



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

30
1994
2024
RS
RS

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost poslovanja Občine Sevnica 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 Občine Sevnica z nepremičnim premoženjem

Številka: 324-3/2022-30

Ljubljana, 19. decembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Občine Sevnica** 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 **delno učinkovito**.

Občina je vodila obvezno evidenco nepremičnega premoženja, register osnovnih sredstev in nekatere pomožne evidence. Tako obvezne kot pomožne evidence so bile pomanjkljive 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 je poskrbela za določitev odgovornih oseb v zvezi z ravnanjem z nepremičnim premoženjem, saj so bile naloge določene in med oddelki ustrezno razmejene, vendar pa je le v nekaj primerih pogodb o oddaji v najem in o prenosu nepremičnin v upravljanje določila skrbnika.

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 letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, v katerem so bile navedene nepremičnine, ki jih je prodajala ali kupovala. Občina je ob dopolnitvah načrta ravnanja nekatere pomembnejše spremembe obrazložila, ni pa izločala tistih nepremičnin, za katere je vedela, da ne bodo predmet pridobivanja v tem letu. Dopolnitve načrta so bile v manjši meri izkazane v proračunu oziroma rebalansih proračuna, kjer pa načrtovana sredstva niso bila enaka vrednostim, načrtovanim v načrtu ravnanja z nepremičnim premoženjem. Občina 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 je občina ravnanja z nepremičninami vključila v načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, vendar pa v nekaj primerih pred nakupom ni pridobila cenitve, postopkov nakupov ni vodila komisija, prav tako tudi odločitve niso bile dokumentirane. Postopki prodaj so bili ustrezno izvedeni. Pri eni najemni pogodbi postopek najema ni vključeval aktivnosti za doseg najugodnejše cene, občina tega postopka najema ni vodila s komisijo, prav tako tudi odločitve v tem primeru niso bile dokumentirane. Pri oddajah nepremičnin v najem je občina postopke oddaje vodila v skladu s predpisi in načeli smotrnosti, razen glede usklajevanja najemnin z rastjo cen, saj v več primerih višine najemnine ni usklajevala z rastjo cen na trgu in v nekaterih primerih v pogodbe ni vključila določil o uskladitvi cen. Za nepremičnine, dane v upravljanje, je občina sprejela cenike za nadaljnjo uporabo prostorov, ki so v upravljanju pri javnih zavodih, vendar pa 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, navedla je tudi nerealizirane posle in pri približno polovici nerealiziranih ravnanj tudi razlog za nerealizacijo. Občina je v zaključnem računu predstavila realizacijo ciljev, povezanih z ravnanjem z nepremičnim premoženjem, vendar navedb ni mogla podpreti, saj cilji že v fazi načrtovanja niso bili določeni merljivo. Občina tudi ni obrazložila razlik med izkazanimi realiziranimi vrednostmi v zaključnem računu in vrednostmi v poročilu o ravnanju z nepremičnim premoženjem, je pa obrazložila nekatere pomembnejše nakupe in prodaje.

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	15
1.3.3.1 Prihodki od prodaje, zakupnin in oddaje nepremičnega premoženja v najem	18
1.3.3.2 Odhodki iz naslova nepremičnega premoženja	19
1.4 Revizijski pristop	20
1.5 Omejitev obsega revizije	20
2. Ugotovitve	21
2.1 Evidence nepremičnega premoženja občine	21
2.1.1 Vrste in popolnost evidenc nepremičnega premoženja občine	21
2.1.2 Usklajenost obveznih evidenc občine z zemljiško knjigo	26
2.2 Odgovorne osebe in njihove naloge	28
2.3 Načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem	30
2.3.1 Dolgoročno načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem	30
2.3.1.1 Dolgoročni dokumenti občine	32
2.3.1.2 Dolgoročno načrtovanje v proračunu za leto 2021	34
2.3.2 Letno načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem	35
2.3.2.1 Letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem	36
2.4 Izvajanje nakupov, prodaj, najemov in oddaj v najem ter vzdrževanje nepremičnega premoženja	46
2.4.1 Nakupi in menjave nepremičnega premoženja	47
2.4.2 Prodaje in menjave nepremičnega premoženja	49
2.4.2.1 Realizirane povprečne cene pri nakupih in prodajah nepremičnega premoženja	50
2.4.3 Najemi nepremičnega premoženja	51
2.4.4 Oddaje v najem in zakup nepremičnega premoženja	53
2.4.5 Nepremičnine, dane v upravljanje	55

2.4.6	Vzdrževanje nepremičnega premoženja	58
2.4.7	Občinsko nepremično premoženje, ki ni v uporabi	59
2.5	Spremljanje in poročanje o poslovanju občine z nepremičnim premoženjem	59
2.5.1	Spremljanje izvajanja letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem	60
2.5.1.1	Spremljanje nakupov in prodaj nepremičnega premoženja	60
2.5.1.2	Spremljanje najemanja in oddajanja nepremičnega premoženja	63
2.5.1.3	Spremljanje vzdrževanja nepremičnega premoženja	64
2.5.2	Poročanje o poslovanju občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje	66
3.	Mnenje	68
4.	Priporočila	71

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Občine Sevnica (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. 324-3/2022/5.

⁵ Št. 324-3/2022/11.

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⁾	17.189
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2021:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ²⁾	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	25 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2021 ³⁾	20.167.175 EUR
Odhodki občine v letu 2021 ³⁾	20.020.367 EUR

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

[URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05V1006S.px>], stanje na dan 1. 1. 2022; 12. 7. 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 Občine Sevnica za leto 2021 (v nadaljevanju: zaključni račun za leto 2021; Uradni list RS, št. 49/22).

Občino sestavljajo 3 organi občine (občinski svet, nadzorni odbor in župan), občinska uprava ter 11 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 je bil odgovorna oseba Srečko Ocvirk, župan občine.

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 Občine Sevnica za leto 2021 ¹⁾	23. 12. 2020	202/20
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Sevnica za leto 2021	24. 2. 2021	31/21
Odlok o rebalansu A proračuna Občine Sevnica za leto 2021 ²⁾	31. 3. 2021	54/21
Zaključni račun za leto 2021	6. 4. 2022	49/22

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

²⁾ V nadaljevanju: rebalans A.

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: ZSPDLS-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 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

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.

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 opustitve¹².

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 premoženje 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

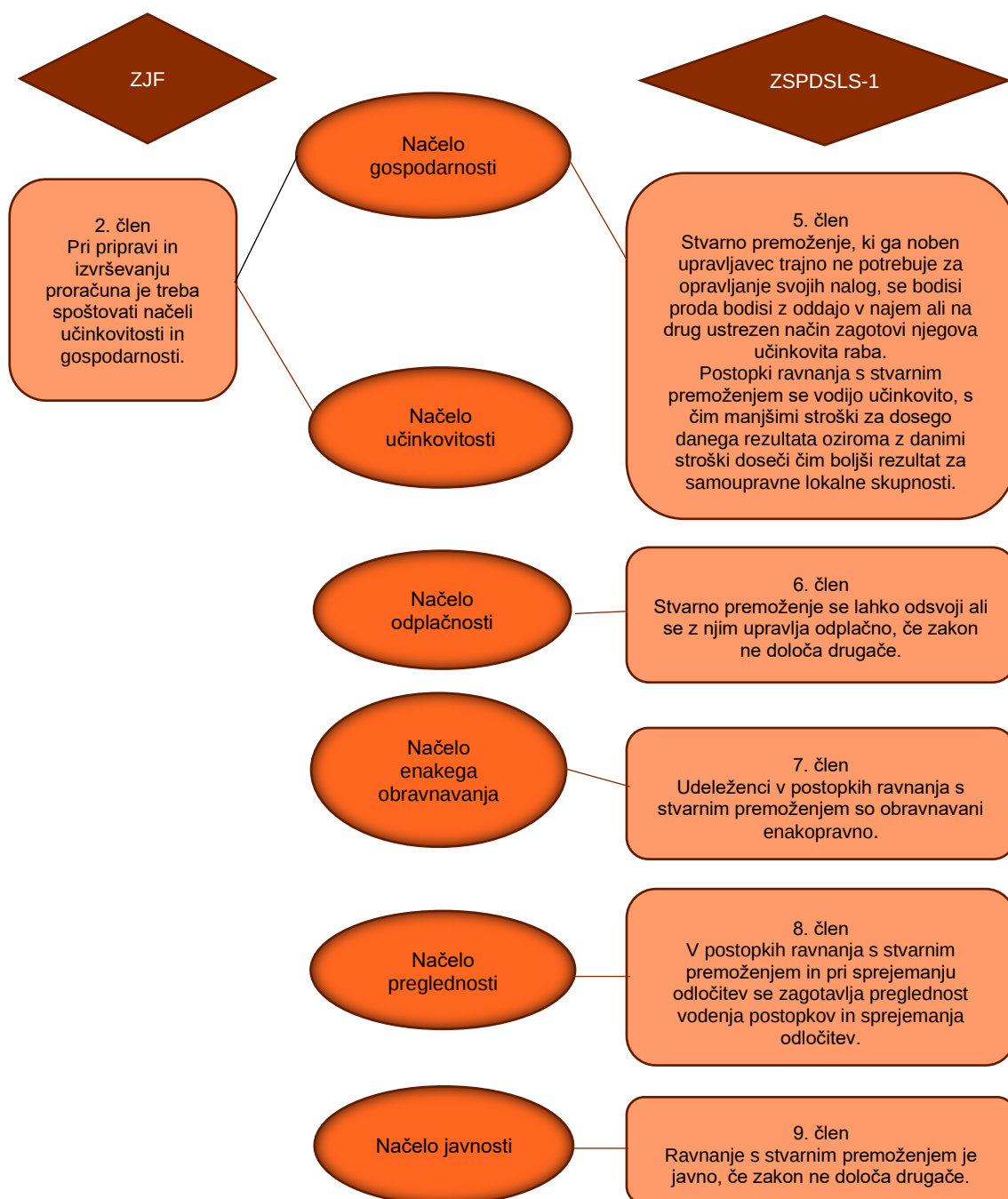
Poslovanje občine z nepremičnim premoženjem ureja več predpisov, med drugim: ZLS, ZSPDSL-1, Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹³, Stanovanjski zakon¹⁴ (v nadaljevanju: SZ-1), posamezni področni zakoni ter občinski predpisi.

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).

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.

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.

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, 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.

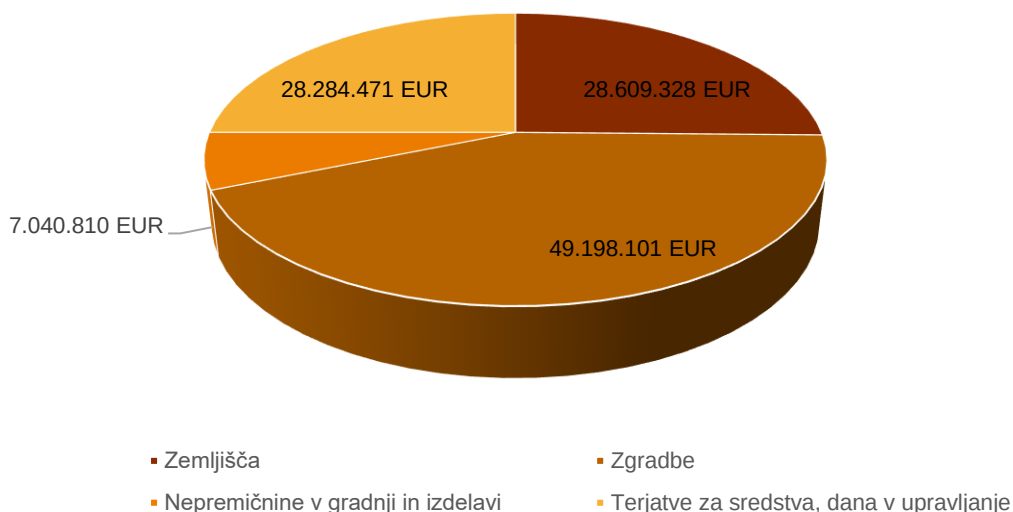
ZJF določa, da je kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno, ter da se kupnina, najemnina in odškodnina za državno oziroma občinsko stvarno premoženje 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 84.848.239 EUR, kar predstavlja 0,60 % nepremičnin, ki jih imajo v lasti vse občine v Sloveniji. Poleg tega izkazuje 28.284.471 EUR terjatev za sredstva, dana v upravljanje, kar predstavlja 0,94 % 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



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

Iz evidenc občine izhaja, da je občina lastnica 5.615 parcel²¹ v skupni površini 6.411.985 m² in 493 stavb oziroma delov stavb v skupni neto tlorisni površini 79.453 m², od tega je 181 stanovanj.

²¹ V evidenci ima občina za vsako navedeno parcelo in stavbo oziroma del stavbe podatek o obliki lastništva. Pri 3.235 parcelah je kot lastnik navedena občina, pri preostalih 2.380 pa je pri podatku o lastništvu navedeno javno dobro ali družbena lastnina. Pri 472 stavbah in delih stavb je kot lastnik navedena občina, pri preostalih 21 pa je pri podatku o lastništvu navedeno javno dobro ali družbena lastnina.

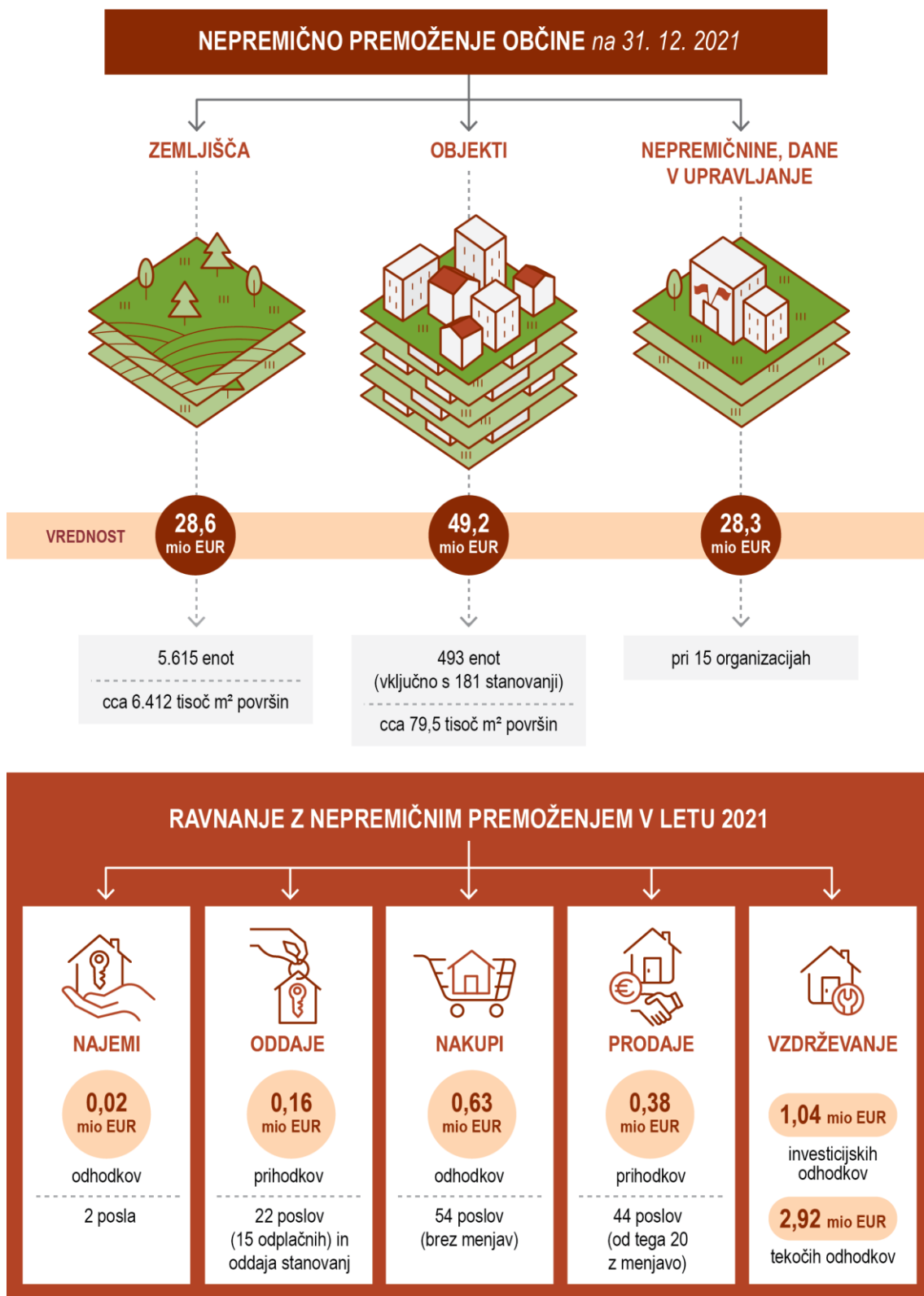
Občina izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje, za vseh 13 javnim zavodom, katerih ustanoviteljica je, javnemu zavodu, katerega soustanoviteljica²² je, in javnemu zavodu, ki ga je ustanovila Republika Slovenija²³.

