila, je pa razpolagala s parcialnimi podatki – kot je podatek o številu stanovanj, ki jih je v zadnjem obdobju pridobila z dedovanjem in ki niso v uporabi zaradi slabega stanja, in s podatki, kateri poslovni prostori, namenjeni oddaji v letu 2021, niso bili oddani zaradi slabega stanja ali preнове;
- evidenca potreb po vzdrževanju: občina s to evidenco ni razpolagala; za učinkovito ohranjanje funkcionalnosti in vrednosti nepremičnega premoženja mora biti občina seznanjena s stanjem, v kakršnem je posamezno nepremično premoženje, in na podlagi tega pripraviti načrt vzdrževanja; občina je sicer v letu 2021 izvedla popis nepremičnega premoženja, ni pa preverjala, v kakšnem stanju je nepremično premoženje.

³² Javni zavod Goriški muzej Kromberk – Nova Gorica, katerega ustanoviteljica je, ter Ljudska univerza Nova Gorica, Javni zavod za gasilsko in reševalno dejavnost - Gasilska enota Nova Gorica in Zavod za turizem Nova Gorica in Vipavska dolina, katerih soustanoviteljica je občina.

³³ Nepremičnine, ki so nezasedene (občina jih ne uporablja za svoje potrebe, jih ni oddala v najem, jih ni prenesla v upravljanje posrednim proračunskim uporabnikom).

Ukrep občine

Občina je v letu 2023 pričela s sistematičnim pregledom nepremičnin. Pripravila je seznam objektov, ki so najbolj kritični z vidika investicijskega vzdrževanja.

Vzpostavljene pomožne evidence niso vsebovale takšnega zapisa ID oznak nepremičnin, ki bi omogočal neposredno povezavo vseh enot nepremičnin v evidenci z evidenco občine po ZSPDSLS-1. Pomožni evidenci nakupov in prodaj pa sta omogočali, da se za posamezno enoto nepremičnine z uporabo v evidenci zapisane ID oznake nepremičnine pridobijo oziroma preverijo podatki o tej nepremičnini v drugih evidencah občine (na primer podatki v evidenci po ZSPDSLS-1) ali podatki v zemljiški knjigi.

Občina je vodila obvezne evidence (evidenca nepremičnega premoženja po ZSPDSLS-1 in register osnovnih sredstev) in tudi nekatere pomožne evidence (evidence prodaj, nakupov in oddaj v najem poslovnih prostorov), vendar ni vodila vseh pomožnih evidenc (evidence najemov, popolne evidence nepremičnin, danih v upravljanje, popolne evidence nepremičnin, ki niso v uporabi, in evidence potreb po vzdrževanju), ki bi lahko pripomogle k bolj učinkovitemu poslovanju z nepremičnim premoženjem. Obstoječe evidence občine niso v vseh primerih vsebovale ID oznak nepremičnin (na primer evidenca oddaj v najem). Evidence, ki so sicer vsebovale ID oznako nepremičnine (evidenci nakupov in prodaj), pa niso vsebovale takšnih zapisov ID oznake nepremičnine, da bi bila omogočena hkratna primerjava vseh enot nepremičnin posamezne evidence z evidenco občine po ZSPDSLS-1 in obratno. Tudi hkratna primerjava vseh enot nepremičnin v evidenci po ZSPDSLS-1 s podatki v zemljiški knjigi ni bila omogočena oziroma je bila posredno omogočena le za zemljišča (povezava s točko 2.1.2).

Ukrep občine

Občina je v načrtu aktivnosti navedla, da bo nadaljevala z urejanjem lastne evidence in stanja glede nepremičnega premoženja ter da si bo pri tem pomagala z aplikacijo PISO, kjer so nepremičnine občine vodene z ID oznako nepremičnine.

Občina načrtuje, da bo do konca leta 2024 pregledala in dopolnila svojo evidenco nepremičnin, in sicer z namenom, da pridobi seznam nepremičnin, pri katerih je stanje neurejeno, bodisi gre za javna dobra brez imetnikov bodisi za družbeno lastnino. Na tej nalogi dela višji svetovalec za premoženjske zadeve.

Občina načrtuje, da bo večino usklajevanja podatkov in ureditve stanj med lastno evidenco, katastrom in zemljiško knjigo lahko zaključila oziroma uredila do konca leta 2028.

2.1.2 Usklajenost obveznih evidenc občine z zemljiško knjigo

S sprotnimi vlogami za vpis sprememb v zemljiško knjigo občina zagotavlja pravno urejenost svojih nepremičnin, prav tako pa zaradi večje pravne varnosti lahko učinkoviteje ravna z nepremičnim premoženjem. Takšna urejenost je ključna pri poslovanju z nepremičninami.

Preverili smo usklajenost podatkov občine o lastništvu, in sicer smo primerjali celotno občinsko evidenco nepremičnega premoženja po ZSPDSLS-1 (za zemljišča in za objekte), ki nam jo je občina

posredovala za stanje na dan 31. 12. 2021, in podatke, ki smo jih pridobili iz zemljiške knjige (za stanje na dan 31. 12. 2021).

Tabela 5 prikazuje podatke o usklajenosti občinskih evidenc o lastništvu nepremičnega premoženja z zemljiško knjigo.

Tabela 5 Usklajenost občinskih evidenc o lastništvu nepremičnega premoženja z zemljiško knjigo

Vrsta nepremičnine	Število nepremičnin v evidenci nepremičnega premoženja občine	Število nepremičnin, vpisanih v zemljiško knjigo
Parcela	7.975 ¹⁾	5.866
Stavba ali del stavbe	289	292

Opomba: ¹⁾ V evidenci parcel občine ima občina tudi stolpec "zaznamba javnega dobra", s katerim označi tiste parcele, ki pripadajo občini, imajo pa tudi status javnega dobra. Vendar pa je za te parcele v zemljiški knjigi pri navedbi, kdo razpolaga z lastninsko pravico, navedeno le "javno dobro" ali "družbena lastnina v uporabi MONG" in ni navedena občina. Parcel s takšno oznako je v evidenci občine 1.868. Teh parcel ni v izpisu lastnine občine iz zemljiške knjige, ker je izpisano 5.866 parcel, pri katerih z lastninsko pravico razpolaga občina.

Vir: evidenca občine, zemljiška knjiga.

Občina v evidenci nepremičnega premoženja izkazuje lastništvo ali delno lastništvo za več parcel in manj stavb ali delov stavb, kot jih je v zemljiški knjigi vpisanih pod lastništvo občine. Občina za vsaj 1.868 parcel, za katere ima v svoji evidenci oznako "javno dobro", še ni uredila ustreznega vpisa lastništva v zemljiški knjigi, saj je v zemljiški knjigi pri imetniku lastninske pravice navedeno le "javno dobro" ali "družbena lastnina v uporabi MONG", ni pa ob tem naveden še imetnik lastninske pravice.

Evidenca občine po ZSPDSLS-1 sicer ne omogoča hkratne primerjave vseh enot nepremičnin v evidenci občine z zemljiško knjigo, saj evidenca občine ne uporablja ustreznega načina zapisa ID oznake nepremičnine, vseeno pa smo lahko primerjavo usklajenosti za parcele izvedli po prilagoditvi razpoložljivih identifikacijskih podatkov³⁴.

Iz podrobnejše analize primerjave evidentiranih parcel, kjer smo izvzeli občinske parcele z oznako "javno dobro" (1.868 parcel), izhaja, da naj bi bilo v evidencah občine evidentirano 427 parcel, ki jih ni evidentiranih v zemljiški knjigi, v zemljiški knjigi pa naj bi bilo evidentirano 217 parcel, ki jih ni v evidenci občine.

Na primerih 10 parcel, ki jih občina izkazuje v svojih evidencah za stanje na dan 31. 12. 2021 in ki v zemljiški knjigi kot imetnika lastninske pravice na ta dan niso imele navedene občine, smo preverili razloge za razlike. Občina je izkazala, v katerih primerih je v okviru izvajanja oziroma zaključevanja rednih aktivnosti ravnanja z nepremičnim premoženjem uskladila stanje.

³⁴ Prilagoditev evidence občine za parcele smo izvedli tako, da smo upoštevali, da so v evidencah občine številke parcel vsebovale znak * ob začetku navedbe parcele, ki označuje stavbno parcelo. Znak * smo za namen primerjave evidenc z zemljiško knjigo, ki te oznake nima, odstranili. Upoštevali smo tudi, da je v primeru zemljišč oziroma konkretnih parcel, ki nimajo podparcelacij, v zemljiški knjigi to evidentirano z /0 (na primer v okviru posamezne katastrske občine bi bila številka parcele v zemljiški knjigi 1234/0 enako kot številka parcele 1234 v evidenci občine).

Ukrep občine

Za 3 parcele v zemljiški knjigi pri navedbi lastnika še ni bilo matične številke lastnika, kar je občina uredila v letu 2022. Pri 2 parcelah je bila zaradi parcelacije, ki se je izvedla v letu 2021, v zemljiško knjigo v letu 2022 vpisana sprememba številke parcele. Pri 1 parceli je bila pridobitev lastnine v zemljiško knjigo vpisana januarja 2022. Pri 2 parcelah je bilo v zemljiški knjigi pri imetniku lastninske pravice navedeno "javno dobro", v letu 2022 pa je občina uredila vpis lastnine.

Občina je tako za 8 od 10 primerov v letu 2022 uredila vpis v zemljiški knjigi oziroma uskladila stanje.

Na primerih 10 parcel, ki so imele v zemljiški knjigi na dan 31. 12. 2021 kot imetnika lastninske pravice navedeno občino, občina pa v svojih evidencah na dan 31. 12. 2021 teh parcel ne vodi, smo preverili razloge za razlike.

Ukrep občine

5 parcel je bilo odtujenih v letu 2021, sprememba vpisa lastništva v zemljiški knjigi pa je bila v 4 primerih izvedena v začetku leta 2022 in v 1 primeru v letu 2024. 2 parceli sta dobili nove ID oznake nepremičnine in sta bili vpisani v zemljiško knjigo v letu 2022. 1 parcela je bila pridobljena konec leta 2021 in je bila dodana v evidenco občine v letu 2022. 2 parceli se nahajata zunaj območja občine in nista bili v evidenci občine.

Občina je tako za 7 od 10 primerov v letu 2022 uredila vpis v zemljiški knjigi oziroma uskladila stanje.

Za objekte (stavbe ali dele stavb) primerjava usklajenosti zapisov med evidenco občine in zemljiško knjigo in ugotavljanje razlogov za razlike, nista bila mogoča, ker podatki občine o stavbah ali delih stavb niso imeli takšnih zapisov ID oznake nepremičnine, ki bi bili primerljivi z ID oznakami nepremičnin v zemljiški knjigi.

Ukrep občine

Občina je v letu 2024 dodatno dopolnila evidenco po ZSPDSLS-1 na način, da so podatki za posamezno stavbo ali del stavbe v evidenci občine vsebovali po več novih sestavnih delov ID oznake nepremičnine (številke stavb ali delov stavb).

Iz dopolnjene evidence po ZSPDSLS-1, ki še vedno ni bila v celoti primerljiva, in pojasnil občine glede usklajenosti občinske evidence stavb in delov stavb z zemljiško knjigo na dan 31. 12. 2021 izhaja, da je bilo od 289 vpisov stavb ali delov stavb z vpisom v zemljiški knjigi usklajenih 40. Pri ostalih vpisih, ki se pri oznakah številke stavb ali delov stavb razlikujejo od vpisov v zemljiški knjigi, je občina kot glavni razlog za neusklajenosti navedla, da stavbe ali deli stavb v evidenci občine zaradi neurejene etažne lastnine nimajo urejenih vpisov v katastru stavb in zato v zemljiško knjigo niso vpisani z enako ID oznako nepremičnine. Občina je še navedla, da 11 enot pomotoma ni bilo v evidenci občine.

Iz navedenega izhaja, da občina ni poskrbela, da bi bili vpisi v zemljiški knjigi in evidenci nepremičnega premoženja občine v celoti usklajeni na dan 31. 12. 2021. Ocenjujemo, da bi občina za zagotovitev preglednosti, točnosti, posodobljenosti in dostopnosti podatkov o nepremičnem premoženju ter nadzora, načrtovanja in učinkovitega ravnanja z nepremičnim premoženjem morala ob spremembah, ki vplivajo na njeno nepremično premoženje, bolj ažurno poskrbeti za ustrezno evidentiranje teh sprememb v svojih evidencah in poskrbeti tudi za vpis v zemljiško knjigo.

Sistem vodenja evidenc pa je le za zemljišča ob prilagoditvi evidenc omogočal izvedbo pregleda razlik med evidenco občine po ZSPDSLS-1 in zemljiško knjigo.

Ukrep občine

Občina je v načrtu aktivnosti navedla, da bo nadaljevala z urejanjem lastne evidence in stanja glede nepremičnega premoženja ter da si bo pri tem pomagala z aplikacijo PISO, kjer so nepremičnine občine vodene z ID oznako nepremičnine.

Občina načrtuje, da bo do konca leta 2024 pregledala in dopolnila svojo evidenco nepremičnin, in sicer z namenom, da pridobi seznam nepremičnin, pri katerih je stanje neurejeno, bodisi gre za javna dobra brez imetnikov bodisi za družbeno lastnino. Na tej nalogi dela višji svetovalec za premoženske zadeve.

Občina načrtuje, da bo večino usklajevanja podatkov in ureditve stanj med lastno evidenco, katastrom in zemljiško knjigo lahko zaključila oziroma uredila do konca leta 2028.

2.2 Odgovorne osebe in njihove naloge

Pri preverjanju določitve odgovornih oseb in njihovih nalog smo presojali, da je bila občina učinkovita, če je imela sprejet dokument, v katerem so bile določene pristojnosti oziroma odgovornosti notranjih organizacijskih enot in zaposlenih na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem. Preverili smo tudi, ali so odgovorne osebe in njihove naloge določene pri konkretnih pravnih poslih z nepremičnim premoženjem, in sicer tako, da smo preverili, ali je občina v pogodbah ali drugih dokumentih določila skrbnika pogodbe.

Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Nova Gorica³⁵ (v nadaljevanju: odlok o organizaciji in delovnem področju) v 8. členu določa, da se naloge občinske uprave opravljajo v naslednjih temeljnih organizacijskih enotah: kabinet župana, urad direktorja, oddelek za družbene dejavnosti, oddelek za gospodarstvo in gospodarske javne službe ter oddelek za okolje, prostor in javno infrastrukturo.

V 9. členu odloka o organizaciji in delovnem področju je določeno, da ima kabinet župana med drugim nalogo in pristojnost, da spremlja in usmerja izvajanje ključnih investicijskih in razvojnih projektov mestne občine. V 13. členu omenjenega odloka je določeno, da ima urad direktorja med drugim

³⁵ Uradni list RS, št. 109/11 in 77/16.

naloge in pristojnosti, da vodi register nepremičnin občine in skrbi za gospodarjenje z njimi, načrtuje dolgoročni razvoj občine in načrtuje in koordinira izvajanje ključnih projektov za občino.

Odlok o organizaciji in delovnem področju ne določa, katere naloge v povezavi z nepremičnim premoženjem izvajajo ostale organizacijske enote, je pa to delno razvidno iz Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest³⁶ (v nadaljevanju: pravilnik). Pravilnik je med drugim določal, da v okviru urada direktorja deluje pravno-premoženjska služba, ki skrbi za pravno pravilnost aktov ter pogodb in izvaja pravne zadeve za občino, v okviru oddelka za okolje, prostor in javno infrastrukturo pa deluje služba za javno infrastrukturo in nepremičnine, ki gospodari s stavbnimi zemljišči. V okviru službe za javno infrastrukturo in nepremičnine je delovala strokovna skupina, ki je pregledovala in podajala mnenja za posamezne prodaje nepremičnega premoženja. S spremembo pravilnika v letu 2019 je opredeljeno, da je splošna služba v uradu direktorja zadolžena tudi za vzdrževanje prostorov občinske uprave. Čeprav v odloku o organizaciji in delovnem področju in pravilniku niso bile jasno določene vse naloge s področja poslovanja z nepremičnim premoženjem, pa je v letu 2021 področje poslovnih oddaj v najem dejansko pokrival urad direktorja, ki je tudi skrbel za stavbo občine, oddelek za okolje, prostor in javno infrastrukturo je skrbel za zemljišča ter vse nakupe in prodaje nepremičnega premoženja, oddelek za družbene dejavnosti pa je skrbel za nepremičnine, dane v upravljanje javnim zavodom. Posamezne službe so tako prevzele dela, ki so povezana s poslovanjem z nepremičnim premoženjem, ob tem pa za to niso imele pooblastil v internih aktih.

Občina v odloku o organizaciji in delovnem področju, veljavnem v letu 2021, ali drugem dokumentu ni imela jasno razdelanih pristojnosti oziroma odgovornosti notranjih organizacijskih enot in zaposlenih v zvezi s področjem nepremičnega premoženja, saj je med drugim imela določeno le, da urad direktorja vodi register nepremičnin in skrbi za gospodarjenje z nepremičninami, ni pa bilo določeno, kaj zajema "skrb" in katere "preostale" aktivnost v zvezi z nepremičnim premoženjem izvajajo druge organizacijske enote. Nepopolno pa so bile opredeljene tudi naloge glede nepremičnega premoženja v takrat veljavnem pravilniku.

Ukrepi občine

Občina je dne 29. 9. 2023 sprejela nov Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Mestne občine Nova Gorica, na podlagi katerega je delo v občinski upravi na področju premoženja organizirano na način, da je bila ustanovljena služba za premoženjske zadeve, katere naloge so ravnanje s stvarnim premoženjem občine (upravljanje, nakupi, prodaje, ustanavljanje stvarnih pravic, najem, uporaba), vodenje evidence in urejanje statusa nepremičnin, urejanje statusa javnega dobra ter pripravljane predpisov in drugih gradiv, ki spadajo v delovno področje službe, ter izvajanje drugih aktivnosti, povezanih z vsebino dela.

Pregledali smo, ali občina v pogodbah o ravnanju z nepremičnim premoženjem določa skrbnika pogodbe. Pri nakupih in menjavah je skrbnik za občino določen v 8 od 10 pregledanih primerov. Pri prodajah je skrbnik za občino določen v vseh 9 pregledanih primerih. Pri najemih je skrbnik za občino

³⁶ Št. 100-127/2012-131 z dne 6. 1. 2017, št. 100-127/2012-221 z dne 29. 11. 2019, št. 100-127/2012-256 z dne 27. 11. 2020 in št. 100-127/2012-296 z dne 30. 12. 2021.

določen v 2 od 4 pregledanih primerov. Pri oddajah v najem je skrbnik za občino določen v 13 od 27 pregledanih primerov. Pri pogodbah o prenosu nepremičnin, danih v upravljanje, je skrbnik za občino določen v 9 od 18 pregledanih primerov.

Ocenjujemo, da občina v letu 2021 v internih aktih oziroma drugem dokumentu ni imela jasno opredeljenih pristojnosti oziroma odgovornosti notranjih organizacijskih enot in zaposlenih v zvezi s poslovanjem z nepremičnim premoženjem. Občina ni bila dosledna pri določanju skrbnika posameznih pravnih poslov.

2.3 Načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem

Načrtovanje delimo na dolgoročno (strateško) načrtovanje in kratkoročno načrtovanje. Z vidika dolgoročnega načrtovanja ločimo vizijo poslovanja in strategijo poslovanja. Vizija poslovanja opredeljuje razloge za obstoj določene organizacijske strukture, usmerjena je v prihodnost v smislu, da odgovori na vprašanje, kakšna želi posamezna organizacija postati. Na podlagi vizije poslovanja so zastavljeni dolgoročni (strateški) načrti. Pri dolgoročnem (strateškem) načrtovanju se osredotočamo na dejavnosti in sredstva za doseganje ciljev v prihodnosti, pri kratkoročnem načrtovanju pa se osredotočamo na krajše časovno obdobje in konkretne pravne posle, kot so nakupi, prodaje, oddaje v najem, najem in vzdrževanje nepremičnega premoženja.

Pri presojanju učinkovitosti načrtovanja poslovanja občine z nepremičnim premoženjem smo presojali dolgoročno načrtovanje in letno načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem.

Občina je bila pri načrtovanju poslovanja z nepremičnim premoženjem učinkovita, če je:

- imela sprejet dolgoročni dokument ravnanja z nepremičnim premoženjem;
- pripravila letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem.

2.3.1 Dolgoročno načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem

Občina je bila pri dolgoročnem načrtovanju poslovanja z nepremičnim premoženjem učinkovita, če je imela sprejeto strategijo ravnanja z nepremičnim premoženjem oziroma drug dokument dolgoročnega načrtovanja, kjer je opredeljeno tudi ravnanje z nepremičnim premoženjem in ki temelji na izvedenih analizah o potrebnem nepremičnem premoženju.

Pri dolgoročnem načrtovanju morajo biti določeni dolgoročni cilji in politike, ki so splošne smernice, kaj nameravamo delati in s kakšnim namenom to počnemo. Pri načrtovanju je treba izhajati iz najsplošnejših dolgoročnih ciljev, v skladu z njimi pa se oblikujejo kratkoročni cilji. Pri oblikovanju

ciljev lahko uporabimo metodo SMART³⁷, ki pomaga oblikovati realne, atraktivne in dosegljive cilje na način, da jih je mogoče meriti. Za merjenje zastavljenih ciljev pa morajo biti oblikovani kazalniki, na podlagi katerih lahko občina ugotavlja, ali je zastavljene cilje dosegla in v kolikšni meri jih je dosegla.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna³⁸ (v nadaljevanju: uredba) določa pripravo strategije razvoja Slovenije kot strateškega dokumenta razvojnega načrtovanja na državni ravni ter določa državni razvojni program kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja in posledično na regionalni ravni tudi strateške dokumente razvojnega načrtovanja. Smiselno je, da tudi občine pripravijo strateške dokumente, s katerimi določijo bodoči gospodarski, prostorski in družbeni razvoj.

ZJF napotuje na dolgoročnejše načrtovanje v smislu priprave 2-letnih proračunov in načrtov razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). V obrazložitvah proračunov morajo biti navedeni tudi dolgoročni cilji in kazalniki za posamezne podprograme. NRP mora temeljiti na dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja, v njem pa se izkazujejo načrtovani izdatki za investicije v prihodnjih 4 letih.

Ocenjujemo, da naj bi občine pri dolgoročnem načrtovanju smiselno upoštevale dolgoročne dokumente države za posamezno področje in veljavno zakonodajo.

V letu 2021 je kot temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru veljala Strategija prostorskega razvoja Slovenije³⁹, ki je podala okvir za prostorski razvoj na celotnem ozemlju države, postavila usmeritve za razvoj v evropskem prostoru in določila usmeritve za razvoj posameznih prostorskih sistemov na regionalni in lokalni ravni. Podala je tudi splošna izhodišča in značilnosti slovenskega prostora, na osnovi katerih so določeni cilji prostorskega razvoja Slovenije.⁴⁰

Poleg tega je Vlada Republike Slovenije v letu 2009 sprejela Strategijo ravnanja z nepremičnim premoženjem⁴¹ v lasti Republike Slovenije, kjer so določene usmeritve na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem. V določenih delih strategija obravnava tudi problematiko nepremičnega premoženja v lasti občin, in sicer glede prenosov posameznega nepremičnega premoženja v last države in obratno.

³⁷ SMART – Specific, Measurable, Ambitious, Realistic, Time-bound: specifični, merljivi, ambiciozni, realni, časovno omejeni.

³⁸ Uradni list RS, št. 54/10.

³⁹ Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04, 33/07 – ZPNačrt, 61/17 – ZUreP-2 in 199/21 – ZUreP-3).

⁴⁰ Cilji prostorskega razvoja so: racionalen in učinkovit prostorski razvoj, razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij, večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru, kvaliteten razvoj in privlačnost mest ter drugih naselij, skladen razvoj območij s skupnimi prostorsko-razvojnimi značilnostmi, medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij, povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistemi, preudarna raba naravnih virov, prostorski razvoj, usklajen s prostorskimi omejitvami, kulturna raznovrstnost kot temelj nacionalne prostorske prepoznavnosti, ohranjanje narave in varstvo okolja.

⁴¹ Št. 478-19/2009/42 z dne 3. 6. 2009.

