



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

30
1994
2024
RS
RS

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost poslovanja Občine Trbovlje 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 Trbovlje z nepremičnim premoženjem

Številka: 324-4/2022-29

Ljubljana, 19. decembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Občine Trbovlje** 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 in objekte ob prilagoditvi zapisov omogočal primerjavo z zemljiško knjigo, občina pa vzrokov za razlike v podatkih ni predstavila.

Občina je le delno poskrbela za določitev odgovornih oseb v zvezi z ravnanjem z nepremičnim premoženjem, saj naloge med oddelki niso bile ustrezno razmejene. Prav tako je le v nekaj primerih pogodb o oddaji v najem in pogodb 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, razlogov za izločitev nepremičnin iz načrtov ravnanja pa ni navedla. Dopolnitve načrta so bile delno izkazane tudi v proračunu oziroma rebalansih proračuna, kjer pa načrtovana sredstva niso bila povsem 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 tudi ni pojasnila in ni predložila dokumentacije, iz katere bi bil v celoti razviden način načrtovanja sredstev na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem.

Glede **izvajanja poslovanja občine z nepremičnim premoženjem** je računsko sodišče ugotovilo neučinkovitosti pri izvedbi postopkov nakupov, saj v 1 primeru občina ni ustrezno dokumentirala razlogov za ne vključitev nepremičnine v načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, v več primerih pa pred nakupom ni pridobila cenitve, postopkov nakupov ni vodila komisija, prav tako tudi odločitve niso bile dokumentirane. Postopki prodaj so bili večinoma ustrezno izvedeni, razen načrtovanja prodaje stanovanj, saj v načrtu ni bilo točno določeno, katera so namenjena prodaji. Pri eni najemni pogodbi se je občina dogovorila za dinamiko plačila, ki ni skladna z javnofinančnimi predpisi, pri eni oddaji ob podaljšanju pogodbe ni preverila možnosti določitve višje najemnine, v več pogodbah o oddaji za nedoločen čas višine najemnine ni usklajevala z rastjo cen na trgu in v nekaterih primerih starejših oddaj neprofitnih stanovanj ni razpolagala z dokumentacijo o postopku oddaje. Za nepremičnine, dane v upravljanje, občina ni sprejela cenikov za nadaljnjo uporabo prostorov oziroma so jih določali javni zavodi, prav tako pa tudi ni pridobivala prihodkov od najemnin in uporabnin, ki so jih javni zavodi realizirali.

Glede **poročanja občine v zvezi z nepremičnim premoženjem** je računsko sodišče ugotovilo, da je občina ob koncu leta poročala le o skupno realizirani vrednosti nakupov in prodaj, ni pa navedla posameznih poslov in ni obrazložila razlogov za odstopanja od načrtovane realizacije. Občina v zaključnem računu ni predstavila realizacije ciljev, povezanih z ravnanjem z nepremičnim premoženjem, in 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	16
1.3.3.1 Prihodki od prodaje in oddaje nepremičnega premoženja v najem	19
1.3.3.2 Odhodki iz naslova nepremičnega premoženja	20
1.4 Revizijski pristop	21
1.5 Omejitev obsega revizije	21
2. Ugotovitve	22
2.1 Evidence nepremičnega premoženja občine	22
2.1.1 Vrste in popolnost evidenc nepremičnega premoženja občine	22
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	31
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	36
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	47
2.4.1 Nakupi in menjave nepremičnega premoženja	48
2.4.2 Prodaje in menjave nepremičnega premoženja	49
2.4.2.1 Realizirane povprečne cene pri nakupih in prodajah nepremičnega premoženja	51
2.4.3 Najemi nepremičnega premoženja	51
2.4.4 Oddaje v najem nepremičnega premoženja	52
2.4.5 Nepremičnine, dane v upravljanje	54
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	62
2.5.1.3	Spremljanje vzdrževanja nepremičnega premoženja	64
2.5.2	Poročanje o poslovanju občine v delu, ki se nanaša na nepremično premoženje	65
3.	Mnenje	68
4.	Priporočila	71

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Občine Trbovlje (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. 324-4/2022/5.

⁵ Št. 324-4/2022/11.

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⁾	15.998
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	18.503.397 EUR
Odhodki občine v letu 2021	18.369.271 EUR

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

[URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/si/Data/-/05V1006S.px>], stanje na dan 1. 1. 2022; 15. 4. 2024.

²⁾ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

Občino sestavljajo 3 organi občine (občinski svet, nadzorni odbor in župan), občinska uprava ter 10 krajevnih skupnosti (neposredni proračunski uporabniki občine).

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

- Jasna Gabrič, županja občine, do 14. 12. 2022 in
- mag. Zoran Poznič, župan občine, od 14. 12. 2022.

1.2.1 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih

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

Tabela 2 Sprejem proračunskih dokumentov za leto 2021

Dokument	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem vestniku Zasavja, št.
Odlok o proračunu Občine Trbovlje za leto 2021 ¹⁾	11. 11. 2020	33/20
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Trbovlje za leto 2021 ²⁾	17. 2. 2021	10/21
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Trbovlje za leto 2021 ³⁾	23. 6. 2021	19/21
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Trbovlje za leto 2021 ⁴⁾	10. 11. 2021	29/21
Zaključni račun proračuna Občine Trbovlje za leto 2021 ⁵⁾	13. 4. 2022	12/22

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

²⁾ V nadaljevanju: rebalans I.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans II.

⁴⁾ V nadaljevanju: rebalans III.

⁵⁾ V nadaljevanju: zaključni račun za leto 2021.

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.

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.

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 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;
- lastnikov ter
- vseh ostalih nepremičninah, ki še niso evidentirane v zemljiškem katastru in katastru stavb.

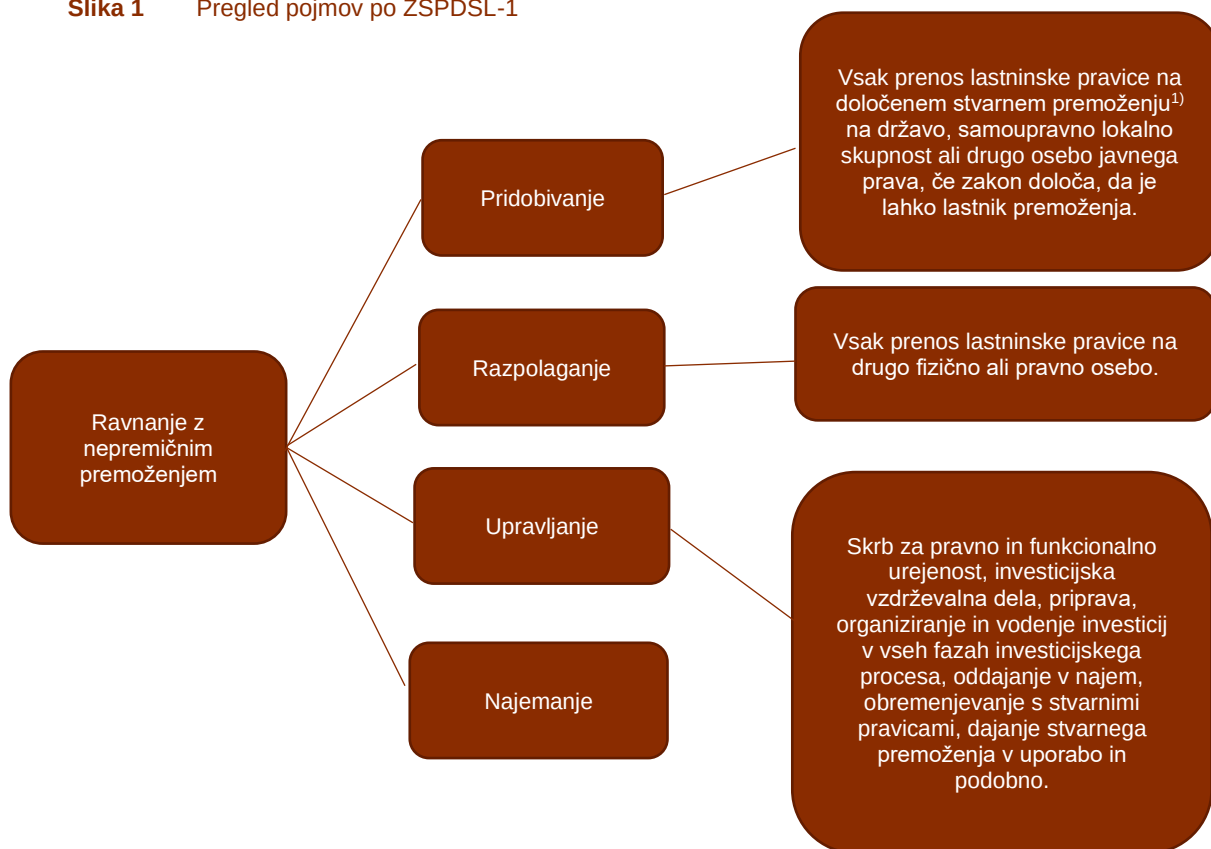
V zemljiško knjigo se vpisujejo vse stvarne pravice na nepremičninah (na primer lastninska pravica, hipoteka, služnostna pravica, pravica stvarnega bremena, stavbna pravica). Kdor v pravnem prometu pošteno ravna in se zanese na podatke o pravicah, ki so vpisani v zemljiški knjigi, zaradi tega ne sme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

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

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

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 premočnine v lasti države in samoupravnih lokalnih skupnosti (1. točka 3. člena ZSPDSL-1).

Vir: ZSPDSL-1.

1.3.2 Predpisi, ki urejajo poslovanje občine z nepremičnim premoženjem

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

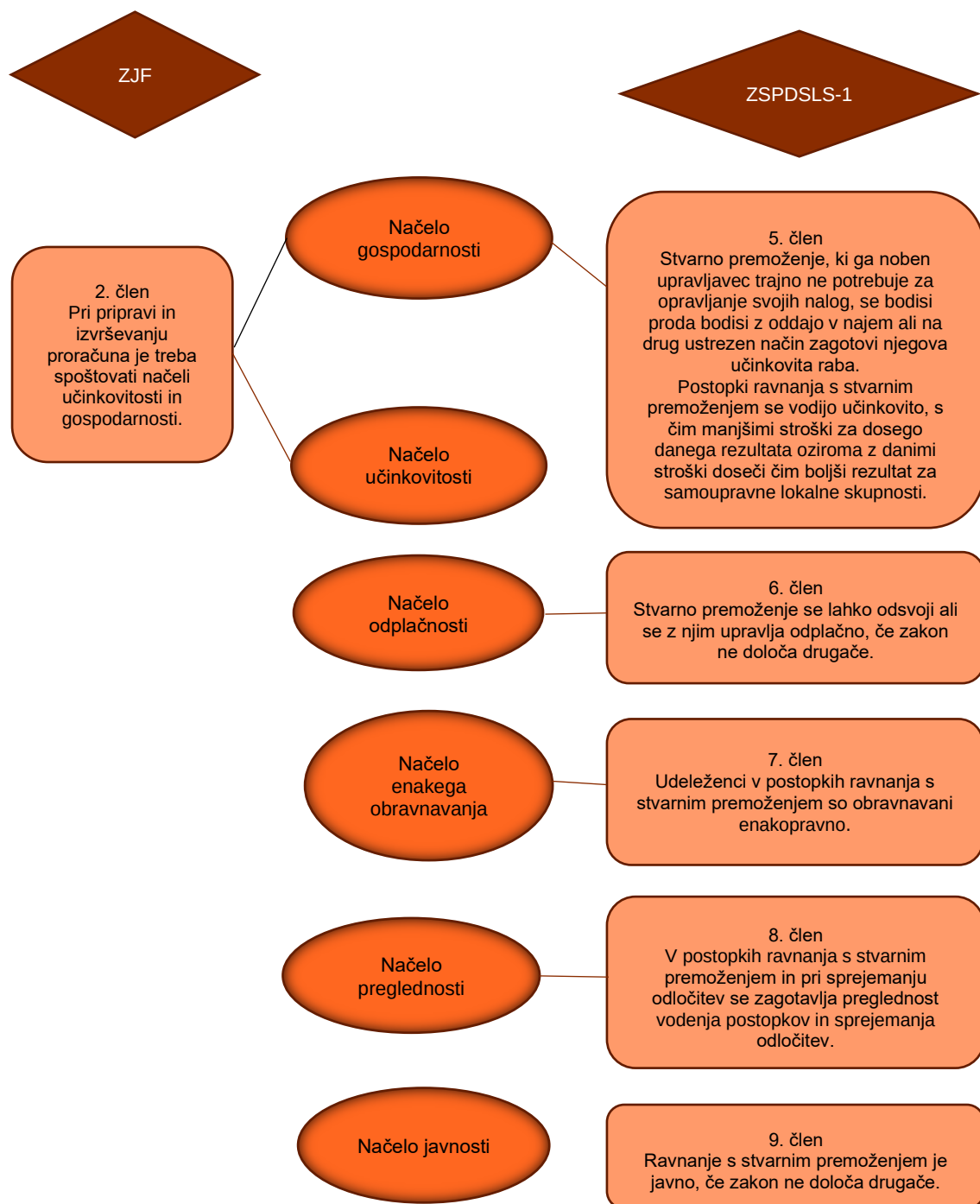
Občina je oseba javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja (7. člen ZLS). Za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim upravlja občinsko premoženje, načrtuje prostorski razvoj, zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, ustvarja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

¹³ Uradni list RS, št. 31/18.

¹⁴ Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVetL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO in 90/21.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Uradni list SRS, št. 18/74, 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.

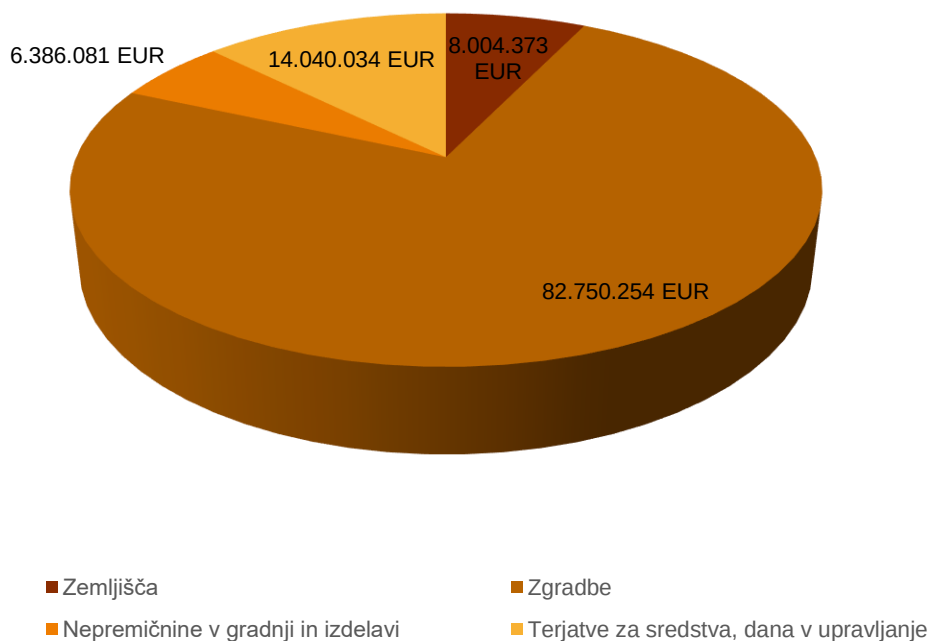
ZJF določa, da je kupnina od prodaje premoženja in najemnina od oddaje stvarnega premoženja v najem prihodek proračuna države oziroma občine, ki je lastnik premoženja, če ni s posebnim zakonom drugače določeno, ter da se kupnina, najemnina in odškodnina za državno oziroma občinsko stvarno premoženje 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 97.140.708 EUR, kar predstavlja 0,68 % nepremičnin, ki jih imajo v lasti vse občine v Sloveniji. Poleg tega izkazuje 14.040.034 EUR terjatev za sredstva, dana v upravljanje, kar predstavlja 0,47 % 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 3.026 parcel v skupni površini²¹ 1.315.665 m², od tega ima v 100-odstotni lasti 2.941 parcel, ostalih 85 parcel pa ima v delni lasti²². Poleg tega ima v (so)lasti tudi 754 stavb oziroma delov stavb v skupni površini 48.083 m², od tega 545 stanovanj²³.

Občina izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje, za vseh 10 javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je, in za vse 3 javne zavode, katerih soustanoviteljica je.