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

²² Občina je soustanoviteljica 2 javnih zavodov.

²³ Center za socialno delo Posavje.

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 1.532.024 EUR, od tega 550.137 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	37.554 ²⁾
Prihodki od najemnin za stanovanja	125.192
Prihodki od zakupnin	3.856
Prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj	9.604
Prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč	29.330
Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč	344.601
SKUPAJ	550.137

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

²⁾ Od tega se 31.140 EUR nanaša na prihodke občine v ožjem smislu in 6.414 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 168.817 EUR in 20 pogodb o menjavi nepremičnega premoženja v skupni vrednosti prodaj 169.605 EUR (skupna pogodbeno vrednost prodaj 338.422 EUR). Občina je za leto 2021 izkazala 383.535 EUR prihodkov²⁴ od prodaje in menjave nepremičnega premoženja.

Občina je sklenila 22 pogodb za oddajo poslovnih prostorov v najem oziroma brezplačno uporabo v skupni površini 1.869 m². Od tega je:

- 15 pogodb za oddajo poslovnih prostorov v najem v skupni površini 1.203 m²,
- 7 pogodb za oddajo poslovnih prostorov v brezplačno uporabo v skupni površini 666 m².

Občina je v letu 2021 z oddajanjem poslovnih prostorov v najem prejela 37.554 EUR prihodkov, od tega 31.140 EUR od lastne oddaje v najem in 6.414 EUR od najemnin, ki so jih pobrale krajevne skupnosti.

²⁴ Vrednost prihodkov, izkazanih v zaključnem računu, je višja od vrednosti sklenjenih pogodb v letu 2021, ker se del prihodkov nanaša na sklenjene pogodbe v preteklem letu.

Občina je v letu 2021 prejela 125.192 EUR prihodkov od najemnin za stanovanja. V svojih evidencah ima evidentiranih 181 stanovanj. Občina sama upravlja s temi stanovanji.

1.3.3.2 Odhodki iz naslova nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 izkazovala odhodke iz naslova poslovanja z nepremičnim premoženjem v znesku 1.688.009 EUR. Odhodki zajemajo odhodke za najemnine za poslovne objekte in druge objekte, nakup poslovnih stavb in zemljišč ter odhodke za investicijsko vzdrževanje in izboljšave, kar prikazuje Tabela 4.

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

Vrsta odhodka	Znesek v EUR
Najemnine za poslovne objekte	12.000
Najemnine za druge objekte	5.034
Nakup poslovnih stavb	306.500
Investicijsko vzdrževanje in izboljšave	1.038.128
Nakup zemljišč	326.347
SKUPAJ	1.688.009

Vir: bruto bilanca za leto 2021.

Občina je imela v letu 2021 sklenjeno 1 dolgoročno pogodbo o najemu nepremičnega premoženja in 1 pogodbo o najemu, ki se letno podaljšuje. Občina je v letu 2021 izkazovala odhodke iz naslova najemnin v znesku 17.034 EUR²⁵.

Občina je v letu 2021 sklenila 54 pogodb za nakup 27.622 m² zemljišč, zemljišč s stavbami ter poslovne stavbe v skupni vrednosti 524.038 EUR ter 20 pogodb o menjavi nepremičnega premoženja, ki zajemajo nakup 15.853 m² zemljišč v skupni vrednosti 170.939 EUR, in v letu 2021 izkazala odhodke v znesku 632.847 EUR²⁶.

Občina je v letu 2021 izkazovala 1.038.128 EUR odhodkov za investicijsko vzdrževanje in izboljšave. Od tega se na podprograma 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, in 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje nanaša 139.170 EUR.

²⁵ Odhodki zajemajo najem prostorov za vrtec v Sevnici in najem stanovanja v Novigradu – počitniška kapaciteta.

²⁶ Znesek ne vključuje davka na promet z nepremičninami. Vrednost odhodkov, izkazanih v zaključnem računu za leto 2021, je nižja od vrednosti sklenjenih pogodb v letu 2021, ker je bil med drugim del plačil po pogodbah, sklenjenih v letu 2021, izveden v naslednjem letu, del plačil pa je izvedel javni zavod.

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.

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);
- 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 občine²⁷ 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 upravljanje²⁸,
- 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

²⁷ 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.

²⁸ 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 računovodstvu²⁹.

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 (četrty odstavek).

²⁹ 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. 60/8, k. o. 1392 – Hubajnica), 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) in lastniku, evidenca objektov pa podatke o naslovu, vrsti objekta glede na namen uporabe, lastniku in površini objekta. Obe evidenci nista vsebovali podatkov o upravljavcu, lastniškem deležu in stvarnih pravicah, poleg tega evidenca zemljišč ni vsebovala podatkov o površini parcele, evidenca objektov pa ni vsebovala ustreznih ID oznak nepremičnin. 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 (le za zemljišča) 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, številki parcele in površini. Register osnovnih sredstev vsebuje tudi podatke o datumu knjiženja in o vrednosti posamezne nepremičnine. Register osnovnih sredstev za objekte in za dele stavb ne vsebuje ID oznake nepremičnine (številka katastrske občine in številka parcele ali 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 evidencaми občine o nepremičnem premoženju. Register pa je omogočal, da se za posamezno enoto

nepremičnine (le za zemljišča) z uporabo v registru zapisane ID oznake nepremičnine pridobijo oziroma preverijo podatki o tej nepremičnini v drugih evidencah občine (na primer podatki v evidenci po ZSPDSLS-1).

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 posameznih 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: vsebovala je podatke o najemniku, naslovu, številki pogodbe o oddaji v najem, višini mesečne najemnine in obdobju, ni pa vsebovala ID oznake nepremičnine oziroma tudi ne sestavnih delov ID oznake nepremičnine, to sta podatka o številki katastrske občine in številki parcele oziroma stavbe ali dela stavbe; evidenca ni vključevala oddaj Ministrstvu za javno upravo oziroma upravnim enotam; občina je izkazala tudi izpis občinskih nepremičnin, ki imajo za upravnika družbo TERCA d.o.o. (v nadaljevanju: družba Terca), v katerem je podatek o lastniku in uporabniku oziroma najemniku nepremičnine; iz takšnega izpisa, ki pa ne zajema vseh nepremičnin občine, je razvidno, katera stanovanja in poslovni prostori, pri katerih je upravitelj družba Terca, so na določen dan oddani in kateri so nezasedeni;
- evidenca najemov: občina z evidenco ni razpolagala; občina je imela v letu 2021 sklenjeno 1 dolgoročno pogodbo o najemu nepremičnega premoženja in 1 pogodbo o najemu, ki se letno podaljšuje;
- evidenca nepremičnin, danih v upravljanje: evidenca ni bila popolna, saj je vsebovala le skupen podatek, da 12 posrednih proračunskih uporabnikov (je navedeno, kateri) uporablja prostore oziroma objekte, navedene so parcelne številke in le v nekaterih primerih številke stavb; evidenca pa ni vsebovala popolnih podatkov glede števila upraviteljev, posledično občina v evidenci ni navedla OŠ Ane Gale Sevnica in Regionalne razvojne agencije Posavje³⁰;
- evidenca nepremičnin, ki niso v uporabi³¹: občina je vodila evidenco za nezazidana stavbna zemljišča (skupaj 48 parcel v skupni površini 77.652 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 število nezasedenih stanovanj, ter s seznamom starejših objektov, ki so prazni;
- evidenca potreb po vzdrževanju: občina s to evidenco ni razpolagala; za učinkovito ohranjanje funkcionalnosti in vrednosti nepremičnega premoženja mora biti občina seznanjena s stanjem,

³⁰ V bilanci stanja občina izkazuje tudi terjatve za sredstva, dana v upravljanje, za Center za socialno delo Posavje, ki ga je ustanovila Republika Slovenija.

³¹ Nepremičnine, ki so nezasedene (občina, jih ne uporablja za svoje potrebe, jih ni oddala v najem, jih ni prenesla v upravljanje posrednim proračunskim uporabnikom).

v kakršnem je posamezno nepremično premoženje, in na podlagi tega pripraviti načrt 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 (ne primer evidence 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 letu 2024 s pomočjo programa Terragis pripravila izhodiščne podatke za občinsko evidenco nepremičnega premoženja po ZSPDSLS-1. Občina je navedla, da bodo ti podatki podlaga za uskladitev podatkov oziroma vpisov v zemljiški knjigi ter za vzpostavitev pomožnih evidenc.

Župan občine je 20. 11. 2024 sprejel sklep o imenovanju delovne skupine za ureditev evidenc o nepremičnem premoženju občine. S sklepom je določena delovna skupina, določene so naloge delovne skupine in rok za izvedbo nalog, to je 31. 12. 2026. Naloge delovne skupine, ki se nanašajo na ureditev evidenc o nepremičnem premoženju, so:

- *preveritev in uskladitev podatkov o nepremičninah v evidencah občine in v zemljiški knjigi (zemljiščih in stavbah oz. delih stavb);*
- *uskladitev vpisov v zemljiški knjigi za vse nepremičnine, pri katerih kot lastnik še ni vknjižena občina;*
- *ureditev evidenc nepremičnega premoženja, na način, da so med seboj povezljive z identifikacijsko oznako nepremičnine;*
- *vzpostavitev in dopolnitev pomožnih evidenc.*

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	5.615 ¹⁾	3.247
Stavba ali del stavbe	493 ²⁾	180

Opomba: ¹⁾ V evidenci parcel občine ima občina tudi stolpec "lastnik", v katerem z oznako "javno dobro" ali "družbena lastnina" 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" in ni navedena občina. Parcel s takšno oznako je v evidenci občine 2.380. Teh parcel ni v izpisu lastnine občine iz zemljiške knjige, ker je izpisano 3.247 parcel, pri katerih z lastninsko pravico razpolaga občina.

²⁾ V evidenci stavb ali delov stavb občine ima občina tudi stolpec "lastniki", v katerem je z oznako "javno dobro" ali "družbena lastnina" označenih 21 stavb ali delov stavb. Teh stavb ali delov stavb ni v izpisu lastnine občine iz zemljiške knjige, ker je izpisano 180 stavb ali delov stavb, 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 več stavb ali delov stavb, kot jih je v zemljiški knjigi vpisanih pod lastništvo občine. Občina za vsaj 2.380 parcel in 21 stavb ali delov stavb, za katere ima v svoji evidenci oznako "javno dobro" ali "družbena lastnina", 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", 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 podatkov³².

Iz podrobnejše analize primerjave evidentiranih parcel, kjer smo izvzeli občinske parcele z oznako "javno dobro" ali "družbena lastnina" (2.380 parcel), izhaja, da naj bi bilo v evidencah občine evidentirano 59 parcel, ki jih ni evidentiranih v zemljiški knjigi, in da naj bi bilo v zemljiški knjigi 71 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.

Ukrep občine

V 5 primerih je potekal postopek vpisa v zemljiško knjigo, ki se je začel v letu 2021 in končal v letu 2022. V 2 primerih je bila v letu 2022 v zemljiški knjigi vpisana poočitev pri imetniku Občini Sevnica zaradi posodobitve podatkov z matično številko.

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

Na primerih 9 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

V 5 primerih je prišlo do spremembe lastnika, v 1 primeru pa je bila nepremičnina na podlagi sklepa GURS za odpravo neskladij v letu 2023 izbrisana iz zemljiške knjige.

Občina je tako za 6 od 9 primerov v letu 2022 oziroma 2023 uredila vpis v zemljiški knjigi oziroma uskladila stanje.

V 3 primerih se parcela nahaja izven območja občine in zato ni v občinskem prostorsko-informacijskem sistemu, od koder občina zajema podatke za evidenco o nepremičnem premoženju. Takšne nepremičnine posledično niso v občinski evidenci nepremičnega premoženja, v kolikor jih občina ročno ne vnese v evidenco. Občina nima pregleda, koliko je takšnih nepremičnin.

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

³² Prilagoditev evidenc občine 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).

stavb niso imeli takšnih zapisov ID oznake nepremičnine, ki bi bili primerljivi z ID oznakami nepremičnin v zemljiški knjigi.

Iz navedenega izhaja, da občina ni poskrbela, da bi bili vpisi v zemljiški knjigi in evidenca 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 s 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 letu 2024 s pomočjo programa Terragis pripravila izhodiščne podatke za občinsko evidenco nepremičnega premoženja po ZSPDSLS-1. Občina je navedla, da bodo ti podatki podlaga za uskladitev podatkov oziroma vpisov v zemljiški knjigi ter za vzpostavitev pomožnih evidenc.

Župan občine je 20. 11. 2024 sprejel sklep o imenovanju delovne skupine za ureditev evidenc o nepremičnem premoženju občine. S sklepom je določena delovna skupina, določene so naloge delovne skupine in rok za izvedbo nalog, to je 31. 12. 2026. Naloge delovne skupine, ki se nanašajo na ureditev evidenc o nepremičnem premoženju, so:

- preveritev in uskladitev podatkov o nepremičninah v evidencah občine in v zemljiški knjigi (zemljiščih in stavbah oz. delih stavb);*
- uskladitev vpisov v zemljiški knjigi za vse nepremičnine, pri katerih kot lastnik še ni vknjižena občina;*
- ureditev evidenc nepremičnega premoženja, na način, da so med seboj povezljive z identifikacijsko oznako nepremičnine;*
- vzpostavitev in dopolnitev pomožnih evidenc.*

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 Občine Sevnica³³ (v nadaljevanju: odlok o organizaciji in delovnem področju) v 9. členu določa, da je občinska uprava organizirana kot enoten organ, ki ima notranje organizacijske enote: oddelek za družbene dejavnosti, oddelek za gospodarske dejavnosti, oddelek za finance, oddelek za okolje in prostor, v katerem je organiziran režijski obrat stavbnih zemljišč, ter splošno službo.

V 21. členu odloka o organizaciji in delovnem področju je določeno, da oddelek za družbene dejavnosti med drugim skrbi in nadzira vzdrževanje objektov in osnovnih sredstev vseh družbenih dejavnosti neposredno s strani občine ali prek javnih zavodov na tem področju. Oddelek za gospodarske dejavnosti na podlagi 23. člena omenjenega odloka med drugim skrbi za gospodarno rabo občinskih kmetijskih zemljišč in promet s kmetijskimi zemljišči. Oddelek za okolje in prostor in znotraj njega režijski obrat stavbnih zemljišč na podlagi 24. člena omenjenega odloka opravlja med drugim naloge na področju splošnih stanovanjskih zadev in upravljanja s stanovanjskim skladom, skrbi za vzdrževanje, popravila in obnovo nepremičnega premoženja občine, ugotavlja javni interes za pridobitev zemljišč za potrebe občine, gospodari s stavbnimi zemljišči v skladu z zakonom o stavbnih zemljiščih, vodi evidenco stavbnih zemljišč, vodi evidenco poslovnih prostorov, izvaja operativne naloge v zvezi z oddajo poslovnih prostorov v najem in vodi evidenco plačanih najemnin. Splošna služba v skladu s 25. členom odloka o organizaciji in delovnem področju med drugim upravlja občinsko premoženje, sklepa pogodbe o odtujitvi premoženja in nepremičnin in skrbi za zavarovanje in vzdrževanje premoženja in nepremičnega premoženja občine.

Občina je na podlagi Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi³⁴ v katalogu delovnih mest opredelila naloge na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem.

V navedenih aktih so bile določene pristojnosti in odgovornosti po posameznih področjih delovanja občine, zajeto je tudi ravnanje z nepremičnim premoženjem, in sicer je vključeno v posamezne vsebinske organizacijske enote ter v splošno službo.

Pregledali smo, ali občina v pogodbah o ravnanju z nepremičnim premoženjem določa skrbnika pogodbe. Pri nakupih in menjavah je skrbnik za občino določen v 6 od 21 pregledanih primerov. Pri prodajah je skrbnik za občino določen v 8 od 9 pregledanih primerov. Pri najemih skrbnik za občino ni določen v nobenem od obeh obstoječih najemov. Pri oddajah v najem je skrbnik za občino določen v 1 od 12 pregledanih primerov. Pri pogodbah o prenosu nepremičnin, danih v upravljanje, je skrbnik za občino določen v 1 od 11 pregledanih primerov.

Pojasnilo občine

Odgovornosti za spremljane naloge izhajajo iz akta o sistemizaciji, konkretne osebe, odgovorne za posamezne zadeve, pa so razvidne iz knjiženih zadev v dokumentarnem informacijskem sistemu.

³³ Uradni list RS, št. 16/04.

³⁴ Sprejet 3. 1. 2018, spremembe in dopolnitve sprejete 26. 12. 2018 in 10. 7. 2019.

Ocenjujemo, da je občina v letu 2021 imela jasno opredeljene pristojnosti oziroma odgovornosti notranjih organizacijskih enot in zaposlenih pri poslovanju z nepremičnim premoženjem v internih aktih. 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 SMART³⁵, 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.

³⁵ SMART – Specific, Measurable, Ambitious, Realistic, Time-bound: specifični, merljivi, ambiciozni, realni, časovno omejeni.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna³⁶ (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 proračunov³⁷ 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.

Občine naj bi 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 Slovenije³⁸, 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 Slovenije³⁹.