Na državni ravni je Državni zbor Republike Slovenije sprejel še Resolucijo o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025⁴², ki obravnava problematiko dostopnosti do neprofitnih stanovanj, upravljanje, vzdrževanje in povečevanje javnega najemnega stanovanjskega fonda in načrtovanje stanovanjske gradnje, namenjene javni stanovanjski oskrbi na zemljiščih v lasti države ali občine.

2.3.1.1 Dolgoročni dokumenti občine

Za učinkovito dolgoročno poslovanje z nepremičnim premoženjem bi bilo smiselno, da občina dolgoročne cilje in tudi kazalnike opredeli v dolgoročnih dokumentih, iz katerih bi bilo razvidno, kako želi ravnati z nepremičnim premoženjem oziroma katero nepremično premoženje, ki ga ima v lasti, dejansko potrebuje in katero premoženje je treba pridobiti, na podlagi česar bi se nato pripravljali letni načrti ravnanja z nepremičnim premoženjem.

Dolgoročni dokument, ki se nanaša na poslovanje z nepremičnim premoženjem, je strategija poslovanja z nepremičnim premoženjem, lahko pa občina tudi v drugih dolgoročnih dokumentih obravnava poslovanje z nepremičnim premoženjem, vendar pa bi bilo smiselno v teh dokumentih poslovanje z nepremičnim premoženjem obravnavati celostno. Dolgoročni dokumenti morajo temeljiti na analizi nepremičnega premoženja, v kateri je na primer opredeljeno, na katerih območjih je treba zaokroževati zemljišča, na katerih območjih zemljišč v občinski lasti ne potrebujejo, kakšne in na katerih območjih potrebujejo poslovne prostore in stavbe ter kako bo občina poskrbela za učinkovito rabo nepremičnin, ki jih ima v lasti. Občina lahko le na podlagi dolgoročnega načrtovanja učinkovito posluje z nepremičnim premoženjem, s tem ko opredeli, katero nepremično premoženje potrebuje ter kako bo ravnala z nepremičnim premoženjem, za katero je v dolgoročnem dokumentu navedeno, da ga občina ne potrebuje za opravljanje svojih nalog.

Občina je imela v letu 2021 sprejetih več strategij za različna področja poslovanja in nekatere druge dolgoročne dokumente. Čeprav se ti dokumenti nanašajo na druga področja poslovanja in ne na poslovanje z nepremičnim premoženjem, pa nekateri obravnavajo tudi problematiko nepremičnega premoženja, in sicer med drugim tudi naslednji dokumenti:

- Trajnostna urbana strategija Nova Gorica 2020⁴³, ki predstavlja osnovna izhodišča za prihodnje razvojno delovanje v mestnem območju ter izdelavo njenega izvedbenega načrta; opredeljena je dolgoročna vizija mesta do 2020+, pri čemer so določene 4 prednostne usmeritve, od katerih se 2 nanašata na problematiko nepremičnega premoženja; občina namerava izvesti celovito energetske prenovi javnih stavb in stanovanj v lasti občine, in sicer se prenova nanaša na osnovne šole, glasbene šole, vrtce, zdravstveni dom in ljudsko univerzo; povečati namerava tudi dostopnost stanovanj zlasti za mlade družine in ranljivejše skupine prebivalstva, aktivnosti so usmerjene v aktivacijo obstoječega fonda stanovanj, aktiviranje obstoječih površin za stanovanjsko gradnjo in v izgradnjo javnih stanovanj skladno s programom stanovanjskega sklada;

⁴² Uradni list RS, št. 92/15.

⁴³ Mestni svet jo je sprejel 21. 1. 2016.

- Regionalni razvojni program Severne Primorske 2021–2027⁴⁴ predstavlja projekte regijskega pomena, ki se izvajajo v posameznih občinah; za občino so na področju nepremičnega premoženja predvideni posamezni projekti regijskega pomena⁴⁵ in regijski projekti⁴⁶, ki se nanašajo na športne, zdravstvene, izobraževalne in kulturne objekte.

Občina je sicer imela nekatere dokumente dolgoročnega načrtovanja, ki pa se ne nanašajo na celotno poslovanje z nepremičnim premoženjem (načrtovanje uporabe, nakupov, prodaj, oddaj v najem in najemanja nepremičnega premoženja za potrebe delovanja občine), temveč samo delno na sanacije, obnove in izboljšave obstoječih nepremičnih objektov ter izgradnjo zdravstvenega doma in vrtca. Občina je v letu 2021 pripravljala podlage za dolgoročno načrtovanje, ki se med drugim posredno nanašajo tudi na ravnanje z nepremičnim premoženjem, saj je pridobila Poročilo o prostorskem razvoju Mestne občine Nova Gorica.

ZUreP-2 je v 75. členu določal, da občina z občinskim prostorskim načrtom na podlagi Strategije prostorskega razvoja Slovenije in njenega akcijskega programa, regionalnega prostorskega plana, drugih razvojnih dokumentov države in razvojnih ciljev Evropske unije uskladi in določi cilje in prednostne naloge prostorskega razvoja občine, naselja v omrežju naselij in njihovo vlogo, zasnovo omrežja gospodarske javne infrastrukture, zasnovo družbene infrastrukture lokalnega pomena, prednostna območja za razvoj dejavnosti, ki so pomembne za občino, in območja, za katera se izdelata urbanistična ali krajinska zasnova. Občina je v letu 2018 sprejela Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Nova Gorica⁴⁷ (v nadaljevanju: OPN). OPN upošteva razvojne potrebe regijskega in državnega pomena, razdeljen je na strateški in izvedbeni del.

Za vsako enoto urejanja prostora je občina določila vrsto namenske rabe. Določena je osnovna namenska raba in podrobnejša namenska raba ter členitev podrobnejše namenske rabe. OPN je določal prednostna območja za razvoj poselitve in drugih dejavnosti (stanovanjska gradnja, industrijska gradnja in podobno), določeno je, na katerih območjih se bo spodbujal intenziven urbani razvoj, kje bodo skoncentrirana območja poselitve, kmetijske in gozdarske dejavnosti. Določeni so bili varovalni pasovi gospodarske javne infrastrukture, naravni spomeniki, območja Nature 2000 in zavarovana območja. Občina je v OPN določila območja, za katera je predvidena izdelava občinskega podrobnega prostorskega načrta, podrobne prostorske izvedbene pogoje ter enote urejanja prostora s podrobnimi prostorskimi izvedbenimi pogoji in usmeritvami za načrtovanje občinskega podrobnega prostorskega načrta.

OPN je osnova prostorskega načrtovanja, vendar pa iz OPN ni in ne more biti razvidno, kako naj občina v prihodnosti posluje z nepremičnim premoženjem, ki je v lasti občine.

⁴⁴ Sprejel ga je razvojni svet, ki ga sestavljajo župani občin Severne Primorske, dne 21. 6. 2022, velja pa tudi za leto 2021.

⁴⁵ Sanacija in nadgradnja zunanjega kopališča, športno-rekreacijski center ob Kornu, ureditev koloparka (pumptrack), novogradnja III. faze Zdravstvenega doma Nova Gorica, zdravstveni dom in lekarna v Šempasu, izgradnja vrtca v Grgarju, komunalno urejanje območja za neprofitno stanovanjsko gradnjo in vzpostavitev modela izgradnje stanovanjske skupnosti.

⁴⁶ Regijski športno-rekreacijski center Ajševica, gradnja študentskega doma v Novi Gorici, kulturni center v Novi Gorici in regijski center tehniške kulture.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 13/18 – uradno prečiščeno besedilo, 30/18, 18/19 in 31/20.

Za področje uresničevanja stanovanjske politike je občina na podlagi 158. člena SZ-1 ustanovila stanovanjski sklad. Stanovanjski sklad je osrednja neprofitna lokalna institucija, ki je zadolžena za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa na lokalni ravni. Z odlokom o ustanovitvi je občina na stanovanjski sklad prenesla namensko premoženje v obliki stanovanjskih objektov. V Stanovanjskem programu Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica za leto 2020-23⁴⁸ je prikazana analiza stanja, prikazani so demografski kazalniki, stanovanjski kazalniki občine, analiza stanovanjskega fonda, ključni razvojni problemi na stanovanjskem področju občine in ključni vzroki za problematiko na stanovanjskem področju občine. V omenjenem programu so opredeljeni tudi temeljni strateški cilji⁴⁹ in ukrepi za doseganje ciljev⁵⁰ na stanovanjskem področju.

Iz navedenih dolgoročnih dokumentov in OPN je razvidno, na katerih območjih je treba zaokroževati zemljišča in na katerih področjih je predvidena posamezna uporaba zemljišč (stanovanjska gradnja, industrijska gradnja in podobno), ni pa razvidno, na katerih območjih občina ne potrebuje zemljišč v svoji lasti, na katerih območjih potrebuje poslovne prostore in stavbe za svoje delovanje ter kako bo poskrbela za učinkovito rabo nepremičnin v svoji lasti (izjema je energetska sanacija objektov).

Ukrep občine

Občina je v novembru 2023 naročila izdelavo izhodišč z načrtom obveščanja in vključevanja javnosti v pripravo občinskega prostorskega akta. Občina je v načrtu aktivnosti navedla, da bodo izhodišča pripravljena do konca leta 2024 in da v letu 2025 sledi izdelava strategije prostorskega urejanja. Obenem je občina naročila izdelavo demografske študije, ki naj bi tudi bila izdelana do konca leta 2024. Občina je pojasnila, da sta strategija prostorskega urejanja kot tudi demografska študija potrebni za pripravo načrta oziroma strategije dolgoročnega načrtovanja poslovanja z nepremičnim premoženjem, ki bo predvidoma pripravljena v letu 2026 oziroma v roku enega leta po izdelavi strategije prostorskega urejanja.

2.3.1.2 Dolgoročno načrtovanje v proračunu za leto 2021

ZJF v 10. členu določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in NRP. V 12. členu ZJF pa je določeno, da se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih 4 letih.

⁴⁸ Stanovanjski program Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica za leto 2020-23 je potrdil mestni svet 24. 6. 2020.

⁴⁹ Občina bo spodbujala gradnjo tako zasebnih kot tudi javnih stanovanj prek aktivne zemljiške politike, ustreznega strateškega in izvedbenega prostorskega načrtovanja, ustreznega komunalnega opremljanja zemljišč; stanovanjski sklad bo v okviru lastnih najemnih stanovanjskih enot posebno skrb namenil reševanju stanovanjskih vprašanj posebnih družbenih skupin: mlade generacije, starejših, invalidov in najbolj ogrožene oziroma ranljive skupine prebivalstva; stanovanjski sklad se bo v okviru razpoložljivih finančnih sredstev vključil tudi v neposredno spodbujanje reševanja stanovanjskega problema mlade generacije v okviru rešitev, kot so gradnja ali prenova starejših zasebnih objektov.

⁵⁰ Povečanje obsega najemnih neprofitnih stanovanj, povečanje obsega bivalnih enot, povečanje obsega namenskih stanovanj, pridobivanje zemljišč in ostalega namenskega premoženja, pomoč pri oskrbi meščanov z lastnimi stanovanji, stanovanjske zadruge.

Občina je konec leta 2019 sprejela tako proračun za leto 2020 kot tudi proračun za leto 2021 in temu pripadajoča NRP⁵¹, kjer so sredstva načrtovana za obdobje 4 let. Preverili smo, ali so v obrazložitvah podprogramov v posebnem delu proračuna za leto 2021 navedeni tudi dolgoročni cilji in dolgoročni kazalci na področju nepremičnega premoženja.

Občina je v obrazložitvah splošnega dela proračuna za leto 2021 zelo splošno navedla opise podskupin kontov, ki se nanašajo na poslovanje z nepremičnim premoženjem. Na odhodkovni strani je iz opisov razvidno, čemu bodo sredstva namenjena, vendar pa opisi niso podrobneje razdelani. Glede izračuna načrtovanih sredstev na posamezni podskupini kontov, vezanih na poslovanje z nepremičnim premoženjem, je navedeno, da je skupna višina sredstev seštevka tovrstnih odhodkov, navedenih v posebnem delu proračuna za leto 2021. Na prihodkovni strani je iz opisov podskupin kontov razvidno, da je občina višino načrtovanih sredstev, vezanih na poslovanje z nepremičnim premoženjem, določila na podlagi ocenjene višine prihodkov glede na informativne vrednosti posameznih zemljišč in izkustveno na podlagi podatkov o realizaciji iz preteklih let.

V obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2021, ki se nanaša na odhodke občine za nepremično premoženje, je občina pri obrazložitvah podprogramov navedla opise posameznega podprograma, zakonsko in pravno podlago, dolgoročne in letne cilje podprograma in kazalnike.

Dolgoročni cilji v obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2021 so pri posameznih podprogramih določeni zelo splošno. Podrobneje smo preverili določanje dolgoročnih ciljev in dolgoročnih kazalnikov na naslednjih podprogramih: 16069002 Nakup zemljišč, 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem in 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave.

Pregled dolgoročnih ciljev in dolgoročnih kazalnikov v obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2021 za navedene podprograme prikazuje Tabela 6.

⁵¹ NRP se izdelava za obdobje celotnega trajanja v načrt vključenih projektov in programov, v proračunu pa se prikaže po posameznih projektih in programih ter virih sredstev za njihovo izvedbo za proračunsko leto, na katero se nanaša, in za naslednja 3 leta. NRP se dopolnjuje vsako leto ob pripravi predloga proračuna.

Tabela 6 Pregled dolgoročnih ciljev in kazalnikov v obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2021

Podprogram	Dolgoročni cilji	Dolgoročni kazalniki
16069002 Nakup zemljišč	Pridobivanje lastništva tistih zemljišč, ki so potrebna za izvedbo investicij po cestnem in komunalnem programu.	Število odkupljenih zemljišč.
04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem	Gospodarno ravnanje s stvarnim premoženjem občine in zagotavljanje sredstev za tekoče in investicijsko vzdrževanje poslovnih prostorov in objektov ter tako ohranjati njihovo vrednost in jim podaljševati življenjsko dobo.	Izvajanje predvidenih investicijskih in vzdrževalnih del ter nakup predvidenih poslovnih prostorov.
06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave	Obnova upravnih prostorov, ki služijo delovanju mestne uprave, da bi zagotovili boljše delovne pogoje za zaposlene, ter zagotavljanje pogojev za tekoče in nemoteno delo upravnih organov in državnih organov, ki delujejo v prostorih občine.	Število in vrednost realiziranih vlaganj v upravne prostore.

Vir: proračun za leto 2021.

Občina je dolgoročne cilje ter dolgoročne kazalnike v obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2021 določila na način, da ne more ugotavljati uspešnosti doseganja ciljev, saj navedeni cilji niso bili merljivi in časovno omejeni.

Občina je dolgoročne cilje določila tudi v NRP, vendar so ti splošni (gospodarno ravnanje s premoženjem v lasti občine, ugodni nakupi prostorov in zemljišč na javnih dražbah in podobno), kazalniki pa niso bili navedeni pri vseh ciljih, temveč le pri nekaterih, pa še v teh primerih so splošni (uresničen letni načrt ravnanja).

2.3.2 Letno načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem

Občina je bila pri letnem načrtovanju poslovanja z nepremičnim premoženjem učinkovita, če:

- je pripravila letni/e načrt/e poslovanja z nepremičnim premoženjem;
- je med letom pripravila seznam nakupov/prodaj/najemov/oddaj nepremičnega premoženja, ki bi jih lahko dodatno uvrstila v načrt/e poslovanja, in če je obrazložila razloge za spremembo letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem;
- je za uvrstitev posameznega vrednostno pomembnejšega nakupa/prodaje (vrednost nad 20.000 EUR) v letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem izvedla analizo (ne)potreb po posameznem nepremičnem premoženju oziroma če iz drugih dokumentov izhaja namen pridobivanja oziroma razpolaganja;
- je ob uvrstitvi posameznega vrednostno manj pomembnega nakupa/prodaje nepremičnega premoženja v letni načrt ravnanja obrazložila razloge za uvrstitev v letni načrt;
- je letni načrt ravnanja izhajal iz dolgoročnih dokumentov;
- je bil letni načrt ravnanja ob sprejemu proračuna, spremembah proračuna in rebalansih proračuna usklajen z navedbami v omenjenih proračunskih dokumentih.

Pri preverjanju učinkovitosti poslovanja z nepremičnim premoženjem smo preverjali pripravo in spremembe letnih načrtov ravnanja z nepremičnim premoženjem ter pripravo in spremembe proračuna za leto 2021.

2.3.2.1 Letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem

Občina je ob pripravi proračuna za leto 2021 pripravila Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem (v nadaljevanju: načrt ravnanja), ki je sestavljen iz Načrta pridobivanja nepremičnega premoženja⁵² (v nadaljevanju: načrt pridobivanja) in Načrta razpolaganja z nepremičnim premoženjem⁵³ (v nadaljevanju: načrt razpolaganja).

Občina je pripravila načrt ravnanja, tako kot to predvideva 24. člen ZSPDSLS-1. Načrt vsebuje predpisane podatke iz Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, razen podatka, kdo je upravljavec posameznega nepremičnega premoženja. Po ZSPDSLS-1 je ravnanje s stvarnim premoženjem tudi najemanje stvarnega premoženja in upravljanje, ki zajema oddajo v najem in investicijska vzdrževalna dela. Čeprav omenjeni zakon ne predvideva posebnega načrta za upravljanje, vključno z oddajo v najem in investicijskim vzdrževanjem, in načrta najemanja stvarnega premoženja, pa bi bilo smiselno, da bi občina pripravljala tudi načrte upravljanja in najemanja ter oddajanja nepremičnega premoženja, kar bi lahko pripomoglo k ohranjanju funkcionalnosti in vrednosti nepremičnega premoženja, zmanjševanju nepremičnega premoženja, ki ni v uporabi, ter zmanjševanju najemanja nepremičnega premoženja.

Letno načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem mora temeljiti na dolgoročnih dokumentih. Občina pa ni imela izdelane strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem oziroma drugega dolgoročnega načrta poslovanja z nepremičnim premoženjem, ki bi celostno obravnaval poslovanje z nepremičnim premoženjem (povezava s točko 2.3.1.1).

Župan je za leto 2021 posredoval občinskemu svetu predloge načrtov ravnanja z nepremičnim premoženjem ob sprejetju proračuna za leto 2021, ob sprejetju obeh rebalansov in poleg tega še 3 dopolnitve⁵⁴. Občinski svet je ob sprejetju rebalansa I sprejel tudi sklep, da občina lahko na podlagi drugega odstavka 27. člena ZSPDSLS-1 v primeru spremenjenih prostorskih potreb upravljavcev nepremičnega premoženja občine, ki jih ni bilo mogoče določiti ob pripravi načrta ravnanja ob rebalansu I, ali ob nepredvidenih okoliščinah na trgu, ki narekujejo hiter odziv, sklepa pravne posle, ki niso predvideni v veljavnem načrtu ravnanja z nepremičnim premoženjem, pri čemer skupna vrednost takih pravnih poslov glede na vrsto ravnanja z nepremičnim premoženjem ni smela presežati:

- 20 % skupne vrednosti načrta pridobivanja – rebalans I oziroma 236.072 EUR;

⁵² Iz načrta pridobivanja so razvidni vsi parametri, na podlagi katerih lahko točno opredelimo nepremično premoženje (katastrska občina, parcelna številka, velikost nepremičnine, vrsta nepremičnine), navedena je tudi ocenjena vrednost nepremičnine, metoda razpolaganja in opis nepremičnine.

⁵³ Iz načrta razpolaganja so razvidni vsi parametri, na podlagi katerih lahko točno opredelimo nepremično premoženje (katastrska občina, parcelna številka, velikost nepremičnine, vrsta nepremičnine), navedena je tudi ocenjena vrednost nepremičnine, metoda razpolaganja in opis nepremičnine.

⁵⁴ Dopolnitev Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica za leto 2021, ki jo je mestni svet sprejel 11. 3. 2021, Dopolnitev Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica za leto 2021, ki jo je mestni svet sprejel 17. 6. 2021. in Dopolnitev Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica za leto 2021, ki jo je mestni svet sprejel 16. 9. 2021.

- 20 % skupne vrednosti načrta razpolaganja – rebalans I oziroma 58.213 EUR.

Ob sprejetju rebalansa II mestni svet ni sprejel novega sklepa glede določitve vrednosti poslov na podlagi drugega odstavka 27. člena ZSPDSLS-1, čeprav je spreminjal vrednost letnega načrta pridobivanja in letnega načrta razpolaganja. Končni načrt pridobivanja in končni načrt razpolaganja sta bila sprejeta z rebalansom II, v katerem je občina načrtovala nakupe v skupnem znesku 703.400 EUR ter prodaje v skupnem znesku 251.838 EUR (povezava s točkama 2.3.2.1.2 in 2.5.1.1). Občina bi morala ob sprejemanju rebalansa II spremeniti oziroma uskladiti tudi sklep glede 27. člena ZSPDSLS-1.

2.3.2.1.1 Postopek načrtovanja sredstev

Občina je pri pripravi predloga proračuna za leto 2021 in posledično tudi pri pripravi načrtov ravnanja z nepremičnim premoženjem v finančno-računovodski službi ocenila pričakovane prihodke, opredelila tekoče odhodke in tekoče transfere ter investicije v teku in upoštevala zneske za odplačilo glavnice in obresti najetih kreditov. Podatke o prostih sredstvih proračuna je posredovala direktorju mestne uprave in županu ter ju seznani tudi s podatki o zadolžitvi občine in prostih kvotah za zadolževanje. Občina je ob vsakem rebalansu pripravila nov načrt pridobivanja in razpolaganja in ne samo dopolnitev načrtov, ki sta bila sprejeta ob sprejemu proračuna za leto 2021.

Po navedbah občine je načrtovanje ravnanja z nepremičnim premoženjem potekalo na naslednji način:

- za nakup nepremičnega premoženja je predlog nakupov pripravil vodja oddelka za okolje, prostor in javno infrastrukturo; pravice porabe v letu 2021 so bile določene na osnovi seznama nepremičnin, ki jih je občina načrtovala pridobiti v proračunskem letu, vrednost nepremičnin pa je bila določena na podlagi izkustvene ocene ali posplošene tržne vrednosti nepremičnin ali je temeljila na cenitvenem poročilu, ki je posredno nakazovalo na vrednost nepremičnin;
- za prodajo nepremičnega premoženja je predlog prodaj pripravil vodja oddelka za okolje, prostor in javno infrastrukturo; vrednosti nepremičnin v letu 2021 so bile določene na osnovi seznama nepremičnin, ki jih je občina načrtovala prodati v proračunskem letu, vrednost nepremičnin pa je bila določena na podlagi izkustvene ocene, ki je posredno nakazovala na vrednost nepremičnine;
- podlaga za umestitev sredstev za najem je bilo ovrednotenje okvirnega stroška za zagotovitev prostora; usklajevanje in preveritev možnosti se je izvajalo na podlagi s strani strokovnih sodelavcev pridobljenih podatkov in izdelanih gradiv, ki so bila podlaga za odločanje;
- prihodke od oddaje v najem poslovnih prostorov so ocenili v finančno-računovodski službi na podlagi sklenjenih pogodb – za obdobje 12 mesecev;
- za tekoče in investicijsko vzdrževanje so podatke o predlaganih zneskih pripravili skrbniki ter odredbodajalci proračunskih postavk, ki se nanašajo na vzdrževanje nepremičnega premoženja;
- predloge za nakupe in prodaje nepremičnega premoženja ter določitev višine sredstev za investicijsko vzdrževanje za neposrednega proračunskega uporabnika občinsko upravo so v letu 2021 obravnavali na političnem kolegiju in koalicijskem vrhu, preden so bili posredovani v obravnavo na mestni svet.

Občina je sicer pojasnila način načrtovanja sredstev za posamezen namen, ni pa predložila dokumentacije, ki bi potrjevala te navedbe.

Občina je ob vsakem rebalansu v načrtih pridobivanja in razpolaganja spreminjala vrednosti posamezne nepremičnine, ob tem pa je na splošno navedla, da je vrednost nepremičnin določala na podlagi izkustvene ocene, ali posplošene tržne vrednosti nepremičnin, ali cenitvenega poročila, ali na podlagi drugih podatkov, ki so posredno nakazovali na vrednost nepremičnin. Iz naslednjih primerov, pri katerih so spremembe načrtovanih vrednosti oziroma razlike med načrtovanimi vrednostmi podobnih nepremičnin razmeroma velike (občina pa za to ni navedla razlogov), pa je razvidno, da občina načrtovane vrednosti nepremičnin ni določala na način, kot je navedla.

