



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Poslovanje Občine Postojna

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Poslovanje Občine Postojna

Številka: 324-1/2011/70

Ljubljana, 12. oktobra 2012



Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Postojna v letu 2010*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2010.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Postojna v letu 2010 izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- proračun za leto 2010 je pripravila do ravni proračunskih postavk – kontov, v poročilu o izvrševanju proračuna v prvem polletju leta 2010 in v zaključnem računu proračuna za leto 2010 ni prikazala vseh zahtevanih podatkov, sredstva v skupnem znesku 517.360 evrov pa je iz bilance prihodkov in odhodkov prerazporedila v račun finančnih terjatev in naložb;
- v letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem ni vključila vseh zahtevanih podatkov, v enem primeru je bila ocenjena vrednost zemljišč na dan sprejema posamičnega programa starejša od šestih mesecev – v letu 2010 je bilo izplačano 342 evrov;
- v enem postopku oddaje poslovnega prostora v najem ni sestavila zapisnika o odpiranju ponudb, v enem pa ni pripravila posamičnega programa; poslovni prostor je oddala v najem za nedoločen čas po neustreznem postopku – v letu 2010 je bilo izplačano 4.181 evrov;
- v razpisni dokumentaciji je navedla drugačne pogoje, ki jih mora izpolnjevati prijavitelj, kot so določeni v koncesijskem aktu, v javnem razpisu je določila plačilo koncesijske dajatve, čeprav za to ni imela podlage v koncesijskem aktu, koncesijska pogodba je vsebovala določila glede prenosa objektov in naprav po prenehanju koncesijskega razmerja, ki jih koncesijski akt ne predvideva, doba trajanja koncesijske pogodbe je bila neskladna z določili koncesijskega akta; ni pridobila bančne garancije z ustreznim rokom veljavnosti;
- storitve urejanja javnih zelenih površin je oddala v več delih – skupni znesek plačil v letu 2010 je bil 56.883 evrov;
- storitve vzdrževanja javnih prometnih površin je oddala z naročilnicami in ne s koncesijo – skupni znesek plačil v letu 2010 je bil 173.386 evrov;
- podpisala je pogodbo za tiskanje občinskega glasila, ki ni bila v skladu z izbranim ponudbenim predračunom, plačala je stroške tiskanja občinskih glasil v skupnem znesku 12.953 evrov – skupni znesek plačil v letu 2010 je bil 9.430 evrov –, ki niso bili v skladu niti s ponudbenim predračunom niti s pogodbo;
- sklepala je avtorske pogodbe v vrednosti 18.323 evrov in plačevala študentska dela v vrednosti 8.627 evrov v neskladju s predpisi, pogodbo za opravljanje avtorskih stvaritev je sklenila po začetku opravljanja stvaritev, plačala je študentska dela v znesku 150 evrov na uro, za kar ni imela podlage v internem aktu;
- ni zagotovila pravočasnega poročanja svetniških skupin o porabi sredstev, svetniške skupine pa so sredstva porabljala za namene, ki jih ni mogoče obravnavati kot del opravljanja zadev javnega pomena;

- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- ni pridobila finančnih zavarovanj v znesku 11.351 evrov, oziroma pridobila je neustrezna zavarovanja v skupnem znesku 514.600 evrov;
- v komisijo za vodenje postopka javnega razpisa za sofinanciranje programov na področju športa je imenovala člane, ki so bili s prejemniki sredstev interesno povezani;
- ni sprejela lokalnega programa za kulturo, v javnem razpisu za sofinanciranje izvedbe kulturnih projektov in sofinanciranje delovanja društev ni navedla kriterijev, po katerih se posamezni projekt ocenjuje oziroma vrednoti, v razpisni dokumentaciji pa ni navedla načina uporabe meril in kriterijev za ocenjevanje in vrednotenje projektov – skupni znesek nakazanih sredstev je bil 154.054 evrov; v javnem razpisu za sofinanciranje obnove in vzdrževanja spomenikov in objektov kulturne dediščine ni navedla načina uporabe kriterijev za ocenjevanje in vrednotenje projektov – skupni znesek nakazanih sredstev je bil 21.783 evrov;
- sklenila je neposredno pogodbo za sofinanciranje izdajanja mesečnega lokalnega časopisa, za kar ni imela podlage v predpisih – za to je nakazala sredstva v skupnem znesku 12.681 evrov, račun za sofinanciranje izdajanja mesečnega lokalnega časopisa v znesku 1.153 evrov pa je plačala dvakrat;
- z ustanovitvijo osebe zasebnega prava ter vplačilom osnovnega kapitala v denarju in s stvarnim vložkom ni ravnala v smislu določb predpisov; akta o ustanovitvi zasebne družbe ni sprejel občinski svet; nakazala je tekoči transfer zasebni družbi v znesku 32.000 evrov, ne da bi izvedla javni razpis; prenesla je zemljišči v vrednosti 176.581 evrov kot stvarni vložek v zasebno družbo v neskladju z določili občinskega odloka in izdala je soglasje k zadolžitvi zasebne družbe, ne da bi ta izkazala, da ima zagotovljena sredstva iz neproračunskih virov za servisiranje dolga.

Računsko sodišče je od Občine Postojna zaradi nepravilnosti, ki jih je odkrilo pri poslovanju in niso bile odpravljene med revizijo, zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora občina izkazati ustrezne popravljalne ukrepe, in izdalo *priporočila* za boljše poslovanje občine.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 PRAVNA PODLAGA ZA IZVEDBO REVIZIJE.....	8
1.2 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.3 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.3.1 Osnovni podatki o občini.....	9
1.3.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	10
1.3.3 Informacije o sprejetih proračunskih aktih	11
1.3.4 Odgovorne osebe	11
1.4 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	12
2.1 PREVZEMANJE OBVEZNOSTI IN PRERAZPOREJANJE PRORAČUNSKIH SREDSTEV	12
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna.....	12
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta	14
2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev	14
2.2 PRIHODKI OBČINE.....	15
2.2.1 Prodaja nepremičnega premoženja.....	15
2.2.1.1 Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem	15
2.2.1.2 Izkazovanje prihodkov od prodaje nepremičnega premoženja	16
2.2.1.3 Menjalna pogodba	16
2.2.2 Oddaja poslovnih prostorov v najem.....	16
2.2.2.1 Oddaja poslovnih prostorov v najem z neposredno pogodbo	17
2.2.2.2 Najemne pogodbe, sklenjene za nedoločen čas.....	17
2.2.2.3 Obdobje najema.....	18
2.2.2.4 Investicijska vlaganja	18
2.2.2.5 Posamični program.....	19
2.2.2.6 Zapisnik o odpiranju ponudb	19
2.2.3 Koncesija za oskrbo s paro in z vročo vodo.....	19

2.3	ODHODKI OBČINE.....	24
2.3.1	Plače in drugi osebni prejemki.....	24
2.3.1.1	Plače in drugi osebni prejemki funkcionarjev	24
2.3.1.2	Plače in drugi osebni prejemki javnih uslužbencev	24
2.3.2	Delni tekoči in investicijski odhodki.....	28
2.3.2.1	Delni tekoči odhodki.....	29
2.3.2.2	Investicijski odhodki.....	40
2.3.3	Tekoči transferi	44
2.3.3.1	Tekoči transferi na področju športa.....	44
2.3.3.2	Tekoči transferi na področju kulture in na področju podpore posebnim skupinam.....	45
2.3.3.3	Sofinanciranje izdaje časopisa	48
2.3.4	Investicijski transferi.....	49
2.3.4.1	Investicijski transferi prostovoljnemu gasilskemu društvu	49
2.4	ZADOLŽEVANJE	49
2.4.1	Podatki o zadolževanju in odplačilu dolga.....	49
2.4.2	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	50
2.4.3	Stanje dolga na prebivalca	50
2.5	IZDATKI RAČUNA FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB	51
2.5.1	Ustanovitev gospodarske družbe	54
2.5.2	Stvarni vložek in nakazilo denarnih sredstev.....	57
2.5.3	Imenovanje direktorja družbe.....	59
2.5.4	Soglasje k zadolžitvi.....	60
3.	MNENJE	61
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	64
5.	PRIPOROČILA	66

1. UVOD

1.1 Pravna podlaga za izvedbo revizije

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Postojna, Ljubljanska cesta 4, Postojna (v nadaljevanju: občina) v letu 2010 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 6. 1. 2011.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.2 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost poslovanja občine, je leto 2010.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2010.

Podlago za revidiranje je predstavljal realizirani proračun občine za leto 2010.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-1/2011/2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

1.3 Predstavitev občine

1.3.1 Osnovni podatki o občini

Podatki o velikosti in organih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁵	15.639
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	3 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	23 članov
• nadzorni odbor	7 članov

Občina ima štirinajst ožjih delov občine. Ožji deli občine imajo status pravne osebe javnega prava. Območje občine obsega 40 naselij. Občina je ustanoviteljica osmih javnih zavodov in gospodarske družbe ter soustanoviteljica dveh javnih zavodov, javnega podjetja ter dveh gospodarskih družb.

⁵ Statistične informacije, št. 15/10 (stanje na dan 1. 1. 2010).

⁶ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10; v nadaljevanju: ZLS) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitev občine navajamo tudi ta podatek.

1.3.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnih računov proračunov občine za leti 2009 in 2010 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2009

Postavka (1)	Realizacija v letu 2010		Realizacija v letu 2009		Indeks (6)=(2)/(4)*100
	v evrih (2)	v odstotkih (3)	v evrih (4)	v odstotkih (5)	
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	10.113.442	54,0	9.453.397	52,1	107
Nedavčni prihodki	3.077.912	16,4	3.393.909	18,7	91
Kapitalski prihodki	142.832	0,8	723.239	4,0	20
Prejete donacije	13.015	0,1	119.373	0,7	11
Transforni prihodki	5.383.166	28,7	4.453.308	24,5	121
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	/	0	/	/
Vsi prihodki BPO	18.730.367	100,0	18.143.226	100,0	103
Tekoči odhodki	5.927.048	28,1	4.753.716	25,8	125
Tekoči transferi	5.130.641	24,3	4.209.082	22,8	122
Investicijski odhodki	9.783.475	46,4	8.912.264	48,3	110
Investicijski transferi	259.158	1,2	564.872	3,1	46
Vsi odhodki BPO	21.100.322	100,0	18.439.934	100,0	114
Proračunski presežek, primanjkljaj	(2.369.955)	/	(296.708)	/	799
B. Račun finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN)					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalnih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalnih deležev	517.500	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalnih deležev	(517.500)	/	0	/	/
C. Račun financiranja (v nadaljevanju: RF)					
Zadolževanje	2.950.000	/	0	/	/
Odplačila dolga	262.909	/	250.802	/	105
Saldo RF	2.687.091	/	(250.802)	/	/

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Postojna za leto 2009, Uradni list RS, št. 37/10; Zaključni račun proračuna Občine Postojna za leto 2010, Uradni list RS, št. 30/11.

1.3.3 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Informacije o sprejemu proračunskih aktov so predstavljene v tabeli 3.