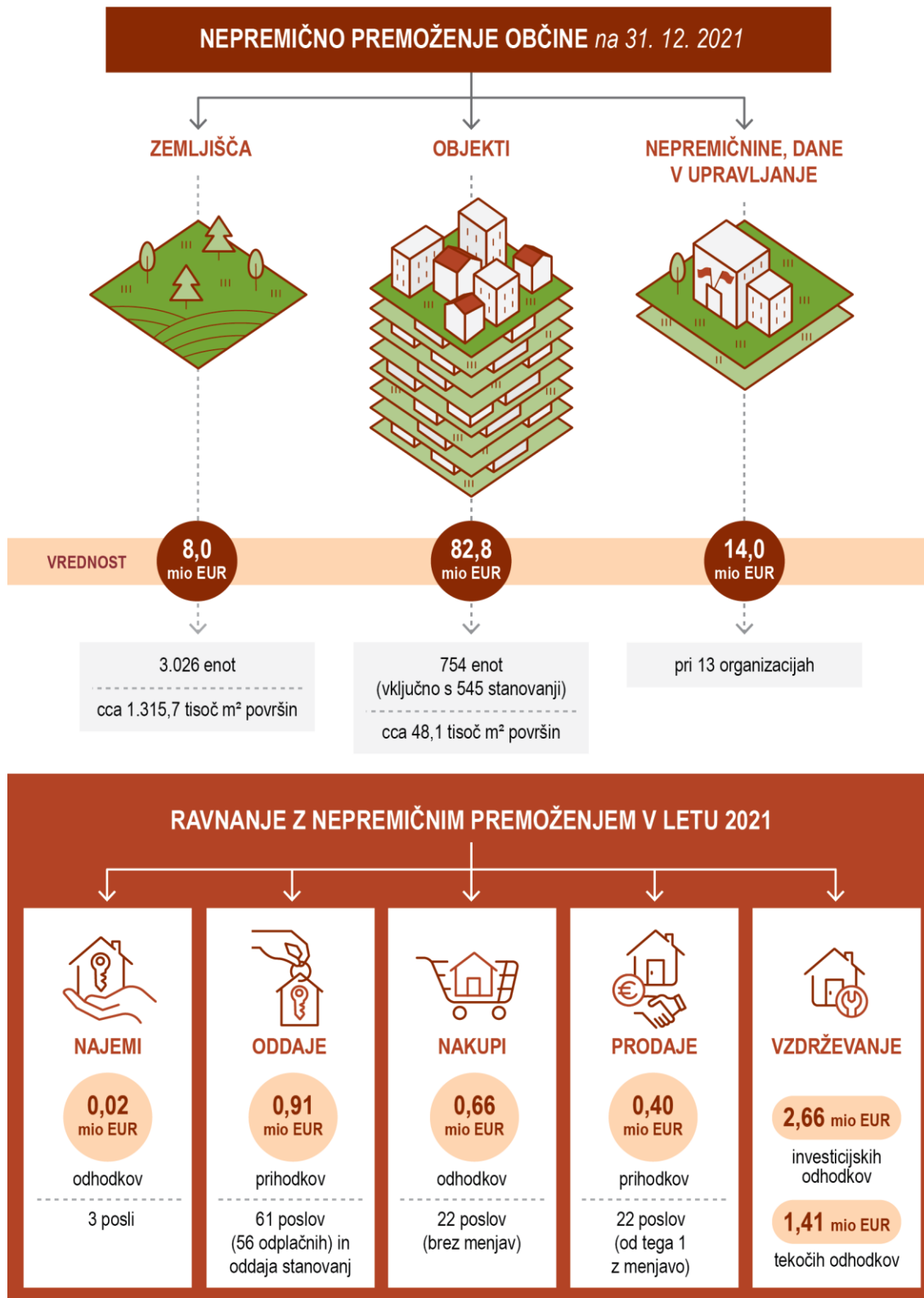
Slika 4 prikazuje nepremično premoženje občine in ravnanje z njim v letu 2021.

²¹ Podatek o površini zajema le gozdna in kmetijska zemljišča, ne zajema pa cestne in komunalne infrastrukture.

²² Občina v evidenci parcel ne izkazuje podatka o površini posamezne nepremičnine.

²³ Podatek iz občinske evidence nepremičnin: 509 stanovanj v večstanovanjskih stavbah, 9 stanovanj v dvostanovanjskih stavbah, 16 stanovanj v enostanovanjskih stavbah in 11 bivalnih enot.

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



Vir: podatki občine.

1.3.3.1 Prihodki od prodaje in oddaje nepremičnega premoženja v najem

Občina v letu 2021 izkazuje prihodke iz naslova poslovanja z nepremičnim premoženjem občine v skupnem znesku 2.869.078 EUR, od tega 1.308.917 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 in garaže	156.059 ²⁾
Prihodki od najemnin za stanovanja	717.713 ³⁾
Prihodki od najemnin za zemljišča, parkirne prostore, objekte za oglaševanje	34.399
Prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj	259.001
Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč	141.745
SKUPAJ	1.308.917

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

²⁾ Od tega se 154.820 EUR nanaša na prihodke občine v ožjem smislu in 1.239 EUR na prihodek krajevnih skupnosti.

³⁾ Od tega se 717.425 EUR nanaša na prihodke občine v ožjem smislu in 288 EUR na prihodek krajevnih skupnosti.

Vir: bruto bilanca za leto 2021.

Občina je v letu 2021 sklenila 21 pogodb o prodaji nepremičnega premoženja v skupni vrednosti 352.103 EUR in 1 pogodbo o menjavi nepremičnega premoženja v vrednosti 35.000 EUR. Občina je za leto 2021 izkazala 400.746 EUR²⁴ prihodkov od prodaje in menjave nepremičnega premoženja.

Občina je sklenila 61 pogodb za oddajo 69 poslovnih prostorov v najem oziroma brezplačno uporabo v skupni površini 3.739 m². Od tega je:

- 56 pogodb za oddajo poslovnih prostorov v najem v skupni površini 3.403 m²,
- 5 pogodb za oddajo poslovnih prostorov v brezplačno uporabo v skupni površini 336 m².

Občina je v letu 2021 z oddajanjem poslovnih prostorov v najem prejela 156.059 EUR prihodkov, od tega 154.820 EUR od lastne oddaje v najem in 1.239 EUR od najemnin, ki jih je pobrala 1 krajevna skupnost.

Občina je v letu 2021 izkazovala 717.713 EUR prihodkov od najemnin za stanovanja, od tega 288 EUR od najemnin za stanovanje v lasti krajevne skupnosti²⁵. V svojih evidencah ima evidentiranih

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.

²⁵ V bruto bilanci se izkazujejo kot prihodki krajevnih skupnosti.

545 stanovanj, v letu 2021 je bilo vsaj del leta praznih 41 stanovanj. Občina s stanovanji upravlja sama.

1.3.3.2 Odhodki iz naslova nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 izkazovala odhodke iz naslova poslovanja z nepremičnim premoženjem v znesku 3.341.963 EUR. Odhodki zajemajo odhodke za najemnine in zakupnine za poslovne in druge objekte, nakup poslovnih stavb, stanovanjskih zgradb in prostorov, drugih zgradb in prostorov ter zemljišč in odhodke za investicijsko vzdrževanje in obnove, 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	10.480
Najemnine in zakupnine za druge objekte	7.464
Nakup poslovnih stavb	147.100
Nakup stanovanjskih zgradb in prostorov	23.000
Nakup drugih zgradb in prostorov	4.000
Investicijsko vzdrževanje	1.436.882
Obnove	1.227.245
Nakup zemljišč	485.792
SKUPAJ	3.341.963

Vir: bruto bilanca za leto 2021.

Občina je imela v letu 2021 sklenjene 3 dolgoročne pogodbe o najemu nepremičnega premoženja. Občina je v letu 2021 izkazovala odhodke iz naslova najemnin v znesku 17.944 EUR.

Občina je v letu 2021 sklenila 22 pogodb za nakup 308.124 m² zemljišč, zemljišč s stavbami ter poslovne stavbe v skupni vrednosti 461.378 EUR ter 1 pogodbo o menjavi nepremičnega premoženja za 34 m² v vrednosti 23.000 EUR in v letu 2021 izkazala odhodke v znesku 659.892 EUR²⁶.

Občina je v letu 2021 izkazovala 2.664.127 EUR odhodkov za investicijsko vzdrževanje in obnove, od tega se na 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 nanaša 550.019 EUR.

²⁶ Znesek vključuje davek na promet z nepremičninami v vrednosti 4.673,87 EUR. Vrednost odhodkov, izkazanih v zaključnem računu za leto 2021, je ob izvzetju davka višja od vrednosti sklenjenih pogodb v letu 2021. Razlika je med drugim posledica pogodb, sklenjenih v letu 2020 in plačanih v letu 2021.

1.4 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 (četrti odstavek).

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

²⁹ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE.

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. 595/3, k. o. 1017 – Miklavž), evidenca s takšnimi podatki že omogoča individualno povezavo oziroma preveritev posamezne enote nepremičnine v evidenci občine z zapisom v zemljiški knjigi oziroma s posameznim katastrom. V kolikor pa občina v svojih evidencah uporabi tudi ustrezen način zapisa ID oznake nepremičnine (na primer uporabi samostojno polje za zapis številke katastrske občine in za zapis številke parcele), pa s tem lahko omogoči hkratno primerjavo vseh enot nepremičnin svoje evidence s podatki v katastru oziroma zemljiški knjigi.

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

Občina mora za potrebe pravilnosti in popolnosti izkazovanja nepremičnega premoženja v svojih bilancah na podlagi 7. in 8. člena Zakona o računovodstvu voditi tudi register osnovnih sredstev, kjer so izkazane vrednosti stavbnih, gozdnih in drugih zemljišč, zgradb ter terjatev za predujme za nepremičnine. Občina je vodila register osnovnih sredstev, ki po stanju na dan 31. 12. 2021 vsebuje podatke o inventarni številki in nazivu objekta ali zemljišča oziroma je za zemljišča v večini primerov kot naziv navedena katastrska občina, številka parcele in površina. 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 pomožnih evidenc občine v letu 2021:

- evidenci prodaje in nakupov: vsebovali sta navedbo kupca ali prodajalca, datum nakupa in pogodbeno vrednost; v večini primerov pa evidenci nista vsebovali ključnih ID oznak 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, najemnini in obdobju ter tudi sestavne dele ID oznake nepremičnine, to so številka stavbe in številka dela stavbe ter ID številka nepremičnine iz zemljiške knjige; evidenca pa ni vsebovala podatka o katastrski občini;
- evidenca najemov: občina z evidenco ni razpolagala; občina je imela v letu 2021 sklenjene 3 dolgoročne pogodbe o najemu;
- evidenca nepremičnin, danih v upravljanje: evidenca ni popolna, saj vsebuje le skupen podatek, da 13 posrednih proračunskih uporabnikov (je navedeno, kateri) uporablja prostore oziroma objekte, navedena je tudi vrsta objektov; evidenca pa ne vsebuje podatkov ločeno za posamezno nepremičnino, komu je bila nepremičnina dana v upravljanje in ID oznake nepremičnine;
- evidenca nepremičnin, ki niso v uporabi³⁰: občina evidence ni vzpostavila, razpolagala pa je z parcialnimi podatki, kot je število nezasedenih stanovanj (41) ter število praznih poslovnih prostorov (11);
- evidenca potreb po vzdrževanju: evidenca ni popolna, saj se nanaša le na podatke o stanju stanovanj (povezava s točko 2.4.6); za učinkovito ohranjanje funkcionalnosti in vrednosti nepremičnega premoženja mora biti občina seznanjena s stanjem, v kakršnem je posamezno nepremično premoženje, in na podlagi tega pripraviti načrt vzdrževanja.

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. Pomožna evidenca oddaj v najem poslovnih prostorov pa je omogočala, da se za posamezno enoto nepremičnine z uporabo v evidenci zapisane ID oznake nepremičnine in drugih podatkov 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

³⁰ Nepremičnine, ki so nezasedene (občina jih ne uporablja za svoje potrebe, jih ni oddala v najem, jih ni prenesla v upravljanje posrednim proračunskim uporabnikom).

nepremičnin, danih v upravljanje, evidence nepremičnin, ki niso v uporabi, in popolne evidence potrebnih po vzdrževanju), ki bi lahko pripomogle k bolj učinkovitemu poslovanju z nepremičnim premoženjem. Obstoječe evidence občine niso v vseh primerih vsebovale ID oznak nepremičnin (na primer evidence nakupov in prodaj ter register osnovnih sredstev). Tudi hkratna primerjava vseh enot nepremičnin v evidenci po ZSPDSLS-1 s podatki v zemljiški knjigi ni bila omogočena oziroma je bila omogočena le posredno po prilagoditvi podatkov (povezava s točko 2.1.2).

Ukrep občine

V letu 2024 je občina stanje v zemljiški knjigi usklajevala z dejanskim stanjem (primeri ureditve so: pogodba o odpravi napake, pogodba o pripoznavi lastninske pravice, pogodba o uskladitvi zemljiškoknjižnega stanja z dejanskim), kar načrtuje izvajati tudi v prihodnje.

Občina je v načrtu aktivnosti, ki ga je pripravila v novembru 2024, navedla, da:

- *v začetku leta 2025 načrtuje vzpostavitev aplikacije oziroma modula PISO EN, ki bo omogočal celovito evidenco nepremičnin, upravljanje z nepremičninami, zagotavljal skladnost z zakonodajo, stalen pregled nad ažurnim stanjem nepremičnega premoženja občine, planiranje prodaje in nakupov, vodenje postopkov in bremen, najemov ali zakupov, grafično pregledovanje, redno posodabljanje podatkov z novim stanjem v nepremičninskih evidencah;*
- *bo do 1. 4. 2025 opravila pregled novovzpostavljene evidence z vidika usklajenosti podatkov z lastnimi podatki in javnimi evidencami (zemljiška knjiga) ter da bo vzpostavljena tudi povezljivost s pomožnimi evidencami (oddaje, najemi, nepremičnine, ki niso v uporabi);*
- *so za izvedbo in nadaljnjo skrb za urejenost evidenc zadolženi uslužbenci oddelka za okolje, prostor in gospodarske dejavnosti.*

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	3.026	3.035
Stavba ali del stavbe	754 ¹⁾	444

Opomba: ¹⁾ V evidenci občine je 33 stavb ali delov stavb, za katere je navedeno, da občina nima ustreznih podatkov.

Vir: evidenca občine, zemljiška knjiga.

Občina v evidenci nepremičnega premoženja izkazuje lastništvo ali delno lastništvo za manj parcel in več stavb ali delov stavb, kot jih je v zemljiški knjigi vpisanih pod lastništvo občine. Občina v evidencah parcel in stavb ali delov stavb ne vodi podatkov o morebitni zaznambi javnega dobra. Glede stavb ali delov stavb, za katere ima navedeno, da nima ustreznih podatkov, ni izkazala, da vodi postopke za ureditev teh podatkov.

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 in stavbe izvedli po prilagoditvi razpoložljivih identifikacijskih podatkov³¹.

Iz podrobnejše analize primerjave evidentiranih:

- parcel izhaja, da naj bi bilo v evidenci občine evidentirano 116 parcel, ki jih ni evidentiranih v zemljiški knjigi, v zemljiški knjigi pa naj bi bilo evidentirano 125 parcel, ki jih ni v evidenci občine;
- objektov (stavbe ali deli stavb) izhaja, da naj bi bilo v evidenci občine evidentirano 317 stavb ali delov stavb, ki jih ni evidentiranih v zemljiški knjigi, v zemljiški knjigi pa naj bi bilo evidentirano 40 stavb ali delov stavb, ki jih ni v evidenci občine.

Na primerih 10 parcel in 10 stavb, 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, ter na primerih 10 parcel in 10 stavb, 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 oziroma stavb ne vodi, smo želeli preveriti vzroke za razlike med evidencama.

Vzrokov za razlike med evidencama občina ni pojasnila. Navedla je, da trenutne aplikacije, ki jih občina uporablja za evidentiranje nepremičnega premoženja, občini ne omogočajo neposredne povezave s podatki zemljiške knjige ali podatki GURS, zato občina vzrokov za razlike za konkretne

³¹ Prilagoditev evidence občine za parcele smo izvedli tako, da smo upoštevali, da so v evidencah občine številke parcel vsebovale znak * ob začetku navedbe parcele, ki označuje stavbno parcelo. Znak * smo za namen primerjave evidenc z zemljiško knjigo, ki te oznake nima, odstranili. Upoštevali smo tudi, da je v primeru zemljišč oziroma konkretnih parcel, ki nimajo podparcelacij, v zemljiški knjigi to evidentirano z /0 (na primer v okviru posamezne katastrske občine bi bila številka parcele v zemljiški knjigi 1234/0 enako kot številka parcele 1234 v evidenci občine). Pri stavbah smo iz evidence občine izločili 33 stavb ali delov stavb, za katere občina nima ustreznih podatkov.

primere ne more podati. Občina je še navedla, da je v fazi vzpostavitve novega programa, ki bo evidenco občine redno usklajeval z uradnimi evidencami.

Ocenjujemo, da bi občina za zagotovitev preglednosti, točnosti, posodobljenosti in dostopnosti podatkov o nepremičnem premoženju ter nadzora, načrtovanja in učinkovitega ravnanja z nepremičnim premoženjem morala zagotoviti primerljivost lastne evidence nepremičnega premoženja z javnimi evidencami, kot sta zemljiška knjiga in podatki GURS, in nato ažurno poskrbeti za ustrezno evidentiranje teh sprememb v svojih evidencah in poskrbeti tudi za vpis v zemljiško knjigo.

Sistem vodenja evidenc je za zemljišča in objekte ob prilagoditvi evidenc omogočal izvedbo pregleda razlik med evidenco občine po ZSPDSLS-1 in zemljiško knjigo, ob tem pa občina vzrokov za razlike med evidencami ni predstavila.

Ukrep občine

V letu 2024 je občina stanje v zemljiški knjigi usklajevala z dejanskim stanjem (primeri ureditve so: pogodba o odpravi napake, pogodba o pripoznavi lastninske pravice, pogodba o uskladitvi zemljiškoknjžnega stanja z dejanskim), kar načrtuje izvajati tudi v prihodnje.

Občina je v načrtu aktivnosti, ki ga je pripravila v novembru 2024, navedla, da:

- *v začetku leta 2025 načrtuje vzpostavitev aplikacije oziroma modula PISO EN, ki bo omogočal celovito evidenco nepremičnin, upravljanje z nepremičninami, zagotavljal skladnost z zakonodajo, stalen pregled nad ažurnim stanjem nepremičnega premoženja občine, planiranje prodaje in nakupov, vodenje postopkov in bremen, najemov ali zakupov, grafično pregledovanje, redno posodabljanje podatkov z novim stanjem v nepremičninskih evidencah;*
- *bo do 1. 4. 2025 opravila pregled novovzpostavljene evidence z vidika usklajenosti podatkov z lastnimi podatki in javnimi evidencami (zemljiška knjiga) ter da bo vzpostavljena tudi povezljivost s pomožnimi evidencami (oddaje, najemi, nepremičnine, ki niso v uporabi);*
- *so za izvedbo in nadaljnjo skrb za urejenost evidenc zadolženi uslužbenci oddelka za okolje, prostor in gospodarske dejavnosti.*

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 notranji organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Trbovlje³² (v nadaljevanju: odlok o organizaciji in delovnem področju) je v 20. členu določal, da se za izvajanje upravnih nalog ustanovijo naslednje temeljne notranje organizacijske enote: kabinet župana, oddelek za splošne zadeve in družbene dejavnosti, oddelek za okolje, prostor in gospodarske javne službe, oddelek za premoženjske zadeve in oddelek za finance, proračun in gospodarstvo.