Primeri spreminjanja načrtovanih vrednosti nepremičnin in razlik med vrednostmi istovrstnih nepremičnin za načrtovane posle:

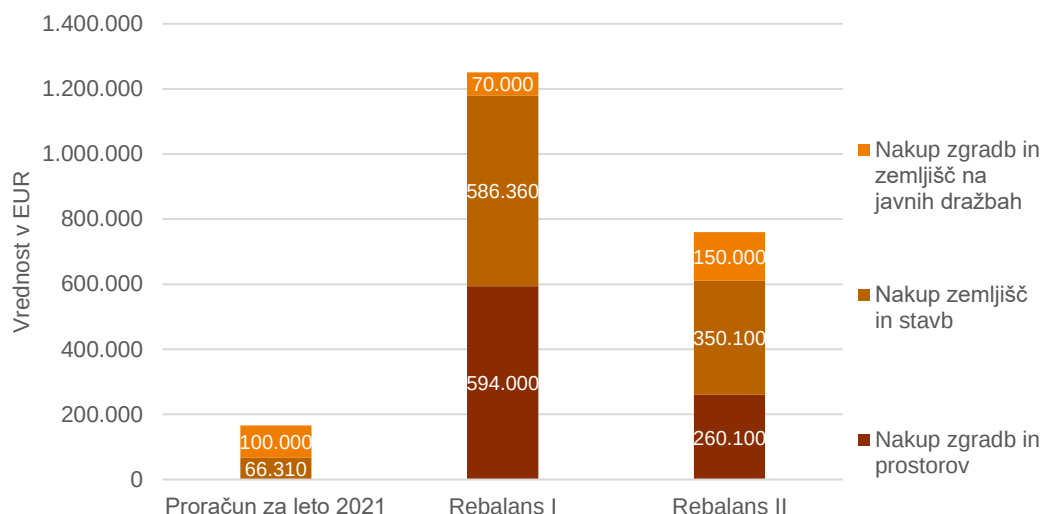
- v načrtu pridobivanja ob sprejetju proračuna za leto 2021 je bila za občinsko cesto na parceli št. 143/2, k. o. 2306 – Rožna Dolina predvidena vrednost 3.500 EUR, ob sprejetju rebalansa I pa je bila predvidena vrednost 2.400 EUR (po podatkih GURS znaša vrednost navedene parcele 500 EUR), nakup v letu 2021 ni bil realiziran;
- v načrtu razpolaganja ob sprejetju rebalansa II je občina za parceli št. 1100/72 in št. 1100/74, obe k. o. 2320 – Prvačina, ki ležita ena poleg druge in predstavljata funkcionalno zemljišče stavbe, pred tem pa sta bili obe kmetijsko zemljišče, določila pri prvi ceno 40 EUR/m², pri drugi pa 20 EUR/m² (po podatkih GURS znaša povprečna cena za navedeni parceli 17,73 EUR/m²), prodaja v letu 2021 ni bila realizirana;
- v dopolnitvi načrta pridobivanja iz rebalansa I je občina predvidela odkupe kmetijskih zemljišč v k. o. 2295 – Banjšice zaradi rekonstrukcije ceste; parcele ležijo ob gozdu in si sledijo ena za drugo, ob tem pa je bila predvidena cena odkupa od 0,24 do 1,21 EUR/m² oziroma po povprečni ceni 0,47 EUR/m², za iste parcele je v načrtu pridobivanja ob rebalansu II načrtovala nakupe po povprečni ceni 3,63 EUR/m² (po podatkih GURS znaša povprečna cena za navedene parcele 1,59 EUR/m²); parcele so bile nato kupljene po povprečni ceni 4,81 EUR/m².

2.3.2.1.2 Načrtovanje pridobivanja nepremičnega premoženja

Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2021 načrtovala nakup nepremičnega premoženja v znesku 166.310 EUR, z rebalansom I je načrtovala nakup nepremičnega premoženja v znesku 1.250.360 EUR in z rebalansom II v znesku 760.200 EUR.

Slika 6 prikazuje primerjavo načrtovanja sredstev za nakupe nepremičnega premoženja v splošnem delu proračuna za leto 2021 oziroma v rebalansih proračuna.

Slika 6 Primerjava načrtovanja sredstev za nakupe nepremičnega premoženja v splošnem delu proračuna za leto 2021



Vir: proračun za leto 2021, rebalans I, rebalans II.

V obrazložitvi splošnega dela proračuna za leto 2021 je pri investicijskih odhodkih navedeno, da so sredstva namenjena za nakup zgradb in prostorov, nakup opreme, novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, investicijsko vzdrževanje in obnove, nakup zemljišč ter izdelavo projektne dokumentacije, opravljanje nadzora in investicijskega inženiringa za točno določene investicije ter da je skupna višina investicijskih odhodkov seštevka tovrstnih odhodkov investicij, navedenih v posebnem delu proračuna. Enaka obrazložitev je tudi pri sprejemanju rebalansa I, pri sprejemanju rebalansa II pa je obrazložitvi dodano, da se sredstva znižujejo, največje zmanjšanje je razvidno na podkontu nakupa poslovnih stavb, novogradenj, rekonstrukcij in adaptacij ter pridobivanja drugih neopredmetenih osnovnih sredstev.

Občina v rebalansih ni obrazložila sprememb načrtovanih vrednosti. Menimo, da bi morala občina ob tako velikih spremembah vrednosti (ob rebalansu I povečanje za 652 % in ob rebalansu II znižanje sredstev za 39 %) natančno obrazložiti povečanja in znižanja načrtovanih sredstev. Občina je nakupe iz rebalansa II realizirala v le 69 %.

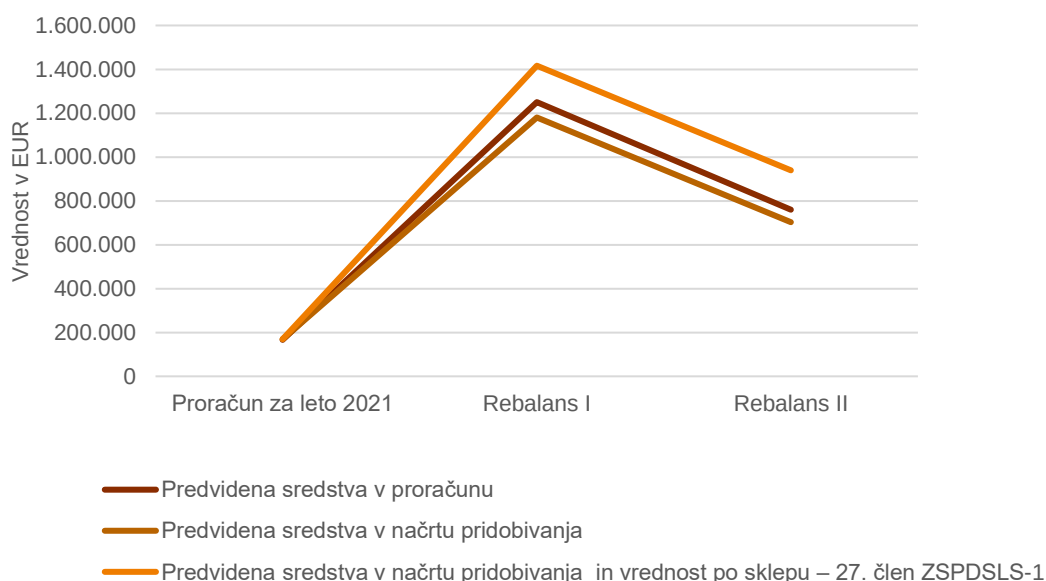
Občina ni dopolnjevala načrtov, temveč je ob vsakem rebalansu pripravila nov načrt pridobivanja, ob tem pa ni obrazložila, zakaj je posamezne nepremičnine izločila. Zaradi navedenega je bilo oteženo spremljanje, kako je občina načrtovala in realizirala načrtovano poslovanje z nepremičnim premoženjem. Občina bi že ob pripravi proračuna za leto 2021 morala sredstva načrtovati na podlagi predhodnih analiz o potrebnih sredstvih in ob upoštevanju načrta pridobivanja, posledično tudi spremembe vrednosti, ki se odražajo v rebalansih, ne bi bile tako velike.

Ob pripravi proračuna za leto 2021 in rebalansov je občina pripravila tudi načrt pridobivanja. Občina je ob sprejetju proračuna za leto 2021 v načrtu pridobivanja načrtovala nakup nepremičnega premoženja v znesku 169.421 EUR, v proračunu za leto 2021 pa je načrtovala odhodke za ta namen v znesku 166.310 EUR. Ob sprejetju rebalansa I je občina načrtovala odhodke v znesku 1.250.360 EUR, v načrtu pridobivanja pa je načrtovala nakup nepremičnin v znesku 1.180.360 EUR. Ob sprejetju rebalansa I je iz načrta pridobivanja izločila nepremičnine v vrednosti 104.150 EUR

(za 61,5 % vrednosti nepremičnin) in dodala nove nepremičnine. Ob sprejetju rebalansa II je občina načrtovala odhodke v znesku 760.200 EUR, v načrtu pridobivanja pa je načrtovala nakupe v znesku 703.400 EUR.

Slika 7 prikazuje primerjavo načrtovanih sredstev v različnih dokumentih.

Slika 7 Načrtovanje nakupov zemljišč in zemljišč s stavbami v letu 2021



Vir: načrt pridobivanja, proračun za leto 2021, rebalans I in rebalans II.

Pri ugotavljanju usklajenosti načrtov pridobivanja s sprejetim splošnim delom proračuna za leto 2021 smo ugotovili, da je vrednost v načrtu pridobivanja presegala vrednost v splošnem delu proračuna (brez upoštevanja dovoljenega preseganja do 20 % po 27. členu ZSPDSLS-1), in sicer ob sprejetju proračuna za leto 2021 za 1,9 %, ob sprejetju rebalansa I in rebalansa II pa so bile vrednosti v načrtu pridobivanja v rebalansu I nižje za 5,6 %, pri rebalansu II pa za 7,5 % glede na splošni del proračuna. Občina obrazložitev za razlike med načrtovano višino odhodkov v proračunu in vrednostjo nepremičnin, ki jih načrtuje kupiti, navedeno v načrtu pridobivanja, v proračunskih dokumentih in/ali načrtu pridobivanja ni podala.

Mestni svet je potrdil načrt pridobivanja ob sprejemu proračuna za leto 2021 ter vse spremembe ob sprejemu rebalansov. V spremenjenih načrtih pridobivanja je bila vrednost nepremičnega premoženja, ki ga občina načrtuje kupiti, višja, kot je bila višina načrtovanih odhodkov v splošnem delu proračuna pri rebalansih, obrazložitev za navedene razlike pa občina v proračunskih dokumentih in/ali načrtu pridobivanja ni podala.

Občina je v načrtu pridobivanja ob sprejemu proračuna za leto 2021 načrtovala nakup 75 nepremičnin v skupni površini 15.068 m² ter v skupni ocenjeni vrednosti 169.421 EUR, 221 nepremičnin ob sprejemu rebalansa I v skupni površini 42.830 m² ter skupni ocenjeni vrednosti 1.180.360 EUR in 113 nepremičnin v skupni površini 61.874 m² in skupni ocenjeni vrednosti 703.400 EUR ob sprejetju rebalansa II, ki je bil tudi osnova za poročanje ob zaključnem računu. Od nepremičnin, ki jih je izkazala v načrtu pridobivanja ob sprejetju proračuna za leto 2021, je le 2 nepremičnini izkazala tudi v načrtu pridobivanja ob sprejetju rebalansa II. V načrtu pridobivanja

ob sprejetju rebalansa II je izkazala le 83 od 221 nepremičnin, ki jih je izkazala v načrtu pridobivanja ob sprejetju rebalansa I. Občina je ob vsaki spremembi proračuna pripravljala nov načrt pridobivanja, pri čemer ta ni imel jasno obrazloženega razmerja njegove vsebine glede na predhodni načrt, prav tako pa niso bili navedeni vsebinski razlogi za nov načrt.

Ocenjujemo, da tovrstno ravnanje občine kaže na neustrezno načrtovanje nakupov nepremičnega premoženja. Da občina zagotovi preglednost in sledljivost načrtovanja pridobivanja nepremičnin, ocenjujemo, da mora vsako dopolnitev ali v tem primeru spremembo načrta pridobivanja obrazložiti s predstavitev tako vsebinskih razlogov kot tudi s predstavitev, v kakšnem razmerju so spremembe/dopolnitve glede na predhodni veljavni načrt (na primer če med letom načrt v celoti nadomesti z novim, mora v njem predstaviti, kaj od predhodnega načrta je bilo realizirano in kaj ne ter kakšni so razlogi in tudi katera nerealizirana ravnanja se prenašajo v nov načrt in katera ravnanja so nova). Le s takšnimi obrazložitvami lahko občina zagotovi sledljivost in preglednost načrtovanja in posledično celotnega poslovanja z nepremičnim premoženjem.

Načrtovanje odhodkov v proračunu mora temeljiti na opravljenih analizah in na predvidenih nakupih v posameznem proračunskem letu. Občina mora pri pripravi načrta pridobivanja utemeljiti realnost posameznega nakupa in ob izločitvi posameznega predvidenega nakupa obrazložiti, zakaj nakup umika iz načrta pridobivanja, vendar pa občina ob sprejemanju načrta pridobivanja ob sprejemu rebalansa I in rebalansa II praviloma ni obrazložila sprememb načrta pridobivanja.

Občina je mestnemu svetu ob sprejemanju proračuna za leto 2021 predložila neusklajeno obrazložitev sklepa o sprejemu načrta pridobivanja nepremičnega premoženja s priložo k sklepu. V obrazložitvi sklepa je naveden znesek potencialnih nakupov nepremičnega premoženja 66.310 EUR, medtem ko je v prilogi sklepa oziroma v načrtu pridobivanja navedena vrednost 169.421 EUR, saj občina v obrazložitvi sklepa ni zajela nakupov nepremičnega premoženja, ki se nanašajo na investicije. Ob sprejemu rebalansa I in rebalansa II so bile vrednosti v obrazložitvi sklepa in v prilogi sklepa usklajene.

Prav tako iz načrta pridobivanja ni jasno razvidno, zakaj je občina določeno nepremično premoženje vključila v načrt pridobivanja oziroma za katere namene bo pridobljeno nepremično premoženje potrebovala, saj ni dovolj podrobno obrazložila posameznih nakupov, prav tako pa tudi v rebalansu I in rebalansu II ni obrazložila, zakaj predvidene nakupe iz predhodnega dokumenta izloča in vključuje nove predvidene nakupe.

Občina v obrazložitvi splošnega dela proračuna za leto 2021 in tudi v obrazložitvi načrta pridobivanja ni obrazložila, v kolikšni vrednosti bodo izkazani odhodki v letu 2021 na podlagi načrta razpolaganja iz preteklega leta.

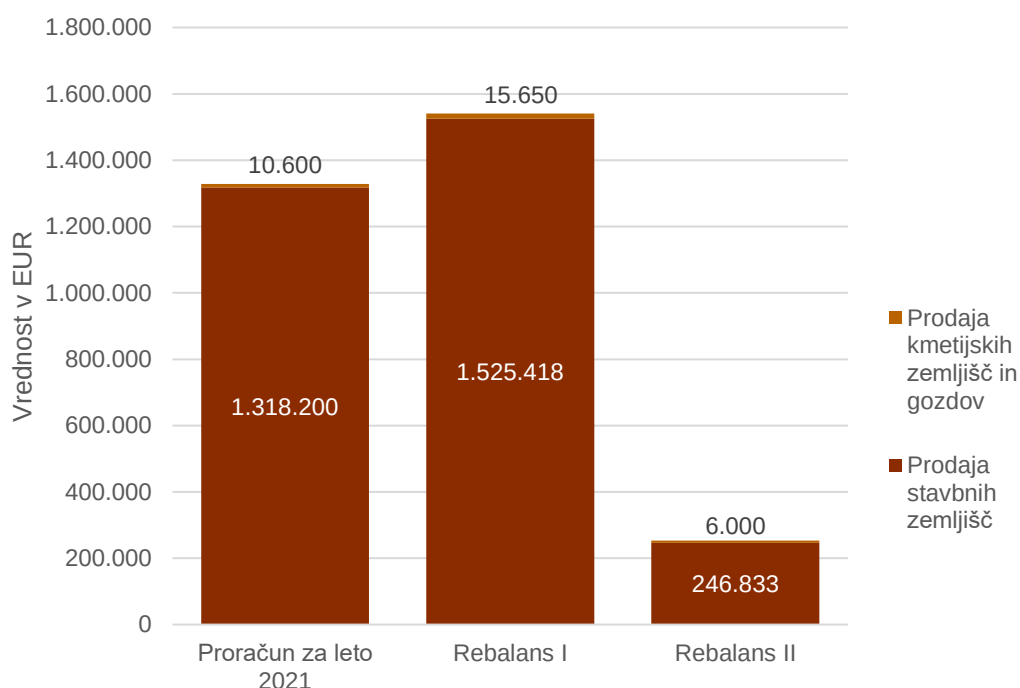
Ocenjujemo, da tovrstno ravnanje občine kaže na neustrezno načrtovanje nakupov nepremičnega premoženja. Občina je namreč sprejeti načrt pridobivanja med letom spreminjala na način, da je sprejela nov načrt, ob tem pa ni predstavila sprememb glede na predhodni veljavni načrt. V novih načrtih ni pojasnila, katere posle je že realizirala in katere nepremičnine je izločila iz načrta ravnanja. S tem ni zagotovila sledljivosti in preglednosti načrtovanja in posledično celotnega poslovanja z nepremičnim premoženjem. V načrte tudi ni vključila obrazložitve razlik med skupnimi načrtovanimi odhodki v proračunu za nakup nepremičnin in skupnimi načrtovanimi vrednostmi nepremičnin v načrtu pridobivanja. Ocenjujemo, da bi mestni svet moral biti seznanjen s podrobnejšimi obrazložitvami pridobivanja nepremičnega premoženja.

2.3.2.1.3 Načrtovanje razpolaganja z nepremičnim premoženjem

Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2021 načrtovala prodajo nepremičnega premoženja v znesku 1.328.800 EUR, v rebalansu I pa v znesku 1.541.068 EUR. Z rebalansom II je občina glede na rebalans I znižala vrednost načrtovanih prihodkov za 1.288.000 EUR, in sicer na 252.833 EUR, ker se v letu 2021 ni realizirala načrtovana prodaja zemljišč v industrijski coni Kromberk.

Slika 8 prikazuje primerjavo načrtovanja sredstev od prodaj nepremičnega premoženja v splošnem delu proračuna za leto 2021 in v rebalansih.

Slika 8 Primerjava načrtovanja sredstev od prodaj nepremičnega premoženja v splošnem delu proračuna za leto 2021



Vir: proračun za leto 2021, rebalans I, rebalans II.

V obrazložitvi splošnega dela proračuna za leto 2021 je navedeno, da znesek prihodkov od prodaje zemljišč in neopredmetenih sredstev, vključuje prihodke, pridobljene s prodajo kmetijskih in stavbnih zemljišč, ki so navedena v načrtu razpolaganja. Višina prihodkov je bila ocenjena na podlagi informativnih vrednosti posameznih zemljišč, prodaja posamičnega zemljišča pa, da se bo izvedla na podlagi dejanskih cenitev zemljišč. Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2021 in rebalansu I načrtovala tudi prihodke od prodaje zemljišč v industrijski coni Kromberk, čeprav prodaje teh zemljišč ni vključila v načrt razpolaganja. Ob sprejemu rebalansa II je znižala vrednost prihodkov, ker je ugotovila, da prodaje zemljišč v industrijski coni Kromberk ne bo realizirala. Menimo, da mora občina pri načrtovanju prodaj nepremičnega premoženja za posamezno leto upoštevati vrsto nepremičnine in s tem povezano povpraševanje, stanje nepremičnine in vse aktivnosti, ki jih je mogoče izvesti, in glede na to oceniti, ali je prodajo v posameznem letu realno pričakovati.

Ob pripravi proračuna za leto 2021 in rebalansov je občina pripravila tudi načrt razpolaganja. Načrt razpolaganja je osnova za določanje s tem povezanih prihodkov v vsakoletnem proračunu. Občina je

ob sprejetju proračuna za leto 2021 v načrtu razpolaganja načrtovala prodajo nepremičnega premoženja v znesku 78.800 EUR, ob rebalansu I v znesku 291.068 EUR in ob rebalansu II v znesku 251.838 EUR. Občina v načrt razpolaganja ob sprejetju proračuna za leto 2021 in rebalansa I ni vključila prodaje zemljišč v industrijski coni Kromberk, čeprav je v splošnem delu proračuna načrtovala te prihodke, ker še ni bila izvedena parcelacija.

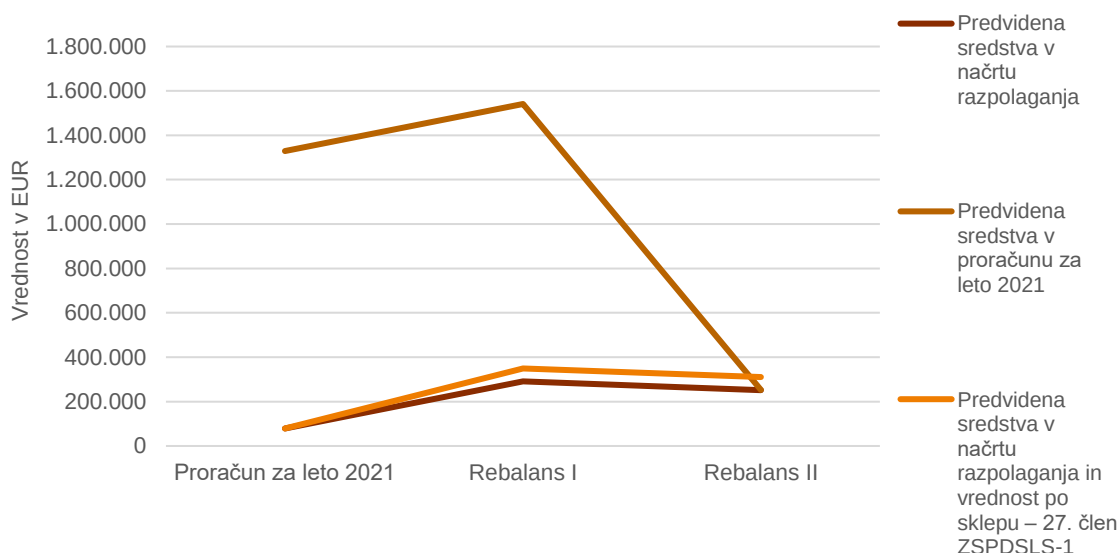
Občina je v načrtu razpolaganja ob sprejemu proračuna za leto 2021 načrtovala prodajo 11 nepremičnin⁵⁵ v skupni površini 10.798 m² in skupni vrednosti 78.800 EUR, 81 nepremičnin v skupni površini 19.237 m² in skupni vrednosti 291.068 EUR ob sprejemu rebalansa I in 102 nepremičnin v skupni površini 55.900 m² in skupni ocenjeni vrednosti 251.838 EUR ob sprejetju rebalansa II, ki je bil prilagojen dejanski realizaciji in je bil tudi osnova za poročanje ob zaključnem računu. Od nepremičnin, ki jih je izkazala v načrtu razpolaganja ob sprejetju proračuna za leto 2021, ni nobene nepremičnine izkazala v načrtu razpolaganja ob sprejetju rebalansa II. V načrtu razpolaganja ob sprejetju rebalansa II je izkazala le 57 od 102 nepremičnin, ki jih je izkazala v načrtu razpolaganja ob sprejetju rebalansa I.

Občina v nobenem dokumentu ni podala obrazložitve za takšne razlike med posameznimi pripravljenimi načrti razpolaganja z nepremičnim premoženjem. Dodatno pa je na možnost spremljanja realizacije načrtov občine ter njihovo transparentnost vplivalo dejstvo, da občina prvotnega načrta razpolaganja za leto 2021 ni dopolnjevala na način, da bi bile vidne spremembe, temveč je vsakič pripravila povsem nov dokument, iz katerega ni bilo razvidno, v kakšnem razmerju je njegova vsebina glede na predhodni načrt, prav tako pa niso bili navedeni vsebinski razlogi za nov načrt.