Tabela 3: Sprejem proračunskih aktov za leto 2010

Akt	Sprejeto	Veljavno	Objavljeno
Odlok o proračunu	14. 12. 2009	22. 12. 2009	Uradni list RS, št. 105/09
Rebalans 1	30. 3. 2010	10. 4. 2010	Uradni list RS, št. 29/10
Rebalans 2	8. 7. 2010	17. 7. 2010	Uradni list RS, št. 57/10
Zaključni račun	12. 4. 2011	22. 4. 2011	Uradni list RS, št. 30/11

1.3.4 Odgovorne osebe

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. V letu 2010 ter med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Jernej Verbič, župan občine.

1.4 Obrazložitev revizije

Pravilnost poslovanja občine v letu 2010 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračuna za leto 2010 na petih podsegmentih:

- prevzemanje obveznosti in prerazporejanje proračunskih sredstev,
- prihodki občine,
- odhodki občine, ki zajemajo plače in druge osebne prejemke, tekoče in investicijske odhodke ter transfere,
- zadolževanje,
- izdatki računa finančnih terjatev in naložb.

Podrobne revizijske programe smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu vplačil in izplačil. V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2010, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v obdobju, na katero se nanaša revizija. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

2. UGOTOVITVE

2.1 Prevzemanje obveznosti in prerazporejanje proračunskih sredstev

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna

Po določilih 10. člena Zakona o javnih financah⁷ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljajo proračun splošni in posebni del ter načrt razvojnih programov. Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V načrtu razvojnih programov se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih. Proračun mora biti sestavljen po ekonomski, programski in funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih prejemkov in izdatkov.

Pri sestavi zaključnega računa se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Po določilih 96. člena ZJF zaključni račun zajema tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁸ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi ZR).

V drugem odstavku 3. člena odloka o proračunu za leto 2010 je določeno, da posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov, ki so razdeljeni na področja proračunske porabe ter glavne programe in podprograme, predpisane s programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov. Podprogram je razdeljen na proračunske postavke, te pa na podkonte, določene s predpisanim enotnim kontnim načrtom.

Po četrtem odstavku 1. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁹ (v nadaljevanju: PEKN) so podkonti oštevilčeni s šestmestno številko.

Po določilih 31. člena ZJF morajo župani predložiti občinski proračun Ministrstvu za finance v 30 dneh po njegovem sprejetju. Način njegove predložitve je določen v 2. členu Pravilnika o predložitvi sprejetih občinskih proračunov¹⁰. Po določilih drugega odstavka tega člena morajo občine posredovati Ministrstvu za finance splošni in posebni del proračuna tako, da posredujejo podatke za prihodke in druge prejemke

⁷ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

⁸ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

⁹ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10.

¹⁰ Uradni list RS, št. 115/07, 47/09.

po podkontih ter za odhodke in druge izdatke po proračunskih vrsticah¹¹ (proračunske postavke – podkonti).

V Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹² (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) je v prvem odstavku 39. člena določeno, da za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti Ministrstvo za finance pripravi proračunski priročnik. Po drugem odstavku tega člena proračunski priročnik vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna in navodila za pripravo splošnega dela proračuna, finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov ter načrta razvojnih programov. Ministrstvo za finance je Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2009 in 2010 pripravilo septembra 2008¹³. Iz priročnika je mogoče ugotoviti¹⁴, da se občinski proračun pripravi do najnižje ravni, to je proračunskih vrstic (proračunskih postavk – podkontov). Na občinskem svetu se proračun obravnava in sprejme do ravni proračunskih vrstic (proračunskih postavk – kontov ali podkontov).

2.1.1.a Proračun občine za leto 2010 je pripravljen samo do ravni proračunskih postavk – kontov, kar je v neskladju z določili 3. člena odloka o proračunu občine za leto 2010 in določili 2. člena Pravilnika o predložitvi sprejetih občinskih proračunov. Sporočilnost proračuna, ki ni pripravljen do najnižje ravni, je bistveno manjša. Tako na primer načrtovani prihodki od oddaje poslovnih prostorov v najem v proračunu občine za leto 2010 niso razvidni. Načrtovani so znotraj prihodkov od premoženja (konto 7103), kamor se uvrščajo¹⁵ tudi prihodki iz najemnin za kmetijska zemljišča, najemnin za stanovanja, od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitve stavbne pravice, iz podeljenih koncesij ter iz koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo. Opozarjamo, da občina pri pripravi proračuna za leto 2010 tudi ni upoštevala navodil za pripravo proračuna iz proračunskega priročnika, prav tako pa tudi ne pisnih opozoril Ministrstva za finance s 16. 7. 2009 in z 8. 9. 2010.

Opozarjamo, da je tudi proračun občine za leto 2011 pripravljen samo na ravni proračunska postavka – konto.

Ukrep občine

Proračun za leto 2012 je pripravljen do ravni proračunskih postavk – podkontov.

2.1.1.b V tretjem odstavku 4. člena navodila o pripravi ZR (točke 1, 2 in 4) je določeno, da se v splošnem in posebnem delu zaključnega računa proračuna v posameznih stolpcih prikaže sprejeti proračun preteklega leta, veljavni proračun (sprejeti proračun s spremembami) preteklega leta ter indeks med realiziranim in sprejetim proračunom preteklega leta. V zaključnem računu proračuna občine za leto 2010 sta prikazana veljavni in realizirani proračun za leto 2010, ne pa tudi sprejeti proračun za

¹¹ Po 8. točki drugega odstavka 2. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 (Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10; v nadaljevanju: ZIPRS1011) je proračunska vrstica postavka – konto del postavke, ki v skladu s predpisanim kontnim načrtom natančno določa ekonomski namen izdatkov postavke in je temeljna enota za izvrševanje proračuna.

¹² Uradni list RS, št. 44/07.

¹³ [URL: http://zos.s5.net/e_files/datoteke/17/PRORACUNSKI%20PRIROCNIK.pdf].

¹⁴ Točka 6.1 – Sprejemanje občinskega proračuna (stran 56).

¹⁵ Priloga I k PEKN.

leto 2010 in indeks med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2010, kar je v neskladju s 1. in 4. točko tretjega odstavka 4. člena navodila o pripravi ZR.

Ukrep občine

Zaključni račun za leto 2011 je pripravljen v skladu z navodili o pripravi ZR.

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta

V 63. členu ZJF je določeno, da župan v juliju poroča občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta. Poročilo mora vsebovati:

- poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov, o presežku ali primanjkljaju in zadolževanju ter oceno realizacije do konca leta;
- podatke o vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkov iz poroštev;
- razlago glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom in
- predlog potrebnih ukrepov.

2.1.2.a V poročilu o izvrševanju proračuna v prvem polletju leta 2010 so bili predstavljeni načrtovani prejemki in izdatki veljavnega proračuna za leto 2010, realizacija v prvih šestih mesecih leta 2010 ter obrazložitev posebnega dela izvršitve proračuna v prvem polletju leta 2010. Poročilo ne vključuje ocene realizacije do konca leta 2010, prav tako v poročilu ni podatkov o vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkov iz poroštev, kar je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

Ukrep občine

Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju leta 2011 z 22. 7. 2011 vključuje zahtevane podatke po 63. členu ZJF.

2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev

Po določilih prvega odstavka 38. člena ZJF proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna. V tretjem odstavku 38. člena ZJF je določeno, da prerazporejanje sredstev med BPO, RFTN ter RF ni dovoljeno.

V prvem odstavku 6. člena odloka o proračunu občine za leto 2010 je določeno, da župan odloča o prerazporeditvah pravic porabe občinskega finančnega načrta med proračunskimi uporabniki in področji proračunske porabe ter med glavnimi programi. Odlok o proračunu občine tako omogoča županu neomejeno prerazporejanje proračunskih sredstev med proračunskimi uporabniki, področji proračunske porabe in med glavnimi programi. Ocenjujemo, da so pooblastila, dana županu, preširoka in spreminjajo razmerja med organi občine, predvidena s predpisi, in sicer je župan predlagatelj in izvrševalec proračuna, proračun pa sprejme občinski svet.

V letu 2010 je župan izdal 51 sklepov o prerazporeditvi proračunskih sredstev v skupnem znesku 8.285.959 evrov, kar predstavlja 39,3 odstotka izkazanih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010.

2.1.3.a Na podlagi dveh sklepov župana o prerazporeditvah proračunskih sredstev je bilo iz BPO proračuna občine za leto 2010 prerazporejenih skupno 517.360 evrov (2,4 odstotka izkazanih odhodkov BPO) v RFTN, kar je v neskladju z določili tretjega odstavka 38. člena ZJF.

Pojasnilo občine

V nakup družbe TURIZEM KRAS, destinacijski management, d. d., Postojna se je občina aktivno vključila predvsem zaradi zavarovanja javnega interesa pri bodočem upravljanju s Postojnsko jamo. Zaradi kratkih rokov za oddajo ponudb, in da se ponudbeni znesek občine za nakup omenjene družbe ne bi razkeril morebitnim ostalim ponudnikom v postopku sprejema rebalansa proračuna za leto 2010, so bila sredstva proračuna prerazporejena iz BPO proračuna občine za leto 2010 v RFTN. Občinski svet je sprejel zaključni račun proračuna občine za leto 2010, prav tako pa so bile tudi vse ostale odločitve sprejete na občinskem svetu. Ob nakupu kontrolnega deleža je bil podpisan tudi Sporazum o zagotovitvi prednostne pravice do nakupa delnic družbe TURIZEM KRAS, destinacijski management, d. d., Postojna z večinskim lastnikom, po katerem prodaja njegovega deleža ni mogoča brez soglasja občine. Občina ima predkupno pravico, s čimer je bil v celoti zavarovan javni interes, nakup pa je bil tudi podprt s podpisi več kot 20.000 državljanov. V tem obdobju je občina prejela številna pisma podpore državljanov doma in po svetu.

2.2 Prihodki občine

2.2.1 Prodaja nepremičnega premoženja

Prihodki od prodaje/menjave nepremičnega premoženja so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v skupnem znesku 142.815 evrov, kar predstavlja 0,8 odstotka vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2010.

2.2.1.1 Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem

Po 10. členu v povezavi s 15. členom Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁶ (v nadaljevanju: uredba o premoženju iz leta 2007) mora letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem zajemati naslednje podatke:

- za zemljišča: podatki o upravljavcu, šifri in imenu katastrske občine, parcelni številki, velikosti parcele, vrsti dejanske rabe, orientacijski vrednosti, solastniškemu deležu, stavbni pravici in morebitni drugi podatki o zemljišču;
- za stavbe ali dele stavb: podatki o upravljavcu, občini, naselju, ulici, hišni številki, šifri in imenu katastrske občine, številki stavbe, vrsti rabe in velikosti, solastniškemu deležu, orientacijski vrednosti ter morebitni drugi podatki;
- za zemljišča s stavbo: podatki o upravljavcu, občini, naselju, hišni številki, parcelni številki, velikosti parcele, številki stavbe, vrsti rabe in velikosti stavbe ali dela stavbe, vrsti dejanske rabe zemljišča, solastniškemu deležu, orientacijski vrednosti in morebitni drugi podatki.