V 22. členu odloka o organizaciji in delovnem področju je določeno, da notranje organizacijske enote na svojih področjih med drugim gospodarijo s premoženjem. Oddelek za splošne zadeve in družbene dejavnosti na podlagi 23. člena omenjenega odloka opravlja naloge med drugim s področja pravnih nalog za organe občinske uprave. V 24. členu omenjenega odloka pa je določeno, da oddelek za okolje, prostor in gospodarske javne službe med drugim opravlja naloge s področja urejanja prostora, prostorskega razvoja občine, organiziranja gradnje, adaptacije in rekonstrukcije objektov javne infrastrukture. Na podlagi 24.a člena omenjenega odloka je oddelek za premoženjske zadeve opravljal naloge s področja³³:

- premoženjskopravnih zadev,
- nakupa, prodaje ali oddaje stanovanj, poslovnih prostorov in zemljišč,
- organiziranja gradnje, adaptacije in rekonstrukcije objektov v lasti občine,
- investicijskega in tekočega vzdrževanja stanovanj in poslovnih prostorov,
- priprave poročil in gradiv s področja gospodarjenja s stanovanji, poslovnimi prostori in zemljišči,
- gospodarjenja s stavbnimi zemljišči,
- predlaganja in vodenja politike ravnanja z nepremičnim in premičnim premoženjem občine.

Oddelek za finance, proračun in gospodarstvo v skladu s 25. členom odloka o organizaciji in delovnem področju med drugim opravlja naloge s področja finančnih opravil s področja gospodarjenja s stanovanji, poslovnimi prostori in zemljišči.

Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Trbovlje³⁴ podrobneje ne opredeljuje delovnih nalog s področja ravnanja z nepremičnim premoženjem, so pa nekatere delovne naloge zajete v okviru opredelitve delovnega mesta v katalogu delovnih mest, ki je priloga pravilnika, in sicer so konkretno opredeljene naloge koordinatorja VI v oddelku za premoženjske zadeve³⁵:

- preverjanje izpolnjevanja pogojev za najem neprofitnih stanovanj,
- vzpostavitev elektronske evidence najemnikov stanovanj,
- pregled zemljiškoknjižnega stanja stanovanj in njegova ureditev ter poslovnih prostorov in zemljišč v lasti občine.

³² Uradni vestnik Zasavja, št. 18/16, 10/19, 19/19 in 17/23.

³³ V skladu z Odlokom o spremembah in dopolnitvah Odloka o notranji organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Trbovlje (Uradni vestnik Zasavja, št. 17/23) so se naloge oddelka za premoženjske zadeve, ki je bil ukinjen, prenesle na oddelek za okolje, prostor in gospodarske javne službe.

³⁴ Št 100-1/2015-1 z dne 31. 3. 2015 in dopolnitve (zadnja za leto 2021 št. 100-1/2015-70 z dne 24. 8. 2021).

³⁵ To delovno mesto je sistemizirano za določen čas 1 leta.

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. Večino nalog in pristojnosti v zvezi z nepremičnim premoženjem naj bi izvajal oddelek za premoženjske zadeve (nakup, prodaja, investicije in vzdrževanje). Občina ima določeno, da notranje organizacijske enote na svojih področjih gospodarijo s premoženjem, vendar pa podrobnejša razmejitev nalog med vsebinskimi oddelki in oddelkom za premoženjske zadeve ni določena.

Županja je s sklepom 12. 1. 2021 imenovala Komisijo za vodenje in nadzor postopkov pridobivanja, razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem (v nadaljevanju: občinska komisija za ravnanje s stvarnim premoženjem). Iz sklepa izhaja, da mandat komisije traja do preklica. Komisija je v letu 2021 odločala o prodajah, nekaterih nakupih, oddajah v najem in o vlogah za občinska stanovanja.

Pregledali smo, ali občina v pogodbah o ravnanju z nepremičnim premoženjem določa skrbnika pogodbe. Pri nakupih skrbnik za občino ni določen v nobenem od 14 pregledanih primerov. Pri prodajah in menjavah skrbnik za občino ni določen v nobenem od 13 pregledanih primerov. Pri najemih skrbnik za občino ni določen v nobenem od obeh pregledanih primerov. Pri oddajah v najem je skrbnik za občino določen v 4 od 22 pregledanih primerov. Pri pogodbah o prenosu nepremičnin, danih v upravljanje, skrbnik za občino ni določen v nobenem od 5 pregledanih primerov.

Ocenjujemo, da je občina v letu 2021 imela delno opredeljene pristojnosti oziroma odgovornosti notranjih organizacijskih enot in zaposlenih pri poslovanju z nepremičnim premoženjem v internih aktih. Občina je le v nekaj primerih v pogodbah določila skrbnika pravnega posla.

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 najsprejemljivejših dolgoročnih ciljev, v skladu z njimi pa se oblikujejo kratkoročni cilji. Pri oblikovanju ciljev lahko uporabimo metodo SMART³⁶, ki pomaga oblikovati realne, atraktivne in dosegljive cilje na način, da jih je mogoče meriti. Za merjenje zastavljenih ciljev pa morajo biti oblikovani kazalniki, na podlagi katerih lahko občina ugotavlja, ali je zastavljene cilje dosegla in v kolikšni meri jih je dosegla.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna³⁷ (v nadaljevanju: uredba) določa pripravo strategije razvoja Slovenije kot strateškega dokumenta razvojnega načrtovanja na državni ravni ter določa državni razvojni program kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja in posledično na regionalni ravni tudi strateške dokumente razvojnega načrtovanja. Smiselno je, da tudi občine pripravijo strateške dokumente, s katerimi določijo bodoči gospodarski, prostorski in družbeni razvoj.

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

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

V letu 2021 je kot temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru veljala Strategija prostorskega razvoja 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 Slovenije.³⁹

³⁶ SMART – Specific, Measurable, Ambitious, Realistic, Time-bound: specifični, merljivi, ambiciozni, realni, časovno omejeni.

³⁷ Uradni list RS, št. 54/10.

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.

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 (v nadaljevanju: državni zbor) 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.

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 občine za obdobje 2014–2022⁴² je v uvodnem delu predstavljena kot dokument, v katerem so izražene želje lokalnega okolja in prebivalcev o razvoju mesta ter njegovih prioritetah; v dokumentu je iz strokovne analize razvidno, kaj naj bi bilo treba v prihodnje postoriti za izboljšanje trendov glede števila prebivalcev in gospodarske aktivnosti; podrobno so prikazana gibanja na prostorskem (poseljenost prebivalstva), demografsko-

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

⁴¹ Uradni list RS, št. 92/15.

⁴² Sprejeta 28. 2. 2014.

socialnem in gospodarskem področju; opredeljena je dolgoročna vizija mesta do leta 2022, pri čemer je določeno 5 razvojnih prioritet; aktivnosti oziroma ukrepi v okviru teh razvojnih prioritet zajemajo tudi ravnanje z nepremičnim premoženjem; občina bo podpirala gradnjo v mestu in zaustavitev urbanizacije podeželja; izvesti namerava prenovu in hkratno energetska sanacijo objektov v lasti občine (na primer objektov kulturne dediščine), predvideno je oblikovanje športno-rekreacijskega in zelenega zaledja mesta; omogočila bo ponudbo različnih tipov stanovanjskih enot, prilagojenih različnim socialnim skupinam;

- Stanovanjski program Občine Trbovlje 2021–2026⁴³ je dokument, ki določa usmeritve občine na stanovanjskem področju; občina želi v naslednjem kratkoročnem obdobju povečati dostopnost do najemnih stanovanj, ki jih ima v lasti; zagotoviti zadostno in ustrezno razporejeno število zazidljivih zemljišč predvsem z vidika prostorskega načrtovanja; izvajati spodbude za mlade v obliki dodatnega točkovanja pri vlogah na javnem razpisu ter zagotoviti nadaljnje izvajanje postopka dodeljevanja namenskih najemnih stanovanj za mlade; omogočati nakup stanovanj obstoječim najemnikom s ciljem lažje dostopnosti do stanovanj; izvajati in spodbujati preselitev v manjša stanovanja z nižjimi stroški v primeru nezmožnosti plačevanja najemnine in stroškov predvsem zaradi prevelike površine stanovanja; iskati možnosti za izgradnjo oskrbovanih stanovanj za starejše; izvajati investicijsko in tekoče vzdrževanje stanovanj v lasti občine ter s tem ohranjati njihovo kakovost in funkcionalnost; nadaljevati z mesečnimi vstopi v stanovanja s ciljem pridobiti sliko o njihovem dejanskem stanju; preverjati najemnike glede izpolnjevanja splošnih pogojev za pridobitev neprofitnega stanovanja oziroma glede nadaljnje upravičenosti do najema neprofitnega stanovanja z neprofitno najemnino; vzpostaviti redno plačilno disciplino najemnikov z rednim izvajanjem nadzora nad neplačniki.

Občina je sicer imela nekatere dokumente dolgoročnega načrtovanja, ki pa se ne nanašajo na celotno poslovanje z nepremičnim premoženjem (načrtovanje nakupov, prodaj, oddaj v najem in najemanja nepremičnega premoženja za potrebe delovanja občine), temveč samo na načrtovanje stanovanj in samo delno na sanacije, obnove in izboljšave obstoječih objektov.

ZUreP-2 je v 75. členu določal, da občina z občinskim prostorskim načrtom na podlagi Strategije prostorskega razvoja Slovenije in njenega akcijskega programa, regionalnega prostorskega plana, drugih razvojnih dokumentov države in razvojnih ciljev Evropske unije uskladi in določi cilje in prednostne naloge prostorskega razvoja občine, naselja v omrežju naselij in njihovo vlogo, zasnovo omrežja gospodarske javne infrastrukture, zasnovo družbene infrastrukture lokalnega pomena, prednostna območja za razvoj dejavnosti, ki so pomembne za občino, in območja, za katera se izdela urbanistična ali krajinska zasnova. Občina je v letu 2015 sprejela Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Trbovlje⁴⁴ (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

⁴³ Sprejet 4. 10. 2021.

⁴⁴ Uradni vestnik Zasavja, št. 29/15, 7/17, 23/17, 12/18 in 10/19.

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 in stanovanjsko področje).

Ukrepi občine

Občina je v načrtu aktivnosti, ki ga je pripravila v novembru 2024, navedla, da bo pristopila k izdelavi celovite strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem in jo predala v sprejem občinskemu svetu do 30. 6. 2025. Za koordinacijo priprave strategije bo zadolžen oddelek za okolje, prostor in gospodarske javne službe.

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 in ni predstavljeno, kako je občina določila višino načrtovanih odhodkov. Na prihodkovni strani je iz opisov podskupin kontov razvidno, da je občina višino načrtovanih sredstev, vezanih na poslovanje z nepremičnim premoženjem, določila na podlagi letnega načrta ravnanja z nepremičnim

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.

premoženjem, kjer pa naj bi bile vrednosti nepremičnin določene na podlagi informativnih oziroma orientacijskih vrednosti posameznih zemljišč.

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: 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem, 06039001 Administracija občinske uprave, 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, in 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje. Pregled dolgoročnih ciljev in dolgoročnih kazalnikov v obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2021 za navedene podprograme prikazuje Tabela 6.

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

Podprogram	Dolgoročni cilji	Dolgoročni kazalniki
04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem	Cilj občine je skrbeti za svoje premoženje čim bolj gospodarno. Pri tem gre za dejstvo, da je treba pri realizaciji prodaje premoženja poskrbeti, da je cena realna oziroma čim višja, pri nakupu pa čim nižja. V zvezi z vzdrževanjem nepremičnin je cilj občine skrbeti za njihovo tekoče vzdrževanje z namenom omogočiti rabo teh nepremičnin v skladu z njihovim namenom ter po potrebi in v skladu s proračunskimi sredstvi postopno izboljšati vrednost teh nepremičnin.	Kazalniki niso določeni.
06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave	Zakonitost, namenskost, gospodarnost in učinkovitost porabe proračunskih sredstev se zagotavlja s sistemom notranjih kontrol.	Kazalniki niso določeni.
16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje	Cilj občine je skrbeti za stanovanja v njeni lasti čim bolj gospodarno. Pri nakupu novih stanovanj je treba skrbeti, da so stanovanja v dobrem stanju ter v bližnji prihodnosti ne bodo zahtevala večjih investicijskih vlaganj ter da se jih pridobi po realni oziroma čim nižji ceni. Vsa obstoječa stanovanja je treba tekoče vzdrževati v skladu s predpisanimi standardi, in sicer tako, da omogočajo normalno rabo. Hkrati pa je treba zagotoviti del sredstev za večja vzdrževalna dela – za investicije, ki posameznemu stanovanju povečajo vrednost ter najemnikom izboljšajo bivanjsko okolje, njihova izvedba pa temelji na planu teh del, sprejetem za vsako leto posebej na podlagi evidence vseh stanovanj.	Kazalniki niso določeni.
06039001 Administracija občinske uprave	Dolgoročni cilj je slediti projekcijam makrofiskalnih okvirov v Republiki Sloveniji, ki sledijo osnovnim ciljem in nalogam vlade, opredeljenim v vsakoletnih proračunskih dokumentih makroekonomske in razvojne politike. Pravočasno in zakonito izvajanje upravnih storitev.	Spremljanje realizacije zakonskih in drugih pravnih podlag, ki jih bosta sprejemala vlada in državni zbor (kazalnik ni smiselno določen).

Vir: proračun za leto 2021.

Občina je dolgoročne cilje 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, dolgoročnih kazalnikov pa niti ni določila oziroma jih ni določila smiselno.

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 načrti ravnanja izhajali iz dolgoročnih dokumentov;
- je bil letni načrt ravnanja ob sprejemu proračuna, spremembah proračuna in rebalansih proračuna usklajen z navedbami v omenjenih proračunskih dokumentih.

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

2.3.2.1 Letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem

Občina je ob pripravi proračuna za leto 2021 pripravila Letni načrt ravnanja z stvarnim premoženjem Občine Trbovlje za leto 2021 (v nadaljevanju: načrt ravnanja), ki je sestavljen iz Letnega načrta pridobivanja nepremičnega in premičnega premoženja⁴⁶ (v nadaljevanju: načrt pridobivanja) in Letnega načrta razpolaganja z nepremičnim in premičnim premoženjem⁴⁷ (v nadaljevanju: načrt razpolaganja).

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, metoda razpolaganja in opis 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, metoda razpolaganja in opis nepremičnine.

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

Letno načrtovanje poslovanja občine z nepremičnim premoženjem mora temeljiti na dolgoročnih dokumentih. Občina je imela dolgoročne razvojne dokumente, ki pa niso celostno obravnavali poslovanja z nepremičnim premoženjem, opisno navedeni dolgoročni cilji niso bili merljivi in časovno omejeni, dolgoročnih kazalnikov pa občina ni določila (povezava s točko 2.3.1.1).

Županja je za leto 2021 posredovala občinskemu svetu predloge načrtov ravnanja z nepremičnim premoženjem ob sprejetju proračuna za leto 2021 in ob sprejetju 3 rebalansov. Občinski svet je ob sprejetju proračuna za leto 2021 in vseh 3 rebalansov sprejel sklepe, ki so sestavni del načrtov ravnanja, 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 posameznega 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 ni smela presegati 20 % skupne vrednosti posameznega načrta ravnanja, kar prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Pregled vrednosti posameznih sklepov

Proračunski akt	Načrt ravnanja	20 % vrednosti načrta ravnanja v EUR
Proračun za leto 2021	načrt pridobivanja	103.100
	načrt razpolaganja	145.788
Rebalans I	načrt pridobivanja	132.475
	načrt razpolaganja	150.283
Rebalans II	načrt pridobivanja	105.475
	načrt razpolaganja	150.998
Rebalans III	načrt pridobivanja	129.384
	načrt razpolaganja	150.998

Vir: načrti ravnanja.

Občinski svet je ob sprejetju rebalansov v načrtu ravnanja potrjeval tudi vrednosti po 27. členu ZSPDSLS-1. Končni načrt pridobivanja in končni načrt razpolaganja sta bila sprejeta z rebalansom III, v katerem je občina načrtovala nakupe v skupnem znesku 646.920 EUR ter prodaje v skupnem znesku 754.989 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 glede priprave predloga proračuna za leto 2021 navedla, da se priprava izvaja na ravni skrbnikov proračunskih postavk oziroma zaposlenih v občinski upravi, ki na podlagi realizacije v tekočem in preteklih letih pripravijo predloge za pravice porabe. Te se nato pregledajo v posamičnih oddelkih in službah, zatem pa se pravice porabe dokončno uskladijo na kolegijih vodij oddelkov z vodstvom občine (župan, podžupanja, podžupan, direktor občinske uprave).

Nadalje je občina navedla, da se ob pripravi predloga proračuna najprej evidentirajo vsi namenski prihodki in odhodki, sledi tekoči del proračuna (plače zaposlenih v občinski upravi, javnih zavodih, njihovi materialni stroški in vsi zakonsko predpisani transferi) in kot zadnji investicijski del proračuna. Prioriteta za investicijski del proračuna so že začetni investicijski projekti oziroma projekti in teku. V primeru prostih investicijskih sredstev so v predlog proračuna uvrščeni tudi novi projekti.