Ocenjujemo, da tovrstno ravnanje občine kaže na neustrezno načrtovanje razpolaganja z nepremičnim premoženjem. Občina bi vsako dopolnitev oziroma v tem primeru spremembo načrta razpolaganja morala obrazložiti s predstavitev tako vsebinskih razlogov kot tudi s predstavitev, v kakšnem razmerju so spremembe/dopolnitve glede na predhodni veljavni načrt (na primer, če med letom načrt v celoti nadomesti z novim, mora v njem predstaviti, kaj od predhodnega načrta je bilo realizirano in kaj ne ter kakšni so razlogi, in obrazložiti tudi, katera nerealizirana ravnanja se prenašajo v nov načrt in katera ravnanja so nova). Le s takšnimi obrazložitvami lahko občina zagotovi sledljivost in preglednost načrtovanja in posledično celotnega poslovanja z nepremičnim premoženjem.

Slika 9 prikazuje primerjavo načrtovanih sredstev od prodaj v različnih dokumentih.

⁵⁵ Od tega 1 zemljišče s stavbo (ni podatka o površini stavbe).

Slika 9 Načrtovana sredstva od prodaje nepremičnin v letu 2021

Vir: načrt razpolaganja, proračun za leto 2021, rebalans I in rebalans II.

Pri ugotavljanju usklajenosti načrta razpolaganja s sprejetim splošnim delom proračuna za leto 2021 smo ugotovili, da je vrednost v splošnem delu proračuna za leto 2021 presegala vrednost v načrtu razpolaganja (brez upoštevanja dovoljenega preseganja do 20 % po 27. členu ZSPDSLS-1), in sicer ob sprejetju proračuna za leto 2021 za 1.586 %, ob sprejetju rebalansa I za 429 %, ob sprejetju rebalansa II pa so bile vrednosti v splošnem delu rebalansa II za 0,4 % oziroma za 995 EUR višje od vrednosti v načrtu razpolaganja. Občina je v obrazložitvi splošnega dela proračuna navedla, da so vrednosti določene na podlagi načrta razpolaganja ter da v načrtu razpolaganja še ni upoštevana industrijska cona Kromberk, ker še ni bila izvedena parcelacija.

Občina ne v obrazložitvi splošnega dela proračuna za leto 2021 in tudi ne v obrazložitvi načrta razpolaganja ni obrazložila, v kolikšni vrednosti bodo izkazani prihodki v letu 2021 na podlagi načrta razpolaganja iz preteklega leta.

Da občina zagotovi preglednost in sledljivost načrtovanja razpolaganja nepremičnin, ocenjujemo, da mora pri pripravi in dopolnitvi oziroma spremembi načrta razpolaganja obrazložiti posamezno prodajo in tudi ob izločitvi posamezne predvidene prodaje obrazložiti, zakaj prodajo umika iz načrta pridobivanja. V navedenih dokumentih ni bilo podrobneje obrazloženo, zakaj se posamezno nepremično premoženje prodaja.

Ocenjujemo, da tovrstno ravnanje občine kaže na neustrezno načrtovanje razpolaganja z nepremičnim premoženjem. Občina je namreč sprejeti načrt razpolaganja med letom spreminjala na način, da je sprejela nov načrt in ob tem ni predstavila sprememb glede na predhodni veljavni načrt. V novih načrtih ni pojasnila, katere posle je že realizirala in katere nepremičnine je izločila iz načrta ravnanja. S tem ni zagotovila sledljivosti in preglednosti načrtovanja in posledično celotnega poslovanja z nepremičnim premoženjem. V načrte tudi ni vključila obrazložitev razlik med skupnimi načrtovanimi prihodki v proračunu za nakup nepremičnin in skupnimi načrtovanimi vrednostmi

nepremičnin v načrtu pridobivanja. Ocenjujemo, da bi mestni svet moral biti seznanjen s podrobnejšimi obrazložitvami razpolaganja z nepremičnim premoženjem.

2.3.2.1.4 Načrtovanje oddaj v najem in najemanja nepremičnega premoženja

Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2021 načrtovala prihodke od oddajanja nepremičnega premoženja v najem v znesku 391.900 EUR.⁵⁶ Načrtovani prihodki od oddajanja nepremičnega premoženja se niso bistveno razlikovali med sprejetim proračunom za leto 2021 in rebalansi, saj je občina z rebalansom II znižala načrtovane prihodke le za 6 %.

Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2021 načrtovala odhodke za najem nepremičnega premoženja v znesku 13.592 EUR. Odhodki za najem nepremičnega premoženja se bistveno niso razlikovali med sprejetim proračunom za leto 2021 in rebalansi, z rebalansom II je občina načrtovala le za 3 % več odhodkov kot s sprejetim proračunom.

Občina ni pripravila načrta ali drugega dokumenta glede predvidenega najema in oddaj nepremičnega premoženja v letu 2021, iz katerega bi bilo razvidno:

- nepremično premoženje, ki bi ga občina v letu 2021 potrebovala za izvrševanje svojih nalog in bi ga v letu 2021 načrtovala najeti oziroma bi ga na podlagi sklenjenih najemnih pogodb iz preteklih let tudi v letu 2021 imela v najemu, in
- poslovni prostori, ki so v lasti občine in jih začasno ne bi potrebovala za izvrševanje svojih nalog, zato bi jih v letu 2021 načrtovala oddati v najem ali uporabo (občasno ali brezplačno) oziroma bi jih na podlagi sklenjenih najemnih pogodb iz preteklih let tudi v letu 2021 oddajala v najem ali uporabo.

Izračun načrtovanih prihodkov občine od oddaj nepremičnega premoženja temelji na oceni prihodkov na podlagi sklenjenih večletnih pogodb o oddaji prostorov v najem ter na pretekli realizaciji prihodkov od oddaj nepremičnega premoženja. Ocenjujemo, da bi načrtovanje prihodkov od oddajanja v najem in odhodkov za najem nepremičnega premoženja moralo temeljiti tudi na pregledu nezasedenih nepremičnin in načrtovanju uporabe teh nepremičnin v smislu možnosti lastne uporabe oziroma oddajanja v najem, vendar pa občina ne razpolaga s podatkom, katere nepremičnine niso v uporabi (povezava s točkama 2.1.1 in 2.3.2.1.6). Izračun načrtovanih prihodkov temelji zgolj na oceni prihodkov na podlagi sklenjenih večletnih pogodb o oddaji prostorov v najem.

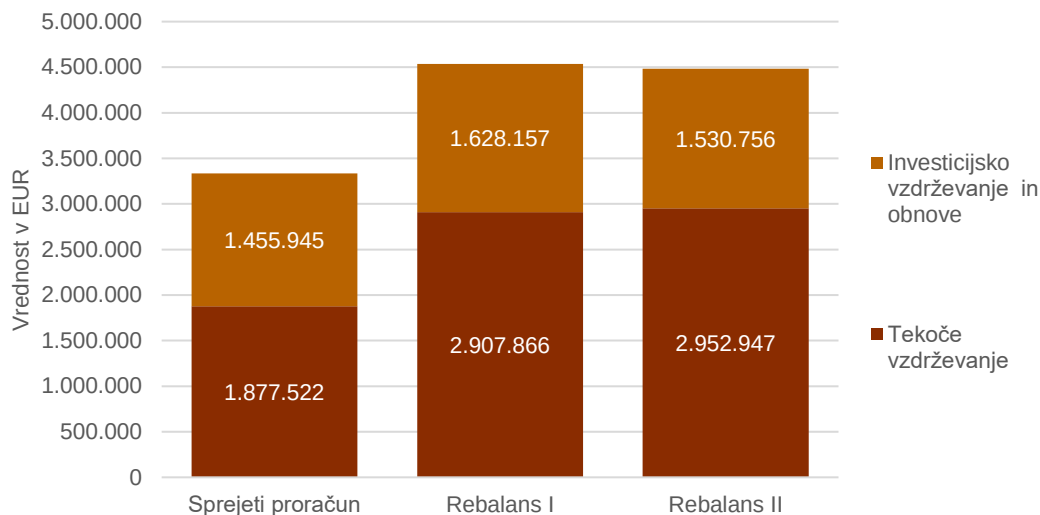
2.3.2.1.5 Načrtovanje sredstev za vzdrževanje nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 v splošnem delu proračuna za leto 2021 načrtovala sredstva za tekoče vzdrževanje v znesku 1.877.552 EUR⁵⁷ (od tega za tekoče vzdrževanje poslovnih objektov 62.602 EUR) ter za investicijsko vzdrževanje in obnove v znesku 1.455.945 EUR.

Načrtovana sredstva v splošnem delu proračuna prikazuje Slika 10.

⁵⁶ Iz splošnega dela proračuna za leto 2021 ni razvidno, kolikšen del prihodkov se nanaša na krajevne skupnosti.

⁵⁷ Tako kot opomba 56.

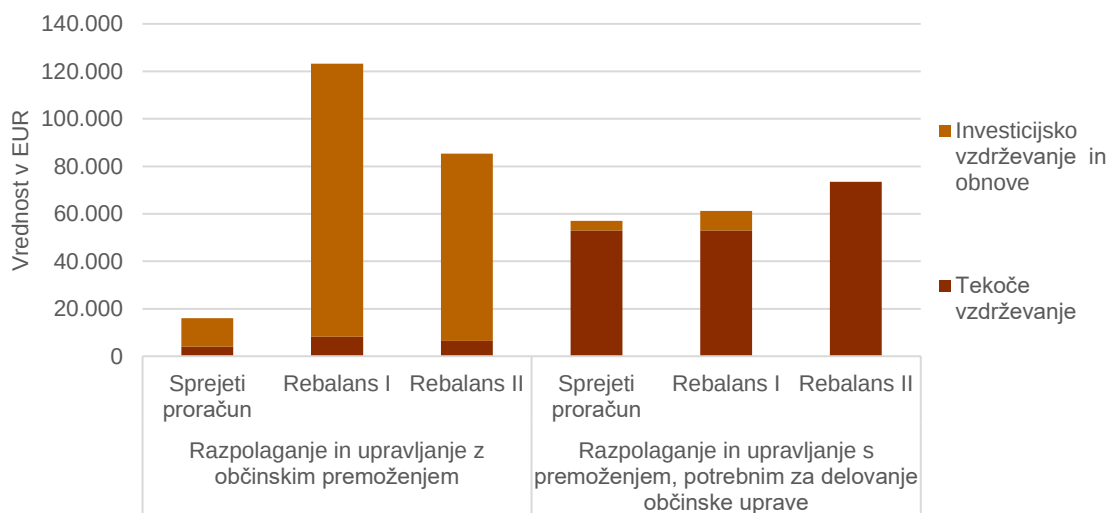
Slika 10 Sredstva, predvidena za tekoče in investicijsko vzdrževanje v letu 2021 v splošnem delu proračuna

Vir: proračun za leto 2021, rebalans I, rebalans II.

Načrtovana sredstva v splošnem delu proračuna za leto 2021, namenjena za tekoče vzdrževanje, je občina glede na proračun za leto 2021 v rebalansu II povečala za 57 %, sredstva, namenjena za investicijsko vzdrževanje in obnove, za 5 %, načrtovana skupna sredstva za tekoče ter investicijsko vzdrževanje in obnove pa je v rebalansu II glede na proračun za leto 2021 povečala za 34 %. V obrazložitvah proračuna za leto 2021 in rebalansih je bila predvidena višina sredstev za vzdrževanje nepremičnega premoženja, ni pa bilo obrazložitve namena uporabe načrtovanih sredstev. Občina tudi ni posebej obrazložila povečanj načrtovanih sredstev v rebalansu I glede na proračun za leto 2021, temveč je samo napisala, da je vrednost določena na podlagi seštevka ocen porabe na posameznih proračunskih postavkah.

Na 2 podprogramih smo preverili, kako je občina spreminjala načrtovana sredstva za leto 2021 na področju tekočega in investicijskega vzdrževanja nepremičnega premoženja. Načrtovana sredstva za tekoče in investicijsko vzdrževanje na podprogramih 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem in 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave prikazuje Slika 11.

Slika 11 Sredstva, predvidena za tekoče in investicijsko vzdrževanje nepremičnega premoženja v letu 2021, načrtovana na 2 podprogramih



Vir: proračun za leto 2021, rebalans I, rebalans II.

Občina je s proračunom za leto 2021 na omenjenih podprogramih za tekoče in investicijsko vzdrževanje načrtovala 73.000 EUR sredstev, 184.000 EUR z rebalansom I in 158.810 EUR z rebalansom II. S sprejetjem rebalansa I in rebalansa II se je spreminjalo tudi razmerje tekočega in investicijskega vzdrževanja med navedenima podprogramoma.

Občina je sredstva tako ob proračunu za leto 2021 kot tudi pri obeh rebalansih za oba podprograma določila na podlagi izkustvene ocene iz preteklih let, saj ni razpolagala niti z dolgoročnim niti z letnim načrtom vzdrževanja celotnega nepremičnega premoženja, prav tako tudi ni imela vzpostavljene evidence stanja nepremičnega premoženja (povezava s točkama 2.1.1 in 2.3.1.1).

2.3.2.1.6 Načrt uporabe nepremičnega premoženja

Občina je poleg nepremičnin, ki jih je dala v upravljanje posrednim proračunskim uporabnikom, sama upravljala z drugimi nepremičninami v lasti občine (povezava s točko 2.1). Nepremično premoženje potrebuje za delovanje občinskih organov in bodoče investicije. Občina ni vodila popolne evidence nepremičnin, ki niso v uporabi (povezava s točko 2.1.1). Občina bi morala za vse svoje premoženje vedeti, kako ga je oziroma kako ga bo uporabljala, vedeti bi morala tudi za svoje potrebe, za načrtovane investicije oziroma za premoženje, ki ga za te namene ne potrebuje, ali ga bo v prihodnosti prodala ali oddajala v najem. Občina dolgoročnega in letnega načrta uporabe svojega premoženja ni pripravila, kar pomeni, da ni izpolnjen pomemben pogoj za to, da bi občina načrtovala uporabo nepremičnega premoženja tako, da bi ji to prinašalo kar največje koristi.

2.4 Izvajanje nakupov, prodaj, najemov in oddaj v najem ter vzdrževanje nepremičnega premoženja

Občina je bila pri izvajanju nakupov, prodaj, najemov in oddaj v najem ter pri vzdrževanju nepremičnega premoženja učinkovita, če je:

- poskrbela za urejenost upravljanja z nepremičnim premoženjem občine, ki ga uporabljajo posredni proračunski uporabniki (prenos nepremičnin v upravljanje, sklenitev pogodbe in podobno);
- kupila ali najela nepremično premoženje za namene, ki so v javnem interesu;
- pri nakupih in najemih izvajala aktivnosti za doseg čim ugodnejše ponudbe;
- prodala oziroma oddala v najem oziroma na drug način zagotovila učinkovito rabo nepremičnega premoženja, ki ga ni potrebovala;
- upoštevala predpisane postopke pri prodaji ali oddaji nepremičnega premoženja v najem, enakopravno obravnavala potencialne kupce/najemnike in pravočasno poskrbela za nadaljevanje najemnega razmerja;
- v najemnih pogodbah opredelila vse potrebne elemente pogodbe, sprejela cenik oddajanja, od posrednih proračunskih uporabnikov pridobivala podatke o sklenjenih najemnih pogodbah in zahtevala vplačila najemnin in uporabnin v proračun;
- po vnaprej določenem terminskem načrtu pregledovala in popisovala poškodbe, pripravila načrt vzdrževanja oziroma sanacijski načrt ter ohranjala uporabno vrednost nepremičnega premoženja.

Učinkovitost nakupov, prodaj, najemov in oddaj v najem ter vzdrževanja nepremičnega premoženja smo preverjali na podlagi pregleda posameznih pravnih poslov.

2.4.1 Nakupi nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 za nakupe poslovnih stavb in zemljišč sklenila 24 pogodb za nakup 56 nepremičnin v skupni vrednosti 527.541 EUR in v letu 2021 izkazala 535.471 EUR⁵⁸ odhodkov za nakup nepremičnega premoženja. Podatke o številu sklenjenih pogodb, vrstah nepremičnin, njihovi površini in vrednosti v letu 2021 prikazuje Tabela 7.

⁵⁸ Tako kot opomba 28.

Tabela 7 Nakupi stavb in zemljišč v letu 2021

Vrsta nepremičnine	Število pogodb	Površina v m ²	Vrednost pogodb(e) v EUR
Kmetijsko zemljišče	2	1.072	10.837
Gozdno zemljišče	2	2.291	11.014
Stavbno zemljišče	16	5.644	122.034
Stavbno zemljišče s stavbami	2	353	280.050
Delno stavbno, delno kmetijsko zemljišče	1	50	437
Delno stavbno, delno kmetijsko in delno gozdno zemljišče s stavbami	1	37.935	103.169
SKUPAJ	24	47.345	527.541

Vir: podatki občine.

Za vseh 10 pregledanih nakupov, od tega 30 % nad vrednostjo 20.000 EUR, je občina v letu 2021 izkazovala odhodke za nakup nepremičnega premoženja na podlagi pogodb, sklenjenih v letih 2019, 2020 in 2021. Vsi nakupi so bili ob sklenitvi pogodbe načrtovani v posameznem načrtu pridobivanja, občina je za vse tudi navedla, da jih potrebuje za izvajanje nalog občine (ceste in prostori za javne programe ter za razvoj turizma).

Občina je v vseh pregledanih primerih kupila nepremičnine z določenim namenom uporabe, ki ga je mogoče opredeliti kot javni interes glede na pristojnosti občine. Namen nakupa je razviden iz vrste nepremičnine, letnega načrta pridobivanja in v nekaterih primerih iz prostorskih dokumentov. Občina je kupljene nepremičnine v 9 primerih že uporabila za namen, za katerega so bile kupljene.

2.4.1.a Občina je leta 2021 kupila poslovne prostore, ki so namenjeni za delovanje Javnega zavoda GO! 2025 – Evropska prestolnica kulture, Nova Gorica (v nadaljevanju: zavod GO! 2025).

Pri nakupu poslovnih prostorov (142 m²) je občina uveljavljala predkupno pravico in maja 2021 sklenila pogodbo v vrednosti 255.000 EUR⁵⁹, ki pa je bila za 27,5 % višja od ocenjene vrednosti nepremičnine, ki jo je občina s cenitvijo pridobila januarja 2021. Skladno s tem je občina v načrtu pridobivanja premoženja načrtovano vrednost nakupa z rebalansom II, ki ga je mestni svet potrdil 20.10.2021, to je 5 mesecev po sklenitvi pogodbe o nakupu, spremila z 200.000 EUR na 260.000 EUR.

Pojasnilo občine

Občina je po sprejetju letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem za leto 2021 pričela postopek odkupa navedene nepremičnine. V ta namen je pridobila cenitev vrednosti poslovnega prostora, ki je znašala 200.000 EUR. Tekom postopka je s strani družbe Alpina d.o.o. na naslov občine prispel poziv predkupnemu upravičencu, da lahko uveljavi predkupno pravico, s ponudbeno

⁵⁹ Kar je 1.797 EUR za m². Glede na cenitev bi cena znašala 1.408 EUR za m². Mediana prodajne cene trgovskih in storitvenih prostorov v letu 2021 v Sloveniji je 954 EUR/m², v Ljubljani Center 2.132 EUR/m² in na obali 1.913 EUR/m² (Poročilo o slovenskem trgu nepremičnin 2020–2022 iz leta 2023).

vrednostjo 255.000 EUR in drugimi pogoji prodaje. Občina je z izjavo o sprejemu ponudbe predkupno pravico uveljavila in sledila je sklenitev pogodbe. V navedenem primeru je bil nakup izveden po višji vrednosti od ocenjene, saj se lastnik z občino ni dolžan pogajati glede vrednosti, po kateri prodaja nepremičnino.

Ocenjujemo, da bi občina morala po izvedeni ceni in pred sklenitvijo pogodbe v višji vrednosti od ceni nakup oziroma primernost nakupne cene dodatno utemeljiti.

2.4.1.b Ravnanja občine z nepremičnim premoženjem morajo biti pregledna in odločitve dokumentirane. Občina je imela strokovno skupino, ki je obravnavala vloge strank za izdajo soglasij k prodaji zemljišč, obravnavala pa je tudi nekatere nakupe zemljišč. Strokovna skupina je pomembna z vidika preglednosti poslovanja občine z nepremičnim premoženjem, saj je s tem v postopek vključenih več oseb, prav tako je pomembno, da se odločitve glede postopkov in vsebine ravnanja z nepremičnim premoženjem dokumentirajo. Preverili smo, ali na občini vrednostno pomembnejše postopke nakupa vodi strokovna skupina in ali se ti postopki dokumentirajo. Občina v pregledanih primerih, ki po vrednosti presegajo 20.000 EUR (to so bili 3), postopka nakupa, potem ko je bil nakup uvrščen v letni program pridobivanja in ta potrjen s strani mestnega sveta, ni vodila tako, da bi imenovala več-člansko strokovno skupino za ravnanje z nepremičnim premoženjem, ki bi določila in nadzirala postopek nakupa, med drugim preverila referenčne cene in se opredelila do primernosti ponudbe prodajalca ter postopke oziroma odločitve dokumentirala. Postopke so vodili v organizacijskih enotah občine, kjer formalnih zapisnikov o odločitvah in izvedenih analizah niso vodili. Ocenjujemo, da občina ni zagotovila preglednih postopkov vodenja in sprejemanja odločitev glede nakupov, kar lahko vpliva na možnost sledljivosti, ugotavljanja odgovornosti ter spremljanja in ugotavljanja izboljšav, s tem pa tudi na učinkovitost pri poslovanju s stvarnim premoženjem.

2.4.1.c Občina je pred nakupom nepremičnega premoženja pridobila cenitev pooblaščenega cenilca nepremičnin v 7 od 10 pregledanih primerov. V 1 primeru nakupa nepremičnine v vrednosti nad 100.000 EUR je občina nepremičnino kupila po višji ceni od ocenjene (nakup poslovnih prostorov za zavod GO! 2025). Občina je v 2 primerih nakupa nepremičnin izkazala, da je s pogajanjem pokušala doseči nižjo ceno.

2.4.1.d Občina lahko kupuje nepremično premoženje, če je to načrtovano v načrtu pridobivanja, lahko pa ga kupuje tudi na podlagi 27. člena ZSPDSLS-1. ZSPDSLS-1, ki v drugem odstavku določa, da lahko občina v primeru spremenjenih prostorskih potreb in drugih potreb upravljavcev stvarnega premoženja, ki jih ni bilo mogoče določiti ob pripravi načrta ravnanja s stvarnim premoženjem ali ob nepredvidenih okoliščinah na trgu, ki narekujejo hiter odziv, sklepajo pravne posle, ki niso predvideni v veljavnem načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem. Občina zemljišč s parcelnimi št. 4749/1, št. 4753/1, št. 4753/4 in št. *615/1, vsa k. o. 2309 – Šmihel v skupni izmeri 264 m², ki jih je kupila na podlagi 2 pogodb, sklenjenih v letu 2021, v skupni vrednosti 4.614 EUR ni vključila v načrt pridobivanja, hkrati pa tudi ni izkazala, katere potrebe oziroma katere okoliščine na trgu so se zgodile, ki so zahtevale hitro ukrepanje. Občina po sklenitvi pogodbe tudi ni poročala mestnemu svetu o nakupu teh nepremičnin na naslednji seji mestnega sveta, kot je to opredeljeno v sklepu o določitvi višine sredstev po 27. členu ZSPDSLS-1.

2.4.1.e Nepremično premoženje, ki ga je občina v letu 2021 pridobila, mora vsaj pred sklenitvijo pogodbe biti navedeno v načrtu pridobivanja, med drugim zaradi lažjega spremljanja nakupov in zaradi seznanjanja mestnega sveta in ostalih zainteresiranih z realizacijo v posameznem letu. Občina je zemljišči s parcelnima št. 1198/3 in št. 1198/4, obe k. o. 2335 – Dornberk, ki ju je kupila na podlagi

pogodbe 14. 6. 2021 v skupni vrednosti 8.000 EUR, vključila v načrt pridobivanja ob sprejemu rebalansa I. Ob sprejetju načrta pridobivanja ob sprejemu rebalansa II, pa ju je izločila, ne da bi predstavila, da je bila prodaja realizirana.