¹⁶ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 100/09, 49/10.

2.2.1.1.a V letnem načrtu razpolaganja z nepremičnim premoženjem¹⁷ so navedeni naslednji podatki: upravljavec/lastnik, parcelna številka in naziv katastrske občine, okvirna velikost nepremičnine ter namen/lokacija. Letni načrt razpolaganja ne zajema vseh zahtevanih podatkov, kar je v neskladju z določili 10. člena v povezavi s 15. členom uredbe o premoženju iz leta 2007.

Ukrep občine

Občina je letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem za leto 2012 pripravila v skladu s predpisi.

2.2.1.2 Izkazovanje prihodkov od prodaje nepremičnega premoženja

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so prihodki od prodaje poslovnega prostora v znesku 12.700 evrov in stanovanja v znesku 24.300 evrov (skupaj v znesku 37.000 evrov) izkazani med prihodki od prodaje stavbnih zemljišč (konto 7221), morali pa bi biti izkazani med prihodki od prodaje zgradb in prostorov (konto 7200).

2.2.1.2.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov proračuna občine za leto 2010, občino opozarjamo na napačno evidentiranje in izkazovanje prihodkov od prodaje zgradb in prostorov v zaključnem računu proračuna občine za leto 2010. Napačno razvrščanje prihodkov ne vpliva na skupni obseg izkazanih prihodkov občine v letu 2010, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena pridobljenih sredstev.

2.2.1.3 Menjalna pogodba

Po menjalni pogodbi z 8. 10. 2009 in aneksu 1 z 29. 12. 2009 je občina zamenjala 3.382 kvadratnih metrov stavbnih zemljišč v skupni vrednosti 306.632 evrov brez DDV (po 90,7 evra za kvadratni meter) za 6.287 kvadratnih metrov kmetijskih in stavbnih zemljišč v skupni vrednosti 263.241 evrov brez DDV (po 41,9 evra za kvadratni meter). Razliko med vrednostjo pridobljenih in odtujenih zemljišč v znesku 43.391 evrov brez DDV (14 odstotkov celotne vrednosti menjalne pogodbe) je družba Batagel & CO, trgovina, organizacijski inženiring in posredovanje, d. o. o., Postojna (v nadaljevanju: družba Batagel & CO) poravnala 28. 10. 2009 (v znesku 43.049 evrov) in 15. 1. 2010 (v znesku 342 evrov).

2.2.1.3.a Po določilih 29. člena uredbe o premoženju iz leta 2007 cenitev nepremičnin ne sme biti starejša od šestih mesecev na dan sprejema posamičnega programa. Vrednost stavbnih in kmetijskih zemljišč, navedenih v menjalni pogodbi, je 5. 3. in 7. 3. 2008 ocenil sodni cenilec za gradbeništvo, posamični program ravnanja pa je bil sprejet 2. 10. 2009. Cenitev je bila izvedena več kot osemnajst mesecev prej, kot je bil sprejet posamični program ravnanja, kar je v neskladju z 29. členom uredbe o premoženju iz leta 2007.

2.2.2 Oddaja poslovnih prostorov v najem

Prihodki od najemnin za poslovne prostore so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 93.177 evrov, kar predstavlja 3 odstotke vseh nedavčnih prihodkov občine oziroma 0,5 odstotka vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2010.

¹⁷ Načrtovane so prodaje zemljišč, stanovanj in drugih prostorov.

2.2.2.1 Oddaja poslovnih prostorov v najem z neposredno pogodbo

Po določitih 6. točke drugega odstavka 60. člena Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin¹⁸ (v nadaljevanju: uredba o premoženju iz leta 2003) se oddaja stvarnega premoženja lahko opravi neposredno s sklenitvijo pogodbe, če se stvarno premoženje odda v najem osebi javnega prava in gre za oddajo za določen čas, ki ne sme biti daljši od desetih let.

2.2.2.1.a V letu 2005 je občina z osebo javnega prava sklenila najemno pogodbo za nedoločen čas za mesečno najemnino 85 tisoč tolarjev¹⁹ (355 evrov) oziroma letno 1.020 tisoč tolarjev (4.256 evrov). Sklenitev najemne pogodbe za nedoločen čas je bila v neskladju z določili 6. točke drugega odstavka 60. člena uredbe o premoženju iz leta 2003. V letu 2010 je občina prejela najemnino v znesku 4.181 evrov.

2.2.2.2 Najemne pogodbe, sklenjene za nedoločen čas

V letu 2010 je imela občina devet²⁰ najemnih pogodb za oddajo poslovnih prostorov, sklenjenih za nedoločen čas. Občina je najemne pogodbe sklenila v obdobju, ko zakonodaja še ni omejevala obdobja najema na pet let. Obligacijski zakonik²¹ v 616. členu določa, da najemna pogodba, katere trajanje ni določeno in trajanja iz okoliščin ali krajevnih običajev tudi ni mogoče drugače določiti, preneha z odpovedjo, ki jo vsaka stranka lahko da drugi, spoštujoč določen odpovedni rok. Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih²² pa v 24. členu določa, da najemna pogodba, ki je bila sklenjena za nedoločen čas, preneha veljati na podlagi odpovedi s potekom roka, ki ga določa najemna pogodba.

2.2.2.2.a Ocenjujemo, da občina s sklepanjem pogodb za nedoločen čas v obdobju od 1. 1. 2000²³ do 19. 9. 2007²⁴ ni upoštevala načela gospodarnosti, ki ga pri izvrševanju proračuna predpisuje ZJF. Sklepanje pogodb za primerno omejeno časovno obdobje (ob upoštevanju namena, za katerega se oddaja nepremičnina v najem) pri oddaji poslovnih prostorov v najem bi občini omogočilo lažje preverjanje razmer na trgu in po naši oceni gospodarnejše ravnanje.

2.2.2.2.b Uredba o premoženju iz leta 2007 od 19. 9. 2007 predpisuje sklenitev pogodb za petletno obdobje z možnostjo podaljšanja najemnega razmerja. Od 9. 12. 2009 spremenjeni 56. člen uredbe o premoženju iz leta 2007 dopušča sklenitev najemnih pogodb za daljše obdobje, kadar se nepremično premoženje oddaja v najem osebam javnega prava za uresničevanje javnih nalog, ki so določene z zakonom. Občini sta Obligacijski zakonik in Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih omogočala odpoved pogodb za nedoločen čas in njihovo uskladitev s predpisi, vendar občina v obdobju od 19. 9. 2007 uskladitve ni opravila.

¹⁸ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03.

¹⁹ Kadar so vrednosti izražene v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

²⁰ Po eno iz leta 1987, 1999, 2006 ter po dve iz leta 1995, 1996 in 2005. Dve najemni pogodbi za nedoločen čas sta sklenjeni z istim najemnikom.

²¹ Uradni list RS, št. 97/07-UPB1.

²² Uradni list SRS, št. 18/74, 34/88, 5/90, Uradni list RS-stari, št. 10/91, Uradni list RS, št. 32/00.

²³ Datum začetka uporabe ZJF.

²⁴ Datum začetka veljavnosti uredbe o premoženju iz leta 2007.

Ukrep občine

Občina je štirim najemnikom poslovnih prostorov odpovedala najemno razmerje, sklenjeno za nedoločen čas²⁵, poleg tega pa je pričela s postopkom prekinitve štirih najemnih pogodb, sklenjenih za nedoločen čas z osebami javnega prava.

2.2.2.3 Obdobje najema

2.2.2.3.a Dne 14. 10. 2010 je občina na spletnem portalu objavila namero o oddaji poslovnega prostora na Ljubljanski cesti 2 v Postojni v najem. V nameri in tudi v posamičnem programu ravnanja s 14. 10. 2010 je navedeno, da se poslovni prostor odda v najem predvidoma za dobo enega meseca²⁶. Z izbranim najemnikom je bila 8. 11. 2010 sklenjena najemna pogodba za določen čas pet let z možnostjo podaljšanja. Pogodbeno določen rok trajanja najema (pet let z možnostjo podaljšanja) ni usklajen z določili posamičnega programa in objavljene namere o oddaji prostora v najem (predvidoma za dobo enega meseca).

2.2.2.4 Investicijska vlaganja

Občina je 25. 3. 2009 na podlagi javnega zbiranja ponudb sklenila najemno pogodbo za 18,25 kvadratnega metra poslovnih prostorov v Volaričevi ulici 32 v Postojni, za mesečno najemnino 151,52 evra in za dobo dveh let z možnostjo podaljšanja. Ponudniki so morali pred oddajo ponudb plačati varščino v znesku 1.500 evrov. V 7. členu najemne pogodbe je določeno, da mora najemnik zaradi izrabljenosti in nefunkcionalnosti prostora tega preurediti in občini predložiti račune, stroški prenove pa se poračunajo z najemnino. Tako se poračuna tudi plačana varščina. Na podlagi predloženih dokazil o plačanih stroških preureditve poslovnega prostora v skupnem znesku 1.919 evrov in plačane varščine je župan 6. 8. 2009 izdal sklep, da za obdobje od 1. 4. 2009 do 1. 3. 2011, to je za 23 mesecev, občina najemnine ne obračunava.

2.2.2.4.a Po 50. členu uredbe o premoženju iz leta 2007 upravljavci²⁷ skrbijo za investicijsko vzdrževanje nepremičnega premoženja v skladu s predpisi o graditvi objektov. Sredstva za investicijsko vzdrževanje nepremičnega premoženja se zagotovijo v finančnem načrtu upravljavca v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance, občina pa mora pri njihovi porabi po določilih 53. člena ZJF uporabiti predpise o javnem naročanju. V skladu s petim odstavkom 24. člena Zakona o javnem naročanju²⁸ (v nadaljevanju: ZJN-2) morajo naročniki za naročila storitev, katerih vrednost ne presega 10.000 evrov brez DDV (oziroma 20.000 evrov od 11. 4. 2010), voditi evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila. Če pa bi naročilo storitev preseglo to vrednost, bi moral naročnik izvesti javno naročanje po enem izmed postopkov, določenih v prvem odstavku 24. člena ZJN-2.

²⁵ Oddaja poslovnih prostorov tem štirim najemnikom ni bila predmet revizije.

²⁶ V šesti točki posamičnega programa je navedeno, da se poslovni prostor odda v najem le za mesec dni, ker je ta v postopku prenosa na drugo pravno osebo (prenos je bil izveden 1. 3. 2011).

²⁷ Po 6. točki 3. člena Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (Uradni list RS, št. 14/07) je upravljavec premoženja državni organ, uprava samoupravne lokalne skupnosti ali oseba javnega prava, pristojna za ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

²⁸ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10.