Občina je predstavila način načrtovanja sredstev v proračunu, ni pa predložila dokumentacije, iz katere bi bil bolj podrobno razviden način načrtovanja sredstev na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem. Način načrtovanja sredstev je namreč le delno razviden iz primerjave proračuna in njegove priloge, to je načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, ki je sicer predstavljen v naslednjih točkah tega poročila (povezava s točkama 2.3.2.1.2 in 2.3.2.1.3) in naj bi bil podlaga za načrtovanje vrednosti v proračunu. Iz primerjave proračuna in načrta ravnanja je razvidno, da višina načrtovanih odhodkov in prihodkov v proračunu sledi vrednosti načrtovanih nakupov in prodaj v načrtu ravnanja. Vrednosti nepremičnin v načrtu ravnanja naj bi bile določene na podlagi informativnih oziroma orientacijskih vrednosti posameznih zemljišč. Ob tem pa je načrt ravnanja sestavljen tako, da je občina načrtovala nakupe in prodaje nepremičnega premoženja v več primerih po sklopih nepremičnin in je tako za posamezen sklop določila orientacijske vrednosti, ni pa določila orientacijske vrednosti za posamezno nepremičnino v okviru tega sklopa. Občina je ob rebalansih v načrtih pridobivanja in razpolaganja spreminjala vrednosti posameznih nepremičnin. V naslednjih primerih so vidne spremembe načrtovanih vrednosti, ki so tudi večkratne, občina pa obrazložitev za spremembe navedenih vrednosti nepremičnin v načrtih pridobivanja in razpolaganja ni navedla.

Primera spreminjanja načrtovanih vrednosti nepremičnin:

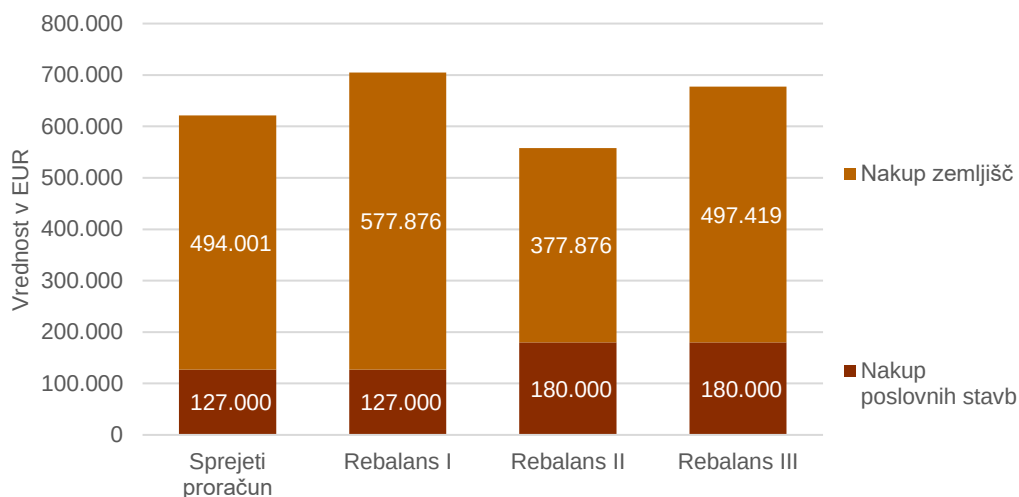
- v načrtu pridobivanja ob rebalansu I za nakup sklopov parcel na območju Opekarne, Ribnika, Savskega polja, Lakonce, Gvida in Neže je občina določila vrednost zemljišč 86.533 EUR, ob rebalansu II pa je za iste parcele določila 17 % višjo vrednost, in sicer 101.093 EUR;
- ob sprejemu proračuna je občina za zemljišči s parcelno št. *266 in št. 1472/5, obe k. o. Veliki Trn določila vrednost 21.000 EUR, ob rebalansu I je povečala vrednost na 29.000 EUR in jo ob rebalansu II ponovno znižala na vrednost ob sprejemu proračuna; ob sprejemu rebalansa III pa je vrednost znižala za 72 % na vrednost 5.855 EUR.

2.3.2.1.2 Načrtovanje pridobivanja nepremičnega premoženja

Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2021 načrtovala nakup nepremičnega premoženja v znesku 621.001 EUR, z rebalansom I je načrtovala nakup nepremičnega premoženja v znesku 704.876 EUR, z rebalansom II v znesku 557.876 EUR in z rebalansom III v znesku 677.419 EUR.

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

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



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

V obrazložitvi splošnega dela proračuna za leto 2021 je pri investicijskih odhodkih navedeno, da so sredstva namenjena za nakup zgradb in prostorov, opreme, za nakup drugih osnovnih sredstev, za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, nakup zemljišč in nematerialnega premoženja, študije projektne dokumentacije, nadzor in investicijski inženiring. Enake obrazložitve so navedene tudi pri sprejemanju vseh rebalansov. Občina je z rebalansom I načrtovana sredstva v splošnem delu proračuna povečala za 13,5 %, z rebalansom II jih je znižala za 20,9 % in z rebalansom III ponovno povečala za 21,4 %. Občina je ob sprejemanju rebalansov z obrazložitvami v posebnem delu sledila spremembam vrednosti v splošnem delu rebalansa, kar je razvidno iz naslednjega primera. Iz primera je tudi razvidno, da obrazložitve v posebnem delu proračuna ne vsebujejo popolnih informacij o razlogih za spremembe.

Primer 1

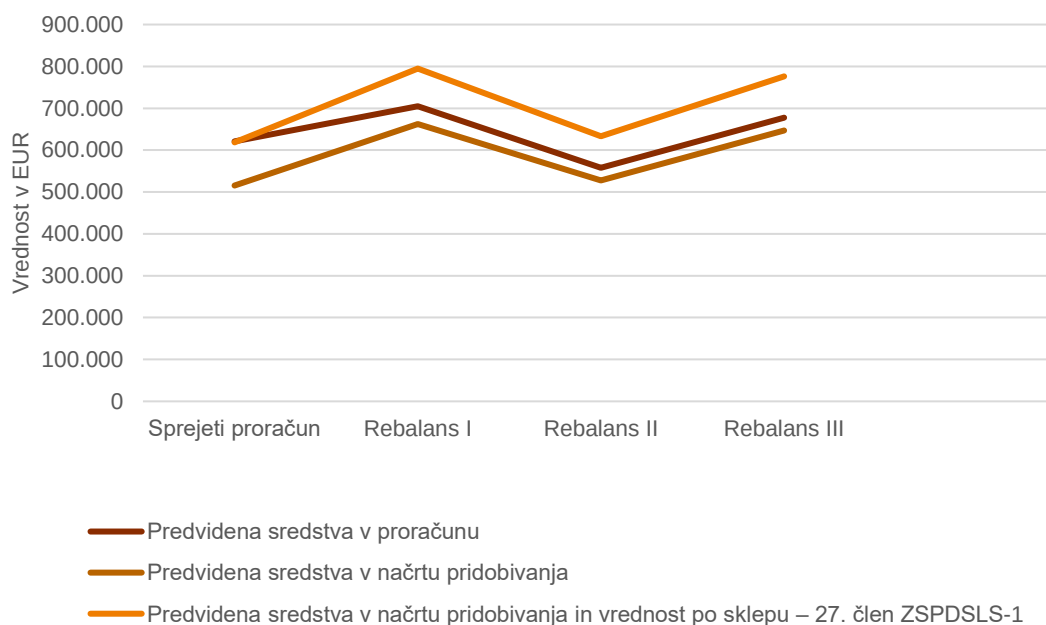
Na proračunski postavki 44.16.0013 – Nakup zemljišč (v okviru programa Spodbujanje stanovanjske gradnje) je v obrazložitvi sprejetega proračuna navedeno, da so sredstva namenjena za nakup zemljišč, po katerih poteka javna infrastruktura, ki je v lasti občine, nameravani nakupi pa so podrobno opredeljeni v Letnem načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem Občine Trbovlje za leto 2021. Z rebalansom I se je višina sredstev spremenila, in sicer se je višina planiranih sredstev povečala za 83.875 EUR (s 338.501 EUR na 422.376 EUR) z obrazložitvijo, da zemljišča predstavljajo strateško pomembne lokacije, ki so predmet načrtovanega urejanja mest, ni pa navedeno, ali gre za spremembo vrednosti zaradi načrtovanja nakupa dodatnih zemljišč ali zaradi višje načrtovane vrednosti zemljišč. Z rebalansom II se višina sredstev zniža za 165.000 EUR (na 257.376 EUR) z obrazložitvijo, da se nakup določenih zemljišč za potrebe gradnje novega vrtca na Opekarni ne bo izvedel, razlog za neizvedbo pa ni podan. Z rebalansom III so se sredstva na postavki zvišala za 119.543 EUR (na 376.919 EUR) z obrazložitvijo, da se bo uveljavila predkupna pravica na zemljiščih, ki jih je RTH, Rudnik Trbovlje-Hrastnik d.o.o. - v likvidaciji (v nadaljevanju: družba RTH) želel prodati, in da se ta zemljišča nahajajo na območjih, ki so v prostorski dokumentih opredeljena kot območja strateškega

pomena za občino; tudi tu pa ni navedeno, ali gre za spremembo vrednosti zaradi načrtovanja nakupa dodatnih zemljišč ali zaradi višje načrtovane vrednosti zemljišč.⁴⁸

Ob pripravi proračuna za leto 2021 in rebalansov je občina pripravila tudi načrt pridobivanja. Občina je ob sprejetju proračuna za leto 2021 v načrtu pridobivanja načrtovala nakup nepremičnega premoženja v znesku 515.501 EUR, v proračunu pa je načrtovala odhodke za ta namen v znesku 621.001 EUR. Ob sprejetju rebalansa I je občina načrtovala odhodke v znesku 704.876 EUR, v načrtu pridobivanja pa je načrtovala nakup nepremičnin v znesku 662.376 EUR. Ob sprejetju rebalansa II je občina načrtovala odhodke v znesku 557.876 EUR, v načrtu pridobivanja pa je načrtovala nakup nepremičnin v znesku 527.376 EUR. Ob sprejetju rebalansa III je občina načrtovala odhodke v znesku 677.419 EUR, v načrtu pridobivanja pa je načrtovala nakup nepremičnin v znesku 646.920 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, proračun za leto 2021, rebalans I, rebalans II in rebalans III.

Pri ugotavljanju usklajenosti načrtov pridobivanja s sprejetim splošnim delom proračuna za leto 2021 smo ugotovili, da vrednost v splošnem delu proračuna presega vrednost v načrtu pridobivanja (brez upoštevanja dovoljenega preseganja do 20 % po 27. členu ZSPDSLS-1), in sicer ob sprejetju proračuna za 20,5 %, ob sprejetju rebalansa I za 6,4 %, rebalansa II za 5,8 % in ob sprejetju rebalansa III za 4,7 % glede na načrt pridobivanja.

Občinski svet je potrdil načrt pridobivanja ob sprejemu proračuna za leto 2021 ter vse dopolnitve ob sprejemu rebalansov. V načrtih pridobivanja je bila vrednost nepremičnega premoženja, ki ga občina

⁴⁸ Občina je za nakupe nepremičnin od družbe RTH v letu 2021 izkazala 258.485 EUR odhodkov.

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 177 nepremičnin⁴⁹ v skupni površini najmanj 22.251 m² ter v skupni ocenjeni vrednosti 515.501 EUR, 285 nepremičnin⁵⁰ ob sprejemu rebalansa I v skupni površini najmanj 33.112 m² ter skupni ocenjeni vrednosti 662.376 EUR, 265 nepremičnin⁵¹ ob sprejemu rebalansa II v skupni površini najmanj 21.520 m² ter skupni ocenjeni vrednosti 527.376 EUR in 320 nepremičnin⁵² ob sprejemu rebalansa III v skupni površini najmanj 65.138 m² ter skupni ocenjeni vrednosti 646.920 EUR.

Da občina zagotovi preglednost in sledljivost načrtovanja pridobivanja nepremičnin, ocenjujemo, da 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 načrt pridobivanja, ki je bil sprejet ob proračunu za leto 2021, dopolnjevala, posamezna pomembnejša ravnanja so tudi obrazložena. Ob sprejemu rebalansa II je posamezne predvidene nakupe tudi izločala iz načrta pridobivanja (izločila je 24 nepremičnin), kar pa ni obrazložila. Občina je s tem zagotovila delno preglednost načrtovanja nakupov nepremičnega premoženja v letu 2021.

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.

Ocenjujemo, da tovrstno ravnanje občine kaže na delno ustrezno načrtovanje nakupov nepremičnega premoženja. Občina je namreč sprejeti načrt pridobivanja med letom dopolnjevala, iz načrta izločala nepremičnine, ki jih ni več nameravala kupiti, ter za posamezna pomembnejša ravnanja navedla obrazložitve. Ni pa ravnala ustrezno v delu, kjer ni vključila obrazložitev za izločene nepremičnine in obrazložitev 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 728.941 EUR. Z rebalansom I je občina zvišala vrednost načrtovanih prihodkov za 3,1 % na 751.364 EUR, z rebalansom II je občina zvišala vrednost načrtovanih prihodkov za 15,1 % na 865.111 EUR in z rebalansom III je občina znižala vrednost načrtovanih prihodkov za 12,7 % na 754.989 EUR.

⁴⁹ Od tega 170 zemljišč in 7 objektov.

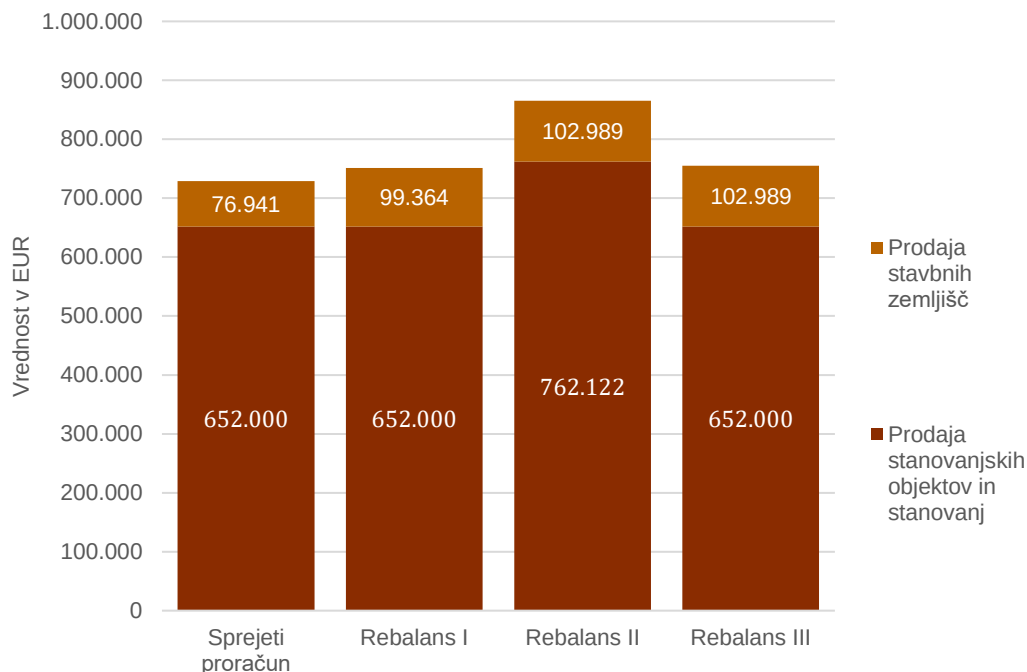
⁵⁰ Od tega 277 zemljišč in 8 objektov.

⁵¹ Od tega 256 zemljišč in 9 objektov.

⁵² Od tega 311 zemljišč in 9 objektov.

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

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



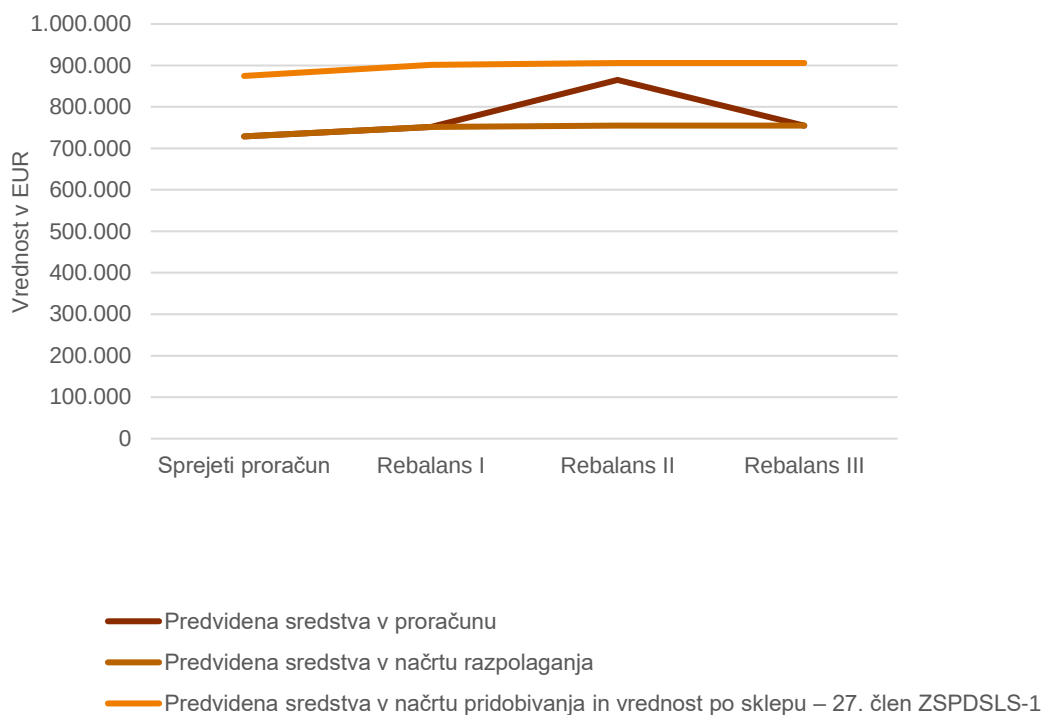
Vir: proračun za leto 2021, rebalans I, rebalans II in rebalans III.