Na podlagi predhodnih navedb ocenjujemo, da je občina kupila nepremično premoženje za namene, ki so v javnem interesu, vendar pa v 1 primeru ni izkazala aktivnosti, ki bi lahko prispevale k doseganju najugodnejše cene in ni zagotovila preglednih postopkov vodenja in sprejemanja odločitev glede nakupov, kar lahko vpliva na možnost sledljivosti, ugotavljanja odgovornosti ter spremljanja in ugotavljanja izboljšav, s tem pa tudi na učinkovitost pri poslovanju z nepremičnim premoženjem.

2.4.2 Prodaje nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 sklenila 24 pogodb za prodajo 59 zemljišč v skupni vrednosti 71.092 EUR in v letu 2021 izkazala 72.087 EUR⁶⁰ prihodkov od prodaje nepremičnega premoženja. Podatke o številu sklenjenih pogodb, vrstah nepremičnin, njihovi površini in vrednosti v letu 2021 prikazuje Tabela 8.

Tabela 8 Prodaje zemljišč v letu 2021

Vrsta pogodbe	Število pogodb	Površina v m ²	Vrednost pogodb(e) v EUR
Prodaja kmetijskega zemljišča	1	129	580
Prodaja stavbnih zemljišč	17	4.021	70.512
Brezplačen prenos zemljišč	6	8.120	-
SKUPAJ	24	12.270	71.092

Vir: podatki občine.

Za vseh 9 pregledanih primerov prodaj je občina v letu 2021 izkazovala prihodke od prodaje nepremičnega premoženja na podlagi pogodb (vrednosti posameznih pogodb so od 250 EUR do 13.000 EUR), sklenjenih v letih 2020 in 2021. Vse prodaje so bile ob sklenitvi pogodbe načrtovane v posameznem načrtu razpolaganja. Občina je v vseh 9 pregledanih primerih prodala manjše parcele, ki so jih kupci dokupili k parcelam v njihovi lasti, in je prodaje izvedla na podlagi vloge kupca za nakup. Občina navedenih parcel ne potrebuje za izvajanje nalog, saj gre za manjše parcele, ki jih ne more uporabiti za lastne potrebe. O prodajah parcel je podala mnenje strokovna skupina⁶¹, ki je preverila, ali občina premoženje lahko proda. Končne odločitve o prodaji nepremičnega premoženja pa je sprejemal župan. Občina je prodaje izvedla z javno objavo namere o sklenitvi neposredne pogodbe za prodajo, uporabljeni postopki prodaj pa so zagotavljali doseganje tržne cene.

2.4.2.a Občina je v 4 od 9 pregledanih primerov sklenila s kupcem pogodbo, v kateri je bil določen plačilni rok 30 dni, v 5 primerih pa je bil določen plačilni rok 60 dni, slednje ni skladno s prvim odstavkom 48. člena ZSPDSL-1, ki za razpolaganje z nepremičnim premoženjem določa, da

⁶⁰ Od tega se 71.092 EUR nanaša na prihodke občine v ožjem smislu in 995 EUR na prihodek krajevnih skupnosti.

⁶¹ Strokovne skupine ni imenoval župan.

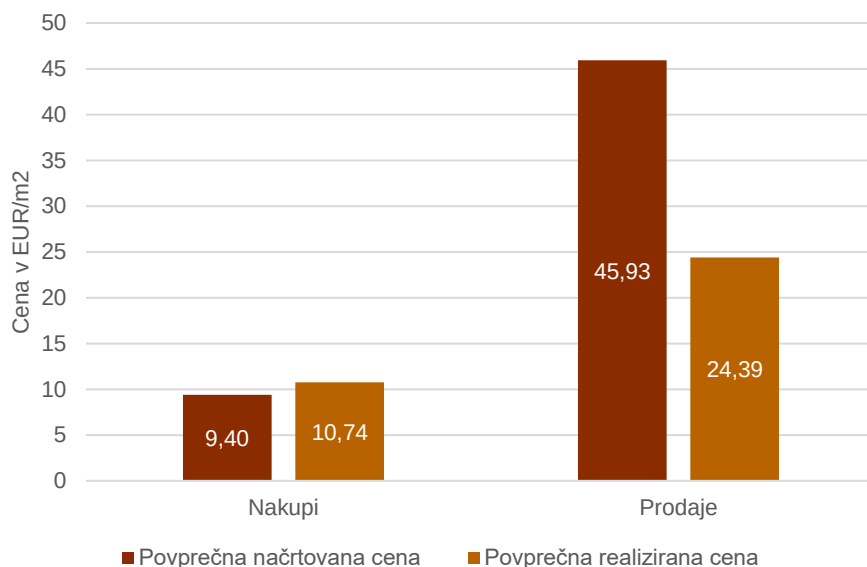
rok za plačilo kupnine ne sme biti daljši kot 30 dni od sklenitve pogodbe ali izdaje računa ali od odobritve pravnega posla s strani pristojnega organa.

Ocenjujemo, da so uporabljeni postopki prodaj vključevali aktivnosti za doseganje primerne prodajne cene ter za zagotavljanje preglednosti poslov. Pogodbe so imele v nekaj premerih določen plačilni rok, ki ni skladen z javnofinančnimi predpisi.

2.4.2.1 Realizirane povprečne cene pri nakupih in prodajah nepremičnega premoženja

Pri določanju cen posameznega nepremičnega premoženja je treba upoštevati načelo gospodarnosti, ki ga določa 5. člen ZSPDSLS-1, in določilo glede cenitev nepremičnega premoženja, s katerim bo občina razpolagala (prvi odstavek 36. člena ZSPDSLS-1). Za pravne posle, ki so bili realizirani v letu 2021, smo primerjali povprečne načrtovane cene nakupov in prodaj v načrtu pridobivanja in načrtu razpolaganja ob sprejemu rebalansa II ter povprečne cene, ki so bile realizirane v kupoprodajnih pogodbah, kar prikazuje Slika 12.

Slika 12 Primerjava načrtovanih in realiziranih cen v letu 2021⁶²



Vir: načrt pridobivanja, načrt razpolaganja in kupoprodajne pogodbe.

Občina je za realizirane nakupe v letu 2021 realno načrtovala nakupne cene, saj je povprečna realizirana cena na kvadratni meter le za 14,3 % višja od povprečne načrtovane. Pri realiziranih prodajah⁶³ pa je občina dosegla 53,1 % povprečne načrtovane cene na kvadratni meter.

⁶² Za primerjavo so upoštevani le tisti posli/nepremičnine, za katere je občina v načrtu ravnanja navedla načrtovano vrednost.

⁶³ Prodajale so se manjše parcele, največja je merila 435 m².

2.4.3 Najemi nepremičnega premoženja

Občina je imela v letu 2021 sklenjene 3 dolgoročne pogodbe o najemu nepremičnin in še 3 kratkoročne najeme dvoran in zemljišč. Na podlagi navedenih pogodb je v letu 2021 izkazala 12.067 EUR⁶⁴ odhodkov za najem nepremičnega premoženja. Podatke o odhodkih iz naslova najemanja nepremičnega premoženja v letu 2021 prikazuje Tabela 9.

Tabela 9 Odhodki iz naslova najemanja nepremičnega premoženja v letu 2021

Vrsta odhodka	Vrednost v EUR
Najemnine in zakupnine za poslovne objekte	3.060
Najemnine in zakupnine za stanovanjske objekte	2.093
Najemnine in zakupnine za druge objekte	6.914
SKUPAJ	12.067

Vir: bruto bilanca za leto 2021.

Namen najema nepremičnega premoženja je bil v vseh 4 pregledanih pogodbah razviden iz samega predmeta najema in ga je mogoče opredeliti kot javni interes glede na pristojnosti občine (prostor za turistično-informacijsko točko, prostor za začasno namestitvev v primeru naravni nesreč, prostori za civilno zaščito, začasni najem zemljišča za čas gradnje). Občina je v vseh primerih uporabljala nepremično premoženje za namen, za katerega je bilo najeto.

2.4.3.a Občina je 30. 12. 2019 sklenila pogodbo za najem trgovsko-poslovnega prostora (ob Kidričevi ulici) za obdobje 15 let v velikosti 83,2 m² za najemnino 1.475 EUR mesečno. Najete prostore je v istem letu obnovila in za obnovo porabila 163.467 EUR. Občina je v letu 2020 po prenovi prostore prenesla v brezplačno uporabo Zavodu za turizem Nova Gorica in Vipavska dolina (pogodba z dne 14. 9. 2020), 29. 12. 2020 pa je sklenila tripartitno pogodbo z najemodajalcem in Zavodom za turizem Nova Gorica in Vipavska dolina, s katero je z začetkom leta 2021 odplačni najem prenesla na Zavod za turizem Nova Gorica in Vipavska dolina, ki je prostore v letu 2021 uporabljal za turistično-informacijski center in tudi kot center trajnostne mobilnosti.

Razlog za najem prostorov je bila izvedba projekta Vzpostavljjanje povezanega kolesarskega omrežja Nove Gorice, ki se sofinancira s sredstvi evropskih skladov in vključuje tudi ureditev centra trajnostne mobilnosti. Občina je v najetih prostorih združila dejavnost turističnega informacijskega centra, ki jo je pred tem izvajala v drugih prostorih, najetih za ceno 24,34 EUR/m², in novo dejavnost centra trajnostne mobilnosti. Pri tem se je občina dogovorila za najemnino za prostore trgovsko-poslovnega centra po ceni 17,7 EUR/m².

Občina je v pripravi na projekt in pridobitev finančnih sredstev pripravila projektno nalogo Mobilnostni center Nova Gorica (2018) in investicijski program Vzpostavljjanje povezanega kolesarskega omrežja Nove Gorice (2020), v katerih je primerjala več lokacij in jih obravnavala z vidika lokacije ter kot ustrezno izpostavila obravnavno lokacijo (ob Kidričevi ulici), ob tem je še

⁶⁴ Na kontih je izkazano 12.067 EUR, vendar se 8 EUR nanaša na obratovalne stroške.

navedla, do bo treba prostor najeti in plačevati najemnino. Ni pa občina pred najemom oziroma v postopku najema nepremičnega premoženja pridobila cenitve pooblaščenega cenilca nepremičnin za konkretno nepremičnino oziroma ni zabeležila referenčnih cen primerljivih najemov nepremičnin oziroma ni pridobila drugih ponudb za najem prostorov ali odkup prostorov ali izgradnjo novih prostorov.

Ocenjujemo, da občina ni izvedla vseh postopkov za učinkovito zagotovitev potrebnih prostorov, saj ni izkazala, da bi v postopku dogovarjanja za najem pridobila cenitev za te prostore ali referenčne cene drugih primerljivih prostorov. Občina postopka najema tudi ni vodila z občinsko več-člansko komisijo, ki bi glede najemanja nepremičnega premoženja sprejemala odločitve in jih beležila. Na podlagi navedenega menimo, da občina ni zagotovila preglednosti vodenja postopkov in sprejemanja odločitev.

2.4.4 Oddaje v najem nepremičnega premoženja

Občina je imela v letu 2021 sklenjenih 40 pogodb za oddajo poslovnih prostorov v najem in je na njihovi podlagi v letu 2021 izkazala 244.878 EUR prihodkov.

Občina je v letu 2021 imela 73 poslovnih prostorov, namenjenih različni uporabi in različnim vrstam oddaje (odplačna oddaja, brezplačna oddaja, za občasno uporabo, v uporabi pri krajevnih skupnostih, v upravljanju in predvideno za prodajo), v skupni površini najmanj 30.617⁶⁵ m². Od tega je:

- 40 poslovnih prostorov v skupni površini najmanj 10.506 m² oddajala v odplačni najem,
- 33 poslovnih prostorov v skupni površini najmanj 20.111 m² oddajala v najem brezplačno.

Občina v letu 2021 ne izkazuje prihodkov od oddaje stanovanj. V svojih evidencah ima evidentiranih 374 stanovanj, s katerimi upravlja stanovanjski sklad, in 23 stanovanj, s katerimi upravlja sama.

Občina je pri 28 pregledanih oddajah nepremičnin (poslovni prostori) postopke odplačnih in brezplačnih oddaj poslovnih prostorov in postopke določitve višine najemnin vodila v skladu s predpisi in načeli o smotrnosti poslovanja razen pri oddajah nepremičnega premoženja, ki so navedene v nadaljevanju.

2.4.4.a Občina je 30. 1. 2006 z Občino Šempeter - Vrtojba⁶⁶ in najemnikom gospodarsko družbo Primorski tehnološki park d.o.o. (v nadaljevanju: družba PTP), katere soustanoviteljica je, sklenila tripartitno pogodbo o najemu poslovne nepremičnine na naslovu Mednarodni prehod 6 v Šempetru pri Gorici (v nadaljevanju: najemna pogodba) za dobo 15 let. O sklenitvi najemne pogodbe mestni svet občine ni odločal, čeprav ta pristojnost za sklepanje najemnih pogodb, daljših od 5 let, izhaja iz 19. člena Statuta Mestne občine Nova Gorica⁶⁷. Iz najemne pogodbe izhaja, da znaša površina

⁶⁵ Tako kot opomba 26.

⁶⁶ Iz pogodbe je razvidno, da sta obe občini kot najemodajalca zemljiškoknjižni solastnici nepremičnin vsaka do ene polovice.

⁶⁷ Uradne objave, št. 6/02, 25/02 in Uradni list RS, št. 38/05, 24/06.

poslovne stavbe 2.434 m² in da je predmet najema tudi pripadajoče stavbno zemljišče⁶⁸. Sklenjena je bila za izvajanje dejavnosti družbe PTP (oddajanje poslovnih prostorov, laboratorijev in opreme v najem pod neprofitnimi pogoji). V najemni pogodbi je bila določena mesečna najemnina 1,5 EUR/m², vendar je bila z aneksom št. 1 z dne 22. 1. 2008 znižana na 1 EUR letno za celotno stavbo. K najemni pogodbi je bil dne 12. 9. 2019 sklenjen še aneks št. 2, s katerim se je podaljšal rok veljavnosti pogodbe do 31. 12. 2022.

Občina je najemno pogodbo sklenila v času, ko je veljal Zakon o podpornem okolju za podjetništvo⁶⁹ (v nadaljevanju: ZPOP), ki je med tako imenovane subjekte inovativnega okolja, ki so pravne osebe javnega in zasebnega prava in ki izvajajo storitve za spodbujanje razvoja podjetništva in inovativnosti, uvrščal tudi tehnološke parke. Iz najemne pogodbe izhaja, da se je občina (skupaj z Občino Šempeter - Vrtojba) v okviru projekta Phare – Primorski tehnološki poli obvezala, da bo v objektu zagotavljala izvajanje dejavnosti družbe PTP (oddajanje poslovnih prostorov, laboratorijev in opreme v najem pod neprofitnimi pogoji). Hkrati se je dogovorila, da najemnik investira v objekt in ga po potrebi dograjuje, vse v skladu z investicijskim programom, izdelanim novembra 2004 in noveliranim septembra 2005.

Od leta 2007 dalje je ustanavljanje in delovanje tehnoloških parkov urejeno v Zakonu o podpornem okolju za podjetništvo⁷⁰ (v nadaljevanju: ZPOP-1), ki je med drugim v 12. členu določal, da subjekte inovativnega okolja ustanavljajo osebe javnega in zasebnega prava, praviloma na podlagi nacionalnih in pokrajinskih usmeritev in razvojnih programov, da ustanovitelji zagotovijo sredstva za ustanovitev, zagon in začetno delovanje subjekta inovativnega okolja, pri čemer se sredstva za te namene lahko zagotavljajo tudi iz proračuna, a največ v obdobju 5 let od ustanovitve, za dodelitev sredstev, ki se izplačujejo iz proračuna, pa je treba izvesti javni razpis.

Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo⁷¹ (v nadaljevanju: ZPOP-1D) dne 17. 6. 2017 je bil 12. člen ZPOP-1 črtan, spremenil se je tudi način izvajanja nalog na tem področju. Ker je ZPOP-1D razveljavil tudi Pravilnik o vodenju evidence subjektov inovativnega okolja⁷², se je spremenil tudi status subjektov inovativnega okolja.

Po našem mnenju občina (najmanj) od uveljavitve ZPOP-1D ni imela več podlage, da bi še naprej zagotavljala financiranje delovanja družbe PTP (prek najemnine), zato bi po njegovi uveljavitvi morala pristopiti k ureditvi medsebojnih razmerij na način, da bi družbi PTP zaračunavala tržno

⁶⁸ Najemna pogodba v 2. členu določa, da poslovna nepremičnina obsega stavbo s 3 etažami (klet, pritličje in 1. nadstropje) v izmeri 4.960 m². Površina poslovne nepremičnine s pripadajočim stavbnim zemljiščem v tlorisni izmeri znaša 2.434 m².

⁶⁹ Uradni list RS, 2/07 – uradno prečiščeno besedilo (osnovno besedilo zakona in novela sta bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 40/04 in 115/06), veljavnost od 5. 5. 2004 do 24. 11. 2007. Zakon o podpornem okolju za podjetništvo je med nalogami in programi, ki jih izvajajo subjekti inovativnega okolja, med drugim določal zagotavljanje ugodnejših prostorskih in tehničnih pogojev za nastajanje in delovanje podjetij v zgodnjih fazah razvoja ter izvajanje storitev za ustanovitev in začetno delovanje podjetij pod ugodnejšimi pogoji.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 102/07, 57/12, 82/13, 17/15, 27/17 in 13/18 – ZSInv.

⁷¹ Uradni list RS, št. 27/17.

⁷² Uradni list RS, št. 25/08.

najemnino⁷³ in tudi zagotovila njeno nakazovanje v proračun. Ker tega ni storila, ni zagotovila spoštovanja določb ZSPDLS-1, ki določajo postopek in pogoje, pod katerimi se sme nepremično premoženje v lasti občine oddati v najem. Upošteva dejstvo, da je družba PTP v letu 2021 izkazala 300.702 EUR⁷⁴ vseh prihodkov od najemnin, ocenjujemo, da bi glede na solastniški delež občine njeni prihodki lahko znašali (najmanj) 150.351 EUR (oziroma bi bili ustrezno znižani zaradi vlaganj družbe PTP v nepremičnino).

Iz Poročila o delu Primorskega tehnološkega parka 2021⁷⁵ je razvidno, da je družba PTP oddajala v podnajem najete poslovne nepremičnine skladno z najemninami, ki jih je določila skupščina družbe PTP, in sicer je bila mesečna najemnina pisarn za zagon podjetja 6 EUR/m², za ostale podjetnike 8 EUR/m² ter za delavnice in skladiščne prostore 4 EUR/m². V letu 2021 je družba PTP izkazala 300.702 EUR prihodkov od najemnin, medtem ko je lastnikoma poslovne nepremičnine v letu 2021 plačala skupaj 1,22 EUR najemnine⁷⁶. Glede na višino najemnine, ki jo je družba PTP zaračunala pri oddaji poslovne nepremičnine v podnajem, menimo, da bi občina morala pred oddajo prostorov v najem opraviti cenitev višine najemnine. Občina niti ob sklenitvi aneksa št. 1, s katerim je spreminjala višino najemnine, niti ob sklenitvi aneksa št. 2, s katerim je podaljšala rok veljavnosti pogodbe, ni pridobila cenitve za namen oddaje stvarnega premoženja v najem.

V 4. členu najemne pogodbe je bila določena mesečna najemnina 1,5 EUR za m², na podlagi aneksa št. 1 k najemni pogodbi pa znaša najemnina od 1. 1. 2007 dalje zgolj 1 EUR letno za celotno poslovno nepremičnino. Občina mestnemu svetu ni pojasnila razloga za znižanje najemnine. Občina je bila z Občino Šempeter - Vrtojba sopodpisnica 2 pogodb o dolgoročnem kreditu za adaptacijo poslovne nepremičnine v skupni vrednosti 2.065.000 EUR, ki ju je družba PTP sklenila z Banko Koper d.d., in sicer 24. 7. 2007 v vrednosti 1.565.000 EUR in 19. 5. 2008 v vrednosti 500.000 EUR. V obeh kreditnih pogodbah je v 4. členu določeno, da so obveznosti iz kreditne pogodbe zavarovane s hipoteko na posameznih nepremičninah v lasti družbe PTP, Mestne občine Nova Gorica in Občine Šempeter - Vrtojba⁷⁷. S podpisom kreditnih pogodb se je občina strinjala, da so obveznosti iz teh pogodb zavarovane tudi s hipoteko na posameznih nepremičninah v lasti občine. Občina ne razpolaga s sklepom mestnega sveta, prav tako iz zapisnikov sej mestnega sveta ni razvidno, da je bil mestni svet seznanjen, da bo družba PTP prostore poslovne nepremičnine oddajala v podnajem na način, da je najemnina prihodek družbe PTP, ki se med drugim nameni za vračanje obveznosti iz kreditov. V 3. členu najemne pogodbe je določeno, da se sredstva od oddaje v podnajem vložijo v investiranje v poslovni objekt. Občina je omogočila plačila mesečnih obrokov kreditov družbe PTP iz razlike med najemninami, ki jih je prejela družba PTP, in plačanimi najemninami PTP občini. Iz letnega poročila

⁷³ Družba PTP je v letu 2021 izkazala 300.702 EUR vseh prihodkov od najemnin za poslovno nepremičnino, ki jo je oddajala v podnajem. Ker je poslovna nepremičnina v polovični lasti občine, bi prihodki občine lahko znašali najmanj 150.351 EUR.

⁷⁴ Po načelu nastanka poslovnega dogodka.

⁷⁵ Marec 2022.

⁷⁶ V skladu z aneksom št. 1 k najemni pogodbi znaša letna najemnina 1 EUR za celotno poslovno nepremičnino in se usklajuje z rastjo cen življenjskih potrebščin.

⁷⁷ V obeh pogodbah so navedene enake nepremičnine, in sicer nepremičnine v lasti družbe PTP (vložek št. 1837 s parcelno št. 1197/1 (dvorišče in poslovna stavba), št. 1197/3 (dvorišče), št. 1197/4 (dvorišče), št. 1196/3 (pot), št. 1196/5 (pot) in št. 3582/4 (pot), vse k. o. 2316 – Vrtojba; vložek št. 1836 s parcelno št. 1183 (travnik) in št. 3609/18 (travnik), obe k. o. 2316 – Vrtojba) in nepremičnine, ki so v lasti občin (vložek št. 418 s parcelno št. 1184 (poslovna stavba), k. o. 2316 – Vrtojba; vložek št. 1705 s parcelno št. 1197/5 (poslovna stavba), k. o. 2316 – Vrtojba; vložek št. 1655 s parcelno št. 1196/4 (poslovna stavba), k. o. 2316 – Vrtojba).

družbe PTP za leto 2021 je razvidno, da je družba v letu 2021 ustvarila prihodek v znesku 300.702 EUR iz najemnin, ob tem pa je za najete prostore izkazanih 149.135 EUR stroškov, v katerih je le 0,61 EUR plačanih najemnin občini za najete prostore. Iz prejetih najemnin je družba poravnala tudi 150.012 EUR glavnice in obresti iz najetih kreditov, ki po vsebini predstavljata zadolžitev občine, o čemer pa mestni svet ni odločal, čeprav tudi ta pristojnost mestnega sveta izhaja iz statuta⁷⁸. Poleg tega je družba PTP ob koncu leta 2021 izkazala čisti dobiček iz poslovanja v znesku 137.288 EUR.

Stanje dolgoročnih obveznosti iz kreditnih pogodb družbe PTP, ki se nanaša na občino, je na 31. 12. 2021 znašalo 72.348 EUR. Obveznosti družbe PTP iz navedenih kreditnih pogodb in plačevanje njihovih obveznosti znižano najemnino občini po vsebini predstavlja zadolžitev, ki se šteje v obseg zadolžitve občine. Za sklenitev kreditnih pogodb in zavarovanje obveznosti družbe zasebnega prava s hipoteko na lastnih nepremičninah občina ni imela podlage v javnofinančnih predpisih. Za adaptacijo poslovnih prostorov, ki so v (so)lasti občine, bi se občina morala zadolžiti sama. V tem primeru bi morala v odloku o proračunu občine načrtovati obseg zadolževanja ter pridobiti soglasje Ministrstva za finance, kot je to v času sklenitve kreditnih pogodb določal prvi odstavek 85. člena ZJF. Posledično občina tudi Ministrstvu za finance prek aplikacije e-Dolg-občine o teh pravnih poslih ni poročala kot o zadolžitvi občine, niti ni poročala o zadolžitvi družbe PTP. Stanje dolgoročnih obveznosti iz kreditnih pogodb družbe PTP, ki se nanaša na občino, je na 31. 12. 2021 znašalo 72.348 EUR.