2.2.2.4.b Čeprav nismo revidirali izkazov zaključnega računa proračuna za leto 2010, občino opozarjamo, da v glavni knjigi za leto 2010 ni evidentirala pobota najemnine z vloženimi sredstvi za preureditev poslovnega prostora, zaradi česar so bili v BPO proračuna občine za leto 2010 prihodki od najemnin za poslovne prostore prenizko izkazani za najmanj 1.530 evrov in v enakem znesku tudi odhodki, povezani s preureditvijo poslovnega prostora. Navedeno ravnanje je v neskladju s petim odstavkom 2. člena ZJF in 12. členom Zakona o računovodstvu²⁹, po katerih morajo pravne osebe vrednost poslovnih dogodkov izkazati v polni višini oziroma v bruto znesku in jih ne smejo medsebojno poračunavati.

Ukrep občine

V glavni knjigi za leto 2011 je pobot najemnine z vloženimi sredstvi za preureditev poslovnega prostora evidentiran v znesku 471,54 evra (obdobje od januarja do marca 2011).

2.2.2.5 Posamični program

V 59. členu uredbe o premoženju iz leta 2003 je bilo določeno, da je treba za oddajo stvarnega premoženja v najem oziroma zakup pripraviti posamični program upravljanja.

2.2.2.5.a Za poslovni prostor na Jenkovi ulici 3 v Postojni, ki ga je občina oddala v najem 4. 1. 2005, ni bil pripravljen posamični program upravljanja, kar je bilo v neskladju z določili 59. člena uredbe o premoženju iz leta 2003. V letu 2010 je bila najemnina plačana v znesku 4.181 evrov.

2.2.2.6 Zapisnik o odpiranju ponudb

Po določilih prvega odstavka 46. člena uredbe o premoženju iz leta 2007 se v postopku javnega zbiranja ponudb sestavi zapisnik o odpiranju ponudb.

2.2.2.6.a V postopku javnega zbiranja ponudb za oddajo poslovnega prostora v najem na Volaričevi ulici 32 v Postojni zapisnik o odpiranju ponudb ni bil sestavljen, kar je bilo v neskladju z določili 46. člena uredbe o premoženju iz leta 2007 v povezavi s 27. členom Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. Za leto 2010 je bila najemnina poslovnega prostora pobotana z vlaganji najemnika v poslovni prostor (povezava s točko 2.2.2.4 poročila).

2.2.3 Koncesija za oskrbo s paro in z vročo vodo

V BPO za leto 2010 prihodki od koncesije za oskrbo s paro in z vročo vodo niso izkazani.

Na podlagi določil Odloka o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna³⁰ (v nadaljevanju: odlok o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo) se oskrba s paro in z vročo vodo v občini izvaja kot izbirna gospodarska javna služba s podelitvijo koncesije fizični ali pravni osebi. Občina je 29. 1. 2010 objavila³¹ Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje lokalne gospodarske javne službe oskrbe s paro in vročo vodo v Občini Postojna (v nadaljevanju: javni

²⁹ Uradni list RS, št. 23/99.

³⁰ Uradni list RS, št. 110/09.

³¹ V Uradnem listu RS, št. 7/10.

razpis oskrbe s paro in z vročo vodo) in 20. 4. 2010 z edinim ponudnikom EKOEN DVA, Podjetje za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, d. o. o., Postojna (v nadaljevanju: družba EKOEN DVA) sklenila Koncesijsko pogodbo za izvajanje gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna (v nadaljevanju: koncesijska pogodba) za obdobje 20 let od pričetka dobave toplotne energije. Koncesionar v letu 2010 in prvi polovici leta 2011 še ni pričel z opravljanjem dejavnosti.

2.2.3.1.a Odlok o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo v 29. členu določa merila za izbor koncesionarja³². Občina je v razpisni dokumentaciji navedla le tri merila za izbor koncesionarja, ki jih določa občinski odlok, in sicer:

- cena toplotne energije za uporabnike,
- pozitivne reference na področju izvajanja razpisane javne službe ter
- pričetek izvajanja javne službe.

Občina v razpisni dokumentaciji ni navedla vseh meril za izbor izvajalca, kar je v neskladju s 36. členom Zakona o gospodarskih javnih službah³³ (v nadaljevanju: ZGJS), ki določa, da je podlaga za javni razpis koncesijski akt, ter z 29. členom odloka o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo.

Pojasnilo občine

V razpisu so bila uporabljena le tri merila, ker ostalih ni bilo mogoče oceniti. Zaradi prve podelitve koncesije se celovitost javne službe ne more izvajati, kadrovska in tehnična usposobljenost pa je bila že v pogojih za prijavo ustrezno pogojena in konkudent ni iskal nadstandardov. Zaradi zgolj ene prejete prijave merila sploh niso bila uporabljena.

Ukrep občine

Občinski svet je 4. 10. 2011 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna³⁴, v katerem je določil, da konkudent pri razpisu uporabi samo tista merila, ki v dani situaciji lahko vplivajo na izbor koncesionarja.

2.2.3.1.b Občina je v razpisni dokumentaciji javnega razpisa oskrbe s paro in z vročo vodo pod točko Dokumentacija za prijavo navedla, da mora imeti prijavitelj zagotovljeno zemljišče za izgradnjo kotlovnice oziroma da je dogovorjen z lastnikom za odkup zemljišča, v študiji pa prikaže predvideno lokacijo objekta. Pod točko Izjava prijavitelja je občina v razpisni dokumentaciji navedla, da prijavitelj s podpisom izjavlja, da razpolaga z zadostno finančno sposobnostjo za nakup zemljišča ter investiranje v izgradnjo kotlovnice in deponije za gorivo ter distribucijskega omrežja in objektov ter naprav. Odlok o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo v sedmi alineji prvega odstavka 26. člena določa, da mora prijavitelj dokazati oziroma predložiti listine, da razpolaga z zadostnim obsegom opreme oziroma potrebnih sredstev za delo in da razpolaga z zemljiščem na območju občine oziroma na drugačen način nesporno dokazati, da lahko tudi sicer nemoteno opravlja dejavnost.

³² In sicer: tehnična usposobljenost, ki presega minimalne zahteve javne službe; cena toplotne energije za uporabnike; kadrovska usposobljenost in znanje oseb, pomembno za izvajanje javne službe, ki presega minimalne zahteve javne službe; dosedanje pozitivne reference na področju izvajanja razpisane javne službe; celovitost ponujenega izvajanja javne službe v okviru iste osebe ter pričetek izvajanja javne službe skladno z dogovorjenim datumom v koncesijski pogodbi.

³³ Uradni list RS, št. 32/93.

³⁴ Uradni list RS, št. 84/11.

Občina je v razpisni dokumentacija navedla drugačne pogoje, ki jih mora izpolnjevati prijavitelj, kot je to določeno v odloku o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo, kar je v neskladju s 36. členom ZGJS, ki določa, da je podlaga za javni razpis koncesijski akt, ter z 28. členom odloka o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo, ki določa, da župan z razpisnimi pogoji ne sme določati novih pogojev in tudi ne dopolnjevati pogojev za opravljanje dejavnosti.

Občina je že pri pripravi razpisne dokumentacijo ravnala v neskladju z ZGJS, vendar so bile tudi v nadaljevanju postopka nekatere nepravilnosti, na katere želimo posebej opozoriti. Tako je izbrani koncesionar v prijavi na javni razpis kot dokazilo, da ima zagotovljeno zemljišče za izgradnjo kotlovnice oziroma da je dogovorjen z lastnikom za odkup zemljišča, predložil Pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice s 24. 2. 2010, sklenjeno z lastnikom zemljišča, na katerem je koncesionar predvidel postavitev kotlovnice. Stavbna pravica je bila ustanovljena za določen čas, in sicer od 1. 5. 2010 do 1. 6. 2030. Po 7. členu Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice preidejo po prenehanju veljavnosti stavbne pravice nepremičnine, zgrajene na parcelah, ki so predmet stavbne pravice, v last in posest lastnika zemljišča. Izbrani koncesionar v prijavi na javni razpis tako ni izkazal, da izpolnjuje razpisne pogoje, in sicer, da ima zagotovljeno zemljišče za izgradnjo kotlovnice oziroma da je dogovorjen z lastnikom za odkup. Prav tako ni izkazal, da izpolnjuje pogoje po odloku o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo, in sicer, da ima zadosti opreme oziroma potrebnih sredstev za delo in da razpolaga z zemljiščem na območju občine, oziroma ni na drugačen način nesporno dokazal, da lahko tudi sicer nemoteno opravlja dejavnost, saj je kot dokazilo predložil le sklenjeno pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice za obdobje, ki je krajše, kot bo dejansko trajalo izvajanje koncesijske pogodbe (povezava s točko 2.2.3.1.e poročila). Iz terminskega načrta Dokumenta identifikacije investicijskega projekta DOLB Postojna, ki ga je predložil investitor, je razvidno, da je predviden pričetek poskusnega obratovanja deset mesecev po podelitvi koncesije. Občina bi morala ugotoviti, da prijava ne izpolnjuje razpisanih pogojev oziroma pogojev po odloku o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo, in to upoštevati pri odločitvi o izbiri koncesionarja.

2.2.3.1.c V drugem odstavku 31. člena koncesijske pogodbe je bilo določeno, da mora koncesionar po prenehanju koncesijskega razmerja koncedentu prodati objekte in naprave za izvajanje javne službe, ki so bili zgrajeni na podlagi koncesijske pogodbe, po še neamortizirani vrednosti. Koncesionar mora po prenehanju koncesijskega razmerja koncedentu zagotoviti tudi nadaljnjo uporabo nepremičnin, na katerih objekti in naprave za izvajanje javne službe stojijo, in sicer s prenosom lastninske pravice ali z ustanovitvijo stavbne pravice v korist koncedenta najmanj za obdobje nadaljnjih 20 let. V tretjem odstavku 31. člena koncesijske pogodbe je določeno, da če koncesionar ne izpolni obveznosti iz drugega odstavka 31. člena koncesijske pogodbe, se zavezuje koncedentu ob plačilu še neamortizirane vrednosti obstoječih objektov in naprav zagotoviti enakovredne nadomestne objekte in naprave na območju izvajanja koncesije, ki bodo koncedentu omogočali nadaljnje izvajanje javne službe. Občina je v koncesijski pogodbi zapisala določilo, ki ni v skladu z določili odloka o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo. Odlok o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo v 33. členu določa, da je koncesijska pogodba, ki je v bistvenem nasprotju s koncesijskim aktom, kot je veljal ob sklenitvi pogodbe, neveljavna, če pa gre za manjša ali nebistvena neskladja, se uporablja koncesijski akt.

Občino pri tem opozarjamo, da je treba določila koncesijske pogodbe zapisati tako, da jih je izbrani koncesionar tudi sposoben izpolniti. Po naši oceni namreč obstaja tveganje, da določil koncesijske pogodbe, kot so zapisana, tudi če bi bila veljavna, izbrani koncesionar ne bi mogel izpolniti, saj ne razpolaga z zemljiščem, na katerem bo zgrajena kotlovnica. V skladu z določili 263. člena Stvarnopravnega

zakonika³⁵ s prenehanjem stavbne pravice postane zgradba sestavina nepremičnine, kar pomeni, da po prenehanju stavbne pravice lastnik zemljišča postane tudi lastnik kotlovnice. V tem primeru koncesionar pogoja iz 31. člena koncesijske pogodbe, tudi če bi bila pogodba v tem delu veljavna, ne bi mogel izpolniti. Obstaja tudi tveganje, da koncesionar ne bi bil sposoben zagotoviti drugega ustreznega objekta, saj to ne pomeni le zagotovitve objekta kotlovnice, ampak tudi ustrezno prilagoditev celotnega sistema oskrbe s paro in z vročo vodo novim pogojem. Prav tako pa obstaja tudi tveganje, da na območju izvajanja javne službe oskrbe s paro in z vročo vodo primerne zemljišča za postavitev novega objekta kotlovnice ne bi bilo mogoče zagotoviti, saj je to treba predhodno načrtovati v prostorskih aktih.