V obrazložitvi splošnega dela proračuna za leto 2021 je navedeno, da bo občina v letu 2021 realizirala prodaje, ki so navedene v načrtu ravnanja. Enaka obrazložitev je navedena tudi v vseh rebalansih. Višina prihodkov je ocenjena na podlagi informativnih vrednosti posameznih zemljišč.

Ob pripravi proračuna za leto 2021 in rebalansov je občina pripravila tudi načrt razpolaganja.

Občina je v načrtu razpolaganja ob sprejemu proračuna za leto 2021 načrtovala prodajo 39 zemljišč in 49 objektov ter dela fonda stanovanj v skupni površini najmanj 18.538 m² ter v skupni vrednosti 728.941 EUR, 57 zemljišč in 54 objektov ter dela fonda stanovanj ob sprejemu rebalansa I v skupni vrednosti 751.414 EUR, 72 zemljišč in 56 objektov ter dela fonda stanovanj ob sprejemu rebalansa II v skupni vrednosti 754.989 EUR in 87 zemljišč in 57 objektov ter dela fonda stanovanj ob sprejetju rebalansa III v skupni površini najmanj 36.204 m² ter v skupni vrednosti 754.989 EUR.

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

Slika 9 Načrtovana sredstva od prodaje nepremičnin v letu 2021

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

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 sta dokumenta usklajena ob sprejetju proračuna, rebalansa I in rebalansa III, le ob sprejemanju rebalansa II so načrtovani prihodki v splošnem delu proračuna višji za 14,6 % od vrednosti nepremičnin v načrtu razpolaganja, obrazložitve za navedeno razliko pa občina v proračunskih dokumentih in/ali načrtu razpolaganja ni podala.

Da občina zagotovi preglednost in sledljivost načrtovanja razpolaganja nepremičnin, 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 posamezna pomembnejša ravnanja 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. Občina je namreč sprejeti načrt razpolaganja med letom dopolnjevala z novimi nepremičninami in za posamezna pomembnejša ravnanja podajala obrazložitve. Ni pa ravnala

ustrezno v delu, kjer ni izločala nepremičnin, za katere je vedela, da ne bodo predmet razpolaganja v letu 2021.

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 oddaje nepremičnega premoženja v najem v znesku 882.284 EUR.⁵³ Načrtovani prihodki od oddajanja nepremičnega premoženja se niso bistveno razlikovali med sprejetim proračunom za leto 2021 in rebalansi, saj so se le z rebalansom II povečali za 3 %.

Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2021 načrtovala odhodke za najemanje nepremičnega premoženja v znesku 33.142 EUR. Odhodki za najemanje nepremičnega premoženja se s sprejetjem rebalansov niso spreminjali.

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.

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 nepremičnin v smislu možnosti lastne uporabe oziroma nadaljnjega oddajanja v najem, vendar pa občina takšnega pregleda ni izvajala, saj niti ne vodi popolnega seznama, katere nepremičnine niso v uporabi (povezava s točkama 2.1.1 in 2.3.2.1.6).

2.3.2.1.5 Načrtovanje sredstev za vzdrževanje nepremičnega premoženja

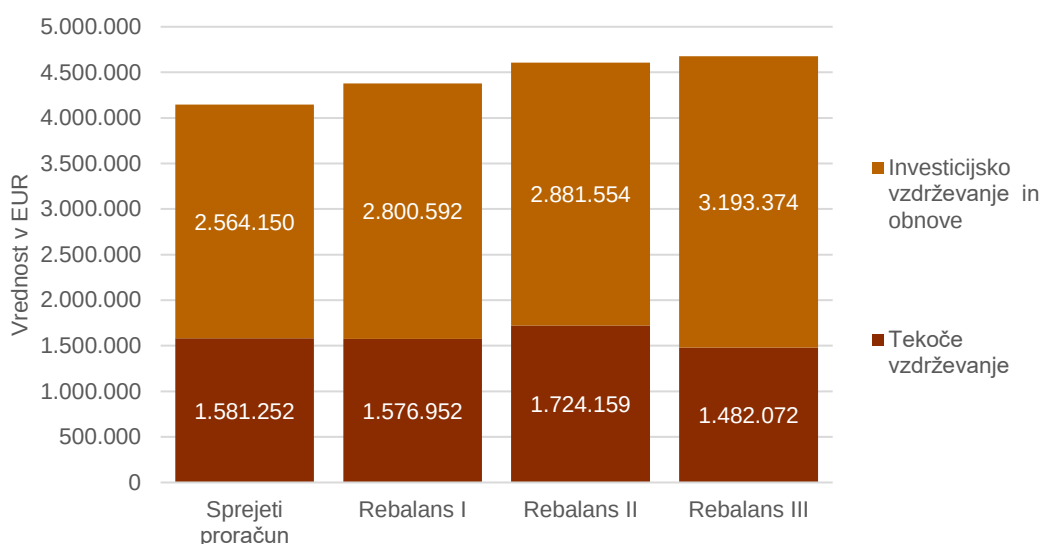
Občina je v letu 2021 v splošnem delu proračuna za leto 2021 načrtovala sredstva za tekoče vzdrževanje v znesku 1.581.252 EUR⁵⁴ (od tega za tekoče vzdrževanje poslovnih objektov 125.300 EUR in 106.850 EUR za tekoče vzdrževanje stanovanj) ter za investicijsko vzdrževanje in obnove v znesku 2.564.150 EUR.

⁵³ Iz splošnega dela proračuna za leto 2021 ni razvidno, kolikšen del prihodkov se nanaša na krajevne skupnosti.

⁵⁴ Tako kot opomba 53.

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

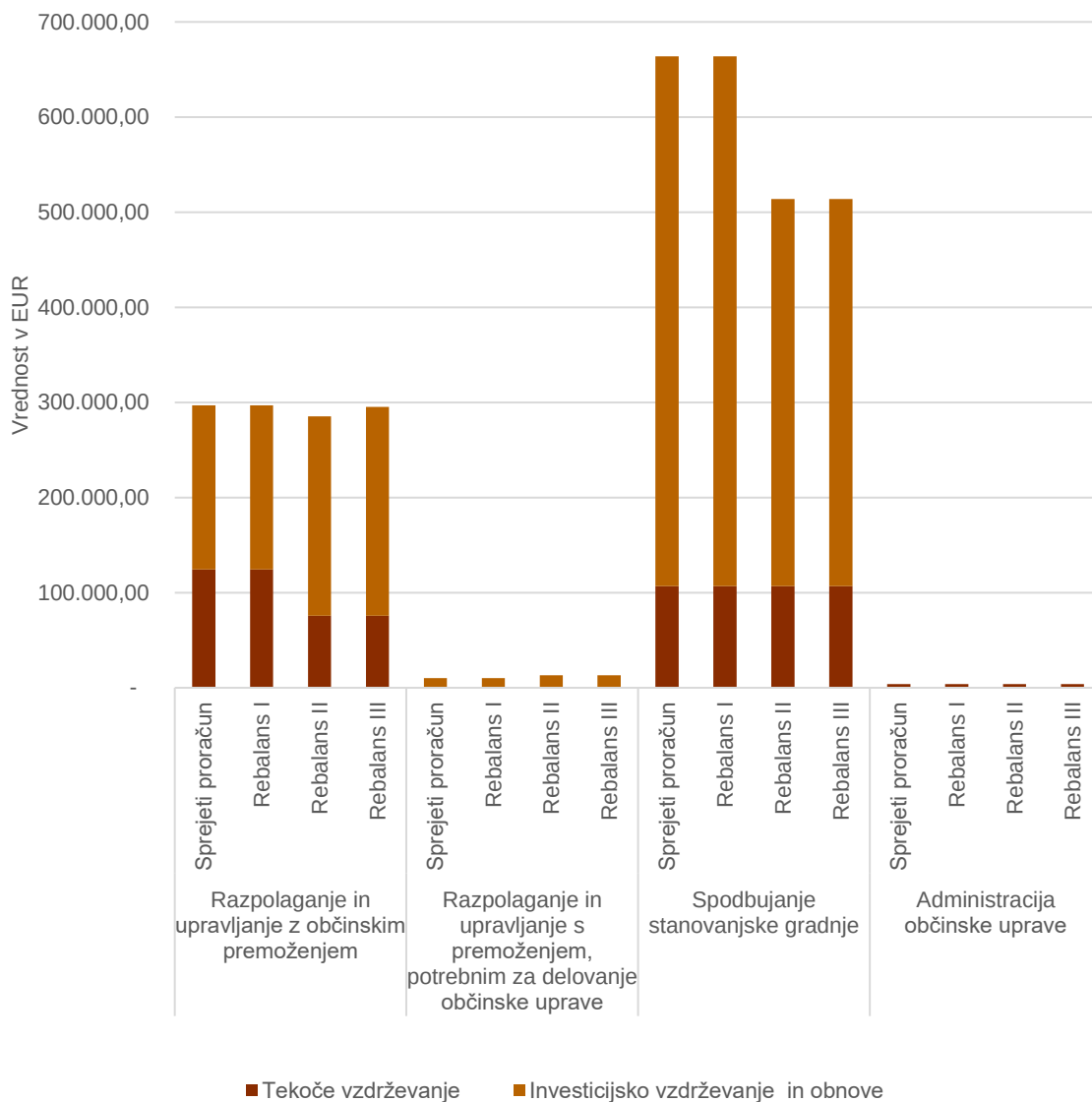


Vir: proračun za leto 2021, rebalans I, rebalans II in rebalans III.

Načrtovana sredstva v splošnem delu proračuna za leto 2021, namenjena za tekoče vzdrževanje, je občina glede na proračun za leto 2021 v rebalansu III znižala za 6,3 %, sredstva, namenjena za investicijsko vzdrževanje in obnove, pa povečala za 24,5 %, načrtovana skupna sredstva za tekoče in investicijsko vzdrževanje pa je v rebalansu III glede na proračun za leto 2021 povečala za 12,8 %. V obrazložitvah proračuna za leto 2021 in rebalansih je bila predvidena višina sredstev za vzdrževanje nepremičnega premoženja, ni pa bilo obrazložitve namena uporabe načrtovanih sredstev. V obrazložitvah proračuna za leto 2021 in rebalansih je samo navedena splošna obrazložitev in v kakšni višini so odhodki predvideni.

Na 4 podprogramih smo preverili, kako je občina spreminjala načrtovana sredstva za leto 2021 na področju tekočega in investicijskega vzdrževanja nepremičnega premoženja. Načrtovana sredstva za tekoče in investicijsko vzdrževanje na podprogramih 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem, 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje in 06039001 Administracija občinske uprave prikazuje Slika 11.

Slika 11 Sredstva, predvidena za tekoče in investicijsko vzdrževanje nepremičnega premoženja v letu 2021, načrtovana na 4 podprogramih



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

Občina je s proračunom za leto 2021 in rebalansom I na omenjenih podprogramih za tekoče in investicijsko vzdrževanje načrtovala 974.650 EUR sredstev, 816.096 EUR z rebalansom II in 826.096 EUR z rebalansom III. S sprejetjem rebalansa II je občina spremenila razmerje tekočega in investicijskega vzdrževanja na podprogramu 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem in zmanjšala sredstva za investicijsko vzdrževanje in obnove na podprogramu 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje.

Občina je sredstva tako ob proračunu za leto 2021 kot tudi pri rebalansih za vse 4 podprograme določila na podlagi enostavnega seznama, na katerem so navedena načrtovana vzdrževalna dela, ob tem pa ni razpolagala z obrazložitvami, dolgoročnim in tudi ne 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 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 najemnih pogodbah opredelila vse potrebne elemente pogodbe, sprejela cenik oddajanja, od posrednih proračunskih uporabnikov pridobivala podatke o sklenjenih najemnih pogodbah in zahtevala vplačila najemnin in uporabnin v proračun;
- po vnaprej določenem terminskem načrtu pregledovala in popisovala poškodbe, pripravila načrt vzdrževanja oziroma sanacijski načrt ter ohranjala uporabno vrednost nepremičnega premoženja.

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

2.4.1 Nakupi in menjave nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 za nakupe poslovnih stavb in zemljišč sklenila 22 kupoprodajnih pogodb za nakup 141 zemljišč in 3 zgradb in prostorov v skupni vrednosti 461.378 EUR in 1 pogodbo o menjavi stanovanja v nakupni vrednosti 23.000 EUR. V letu 2021 je izkazala 659.892 EUR⁵⁵ odhodkov za nakup nepremičnega premoženja. Podatke o številu sklenjenih pogodb, vrstah nepremičnin, njihovi površini in vrednosti v letu 2021 prikazuje Tabela 8.

Tabela 8 Nakupi stavb in zemljišč v letu 2021

Vrsta nepremičnine	Število pogodb	Površina v m ²	Vrednost pogodb(e) v EUR
Zemljišča – nakup od družbe RTH	3	295.892	174.342
Zemljišča – ostala	17	12.045	175.936
Poslovne stavbe	1	168	107.100
Druge zgradbe in prostori	1	19	4.000
Menjave nepremičnega premoženja – stanovanje	1	34	23.000
SKUPAJ	23	308.158	484.378

Vir: podatki občine.

Za vseh 14 pregledanih nakupov⁵⁶, od tega 64 % nad vrednostjo 20.000 EUR, je občina v letu 2021 izkazovala odhodke za nakup nepremičnega premoženja na podlagi pogodb, sklenjenih v letih 2020 in 2021. Občina je za vse nakupe navedla, da jih potrebuje za izvajanje nalog občine (za vrtec, ceste, kolesarske steze, stanovanja in urejanje središča mesta).

Vsi nakupi v letu 2021 so bili ob sklenitvi pogodbe načrtovani v načrtu pridobivanja. V primeru nakupa zemljišča za vrtec pa zemljišče ni bilo vključeno v načrt pridobivanja, občina je sicer navedla, da je ta nakup izvedla v okviru odobrenega 20-odstotnega deleža nakupov nad vrednostjo načrta pridobivanja (27. člen ZSPDSLS-1), vendar ob tem županja ni sprejela sklepa, ki bi določil, da se nakup izvede na tej podlagi, oziroma občina tega ni evidentirala z drugim dokumentom, ki bi bil evidentiran v dokumentarnem sistemu.

2.4.1.a Le v 1 primeru (nakup zemljišča za vrtec) od 9 pregledanih primerov, pri katerih je vrednost posla presegla 20.000 EUR, je odobritev nakupa s sklepom podala občinska komisija za ravnanje s stvarnim premoženjem. Občina pa v preostalih 8 primerih postopka nakupa po tem, ko je bil nakup uvrščen v načrt pridobivanja in ko je bil slednji potrjen s strani občinskega sveta, ni vodila tako, da bi o nakupu odločala imenovana občinska komisija ali druga strokovna skupina, 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.

⁵⁵ Tako kot opomba 26.

⁵⁶ Za nakupe, ki vključujejo tudi menjavo, so ugotovitve predstavljene v točki 2.4.2.

2.4.1.b Občina je v 9 pregledanih primerih kupila nepremično premoženje, pri čemer je vrednost nakupa presegla 20.000 EUR, ni pa v teh primerih izvedla vseh postopkov, ki bi lahko pripomogli k temu, da bi občina dosegla najugodnejšo ceno za zagotovitev nepremičnin. Pri tem je občina v 4 primerih navedla, da je vodila pogajanja s prodajalcem, v 1 primeru je pridobila okvirno informacijo o vrednosti in v 4 primerih⁵⁷ je za nakup uveljavila predkupno pravico. V nobenem od teh 9 primerov pa ni opravila cenitve vrednosti nepremičnin oziroma primernosti dogovorjene cene ni drugače pisno utemeljila.

Primer 1

Občina je z družbo Taimana, d.o.o. sklenila kupoprodajno pogodbo, na podlagi katere je pridobila zemljišče v velikosti 495 m². Zemljišče je kupila za ureditev kolesarske steze. Občina ni pridobila cenitve in ni zabeležila pogajanj s prodajalcem, s strani cenilca je pridobila le referenčno ceno oziroma informacijo o okvirni ceni, ki je znašala 32.175 EUR, nepremičnino pa je nato kupila za 74.250 EUR oziroma po 130,8 % višji vrednosti od pridobljene informacije o okvirni ceni, ob tem pa ustreznosti nakupa po višji ceni ni dodatno utemeljila.

Primer 2

Občina je z družbo RTH sklenila 4 kupoprodajne pogodbe za nakup 121 zemljišč. Občina je za nakup uveljavljala predkupno pravico. Vrednost nepremičnin je bila določena na podlagi ponudbe likvidacijskega upravitelja. Čeprav občina zemljišč ob nakupu ni nujno potrebovala, ni izvedla aktivnosti za preveritev ustreznosti določene cene (cenitev, referenčne cene).

Občina je v vseh pregledanih primerih kupila nepremično premoženje z določenim vsaj okvirnim namenom uporabe, ki ga je mogoče opredeliti kot javni interes glede na pristojnosti občine. Namen nakupa je razviden iz predmeta nakupa, načrta pridobivanja in v nekaterih primerih iz prostorskih dokumentov. Občina je v 7 pregledanih primerih v času izvajanja revizije že uporabljala ali urejala to nepremično premoženje za namen, za katerega je bilo kupljeno. V preostalih 7 primerih, kjer je bil namen uporabe določen okvirno v prostorskih dokumentih (na primer centralne dejavnosti, poslovne cone in območja vrtičkarjev), pa občina zemljišč še ne uporablja oziroma jih še ni namenila uporabi in tudi še niso v fazi urejanja za uporabo.