Ukrep občine

Dne 10. 11. 2023 je bila izbrisana hipoteka na nepremičninah v lasti občine.

V 9. členu najemne pogodbe je določeno, da ima v primeru prodaje predmeta najema družba PTP predkupno pravico. Občina je s tem, ko je v letu 2019 z aneksom št. 2 k pogodbi določila, da ostanejo v veljavi vsa določila najemne pogodbe, dopustila, da je v veljavi ostalo tudi določilo glede predkupne pravice najemnika (spremenjeno je bilo le obdobje veljavnosti pogodbe), s čimer je kršila 34. člen ZSPDSLS-1, saj v času sklepanja aneksa na podlagi tega člena izrecno ni bilo (več) dopustno dogovoriti pogodbene predkupne pravice.

Poudarjamo še tveganje, da bi družba PTP uveljavljala vložek v poslovno nepremičnino iz naslova odplačevanja kreditov ne glede na to, da sta odplačilo kreditov zagotavljali občina in Občina Šempeter - Vrtojba prek znižane najemnine.

⁷⁸ V 19. členu statuta občine je določeno, da mestni svet odloča o najemu posojila in dajanju poroštev.

Ukrep občine

Občina je naročila cenitev tržne vrednosti najema in na podlagi tega z družbo PTP dne 29. 12. 2023 sklenila Aneks št. 5, na podlagi katerega je bila navedeni družbi odmerjena tržna najemnina za prostore, ki jih uporablja za svoje delovanje, in sicer od 1. 1. 2024 dalje. Za preostale prostore, ki jih družba PTP oddaja v podnajem, je bil na podlagi Aneksa št. 5 izveden poračun fakturiranih najemnin, zmanjšanih za priznane stroške, ki jih ima družba PTP z oddajanjem v podnajem, v skupnem znesku 135.393,70 EUR.

2.4.4.b Občina v primerih oddaje prostorov za nedoločen čas državnim organom (Državno odvetništvo – pogodba iz leta 2000, AJPEŠ – pogodba iz leta 2017 in inšpekcijske službe – pogodba iz leta 1996) višine najemnine ni določila na podlagi cenitve ali drugih postopkov, v katerih bi preverila referenčne cene in utemeljila dogovorjene cene. Pogodbe so bile sicer sklenjene pred uveljavitvijo predpisa⁷⁹, ki je določil, da če se stvarno premoženje oddaja v najem, višina najemnine pa v enem letu izkustveno preseže 10.000 EUR, se pred sklenitvijo pravnega posla opravi cenitev višine najemnine. Občina je te prostore v velikosti od 165 m² do 470 m² oddajala po ceni od 7 od 8 EUR/m² mesečno⁸⁰ in je v letu 2021 izkazala prihodke, višje od 10.000 EUR, za posamezno oddajo.

2.4.4.c Občina je imela pri 8 pregledanih pogodbah za odplačno oddajo v najem določeno, da prostore oddaja za nedoločen čas (od tega je bilo 7 pogodb sklenjenih pred uveljavitvijo ZSPDSLS-1, 1 pa po uveljavitvi ZSPDSLS-1). Ocenjujemo, da so bile te pogodbe pomanjkljive, ker v njih nista bila dogovorjena možnost in način odpovedi pogodbe s strani občine brez razloga in za ta namen ni imela določenega odpovednega roka. Glede odpovednega roka je ZPSPP v 24. členu določal, da najemna pogodba, ki je sklenjena za nedoločen čas, preneha z odpovedjo ter da na podlagi odpovedi preneha najemno razmerje s potekom roka, ki ga določa najemna pogodba (odpovedni rok), ta rok pa ne sme biti krajši od 1 leta. ZSPDSLS-1 čas trajanja oddaje nepremičnega premoženja v najem ureja v 63. členu, kjer je med drugim določeno, da lahko upravljavci nepremično premoženje oddajo za nedoločen čas z odpovednim rokom, ki ne sme biti daljši od 6 mesecev.

2.4.4.d Občina je s pogodbo v letu 2004 za nedoločen čas oddala 776 m² prostorov Vile Bartolomei Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij po ceni 2.559 EUR mesečno⁸¹ za celotno površino oziroma 3,3 EUR/m². V pogodbi je bilo določeno, da se višina najemnine revalorizira na način in do višine, ki jo predpiše minister za finance. V letu 2012 sta se pogodbeni stranki z aneksom št. 1 dogovorili za vrednost mesečnega najema 2.728 EUR, ostale določbe pogodbe pa so ostale nespremenjene. Občina višine najemnine od leta 2012 do leta 2021 ni revalorizirala skladno s pogodbo, ki določa, da se višina najemnine valorizira na način in do višine, ki jo predpiše minister za finance⁸². Občina je v letu 2021 na podlagi te najemne pogodbe izkazala 32.735 EUR prihodkov,

⁷⁹ 35. in 38. člen ZSPDSLS-1 oziroma pred tem 29. člen ZSPDSLS (Uradni list RS, št.: 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-1I, 14/15 – ZUJFO, 76/15 in 11/18 – ZSPDSLS-1).

⁸⁰ V poročilu o slovenskem trgu poslovnih nepremični za obdobje 2020–2022 so med drugim navedene povprečne cene (mediana) za pisarniške prostore, in sicer za leto 2021 za Slovenijo 8,5 EUR/m² oziroma za obalo 9,5 EUR/m².

⁸¹ Pri preračunu višine najemnine 613.356 SIT mesečno v EUR smo uporabili tečaj 239,64 tolarja za evro, kar znaša 2.559 EUR mesečno.

⁸² Pravilnik o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja (Uradni list RS, št. 1/04), določa izvedbo valorizacije, ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen preseže 4 % vrednosti, šteto od preteka enega leta od sklenitve pogodbe.

čep rav glede na Pravilnik o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja, in podatke Statističnega urada Republike Slovenije valorizirana vrednost zneska 32.735 EUR z dne 1. 1. 2013 na dan 1. 1. 2021 znaša 34.634 EUR⁸³. Občina je v letu 2021 pobrala vsaj za 1.899 EUR manj prihodkov, kot so ji pripadali na podlagi najemne pogodbe.

Ukrep občine

Najemniku Ministrstvu za pravosodje – Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij je občina za obdobje od oktobra 2019 do septembra 2022 (obdobje 3 let) poračunala revalorizacijo v znesku 5.807 EUR. Občina je navedla, da se bo najemnina sedaj redno revalorizirala, ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen preseže 4 % najemnine. Občina se je za revalorizacijo prav tako dogovorila z Agencijo za javnopravne evidence (Aneks št. 1 k pogodbi o najemu poslovnih prostorov, ki se uporablja od 1. 8. 2023) in z Ministrstvom za javno upravo – inšpekcijo (Aneks št. 5 k Pogodbi o najemu št. 363-60/95, ki se uporablja od 1. 12. 2023).

2.4.4.e Pri oddaji prostorov v brezplačno uporabo smo pri 2 od 9 pregledanih primerov ugotovili, da je občina:

- v letu 1998 s Klubom goriških študentov sklenila neposredno pogodbo za brezplačno uporabo 157 m² prostorov za nedoločen čas; občina je tudi po uveljavitvi ZSPDSLS-1 še naprej oddajala 157 m² prostorov Klubu goriških študentov, kljub temu da Klub goriških študentov ne izpolnjuje pogojev za sklenitev neposredne pogodbe, ki jo sedaj predvideva ZSPDSLS-1 v 68. členu⁸⁴;
- v letu 2021 CB Radio klubu "Soča" Nova Gorica oddajala 172 m² zakloniščnih prostorov v brezplačno uporabo, ne da bi z njim sklenila pogodbo o brezplačni uporabi; prostore je občina CB Radio klubu "Soča" Nova Gorica oddajala na podlagi neposredne pogodbe iz leta 1997, ki je bila večkrat podaljšana, iztekla pa se je leta 2009.

⁸³ Letni indeksi cen življenjskih potrebščin: v letu 2013 je bil 100,7, v 2014 je bil 100,2, v 2015 je bil 99,5 v 2016 je bil 100,5, v 2017 je bil 101,7, v 2018 je bil 101,4 in v 2019 je bil 101,8, kar je skupaj 105,8 oziroma povečanje za 5,8 %; [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStat/sl/Podrocja/Index/134/cene-in-inflacija>], 19. 3. 2024.

⁸⁴ 68. člen ZSPDSLS-1 določa, da se nepremično premoženje samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ga ne potrebuje noben upravljavec ali uporabnik, lahko da v brezplačno uporabo po metodi javnega zbiranja ponudb ali z neposredno pogodbo: osebam javnega prava za opravljanje javnih nalog, nevladnim organizacijam, ki jim je podeljen status delovanja v javnem interesu, za opravljanje tistih dejavnosti, za katere jim je podeljen status, socialnemu podjetju ali nepridobitni pravni osebi, kot je opredeljena v zakonu, ki ureja socialno podjetništvo, ki namerava poslovati kot socialno podjetje in bo začela postopek registracije v skladu z zakonom, ki ureja socialno podjetništvo, v obsegu, ki je potreben za opravljanje dejavnosti, za katero je ustanovljena, ali mednarodnim organizacijam, katerih članica je Republika Slovenija in imajo na njenem ozemlju svoj sedež, agencijo, oddelek, predstavništvo ali pisarno, za izvajanje njihovih nalog.

Ukrep občine

Občina je 16. 10. 2024 s Klubom goriških študentov sklenila Sporazum o razvezi pogodbe o oddaji poslovnih prostorov v brezplačno uporabo, in sicer se pogodba šteje za razvezano z 31. 12. 2024. Pogodbeno razmerje z društvom CB Radio klub "Soča" Nova Gorica je mestna občina uredila v letu 2023, ko je z njim dne 30. 6. 2023 sklenila pogodbo o brezplačni uporabi.

Občina je Medobčinskemu društvu prijateljev mladine za Goriško, ki mu brezplačno oddaja prostore, dne 15. 10. 2024 posredovala poziv, s katerim je društvo pozvala k sporazumni prekinitvi veljavne pogodbe in ureditvi novega pogodbenega razmerja, ki bo skladno z veljavno zakonodajo.

2.4.4.f Skrbnik pogodbe je bil določen v 13 od 29 pregledanih pogodb za oddajo poslovnih prostorov v najem. Skrbniki so dosledno določeni pri novejših pogodbah, to je od leta 2018 naprej.

Primer dobre prakse

Občina je v letu 2021 spremljala plačila najemnin za vse oddano nepremično premoženje v najem. V ta namen je večkrat letno iz računovodskega programa izpisala seznam odprtih terjatev ter pripravila in poslala opomine neplačnikom. V primeru, da najemniki kljub pozivom ne bi poravnali svojih obveznosti, pa je občina navedla, da naroči izvedbo izvršbe.

Občina je v letu 2021 zaradi neplačila dela najemnine v letu 2020 poslala poziv z opominom za odpoved pogodbe v primeru neplačila zapadlih obveznosti, 17. 5. 2021 obvestilo o odpovedi pogodbe in opomin pred izvršbo, 1. 6. 2021 drugi opomin pred izvršbo ter 10. 12. 2021 sklep o izvršbi z rubežem denarnih sredstev. Na podlagi navedenega ugotavljamo, da je občina imela vzpostavljen sistem zaračunavanja najemnin in ukrepanja glede neplačnikov.

Ocenjujemo, da občina glede oddajanja nepremičnega premoženja v najem, v opisanih primerih ni ravnala na način, da bi iz naslova oddaj v najem pridobila primerno visoke prihodke, in višine najemnin ni usklajevala z rastjo cen na trgu oziroma z inflacijo, prav tako pa ni ustrezno zavarovala svojega položaja kot stranka pogodbe.

Iz evidenc je razvidno, da glede na skupno površino poslovnih prostorov občina za svoje potrebe uporablja dobro četrtino poslovnih prostorov, ki jih ima v lasti, skoraj polovica poslovnih prostorov je namenjen oddaji in četrtina brezplačni uporabi. Ker občina pomemben del poslovnih prostorov oddaja v najem, ocenjujemo, da bi občina morala v dokumentih dolgoročnega načrtovanja (na primer strategija občine) za nepremično premoženje, ki ga občina ne uporablja za svoje delovanje in ga oddaja na trgu, opredeliti cilje, ki jih z lastništvom na tem nepremičnem premoženju in z oddajanjem zasleduje (povezava s točkama 2.3.1.1 in 2.3.2.1.4).

2.4.5 Nepremičnine, dane v upravljanje

Občina na dan 31. 12. 2021 v bilanci stanja izkazuje 65.354.323 EUR terjatev za sredstva, dana v upravljanje.

Občina je imela v bruto bilanci za leto 2021 kot terjatve za sredstva, dana v upravljanje, evidentirana sredstva pri 26 organizacijah (od tega je občina (so)ustanoviteljica 21⁸⁵ javnih zavodov, 4 organizacije je ustanovila Republika Slovenija⁸⁶ in 1 Kmetijsko gozdarska zbornica Republike Slovenije⁸⁷). Občina je ustanoviteljica 14 javnih zavodov, 1 javnega sklada, 1 zavoda, 2 javnih podjetij ter soustanoviteljica 9 javnih zavodov, 2 zavodov in 1 javnega sklada.

Slika 13 prikazuje porazdelitev terjatev za sredstva, dana v upravljanje, glede na (so)ustanoviteljstvo.

Slika 13 Porazdelitev terjatev za sredstva, dana v upravljanje, glede na (so)ustanoviteljstvo



Vir: bilanca stanja na dan 31. 12. 2021.

Občina je izkazovala za 629.777 EUR terjatev za sredstva, dana v upravljanje, organizacijam, katerih ni (so)ustanoviteljica. Med drugim je imela v bilanci stanja vzpostavljene terjatve za sredstva, dana v upravljanje, za nepremičnine, ki pravno niso bile v lasti občine in ki so v postopkih urejanja lastništva (Šolski center Nova Gorica in Kmetijsko gospodarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Nova Gorica v skupni vrednosti 501.042 EUR). Terjatve za sredstva, dana v upravljanje, pa je imela vzpostavljene tudi za nepremičnine, ki jih je oddala v najem Zavodu za turizem Nova Gorica in Vipavska dolina v vrednosti 184.486 EUR.

Tabela 10 prikazuje pregled obstoja pogodb za prenos nepremičnin v upravljanje 12 organizacijam, do katerih občina izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje.

⁸⁵ Občina je ustanoviteljica Vrtca Nova Gorica, Osnovne šole Branik, Osnovne šole Čepovan, Osnovne šole Solkan, Osnovne šole Šempas, Osnovne šole Dornberk, Osnovne šole Milojke Štrukelj Nova Gorica, Osnovne šole Frana Erjavca Nova Gorica, Športnega zavoda Nova Gorica, Kulturnega doma Nova Gorica, Goriškega muzeja in Mladinskega centra Nova Gorica. Občina je soustanoviteljica Osnovne šole Kozara, Glasbene šole Nova Gorica, Ljudske univerze Nova Gorica, Goriških lekarn Nova Gorica, Zdravstvenega doma Nova Gorica, Zdravstvenega doma Zobozdravstveno varstvo Nova Gorica, Goriške knjižnice, Gasilske enote Nova Gorica ter Zavoda za turizem Nova Gorica in Vipavska dolina.

⁸⁶ Športni center Nova Gorica, Varstveno dnevni center Nova Gorica, Dom upokojencev Gradišče in Dom upokojencev Nova Gorica.

⁸⁷ Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Nova Gorica.

Tabela 10 Pregled pogodb za prenos nepremičnin, danih v upravljanje

	Pogodbe, sklenjene za vse nepremičnine, dane v upravljanje	Pogodbe, sklenjene za del nepremičnin, danih v upravljanje	Pogodba ni sklenjena	Skupaj
Občina je ustanoviteljica javnega zavoda	4	2	0	6
Občina je soustanoviteljica javnega zavoda	2	1	1 ¹⁾	4
Občina ni (so) ustanoviteljica organizacije	0	0	2	2

Opomba: ¹⁾ Sklenjena je pogodba za oddajo v najem.

Vir: podatki občine.

Občina ni poskrbela, da bi za prenos nepremičnin v upravljanje sklenila pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje z vsemi javnimi zavodi za vse nepremičnine, ki so v upravljanju pri teh javnih zavodih. Pomembno je, da občina posrednim proračunskim uporabnikom opredeli način upravljanja in postopke nadzora ter da občina nadzor tudi izvaja, kar pa najbolj učinkovito zagotavlja s pogodbo oziroma na drug primerljiv način (z aktom ali predpisom). Pri nepremičninah, danih v upravljanje, občina tudi potrdi ceno nadaljnje oddaje v najem ali cenik uporabe in evidentira prihodke od nadaljnega oddajanja prostih kapacitet v najem ter pri financiranju posrednih proračunskih uporabnikov upošteva, da se tekoči stroški oddanih nepremičnin v najem prenašajo na najemnike, s čimer se zniža vrednost tekočih stroškov, ki jih financira občina.

Občina je v 10 od 12 pregledanih primerih javne zavode ustanovila ali soustanovila z aktom o ustanovitvi. V večini primerov so akti vsebovali določila, ki so vsaj posredno opredeljevali, katere nepremičnine so jim bile predane v upravljanje, v nekaterih primerih pa je bilo izrecno določeno, da se sklene pogodba, s katero se nepremičnine prenesejo v upravljanje javnim zavodom in ki opredeli konkretno, katera nepremičnine se jim prenesejo v upravljanje. V 2 od 12 pregledanih primerih pa občina le izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje (Šolski center Nova Gorica in Kmetijsko gospodarska zbornica Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Nova Gorica).

2.4.5.a Občina je v vseh pregledanih primerih z javnimi zavodi, kjer je (so)ustanoviteljica občina, sklepala pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje, razen z Zavodom za turizem Nova Gorica in Vipavska dolina, s katerim je sklenila pogodbo o oddaji v najem, izkazuje pa terjatve za sredstva, dana v upravljanje. S Športnim zavodom Nova Gorica je občina sklenila 6 pogodb. Del nepremičnega premoženja (gre za zunanja športna igrišča) pa je Športnemu zavodu Nova Gorica v upravljanje prenesla le s sklepom župana leta 2001, ni pa za te primere sklenila pogodb, kot to določa veljavni akt o ustanovitvi Športnega zavoda Nova Gorica. Izkazuje pa občina za te primere terjatve za sredstva, dana v upravljanje. Glede drugih primerov nepremičnin, pri katerih občina z javnimi zavodi še nima sklenjenih pogodb o prenosu nepremičnin v upravljanje (del nepremičnin za Zdravstveni dom Nova Gorica in del za vrtce ter potencialno za Šolski center Nova Gorica in Kmetijsko gospodarsko zbornico Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Nova Gorica), je občina navedla, da mora občina najprej poskrbeti za ureditev lastništva (urediti parcelacije in pripraviti elaborate za vpis v kataster stavb in urediti vpis v zemljiško knjigo).

2.4.5.b Vse pregledane pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje so določale, da se upravljavec obvezuje plačevati tekoče oziroma obratovalne stroške in da zavaruje nepremičnino. Pogodbe v večini primerov niso vsebovale določila o možnosti in načinu neposrednega nadzora občine nad

upravljanjem javnega zavoda z nepremičninami, danimi v upravljanje (le pogodba z Zdravstvenim domom Nova Gorica to določa), določale pa so pripravo letnega programa in poročila javnega zavoda oziroma letno poročanje o načrtovanih in izvedenih investicijskih vzdrževanjih ter o stanju nepremičnin. V 9 od 18 pregledanih pogodb o prenosu nepremičnin v upravljanje je bil določen skrbnik pogodbe. V praksi je nadzor občina izvajala s pregledom letnih programov in poročil o poslovanju javnih zavodov, drugih aktivnosti za neposredni nadzor nepremičnin v upravljanju pa občina ni izvajala.

Pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje so v večini primerov (razen pogodba z Goriško lekarno Nova Gorica) vsebovale določila glede možnosti nadaljnje oddaje ali uporabe prostorov. Pogodbe so različno določale pridobitev soglasij za oddajo (v nekaterih primerih je bilo zahtevano soglasje sveta zavoda, v drugih soglasje občine). V nobenem primeru pa za nadaljnjo oddajo v najem ni bilo določeno sklepanje tripartitne pogodbe (najemnik, javni zavod in občina). Občina je sicer v posameznih primerih že sklenila tripartitno pogodbo v zvezi z nadaljnjo oddajo v najem (na primer oddaja prostorov/ambulance Zdravstvenega doma Nova Gorica, kjer je tovrstna pogodba sklenjena že od leta 2005). Pogodbe tudi niso določale pravil in načina določitve cen za najem ali cenikov za občasno uporabo oziroma uporabnin (na primer telovadnice) in v večini primerov niso določale, da bi prihodek od oddajanja v najem in uporabe prostorov javnih zavodov bil prihodek občine. Razen v primeru pogodbe o upravljanju nepremičnine, ki je bila sklenjena v letu 2020 za objekte centralnega vrtca, v kateri je določeno, da so prihodki od oddajanja prihodki občine in jih mora javni zavod nakazati občini, istočasno pa je določeno, da se občina odpoveduje tem nakazilom z namenom, da javni zavod sredstva porabi za redno vzdrževanje in da občina za ta del znižuje lastna letna sredstva za redno vzdrževanje javnega zavoda.

Ukrep občine

Občina je v letu 2023 pričela urejati nakazovanje najemnin s strani uporabnikov v občinski proračun, za kar je sklepala nove tripartitne pogodbe o občasni uporabi⁸⁸. Na tej podlagi je v letu 2023 v zvezi z najemninami, ki so jih zaračunali javni zavodi, izkazala 24.536,78 EUR prihodkov, v letu 2024 (do 23. 10.) pa 46.928,50 EUR prihodkov, v zvezi z uporabninami pa je v letu 2023 izkazala 58.777,21 EUR prihodkov, v letu 2024 (do 23. 10.) pa 222.549,28 EUR prihodkov.

Občina je v letu 2024 pričela pogodbe o upravljanju dopolnjevati z določbo, da so vsi prihodki iz naslova najemnin in uporabnin prihodek občinskega proračuna mestne občine⁸⁹. Občina načrtuje, da bo ostale obstoječe pogodbe o upravljanju smiselno enako dopolnila do konca leta 2024.

2.4.5.c Občina je v letu 2021 določila uporabnine le za nekatere športne objekte (novejše telovadnice), za preostale so uporabnine določali javni zavodi. Navedeno ni v skladu s tretjim odstavkom 67. člena ZSPDLS-1, ki določa, da se uporabnina za oddajo nepremičnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti v primerih iz prvega odstavka tega člena (oddaja v občasno uporabo) določi s

⁸⁸ Občina je za leto 2023 izkazala sklenitev 8 tripartitnih pogodb o občasni uporabi.

⁸⁹ Pogodba o upravljanju Gradu Rihemberk, št. 4785-5/2024-6 z dne 24. 6. 2024.

cenikom, ki ga sprejme organ, odgovoren za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti. Občina je sicer v letu 2020 naročila in 26. 1. 2021 pridobila poročilo o oceni vrednosti nepremičnin v lasti občine za določitev uporabnin. V tem poročilu so za notranje športne dvorane, telovadnice šol, zunanja športna igrišča in bazene ter sejne sobe in dvorane v občinski stavbi navedene ocenjene višine uporabnin (na uro). Občina je s poročilom pridobila informacije za določitev višine uporabnin za navedene vrste nepremičnin, vendar pa uporabnin za večino teh objektov takrat ni določila.

Pojasnilo občine

Občina uporabnin ni določila v skladu s pridobljenim poročilom o oceni vrednosti nepremičnin, je pa v letu 2023 osnovne šole pozvala, da preverijo, ali cena uporabnine pokriva strošek uporabe. Ugotovljeno je bilo, da le v enem primeru (telovadnica Osnovne šole Milojke Štrukelj Nova Gorica) uporabnina ne pokriva stroškov.