Pojasnilo občine

V 26. členu odloka o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo je določen pogoj, da prijavitelj razpolaga z zemljiščem, na območju občine, v razpisni dokumentaciji pa je pogoj konkretiziran tako, da mora imeti prijavitelj zagotovljeno zemljišče za gradnjo, pri čemer se za ustrezno šteje pravica graditi. Ker pa mora koncesionar po izteku koncesijske pogodbe objekt in infrastrukturo prenesti v last koncedenta, je občina v koncesijski pogodbi dodala tretji odstavek 31. člena, s katerim se koncesionar zaveže zagotoviti drugi ustrezen objekt, če po izteku koncesije ne bo mogel zagotoviti prenosa lastništva na zgrajenem objektu na koncedenta. Tako so bila upravičenja koncedenta ustrezno zavarovana.

2.2.3.1.d Občina je v razpisni dokumentaciji javnega razpisa oskrbe s paro in z vročo vodo navedla, da mora biti predračun sestavljen tako, da je iz njega razvidna tudi vrednost koncesijske dajatve v višini 2 odstotkov stroškov. Občina v razpisni dokumentaciji načina plačila koncesionarja ni določila. V koncesijski pogodbi je občina v 22. členu določila, da bo koncesionar plačeval koncedentu koncesijsko dajatev v višini 2 odstotkov skupnih stroškov obratovanja in proizvodnje toplote. Koncesionar bo sredstva nakazoval kvartalno, in sicer do 15. 4., 15. 7., 15. 10. in 15. 1. za tri mesece nazaj. V 33. členu ZGJS je določeno, da koncesijski akt vsebuje tudi način plačila koncesionarja ali način plačila odškodnine za izvrševanje gospodarske javne službe oziroma varščine. Občina v odloku o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo ni določila načina plačila koncesionarja ali načina plačila odškodnine za izvrševanje gospodarske javne službe oziroma varščine. Občina je z navedbo koncesijske dajatve v razpisu kršila 36. člen ZGJS, ki določa, da je podlaga za razpis koncesijski akt. Če pride do neskladja koncesijskega akta in koncesijske pogodbe, so po 39. členu ZGJS in 33. členu odloka o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo veljavna določila koncesijskega akta, kar pomeni, da z javnim razpisom razpisano in s koncesijsko pogodbo določeno plačilo koncesijske dajatve ni veljavno.

Pojasnilo občine

Koncesijska dajatev je bila določena z razpisom in definirana v koncesijski pogodbi. Potreba po koncesijski dajatvi se je izkazala po preučitvi drugih primerov izgradnje kotlovnice v Sloveniji, saj koncesijska dajatev izvajalca spodbuja k dobremu delu in razvoju javne službe, hkrati pa nezmožnost plačevanja koncesijske dajatev izpostavi težave koncesionarja.

Ukrep občine

Občinski svet je 4. 10. 2011 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna, v katerem je določil, da mora koncesionar za opravljanje koncesije koncesionarju plačevati koncesijsko dajatev v višini dveh odstotkov skupnih stroškov obratovanja in proizvodnje toplote posamezne megavatne ure toplotne energije, distribuirane po distribucijskem omrežju na območju, kjer koncesionar opravlja dejavnost.

³⁵ Uradni list RS, št. 87/02.

2.2.3.1.e Odlok o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo v 34. členu določa, da se koncesijska pogodba sklene za določen čas, tj. 20 let od dne sklenitve koncesijske pogodbe, koncesijsko obdobje pa začne teči z dnem izgradnje daljinskega sistema ogrevanja na lesno biomaso. V objavi javnega razpisa je občina navedla, da bo koncesijska pogodba sklenjena za obdobje 20 let od sklenitve koncesijske pogodbe.

Občina je v koncesijski pogodbi določila, da je pogodba sklenjena za določen čas 20 let od pričetka dobave toplotne energije, kar je v neskladju s 34. členom odloka o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo in določili javnega razpisa. Odlok o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo v 33. členu določa, da je koncesijska pogodba, ki je v bistvenem nasprotju s koncesijskim aktom, kot je veljal ob sklenitvi pogodbe, neveljavna, če pa gre za manjša ali nebistvena neskladja, se uporablja koncesijski akt.

Pojasnilo občine

Odlok o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo je v 34. členu nejasen, zato je koncedent določbo interpretiral v korist daljšega nemotenega izvajanja javne službe in uporabnikov. Občinskemu svetu bo predlagana sprememba odloka, s katero bo ta določba koncesijskega akta ustrezno spremenjena.

Ukrepi občine

Občinski svet je 4. 10. 2011 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna, s katerim je spremenil prvi in drugi odstavek 34. člena odloka o koncesiji za oskrbo s paro in z vročo vodo, in sicer tako, da je določil, da se koncesijska pogodba sklene za določen čas 20 let od pričetka dobave toplotne energije ter da koncesijsko obdobje začne teči z dnem izgradnje DOLB in pričetkom poskusnega obratovanja.

2.2.3.1.f V prvem odstavku 18. člena pogodbe je določeno, da mora koncesionar ob podpisu pogodbe naročniku izročiti bančno garancijo za zavarovanje dobre izvedbe pogodbenih obveznosti v znesku 30.000 evrov z rokom veljavnosti 90 dni po koncu veljavnosti pogodbe oziroma ves čas izvajanja javne službe. Garancija se lahko letno obnavlja, pri čemer mora koncesionar koncedentu izročiti novo garancijo pred iztekom obstoječe, drugače lahko koncedent unovči obstoječo garancijo.

Občina je od koncedenta pridobila bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z datumom 24. 5. 2010 v znesku 30.000 evrov z rokom veljavnosti do 31. 5. 2011. Bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z veljavnostjo do 1. 6. 2012 je občina pridobila 26. 7. 2011.

Občina je v drugem stavku prvega odstavka 18. člena pogodbe zapisala določilo, ki negira prvi stavek prvega odstavka 18. člena pogodbe, saj z vsakoletnim obnavljanjem garancije ni mogoče zagotoviti garancije z rokom veljavnosti 90 dni po koncu veljavnosti pogodbe oziroma ves čas izvajanja javne službe. Zaradi nejasnega določila tega člena pogodbe občina ni pridobila garancije za zavarovanje dobre izvedbe pogodbenih obveznosti za ves čas izvajanja javne službe, saj jo pridobiva vsako leto. Že po izteku prve garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti pa ni pravočasno pridobila nove garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

Ukrepi občine

Občina je koncesionarja pozvala k podpisu aneksa št. 2 h Koncesijski pogodbi za izvajanje gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna št. 014-26/2010 z dne 20. 4. 2010, s katerim odpravlja nedoslednost glede trajanja garancije za zavarovanje dobre izvedbe pogodbenih obveznosti.

2.3 Odhodki občine

Občina je v BPO zaključnega računa proračuna za leto 2010 izkazala odhodke v znesku 21.100.322 evrov, ki so predstavljeni v tabeli 4.

Tabela 4: Odhodki občine v letu 2010

Odhodki	Veljavni proračun ³⁶ v evrih	Izvršeni proračun v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(3)/(2)*100
Plače in drugi osebni prejemki	1.411.926	1.336.756	95
Delni tekoči ³⁷ in investicijski odhodki	16.138.906	14.373.767	89
Tekoči in investicijski transferi	5.559.217	5.389.799	97
Vsi odhodki	23.110.049	21.100.322	91

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Postojna za leto 2010.

2.3.1 Plače in drugi osebni prejemki

Plače in drugi osebni prejemki predstavljajo 6,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010.

2.3.1.1 Plače in drugi osebni prejemki funkcionarjev

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so odhodki za plačo župana, nadomestila za opravljanje funkcije podžupanov in sejnine občinskih svetnikov izkazani v skupnem znesku 201.201 evrov, kar predstavlja en odstotek vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

Plačila funkcionarjem v letu 2010 niso presegla dovoljenih zneskov po 34.a členu ZLS (v povezavi s priložo 3e Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju³⁸ in prvim odstavkom 2. člena Zakona o začasnem znižanju plač funkcionarjev³⁹).

2.3.1.2 Plače in drugi osebni prejemki javnih uslužbencev

Odhodki za plače in druge osebne prejemke javnih uslužbencev so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 1.135.555 evrov, kar predstavlja 5,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

³⁶ Zadnji sprejeti proračun s kasnejšimi spremembami.

³⁷ Brez plač in drugih osebnih prejemkov.

³⁸ Uradni list RS, št. 57/07.

³⁹ Uradni list RS, št. 20/09, 13/10.

2.3.1.2.1 Dodatek za delo preko polnega delovnega časa

Dodatek za delo preko polnega delovnega časa (v nadaljevanju: nadurno delo) je v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazan v znesku 20.336 evrov in predstavlja 1,8 odstotka vseh izkazanih odhodkov za plače in druge osebne prejemke javnih uslužbencev. Javnim uslužbencem je bilo za nadurno delo, opravljeno v letu 2010 (od januarja do decembra 2010), izplačano skupaj 19.968 evrov.

Pomembnejši podatki⁴⁰ glede izplačil za nadurno delo za leto 2010 so:

- v letu 2010 je bilo v občinski upravi povprečno zaposlenih 42 javnih uslužbencev⁴¹,
- nadurno delo je opravljalo 15 javnih uslužbencev oziroma 35,7 odstotka povprečno zaposlenih,
- javni uslužbenci so opravili 1.412 ur nadurnega dela,
- v povprečju je javni uslužbenec opravil 94 ur nadurnega dela letno (dovoljenih je 170 ur letno),
- najvišje izplačilo javnemu uslužbencu za nadurno delo (160 nadur) je znašalo 3.324 evrov letno,
- v povprečju je v letu 2010 javni uslužbenec, ki je opravljal nadurno delo, za to prejel 1.331 evrov.

2.3.1.2.2 Delovna uspešnost za povečan obseg dela

Delovna uspešnost za povečan obseg dela je v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazana v znesku 29.335 evrov, kar predstavlja 2,6 odstotka vseh izkazanih odhodkov za plače in druge osebne prejemke javnih uslužbencev.

Izplačana delovna uspešnost za povečan obseg dela po 22.e členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju⁴² (v nadaljevanju: ZSPJS) in število prejemnikov teh sredstev v letu 2010 so prikazani v tabeli 5.

⁴⁰ Podatki občinske uprave.