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

2.4.2 Prodaje in menjave nepremičnega premoženja

Občina je v letu 2021 sklenila 17 pogodb za prodajo 25 zemljišč v skupni vrednosti 128.102 EUR, 3 pogodbe za prodajo 3 stanovanj, 1 pogodbo za prodajo poslopja v skupni vrednosti 224.001 EUR

⁵⁷ Nakupi od družbe RTH.

ter 1 pogodbo za menjavo stanovanja v vrednosti 35.000 EUR. V letu 2021 je izkazala 400.746 EUR⁵⁸ prihodkov za prodajo nepremičnega premoženja. Podatke o številu sklenjenih pogodb, vrstah nepremičnin, njihovi površini in vrednosti v letu 2021 prikazuje Tabela 9.

Tabela 9 Prodaje in menjave nepremičnega premoženja v letu 2021

Vrsta pravnega posla	Število pogodb	Površina v m ²	Vrednost pogodb(e) v EUR
Prodaja stavbnih zemljišč ¹⁾	17	3.352	128.102
Prodaja poslopja	1	2.434	95.000
Prodaja stanovanj	3	142	129.001
Menjava stanovanja	1	44	35.000
SKUPAJ	22	5.972	387.103

Opomba: ¹⁾ Zajete so tudi prodaje stavbnih zemljišč z menjavo.

Vir: podatki občine.

Pregledali smo 8 prodaj (od tega 4 v vrednosti nad 20.000 EUR in 1 v vrednosti 19.800 EUR) in 5 prodaj z menjavo (od tega 1 v vrednosti nad 20.000 EUR), za kar so bile pogodbe sklenjene v letih 2019, 2020 in 2021, prihodki pa so bili realizirani v letu 2021. Občina v vseh pregledanih primerih prodanih nepremičnin ni potrebovala za izvajanje zakonskih nalog, kar je razvidno iz predmeta prodaje.

Občina je za 4 od 5 pregledanih primerov prodaj in menjave nad 20.000 EUR pridobila cenitveno poročilo, v 1 primeru pa je pridobila referenčno vrednost oziroma neformalno mnenje cenilca in to prodajo izvedla z javnim razpisom. V primeru prodaje v vrednosti 19.800 EUR je ceno prav tako določila na podlagi cenitve. Pri vseh preostalih prodajah in menjavah je v 2 primerih občina pridobila cenitev, v 2 primerih referenčne cene, v 2 primerih je ovrednotila zemljišča po ceni, ki jo stalno uporablja za pridobivanje oziroma menjavo za cestno infrastrukturo, to je 5 EUR/m², v 1 primeru pa se je pogajala. Postopke prodaje je v relevantnih primerih vodila na podlagi sklepa imenovana občinska komisija za ravnanje s stvarnim premoženjem.

2.4.2.a V 10 od 13 pregledanih primerov so bile prodaje načrtovane v načrtu razpolaganja. 3 prodaje stanovanj je mogoče povezati z načrtom razpolaganja, kjer je navedeno, da bo občina odprodala del fonda stanovanj, vendar pa ni konkretno navedeno, katera stanovanja bodo prodana, saj je bilo kot predmet prodaje navedeno samo "stanovanja".

2.4.2.b Občina je z Regionalnim centrom za razvoj d.o.o. sklenila pogodbo o prodaji zemljišča s stavbo v vrednosti 95.000 EUR. Pogodba o prodaji je bila s strani občine podpisana 3 dni pred odobritvijo prodaje s strani občinske komisije za ravnanje s stvarnim premoženjem.

⁵⁸ 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.

Pojasnilo občine

Postopek je potekal dalj časa, pri odobritvi občinske komisije za ravnanje s stvarnim premoženjem pa je prišlo do zamika.

Ocenjujemo, da so uporabljeni postopki prodaj in menjav vključevali aktivnosti za doseganje primerne prodajne cene ter za zagotavljanje preglednosti poslov. Vse prodaje so bile ob sklenitvi pogodbe načrtovane v načrtu razpolaganja, razen za stanovanja, kjer v načrtu razpolaganja ni bilo določeno, katera stanovanja točno se bodo prodala. Ena pogodba o prodaji zemljišča je bila s strani občine podpisana 3 dni pred odobritvijo prodaje s strani občinske komisije za ravnanje s stvarnim premoženjem.

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).

Občina je v načrtu pridobivanja in v načrtu razpolaganja v proračunu za leto 2021 in rebalansih načrtovala nakupe in prodaje nepremičnega premoženja v več primerih po sklopih nepremičnin in je tako za posamezen sklop določila orientacijske vrednosti, ni pa določila orientacijske vrednosti za posamezno nepremičnino v okviru tega sklopa. Takšen način predstavitve ne omogoča izračuna povprečnih načrtovanih cen nepremičnin za kvadratni meter. V poročilu o realizaciji načrta ravnanja je občina navedla posebej za zemljišča in posebej za objekte skupno realizirano vrednost, ni pa v poročilu navedla, katere nepremičnine in po kakšni vrednosti so bile kupljene oziroma prodane. Ne podlagi podatkov iz načrta ravnanj in podatkov iz letnega poročila o realizaciji načrtov ravnanj tako ni bilo mogoče prikazati in primerjati povprečnih načrtovanih in povprečnih realiziranih cen nakupov in prodaj.

2.4.3 Najemi nepremičnega premoženja

Občina je imela v letu 2021 sklenjeno 1 dolgoročno pogodbo za najem drogov za javno razsvetljavo, na podlagi katere je v letu 2021 izkazala 7.394 EUR odhodkov za najem nepremičnega premoženja.

Podatke o odhodkih iz naslova najemanja nepremičnega premoženja v letu 2021 prikazuje Tabela 10.

Tabela 10 Odhodki iz naslova najemanja nepremičnega premoženja v letu 2021

Vrsta odhodka	Vrednost v EUR
Najemnine za poslovne objekte	10.480
Najemnine za druge objekte	7.464
SKUPAJ	17.944

Vir: bruto bilanca za leto 2021.

Ob odhodkih za najem drogov je občina izkazala tudi odhodke za najeme prostorov za občasno uporabo v skupnem znesku 335 EUR (na postavkah Najemnine za poslovne prostore in Najemnine za druge objekte) ter odhodke v znesku 10.214 EUR (na postavki Najemnine za poslovne prostore), ki predstavljajo plačilo občine v imenu Medobčinskega inšpektorata in redarstva Zasavje (v nadaljevanju: inšpektorat) za najem prostorov, ki so v lasti občine. Občina namreč oddaja svoje prostore inšpektoratu, je tudi soustanoviteljica inšpektorata ter za inšpektorat vodi finance. Občina hkrati izkazuje prihodke od oddajanja prostorov inšpektoratu v enakem znesku (10.214 EUR). Občina izkazuje tudi prihodke na kontu 7401 – Prejeta sredstva iz občinskih proračunov oziroma podkontu 7401 001 – Prejeta sredstva iz občinskih proračunov za tekočo porabo MIR, kar predstavlja plačila občin soustanoviteljic inšpektorata za stroške delovanja inšpektorata, vključno z najemom prostorov.

Občina se je v pogodbi za najem drogov za javno razsvetljavo dogovorila za dinamiko plačila (plačilo celoletnega najema v prvi četrtini obračunskega leta), ki ni v skladu z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih storitev.

2.4.4 Oddaje v najem nepremičnega premoženja

Občina je imela v letu 2021 sklenjenih 56 pogodb za oddajo poslovnih prostorov v odplačni najem in je na njihovi podlagi v letu 2021 izkazala 156.059 EUR⁵⁹ prihodkov. Občina je v letu 2021 sklenila tudi 5 pogodb za oddajo v brezplačni najem.

Občina je v letu 2021 imela 69 poslovnih prostorov, namenjenih različni uporabi in različnim vrstam oddaje (odplačna oddaja, brezplačna oddaja), v skupni površini 3.739 m². Od tega je:

- 61 poslovnih prostorov v skupni površini 3.337 m² oddajala v odplačni najem,
- 8 poslovnih prostorov v skupni površini 402 m² oddajala v najem brezplačno.

Občina je v letu 2021 izkazala 717.713 EUR prihodkov od najemnin za stanovanja, od tega 288 EUR od najemnin za stanovanje v lasti krajevne skupnosti⁶⁰. V svojih evidencah ima evidentiranih 545 stanovanj, v letu 2021 je bilo vsaj del leta praznih 41 stanovanj. Občina sama upravlja s temi

⁵⁹ Od tega 154.820 EUR od lastne oddaje v najem in 1.239 EUR od najemnin, ki jih je pobrala krajevna skupnost.

⁶⁰ V bruto bilanci se izkazujejo kot prihodki krajevnih skupnosti.

stanovanji. Občina je v letu 2021 prejela tudi 34.399 EUR prihodkov od najemnin za zemljišča, parkirne prostore in objekte za oglaševanje.

Občina je v letu 2008 sprejela Pravilnik o oddajanju poslovnih prostorov v najem⁶¹, v katerem je določila, da se najemnine za poslovne prostore določajo po enačbi, ki zajema vrednost točke za stanovanje v Republiki Sloveniji in letno stopnjo najemnine, ki jo letno s sklepom določi občinski svet na predlog župana. Za pravilnik, ki ga občina ni razveljavila, kar pomeni, da še velja, je občina navedla, da se po letu 2008 ni več uporabljal in da tudi občinski svet letno ni več določal letne stopnje najemnine.

Občina je pri 41 pregledanih oddajah nepremičnin (poslovni prostori, garaže, skladišča, prostor za oglaševanje 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 o smotrnosti poslovanja, razen pri oddajah nepremičnega premoženja, ki so navedene v nadaljevanju.

2.4.4.a Občina v 1 od 4 primerov, pri katerih je letna najemnina v letu 2021 znašala več kot 10.000 EUR, najemnine (pred sklenitvijo aneksa št. 2) ni določila na podlagi cenitve oziroma ni pridobila drugih ponudb za oddajo prostorov, na podlagi katerih bi preverila referenčne cene in utemeljila dogovorjene cene. Občina je v letu 2006 sklenila pogodbo o oddaji poslovnih prostorov z družbo Tomcetes d.o.o. za obdobje 15 let (do 1. 6. 2021). Višina najemnine je znašala 1.011 EUR mesečno oziroma 5 EUR/m². Občina je v letu 2012 sklenila tripartitno pogodbo o prenosu najemnega razmerja na novega najemnika – družbo Unicredit Banka Slovenija d.d. in v letu 2012 tudi aneks št. 1, s katerim je bila določena nova cena najema 8,44 EUR/m². Občina je 28. 5. 2021 sklenila aneks št. 2, s katerim je določila novo obdobje najema (do 1. 6. 2026), cena najema pa se ni spremenila. Občina za sklenitev aneksa št. 2 ni izkazala, da je preverila tržne cene primerljivih oddaj, in ni izkazala, da bi se z najemnikom pogajala o ceni, s čimer bi lahko pripomogla k doseganju višje najemnine. V letu 2021 je občina iz naslova te oddaje prejela prihodke v znesku 20.400 EUR.

2.4.4.b Občina v 4 pregledanih pogodbah za nedoločen čas, ki so bile sklenjene v obdobju od leta 2006 do leta 2010, višine najemnine ni usklajevala z rastjo cen na trgu oziroma z inflacijo in je tudi v letu 2021 zaračunavala najemnine v višini, določeni s prvotno pogodbo. Od tega je v 3 primerih v pogodbi določeno, da se višina najemnine usklajuje v skladu z občinskim pravilnikom in letnimi stopnjami najemnin, v 1 primeru pa je v pogodbi na splošno določeno, da se višina najemnine usklajuje s predpisi. V letu 2021 je občina iz naslova teh 4 oddaj prejela prihodke v znesku 36.815 EUR.

⁶¹ Uradni vestnik Zasavja, št. 15/08 in 17/08 – popr.

Ukrep občine

Občina je začela postopek uskladitve najemnin, tako da je 31. 7. 2024 vsem najemnikom poslovnih prostorov v lasti občine poslala obvestilo o 10-odstotnem dvigu najemnin s 1. 9. 2024 in da se bo višina najemnine odslej enkrat letno usklajevala z rastjo oziroma indeksom cen življenjskih potrebščin v Republiki Slovenij v preteklem letu.

2.4.4.c Skrbnik pogodbe je bil določen v 4 od 22 pregledanih pogodb za oddajo poslovnih prostorov v najem.

Občina je v letu 2021 oddajala 485 od skupno 545 stanovanj v lasti občine. Pregledali smo oddaje 12 stanovanj, za kar je občina v letu 2021 izkazala prihodke od najemnin v skupnem znesku 18.133,28 EUR. V vseh primerih je bila vrednost najema določena z metodo za neprofitna stanovanja.

2.4.4.d Občina za 6 od 12 pregledanih primerov oddaj neprofitnih stanovanj v najem ne razpolaga s podatkom o postopku oddaje (pogodbe so bile sklenjene v letih od 1992 do 2010). V primeru sklenitve pogodbe v letu 2019 na podlagi razpisa iz leta 2017 pa je občina oddajo v najem izvedla na podlagi javnega razpisa in z dokumentacijo razpolaga.

Občina ima od leta 2020 sprejet Pravilnik o načinu izterjave zapadlih obveznosti⁶² glede obravnave zamud pri plačevanju najemnin za stanovanja in poslovne prostore. Občina mesečno preverja vse neporavnane obveznosti ter pripravlja in posreduje opomine neplačnikom tako za oddaje stanovanj kot poslovnih prostorov. Na podlagi navedenega ugotavljamo, da je občina imela vzpostavljen sistem zaračunavanja najemnin in ukrepanja glede neplačnikov.

Primer dobre prakse

Občina je za leto 2021 izkazala 1 primer večkratnega posredovanja opomina najemniku, poziva pred odstopom od pogodbe in predloga za izvršbo. Poleg tega je izkazala, da je bil dolg nato delno poravnan ter da vodi nadaljnje aktivnosti za poravnavo dolga.

Ocenjujemo, da občina glede oddajanja nepremičnega premoženja v najem v opisanih primerih ni izkazala aktivnosti za doseganje najboljše najemnine in višine najemnin ni usklajevala z rastjo cen na trgu oziroma z inflacijo, prav tako tudi ni ustrezno zavarovala svojega položaja kot pogodbene stranke. Občina tudi ne hrani dokumentacije o izvedenih postopkih za nekatere starejše postopke oddaje neprofitnih stanovanj v najem.

2.4.5 Nepremičnine, dane v upravljanje

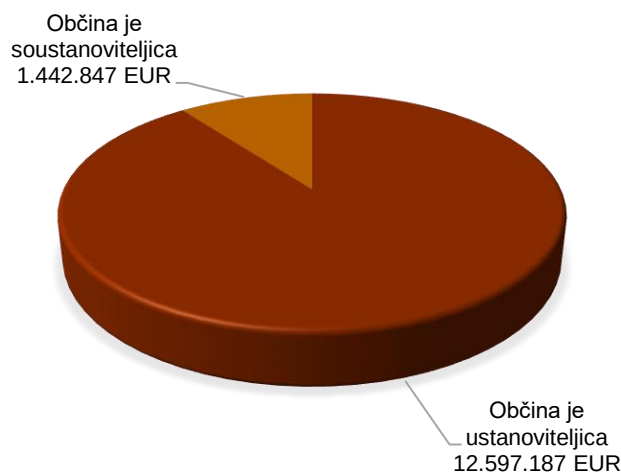
Občina na dan 31. 12. 2021 v bilanci stanja izkazuje 14.040.034 EUR terjatev za sredstva, dana v upravljanje.

⁶² Z dne 16. 10. 2020.

Občina je imela v bruto bilanci za leto 2021 kot terjatve za sredstva, dana v upravljanje, evidentirana sredstva pri vseh 13 javnih zavodih, katerih (so)ustanoviteljica je. Občina je ustanoviteljica 10 javnih zavodov⁶³ in 1 javnega podjetja⁶⁴ ter soustanoviteljica 3 javnih zavodov⁶⁵.

Slika 12 prikazuje porazdelitev terjatev za sredstva, dana v upravljanje, glede na (so)ustanoviteljstvo.

Slika 12 Porazdelitev terjatev za sredstva, dana v upravljanje, glede na (so)ustanoviteljstvo



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

Tabela 11 prikazuje pregled obstoja pogodb za prenos nepremičnin v upravljanje 6 organizacijam, do katerih občina izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje.

Tabela 11 Pregled pogodb za prenos nepremičnin v upravljanje

	Pogodbe, sklenjene za vse nepremičnine, dane v upravljanje	Pogodbe, sklenjene za del nepremičnin, danih v upravljanje	Pogodba ni sklenjena	Skupaj
Občina je ustanoviteljica javnega zavoda	4	0	1	5
Občina je soustanoviteljica javnega zavoda	1	0	0	1

Vir: evidenca občine.

⁶³ Vrtec Trbovlje, Osnovna šola Trbovlje, OŠ Tončke Čeč, OŠ Ivana Cankarja Trbovlje, Glasbena šola Trbovlje, Knjižnica Toneta Seliškarja Trbovlje, Zavod za mladino in šport Trbovlje, Zavod za kulturo Delavski dom Trbovlje, Zdravstveni dom Trbovlje in Zasavski muzej Trbovlje.

⁶⁴ Javno podjetje Komunala Trbovlje d.o.o.

⁶⁵ Zasavska ljudska univerza, Zasavske lekarne Trbovlje in Regionalna razvojna agencija Zasavje.