Ukrepi občine

Župan občine je sprejel več novih cenikov za občasno uporabo objektov, ki so v lasti mestne občine. Leta 2023 sta začela veljati nova cenika za prostore, ki jih upravlja javni zavod Glasbena šola Nova Gorica ter za prostore, ki jih upravlja javni zavod GO! 2025. Avgusta 2024 so bili sprejeti novi ceniki za občasno uporabo objektov osnovnih šol ter za druge objekte javnih zavodov (vrtec, športne dvorane, muzej, knjižnica, mladinski center).

Dne 24. 10. 2024 je mestni svet sprejel sklep, s katerim je odločil, da se z dnem 31. 12. 2024 razveljavi doslej veljavni Pravilnik o načinu oddajanja telovadnic in drugih športnih objektov v Mestni občini Nova Gorica⁹⁰, kar predstavlja podlago za sprejem novih cenikov.

Občina je v načrtu aktivnosti navedla, da bodo manjkajoči ceniki (tudi za prostore v upravljanju Športnega zavoda Nova Gorica) sprejeti do konca leta 2024, veljati pa bodo začeli s 1. 1. 2025.

2.4.5.d Občina ni spremljala višine plačanih najemnin in uporabnin, ki so jih realizirali javni zavodi. Pregledali smo vsebino 3 letnih poročil javnih zavodov, ki so v upravljanje prejete nepremičnine občine oddajali v najem oziroma uporabo.

Primer 1

V letnem poročilu Osnovne šole Frana Erjavca Nova Gorica je bilo med osnovnimi podatki navedeno, da med druge dejavnosti šole sodi tudi *oddajanje in obratovanje lastnin in najetih nepremičnin*. V priloženem izkazu prihodkov in odhodkov so izkazani *prihodki iz poslovanja*, ki vključujejo tudi prihodke za uporabo šolskih prostorov in telovadnice. Nadalje je bila prikazana struktura prihodkov po virih in med viri *prihodki najema prostorov*, ki znašajo 8.982 EUR. Podatki o stroških, delitvi stroškov in pokrivanju stroškov v zvezi oddajanjem prostorov (učilnice in telovadnice) v poročilu niso navedeni.

⁹⁰ Št. 65-2/2003 z dne 21. 6. 2007.

Primer 2

Mladinski center Nova Gorica je v letnem poročilu ločeno navedel *prihodke od izvajanja javne službe* in *prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu*. Opisno je navedeno, kaj sestavlja prihodke od prodaje blaga in storitev, in med temi ni najemnin. Drugih informacij o letni višini najemnin ali uporabnin v poročilu ni. Prav tako ni podatkov o stroških, delitvi stroškov in pokrivanju stroškov v zvezi z oddajanjem prostorov.

Primer 3

Športni zavod Nova Gorica je v letnem poročilu navedel *prihodke od izvajanja javne službe* in *prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu*. Ločeno so bili podani le podatki o prihodkih in stroških obratovanja bazena, za ostale objekte takšnega pregleda ni. Podatkov o skupnih prihodkih iz uporabnin in najemni v poročilu ni. Prav tako ni podatkov o stroških, delitvi stroškov in pokrivanju stroškov v zvezi oddajanjem prostorov.

Občina ni zagotovila, da bi ji javni zavodi periodično poročali o prihodkih iz oddaj in uporabe nepremičnin, ki jim jih je dala v upravljanje, v zvezi s tem tudi ni izvajala nadzora. Občina ni zagotovila pravočasnega in popolnega pobiranja prihodkov od najemnin, ki so jih realizirali javni zavodi, ter izločanja teh prejemkov v proračun, saj od javnih zavodov ni zahtevala, da prihodke od najemnin, ki so jih javni zavodi realizirali v letu 2021, nakažejo v proračun občine oziroma jih občina ni prikazala v zaključnem računu za leto 2021. Pri določanju letnih sredstev, ki jih občina zagotavlja javnemu zavodu, je občina delno upoštevala prihodke od oddaj in uporabnin pri financiranju posrednih proračunskih uporabnikov (znižala je sredstva, ki jih zagotavlja občina), vendar občina ni razpolagala s popolnimi podatki o dejanskih stroških, ki so jih krili najemniki.

Glede določitve izvajalca investicij in investicijskega vzdrževanja pri nepremičninah danih v upravljanje je bilo v pogodbah večinoma določeno, da javni zavod izvaja investicijsko vzdrževanje in da občina izvaja investicije. V pogodbi z Osnovno šolo Frana Erjavca Nova Gorica in z Osnovno šolo Milojke Štrukelj Nova Gorica je določeno, da investicije izvaja upravljavec, pogodba z Zdravstvenim domom Nova Gorica pa tega ne opredeljuje, kar pomeni, da investicije izvaja občina.

Ocenjujemo, da je občina delno poskrbela za urejenost upravljanja z nepremičnim premoženjem, ki ga upravljajo javni zavodi, in da ni pridobivala najemnin, ki so jih javni zavodi realizirali z oddajo prostorov v najem oziroma uporabo.

2.4.6 Vzdrževanje nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 izkazala odhodke iz naslova investicijskega vzdrževanja, izboljšav in obnov za nepremično premoženje v znesku 1.224.853 EUR (od tega se 1.049.205 EUR nanaša na občino v ožjem smislu in 175.648 EUR na krajevne skupnosti) ter 2.110.510 EUR tekočih odhodkov za vzdrževanje nepremičnega premoženja (od tega se 1.992.452 EUR nanaša na občino v ožjem smislu in 118.058 EUR na krajevne skupnosti). V okviru podprogramov 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem in 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave so investicijski odhodki za vzdrževanje in obnove občinskih upravnih ter poslovnih objektov skupaj znašali 103.082 EUR, tekoči odhodki za vzdrževanje teh objektov pa 66.387 EUR.

Občina je priložnostno pregledovala uporabno stanje posamezne nepremičnine ali skupine nepremičnin, ne pa za celotno nepremično premoženje in ne po vnaprej določenem terminskem načrtu. Občina je ob pregledu posameznih stavb in delov stavb popisala ključne poškodbe, ni pa se izrecno opredelila do ustreznosti stanja nepremičnine glede na njeno namembnost. Občina tako ni imela vpogleda v stanje vsega nepremičnega premoženja, posledično tudi načrtovanje sredstev v proračunu ni imelo podlage v analizah potrebnih sredstev za vzdrževanje nepremičnega premoženja.

Občina ne razpolaga s celostnim načrtom tekočega in investicijskega vzdrževanja za leto 2021, katerega osnova je poznavanje stanja nepremičnega premoženja z vidika bodočega vzdrževanja.

Ukrep občine

Občina je leta 2022 izvedla bolj sistematični pregled stanja in potreb po vzdrževanju objektov v lasti občine (razen vrtcev in šol, ki se že letno pregledujejo) in o tem pripravila poročilo (Poročilo o stanju objektov v lasti Mestne občine Nova Gorica – 2022). Poročilo vsebuje podatke o stanju za 12 skupin objektov, navedeni pa so podatki za potrebna popravila, ocenjene vrednosti in stopnja nujnosti popravila.

2.4.7 Občinsko nepremično premoženje, ki ni v uporabi

Iz prejetih občinskih evidenc (najemniki poslovnih prostorov in nezazidana stavbna zemljišča) in pojasnil občine izhaja, da v letu 2021 vsaj 6 stanovanj zaradi slabega stanja in 5 poslovnih prostorov zaradi različnih razlogov ni bilo v uporabi (2 stanovanji sta sicer namenjena prodaji, 2 se urejata, 1 pa je prazno), za druga zemljišča in prostore pa občina podatkov ne vodi. Občina je razpolagala z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, skupaj 57 parcelami v skupni površini 68.613 m².

Občina ni vodila popolne evidence nepremičnin, ki niso v uporabi (povezava s točko 2.1.1), in ni vzpostavila pogojev, da bi lahko načrtovala oziroma pripravila letni načrt za ravnanje z nepremičninami, ki niso v uporabi (povezava s točko 2.3.2.1.6). Ocenjujemo, da nepopoln pregled nad nepremičninami, ki niso v uporabi, in neizdelan načrt ravnanja s temi nepremičninami, ne izkazuje, da občina učinkovito upravlja s tem nepremičnim premoženjem.

2.5 Spremljanje in poročanje o poslovanju občine z nepremičnim premoženjem

Spremljanje poslovanja z nepremičnim premoženjem je stalno in načrtno preverjanje uresničevanja dolgoročnega in letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem.

Poročanje je seznanjanje organov občine in drugih zainteresiranih ob koncu leta z izvedenimi postopki poslovanja z nepremičnim premoženjem med letom.

Občina je bila učinkovita pri spremljanju in poročanju o poslovanju občine z nepremičnim premoženjem občine, če je:

- spremljala izvajanje dolgoročnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem;

- spremljala izvajanje letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem;
- poročala o poslovanju z nepremičnim premoženjem.

Občina dolgoročnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem ni imela, zato tudi ni spremljala njegovega izvajanja. Določila pa je nekatere dolgoročne cilje (povezava s točko 2.5.2).

2.5.1 Spremljanje izvajanja letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem

Občina je bila učinkovita pri spremljanju izvajanja letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem v letu 2021, če je:

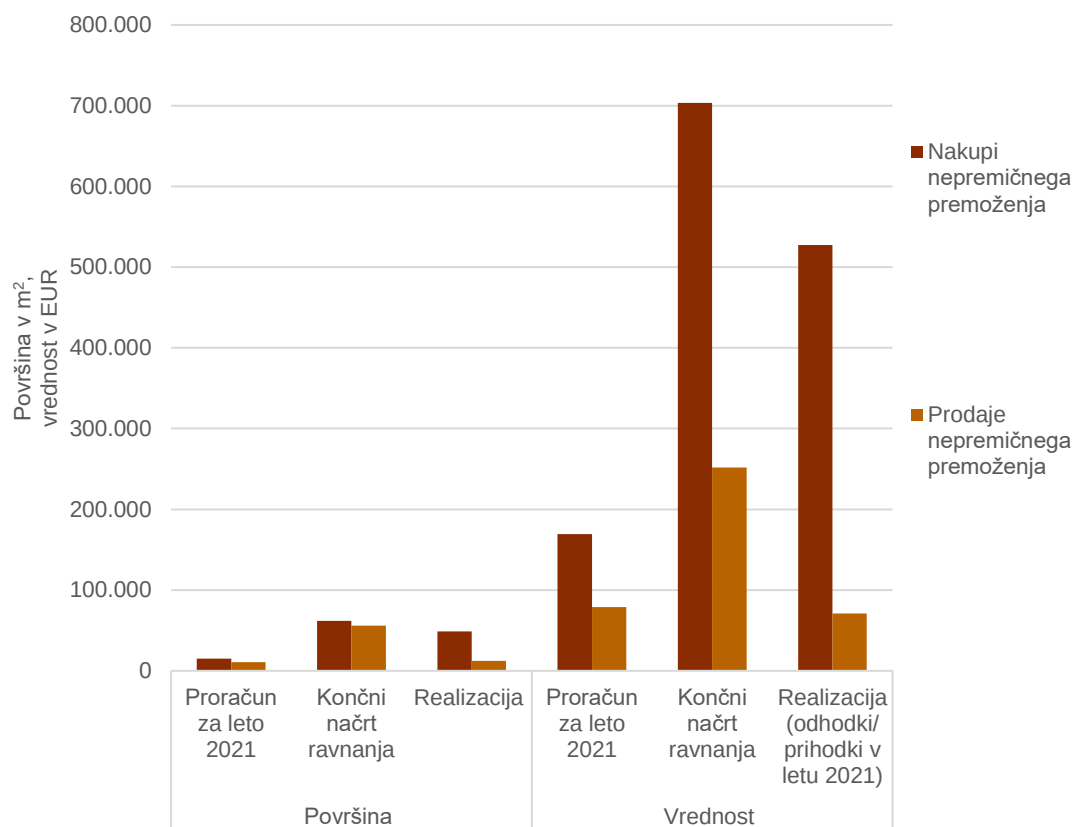
- načrt ravnanja, ki je priloga proračuna za leto 2021, rebalansa I in rebalansa II, realizirala oziroma je v letnem poročilu o realizaciji načrta ravnanja predstavila razloge za odstopanja,
- večkrat letno preverila izvajanje načrta ravnanja;
- ob ugotovljenem razkoraku med načrtovanim in izvedenim ravnanjem z nepremičnim premoženjem izvedla postopke dopolnitve načrta ravnanja.

2.5.1.1 Spremljanje nakupov in prodaj⁹¹ nepremičnega premoženja

Občina je ob pripravi zaključnega računa za leto 2021 pripravila Poročilo o realizaciji letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica v letu 2021 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021), ki je priloga zaključnega računa za leto 2021. Občina je ob sprejemu proračuna za leto 2021 v načrtu pridobivanja načrtovala nakup 75 nepremičnin v skupni površini 15.068 m² in ocenjeni skupni vrednosti 169.421 EUR ter v načrtu razpolaganja prodajo 11 nepremičnin v skupni površini 10.798 m² in ocenjeni skupni vrednosti 78.800 EUR. Med letom je načrt pridobivanja in načrt razpolaganja večkrat spreminjala, končni načrt pridobivanja in končni načrt razpolaganja pa sta bila sprejeta z rebalansom II, v katerem je načrtovala nakup 113 nepremičnin v skupni površini 61.874 m² in ocenjeni skupni vrednosti 703.400 EUR ter prodajo oziroma odsvojitve 102 nepremičnin v skupni površini 55.900 m² in ocenjeni skupni vrednosti 251.838 EUR.

Slika 14 prikazuje načrtovanje in realizacijo nakupov in prodaj nepremičnega premoženja v letu 2021 ter njihovo primerjavo.

⁹¹ Pri prodajah so upoštevane tudi brezplačne odsvojitve.

Slika 14 Načrtovanje in realizacija nakupov in prodaj nepremičnega premoženja v letu 2021

Vir: proračun za leto 2021 in načrt ravnanja, rebalans II in spremembe načrta ravnanja, zaključni račun za leto 2021 in poročilo o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021, konto kartice in podatki občine.

Občina je v letu 2021 sklenila pogodbe za nakup 56 nepremičnin v skupni vrednosti 527.541 EUR in v letu 2021 izkazala 535.471 EUR⁹² odhodkov za nakup nepremičnin. Realizacija nakupov (odhodki v letu 2021) je po vrednosti glede na načrt pridobivanja v proračunu za leto 2021 višja za 211,3 %, glede na načrt pridobivanja v rebalansu II pa nižja za 25 %. Realizacija nakupov je po številu glede na načrt pridobivanja v proračunu za leto 2021 nižja za 25,3 %, glede na načrt pridobivanja v rebalansu II pa je nižja za 50,4 %.

Občina je v letu 2021 sklenila pogodbe za prodajo ali brezplačno odsvojitve 59 nepremičnin v skupni vrednosti 71.092 EUR. Realizacija prodaj (prihodki v letu 2021) je enaka vrednosti pogodb in je po vrednosti glede na načrt razpolaganja v proračunu za leto 2021 nižja za 9,8 %, glede na načrt razpolaganja v rebalansu II pa je nižja za 71,8 %. Realizacija prodaj je po številu glede na načrt razpolaganja v proračunu za leto 2021 višja za 436,4 %, glede na načrt razpolaganja v rebalansu II pa je nižja za 42,2 %.

Občina je med letom popolnoma spreminjala načrt pridobivanja in načrt razpolaganja brez ustreznih obrazložitev, ki bi zagotavljale preglednost načrtovanja (povezava s točkama 2.3.2.1.2 in 2.3.2.1.3).

⁹² Tako kot opomba 28.

Iz poročila o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 so razvidne vrsta, površina in vrednost posameznega nepremičnega premoženja, ki ga je občina v letu 2021 kupila in prodala, ni pa razvidno, kaj od načrtovanega ni bilo realizirano.

Občina je v zaključnem računu za leto 2021 navedla le skupno realizirano in načrtovano vrednost nakupov in prodaj nepremičnega premoženja v letu 2021, ni pa pojasnila, da se del prihodkov od prodaj nepremičnega premoženja nanaša na krajevne skupnosti. V obrazložitvah posebnega dela zaključnega računa za leto 2021 je le za 1 proračunsko postavko⁹³, ki se nanaša na pogodbo, s katero je občina pridobila 23 zemljišč v skupni izmeri 38.772 m², navedla le vrednost in katastrsko občino nakupa zemljišč (103.169 EUR za nakup zemljišč v k. o. 1352 – Lokve), ni pa navedla števila in skupne površine ter namena kupljenih zemljišč. V obrazložitvah zaključnega računa za leto 2021 pa občina ni obrazložila preostalih izvedenih nakupov ter prodaj nepremičnin.

Občina niti v zaključnem računu za leto 2021 niti v poročilu o realizaciji načrtov pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 ni pojasnila razlogov za odstopanja oziroma neizvedene nakupe in prodaje nepremičnega premoženja, ki so bili načrtovani in sprejeti z rebalansom II, prav tako pa ni navedla neizvedenih nakupov in prodaj nepremičnega premoženja. Občina je večkrat letno pripravila, mestni svet pa sprejel spremembe in dopolnitve načrta pridobivanja in načrta razpolaganja v letu 2021, pri čemer občina ni zagotovila, da bi mestni svet imel pregled nad izvajanjem nakupov in prodaj nepremičnega premoženja, prav tako pa mu tudi ni zagotovila pojasnil oziroma obrazložitev za odstopanja oziroma neizvedene nakupe in prodaje nepremičnega premoženja. Posledično mestni svet pri sprejemanju odločitev o potrditvi sprememb in dopolnitev načrta pridobivanja in načrta razpolaganja ter pri potrditvi poročila o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 ni bil v celoti ustrezno informiran.

2.5.1.2 Spremljanje najemanja in oddajanja nepremičnega premoženja

V bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2021 so odhodki za najem nepremičnega premoženja izkazani v skupnem znesku 12.059 EUR, prihodki od najemnin za poslovne prostore pa v skupnem znesku 387.896 EUR⁹⁴.

Tabela 11 prikazuje podatke o realizaciji najemanja nepremičnega premoženja in oddajanja poslovnih prostorov v najem ter v občasno in brezplačno uporabo v letu 2021.

⁹³ 06038 – Nakup poslovnih prostorov in zemljišč na javnih dražbah.

⁹⁴ Od tega se 244.878 EUR prihodkov nanaša na občino v ožjem smislu, 143.018 EUR prihodkov pa na krajevne skupnosti.

Tabela 11 Realizacija najemanja nepremičnega premoženja in oddajanja poslovnih prostorov v najem ter v občasno in brezplačno uporabo v letu 2021

Vrsta ravnanja z nepremičnim premoženjem		Število pogodb	Skupni znesek prihodkov/ odhodkov v EUR
Najemanje nepremičnega premoženja ¹⁾	v najem	3	7.422
	v občasno uporabo	3	4.637
Oddajanje nepremičnega premoženja	v najem	39	244.740
	v občasno uporabo	1	138
	v brezplačno uporabo	33	0

Opomba: ¹⁾ Od tega se 1 pogodba nanaša na občasno uporabo dela zemljišča za gradbišče pri izvedbi investicije, ostale pogodbe pa se nanašajo na najem poslovnih prostorov.

Vir: konto kartice in podatki občine.

Občina v poročilo o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 ni vključila najemov in oddaj v najem, iz katerega bi bilo razvidno:

- nepremično premoženje, ki ga je v letu 2021 imela v najemu,
- poslovni prostori, ki jih je v letu 2021 oddajala v najem ali uporabo,
- stanovanja, ki jih je v letu 2021 oddajala v najem.

Občina ni imela popolne evidence najemanja in oddajanja nepremičnega premoženja (povezava s točko 2.1.1) in tudi ni pripravila načrta ali drugega dokumenta glede predvidenega najemanja in oddajanja nepremičnega premoženja v letu 2021 (povezava s točko 2.3.2.1.4), zato ni mogla pripraviti primerjave izvedenega najemanja nepremičnega premoženja z načrtovanim najemanjem nepremičnega premoženja ter izvedenega oddajanja poslovnih prostorov z načrtovanim oddajanjem poslovnih prostorov. Občina je navedla, da ni spremljala najemanja nepremičnega premoženja in oddajanja poslovnih prostorov v najem in tudi ni pripravila poročila ali drugega dokumenta o spremljanju, v katerem bi prikazala vsaj podatke o najetih in oddanih poslovnih prostorih v letu 2021. Teh podatkov občina tudi v zaključnem računu za leto 2021 ni dovolj obrazložila, saj je v:

- obrazložitvah splošnega dela zaključnega računa za leto 2021 navedla le podatek o skupni realizirani vrednosti prihodkov od najemnin za poslovne prostore, ni pa pojasnila, da se del prihodkov od najemnin za poslovne prostore nanaša na krajevne skupnosti, in ni navedla vsaj števila in skupne površine poslovnih prostorov oddanih v najem ter v občasno in brezplačno uporabo z navedbo podatka o skupnih prihodkih od najemnin in uporabnin;
- obrazložitvah posebnega dela zaključnega računa za leto 2021 navedla le namen najema in višino plačane najemnine za 1 poslovni prostor⁹⁵ in namen najema 1 poslovnega prostora⁹⁶, ni pa navedla podatkov za najem oziroma uporabo preostalih nepremičnin oziroma ni navedla vsaj

⁹⁵ Na proračunski postavki 04032 – Zagotavljanje osnovnih življenjskih razmer po izrednih dogodkih.

⁹⁶ Na proračunski postavki 04031 – Zaščitni ukrepi in preventiva.

števila, skupne površine in namena najetih/občasno uporabljenih nepremičnin ter skupnega plačila najemnin/uporabnin.

Ocenjujemo, da bi občina morala spremljati najemanje in oddajanje nepremičnin ter pripraviti poročilo ali drug dokument, v katerem bi prikazala podatke o izvedenih najemih in oddajah nepremičnin v najem, primerjavo med izvedbo in načrtovanimi najemi ter oddajami nepremičnega premoženja, obrazložiti pa bi morala tudi razloge za neizvedbo. Spremljanje najemanja in oddajanja nepremičnin v najem bi občini omogočalo večjo preglednost nad najetimi nepremičninami, oddanimi v najem, oziroma nepremičninami za občasno in brezplačno uporabo, s tem pa bi vzpostavila pogoje za boljšo izkoriščenost nepremičnin.

2.5.1.3 Spremljanje vzdrževanja nepremičnega premoženja

V bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2021 so odhodki za vzdrževanje nepremičnega premoženja⁹⁷ izkazani v skupnem znesku 169.469 EUR (za tekoče vzdrževanje v znesku 66.387 EUR in za investicijsko vzdrževanje v znesku 103.082 EUR).

Tabela 12 prikazuje podatke o načrtovanju in realizaciji tekočega in investicijskega vzdrževanja nepremičnega premoženja v letu 2021.

Tabela 12 Načrtovanje in realizacija tekočega in investicijskega vzdrževanja nepremičnega premoženja v letu 2021

Podprogram	Vrsta vzdrževanja	Načrtovani odhodki v proračunu za leto 2021 v EUR	Načrtovani odhodki v rebalansu II v EUR	Realizirani odhodki v EUR
Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem	tekoče vzdrževanje	4.000	6.400	5.825
	investicijsko vzdrževanje	12.000	79.000	103.082 ¹⁾
Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave	tekoče vzdrževanje	53.000	73.410	60.562
	investicijsko vzdrževanje	4.000	/	/
Skupaj		73.000	158.810	169.469

Opomba: ¹⁾ Realizirani odhodki za investicijsko vzdrževanje niso presegli načrtovanih odhodkov, ker je občina s prerazporeditvami povečala načrtovana sredstva v rebalansu II na 113.754 EUR.

Vir: proračun za leto 2021, rebalans II, zaključni račun za leto 2021, konto kartice in podatki občine.

Občina ni pripravila načrta glede vzdrževanja nepremičnega premoženja za leto 2021 (povezava s točko 2.3.2.1.5), iz katerega bi bilo med drugim za 2 podprograma razvidno predvideno vzdrževanje

⁹⁷ Za 2 podprograma (04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem in 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave).

nepremičnega premoženja z navedbo opisa vzdrževalnih del ter časovnega obdobja izvedbe del, zato ni mogla pripraviti primerjave izvedenega vzdrževanja z načrtovanim vzdrževanjem del.