Poleg tega je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) v letu 2009 sprejela Strategijo ravnanja z nepremičnim premoženjem⁴⁰ 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.

Na državni ravni je Državni zbor Republike Slovenije sprejel še Resolucijo o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025⁴¹, 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.

³⁶ Uradni list RS, št. 54/10.

³⁷ Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-B; Uradni list RS, št. 79/01) so lahko proračunski uporabniki začeli pripravljati proračune za 2 leti.

³⁸ Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04, 33/07 – ZPNačrt, 61/17 – ZUreP-2 in 199/21 – ZUreP-3).

³⁹ 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.

⁴⁰ Št. 478-19/2009/42 z dne 3. 6. 2009.

⁴¹ Uradni list RS, št. 92/15.

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:

- Strategija razvoja športa v Občini Sevnica do leta 2029⁴², kjer so določeni cilji za področje izvajanja športa, za področje upravljanja športnih objektov in razvoja športne infrastrukture ter za področje zdravja in povezovanja s turizmom; za področje upravljanja športnih objektov se ukrepi nanašajo na izvajanje investicijskega vzdrževanja, na nakup dodatne opreme in na razvoj športne infrastrukture, določen je obseg financiranja za posamezen ukrep in nosilci ukrepa;
- Strategija za mlade v Občini Sevnica 2019–2024⁴³ obravnava problematiko nepremičnega premoženja, in sicer pri cilju povečanja dostopnosti stanovanj za mlade, ki predvideva povečanje števila neprofitnih najemniških stanovanj, ki se jih dodeli prek javnega razpisa, ki uvršča mlade med posebno skupino upravičencev in predvideva obnovitev stanovanj, ki so v javni lasti, subvencioniranje komunalnega prispevka mladim družinam in mladim investitorjem za gradnjo individualnih stanovanjskih stavb v občini ter sprejetje in uresničevanje lokalnega stanovanjskega programa, v katerem so mladi izpostavljena ciljna skupina;
- Celostna stanovanjska strategija za področje celotne občine do leta 2025: občina je v letu 2015 pristopila k izdelavi osnutka omenjene strategije; potekala so usklajevanja z različnimi deležniki na področju gradnje in prostorskih ureditev, spremenjen je bil tudi občinski prostorski načrt; omenjeno strategijo je obravnaval odbor za okolje in prostor pri občinskem svetu, vendar ni bila potrjena zaradi različnih pogledov in mnenj nekaterih članov odbora.

⁴² Občinski svet jo je sprejel 24. 2. 2021.

⁴³ Občinski svet jo je sprejel 26. 6. 2019.

Pojasnilo občine

Osnutek Celostne stanovanjske strategije za področje celotne občine do leta 2025 je še vedno v prenavljanju in posodabljanju ter bo ponovno obravnavan na občinskem svetu.

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 gradnjo novih stanovanj in oddajo v najem prenovljenih stanovanj.

ZUreP-2je v 75. členu določal, da občina z občinskim prostorskim načrtom na podlagi Strategije prostorskega razvoja Slovenje 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 izdela urbanistična ali krajinska zasnova. Občina je v letu 2018 sprejela Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Sevnica⁴⁴ (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.

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).

⁴⁴ Uradni list RS, št. 94/12, 100/12 – popr., 57/13, 1/16, 17/16, 33/18 in 70/19.

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.

Občina je konec leta 2020 sprejela proračun za leto 2021 in temu pripadajoči NRP⁴⁵, 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. Na prihodkovni strani je občina v obrazložitvah navedla, kateri so prihodki od premoženja, podrobneje pa tega ni razdelala. Pri prihodkih od prodaje poslovnih in stanovanjskih objektov ter pri prihodkih od prodaje zemljišč je navedla, kaj namerava prodati. Glede izračuna načrtovanih sredstev je občina v pojasnilu navedla, da je višino načrtovanih sredstev, vezanih na poslovanje z nepremičnim premoženjem, določila na podlagi projektne dokumentacije, cenitev nepremičnega premoženja, sklepa občinskega sveta, ki določa orientacijsko vrednost zemljišč, ali izkustveno (povezava s točko 2.3.2.1.1).

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, 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje in 16059003 Drugi programi na stanovanjskem področju. Pregled dolgoročnih ciljev in dolgoročnih kazalnikov v obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2021 za navedene podprograme prikazuje Tabela 6.

⁴⁵ 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	Dolgoročni cilji so pridobiti v last zemljišča, ki jih občina potrebuje za izvedbo investicij v javno infrastrukturo (šole, športni objekti, cestna in druga komunalna infrastruktura).	Uspešnost cilja se meri z izvedenimi uspešnimi planiranimi odkupi, ki se opravi s poročilom o realizaciji načrta ravnanja s premoženjem.
06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave	Upravljanje ter vzdrževanje objektov in opreme za nemoteno delovanje občinske uprave ter organov občine.	Pri izvedbi vzdrževalnih in investicijskih vzdrževalnih del se kot kazalnik uporablja kakovost in obseg izvedbe posameznih del. Kazalci za uspešnost so tudi pritožbe zaposlenih v zvezi z zagotovitvijo ustreznih delovnih prostorov in opreme za delo občinske uprave.
16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje	Zagotavljanje ustreznih pogojev za individualno in večstanovanjsko gradnjo ter zagotavljanje ustreznih pogojev za delovanje javnih zavodov v občini z nakupi ter prenovami stanovanj ter drugih poslovnih prostorov.	Kazalniki niso določeni.
16059003 Drugi programi na stanovanjskem področju	Izvajanje obveznosti iz SZ-1 in določil iz leta 2003.	Kazalniki niso določeni.

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 oziroma v nekaterih primerih občina kazalnikov ni določila.

Občina je dolgoročne cilje določila tudi v NRP, ki so opisno določeni, kazalniki pa niso navedeni.

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.

Ukrep občine

Župan občine je 20. 11. 2024 sprejel sklep o imenovanju delovne skupine za pripravo osnutka strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem. S sklepom je določena delovna skupina, določene so naloge delovne skupine in rok za izvedbo nalog, to je 31. 12. 2026. Ena od nalog delovne skupine je priprava osnutka strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem občine, kot dokumenta dolgoročnega načrtovanja poslovanja z nepremičnim premoženjem.

2.3.2.1 Letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem

Občina je ob pripravi proračuna za leto 2021 pripravila Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem Občine Sevnica za leto 2021 (v nadaljevanju: načrt ravnanja), ki je sestavljen iz Načrta pridobivanja nepremičnega premoženja⁴⁶ (v nadaljevanju: načrt pridobivanja) in Načrta razpolaganja z nepremičnim premoženjem⁴⁷ (v nadaljevanju: načrt razpolaganja).

Občina je pripravila načrt ravnanja, tako kot to predvideva 24. člen ZSPDSLS-1. 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).

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

Župan je za leto 2021 posredoval občinskemu svetu predlog načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem ob sprejetju proračuna za leto 2021 in 4 dopolnitve⁴⁸. Neposredno ob sprejetju rebalansa A občina načrta ravnanja ni spreminjala.

Občinski svet je ob sprejetju proračuna za leto 2021 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, 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 lahko znaša do največ 20 % skupne vrednosti obeh načrtov oziroma 181.738 EUR.

Ob dopolnitvah načrta ravnanja občinski svet ni spreminjal sklepa glede določitve vrednosti poslov na podlagi drugega odstavka 27. člena ZSPDSLS-1. Končni načrt pridobivanja in končni načrt razpolaganja je bil sprejet z zadnjo dopolnitvijo v septembru 2021, končna načrtovana vrednost nakupov je znašala 592.898 EUR ter prodaj 734.187 EUR (povezava s točkama 2.3.2.1.2 in 2.3.2.1.3).

2.3.2.1.1 Postopek načrtovanja sredstev

Občina je navedla, da je pri pripravi predloga proračuna za leto 2021 kot izhodišče upoštevala takrat veljavni proračun za leto 2020, zaključene projekte je izločila iz predloga proračuna za leto 2021 in ga dopolnila z novimi projekti.

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

- nakupe in prodaje je ovrednotila na podlagi projektne dokumentacije, cenitev nepremičnega premoženja, sklepa občinskega sveta, ki določa orientacijsko vrednost zemljišč, ali izkustveno; posamezne postavke je usklajevala znotraj pristojnih oddelkov, nato pa so se na ravni kolegija župana (župan, direktorica občinske uprave, vodje oddelkov) določile prioritete in v skladu s proračunskimi zmoglostmi izdatki po posameznih postavkah; v tej fazi je tudi določila nabor nepremičnin, ki bodo predmet odkupa zaradi izvedbe občinskih investicij ali ureditve zemljiškopravnih stanj, ter nepremičnin, ki bodo predmet prodaje (na podlagi izkazanega interesa, zaradi uskladitve zemljiškopravnih stanj);
- prihodke iz naslova oddaje v najem je občina ocenila na podlagi veljavnih najemnih pogodb;
- odhodke za najem počitniškega objekta je načrtovala na podlagi obstoječe pogodbe;
- na stanovanjskem področju (tekoče vzdrževanje stanovanjskih objektov) je seznam potreb pripravil upravnik stanovanj družba Terca; ta seznam je občina finančno ovrednotila in vsebino glede na prioritete uvrstila v proračun do vrednosti proračunske postavke;

⁴⁸ Dopolnitev št. 1 Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Občine Sevnica za leto 2021, ki jo je občinski svet sprejel 24. 2. 2021; Dopolnitev št. 2 Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Občine Sevnica za leto 2021, ki jo je občinski svet sprejel 5. 5. 2021; Dopolnitev št. 3 Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Občine Sevnica za leto 2021, ki jo je občinski svet sprejel 23. 6. 2021; Dopolnitev št. 4 Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Občine Sevnica za leto 2021, ki jo je občinski svet sprejel 22. 9. 2021.

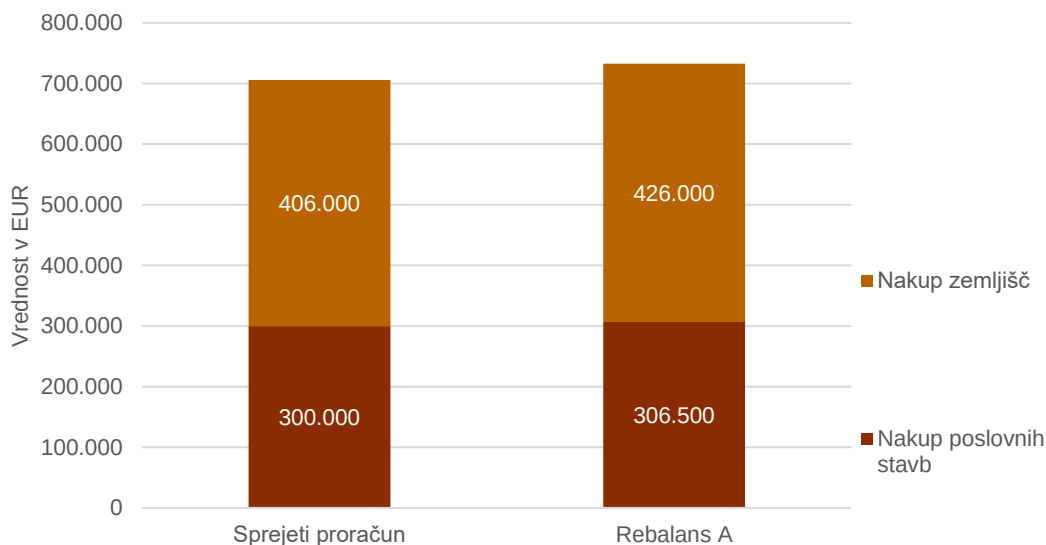
- za investicijsko vzdrževanje stanovanjskih objektov je bil predhodno izdelan projekt za izvedbo in fazno prenovo starejšega objekta na območju Krmelja;
- za tekoče in investicijsko vzdrževanje občinskih objektov je občina pripravila seznam potreb, ki ga je finančno ovrednotila in vsebino uvrstila v proračun do vrednosti proračunske postavke; pri oblikovanju seznama se je upoštevala tudi participacija prebivalcev.

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

2.3.2.1.2 Načrtovanje pridobivanja nepremičnega premoženja

Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2021 načrtovala nakup nepremičnega premoženja v znesku 706.000 EUR in z rebalansom A v znesku 732.500 EUR. Slika 6 prikazuje primerjavo načrtovanja sredstev za nakupe nepremičnega premoženja v splošnem delu proračuna za leto 2021 oziroma v rebalansu proračuna.

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



Vir: proračun za leto 2021, rebalans A.

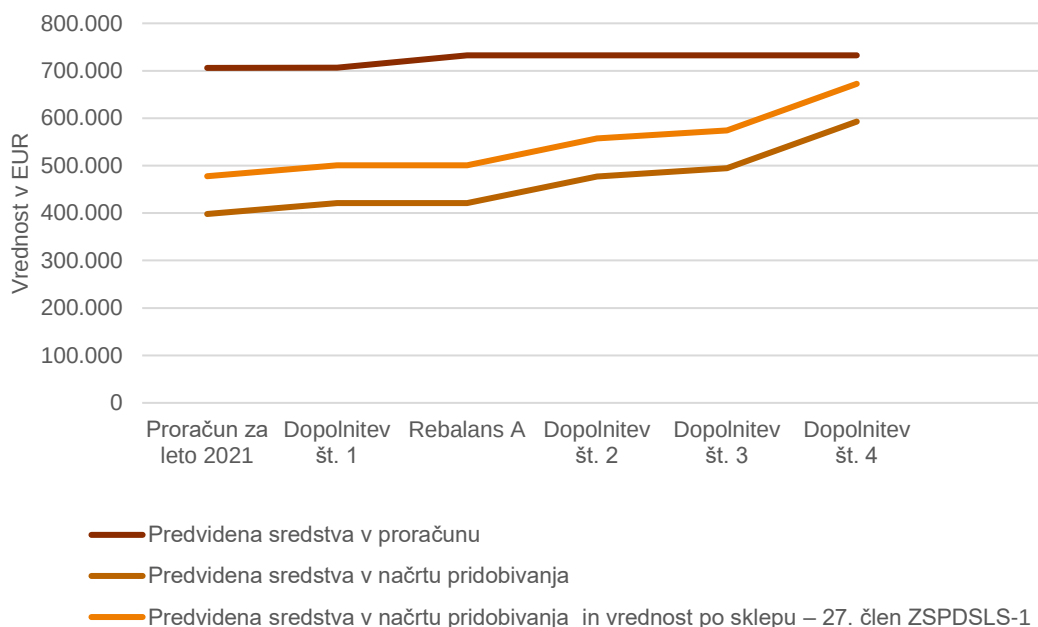
V obrazložitvi splošnega dela proračuna za leto 2021 je pri investicijskih odhodkih navedeno, da so sredstva namenjena za nakup in gradnjo osnovnih sredstev, in sicer za nakup opreme, novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, za investicijsko vzdrževanje in obnove, nakup zemljišč in naravnih bogastev, za študije o izvedljivosti projektov, projektno dokumentacijo, nadzor in investicijski inženiring. Enaka obrazložitev je navedena tudi pri sprejemanju rebalansa A. Občina je z rebalansom A načrtovana sredstva za nakupe nepremičnega premoženja v splošnem delu proračuna povečala za 3,8 %. Občina je ob sprejemanju rebalansa A z obrazložitvami v posebnem delu praviloma sledila spremembam vrednosti v splošnem delu rebalansa A, kar je razvidno iz naslednjega primera.

Primer

Občina je na proračunski postavki 16460 – Nakup zemljišča v obrazložitvah rebalansa A spremembo vrednosti načrtovanih sredstev dodatno obrazložila z navedbo, da se to povečanje nanaša na dodatna sredstva za odkupe zemljišč v Čanju in Krmelju.

Ob pripravi proračuna za leto 2021 je občina pripravila tudi načrt pridobivanja nepremičnega premoženja, h kateremu je sprejela 4 dopolnitve. Občina je ob sprejetju proračuna za leto 2021 v načrtu pridobivanja načrtovala nakup nepremičnega premoženja v znesku 398.116 EUR, v proračunu za leto 2021 pa je načrtovala odhodke za ta namen v znesku 706.000 EUR. Ob sprejetju rebalansa A je občina načrtovala odhodke v znesku 732.500 EUR, v načrtu pridobivanja pa je načrtovala nakup nepremičnin v znesku 421.133 EUR. Slika 7 prikazuje primerjavo načrtovanih sredstev v različnih dokumentih.

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



Vir: načrt pridobivanja z vsemi dopolnitvami, proračun in rebalans A.

Pri ugotavljanju usklajenosti načrtov pridobivanja s sprejetim splošnim delom proračuna za leto 2021 in ob neupoštevanju vrednosti sklepa po 27. členu ZSPDSLS-1, ki daje pooblastilo občini, da sklepa posle, ki niso predvideni v letnem načrtu, smo ugotovili, da je vrednost v splošnem delu proračuna za leto 2021 presegala vrednost v načrtu pridobivanja ob sprejetju proračuna za leto 2021 za 77,3 %, po zadnji dopolnitvi načrta pridobivanja pa so bile vrednosti v splošnem delu proračuna za leto 2021 višje za 23,5 %.