Občina ni poskrbela, da bi za prenos nepremičnin v upravljanje sklenila pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje z vsemi javnimi zavodi za vse nepremičnine, ki so v upravljanju pri teh javnih zavodih. Pomembno je, da občina posrednim proračunskim uporabnikom opredeli način upravljanja in postopke nadzora ter da občina nadzor tudi izvaja, kar pa najbolj učinkovito zagotavlja s pogodbo oziroma na drug primerljiv način (z aktom ali predpisom). Pri nepremičninah, danih v upravljanje, občina tudi potrdi ceno nadaljnje oddaje v najem ali cenik uporabe in evidentira prihodke od 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 6 pregledanih primerih javne zavode ustanovila ali soustanovila z aktom o ustanovitvi. V večini primerov so akti vsebovali določila, ki so vsaj posredno opredeljevala, katere nepremičnine so jim bile predane v upravljanje, v 4 primerih pa je bilo izrecno določeno, da se sklene pogodba, s katero se opredeli, konkretno katere nepremičnine se prenesejo javnim zavodom v upravljanje.

2.4.5.a Od pregledanih (6) primerov občina v 1 primeru (Zasavske lekarne Trbovlje) ni imela sklenjene pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje, čeprav je v aktu o ustanovitvi zavoda sklenitev pogodbe predvidena, občina pa izkazuje terjatve za sredstva, dana v upravljanje.

2.4.5.b Pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje so določale, da se upravljavec obvezuje plačevati tekoče oziroma obratovalne stroške in da zavaruje nepremičnino. Pogodbe so v večini pregledanih primerov vsebovale določila o možnosti in načinu neposrednega nadzora občine nad upravljanjem javnega zavoda z nepremičninami, danih v upravljanje, določale pa so tudi pripravo letnega programa in poročila javnega zavoda oziroma letno poročanje o načrtovanih in izvedenih investicijskih vzdrževanjih ter o stanju sredstev. V praksi je nadzor občina izvajala s pregledom letnih programov in poročil o poslovanju javnih zavodov, drugih aktivnosti za neposredni nadzor sredstev v upravljanju pa občina ni izvajala. V pogodbah o prenosu nepremičnin v upravljanje skrbnik za občino ni določen v nobenem od 5 pregledanih primerov.

Vse pregledane pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje so vsebovale določila glede možnosti nadaljnje oddaje ali uporabe prostorov. Pogodbe opredeljujejo postopek za oddajanje in določajo, da je v primeru oddaje v dolgoročni najem potrebno soglasje župana, v primeru brezplačne uporabe za določen čas osebam javnega prava ali nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu, pa uporabniki nosijo obratovalne stroške, stroške rednega vzdrževanja in druge stroške, ki se dogovorijo z zavodom. V nobenem primeru za nadaljnjo oddajo v najem ni bilo določeno sklepanje tripartitne pogodbe (najemnik, javni zavod in občina). Kljub temu da v pogodbah ni bilo določeno sklepanje tripartitnih pogodb, pa je občina v posameznih primerih že sklenila tripartitno pogodbo za nadaljnjo oddajo v najem (na primer oddaja telovadnic v osnovnih šolah). Pogodbe tudi niso določale, da bi prihodek od oddajanja in uporabe prostorov javnih zavodov bil prihodek občine.

Ukrep občine

Občina je v načrtu aktivnosti, ki ga je pripravila v novembru 2024, navedla, da bo do 30. 6. 2025 z vsemi javnimi zavodi, katerih (so)ustanoviteljica je, in v primeru, da ti oddajajo prostore v najem oziroma uporabo, sklenila nove pogodbe o upravljanju, tako da bodo te določale, da so prihodki od uporabnin in najemnin, ki jih realizira javni zavod, prihodek občinskega proračuna, da javni zavod izstavlja račune v svojem imenu in za račun občine in da mora javni zavod prihodke od najemnin nakazati v občinski proračun.

2.4.5.c Za občasno uporabo šolskih telovadnic ter telovadnic, kulturnih in drugih prostorov Zavoda za mladino in šport Trbovlje in Zavoda za kulturo Delavski dom Trbovlje so sveti javnih zavodov sprejeli cenike. Cenikov za uporabo tako ni potrjevala občina. Navedeno ni v skladu s tretjim odstavkom 67. člena ZSPDSLS-1, ki določa, da se uporabnina za oddajo nepremičnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti v primerih iz prvega odstavka tega člena (oddaja v občasno uporabo) določi s cenikom, ki ga sprejme organ, odgovoren za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti.

Ukrep občine

Občina je 15. 10. 2024 vsem 13 javnim zavodom, katerih (so)ustanoviteljica je, poslala dopis, s katerim jih je pozvala, da ji do 23. 10. 2024 posredujejo v potrditev cenike za uporabnine objektov, ki jih imajo v upravljanju. V roku za predložitev cenikov je občina prejela odziv (predloženi ceniki ali navedbe, da objektov ne oddajajo v uporabo) s strani vseh 13 javnih zavodov.

2.4.5.d Občina je spremljala višino plačanih najemnin in uporabnin, ki so jih pobirali posredni proračunski uporabniki. Občina je med izvajanjem revizije od javnih zavodov za leto 2021 pridobila seznam najemnikov nepremičnin, danih v upravljanje, in podatke o višini plačanih najemnin. Pregledali smo vsebino letnih poročil javnih zavodov, ki so prejeto nepremično premoženje občine v upravljanje oddajali v najem oziroma uporabo.

Primer

Letno poročilo Zavoda za mladino in šport Trbovlje za leto 2021 vsebuje prikaze prihodkov od drugih dejavnosti, med drugim tudi najemnine po posameznih objektih v upravljanju, in sicer: kopališče, športni park, dvorana in drugo. Za nekatere objekte so ob prihodkih navedeni tudi skupni stroški vzdrževanja objekta.

Občina je navedla, da s pregledom poročil javnih zavodov izvaja nadzor nad poslovanjem posameznega javnega zavoda. V letnih poročilih javnih zavodov so zajeti agregirani podatki o prihodkih, torej tudi od oddaj v najem in uporabnin, prikazani pa so tudi prihodki od oddaj po posameznih objektih. Občina je tako zagotovila, da so ji javni zavodi (na primer Zavod za mladino in šport Trbovlje) periodično poročali o prihodkih od oddaj v najem in uporabe nepremičnin, ki jim jih je dala v upravljanje. Občina pa 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 javni zavod izvaja investicijsko vzdrževanje in da občina izvaja investicije.

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 in obnov za nepremično premoženje v znesku 2.664.127 EUR ter 1.412.743 EUR tekočih odhodkov za vzdrževanje nepremičnega premoženja. V okviru podprogramov 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem, 06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje in 06039001 Administracija občinske uprave so investicijski odhodki za vzdrževanje in obnove občinskih upravnih ter poslovnih objektov skupaj znašali 550.019 EUR, tekoči odhodki za vzdrževanje teh objektov pa 111.409 EUR.

Občina je priložnostno pregledovala uporabno stanje posamezne nepremičnine ali skupine nepremičnin (predvsem stanovanja), ne pa za celotno nepremično premoženje in ne po vnaprej določenem terminskem načrtu. Občina tako ni imela vpogleda v stanje vsega nepremičnega premoženja (razen za stanovanja⁶⁶), 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.

⁶⁶ Občina je v letu 2021 pripravila Stanovanjski program Občine Trbovlje 2021–2026.

Ukrep občine

V načrtu aktivnosti za pregled nepremičnega premoženja z vidika tekočega in investicijskega vzdrževanja, ki ga je občina pripravila v novembru 2024, je občina navedla, da bo k izdelavi letnega načrta vzdrževanja nepremičnega premoženja pristopila v okviru izdelave strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem, in sicer v roku 30 dni po sprejemu strategije, ki bo predana v sprejem na občinski svet do 30. 6. 2025. Občina je navedla, da bodo za pregled stanja nepremičnin in pripravo načrta vzdrževanja zadolženi uslužbenci oddelka za okolje, prostor in gospodarske javne službe.

2.4.7 Občinsko nepremično premoženje, ki ni v uporabi

Iz prejetih občinskih evidenc in navedb občine izhaja, da vsaj 41 od 545 stanovanj in 11 od 80 poslovnih prostorov ni bilo v uporabi. Stanovanja niso bila primerna za nadaljnjo oddajo v najem predvsem zato, ker bi jih bilo treba pred nadaljnjo oddajo v najem obnoviti ali pa sploh niso več obnovljiva, poslovni prostori pa so bili nezasedeni zaradi neizkazanega interesa za najem. Glede nezazidanih stavbnih zemljišč ter drugih zemljišč in prostorov pa občina podatkov ni vodila.

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

2.5 Spremljanje in poročanje o poslovanju občine z nepremičnim premoženjem

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

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

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

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

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

2.5.1 Spremljanje izvajanja letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem

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

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

2.5.1.1 Spremljanje nakupov in prodaj nepremičnega premoženja

Občina je ob pripravi zaključnega računa za leto 2021 pripravila poročilo Obrazložitve realizacije letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem Občine Trbovlje za leto 2021 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021), ki je priloga zaključnega računa za leto 2021. Občina je ob sprejemu proračuna za leto 2021 v načrtu pridobivanja načrtovala nakup 170 zemljišč in 7 objektov v skupni površini najmanj⁶⁷ 22.251 m² in ocenjeni skupni vrednosti 515.501 EUR ter v načrtu razpolaganja prodajo 39 zemljišč, 49 objektov in stanovanj⁶⁸ v skupni površini najmanj⁶⁹ 18.538 m² in ocenjeni skupni vrednosti 728.941 EUR. Med letom je načrt pridobivanja in načrt razpolaganja dopolnjevala, končni načrt pridobivanja in končni načrt razpolaganja pa je bil sprejet z rebalansom III, v katerem je načrtovala nakup 311 zemljišč in 9 objektov v skupni površini najmanj⁷⁰ 65.138 m² in ocenjeni skupni vrednosti 646.920 EUR ter prodajo oziroma odsvojitve 87 zemljišč, 57 objektov in stanovanj⁷¹ v skupni površini najmanj⁷² 36.204 m² in ocenjeni skupni vrednosti 754.989 EUR.

Slika 13 prikazuje načrtovanje in realizacijo nakupov in prodaj nepremičnega premoženja v letu 2021 ter njihovo primerjavo.

⁶⁷ Za 4 sklope zemljišč in objektov v načrtu pridobivanja niso navedene površine.

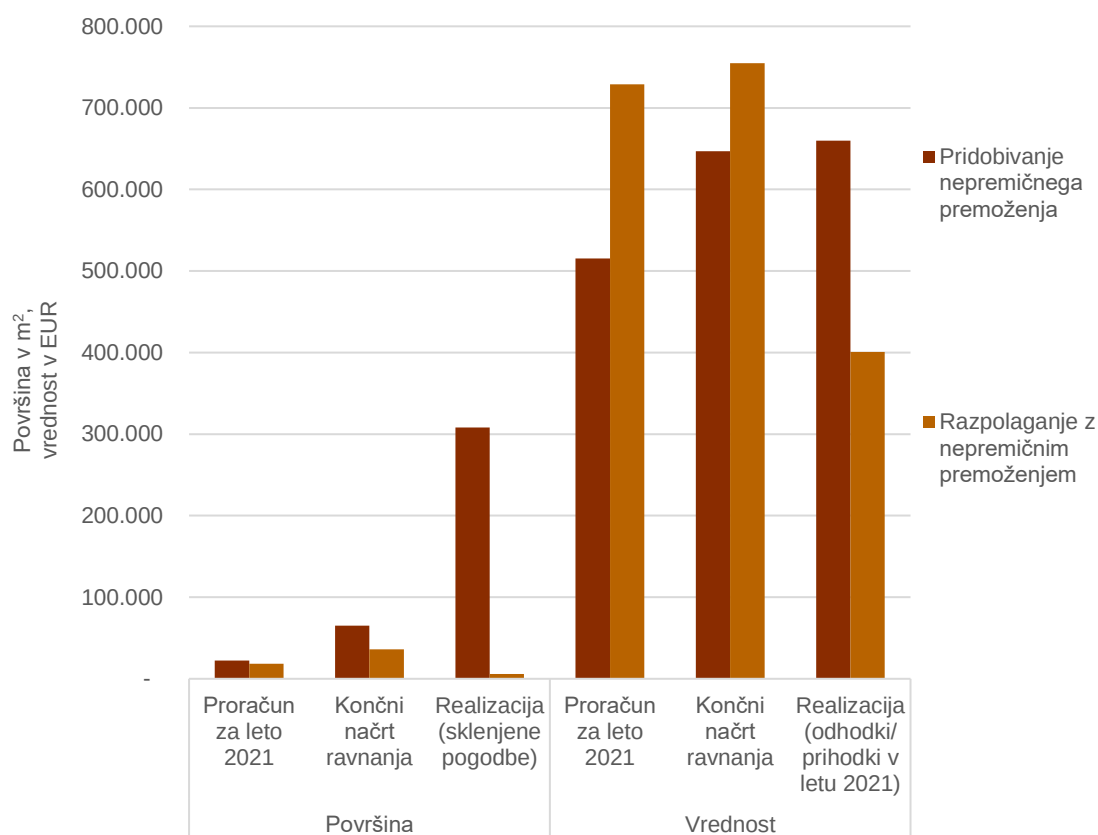
⁶⁸ V načrtu razpolaganja ni navedeno, koliko in katera stanovanja namerava občina prodati.

⁶⁹ Za 5 sklopov objektov v načrtu razpolaganja niso navedene površine.

⁷⁰ Tako kot opomba 67.

⁷¹ Tako kot opomba 68.

⁷² Za 8 sklopov objektov v načrtu razpolaganja niso navedene površine.

Slika 13 Načrtovanje in realizacija nakupov in prodaj nepremičnega premoženja v letu 2021

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

Občina je v letu 2021 sklenila pogodbe za nakup 144 nepremičnin v skupni vrednosti 484.378 EUR in v letu 2021 izkazala 659.892 EUR⁷³ odhodkov za nakup nepremičnin. Znesek vrednosti sklenjenih pogodb o nakupu nepremičnin v letu 2021 je nižji od zneska odhodkov, izkazanih v zaključnem računu, iz naslova nakupov zemljišč v letu 2021. Realizacija nakupov (odhodki v letu 2021 brez davkov) je po vrednosti glede na načrt pridobivanja v proračunu za leto 2021 višja za 28 %, glede na načrt pridobivanja v rebalansu III pa višja za 2 %. Realizacija nakupov je po številu glede na načrt pridobivanja v proračunu za leto 2021 nižja za 18,6 %, glede na končni načrt pridobivanja pa nižja za 55 %.

Občina je v letu 2021 sklenila pogodbe za prodajo ali brezplačno odsvojitve 30 nepremičnin v skupni vrednosti 387.103 EUR in v letu 2021 izkazala 400.746 EUR prihodkov od prodaje nepremičnin. Realizacija prodaj je po vrednosti glede na načrt razpolaganja v proračunu za leto 2021 nižja za 45 %, glede na načrt razpolaganja v rebalansu III pa je nižja za 46,9 %. Realizacija prodaj je po številu glede

⁷³ Tako kot opomba26.

na načrt razpolaganja v proračunu za leto 2021 nižja za vsaj 65,9 %, glede na končni načrt pridobivanja pa je nižja za vsaj 79,2 %.

Znesek vrednosti sklenjenih pogodb o prodaji nepremičnin v letu 2021 je nižji od zneska prihodkov, izkazanih v zaključnem računu, iz naslova prodaj nepremičnin v letu 2021, občina pa v zaključnem računu ali prilogah razlike ni obrazložila.

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 v letu 2021 ni razvidna vrsta, površina in vrednost posameznega nepremičnega premoženja, ki ga je občina v letu 2021 kupila in prodala, kakor tudi ni razvidno, kaj od načrtovanega ni bilo realizirano. V poročilu je navedena le skupna vrednost prodaj in nakupov ter delež realizacije glede na načrtovano.

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 niti v zaključnem računu za leto 2021 niti v poročilu o realizaciji načrtov pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 ni pojasnila razlogov za odstopanja oziroma za neizvedene nakupe in prodaje nepremičnega premoženja, ki so bili načrtovani v načrtu razpolaganja v letu 2021, prav tako pa ni navedla neizvedenih nakupov in prodaj nepremičnega premoženja.

Občina je večkrat letno pripravila, občinski svet pa je sprejel dopolnitve načrta pridobivanja in načrta razpolaganja. Občina je ob dopolnitvah obeh načrtov dodajala v načrta nove prodaje in nakupe, ni pa predstavila dotakratne realizacije; iz načrta razpolaganja ni umikala tistih ravnanj, ki jih ni več nameravala realizirati, je pa obrazložila posamezna pomembnejša nova načrtovana ravnanja; prav tako v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 ni zagotovila pojasnil oziroma obrazložitvev za odstopanja oziroma za neizvedene nakupe in prodaje nepremičnega premoženja. Posledično občinski svet pri sprejemanju odločitev o potrditvi dopolnitev načrta pridobivanja in načrta razpolaganja ter pri potrditvi poročila o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 ni bil v celoti ustrezno informiran.

2.5.1.2 Spremljanje najemanja in oddajanja nepremičnega premoženja

V bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2021 so odhodki za najem nepremičnega premoženja izkazani v skupnem znesku 17.944 EUR, prihodki od najemnin za poslovne prostore in stanovanja pa v skupnem znesku 908.171 EUR⁷⁴.

Tabela 12 prikazuje podatke o realizaciji najemanja nepremičnega premoženja in oddajanja poslovnih prostorov v najem in brezplačno uporabo v letu 2021.