⁴¹ Povprečno število zaposlenih, izračunano na podlagi delovnih ur v letu 2010 in zaokroženo na celo število, iz obrazca Izkaz prihodkov in odhodkov – drugih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. 2010.

⁴² Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.

Tabela 5: Sredstva za delovno uspešnost za povečan obseg dela in število javnih uslužbencev, ki so v letu 2010 prejeli plačilo za povečan obseg dela

	Leto 2010
Znesek izplačane delovne uspešnosti za povečan obseg dela, v evrih	29.335
Delež sredstev za delovno uspešnost za povečan obseg dela v skupno izplačanih plačah javnih uslužbencev, v odstotkih	2,6
Povprečno število zaposlenih javnih uslužbencev v letu 2010	42
Število prejemnikov vsaj en mesec v letu	27
Delež prejemnikov vsaj en mesec v letu v povprečnem številu zaposlenih, v odstotkih	64,3
Število prejemnikov od 6 do 12 mesecev	10
Delež prejemnikov od 6 do 12 mesecev v povprečnem številu zaposlenih, v odstotkih	23,8
Število prejemnikov, 12 mesecev	5
Delež prejemnikov, 12 mesecev v povprečnem številu zaposlenih	11,9

Vir: podatki občine.

Glede na to, da je namen izplačila delovne uspešnosti za povečan obseg dela racionalno izvajanje nalog, posebej opozarjamo na naslednje:

- vsaj en mesec v letu 2010 je plačilo za delovno uspešnost za povečan obseg dela prejelo 64,3 odstotka povprečno zaposlenih uslužbencev, vseh 12 mesecev pa 11,9 odstotka povprečno zaposlenih;
- občina je za delovno uspešnost za povečan obseg dela v letu 2010 izplačala 29.335 evrov, kar predstavlja izplačilo več kot 17 mesečnih ali več kot eno letno plačo 33. plačnega razreda⁴³ (1.679 evrov);
- štirim javnim uslužbencem⁴⁴, ki jim je bila delovna uspešnost za povečan obseg dela izplačana v vseh dvanajstih mesecih leta 2010 (skupaj v znesku 10.260 evrov), je bilo v letu 2010 izplačano tudi skupno 566 ur nadurnega dela⁴⁵ v znesku 7.793 evrov (skupaj 18.053 evrov oziroma skoraj 11 mesečnih plač 33. plačnega razreda);
- v letu 2010 je bila delovna uspešnost za povečan obseg dela javnim uslužbencem izplačana od najmanj 10 do največ 20 odstotkov njihovih osnovnih plač in ni presegla dovoljene višine po prvem odstavku 8. člena Zakona o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize⁴⁶.

⁴³ Plačni razred, za katerega se zahteva visoka stopnja izobrazbe in najmanj štiri leta delovnih izkušenj.

⁴⁴ Višji svetovalec za računovodstvo, podsekretar za področje informatike in dva referenta.

⁴⁵ Nadurno delo ni bilo odrejeno za enake naloge kot povečan obseg dela po drugem odstavku 2. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence, Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 98/09.

Po naši oceni je delovna uspešnost za povečan obseg dela namenjena izjemnim, časovno omejenim okoliščinam. Neprekinjena določitev povečanega obsega dela skupaj z izplačilom nadurnega dela postavlja vprašanje čezmerne obremenitve javnih uslužbencev, ki lahko ogrozi tako učinkovito opravljanje dodatnega obsega nalog kot tudi izvajanje z opisom delovnega mesta določenih nalog. Težko je pričakovati, da bi javni uslužbenec lahko vse leto poleg svojega dela učinkovito opravljal še dodatno delo v okviru rednega delovnega časa, hkrati pa svoje redno delo opravljal še nad redno obveznostjo v nadurnem času.

Pojasnilo občine

Delovno uspešnost za povečan obseg dela so prejeli javni uslužbenci za dela, ki so obsegala dela za različne stopnje in smeri izobrazbe. Nekateri javni uslužbenci so v letu 2011 prenehali opravljati dodatna dela oziroma so jih opravljali v manjšem obsegu, ker so projekti in naloge dokončani, bilo pa je tudi manj investicij.

2.3.1.2.3 Dodatek za stalno pripravljenost na domu

Dodatek za stalno pripravljenost na domu je v BPO za leto 2010 izkazan v znesku 2.837 evrov in predstavlja 0,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov za plače in druge osebne prejemke javnih uslužbencev.

ZSPJS v 23. členu določa dodatke, ki pripadajo javnim uslužbencem, če so za to izpolnjeni pogoji, med njimi tudi dodatek za manj ugodne delovne pogoje, ki ni upoštevan v vrednotenju delovnega mesta in naziva. V tretjem odstavku 32. člena ZSPJS je določeno, da javnim uslužbencem pripada tudi dodatek za stalno pripravljenost. V 46. členu Kolektivne pogodbe za javni sektor⁴⁷ je določeno, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za čas stalne pripravljenosti v višini 20 odstotkov urne postavke osnovne plače. Javnemu uslužbencu se obdobje stalne pripravljenosti ne šteje v delovni čas.

Pomembnejši podatki⁴⁸ glede izplačanega dodatka za stalno pripravljenost na domu v letu 2010 so:

- v letu 2010 je bil dodatek za stalno pripravljenost v skupnem znesku 2.837 evrov za skupno 2.787 opravljenih ur izplačan trem javnim uslužbencem⁴⁹, od tega 1.159 evrov javnemu uslužbencu za naloge s področja civilne zaščite (za 767 ur oziroma povprečno 64 ur mesečno), 1.394 evrov javnemu uslužbencu za dežurstva v zvezi s pokopališčem (za 1.783 ur oziroma povprečno 149 ur mesečno) in 284 evrov javnemu uslužbencu za zagotavljanje delovanja parkirnih avtomatov (za 237 ur oziroma povprečno 20 ur mesečno);
- dodatek za stalno pripravljenost je bil izplačan v višini 20 odstotkov urne postavke osnovne plače in ni presejal dovoljenega izplačila po 46. členu Kolektivne pogodbe za javni sektor;
- vsi trije javni uslužbenci, ki so opravljali stalno pripravljenost na domu in jim je bil v letu 2010 izplačan dodatek za stalno pripravljenost, so opravljali tudi nadurno delo (skupno jim je bilo v letu 2010 izplačano 924 evrov za skupno 122 ur nadurnega dela), dva javna uslužbenca pa sta poleg stalne pripravljenosti in nadurnega dela opravljala tudi povečan obseg dela (dodatek za povečan obseg dela jima je bil v letu 2010 izplačan v skupnem znesku 2.096 evrov).

⁴⁷ Uradni list RS, št. 57/08.

⁴⁸ Podatki občinske uprave.

⁴⁹ Višji nadzornik za komunalne zadeve znotraj medobčinskega inšpektorata in redarstva ter komunalni delavec II in višji referent, oba znotraj režijskega obrata.

Pojasnilo občine

Stalna pripravljenost se je vsem trem javnim uslužbencem izplačevala zaradi narave njihovih nalog, ki zahtevajo njihovo pripravljenost tudi izven rednega delovnega časa. Javni uslužbenec za zagotavljanje delovanja parkirnih avtomatov je dodatek za stalno pripravljenost prejemal, ker je delovni čas Medobčinskega inšpektorata in redarstva le od ponedeljka do petka, parkirni avtomati pa obratujejo tudi v soboto do 13 ure. Javni uslužbenec, ki je prejemal dodatek za stalno pripravljenost za dežurstva v zvezi s pokopališčem, je dodatek prejemal, ker je sprejemal tudi naročila za pokope in odklepal poslovalno vežico. Javni uslužbenec, ki je dodatek prejemal za naloge s področja civilne zaščite, pa je moral aktivno sodelovati z gasilskimi in reševalnimi službami ob naravnih nesrečah ali požarih tudi izven delovnega časa.

Po naši oceni stalna pripravljenost, ki pomeni dosegljivost javnega uslužbenca zaradi prihoda na delo izven njegovega delovnega časa za naloge, ki se izvajajo v okviru občinske uprave, ni potrebna. Občinska uprava izvaja naloge, ki niso takšne narave, da jih ne bi bilo mogoče predvideti vnaprej, in tudi niso tako nujne, da bi bila za njihovo izvedbo potrebna stalna dosegljivost javnega uslužbenca.

Opozarjamo pa tudi na skupno obremenitev vseh treh javnih uslužbencev, ki so v času rednega delovnega časa opravljali še povečan obseg dela, po osem urnem delovnem času pa še nadurno delo in stalno pripravljenost na domu. Ocenjujemo, da v daljšem časovnem obdobju obstaja tveganje, da javni uslužbenci v takšnih pogojih ne bi učinkovito opravljali delovnih nalog.

2.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

Delni tekoči in investicijski odhodki so predstavljali 68,1 odstotka vseh izkazanih odhodkov v letu 2010 v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010.

V tabeli 6 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2010 glede na objavo.

Tabela 6: Podatki o javnih naročilih v letu 2010 glede na objavo

	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznanitev Urada za uradne objave Evropskih skupnosti	
	Število sklenjenih pogodb in naročilnic	Skupna vrednost sklenjenih pogodb in naročilnic v evrih	Število sklenjenih pogodb	Skupna vrednost sklenjenih pogodb v evrih	Število sklenjenih pogodb	Skupna vrednost sklenjenih pogodb v evrih
Blago in storitve						
Pogodbe/naročilnice	661	1.667.651	2	102.838	1	476.525
Odstotek od skupne vrednosti	94,7	86,0	16,7	5,6	100	100
Gradnje						
Pogodbe	37,0	271.778	10	1.741.259	0	0
Odstotek od skupne vrednosti	5,3	14,0	83,3	94,4	/	/
Skupaj	698	1.939.429	12	1.844.097	1	476.525

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupno 711 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljenih le 13 postopkov v skupni vrednosti 2.320.622 evrov, kar predstavlja 54,5 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 698 postopkov javnega naročanja v skupni vrednosti 1.939.429 evrov ni preseglo praga 40.000 evrov (brez DDV) za blago in storitve in 80.000 evrov (brez DDV) za gradnje (do 10. 4. 2010) oziroma 20.000 evrov (brez DDV) za blago in storitve in 40.000 evrov (brez DDV) za gradnje (od 11. 4. 2010), ki ga za obvezno objavo na portalu javnih naročil določa ZJN-2.

2.3.2.1 Delni tekoči odhodki

Delni tekoči odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 4.590.292 evrov, kar predstavlja 21,8 odstotka vseh izkazanih odhodkov v letu 2010.

2.3.2.1.1 Vzdrževanje javnih zelenih površin

V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2010 so odhodki za vzdrževanje javnih zelenih površin izkazani v znesku 140.331 evrov in predstavljajo 0,7 odstotka vseh odhodkov občine.

Občina opravlja obvezno gospodarsko javno službo urejanja in čiščenja javnih zelenih površin na podlagi 6. točke 6. člena ter 16.a člena Odloka o gospodarskih javnih službah v Občini Postojna⁵⁰ v režijskem obratu. V tretjem odstavku 16.a člena odloka je določeno, da lahko režijski obrat za izvajanje posameznih opravil v okviru svojih dejavnosti v soglasju z občinsko upravo odda javno naročilo za oddajo del zunanjemu izvajalcu.