Občinski svet je potrdil načrt pridobivanja ob sprejemu proračuna za leto 2021 ter vse dopolnitve. V načrtih pridobivanja je bila navedena vrednost nepremičnega premoženja, ki ga občina načrtuje kupiti, nižja, kot je bila višina načrtovanih odhodkov v splošnem delu proračuna, 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 127 nepremičnin⁴⁹ v skupni površini 36.104 m² ter v skupni ocenjeni vrednosti 398.116 EUR, 141 nepremičnin ob sprejemu dopolnitve št. 1 v skupni površini 45.215 m² ter skupni ocenjeni vrednosti 421.133 EUR, 178 nepremičnin ob sprejemu dopolnitve št. 2 v skupni površini 56.421 m² ter skupni ocenjeni vrednosti 477.451 EUR, 236 nepremičnin ob sprejemu dopolnitve št. 3 v skupni površini 60.054 m² ter skupni ocenjeni vrednosti 494.412 EUR in 247 nepremičnin ob sprejemu dopolnitve št. 4 v skupni površini 67.475 m² ter skupni ocenjeni vrednosti 592.898 EUR.

Občina mora pri pripravi in dopolnitvi načrta pridobivanja obrazložiti posamezen nakup in tudi ob izločitvi posameznega predvidenega nakupa obrazložiti, zakaj nakup umika iz načrta pridobivanja. Občina je med letom dopolnjevala načrt pridobivanja z novimi načrtovanimi nakupi in v nekaj primerih spreminjala vrednost nepremičnin, ki jih je načrtovala pridobiti, ter za spremembe podajala obrazložitve, ni pa izločala tistih nepremičnin, za katere je vedela, da ne bodo predmet pridobivanja v tem letu. Občina je s tem zagotovila delno preglednost načrtovanja nakupov nepremičnega premoženja v letu 2021.

Pojasnilo občine

Nekateri nerealizirani posli ob spremembah načrtov ravnanja ostanejo v načrtu in jih občina ne izloča ob dopolnitvah, ker se v skladu s predpisi lahko izvedejo še do marca prihodnjega leta.

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 pridobivanja iz preteklega leta. Peti odstavek 26. člena ZSPDSLS-1 namreč med drugim določa, da mora biti pogodba o pravnem poslu v postopku pridobivanja ali razpolaganja s stvarnim premoženjem, ki je bil začet na podlagi veljavnega letnega načrta tekočega leta, na podlagi navedenega letnega načrta sklenjena najpozneje 31. marca prihodnjega leta.

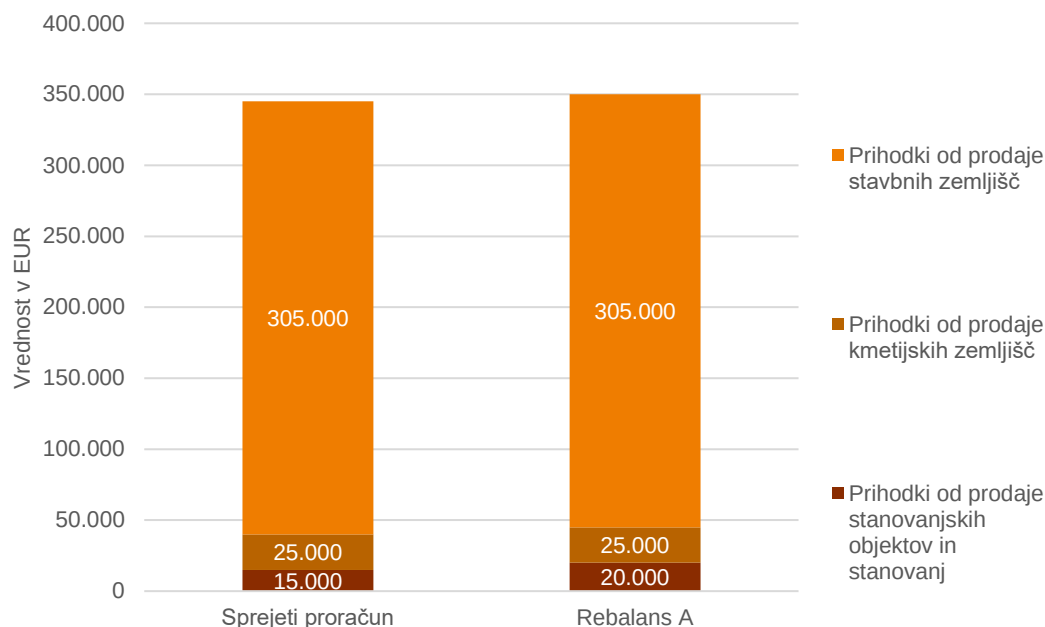
Ocenjujemo, da tovrstno ravnanje občine kaže na delno ustrezno načrtovanje nakupov nepremičnega premoženja, saj je sprejeti načrt pridobivanja med letom dopolnjevala z novimi nepremičninami in podajala obrazložitve, ni pa izločala nepremičnin, za katere je vedela, da ne bodo predmet pridobivanja v tem letu, in ni vključila obrazložitvev razlik med skupnimi načrtovanimi odhodki v proračunu za nakup nepremičnin in skupnimi načrtovanimi vrednostmi nepremičnin v načrtu pridobivanja.

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 345.000 EUR. Z rebalansom A je občina zvišala vrednost načrtovanih prihodkov za 1,4 % na 350.000 EUR. Slika 8 prikazuje primerjavo načrtovanja sredstev od prodaj nepremičnega premoženja v splošnem delu proračuna za leto 2021 in v rebalansu A.

⁴⁹ Od tega 124 zemljišč in 3 zemljišča s stavbami.

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



Vir: proračun za leto 2021, rebalans A.

V obrazložitvi splošnega dela proračuna za leto 2021 je navedeno, da bo občina v letu 2021 realizirala prodajo stanovanja, prodala kmetijska zemljišča, ki jih je prejela po zapuščinskih obravnavah domskih oskrbovancev, predvideva se tudi prodaja stavbnega zemljišča na Drožanjski cesti in na Kopolju. V obrazložitvah rebalansa A je občina obrazložila povečanje prihodkov iz naslova prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj, in sicer se načrtovani prihodki povečujejo zaradi prodaje stanovanjskega objekta, ki ga je občina pridobila v postopku dedovanja po domskem oskrbovancu.

Višina prihodkov od prodaje nepremičnin je bila določena na podlagi takrat veljavnega Sklepa o določitvi vrednosti zemljišč, uporabljenih za gradnjo lokalne gospodarske infrastrukture v Občini Sevnica⁵⁰, in na podlagi posameznih cenitev.

Občina je občinskemu svetu ob sprejemanju proračuna za leto 2021 in načrta razpolaganja predložila obrazložitev sklepa o sprejemu načrta razpolaganja z nepremičnim premoženjem. V obrazložitvi sklepa so navedeni načrtovani prihodki iz naslova prodaje nepremičnin v znesku 510.576 EUR. V načrtu razpolaganja pa je skupna vrednost predvidenih nakupov nepremičnin 584.611 EUR. Občina ni navedla razlogov oziroma pojasnil za razliko.

Občina je v načrtu razpolaganja ob sprejemu proračuna za leto 2021 načrtovala prodajo 70 nepremičnin⁵¹ v skupni površini 97.935 m² ter v skupni vrednosti 584.611 EUR, 86 nepremičnin ob sprejemu dopolnitve št. 1 v skupni površini 129.228 m² ter skupni vrednosti 600.594 EUR,

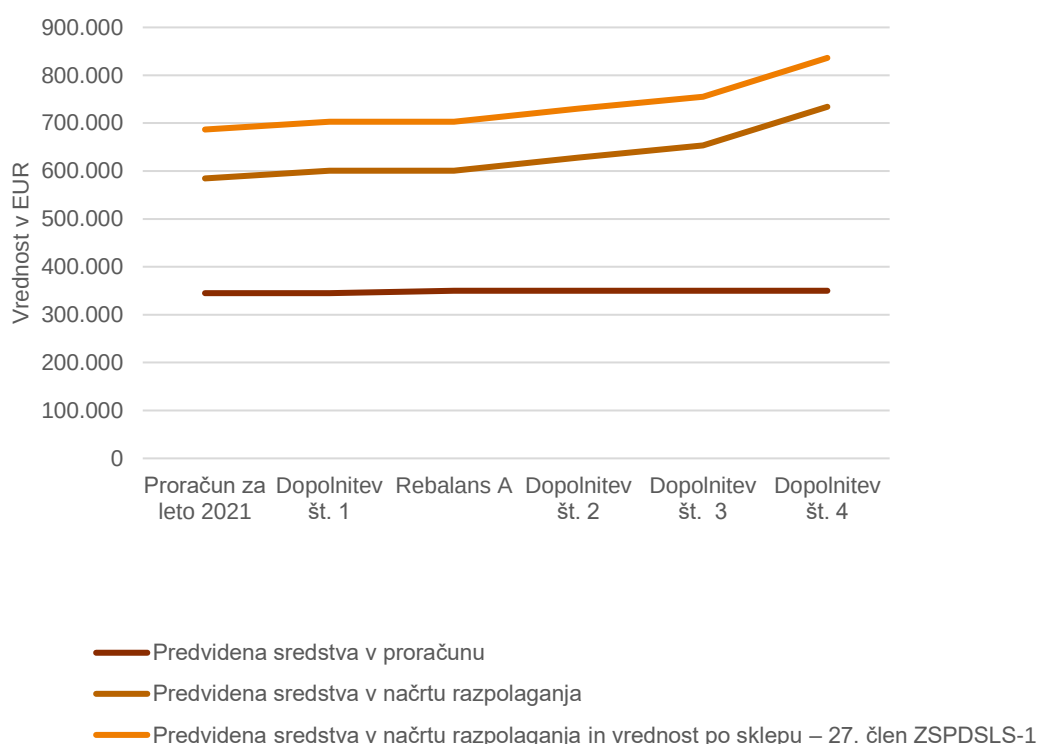
⁵⁰ Uradni list RS, št. 22/13.

⁵¹ Od tega 68 zemljišč in 2 dela stavb.

109 nepremičnin ob sprejemu dopolnitve št. 2 v skupni površini 136.666 m² ter skupni vrednosti 628.374 EUR, 135 nepremičnin ob sprejemu dopolnitve št. 3 v skupni površini 144.515 m² ter skupni vrednosti 653.216 EUR in 152 nepremičnin ob sprejemu dopolnitve št. 4 v skupni površini 165.763 m² ter skupni vrednosti 734.187 EUR. Občina je za spremembe podajala obrazložitve, ni pa izločala tistih nepremičnin, za katere je vedela, da ne bodo predmet razpolaganja v tem letu.

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

Slika 9 Načrtovana sredstva od prodaje nepremičnin v letu 2021



Vir: načrt razpolaganja z vsemi dopolnitvami, proračun za leto 2021 in rebalans A.

Pri ugotavljanju usklajenosti načrta razpolaganja s sprejetim splošnim delom proračuna za leto 2021 in ob neupoštevanju vrednosti sklepa po 27. členu ZSPDSLS-1 smo ugotovili, da je vrednost v splošnem delu proračuna za leto 2021 nižja od vrednosti v načrtu razpolaganja ob sprejetju proračuna za 41 %, ob zadnji dopolnitvi (dopolnitev št. 4) načrta razpolaganja pa je vrednost v splošnem delu rebalansa A nižja za 52,3 % glede na zadnjo dopolnitev načrta razpolaganja.

Občinski svet je potrdil načrt razpolaganja ob sprejemu proračuna za leto 2021 ter vse dopolnitve načrta razpolaganja, ob tem pa občina obrazložitev za navedene razlike med načrtovano višino prihodkov v proračunu in vrednostjo nepremičnin, ki jih načrtuje prodati, navedeno v načrtu razpolaganja, v proračunskih dokumentih in/ali načrtu razpolaganja ni podala.

Da občina zagotovi preglednost in sledljivost načrtovanja, ocenjujemo da mora pri pripravi in dopolnitvi načrta razpolaganja obrazložiti posamezno prodajo in tudi ob izločitvi posamezne predvidene prodaje obrazložiti, zakaj prodajo umika iz načrta razpolaganja. Občina je med letom dopolnjevala načrt razpolaganja z novimi načrtovanimi prodajami in za spremembe podajala obrazložitve, ni pa izločala tistih nepremičnin, za katere je vedela, da ne bodo predmet razpolaganja v tem letu.

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.

Ocenjujemo, da tovrstno ravnanje občine kaže na delno ustrezno načrtovanje prodaj nepremičnega premoženja, saj je sprejeti načrt razpolaganja med letom dopolnjevala z novimi nepremičninami in za to podajala obrazložitve, ni pa izločala nepremičnin in ni vključila obrazložitev razlik med skupnimi načrtovanimi prihodki od prodaje nepremičnin v proračunu in skupnimi načrtovanimi vrednostmi nepremičnin v načrtu razpolaganja.

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 162.070 EUR.⁵² Načrtovani prihodki od oddajanja nepremičnega premoženja se niso bistveno razlikovali med sprejetim proračunom za leto 2021 in rebalansom A, saj je občina z rebalansom A znižala načrtovane prihodke za 5 %.

Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2021 in v rebalansu A načrtovala odhodke za najem nepremičnega premoženja v znesku 24.500 EUR. Odhodki za najem nepremičnega premoženja se nanašajo na najem prostorov za vrtec in najem stanovanja v Novigradu – počitniška kapaciteta.

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;
- 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;
- oddajanje stanovanj, ki so v lasti občine in bi jih v letu 2021 načrtovala oddati v najem oziroma bi jih na podlagi sklenjenih najemnih pogodb iz preteklih let tudi v letu 2021 oddajala v najem.

⁵² Iz splošnega dela proračuna za leto 2021 ni razvidno, kolikšen del prihodkov se nanaša na krajevne skupnosti.

Pojasnilo občine

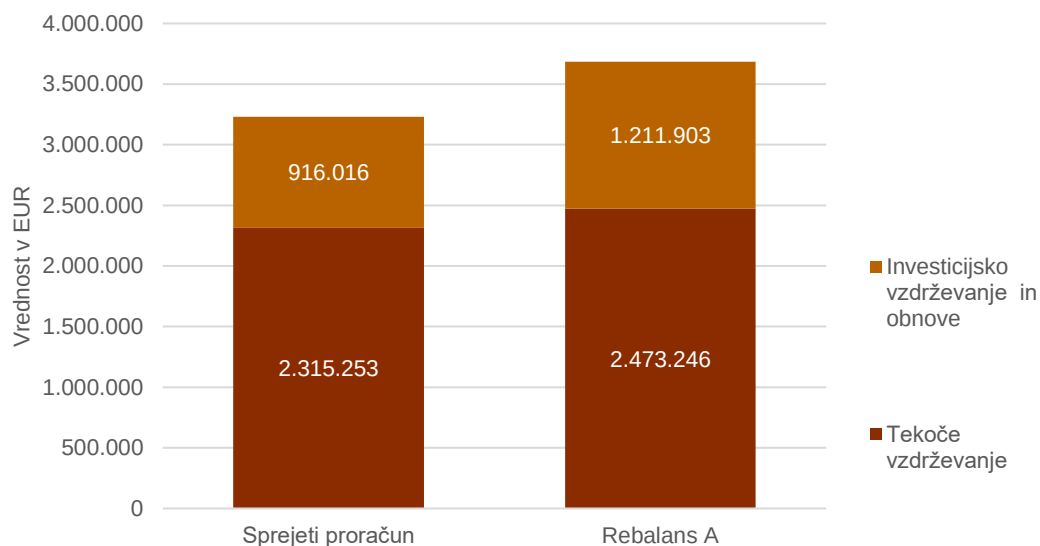
Občina ne vodi celostne evidence nepremičnega premoženja, vendar je pred najemom prostorov za vrtec preverjala razpoložljive nepremičnine in ugotovila, da primernih/uporabnih prostorov nima, med drugim so vsi uporabni poslovni prostori občine v uporabi.

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 oddaje v najem in odhodkov za najem nepremičnega premoženja moralo temeljiti tudi na pregledu nezasedenih nepremičnin in pregledu nepremičnin, ki jih občina oddaja, ter na načrtovanju uporabe teh nepremičnin v smislu možnosti lastne uporabe oziroma nadaljnjega oddajanja v najem. Občina takšnega dokumentiranega pregleda nima, vendar pa spremlja stanje ter ima v uporabi vse uporabne poslovne prostore.

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 2.315.253 EUR (od tega za tekoče vzdrževanje poslovnih objektov 57.533 EUR, stanovanj 120.000 EUR in počitniških objektov 3.500 EUR) ter za investicijsko vzdrževanje in obnove v znesku 916.016 EUR. Načrtovana sredstva v splošnem delu proračuna prikazuje Slika 10.