⁷⁴ Od tega se 156.059 EUR prihodkov nanaša na oddajanje poslovnih prostorov (1.239 EUR krajevne skupnosti), 717.713 EUR prihodkov pa na oddajanje stanovanj (288 EUR krajevne skupnosti), preostalo predstavljajo druge oddaje nepremičnega premoženja

Tabela 12 Realizacija najemanja nepremičnega premoženja in oddajanja poslovnih prostorov v najem in brezplačno uporabo v letu 2021

Vrsta ravnanja z nepremičnim premoženjem		Število pravnih poslov	Skupni znesek prihodkov/odhodkov v EUR
Najemanje nepremičnega premoženja	stavbe	1	10.480
	drugi objekti	2	7.464
Oddajanje poslovnih prostorov	v odplačni najem	56	154.820
	v brezplačno uporabo	5	0
Oddajanje stanovanj	stanovanja	485	717.425
Druge oddaje nepremičnega premoženja	zemljišča, parkirni prostori, objekti za oglaševanje	/	34.399

Vir: konto kartice in podatki občine.

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

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

Občina tudi ni pripravila načrta ali drugega dokumenta glede predvidenega najemanja in oddajanja nepremičnega premoženja v letu 2021 (povezava s točko 2.3.2.1.4), zato ni mogla pripraviti primerjave izvedenega oddajanja poslovnih prostorov z načrtovanim oddajanjem poslovnih prostorov. Občina ni pripravila poročila ali drugega dokumenta o spremljanju, v katerem bi prikazala vsaj podatke o dejansko izvedenih najemih nepremičnega premoženja in oddanih poslovnih prostorih v letu 2021. Teh podatkov tudi v zaključnem računu za leto 2021 ni dovolj obrazložila, saj je v obrazložitvah splošnega dela zaključnega računa za leto 2021 navedla le podatek o skupni realizirani vrednosti prihodkov od najemnin za poslovne prostore, ni pa pojasnila, da se del prihodkov od najemnin za poslovne prostore nanaša na krajevne skupnosti, ni obrazložila podatkov o dejansko oddanih poslovnih prostorih v letu 2021 oziroma ni navedla vsaj števila in skupne površine poslovnih prostorov, oddanih v najem ter v občasno in brezplačno uporabo.

Občina je v obrazložitvah splošnega dela zaključnega računa za leto 2021 obrazložila realizacijo oddaj stanovanj, in sicer v znesku 717.713 EUR oziroma 104,8 % načrtovanega zneska, ter na kratko predstavila fond stanovanj in skrb za terjatve iz najemnin. Obrazložila je tudi najem drogov za javno razsvetljavo v znesku 7.394 EUR ter najem poslovnih prostorov inšpektorata v znesku 10.214 EUR.

Občina je glede oddanih poslovnih prostorov in stanovanj poznala njihovo stanje, in sicer ali so 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 premoženja⁷⁵ izkazani v skupnem znesku 661.428 EUR (za tekoče vzdrževanje v znesku 111.409 EUR in za investicijsko vzdrževanje v znesku 550.019 EUR).

Tabela 13 prikazuje podatke o načrtovanju in realizaciji tekočega in investicijskega vzdrževanja nepremičnega premoženja v letu 2021.

Tabela 13 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 III v EUR	Realizirani odhodki v EUR
Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave	tekoče vzdrževanje	/	/	/
	investicijsko vzdrževanje	10.000	13.000	372
Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem	tekoče vzdrževanje	124.300	75.746	26.814
	investicijsko vzdrževanje	172.500	219.500	216.815
Spodbujanje stanovanjske gradnje	tekoče vzdrževanje	106.850	106.850	82.107
	investicijsko vzdrževanje	557.000	407.000	332.832
Administracija občinske uprave	tekoče vzdrževanje	4.000	4.000	2.488
	investicijsko vzdrževanje	/	/	/

Vir: proračun za leto 2021, rebalans III, 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 4 podprograme⁷⁶ 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.

⁷⁵ Za 4 podprograme (06039002 Razpolaganje in upravljanje s premoženjem, potrebnim za delovanje občinske uprave, 04039003 Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem, 16059002 Spodbujanje stanovanjske gradnje in 06039001 Administracija občinske uprave.

⁷⁶ Tako kot opomba 75.

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

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

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

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

- je ob koncu leta pripravila pregled izvajanja letnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in ga predložila 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 13. 4. 2022 in s tem potrdil tudi poročilo o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021. Občina v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 v delu, ki se nanaša na razpolaganje z nepremičnim premoženjem, ni navedla izvedenih prodaj nepremičnega premoženja, pri čemer ni navedla:

- kako je izkazani skupni znesek realizacije prodaj povezan s posameznimi realiziranimi prodajami (občina je v evidenci prodaj za leto 2021 izkazala, da je v letu 2021 sklenila 22 poslov prodaje nepremičnin, od tega 1 posel z menjavo);
- kateri pravni posli so bili začeti na podlagi veljavnega načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem preteklih let, plačila pa izvedena v letu 2021 (občina je v evidenci prodaj za leto 2021 izkazala, da je pred letom 2021 sklenila 1 pogodbo o prodaji nepremičnega premoženja, ki je bila finančno realizirana v letu 2021);
- za katere pravne posle prodaj so bile sklenjene pogodbe v letu 2021, niso pa bila izvedena plačila v letu 2021 in se ta načrtujejo v letu 2022;
- kateri pravni posli prodaj so bili sklenjeni na podlagi drugega odstavka 27. člena ZSPDSLS-1;
- razlogov za neizvedene prodaje nepremičnega premoženja v letu 2021;
- 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.

Občina v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 v delu, ki se nanaša na pridobivanje nepremičnega premoženja, ni navedla izvedenih nakupov nepremičnega premoženja, pri čemer ni navedla:

- kako je izkazani skupni znesek realizacije nakupov povezan s posameznimi realiziranimi nakupi (občina je v letu 2021 sklenila 22 pogodb o nakupu nepremičnin in 1 pogodbo o menjavi nepremičnega premoženja);
- za katere pravne posle nakupa so bile pogodbe sklenjene pred letom 2021, plačila pa izvedena v letu 2021 (nakup poslovnih prostorov za ureditev središča mesta, nakup več zemljišč od družbe RTH);
- za katere nakupe nepremičnega premoženja so bile sklenjene pogodbe v letu 2021, niso pa bila prejeta plačila v letu 2021 in se ta načrtujejo za leto 2022;
- kateri od navedenih pravnih poslov so bili sklenjeni na podlagi drugega odstavka 27. člena ZSPDSLS-1, saj jih v poročilo ni vključila (nakup zemljišča za vrtec);
- razlogov za odstopanja oziroma za neizvedene nakupe nepremičnega premoženja v letu 2021;
- kako so podatki o skupni vrednosti nakupov, ki so predstavljeni v poročilu o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021, in podatki o odhodkih za nakupe, ki so predstavljeni v zaključnem računu za leto 2021 (splošni in posebni del), med seboj povezani.

Ukrep občine

V načrtu aktivnosti, ki ga je občina pripravila v novembru 2024, je občina navedla, da bo do 30. 11. 2024 podala navodilo vsem skrbnikom proračunskih postavk oziroma zaposlenim, ki pripravljajo Letni načrt o ravnanju s stvarnim premoženjem občine, da naj bo v zaključnem računu za leto 2024 pri realizaciji navedena tako vsa realizacija kot tudi nerealizacija v okviru pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem s poudarkom na obrazložitvah zlasti v primerih, ko do realizacij ni prišlo.

Z zaključnim računom za leto 2021 je občina občinski svet seznanila s skupno finančno realizacijo nakupov in prodaj nepremičnega premoženja in na kratko opisno predstavila skupno realizacijo. S poročilom o realizaciji pridobivanja in razpolaganja v letu 2021 pa občina občinskega sveta ni seznanila s posameznimi pravnimi posli, s katerimi je kupila oziroma prodala nepremično premoženje v letu 2021, ter ga tudi ni seznanila o vrsti nepremičnin, imenu katastrskih občin, parcelnih številkah zemljišč oziroma naslovih delov stavb in ID oznakah nepremičnin, površinah nepremičnin, posamični pogodbeni vrednosti nakupa oziroma prodaje ter 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 pridobivanja in razpolaganja v letu 2021, ki so vključevale tudi pojasnila in obrazložitve za nekatera pomembnejša ravnanja. Vendar pa občina s pojasnili in z obrazložitvami ni zajela izločenih nakupov ter neizvedenih nakupov in prodaj nepremičnega premoženja v letu 2021.

Občina je občinski svet seznanila s podatki o najetih nepremičninah⁷⁷, ne pa o oddanih poslovnih prostorih oziroma vsaj s podatki o številu in skupni površini oddanih poslovnih prostorov v najem. Prav tako občinskega sveta ni seznanila s podatkom o nepremičnem premoženju, ki ni v uporabi, in tudi ni obrazložila, zakaj s tem nepremičnim premoženjem ne upravlja. Občinski svet pa občina je seznanila s stanjem pri oddajanju stanovanj (znesek realizacije prihodkov glede na načrtovano in skupno število stanovanj).

Občina je dolgoročne cilje v obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2021 določila na način, da ni mogla ugotavljati uspešnosti doseganja ciljev, saj navedeni cilji niso bili merljivi in časovno omejeni, dolgoročnih kazalnikov pa niti ni določila ali pa jih ni določila smiselno. Občina je v zaključnem računu za leto 2021 pri posameznih programskih sklopih navedla splošne opisne cilje, ki jih je navedla že v proračunu. V obrazložitvah je opisno predstavila izvedene aktivnosti in delež finančne realizacije, ni pa se opredeljevala glede doseganja ciljev. Občina tako v zaključnem računu za leto 2021 ni predstavila doseganja ciljev na področju poslovanja z nepremičnim premoženjem.

⁷⁷ 2 najema sta predstavljena v zaključnem računu za leto 2021.

3. Mnenje

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

Menimo, da je bila Občina Trbovlje 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 se evidence prodaj, nakupov in oddaj nepremičnega premoženja v tekočem letu. Občina ni imela popolne evidence nepremičnin, danih v upravljanje, ter popolne evidence potreb po vzdrževanju nepremičnin, evidence nepremičnega premoženja, ki ni v uporabi, pa ni vodila. Tako obvezne kot pomožne evidence so bile pomanjkljive in niso zagotavljale neposredne medsebojne povezljivosti in povezljivosti z zemljiško knjigo. Sistem vodenja evidenc je za zemljišča in objekte ob prilagoditvi evidenc omogočal izvedbo pregleda razlik med evidenco občine po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti in zemljiško knjigo, ob tem pa občina vzrokov za razlike med evidencami ni predstavila.

Občina je imela v internih aktih, veljavnih v letu 2021, delno **razdelane naloge oziroma pristojnosti** za področje nepremičnega premoženja, saj je med drugim imela določeno, da notranje organizacijske enote na svojem področju gospodarijo z nepremičnim premoženjem, vendar podrobnejše razmejitve med vsebinskimi oddelki in oddelkom za premoženjske zadeve niso bile določene. Občina je le v nekaj primerih v pogodbah določila skrbnika pravnega posla.

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 Letni načrt ravnanja s stvarnim premoženjem Občine Trbovlje za leto 2021. Posamezna pomembnejša ravnanja so v dopolnitvah tudi obrazložena. Ob sprejemu rebalansa II je posamezne predvidene nakupe tudi izločala iz načrta pridobivanja (izločila je 24 nepremičnin), česar pa ni obrazložila. Občina je s tem zagotovila delno preglednost načrtovanja nakupov in prodaj nepremičnega premoženja v letu 2021. V načrt pridobivanja in razpolaganja ni vključila obrazložitev 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 ni pojasnila in ni predložila dokumentacije, iz katere bi bil razviden način načrtovanja sredstev na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem. 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 (v tem smislu tudi ni razpolagala z evidenco premoženja, ki ni v uporabi). Posledično je prihodke od najemnin načrtovala zgolj na podlagi veljavnih najemnih pogodb.

Prav tako je občina sredstva za vzdrževanje nepremičnega premoženja določila na podlagi enostavnega seznama, na katerem so načrtovana vzdrževalna dela navedena, niso pa obrazložena. Občina 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 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, dolgoročnih kazalnikov pa niti ni določila ali jih ni določila smiselno.

Na področju **izvajanja** poslovanja z nepremičnim premoženjem je občina *pridobivala* nepremično premoženje z določenim namenom uporabe. Občina je kupila zemljišče za vrtec, pri tem pa ni ustrezno dokumentirala razlogov za ne vključitev v Letni načrt ravnanja s stvarnim premoženjem Občine Trbovlje za leto 2021. Pred *nakupom* v 9 pregledanih primerih večje vrednosti ni pridobila cenitve pooblaščenega cenilca, zato smo ocenili, da ni izkazala aktivnosti, ki bi lahko prispevale k dosegu najugodnejše cene. Postopkov nakupa nepremičnin v 8 primerih večje vrednosti ni vodila občinska komisija za ravnanje z nepremičnim premoženjem (ki je sicer vodila 1 postopek nakupa večje vrednosti), 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 pregledanih primerih *prodaje* nepremičnega premoženja v posamični vrednosti nad 20.000 EUR izvajala na podlagi sklepa občinske komisije in cenitve pooblaščenega cenilca. Vsi pregledani postopki prodaj in menjav so vključevali aktivnosti za doseganje primerne prodajne cene in za zagotavljanje preglednosti poslov. Vse prodaje so bile ob sklenitvi pogodbe načrtovane v posameznem letnem načrtu razpolaganja, razen za stanovanja, kjer v Letnem načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem Občine Trbovlje za leto 2021 ni bilo določeno, katera stanovanja točno se bodo prodala. 1 pogodba o prodaji zemljišča je bila s strani občine podpisana 3 dni pred odobritvijo prodaje s strani občinske komisije za ravnanje s stvarnim premoženjem.

Pri *najemanju* nepremičnega premoženja se je občina v pregledanem primeru v najemni pogodbi dogovorila za dinamiko plačila, ki ni skladna z Zakonom o javnih financah.

Občina *oddajanja* poslovnih prostorov in stanovanj v najem v nekaj pregledanih primerih ni vodila v skladu z načeli o smotrnosti poslovanja. Občina v 1 pregledanem primeru podaljšanja pogodbe za poslovni prostor ni izvedla aktivnosti za preveritev možnosti določitve višje najemnine. V 4 pregledanih pogodbah za nedoločen čas višine najemnine ni usklajevala z rastjo cen na trgu oziroma z inflacijo. V 6 pregledanih primerih starejših oddaj neprofitnih stanovanj v najem pa občina ne razpolaga z dokumentacijo o izvedenem postopku oddaje.

Občina v 1 primeru ni poskrbela, da bi za prenos *nepremičnin v upravljanje* z javnim zavodom sklenila pogodbo. Sklenjene pogodbe o prenosu nepremičnin v upravljanje so določale obveznosti plačevanja tekočih stroškov in stroške zavarovanja nepremičnin in so v večini primerov 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 vsebovale določila glede možnosti nadaljnje oddaje oziroma uporabe prostorov nepremičnine in da je v primeru oddaje potrebno soglasje župana, v primeru občasne uporabe pa ne. Občina cenikov za uporabo ni potrjevala oziroma določala, določali so jih javni zavodi, kar ni skladno z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Pogodbe tudi niso določale, da je prihodek od oddajanja in uporabe prostorov javnih zavodov prihodek občine. Občina tudi ni pridobivala sredstev od najemnin, ki so jih javni zavodi realizirali z oddajo prostorov v najem oziroma uporabo.

Glede izvajanja *tekočega in investicijskega vzdrževanja* je občina priložnostno pregledovala uporabno stanje nepremičnega premoženja za posamezne nepremičnine ali skupine nepremičnin (predvsem stanovanja), 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 vsaj 41 stanovanj in 11 poslovnih prostorov, glede nezazidanih stavbnih zemljišč ter drugih zemljišč in prostorov pa občina podatkov ni vodila. 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 Trbovlje za leto 2021 pripravila poročilo *Obrazložitve realizacije letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem Občine Trbovlje za leto 2021*. Iz tega poročila ni razvidno nepremično premoženje, ki ga je občina v celotnem letu načrtovala kupiti in prodati oziroma odsvojiti, kakor tudi niso razvidni realizirani in nerealizirani posli, navedene so le skupne vrednosti nakupov in prodaj. Občina niti v Zaključnem računu proračuna Občine Trbovlje za leto 2021 niti v poročilu *Obrazložitve realizacije letnega načrta pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem Občine Trbovlje za leto 2021* ni obrazložila razlogov za odstopanja od načrtovane realizacije oziroma za neizvedene nakupe in prodaje nepremičnega premoženja, je pa obrazložila posamezne pomembnejše nakupe in prodaje.

Občina je spremljala oziroma poznala stanje glede oddajanja poslovnih prostorov in stanovanj v najem. Vendar pa občina ni pripravila poročila o spremljanju najemov, oddaj in o vzdrževanju nepremičnega premoženja. V Zaključnem računu proračuna Občine Trbovlje za leto 2021 je prikazala in obrazložila podatke o najemih, o oddajah stanovanj ter o tekočem in investicijskem vzdrževanju nepremičnega premoženja, ni pa obrazložila oddaj poslovnih prostorov. Občina je občinski svet seznanila s podatki o najetih nepremičninah in le z nekaterimi podatki o oddajah v najem, ni pa ga seznanila o nepremičnem premoženju, ki ni v uporabi, in tudi ni obrazložila, zakaj s tem nepremičnim premoženjem ne upravlja. Z vidika preglednosti bi občina morala poročati občinskemu svetu o vseh načrtovanih ravnanjih z nepremičnim premoženjem v letu 2021.

Občina občinskega sveta ni seznanila z doseganjem dolgoročnih in letnih ciljev poslovanja z nepremičnim premoženjem, v proračunskih dokumentih je opisno opredelila dolgoročne in letne cilje, ni pa določila dolgoročnih in letnih kazalnikov oziroma kazalnikov ni določila smiselno.

4. Priporočila

Občini Trbovlje 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 uporabe nepremičnega premoženja, ki ni v uporabi;
- tudi postopke pridobivanja nepremičnega premoženja vodi strokovna skupina za vodenje postopkov ravnanja z nepremičnim premoženjem 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 Trbovlje;
2. Jasni Gabrič;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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