Občina je storitve urejanja javnih zelenih površin v letu 2010 razdelila na več delov. Na podlagi sprejetega letnega načrta za vzdrževanje javnih zelenih površin je 28. 1. 2010 na portalu javnih naročil objavila javni razpis za javno naročilo zbiranja ponudb po predhodni objavi za vzdrževanje hortikulture v letu 2010. Z izbranim ponudnikom Hortikultura Sežana, d. o. o., Sežana (v nadaljevanju: družba Hortikultura Sežana) je 10. 3. 2010 sklenila pogodbo za vzdrževanje hortikulture v letu 2010 v znesku 78.631 evrov. V letu 2010 je občina plačala za opravljene storitve 56.883 evrov.

Po postopku zbiranja ponudb brez predhodne objave je občina v letu 2010 dodatno oddala in plačala tudi storitve urejanja javnih zelenih površin, ki niso bile načrtovane v letnem načrtu vzdrževanja javnih zelenih površin, sodijo pa v obvezno gospodarsko javno službo urejanja javnih zelenih površin, v skupnem znesku 60.272 evrov po 27 naročilnicah, in sicer:

- družbi Hortikultura Sežana v znesku 49.177 evrov (21 naročilnic),
- družbi Kompost, d. o. o., Postojna v znesku 10.249 evrov (pet naročilnic) in
- samostojnemu podjetniku Besim Hajdari, s. p., Postojna v znesku 846 evrov (ena naročilnica).

Občina je v razpisni dokumentaciji za izbiro izvajalca storitev urejanja javnih zelenih površin v letu 2010 med pogoji navedla, da mora izvajalec navesti vsaj tri uspešne projekte vzdrževanja hortikulture in zelenih površin v urbanih pogojih v vrednosti najmanj 60.000 evrov z DDV ter da mora ponudnik zagotoviti najmanj enega delavca z najmanj VI. stopnjo izobrazbe agronomske smeri in najmanj enega krajinskega arhitekta. Občina pri oddaji vsebinsko istovrstnih storitev z naročilnicami teh zahtev ni postavila.

2.3.2.1.1.a Občina je z oddajo storitev urejanja javnih zelenih površin v več delih, v skupnem znesku 60.272 evrov, ravnala v neskladju s temeljnimi načeli javnega naročanja, in sicer:

- s 6. členom ZJN-2, ki določa, da mora naročnik ob upoštevanju načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, ter da mora, če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je mogoče ponudbo oblikovati po sklopih;
- s prvim odstavkom 7. člena ZJN-2, ki določa, da naročnik ob upoštevanju načela zagotavljanja konkurence med ponudniki v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom;
- s prvim odstavkom 8. člena ZJN-2, ki določa, da mora biti ponudnik ob upoštevanju načela transparentnosti javnega naročanja izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

Če občina ni mogla vnaprej predvideti vseh del, ki po vsebini sodijo med urejanje zelenih površin, bi morala izbrati tak postopek oddaje javnega naročila, s katerim bi lahko določila pogoje za istovrstna

⁵⁰ Uradni list RS, št. 105/08, 48/09.

naročila, oddana v različnih obdobjih (na primer okvirni sporazum). Tako bi občina za oddajo istovrstnih del, ki po vsebini sodijo med urejanje zelenih površin, zagotovila spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

2.3.2.1.1.b Občina je plačevala storitve po pogodbi za vzdrževanje hortikulture v letu 2010 na podlagi začasnih situacij, kjer niso navedeni vrsta, obseg, lokacija in vrednost izvajanja posameznih storitev, na kar se je nanašal zaračunani znesek. Poleg tega občina tudi nima dokazil o opravljenih storitvah po posamezni začasni situaciji (delovni nalogi, gradbeni dnevnik ipd.), ki bi ji omogočala spremljanje in nadziranje porabe proračunskih sredstev. Občina zato ni mogla preveriti pravilnosti obračunanih storitev po posamezni začasni situaciji. Ravnanje občine pri plačilu storitev za vzdrževanje hortikulture v letu 2010 v skupnem znesku 56.883 evrov je bilo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Pojasnilo občine

Občina in izvajalec javnega naročila družba Hortikultura Sežana sta 31. 12. 2010 podpisala zapisnik o prevzemu izvršenih del v letu 2010.

Ukrep občine

V letu 2011 je k vsaki začasni situaciji priložen zapisnik o prevzemu del s specifikacijo opravljenih storitev.

2.3.2.1.1.c Občina je osem začasnih situacij v skupnem znesku 60.321 evrov⁵¹ plačala z zamudo (v roku od 45 do 122 dni po prejemu), kar je v neskladju s prvim in z drugim odstavkom 22. člena ZIPRS1011, ki je za tovrstne odhodke določal plačilni rok 30 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, oziroma 30. dan od 10. 4. 2010.

2.3.2.1.2 Vzdrževanje javnih prometnih površin

V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2010 so odhodki za vzdrževanje javnih prometnih površin izkazani v znesku 1.057.704 evrov in predstavljajo pet odstotkov vseh izkazanih odhodkov občine.

Občina je v 2. členu Odloka o podelitvi koncesije za izvajanje določenih gospodarskih javnih služb v Občini Postojna⁵² (v nadaljevanju: odlok o podelitvi koncesije) določila, da se izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja občinskih javnih cest (lokalnih cest in javnih poti) ter gospodarske javne službe vzdrževanja javnih prometnih površin ter spremljajočih objektov in naprav zagotavlja s podelitvijo koncesije. Koncesija se podeljuje ločeno za vsako gospodarsko javno službo posebej. Koncesija se po 8. členu odloka o podelitvi koncesije podeli za dobo desetih let in se po 9. členu odloka o podelitvi koncesije izvaja po vsakoletnem programu, ki ga potrdi občina.

Občina je s CPK, d. d., Koper (v nadaljevanju: družba CPK) 13. 12. 2004 sklenila koncesijsko pogodbo za izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja občinskih javnih cest, določenih v 1. točki 2. člena odloka o podelitvi koncesije, 26. 10. 2005 pa s Komus, d. o. o., Postojna (v nadaljevanju: družba Komus) še koncesijsko pogodbo za izvajanje gospodarske javne službe vzdrževanja javnih prometnih površin ter spremljajočih objektov in naprav v Občini Postojna, določenih v 2. točki 2. člena odloka o podelitvi koncesije. V letu 2010 je občina družbi CPK in družbi Komus za izvajanje koncesijskih dejavnosti na podlagi koncesijskih pogodb ter letnih programov plačala skupaj 866.370 evrov.

⁵¹ Od tega v treh primerih delna plačila začasnih situacij.

⁵² Uradni list RS, št. 7/04, 141/04.

Po postopku zbiranja ponudb brez predhodne objave je občina v letu 2010 dodatno oddala in plačala tudi storitve, ki niso bile načrtovane v letnih programih in po vsebini sodijo v obvezno gospodarsko javno službo vzdrževanja javnih prometnih površin (kot na primer redno vzdrževanje občinskih javnih cest), v skupnem znesku 173.386 evrov z 38 naročilnicami, in sicer:

- samostojnemu podjetniku Besim Hajdari, s. p., Postojna v znesku 102.789 evrov (16 naročilnic),
- samostojnemu podjetniku Storitve Zajc, Janez Milavec, s. p., Planina v znesku 28.167 evrov (pet naročilnic),
- samostojnemu podjetniku Cubus grafični studio, Jožef Podboj, s. p., Postojna v znesku 2.829 evrov (pet naročilnic),
- družbi Lesnik, d. o. o., Col v znesku 18.361 evrov (pet naročilnic),
- družbi Kogovšek adaptacije Logatec, d. o. o., Logatec v znesku 16.814 evrov (dve naročilnici),
- družbi GRC, d. o. o., Logatec v znesku 364 evrov (dve naročilnici),
- družbi Vigrad, d. o. o., Celje v znesku 3.600 evrov (ena naročilnica),
- družbi Ključavničarstvo, d. o. o., Postojna v znesku 376 evrov (ena naročilnica),
- družbi Elci, d. o. o., Preddvor v znesku 86 evrov (ena naročilnica).

2.3.2.1.2.a V 15. členu odloka o podelitvi koncesije je določeno, da koncedent lahko odvzame koncesijo koncesionarju ali prevzame v režijo, če:

- koncesionar ne začne z izvajanjem koncesije v dogovorjenem roku;
- koncesionar pri izvajanju koncesije koncedentu povzroča škodo zavestno ali z veliko malomarnostjo;
- je izražen utemeljen javni interes, da se dejavnost preneha izvajati kot gospodarska javna služba ali kot koncesionirana gospodarska javna služba.

V drugem odstavku 19. člena obeh koncesijskih pogodb je poleg možnosti odvzema koncesije določena tudi možnost, da lahko koncedent, če je za to izražen utemeljen interes, posamezno opravilo oziroma površino, ki sodi v območje izvajanja koncesije, brez odškodnine koncesionarju izvzame iz sklopa opravil koncesionirane javne službe in ga prenese v drugačno obliko upravljanja. Občina je v 19. členu koncesijskih pogodb zapisala določilo, ki ni v skladu z določili 15. člena odloka o podelitvi koncesije. Če pride do neskladja koncesijskega akta in koncesijske pogodbe, so po 39. členu ZGJS in 21. členu odloka o podelitvi koncesije veljavna določila koncesijskega akta. Občina je z oddajo storitev vzdrževanja javnih prometnih površin z naročilnicami (plačila v letu 2010 v skupnem znesku 173.386 evrov) ravnala v neskladju z 2. členom odloka o podelitvi koncesije.

Tudi če bi občina postopala v skladu s 15. členom odloka o podelitvi koncesije, pa opozarjamo, da bi z oddajanjem vzdrževanja javnih prometnih površin v več delih ravnala v neskladju s temeljnimi načeli javnega naročanja, in sicer:

- s 6. členom ZJN-2, ki določa, da mora naročnik ob upoštevanju načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, ter da mora, če predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je mogoče ponudbo oblikovati po sklopih;
- s prvim odstavkom 7. člena ZJN-2, ki določa, da naročnik ob upoštevanju načela zagotavljanja konkurence med ponudniki v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom;

- s prvim odstavkom 8. člena ZJN-2, ki določa, da mora biti ponudnik ob upoštevanju načela transparentnosti javnega naročanja izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

Kadar občina ne more vnaprej predvideti vseh del, ki po vsebini sodijo med istovrstna dela, mora izbrati tak postopek, s katerim lahko določi pogoje za istovrstna naročila, oddana v različnih obdobjih (na primer okvirni sporazum), in tako za oddajo istovrstnih del zagotovi spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

Pojasnilo občine

Z oddajo del z naročilnicami je občina ravnala gospodarno, saj je izkoristila vse možnosti, da je zavarovala svoje interese. Občina je v prvem primeru namreč ugotovila, da so se od sklenitve koncesijske pogodbe bistveno spremenile okoliščine na trgu, zato je koncesionarja pozvala k znižanju cen. Ker se s tem ni strinjal, je občina del nalog oddajala z javnimi naročili. Tudi v drugem primeru koncesionar svojih nalog ni izvajal v skladu s koncesijsko pogodbo, zato je ta dela oddala z javnimi naročili.