Občina ni spremljala vzdrževanja nepremičnega premoženja, v zaključnem računu za leto 2021 pa je prikazala podatke o realiziranih in načrtovanih odhodkih za tekoče in investicijsko vzdrževanje nepremičnega premoženja in jih tudi obrazložila v posebnem delu zaključnega računa za leto 2021.

Ocenjujemo, da bi morala občina sproti spremljati vzdrževanje celotnega nepremičnega premoženja, kar bi ji omogočalo večjo preglednost nad tekočim in investicijskim vzdrževanjem nepremičnega premoženja. Poročila o spremljanju vzdrževanja nepremičnega premoženja pa bi bila podlaga za proučitev in sprejetje odločitve o morebitni pripravi spremembe načrta vzdrževanja nepremičnega premoženja.

2.5.2 Poročanje o poslovanju občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje

Občina je bila učinkovita pri poročanju o poslovanju občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, če:

- je ob koncu leta pripravila pregled izvajanja letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in ga predložila mestnemu svetu,
- so mestnemu svetu iz poročila razvidne vse spremembe letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in pojasnjeni vsi nerealizirani posli,
- se je enkrat letno opredelila do izvajanja dolgoročnih ciljev o poslovanju z nepremičnim premoženjem.

Občina je pripravila poročilo o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021, ki je priloga 2 zaključnega računa za leto 2021, ki ga je mestni svet obravnaval in sprejel na seji 5. 5. 2022 in s tem potrdil tudi poročilo o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021.

Občina je v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 v delu, ki se nanaša na razpolaganje z nepremičnim premoženjem, navedla vse izvedene prodaje nepremičnega premoženja, ni pa:

- navedla neizvedenih načrtovanih prodaj nepremičnega premoženja (50 zemljišč v skupni površini 45.407 m² in ocenjeni skupni vrednosti 141.638 EUR iz rebalansa II);
- navedla brezplačne odsvojitve 37 zemljišč v skupni površini 8.120 m², ki jih je občina v letu 2021 na podlagi 6 pogodb brezplačno odsvojila 2 pravnima osebama javnega prava, in sicer za gradnjo državnih cest in kolesarskih poti ter uporabo že zgrajenega javnega objekta;
- navedla, da so bile 4 pogodbe sklenjene v letu 2021 na podlagi veljavnega načrta ravnanja preteklih let, in sicer:

- 3 pogodbe, s katerimi je občina prodala 3 zemljišča⁹⁸ v skupni vrednosti 4.037 EUR, so bile sklenjene na podlagi Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica za leto 2020, in
- 1 pravni posel, s katerim je občina na podlagi odločbe o razlastitvi razlastitvenemu zavezancu kot odškodnino zagotovila 4 nadomestna zemljišča⁹⁹ v skupni vrednosti 9.427 EUR, je bil začel na podlagi Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica za leto 2019;
- obrazložila vseh sprememb in dopolnitev načrta razpolaganja ter ni pojasnila razlogov za odstopanja oziroma vse neizvedene prodaje nepremičnega premoženja v letu 2021;
- ni pojasnila, kako so povezani podatki predstavljeni v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 in podatki predstavljeni v zaključnem računu proračuna (splošni in posebni del).

Občina je v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 v delu, ki se nanaša na pridobivanje nepremičnega premoženja, navedla vse izvedene nakupe nepremičnega premoženja, ni pa:

- navedla neizvedenih načrtovanih nakupov nepremičnega premoženja (64 zemljišč v skupni površini 15.440 m² in ocenjeni skupni vrednosti 182.590 EUR iz rebalansa II);
- navedla, kateri pravni posli nakupa so bili začeti na podlagi veljavnega načrta ravnanja preteklih let, pogodbe pa sklenjene in plačila izvedena v letu 2021 (1 pogodba sklenjena na podlagi Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica za leto 2020; s to pogodbo je občina kupila zemljišče¹⁰⁰ v vrednosti 1.250 EUR);
- pojasnila, kateri pravni posli so bili sklenjeni na podlagi drugega odstavka 27. člena ZSPDSLS-1 (3 pogodbe sklenjene na podlagi drugega odstavka 27. člena ZSPDSLS-1; na podlagi teh pogodb je občina kupila 3 zemljišča¹⁰¹ v skupni vrednosti 52.216 EUR, o njihovi realizaciji je poročala na seji mestnega sveta¹⁰² po sklenitvi posamezne pogodbe);
- pojasnila, za katere nakupe nepremičnega premoženja od navedenih v poročilu plačila v letu 2021 niso bila izvedena in se ta načrtujejo za 2022 (pogodba, s katero je občina kupila zemljišče¹⁰³ v vrednosti 2.730 EUR);
- obrazložila vseh sprememb in dopolnitev načrta pridobivanja ter ni pojasnila razlogov za odstopanja oziroma vse neizvedene nakupe nepremičnega premoženja v letu 2021;

⁹⁸ Zemljišče s parcelno št. 420/184, k. o. 2302 – Kromberk in zemljišči s parcelno št. 2536/14 in št. 2536/13, obe k. o. 2295 – Banjščice.

⁹⁹ Zemljišča s parcelno št. 335/3, št. 337/2, št. 337/3 in št. 338/5, vsa k. o. 2292 – Šmaver.

¹⁰⁰ Zemljišče s parcelno št. 1053/7, k. o. 2302 – Kromberk.

¹⁰¹ Zemljišči s parcelno št. 20 in št. 21/100, obe k. o. 2304 – Nova Gorica in zemljišče s parcelno št. 829/1, k. o. 2302 – Kromberk. Kljub temu pa je občina naknadno, to je po zaključenih postopkih razpolaganja, navedena zemljišča vključila v načrt pridobivanja, ki je sestavni del načrta ravnanja – rebalans II.

¹⁰² 17. 6. 2021 za prodajo zemljišča s parcelno št. 20, k. o. 2304 – Nova Gorica, 18. 11. 2021 za prodajo zemljišča s parcelno št. 829/1, k. o. 2302 – Kromberk in 10. 2. 2022 za prodajo zemljišča s parcelno št. 21/100, k. o. 2304 – Nova Gorica.

¹⁰³ Zemljišče s parcelno št. 3/8, k. o. 2308 – Loke.

- ni pojasnila, kako so povezani podatki predstavljeni v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 in podatki predstavljeni v zaključnem računu proračuna (splošni in posebni del).

Z zaključnim računom za leto 2021 je občina seznanila mestni svet s finančno realizacijo nakupov in prodaj nepremičnega premoženja. S poročilom o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 pa je občina po posameznih pravnih poslih, s katerimi je kupila oziroma prodala nepremično premoženje v letu 2021, mestni svet seznanila s podatki o vrsti nepremičnin, ID oznakah nepremičnin, površini nepremičnin ter pogodbenih vrednostih nakupa oziroma prodaje, ni pa ga seznanila s podatki o vrsti metode prodaj in namenu nakupov.

Občina mestnega sveta niti s poročilom o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 niti z drugim dokumentom ni seznanila z razlogi za spremembe in dopolnitve načrta pridobivanja in načrta razpolaganja. Z vidika preglednosti bi občina morala poročati mestnemu svetu o vseh načrtovanih ravnanjih v letu 2021.

Občina je mestni svet seznanila le z nekaterimi podatki o 2 najetih nepremičninah, ne pa vseh, ni pa ga seznanila s podatki o vseh oddanih poslovnih prostorih v najem/uporabo oziroma vsaj s podatki o številu in skupni površini oddanih poslovnih prostorih v najem in najetih nepremičninah, trajanju in vrsti oddaje/najema¹⁰⁴, v obrazložitvah splošnega dela zaključnega računa za leto 2021 ga je seznanila le o skupnih prihodkih iz naslova oddaje v najem in odhodkih najemanja nepremičnega premoženja. Prav tako mestnega sveta ni seznanila s podatkom o nepremičnem premoženju, ki ni v uporabi, in tudi ni obrazložila, zakaj to nepremično premoženje ni v uporabi.

Občina je v zaključnem računu za leto 2021 sicer navedla, da so letni cilji¹⁰⁵, ki se nanašajo na vzdrževanje nepremičnega premoženja, in dolgoročni cilji¹⁰⁶, ki se nanašajo na pridobivanje nepremičnega premoženja, doseženi, in da je doseganje letnih ciljev¹⁰⁷, ki se nanašajo na pridobivanje nepremičnega premoženja, razvidno iz poročila o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021. V poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 niso razvidni podatki o doseganju ciljev. Občina mestnega sveta ni mogla seznaniti z doseganjem ciljev poslovanja z nepremičnim premoženjem, ker jih ni mogla niti spremljati, saj ni sprejela strateških razvojnih dokumentov oziroma v urbani strategiji ni določila kazalnikov, v proračunskih dokumentih pa je za pridobivanje in vzdrževanje nepremičnega premoženja opredelila dolgoročne in letne cilje ter dolgoročne in letne kazalnike, ki niso merljivi in časovno opredeljeni, za najemanje nepremičnega premoženja pa ciljev in kazalnikov ni opredelila.

¹⁰⁴ Oddaja/najem, občasna uporaba, brezplačna uporaba.

¹⁰⁵ 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem.

¹⁰⁶ 16069002 Nakup zemljišč.

¹⁰⁷ Tako kot opomba 97.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitosti poslovanja **Mestne občine Nova Gorica** v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje.

Menimo, da je bila Mestna občina Nova Gorica pri poslovanju v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, **neučinkovita**.

Občina je vodila obvezno **evidenco** nepremičnega premoženja po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti in register osnovnih sredstev. Vodila je tudi nekatere pomožne evidence, to so evidence prodaj, nakupov in oddaj nepremičnega premoženja v tekočem letu. Občina ni imela evidence najemov, evidence potreb po vzdrževanju nepremičnin in ni imela popolne evidence nepremičnin, danih v upravljanje, in popolne evidence nepremičnin, ki niso v uporabi. Tako obvezne kot pomožne evidence so bile pomanjkljive in niso zagotavljale neposredne medsebojne povezljivosti in povezljivosti z zemljiško knjigo. Sistem vodenja evidenc je le za zemljišča ob prilagoditvi evidenc omogočal izvedbo pregleda razlik med evidenco občine po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti in zemljiško knjigo.

Občina v internih aktih, veljavnih v letu 2021, ni imela jasno **razdelanih nalog oziroma pristojnosti** za področje nepremičnega premoženja, saj je med drugim imela določeno le, da urad direktorja vodi register nepremičnin in skrbi za gospodarjenje z nepremičninami, nepopolno so bile opredeljene naloge posameznih notranjih organizacijskih enot in zaposlenih glede poslovanja z nepremičnim premoženjem. Občina ni bila dosledna pri določanju skrbnika posameznih pravnih poslov.

Na področju **načrtovanja** poslovanja z nepremičnim premoženjem občina ni imela izdelane strategije ali drugega dolgoročnega dokumenta, ki bi se nanašal na celotno poslovanje občine z nepremičnim premoženjem. Posledično letno načrtovanje poslovanja z nepremičnim premoženjem ni temeljilo na dolgoročnih dokumentih.

Občina je pripravila Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica za leto 2021 in ob vsakem rebalansu proračuna nov načrt pridobivanja. Občina je pojasnila postopek načrtovanja sredstev za posamezno ravnanje z nepremičnim premoženjem, ki se odraža v določitvi vrednosti v proračunu, ni pa predložila dokumentacije, ki bi potrjevala te navedbe. Prav tako ni izkazala postopkov izbire nepremičnin, ki so bile uvrščene v načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem. Občina ni zagotovila načrtovanja nakupov in prodaj na podlagi utemeljenih strokovnih podlag in je v letu 2021 večkrat spreminjala načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, mestnemu svetu pa v načrtu ravnanja ni obrazložila sprememb in razlogov za spremembe. Ocenili smo, da tovrstno ravnanje občine kaže na neustrezno načrtovanje nakupov in prodaj nepremičnega premoženja. Občina bi vsako spremembo načrta ravnanja morala obrazložiti s predstavitvijo tako vsebinskih razlogov kot tudi s predstavitvijo, v kakšnem razmerju so spremembe oziroma dopolnitve glede na predhodni veljavni načrt. Občina tudi ni vključila obrazložitev razlik med skupnimi načrtovanimi odhodki v proračunu za nakup nepremičnin in skupnimi načrtovanimi vrednostmi nepremičnin v načrtu pridobivanja. Le s takšnimi obrazložitvami lahko občina zagotovi sledljivost in preglednost načrtovanja in posledično celotnega poslovanja z nepremičnim premoženjem.

Občina ni pripravila načrta ali drugega dokumenta glede predvidenega najemanja in oddajanja nepremičnega premoženja v najem (v tem smislu tudi ni razpolagala s celovito evidenco

nepremičnin, ki niso v uporabi). Posledično je prihodke od najemnin načrtovala zgolj na podlagi veljavnih najemnih pogodb.

Prav tako je občina sredstva za vzdrževanje nepremičnega premoženja določila na podlagi izkustvene ocene iz preteklih let, saj ni razpolagala z letnim načrtom vzdrževanja celotnega nepremičnega premoženja.

Občina dolgoročnega in letnega načrta uporabe svojega premoženja ni pripravila, kar pomeni, da ni izpolnjen pomemben pogoj za to, da bi občina načrtovala uporabo nepremičnega premoženja tako, da bi ji to prinašalo kar največje koristi.

Občina je dolgoročne cilje ter kazalnike v obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2021 določila na način, da ne more ugotavljati uspešnosti doseganja ciljev, saj navedeni cilji niso bili merljivi in časovno omejeni.

Na področju **izvajanja** poslovanja z nepremičnim premoženjem je občina pred *nakupom* nepremičnin v večini pregledanih primerov pridobila cenitev pooblaščenega cenilca. Občina referenčnih cen oziroma cen primerljivih nepremičnin v postopkih nakupa ni beležila, za 2 pregledana primera pa je izkazala, da je poskušala s pogajanjem doseči nižjo ceno. Postopkov nakupa nepremičnin večjih vrednosti ni vodila strokovna skupina, temveč so se postopki vodili v organizacijskih enotah občine, ne da bi se odločitve za nakup dokumentirale. Občina je za Javni zavod GO! 2025 – Evropska prestolnica kulture, Nova Gorica kupila poslovne prostore po višji ceni od ocenjene (27,5 % višja od ocenjene vrednosti nepremičnine). Občina nakupa oziroma primernosti nakupne cene ni dodatno utemeljila. Občina je kupila še 4 zemljišča, ki niso bila vključena v Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica za leto 2021, hkrati pa tudi ni izkazala, katere potrebe oziroma katere okoliščine na trgu so se zgodile, ki so zahtevale hitro ukrepanje.

Občina je v vseh pregledanih primerih *prodaje* nepremičnin izvedla na podlagi vloge kupca za nakup, mnenja strokovne skupine in cenitve pooblaščenega cenilca. Uporabljeni postopki prodaj in menjav so vključevali aktivnosti za doseganje primerne prodajne cene in za zagotavljanje preglednosti poslov ter so imeli podlago v letnem načrtu razpolaganja. Občina je v 5 primerih določila predolg plačilni rok.

Pri *najemanju* nepremičnin je bil namen v vseh pregledanih primerih razviden iz samega predmeta najema in ga je mogoče opredeliti kot javni interes glede na pristojnosti občine. Občina v primeru najema trgovsko-poslovnega centra v letu 2019 ni pridobila cenitve, ni zabeležila referenčnih cen primerljivih najemov oziroma ni pridobila drugih ponudb za najem prostorov. Zato smo ocenili, da ni izvedla vseh postopkov za doseganje najugodnejše cene za zagotovitev potrebnih prostorov.

Občina *oddajanja* poslovnih prostorov v najem v nekaj pregledanih oddajah nepremičnega premoženja postopkov odplačnih in brezplačnih oddaj poslovnih prostorov in določitve višine najemnin ni vodila v skladu s predpisi in z načeli o smotrnosti poslovanja.

Občina je z Občino Šempeter - Vrtojba in najemnikom gospodarsko družbo Primorski tehnološki park d.o.o. leta 2006 sklenila tripartitno pogodbo o najemu poslovne nepremičnine. O sklenitvi najemne pogodbe mestni svet občine ni sklepal, čeprav ta pristojnost izhaja iz statuta občine. Mesečna najemnina je bila najprej določena v simbolični višini 1,5 EUR/m², oziroma v letu 2008 še

znižana na 1 EUR letno za celotno stavbo. Občina pred oddajo prostorov v najem niti ob sklenitvi aneksov ni pridobila cenitev za določitev višine najemnine. Občina je z drugo občino soprodpisnica 2 pogodb (sklenjenih v letih 2007 in 2008) o dolgoročnem kreditu za adaptacijo poslovne nepremičnine v skupnem znesku 2.065.000 EUR, ki ju je najela družba in sta bila zavarovana s hipoteko občine ter po vsebini predstavljata njeno zadolžitev, o čemer pa mestni svet ni odločal. Občina za zadolžitev nima soglasja Ministrstva za finance in mu tudi prek aplikacije e-Dolg-občine o teh pravnih poslih ni poročala kot o zadolžitvi občine, niti ni poročala o zadolžitvi družbe. Občina je že ob sklenitvi najemne pogodbe soglašala s simbolično najemnino, kar je družbi omogočilo plačevanje obveznosti iz kreditnih pogodb in ustvarjanje dobička. Od uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo v letu 2017 se je spremenil status subjektov inovativnega okolja in občina ni imela več podlage, da bi še naprej zagotavljala financiranje delovanja družbe Primorski tehnološki park d.o.o. (prek najemnine), zato bi morala družbi zaračunavati tržno najemnino in tudi zagotoviti njeno nakazovanje v proračun.

Občina v nekaterih primerih višine najemnin ni revalorizirala oziroma ni revalorizirala skladno s pogodbami. Občina je na podlagi pogodbe iz leta 1998 uporabniku v letu 2021 dala prostore v brezplačno uporabo, čeprav v letu 2021 ni izpolnjeval pogojev za takšno uporabo, v 1 primeru pa občina za ta namen tudi ni imela sklenjene veljavne pogodbe (pogodba je veljala do leta 2009). Občina se je posledično odpovedala delu prihodkov.

Občina skoraj polovico poslovnih prostorov (po površini), ki jih ima v lasti namenjena oddaji. Ker občina pomemben del poslovnih prostorov oddaja v najem, bi morala v dokumentih dolgoročnega načrtovanja opredeliti cilje, ki jih z lastništvom na tem nepremičnem premoženju in z oddajanjem zasleduje.

Občina v 4 primerih ni poskrbela, da bi za prenos *nepremičnin v upravljanje* z javnimi zavodi sklenila pogodbe za vse nepremičnine, dane v upravljanje. Sklenjene pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje so določale obveznosti plačevanja tekočih stroškov in stroške zavarovanja nepremičnin, v večini primerov pa niso vsebovale določila o možnosti in načinu neposrednega nadzora občine nad upravljanjem javnega zavoda z nepremičninami, danimi v upravljanje. Občina je nadzor izvajala s pregledom letnih programov in poročil o poslovanju javnih zavodov, drugih aktivnosti za neposredni nadzor nad poslovanjem z nepremičninami, danimi v upravljanje, pa ni izvajala.

Pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje so v večini primerov vsebovale določila glede možnosti nadaljnje oddaje ali uporabe prostorov nepremičnine, vendar so različno določale pridobitev soglasij za oddajo. Občina je cenike za uporabo določila le za nekatere športne objekte, v ostalih primerih pa so jih določali javni zavodi, kar ni skladno z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Pogodbe v večini primerov niso določale, da je prihodek od oddajanja in uporabe prostorov javnih zavodov prihodek občine. Občina tudi ni pridobivala sredstev od najemnin, ki so jih javni zavodi realizirali z oddajo prostorov v najem oziroma uporabo.

Glede izvajanja *tekočega in investicijskega vzdrževanja* je občina priložnostno pregledovala uporabno stanje nepremičnega premoženja za posamezne nepremičnine ali skupine nepremičnin, ne pa za celotno nepremično premoženje, zato ni imela vpogleda v stanje vsega nepremičnega premoženja.

Občinsko *nepremično premoženje, ki ni v uporabi*, se nanaša vsaj na 6 stanovanj in 5 poslovnih prostorov, ki zaradi različnih razlogov niso v uporabi. Nepopoln pregled nad nepremičninami, ki niso

v uporabi, in neizdelan načrt ravnanja s temi nepremičninami ne izkazuje, da občina učinkovito upravlja s tem nepremičnim premoženjem.

Občina je glede **spremljanja in poročanja** o poslovanju z nepremičnim premoženjem ob pripravi Zaključnega računa proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2021 pripravila Poročilo o realizaciji letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica v letu 2021. Iz tega poročila niso razvidne vse nepremičnine, ki jih je občina v celotnem letu načrtovala kupiti in prodati oziroma odsvojiti, kakor tudi niso razvidni nerealizirani posli. Občina niti v Zaključnem računu proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2021 niti v Poročilu o realizaciji letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem Mestne občine Nova Gorica v letu 2021 ni obrazložila razlogov za odstopanja od načrtovane realizacije oziroma ni obrazložila neizvedenih nakupov in prodaj nepremičnin.

Občina ni spremljala najemanja nepremičnin in oddajanja poslovnih prostorov v najem ter vzdrževanja nepremičnega premoženja in tudi ni pripravila poročila ali drugega dokumenta o spremljanju najemov, oddaj in vzdrževanju nepremičnega premoženja. Podatkov o najemih in oddajah nepremičnega premoženja v Zaključnem računu proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2021 ni obrazložila, prikazala in obrazložila je le podatke o tekočem in investicijskem vzdrževanju nepremičnega premoženja. Občina je mestni svet seznanila le z nekaterimi podatki o dejansko najetih nepremičninah, ne pa o vseh, prav tako ga ni seznanila o nepremičninah, ki niso v uporabi, ter tudi ni obrazložila, zakaj s temi nepremičninami ne upravlja. Z vidika preglednosti bi občina morala poročati mestnemu svetu o vseh načrtovanih ravnanjih z nepremičnim premoženjem v letu 2021.

Občina mestnega sveta ni seznanila z doseganjem dolgoročnih in letnih ciljev poslovanja z nepremičnim premoženjem, v proračunskih dokumentih je za pridobivanje in vzdrževanje nepremičnega premoženja opredelila dolgoročne in letne cilje ter dolgoročne in letne kazalnike, ki niso merljivi in časovno opredeljeni, za najemanje nepremičnega premoženja pa ciljev in kazalnikov ni opredelila.

4. Priporočila

Mestni občini Nova Gorica priporočamo, naj:

- uporablja identifikacijske oznake nepremičnin v vseh evidencah, ki se nanašajo na nepremično premoženje;
- v letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem v posameznem letu ob dopolnitvah ali spremembah vključi obrazložitve tako vsebinskih razlogov za spremembe ali dopolnitve kot tudi predstavi, v kakšnem razmerju so spremembe ali dopolnitve glede na predhodni veljavni načrt;
- pripravi tudi letni načrt najemov in oddaj nepremičnega premoženja, letni načrt vzdrževanja nepremičnega premoženja in načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, ki ni v uporabi;
- imenuje strokovno skupino za vodenje postopkov ravnanja z nepremičnim premoženjem in določi njene naloge;
- zagotovi posebno pozornost pri urejanju premoženjskopравnih razmerij z družbo Primorski tehnološki park d.o.o. in poračunavanju sredstev, ki jih je v projekt obnove poslovne nepremičnine vložila posamezna stranka;
- pri postopkih nakupov nepremičnin in najemov nepremičnin dokumentira način preveritve cene in utemelji primernost dogovorjene cene;
- pripravi analize, ki bodo podlaga za pripravo načrtov ravnanja in posledično za določitev vrednosti v splošnem in posebnem delu proračuna;
- prične s celovitim medletnim spremljanjem poslovanja z nepremičnim premoženjem, s tem da imenuje odgovorno osebo, ki med drugim skrbi, da so evidence ob vsaki spremembi nakupa/prodaje/oddaje v najem/najema posodobljene;
- v letnih poročilih o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem navede tudi pravne posle, za katere so bile pogodbe sklenjene v preteklih letih in so bila plačila izvedena v poročanem letu, in pravne posle, ki bodo imeli finančne učinke v naslednjih letih, ter predstavi razloge za morebitne druge razlike med vrednostjo sklenjenih poslov in višino realiziranih odhodkov za nakupe oziroma višino realiziranih prihodkov od prodaj v zaključnem računu.

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 Nova Gorica;
2. dr. Klemnu Miklaviču;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si