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



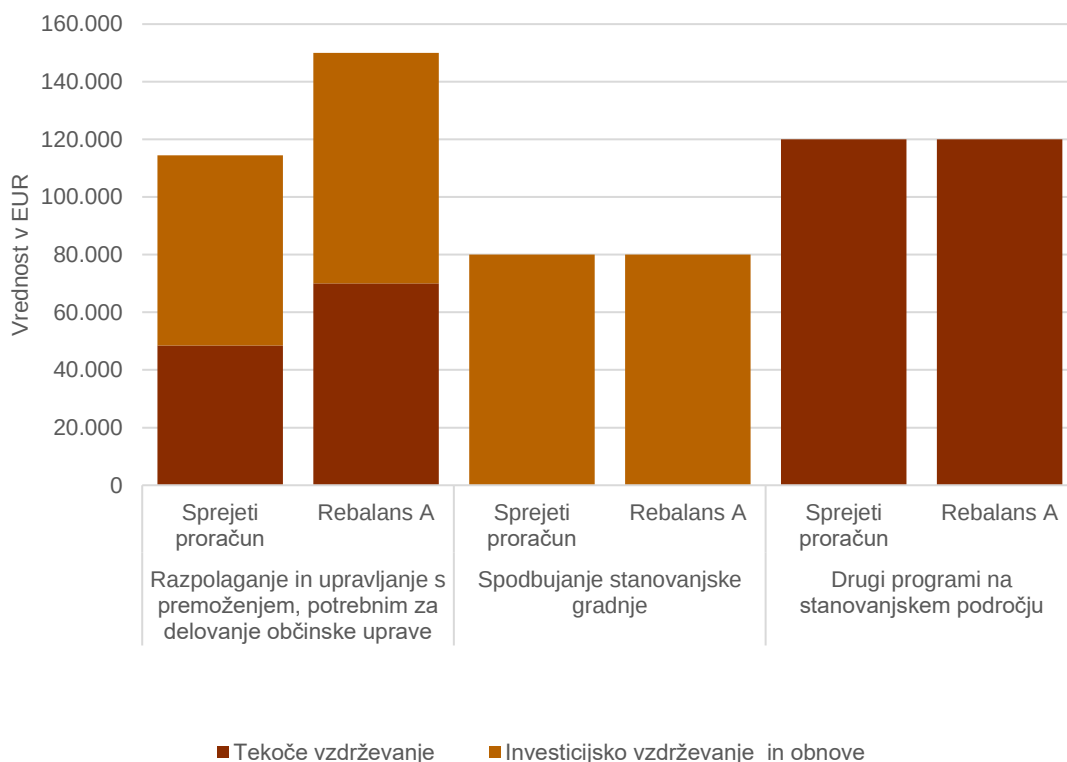
Vir: proračun za leto 2021, rebalans A.

Načrtovana sredstva v splošnem delu proračuna za leto 2021, namenjena za tekoče vzdrževanje, je občina glede na proračun za leto 2021 v rebalansu A povečala za 6,8 %, načrtovana sredstva v splošnem delu proračuna za leto 2021, namenjena za investicijsko vzdrževanje, je občina glede na proračun za leto 2021 v rebalansu A povečala za 32,3 %, načrtovana skupna sredstva za tekoče in investicijsko vzdrževanje pa je v rebalansu A glede na sprejeti proračun za leto 2021 povečala za 14 %.

V obrazložitvah proračuna za leto 2021 in rebalansa A je bila predvidena višina sredstev za vzdrževanje nepremičnega premoženja in podana splošna obrazložitev, ni pa bilo obrazložitve namena uporabe načrtovanih sredstev. Občina tudi ni posebej obrazložila povečanj načrtovanih sredstev v rebalansu A glede na proračun za leto 2021.

Na 3 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 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje in 16059003 Drugi programi na stanovanjskem področju prikazuje Slika 11.

Slika 11 Sredstva, predvidena za tekoče in investicijsko vzdrževanje nepremičnega premoženja v letu 2021, načrtovana na 3 podprogramih



Vir: proračun za leto 2021, rebalans A.

Občina je s proračunom za leto 2021 na omenjenih podprogramih za tekoče in investicijsko vzdrževanje načrtovala 314.500 EUR, z rebalansom A pa 350.000 EUR. S sprejetjem rebalansa A se je spreminjalo tudi razmerje tekočega in investicijskega vzdrževanja na podprogramu 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave.

Občina ne razpolaga z dolgoročnim načrtom vzdrževanja, temveč je kot dokumente načrtovanja vzdrževanja upoštevala pogodbe in anekse o financiranju investicijskih vzdrževalnih del v letu 2021 (za vse šole in vrtec, Javni zavod za kulturo, šport, turizem in mladinske dejavnosti Sevnica (v nadaljevanju: KŠTM Sevnica) in Knjižnico Sevnica) ter skupno vrednost odhodkov določila na

podlagi izkustvene ocene iz preteklih let. Občina je navedla, da za vse osnovne šole na letni ravni prejme predloge šol za investicijsko vzdrževanje ter da se z vsako šolo uskladi o višini sredstev in pri tem upošteva prednostne projekte (na primer zadeve, ki že imajo inšpekcijsko odločbo). Občina na letni ravni vodi preglednico o načrtovanem oziroma dogovorjenem investicijskem vzdrževanju šol.

Občina je sredstva tako ob proračunu za leto 2021 kot tudi pri rebalansu A za vse 3 podprograme določila na podlagi preteklih izkušenj in za del nepremičnin na podlagi pogodbe in aneksov o financiranju investicijskih vzdrževalnih del, sklenjenih z javnimi zavodi. Ni pa razpolagala niti z dolgoročnim niti z letnim načrtom vzdrževanja celotnega nepremičnega premoženja, kakor 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 nepremičnega premoženja, ki ni 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 ki 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 dosego 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 pogodbah z najemniki opredelila vse potrebne elemente pogodbe, sprejela cenik oddajanja, od posrednih proračunskih uporabnikov pridobivala podatke o sklenjenih najemnih pogodbah in zahtevala vplačila najemnini 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 in menjave nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 za nakupe zemljišč, zemljišč s stavbami, delov stavb in poslovne stavbe sklenila 54 pogodb v skupni vrednosti 524.038 EUR ter 20 pogodb o menjavi zemljišč v skupni nakupni vrednosti 170.939 EUR, skupaj 694.977 EUR. V letu 2021 je izkazala 632.847 EUR⁵³ odhodkov za nakup nepremičnega premoženja. Podatke o številu sklenjenih pogodb, vrstah nepremičnin, njihovi površini in vrednosti v letu 2021 prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Nakupi in menjave stavb in zemljišč v letu 2021

Vrsta nepremičnine	Število pogodb	Površina v m ²	Vrednost pogodb(e) v EUR
Deli stavb	2	61	83.206
Zemljišče	46	19.752	57.346
Zemljišče s stavbo	5	6.605	76.986
Poslovna stavba	1	1.204	306.500
Menjave nepremičnega premoženja	20	15.853	170.939
SKUPAJ	74	43.475	694.977

Vir: podatki občine.

Pregledali smo 12 nakupov⁵⁴, od tega 42 % nad vrednostjo 20.000 EUR. Na podlagi pogodb, sklenjenih v letu 2021, je občina v 10 primerih v letu 2021 izkazovala odhodke za nakup nepremičnin, v 2 primerih pa je nakup plačal neposredno javni zavod – Zdravstveni dom Sevnica (v nadaljevanju: ZD Sevnica). Vsi nakupi so bili ob sklenitvi pogodbe načrtovani v posameznem letnem načrtu pridobivanja (v enem primeru na podlagi dopustne izjeme, ki jo določa 27. člen ZSPDSLS-1), občina je za vse nepremičnine tudi navedla, da jih potrebuje za izvajanje svojih nalog (ceste in prostori, zdravstveni dom, parkirišče, vodohram in zaščita mestnega središča pred erozijo).

Občina je v vseh pregledanih primerih kupila nepremičnine z določenim namenom uporabe, ki jih je mogoče opredeliti kot javni interes glede na pristojnosti občine. Namen nakupa je razviden iz predmeta nakupa, v nekaterih primerih tudi iz letnega načrta pridobivanja. Občina v 9 pregledanih primerih že uporablja nepremičnine za namen, za katerega so bile kupljene, v 3 primerih pa še ne.

⁵³ Tako kot opomba 26.

⁵⁴ Za nakupe, ki vključujejo tudi menjave, so ugotovitve predstavljene v točki 2.4.2.

V 2 primerih gre za ureditev dodatnih prostorov za ZD Sevnica, v 1 primeru pa za ureditev ceste in okolice v središču mesta.

2.4.1.a Občina v 4 pregledanih primerih nakupa nepremičnin za ZD Sevnica, vsak v vrednosti nad 20.000 EUR, ni izvedla vseh postopkov za doseglo najugodnejše cene za zagotovitev potrebnih prostorov. Občina se je sicer v 2 primerih pogajala in navedla, da je preverila cene v evidenci GURS; v 1 primeru je kot edina sodelovala na dražbi; glede 1 primera pa je navedla, da je le preverila cene v evidenci GURS (v tem primeru je postopek večinsko vodil ZD Sevnica). V nobenem od teh 4 primerov pa ni izvedla cenitve vrednosti nepremičnine oziroma primernosti dogovorjene cene ni drugače pisno utemeljila.

Primer

Občina je za ZD Sevnica pridobila nepremičnino v vrednosti 58.482 EUR. Občina postopka nakupa ni vodila sama oziroma je navedla, da je postopek vodil ZD Sevnica in da je ZD Sevnica ob soglasju občine tudi plačal za nakup. Občina ne razpolaga z dokumentacijo postopka nakupa in ni izkazala, da je preverila primernosti nakupne cene. Občina je navedla le, da je cena določena sporazumno in da je preverila cene v evidenci GURS, ni pa preveritve dokumentirala.

Občina je pred nakupom nepremičnin od vseh 12 pregledanih primerov v 1 primeru upoštevala cenitev prodajalca, v 1 primeru je upoštevala izhodiščno ceno stečajnega upravitelja na dražbi, za 5 primerov je navedla, da je preverila referenčne cene ali cene v evidenci GURS, ni pa tega dokumentirala, od tega se je v 2 primerih tudi pogajala, pri 2 primerih je občina cene določila na podlagi občinskega sklepa o določitvi vrednosti⁵⁵, pri 3 primerih pa cen ni preverjala (slednji so vsi v vrednosti do 10.000 EUR).

2.4.1.b Ravnanja občine z nepremičnim premoženjem morajo biti pregledna in odločitve dokumentirane. Preverili smo, ali na občini vrednostno pomembnejše postopke nakupa vodi strokovna skupina in ali se ti postopki dokumentirajo. Občina v 5 pregledanih primerih, ki po vrednosti presegajo 20.000 EUR, postopka nakupa po tem, ko je bil nakup uvrščen v letni program pridobivanja in ko je bil slednji potrjen s strani občinskega sveta, ni vodila tako, da bi imenovala veččlansko 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. Postopki so se vodili v organizacijskih enotah občine, ki formalnih zapisnikov o odločitvah in izvedenih analizah niso vodile.

Pojasnilo občine

Občina je veččlansko komisijo imenovala v tistih primerih prodaj in menjav, kjer je postopek zajemal javno dražbo ali javno zbiranje ponudb.

Na podlagi predhodnih navedb ocenjujemo, da je občina kupila nepremično premoženje za namene, ki so v javnem interesu, vendar pa v nekaj primerih ni izkazala aktivnosti, ki bi lahko prispevale k

⁵⁵ Sklep o določitvi vrednosti zemljišč, uporabljenih za gradnjo lokalne gospodarske infrastrukture v Občini Sevnica oziroma Sklep o primerljivi gradbeni ceni stanovanj in vrednosti stavbnega zemljišča v Občini Sevnica (Uradni list RS, št. 202/20).

dosegi 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 s stvarnim premoženjem.

Ukrep občine

Župan je v novembru 2024 imenoval strokovno komisijo za ravnanje s stvarnim premoženjem občine. Naloge komisije so med drugim:

- *da obravnava vloge in pobude glede ravnanja s stvarnim premoženjem občine, ki zajema pridobivanje, razpolaganje in najemanje oziroma oddajanje v najem, zakup ali brezplačno uporabo tega premoženja;*
- *da predlaga način določitve oziroma preveritve cene ter to ustrezno dokumentira.*

2.4.2 Prodaje in menjave nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 sklenila 24 pogodb za prodajo 35 zemljišč v skupni vrednosti 139.999 EUR in 2 stavb v skupni vrednosti 28.818 EUR ter 20 pogodb o menjavi 41 zemljišč v skupni prodajni vrednosti 169.605 EUR ter 1 pogodbo o prenosu stanovanja v fond stanovanj. Občina je v letu 2021 izkazala 383.535 EUR⁵⁶ 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 in menjave nepremičnega premoženja ter prenos v fond stanovanj v letu 2021

Vrsta pogodbe	Število pogodb	Površina v m ²	Vrednost pogodb(e) v EUR
Prodaja zemljišč	22	15.939	139.999
Prodaja stavb	2	98	28.818
Menjave nepremičnega premoženja	20	11.604	169.605
Prenos v fond stanovanj	1	28	/
SKUPAJ	45	27.669	338.422

Vir: podatki občine.

Za vseh 9 pregledanih primerov prodaj (od tega 4 v vrednosti nad 20.000 EUR) in 9 pregledanih primerov menjav (vrednosti posameznih pogodb so do 7.000 EUR) je občina v letu 2021 izkazovala prihodke od prodaje nepremičnega premoženja na podlagi pogodb, sklenjenih v letih 2020 in 2021. Vse prodaje in menjave so bile ob sklenitvi pogodbe načrtovane v posameznem letnem načrtu razpolaganja. Občina prodanih oziroma zamenjanih nepremičnin, pregledanih v okviru 9 prodaj in 9 menjav, ni potrebovala za izvajanje zakonskih nalog, kar je razvidno iz predmeta pravnega posla in

⁵⁶ Razlika med vrednostjo sklenjenih pogodb in izkazanih prihodkov v zaključnem računu za leto 2021 je posledica izvedenih plačil po pogodbah, sklenjenih ob koncu preteklega leta.

mnenj strokovne skupine o prodajah. Občina je v vseh pregledanih primerih prodaj nepremičnin te izvedla na podlagi vloge kupca za nakup in mnenja strokovne skupine. V 7 pregledanih primerih prodaj je prodaja potekala z objavo javne dražbe, v 1 primeru z objavo namere o neposredni pogodbi in v 1 primeru z objavo na upravni enoti (kmetijsko zemljišče).

V 8 od 9 pregledanih primerov prodaj so bili izkazani postopki, da je bil za določitev oziroma preveritev primernosti prodajne cene izveden postopek cenitve vrednosti nepremičnin, v 1 primeru manjše vrednosti je bila cena preverjena z vpogledom v evidence GURS.

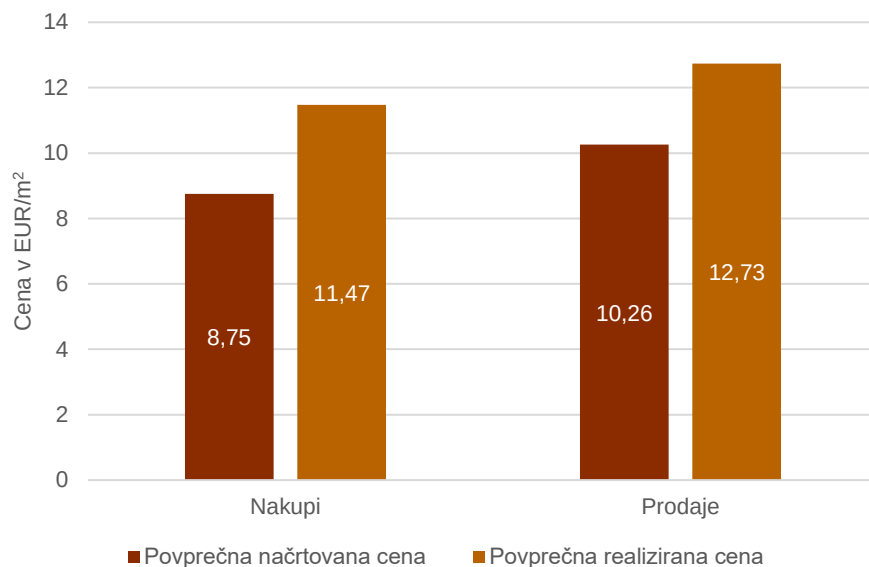
V 7 od 9 pregledanih primerov menjav je bil za določitev vrednosti uporabljen občinski sklep o določitvi vrednosti⁵⁷, v 1 primeru (vrednost nad 100.000 EUR) cenitev in v 1 primeru objava na upravni enoti (kmetijsko zemljišče).

Ocenjujemo, da so uporabljeni postopki prodaj in menjav vključevali aktivnosti za doseganje primerne prodajne cene ter za zagotavljanje preglednosti poslov.

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 po zadnji dopolnitvi ter povprečne cene, ki so bile realizirane v kupoprodajnih pogodbah, kar prikazuje Slika 12.

⁵⁷ Tako kot opomba 55.

Slika 12 Primerjava načrtovanih in realiziranih cen v letu 2021

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

Vir: načrt pridobivanja, načrt razpolaganja in kupoprodajne pogodbe.

Občina je v letu 2021 realizirala nakupne cene, ki so za 2,72 EUR/m² oziroma za 31,1 % višje od povprečne načrtovane. Pri realiziranih prodajah je v letu 2021 realizirala povprečne prodajne cene na kvadratni meter, ki so za 2,47 EUR/m² oziroma za 24,1 % višje od načrtovanih.

2.4.3 Najemi nepremičnega premoženja

Občina je imela v letu 2021 sklenjeno 1 dolgoročno pogodbo o najemu nepremičnega premoženja in 1 pogodbo o najemu, ki se letno podaljšuje. Na podlagi navedenih pogodb je v letu 2021 izkazala 17.034 EUR 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	12.000
Najemnine in zakupnine za druge objekte	5.034
SKUPAJ	17.034

Vir: bruto bilanca za leto 2021.

Občina je lastnica apartmaja v Novigradu. Občina je navedla, da je zaradi predpisov na Hrvaškem najprej oddala apartma turistični agenciji s sedežem na Hrvaškem⁵⁸, nato pa je isti apartma najela od turistične agencije. Občina je v letu 2021 z izvedbo hkratne oddaje in najema imela neto odhodke v znesku 1.383 EUR (5.034 EUR odhodkov in 3.651 EUR prihodkov). Občina je apartma na podlagi internega akta (po vnaprej določenih terminih in cenah) oddajala v uporabo zaposlenim na občini. Občina je z oddajo apartmaja zaposlenim v letu 2021 ustvarila prihodke v znesku 3.482 EUR. Občina je tako s poslovanjem z nepremičnino na Hrvaškem v letu 2021 ustvarila neto prihodke v znesku 2.099 EUR.

2.4.3.a Občina je v letu 2021 sklenila najemno pogodbo za najem opremljenih prostorov za vrtec za ceno 6.000 EUR mesečno. Pogodba je bila sklenjena za določen čas 10 let in z možnostjo odkupa s strani občine po 5 letih najemanja prostorov. V pogodbi ni navedena površina najetih prostorov⁵⁹ in ni specificirana opremljenost prostorov. Občina pred najemom oziroma v postopku najema nepremičnin, katerih vrednost najema presega 10.000 EUR letno, ni pridobila cenitve pooblaščenega cenilca nepremičnin oziroma ni zabeležila referenčnih cen primerljivih najemov nepremičnin, ni izkazala, da bi se pogajala o ceni z najemodajalcem in ni pridobila drugih ponudb za najem prostorov ali odkup prostorov, kar pomeni, da ni izvedla postopkov za doseganje najugodnejše cene za zagotovitev potrebnih prostorov.

Pojasnilo občine

Občina bo del prostorov lastnega vrtca (Enota Kekec, Vrtec Ciciban Sevnica) namenila za izgradnjo šole za posebne potrebe, ki deluje v neprimernih prostorih. Občina zato potrebuje dodatne prostore za izvajanje predšolske vzgoje. Občina je pri določitvi najemnine upoštevala, da je strošek gradnje vrtca s 3 oddelki, ki ga je občina ravno v letih 2020 in 2021 gradila, 1,3 milijona EUR ter da občina z zemljišči/prostori za zgraditev/ureditev dodatnih prostorov za vrtec ni razpolagala⁶⁰. Ker je občina v letu 2022 potrebovala še dodatne prostore, je naknadno sklenila še aneks k najemni pogodbi za najem prostorov za dodatne 3 oddelke.

⁵⁸ Spert, d.o.o., Umag.

⁵⁹ Po pojasnilu občine imajo najeti prostori vrtca 1.233 m² notranje površine in 2.000 m² zunanjih površin ter so namenjeni za 4-oddelčni vrtec.

⁶⁰ Občina bo z obravnavanim najemom (6.000 EUR mesečno) za 10-letni najem prostorov vrtca za 4 oddelke imela odhodke v skupnem znesku 720.000 EUR.

Občina postopka najema tudi ni vodila z občinsko veččlansko strokovno skupino, ki bi glede nakupa sprejemala odločitve in jih beležila, kar pomeni, da občina ni zagotovila preglednosti vodenja postopkov in sprejemanja odločitev.

2.4.4 Oddaje v najem in zakup nepremičnega premoženja

Občina je imela v letu 2021 sklenjenih 16 pogodb za oddajo poslovnih prostorov v najem in je na njihovi podlagi v letu 2021 izkazala 31.140 EUR⁶¹ prihodkov.

Občina je v letu 2021 imela 22 poslovnih prostorov, namenjenih različni uporabi in različnim vrstam oddaje (odplačna oddaja, brezplačna oddaja), v skupni površini 1.869 m². Od tega je:

- 16 poslovnih prostorov v skupni površini 1.203 m² oddajala v odplačni najem,
- 6 poslovnih prostorov v skupni površini 666 m² oddajala v najem brezplačno.

Občina je v letu 2021 prejela 125.192 EUR prihodkov od najemnin za stanovanja. V svojih evidencah ima evidentiranih 161 stanovanj, ki imajo upravitelja družbo Terca, sicer pa je lastnica 181 stanovanj. Občina v letu 2021 izkazuje tudi 3.856 EUR prihodkov iz naslova zakupnin za zemljišča.

Občina je za oddajanje prostih kapacitet oziroma poslovnih prostorov določila postopek oddaje in postopek, po katerem se določa višina najemnine. Občina je v letu 2005 sprejela Odlok o oddajanju poslovnih prostorov v najem⁶², ki glede revalorizacije v 18. členu določa, da vrednost točke lahko letno določi občinski svet. Vrednost točke za oddaje poslovnih prostorov je občinski svet nazadnje določil leta 2005.

Občina je pri 29 pregledanih oddajah nepremičnin (poslovni prostori in stanovanja) v najem postopke odplačnih in brezplačnih oddaj poslovnih prostorov in stanovanj ter postopke določitve višine najemnin vodila v skladu s predpisi in načeli smotrnosti, razen pri oddajah nepremičnega premoženja, ki so navedene v nadaljevanju.

2.4.4.a Občina je oddajala poslovne prostore Upravni enoti Sevnica. Občina in vlada sta za ta namen sklenili 2 pogodbi o brezplačni oddaji poslovnih prostorov⁶³ in 1 pogodbo o odplačni oddaji poslovnih prostorov⁶⁴, kjer je določena najemnina v znesku 7,33 EUR/m². V 4. členu odplačne pogodbe iz leta 2001 je določeno, da se višina najemnine usklajuje s splošno rastjo cen, uskladitev pa se opravi, če se rast cen na drobno spremeni za več kot 3 %, vendar pa občina od sklenitve pogodbe ni usklajevala višine najemnine. Glede na podatke Statističnega urada Republike Slovenije so se cene življenjskih potrebščin v posameznih letih zviševale in je primerjalni indeks ravni cen življenjskih potrebščin 68 za leto 2001, ko je bila pogodba sklenjena, ter 105 za leto 2020. Občina je v letu 2021 na podlagi te najemne pogodbe izkazala 7.621 EUR prihodkov, čeprav glede na podatke Statističnega

⁶¹ Občina je na kontu izkazala 37.554 EUR prihodkov, od tega se 31.140 EUR prihodkov nanaša na občino v ožjem smislu, 6.414 EUR prihodkov pa na krajevne skupnosti.

⁶² Uradni list RS, št. 78/05 – uradno prečiščeno besedilo.

⁶³ Pogodbi sta bili sklenjeni leta 2001 in leta 2009.

⁶⁴ Pogodba je bila sklenjena v letu 2001.

urada Republike Slovenije valorizirana vrednost zneska 7.621 EUR na dan 1. 1. 2021 znaša 10.441 EUR⁶⁵. Občina je v letu 2021 pobrala vsaj za 2.820 EUR manj prihodkov, kot ji je pripadalo na podlagi najemne pogodbe.

2.4.4.b Občina je v letu 2015 sklenila pogodbo o oddaji zemljišča v najem s KZ Sevnica z.o.o. za dobo 10 let. V 3. členu pogodbe je določeno, da je letna najemnina določena na podlagi Cenika najemnin za nekmetijsko rabo zemljišč Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2015. Glede usklajevanja višine najemnine v pogodbi ni posebnih določil, občina pa tudi ni usklajevala višine najema v naslednjih letih glede na spremembe zgoraj navedenega letnega cenika⁶⁶. Občina je na podlagi oddaje v letu 2021 prejela 2.706 EUR.

2.4.4.c Pri 2 oddajah za nedoločen čas⁶⁷ v pogodbah ni določil o uskladitvi cen z rastjo cen na trgu oziroma z rastjo cen življenjskih potrebščin.

Ukrep občine

Občina je v novembru 2024 v vseh 4 primerih, kjer je bila sklenjena pogodba o oddaji v najem za nedoločen čas in se najemnina ni usklajevala z rastjo cen, posredovala najemnikom dopis za revalorizacijo oziroma uskladitev najemnine. V 3 primerih je občina obenem pripravila in posredovala osnutke aneksov k pogodbam, ki se nanašajo na vsebino dopisa, v 1 primeru pa najemniku (Ministrstvo za javno upravo) predlaga, da uskladijo podatke o novih izmerah prostorov in višino najemnine revalorizirajo s 1. 1. 2025.

2.4.4.d Skrbnik pogodbe je bil določen v 1 od 12 pregledanih pogodb za oddajo poslovnih prostorov v najem.

Občina je v letu 2021 oddajala 114 od 161 stanovanj, ki so namenjena oddaji, oziroma od skupno 181 stanovanj v lasti občine. Pregledali smo oddaje 14 stanovanj, za katere je občina v letu 2021 izkazala prihodke od najemnin v skupnem znesku 11.511 EUR. V vseh primerih je bila vrednost najema določena z metodo za neprofitna stanovanja.

Občina je v letu 2021 spremljala plačila najemnin za vse oddane nepremičnine v najem. V ta namen je večkrat letno iz računovodskega programa izpisala seznam odprti terjatev ter pripravila in poslala opomine neplačnikom. Občina pri oddajah v najem ne izkazuje neporavnanih obveznosti najemnikov oziroma neplačil, ki bi bila večmesečna. Na podlagi navedenega ugotavljamo, da je občina imela vzpostavljen sistem zaračunavanja najemnin in ukrepanja glede neplačnikov.

⁶⁵ Glede na primerjalni indeks ravni cen življenjskih potrebščin je bilo povečanje v tem obdobju 37 odstotnih točk. Valorizirana najemnina za leto 2021 bi moral biti 10.440,77 EUR (7.621 EUR * 1,37), [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStat/sl/Podrocja/Index/134/cene-in-inflacija>], 19. 3. 2024.

⁶⁶ Cenik najemnin za nekmetijsko rabo zemljišč za leto 2021, [URL: <https://www.s-kzg.gov.si/si/zakoni-in-drugi-pomembni-pravnoformalni-dokumenti/arhiv/>], 3. 4. 2024.

⁶⁷ Oddaja doma na Lisci Gostinstvu Tomaž Rantah s.p. v letu 2020 in oddaja prostorov za opremo radia družbi Radio glas Ljubljana, d.o.o. v letu 2021.

Primer dobre prakse

Občina je za leto 2021 izkazala 2 primera posredovanja opomina najemniku in izkazala, da je bil dolg nato poravnan.

Ocenjujemo, da občina glede oddaje nepremičnega premoženja v opisanih primerih ni ravnala na način, da bi od oddaj v najem pridobila primerno visoke prihodke oziroma da bi ustrezno zavarovala svoj položaj kot stranka pogodbe.

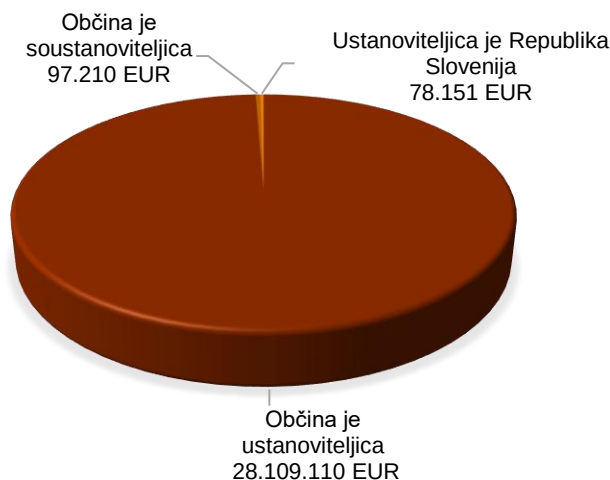
2.4.5 Nepremičnine, dane v upravljanje

Občina na dan 31. 12. 2021 v bilanci stanja izkazuje 28.284.471 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 15 organizacijah (od tega je občina ustanoviteljica 13 javnih zavodov in soustanoviteljica 1 javnega zavoda⁶⁸, 1 organizacijo je ustanovila Republika Slovenija⁶⁹). Občina je sicer ustanoviteljica 13 javnih zavodov in 1 javnega podjetja ter soustanoviteljica 2 javnih zavodov.

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.

⁶⁸ Občina je ustanoviteljica Vrtca Ciciban Sevnica, Osnovne šole Blanca, Osnovne šole Boštanj, Osnovne šole Krmelj, Osnovne šole Ane Gale Sevnica, Osnovne šole Sava Kladnika Sevnica, Osnovne šole Tržišče, Osnovne šole Šentjanž, Glasbene šole Sevnica, Zdravstvenega doma Sevnica, Lekarne Sevnica, KŠTM Sevnica in Knjižnice Sevnica. Občina je soustanoviteljica Regionalne razvojne agencije Posavje.

⁶⁹ Center za socialno delo Posavje (v nadaljevanju CSD Posavje).

Občina je izkazovala za 78.151 EUR terjatev za sredstva, dana v upravljanje organizaciji, katere ni (so)ustanoviteljica.

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

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	10	0	0	10
Občina je soustanoviteljica javnega zavoda	1	0	0	1
Občina ni (so) ustanoviteljica organizacije	0	0	1 ¹⁾	1

Opomba: ¹⁾ Občina je sklenila pogodbo o prenosu nepremičnine v brezplačno uporabo, izkazuje pa terjatve za sredstva, dana v upravljanje.

Vir: evidenca občine.

Občina je za prenos nepremičnin v upravljanje, sklenila pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje z 11 javnimi zavodi za vse nepremičnine, ki so v upravljanju pri teh javnih zavodih. Občina med terjatvami za sredstva, dana v upravljanje, izkazuje tudi terjatev do CSD Posavje, čeprav je ustanoviteljica CSD Posavje Republika Slovenija in je občina s CSD Posavje sklenila pogodbo o brezplačni oddaji v najem občinske nepremičnine, ki je predmet vzpostavljene terjatve.

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 nadaljnjega 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 vseh 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 opredeli, katere nepremičnine se prenesejo javnim zavodom v upravljanje. Glede prenosa nepremičnin v upravljanje je občina sklenila pogodbe z vsemi 11 pregledanimi javnimi zavodi, katerih (so)ustanoviteljica je.

2.4.5.a V vseh 11 pregledanih pogodbah o prenosu nepremičnin v upravljanje, je bilo določeno, da se upravljavec obvezuje plačevati tekoče oziroma obratovalne stroške, in v 4 primerih tudi, da zavaruje nepremičnino. Pogodbe v večini primerov niso vsebovale določila o možnosti in načinu neposrednega nadzora občine nad upravljanjem javnega zavoda z nepremičninami, danih v upravljanje (le pogodba z RRA Posavje 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 večini pogodb (10) ni bil določen skrbnik s strani občine (le

v pogodbi o prenosu bazena Sevnica v upravljanje, ki je bila sklenjena s KŠTM Sevnica, je to določeno). V praksi je nadzor občina izvajala s pregledom letnih programov in poročil o poslovanju javnih zavodov ter s spremljanjem projektov investicijskih vzdrževanj ter investicij, drugih aktivnosti za neposredni nadzor nepremičnin v upravljanju pa občina ni izvajala.

Pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje, so v 4 pregledanih primerih vsebovale določila glede možnosti nadaljnje oddaje ali uporabe prostorov, vendar so različno določale glede pridobitve soglasij za oddajo (v 2 primerih mora občina podati navodila, v primeru pogodbe s KŠTM Sevnica za lokal ob bazenu je bilo za nadaljnjo oddajo v najem določeno sklepanje tripartitne pogodbe (najemnik, javni zavod in občina), v 1 primeru pa je bila omogočena le oddaja v nadaljnjo uporabo za socialne programe). Pogodbe niso določale pravil in načina določitve cen za najem ali cenikov za občasno uporabo oziroma uporabnin (na primer telovadnice) in niso določale, da bi prihodek od oddajanja in uporabe prostorov javnih zavodov bil prihodek občine, razen za bazen Sevnica.

Ukrep občine

Občina ima s KŠTM Sevnica in najemnikom gostinskega lokala ob bazenu od leta 2022 sklenjeno tripartitno pogodbo, v kateri je določeno, da je najemnina prihodek občine.

Občina je 26.11. 2024 vsem javnim zavodom posredoval dopis, s katerim jih je obvestila, da jim bo posredovala v podpis anekse k veljavnim pogodbam o upravljanju, s katerimi bo določeno, da se najemnine in uporabnine iz naslova oddajanja nepremičnin, ki so v upravljanju javnih zavodov, nakazujejo v proračun občine.

Občina je v novembru 2024 sprejela načrt aktivnosti za uskladitev pogodb o upravljanju z nepremičnim premoženjem, ki predvideva, da:

- *bo postopek uskladitve pogodb vodila delovna skupina, ki jo bodo sestavljali zaposleni iz pristojnega oddelka za družbene dejavnosti, oddelka za finance ter splošne službe;*
- *je rok za uskladitev pogodb o upravljanju 31. 12. 2026.*

2.4.5.b Občina je v letu 2021 določila uporabnino za uporabo šolskih telovadnic, športne dvorane Sevnica, športnega doma Sevnica in prostorov, ki jih ima v upravljanju KŠTM Sevnica.

2.4.5.c Občina ni spremljala višine plačanih najemnin in uporabnin, ki so jih realizirali javni zavodi, oziroma je pridobivala le evidence najemnikov/uporabnikov ter v pojasnilu navedla, da so podatki o najemninah v letnih poročilih javnih zavodov. Pregledali smo vsebino letnih poročil javnih zavodov, ki so v upravljanje prejete nepremičnine občine oddajali v najem oziroma uporabo.

Primer 1

V letnem poročilu OŠ Sava Kladnika Sevnica je navedena skupna višina prihodkov od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja. Pri pojasnilih so podrobneje razčlenjeni nekateri prihodki, med njimi je navedena višina prihodkov od uporabnin za telovadnico. Prihodki od uporabnin za telovadnico v znesku 2.312 EUR so nadalje razdeljeni glede na vire (proračunski viri 918 EUR in neproračunski viri 1.394 EUR). Izkazan je skupni presežek prihodkov nad odhodki v znesku 55.415 EUR, od tega je presežek, ki je nastal na uporabnini telovadnice, znašal 2.308 EUR. Podatki o stroških, delitvi stroškov in pokrivanju stroškov v zvezi z oddajanjem prostorov v poročilu niso navedeni.

Primer 2

V letnem poročilu KŠTM Sevnica je navedena skupna višina prihodkov od najemnin, zakupnin in drugih prihodkov od premoženja. Po dejavnostih (na primer šport, kultura) in objektih so izkazani prihodki, med drugim tudi uporabnine in najemnine, in sicer za posamezne objekte (na primer bazen). Drugih informacij o najemninah ali uporabninah 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 od oddaj v najem 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. Prav tako tudi ni izkazala, da je pri določanju letnih sredstev, ki jih občina zagotavlja javnemu zavodu, upoštevala prihodke od oddaj v najem in uporabnin pri financiranju posrednih proračunskih uporabnikov.

Glede določitve izvajalca investicij in investicijskega vzdrževanja pri nepremičninah, danih v upravljanje, je bilo v pogodbah večinoma določeno, da je potreben dogovor med javnim zavodom in občino, v 1 primeru, da javni zavod izvaja investicije (za bazen), v 1 primeru pa pogodba o tem ne vsebuje določil (pogodba z Lekarno Sevnica). Občina sicer z javnimi zavodi sklepa letne pogodbe o investicijskem vzdrževanju, razen z ZD Sevnica in Lekarno Sevnica, za katera je občina navedla, da investicijsko vzdrževanje izvajata in financirata javna zavoda sama na podlagi presežka iz poslovanja.

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 1.038.128 EUR ter 2.916.074 EUR tekočih odhodkov za vzdrževanje nepremičnega premoženja. V okviru podprogramov 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje in 16059003 Drugi programi na stanovanjskem področju so investicijski odhodki za vzdrževanje in obnove občinskih upravnih ter poslovnih objektov ter stanovanj skupaj znašali 139.171 EUR, tekoči odhodki za vzdrževanje teh objektov pa 199.611 EUR.

Stanovanja je občina prenavljala na podlagi načrta tekočih vzdrževalnih del za tekoče vzdrževanje, ki ga vsako leto pripravi upravnik stanovanj v soglasju z občino. Občina je priložnostno pregledovala uporabno stanje posameznih enot ostalih nepremičnin, ne pa za celotno nepremično premoženje in ne po vnaprej določenem terminskem načrtu. 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

Župan občine je 20. 11. 2024 sprejel sklep o imenovanju delovne skupine za pripravo osnutka strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem ter za ureditev evidenc o nepremičnem premoženju občine. S sklepom je določena delovna skupina, določene so naloge delovne skupine in rok za izvedbo nalog, to je 31. 12. 2026. Ena od nalog delovne skupine je pregled nepremičnega premoženja z vidika tekočega in investicijskega vzdrževanja, ki bo podlaga za izdelavo letnih načrtov vzdrževanja nepremičnega premoženja;

2.4.7 Občinsko nepremično premoženje, ki ni v uporabi

Občina je izkazala, da vodi evidenco nepremičnega premoženja, ki ni v uporabi, za nezazidana stavbna zemljišča (skupaj 48 parcel in 77.652 m²), za ostalo nepremično premoženje, ki ni v uporabi, pa je razpolagala s parcialnimi podatki (povezava s točko 2.1.1). Navedla je, da 7 objektov ni v uporabi, ker so predvideni za večjo obnovo ali rušitev. Vsi uporabni poslovni prostori so oddani v najem ali so v lastni uporabi.

Občina je v letu 2021 oddajala 114 od skupaj 181 stanovanj, kar pomeni, da 67 stanovanj ni bilo v uporabi. Občina je navedla, da se večina neuporabljenih stanovanj nahaja v objektih, ki so bili pridobljeni v postopkih denacionalizacije, so v slabem stanju in v katerih je le del stanovanj oddanih. Nekateri objekti so trenutno v prenovi (stanovanjski objekt na naslovu Krmelj 20), nekateri so predvideni za obnovo, nekateri pa za rušitev, za nekatere pa se še iščejo rešitve.

Ostalo nepremično premoženje, ki ni v uporabi, predstavljajo zemljišča (med drugim kmetijska zemljišča v obsegu 348.304 m² in gozdovi v obsegu 1.036.785 m²).

Občina ni vodila popolne evidence nepremičnin, ki niso v uporabi, 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.

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:

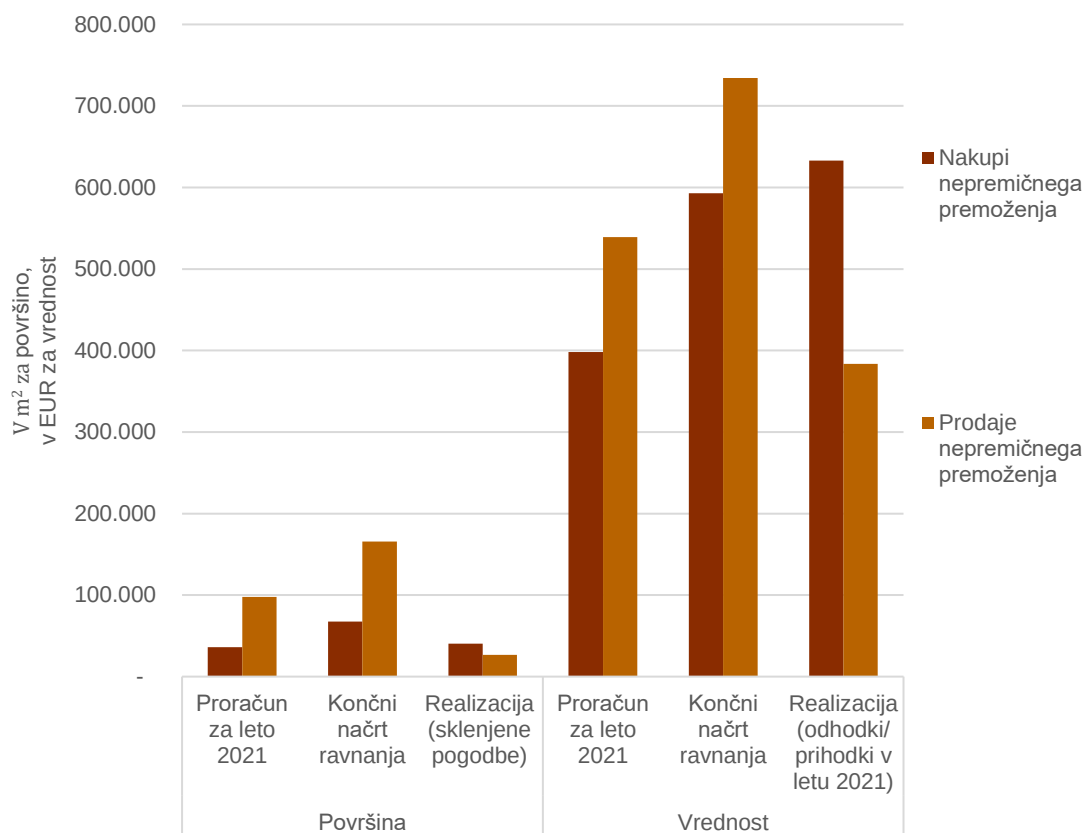
- načrt ravnanja, ki je priloga proračuna za leto 2021 in rebalansu A, realizirala oziroma je v letnem poročilu o realizaciji načrta predstavila razloge za odstopanja;
- večkrat letno preverila izvajanje načrta ravnanja;
- ob ugotovljenem razkoraku med načrtovanim in izvedenim ravnanjem z nepremičnim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

2.5.1.1 Spremljanje nakupov in prodaj nepremičnega premoženja

Občina je ob pripravi zaključnega računa za leto 2021 pripravila Poročilo o realizaciji letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem Občine Sevnica 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 z nepremičnim premoženjem načrtovala nakup 124 zemljišč in 3 zemljišč s stavbami v skupni površini 36.104 m² in ocenjeni skupni vrednosti 398.116 EUR ter v načrtu razpolaganja prodajo 68 zemljišč v skupni površini 97.822 m² in ocenjeni skupni vrednosti 539.033 EUR in prodajo 2 delov stavb v skupni površini 113 m² in ocenjeni skupni vrednosti 45.578 EUR. Med letom je načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem 4-krat dopolnila⁷⁰. Z vsemi dopolnitvami načrta ravnanja je občina načrtovala nakup 247 zemljišč v skupni površini 67.475 m² in ocenjeni skupni vrednosti 592.898 EUR ter prodajo 149 zemljišč v skupni površini 165.637 m² in ocenjeni skupni vrednosti 685.230 EUR ter prodajo 3 delov stavb v skupni površini 126 m² in ocenjeni skupni vrednosti 48.957 EUR.

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

⁷⁰ Zadnja dopolnitev načrta ravnanja je bila sprejeta 22. 9. 2021.

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

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

Občina je v letu 2021 sklenila pogodbe (vključno s pogodbami o menjavi) za nakup 119 nepremičnin v skupni vrednosti 694.977 EUR in izkazala 632.847 EUR⁷¹ odhodkov za nakup nepremičnin. Realizacija nakupov je po vrednosti (odhodki v letu 2021) glede na načrt pridobivanja v proračunu za leto 2021 višja za 59,0 %, glede na zadnji dopolnitev načrta pa višja za 6,7 %. Realizacija nakupov je po številu glede na načrt pridobivanja v proračunu za leto 2021 nižja za 6,3 %, glede na načrt pridobivanja po zadnji dopolnitvi načrta pa nižja za 51,8 %.

Skupna vrednost sklenjenih pogodb o nakupih nepremičnin, navedenih v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021, je 353.350 EUR, kar je manj od zneska odhodkov, izkazanih v zaključnem računu, iz naslova nakupov nepremičnin v letu 2021 (632.847 EUR). Občina v zaključnem računu ali prilogah razlike ni obrazložila, je pa med revizijo navedla, da je razlika nastala zaradi: 1 pogodbe za nakup stavbe v znesku 306.500 EUR, ki je bil načrtovan v načrtu pridobivanja za leto 2020 in izveden/plačan v letu 2021; 4 pogodb, sklenjenih v letu 2021 in plačanih v letu 2022; 5 pogodb, sklenjenih v letu 2021, ki niso evidentirane na konto karticah za nakupe (v 3 primerih je

⁷¹ Tako kot opomba 26.

šlo za menjalne pogodbe, v 1 primeru za pogodbo o ureditvi zemljiškoknjižnega stanja, v 1 primeru je del plačila evidentiran na neustreznih konto karticah); 1 pogodbe, sklenjene leta 2021, za katero je obveznost plačal ZD Sevnica; 2 pogodb, sklenjenih leta 2021, ker je bila višina plačila občine višja od pogodbene vrednosti (v 1 primeru je zajeto plačilo občine za investicijo občine v cestno infrastrukturo na tem zemljišču, v 1 primeru je bila vrednost v pogodbi napačna – navedena je bila površina); 1 pogodbe, ki je iz leta 2020 (32.000 EUR).

Občina je v letu 2021 sklenila pogodbe o prodaji nepremičnega premoženja (vključno s pogodbami o menjavi) za prodajo 83 nepremičnin v skupni vrednosti prodaj 338.422 EUR in v letu 2021 izkazala 383.535 EUR prihodkov od prodaje nepremičnin. Realizacija prodaj (prihodki v letu 2021) je po vrednosti glede na načrt ob sprejetju proračuna za leto 2021 nižja za 28,8 %, glede na zadnjo dopolnitev načrta pa je nižja za 47,8 %. Realizacija prodaj je po številu glede na načrt razpolaganja v proračunu za leto 2021 višja za 16,9 %, glede na načrt razpolaganja po zadnji dopolnitvi načrta pa nižja za 45,4 %.

Znesek vrednosti sklenjenih pogodb o prodaji zemljišč in stavb v letu 2021 (338.422 EUR) je nižji od zneska prihodkov, izkazanih v zaključnem računu, iz naslova prodaj zemljišč in stavb v letu 2021 (383.535 EUR). Občina v zaključnem računu ali prilogah razlike ni obrazložila, je pa med revizijo navedla, da je razlika nastala zaradi: 3 pogodb, sklenjenih v letu 2021 in plačanih v letu 2022; 5 pogodb, sklenjenih v letu 2021, kjer je pri navedbi zneska vključen tudi DDV; 9 pogodb, sklenjenih v letu 2021, ki niso evidentirane na konto karticah (v 5 primerih je šlo za menjalne pogodbe, v 2 primerih za pogodbo o ureditvi zemljiškoknjižnega stanja in v 2 primerih za pomoto pri evidentiranju); dela prihodkov na konto kartici, ki se nanaša na plačila po pogodbah iz leta 2020 (8 pogodb), in zaradi prihodka na kartici 720001 – Stanovanjski objekti, kjer je zajeta tudi prodaja avtomobila v znesku 1.050 EUR.

Občina je med letom dopolnjevala načrt pridobivanja in načrt razpolaganja (povezava s točkama 2.3.2.1.2 in 2.3.2.1.3). Iz poročila o realizaciji pridobivanja in razpolaganja za leto 2021 sta razvidni površina in vrednost posameznega nepremičnega premoženja, ki ga je občina v letu 2021 kupila in prodala, kakor tudi nepremično premoženje, ki ga je v letu 2021 načrtovala kupiti in prodati, vendar kasneje tega ni realizirala. Pri približno polovici nerealiziranih ravnanj je naveden razlog za nerealizacijo (stranka se ne strinja s poslom, stranka se ne odziva, prenos v leto 2022 in podobno).

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 za pregledane podprograme izpostavila (z imenom navedla) nekaj nakupov oziroma prodaj, ni pa ravnanj dodatno obrazložila.

Občina je večkrat letno pripravila, občinski svet pa sprejel dopolnitve načrta pridobivanja in razpolaganja. Občina je ob dopolnitvah dodajala v načrt nove prodaje in nakupe, ni pa predstavila dotakratne realizacije; iz načrta ni umikala tistih ravnanj, ki jih ni več nameravala realizirati, je pa obrazložila posamezna pomembnejša nova načrtovana ravnanja. Občina je v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 pri polovici nerealiziranih ravnanj navedla razlog za nerealizacijo. S tem je občina delno zagotovila, da je občinski svet imel pregled nad izvajanjem nakupov in prodaj nepremičnega premoženja. Posledično občinski svet pri sprejemanju odločitev o potrditvi sprememb in dopolnitev načrta pridobivanja in načrta razpolaganja ni bil v celoti ustrezno

informiran, nekoliko bolje je bil informiran pri potrditvi poročila o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021.

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 17.034 EUR, prihodki od najemnin za poslovne prostore in stanovanja ter od zakupnin pa v skupnem znesku 166.602 EUR.

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

Tabela 11 Realizacija najemanja nepremičnega premoženja in oddajanja poslovnih prostorov v najem 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	1	12.000
	počitniški objekt ¹⁾	1	5.034
Oddajanje nepremičnega premoženja	v najem	15	31.140
	v brezplačno uporabo	7	0

Opomba: ¹⁾ Povratni najem počitniškega objekta, oddanega turistični agenciji (povezava s točko 2.4.3).

Vir: konto kartice in podatki občine.

Občina najema počitniški objekt (apartma) v tujini, ki je sicer v lasti občine in ga občina zaradi hrvaških predpisov o uporabi prostorov za turistične namene vsako leto najprej odda turistični agenciji, ki ima sedež na Hrvaškem, kjer je nepremičnina, in nato najame nepremičnino od turistične agencije. Občina je za najem te nepremičnine v letu 2021 porabila 5.034 EUR. Občina je v letu 2021 sklenila tudi najemno pogodbo za najem opremljenih prostorov za vrtec, za kar je v letu 2021 porabila 12.000 EUR.

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.

Za namen spremljanja oddajanja je občina razpolagala z evidencami najemnikov nekaterih nepremičnin občine (evidence vodi zunanji izvajalec družba Terca), na podlagi katerih je lahko spremljala oddajanje tega nepremičnega premoženja v najem. Občina 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 oddajanja poslovnih prostorov z načrtovanim oddajanjem poslovnih prostorov. Občina tudi ni pripravila poročila ali drugega dokumenta o spremljanju, v katerem bi prikazala podatke o novih in prekinjenih najemih

ter oddajah v najem nepremičnega premoženja 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 nepremično premoženje oziroma ni navedla vsaj števila in skupne površine nepremičnega premoženja, oddanega v najem ter v brezplačno uporabo, z navedbo podatka o skupnih pobranih najemninah in uporabninah;
- obrazložitvah posebnega dela zaključnega računa za leto 2021 na kratko pojasnila najem vseh (za prostore vrtca in turistični objekt) dejansko najetih nepremičnin v letu 2021, ni pa navedla ostalih podatkov (površina najetega poslovnega prostora, trajanje najemnega razmerja in podobno).

Občina je glede poslovnih prostorov in stanovanj, ki so v njeni lasti, poznala njihovo stanje, in sicer ali so ti v uporabi/oddaji. Vseeno ocenjujemo, da bi občina morala spremljati oddajanje poslovnih prostorov in stanovanj tudi na način, da bi pripravila poročilo ali drug dokument o spremljanju, v katerem bi prikazala podatke o izvedenih oddajah nepremičnin, primerjavo med izvedenimi in načrtovanimi oddajami nepremičnin ter navedla razloge za morebitne razlike.

2.5.1.3 Spremljanje vzdrževanja nepremičnega premoženja

V bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2021 so odhodki za vzdrževanje nepremičnega premoženja⁷² izkazani v skupnem znesku 338.782 EUR (za tekoče vzdrževanje v znesku 199.611 EUR in za investicijsko vzdrževanje v znesku 139.171 EUR).

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

⁷² Za 3 podprograme (06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje in 16059003 Drugi programi na stanovanjskem področju).

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 A v EUR	Realizirani odhodki v EUR
Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave	tekoče vzdrževanje	48.500	70.000	54.789
	investicijsko vzdrževanje	66.000	80.000	92.114 ¹⁾
Drugi programi na stanovanjskem področju	tekoče vzdrževanje	120.000	120.000	144.822 ¹⁾
Spodbujanje stanovanjske gradnje	investicijsko vzdrževanje	80.000	80.000	47.057
Skupaj		314.500	350.000	338.782

Opomba: ¹⁾ Realizirani odhodki za tekoče in investicijsko vzdrževanje niso presegli načrtovanih odhodkov, ker je občina s prerezporeditvami povečala načrtovana sredstva v rebalansu A.

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

Občina ni pripravila načrta vzdrževanja nepremičnega premoženja za leto 2021 (povezava s točko 2.3.2.1.5), iz katerega bi bilo med drugim za 3 podprograme⁷³ razvidno predvideno vzdrževanje nepremičnega premoženja z navedbo opisa vzdrževalnih del ter časovnega obdobja izvedbe del, zato ni mogla pripraviti primerjave izvedenega vzdrževanja z načrtovanim vzdrževanjem del.

Občina je za upravljanje in tekoče vzdrževanje stanovanj, ki se oddajo, v letu 2005 sklenila neposredno pogodbo za nedoločen čas z družbo Terca. Občina je izvajalca izbrala v letu 2001 na podlagi povabil k oddaji ponudb za opravljanje storitev upravljanja stanovanj po Stanovanjskem zakonu⁷⁴, ki jih je posredovala 6 družbam. V letu 2005 je občina z istim izvajalcem sklenila neposredno pogodbo za nedoločen čas, ne da bi izvedla postopek oddaje javnega naročila.

Družba Terca je za občino izvajala zaračunavanje najemnin najemnikom stanovanj, za kar je v letu 2021 pripravljala mesečna poročila, poročala pa je tudi o potrebnih tekočih vzdrževalnih delih in o izvedenih tekočih vzdrževalnih delih. Občina, razen informacij, ki jih je pridobivala od družbe Terca, 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.

⁷³ Tako kot opomba 72.

⁷⁴ Uradni list RS, št.18/91.

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 občinskemu svetu,
- so občinskemu 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 zaključnega računa za leto 2021, ki ga je občinski svet obravnaval in sprejel na seji z dne 6. 4. 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 (67 zemljišč v skupni površini 127.185 m²);
- navedla, kateri pravni posli prodaje so bili začeti na podlagi veljavnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem preteklih let, plačila pa izvedena v letu 2021 (občina je pred letom 2021 sklenila pogodbo o prodaji nepremičnega premoženja v vrednosti 32.000 EUR, ki je bila finančno realizirana v letu 2021);
- navedla, za katere pravne posle prodaj, navedene v poročilu, so bile sklenjene pogodbe v letu 2021, niso pa bila izvedena plačila v letu 2021 in se ta načrtujejo v letu 2022;
- v vseh primerih oziroma je le v polovici primerov pojasnila razloge za odstopanja oziroma za neizvedene prodaje nepremičnega premoženja v letu 2021;
- pojasnila razlik oziroma kako so podatki, ki so predstavljeni v poročilo o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021, in podatki, ki so predstavljeni v zaključnem računu za leto 2021 (splošni in posebni del), med seboj povezani.

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, pri čemer:

- je navedla neizvedene nakupe nepremičnega premoženja (107 zemljišč v skupni površini 27.364 m²);
- ni navedla, kateri pravni posli nakupa so bili začeti na podlagi veljavnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem preteklih let, pogodbe pa sklenjene in plačila izvedena v letu 2021 (nakup dela stavbe v vrednosti 306.500 EUR, ki je bil načrtovan v letu 2020 in za katerega je občina sklenila pogodbo 21. 1. 2021 in v letu 2021 izvedla plačila po pogodbi);

- ni pojasnila, kateri pravni posli so bili sklenjeni na podlagi drugega odstavka 27. člena ZSPDSLS-1, saj jih v poročilo ni vključila;
- ni pojasnila, za katere nakupe nepremičnega premoženja, navedene v poročilu, plačila v letu 2021 niso bila izvedena in se ta načrtujejo za 2022;
- je le v polovici primerov pojasnila razloge za odstopanja oziroma za neizvedene nakupe nepremičnega premoženja v letu 2021;
- ni pojasnila razlik oziroma ni pojasnila, kako so podatki, ki so predstavljeni v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021, in podatki, ki so predstavljeni v zaključnem računu za leto 2021 (splošni in posebni del), med seboj povezani.

Z zaključnim računom za leto 2021 je občina občinski svet seznanila 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, občinski svet seznanila s podatki o vrsti nepremičnine, imenu katastrske občine, ID oznaki nepremičnine, površini nepremičnine ter pogodbeni vrednosti nakupa oziroma prodaje, ni pa ga seznanila s podatki o vrsti metode razpolaganja in namenu nakupa ter realizirani vrednosti prihodka oziroma odhodka v letu 2021.

Občina je občinski svet seznanjala z ravnanjem z nepremičnim premoženjem prek dopolnitev letnega načrta in s poročilom o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021, kjer so bila vključena tudi pojasnila in obrazložitve za nekatera pomembnejša ravnanja. Vendar pa občina s pojasnili in obrazložitvami ni zajela vseh dopolnitev ter ni pojasnila razlogov za vsa odstopanja oziroma ni zajela vseh neizvedenih nakupov in prodaj nepremičnega premoženja v letu 2021.

Občina je občinski svet seznanila s podatki o najetih nepremičninah⁷⁵, ne pa o oddanih poslovnih prostorih oziroma vsaj s podatki o številu in skupni površini oddanih poslovnih prostorov in skupnem prihodu. Prav tako občinskega 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 navedla, da so letni cilji, ki se nanašajo na vzdrževanje nepremičnega premoženja – poslovni objekti (tekoče in investicijsko vzdrževanje), doseženi, razen v delu, ki se nanaša na načrtovano investicijsko vzdrževanje za strelišče. Da so cilji doseženi, je navedla tudi glede vzdrževanja stanovanjskih objektov in glede najemov. Glede nakupov zemljišč je navedla, da so cilji delno doseženi, in podala tudi razloge, kot so neuspešno dogovarjanje s strankami in nezaključeni geodetski postopki odmere zemljišč. Občina občinskega sveta ni mogla seznaniti z doseganjem ciljev poslovanja z nepremičnim premoženjem, ker jih ni mogla niti spremljati, saj ni sprejela dokumentov dolgoročnega načrtovanja, v katerih bi določila cilje in merljive kazalnike. V proračunskih dokumentih pa je za pridobivanje, najemanje in vzdrževanje nepremičnega premoženja opredelila le kratke opisne cilje, ki niso merljivi.

⁷⁵ 2 nepremičnini.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitosti poslovanja **Občine Sevnica** v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje.

Menimo, da je bila Občina Sevnica pri poslovanju v letu 2021 v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje, **delno učinkovita**.

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 popolne evidence glede nepremičnin, danih v upravljanje, evidence potreb po vzdrževanju nepremičnin in popolne evidence nepremičnega premoženja, ki ni v uporabi. Tako obvezne kot pomožne evidence so bile pomanjkljive in niso zagotavljale neposredne medsebojne poveztivosti in poveztivosti 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 je imela v internih aktih jasno **razdelane naloge in pristojnosti** za področje nepremičnega premoženja. 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 in v letu 2021 dopolnjevala Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem Občine Sevnica za leto 2021. Občina je za dopolnitve podajala tudi obrazložitve, ni pa izločala tistih nepremičnin, za katere je vedela, da ne bodo predmet ravnanja v tem letu. Občina je s tem zagotovila delno preglednost načrtovanja nakupov in prodaj nepremičnega premoženja v letu 2021. V načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pa ni vključila obrazložitve razlik med skupnimi načrtovanimi odhodki in prihodki v proračunu za nakup in prodajo nepremičnin in med skupnimi načrtovanimi vrednostmi nepremičnin v načrtu pridobivanja in razpolaganja. Občina je sicer pojasnila način načrtovanja sredstev za posamezen namen, ni pa predložila dokumentacije, ki bi potrjevala navedbe občine. Občina je v letu 2021 dopolnjevala načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, občinski svet pa je delno seznanila z razlogi za spremembe načrta ravnanja.

Občina ni pripravila načrta ali drugega dokumenta glede predvidenega najemanja in oddajanja nepremičnega premoženja v najem. Posledično je prihodke od najemnin načrtovala zgolj na podlagi veljavnih najemnih pogodb in preteklih realizacij.

Prav tako je občina sredstva za vzdrževanje nepremičnega premoženja določila na podlagi pogodbe in aneksov o financiranju investicijskih vzdrževalnih del, ki so bili sklenjeni z javnimi zavodi, ter na podlagi izkustvene ocene iz preteklih let, ni pa razpolagala z letnim načrtom vzdrževanja celotnega nepremičnega premoženja.

Občina dolgoročnega in letnega načrta uporabe vsega 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 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, kazalniki pa v nekaterih primerih niso bili določeni.

Na področju **izvajanja** poslovanja z nepremičnim premoženjem je občina pridobivala nepremično premoženje z določenim namenom uporabe. Občina pred *nakupom* nepremičnin v 4 primerih večje vrednosti ni pridobila cenitve pooblaščenega cenilca, zato smo ocenili, da ni izkazala aktivnosti, ki bi lahko prispevale k doseganju najugodnejše cene. Postopkov nakupa nepremičnin ni vodila strokovna skupina, temveč so se postopki vodili v organizacijskih enotah občine, ne da bi se odločitve za nakup dokumentirale, zato preglednost posameznih poslov ni bila ustrezna.

Občina je v vseh pregledanih primerih *prodaje* nepremičnin izvedla na podlagi vloge kupca za nakup, mnenja strokovne skupine in cenitve pooblaščenega cenilca, v 1 primeru pa je bila podlaga za določitev cene vpogled v evidence Geodetske uprave Republike Slovenije. V primerih prodaj z menjavo je občina v 1 primeru pridobila cenitev, v 1 primeru je postopek vodila z objavo na upravni enoti, v preostalih primerih pa je ceno določila s sklepom. 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.

Pri *najemanju* nepremičnin občina za najem prostorov vrtca ni pridobila cenitve, ni zabeležila referenčnih cen primerljivih najemov oziroma ni pridobila drugih ponudb za najem prostorov ter ni izvedla pogajanj o višini najemnine, kar pomeni, da ni izvedla postopkov za doseganje najugodnejše cene za zagotovitev potrebnih prostorov. Občina tega postopka najema ni vodila z občinsko veččlansko strokovno skupino, ki bi glede najema sprejemala odločitve in jih beležila, kar pomeni, da občina ni zagotovila preglednosti vodenja postopkov in sprejemanja odločitev.

Občina je za *oddajanje* poslovnih prostorov v najem določila enotne postopke oddaje in postopke, po katerih je določala višino najemnine. Pri pregledanih primerih oddaj nepremičnin v najem (postopki odplačnih in brezplačnih oddaj poslovnih prostorov v najem in določitev višine najemnini) je občina postopke vodila v skladu s predpisi in načeli smotrnosti, razen glede usklajevanja najemnin z rastjo cen. Občina višine najemnin predvsem v primerih starejših pogodb ni revalorizirala oziroma je ni revalorizirala skladno s pogodbo. Še pri 2 novejših oddajah za nedoločen čas v pogodbah ni določil o uskladitvi cen glede na morebitne spremembe cen na trgu.

Občina je v vseh pregledanih primerih poskrbela, da je za prenos *nepremičnin v upravljanje* z vsemi javnimi zavodi sklenila pogodbe. Sklenjene pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje, so določale obveznosti plačevanja tekočih stroškov in v nekaterih primerih 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 občina ni izvajala.

Pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje so v tretjini pregledanih primerov vsebovale določila glede možnosti nadaljnje oddaje ali uporabe prostorov nepremičnine, vendar so različno določale pridobitev soglasij za oddajo. Občina je določala cenike za uporabo nepremičnin, ki so v upravljanju pri javnih zavodih. Pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje pa v večini primerov niso določale, da je prihodek od oddajanja in uporabe prostorov javnih zavodov prihodek občine. Občina tako tudi ni pridobivala najemnin in uporabnin, 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 bilo v uporabi*, se nanaša na 7 objektov, ki so predvideni za večjo obnovo ali rušitev, na neoddana stanovanja in nezazidana stavbna zemljišča, medtem ko so bili vsi poslovni prostori v uporabi ali pa oddani v najem. 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 Občine Sevnica za leto 2021 pripravila Poročilo o realizaciji letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem Občine Sevnica v letu 2021. Iz tega poročila je razvidno vse nepremično premoženje, ki ga je občina v celotnem letu načrtovala kupiti in prodati oziroma odsvojiti, razvidni so realizirani in tudi nerealizirani posli. Občina je v zaključnem računu za leto 2021 in v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja za leto 2021 za nekatere posle obrazložila razloge za odstopanja oziroma za neizvedene nakupe in prodaje nepremičnega premoženja.

Občina je spremljala oziroma poznala stanje glede oddajanja poslovnih prostorov in stanovanj v najem ter je glede stanovanj pridobivala podatke o stanju stanovanj in vzdrževanju. Vendar pa občina ni pripravila poročila o spremljanju najemov, oddaj in o vzdrževanju nepremičnega premoženja. Občina je za upravljanje in tekoče vzdrževanje stanovanj sklenila pogodbo, ne da bi izvedla postopek javnega naročila za izbor izvajalca. Podatkov o najemih in oddajah nepremičnega premoženja v Zaključnem računu proračuna Občine Sevnica za leto 2021 ni podrobneje obrazložila, prikazala in obrazložila je le vrednostne podatke o tekočem in investicijskem vzdrževanju nepremičnega premoženja. Občina je občinski svet seznanila le z nekaterimi podatki o najetih nepremičninah, ni pa ga seznanila z načrtovanim ravnanjem z nepremičnim premoženjem, ki trenutno ni v uporabi. Z vidika preglednosti bi občina morala poročati občinskemu svetu o vseh načrtovanih ravnanjih v letu 2021.

Občina občinskega 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

Občini Sevnica priporočamo, naj:

- uporablja identifikacijske oznake nepremičnin v vseh evidencah, ki se nanašajo na nepremično premoženje;
- v letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem in v njegove dopolnitve ali spremembe vključi obrazložitve razlogov za morebitne razlike med vrednostjo nepremičnin v načrtu ravnanja in višino načrtovanih odhodkov za nakupe oziroma višino načrtovanih prihodkov od prodaj v proračunu;
- pripravi tudi letni načrt najemov in oddaj nepremičnega premoženja, letni načrt vzdrževanja nepremičnega premoženja in načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, ki ni v uporabi (predvsem stanovanja);
- strokovna skupina vodi postopke ravnanja z nepremičnim premoženjem tudi pri pridobivanju nepremičnega premoženja;
- 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 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 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. Občini Sevnica;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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