2.3.2.1.2.b Občina je sedem začasnih situacij v skupnem znesku 257.477 evrov⁵³ plačala z zamudo (v roku od 49 do 132 dni po prejemu), kar je v neskladju s prvim in z drugim odstavkom 22. člena ZIPRS1011, ki je za tovrstne odhodke določal plačilni rok 30 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, oziroma 30. dan od 10. 4. 2010.

2.3.2.1.3 Tiskanje občinskega glasila

V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2010 so odhodki za tiskanje občinskega glasila v letu 2010 izkazani v skupnem znesku 9.430 evrov in predstavljajo 0,2 odstotka vseh izkazanih tekočih odhodkov občine.

Občina je po izvedenem postopku zbiranja ponudb z izbranim izvajalcem Abakos, d. o. o., Cerknica (v nadaljevanju: družba Abakos) 10. 12. 2009 sklenila pogodbo za tiskanje 12 zaporednih števil občinskega glasila Postojna 1909 (v nadaljevanju: občinsko glasilo) v vrednosti 1.378,76 evra za 6.200 izvodov⁵⁴ posamezne številke in ob upoštevanju obsega 24 strani. Izbrani izvajalec je obračunal pogodbena dela za leto 2010 v skupnem znesku 12.953 evrov, od tega je občina v letu 2010 plačala 9.430 evrov.

2.3.2.1.3.a Po določitih razpisne dokumentacije (predračun) so morali ponudniki v ponudbi navesti tudi podatek o povečanju/zmanjšanju stroškov tiskanja za vsake štiri strani več/manj, v osnutku pogodbe (6. člen) pa podatek o povečanju/zmanjšanju stroškov tiskanja za vsako stran več/manj. Izbrani izvajalec je v predračunu s 25. 11. 2009 navedel, da se za vsake štiri strani več/manj stroški tiskanja povečajo/zmanjšajo za 187,24 evra brez DDV (224,69 evra z DDV). Enak znesek je za vsako stran več/manj naveden v 6. členu sklenjene pogodbe. Pogodba in predračun iz izbrane ponudbe nista bila usklajena. Ponujena cena povečanja/zmanjšanja za vsako stran več/manj v izbrani ponudbi zato ni bila jasno določena.

⁵³ Od tega v trinajstih primerih delna plačila začasnih situacij.

⁵⁴ V razpisni dokumentaciji je določeno, da dinamiko in število izvodov občinskega glasila sporoča naročnik izvajalcu po telefonu, telefaksu ali elektronski pošti.

2.3.2.1.3.b V letu 2010 so bile izdane štiri številke občinskega glasila, in sicer:

- marca v obsegu 36 strani, obračunani znesek 2.052,70 evra za 6.200 izvodov,
- junija v obsegu 44 strani, obračunani znesek 3.690,77 evra za 6.335 izvodov,
- septembra v obsegu 44 strani, obračunani znesek 3.686,52 evra za 6.200 izvodov in
- decembra v obsegu 40 strani, obračunani znesek 3.523,26 evra za 6.500 izvodov.

Občinsko glasilo, ki je bilo izdano v marcu 2010, je bilo obračunano in plačano v skladu z določili izbranega ponudbenega predračuna (za vsake štiri strani več se stroški tiskanja povečajo za 224,69 evra z DDV), ni pa bilo v skladu z določili sklenjene pogodbe (za vsako stran več se stroški tiskanja povečajo za 224,69 evra z DDV). Stroški tiskanja občinskih glasil, izdanih junija, septembra in decembra 2010, niso bili v skladu niti s ponudbenim predračunom niti s sklenjeno pogodbo⁵⁵. Obračunani stroški tiskanja občinskega glasila za leto 2010 v skupnem znesku 12.953 evrov (od tega plačano v letu 2010 skupno 9.430 evrov in 3.523 evrov v letu 2011) so v neskladju z določili drugega odstavka 54. člena ZJF, na podlagi katerih je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi. Navedena dejstva kažejo na pomanjkljivo delovanje notranjih kontrol pri spremljanju pogodbenih določil.

Ukrep občine

Na podlagi dopisa s 16. 2. 2011, da račun za stroške tiskanja občinskega glasila v decembru 2010 ni izstavljen v skladu s ponudbenim predračunom, je občina od družbe Abakos prejela dobropis v znesku 1.135,54 evra. Občina je 6. 4. 2011 družbo Abakos pisno obvestila, da se tudi obračunani stroški tiskanja občinskega glasila v juniju in septembru 2010 ne ujemajo z dogovorjenimi zneski po predračunu. Od družbe Abakos je 30. 9. 2011 prejela dobropisa v skupnem znesku 2.318,40 evra. Z dobropisi v skupnem znesku 3.453,94 evra so bili stroški tiskanja občinskega glasila usklajeni s ponudbenim predračunom.

2.3.2.1.3.c Občina je tri račune v skupnem znesku 9.430 evrov plačala z zamudo (v roku od 62 do 79 dni po prejemu), kar je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 22. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009⁵⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS0809), ki je ob sklenitvi pogodbe za tovrstna plačila določal kot plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

2.3.2.1.3.d Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov proračuna občine za leto 2010, občino opozarjamo na napačno evidentiranje in izkazovanje odhodkov za tiskarske storitve v zaključnem računu proračuna občine za leto 2010. Odhodki za tiskanje v marcu in juniju 2010 izdanega občinskega glasila so v glavni knjigi za leto 2010 izkazani na podkontu 402199 – Drugi posebni material in storitve, za tiskanje v septembru izdanega občinskega glasila pa na podkontu 402006 – Stroški oglaševalskih storitev in stroški objav. V Prilogi I PEKN je za založniške in tiskarske storitve določen podkonto 402003. Napačno in različno razvrščanje istovrstnih odhodkov ne vpliva na skupni obseg izkazanih odhodkov, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabljenih sredstev in ne zagotavlja preglednosti.

⁵⁵ Na primer v septembru je občinsko glasilo obsegalo 44 strani. Po 6. členu pogodbe bi moralo biti obračunano v skupnem znesku 5.872,56 evra.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09, 59/09, 96/09.

2.3.2.1.4 Avtorske pogodbe

V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2010 so plačila avtorskih honorarjev izkazana v skupnem znesku 56.185 evrov in predstavljajo 0,9 odstotka vseh izkazanih tekočih odhodkov občine.

2.3.2.1.4.a V letu 2010 je občina z istim avtorjem sklenila 11 avtorskih pogodb za opravljanje nalog s področja službe za stike z javnostmi v občini, od katerih se avtorska pogodba s 4. 1. 2010 v mesečnem znesku 1.000 evrov neto oziroma 1.290 evrov bruto nanaša na december 2009, preostalih deset avtorskih pogodb⁵⁷ v mesečnem znesku 1.200 evrov neto oziroma 1.548 evrov bruto pa na obdobje od 1. 1. do 30. 11. 2010. Priloge avtorskim pogodbam so mesečna poročila avtorja o izvajanju nalog s področja službe za stike z javnostmi občine, iz katerih med drugim izhaja:

- ažurno spremljanje dogodkov na območju občine ter priprava tekstualnega in slikovnega materiala za objavo na spletni strani občine in v javnem glasilu,
- oblikovanje in urejanje občinske spletne strani,
- pomoč pri pripravi materiala za obveščanje (na primer zgibanke, obvestila o zaporah cest ipd.),
- priprava in posredovanje izjav za javnost,
- organizacija in priprava gradiva za novinarske konference, priprava in posredovanje odgovorov na novinarska vprašanja s področja dela občinske uprave,
- sodelovanje pri pripravi javnega glasila (na primer priprava tekstov in slikovnega materiala, sodelovanje z uredniškim odborom, tehnična priprava in oblikovanje javnega glasila, organiziranje tiskanja in distribucije),
- spremljanje ter priprava fotografij posameznih investicij v občini,
- priprava gradiva za objavo glede poteka posameznih investicij v občini,
- urejanje arhiva fotografij,
- sodelovanje z uslužbenci občinske uprave (na primer sestanki, kolegiji ipd.),
- ostale naloge po dogovoru.

V letu 2010 je občina plačala avtorju avtorske honorarje v skupnem znesku 18.323 evrov bruto. Mesečni obračun in plačilo avtorskega honorarja v znesku 1.548 evrov bruto predstavlja mesečno plačo 31. plačnega razreda (1.544,05 evra), za katerega se zahteva visoka stopnja izobrazbe in najmanj štiri leta delovnih izkušenj.

S preveritvijo vsebine in obsega del smo ugotovili, da so pri opravljanju avtorskih stvaritev podani elementi delovnega razmerja, kot jih opredeljuje Zakon o delovnih razmerjih⁵⁸ (v nadaljevanju: ZDR) v prvem odstavku 4. člena⁵⁹. Občina je kršila drugi odstavek 11. člena ZDR, ki prepoveduje opravljanje dela na podlagi pogodb civilnega prava, kadar obstajajo elementi delovnega razmerja.

Pojasnilo občine

Sklenitev avtorske pogodbe za izvajanje nalog za stike z javnostmi s predvidenim pavšalnim plačilom ni najbolj ustrezna. Ker takšno delovno mesto ni bilo sistemizirano, je občina opravljanje navedenih del reševala z avtorskimi pogodbami.

⁵⁷ Avtorska pogodba s 26. 2. 2010 je bila sklenjena za januar in februar 2010.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

⁵⁹ Delovno razmerje je razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretregano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca.

Ukrep občine

S spremembo akta o sistemizaciji z 10. 2. 2011 je bilo sistemizirano novo strokovno-tehnično delovno mesto za določen čas – koordinator VII/2 za opravljanje nalog, kot so spremljanje raznih dogodkov na območju občine ter priprava tekstualnega in slikovnega materiala za objavo, priprava in posredovanje izjav za javnost, organizacija in priprava gradiva za novinarske konference, posredovanje odgovorov na novinarska vprašanja, sodelovanje pri pripravi in izdaji občinskega glasila, oblikovanje in urejanje spletne strani občine, priprava gradiva za objave glede poteka posameznih investicij. Dne 11. 3. 2011 je občina sklenila pogodbo o zaposlitvi na navedeno delovno mesto za določen čas od 15. 4. 2011 do 14. 5. 2012.

2.3.2.1.4.b Za sodelovanje in pomoč pri pripravi prispevkov ter ostalega gradiva v jubilejnem letu (100 let pridobitve mestnih pravic) ter za sodelovanje pri protokolarnih dolžnostih je za obdobje od 1. 1. do 1. 11. 2010 občina 4. 1. 2010 sklenila avtorsko pogodbo za mesečni znesek 400 evrov neto oziroma 516 evrov bruto in za obdobje od 1. 11. do 30. 11. 2010 z istim avtorjem 24. 12. 2010 še avtorsko pogodbo za enak mesečni znesek in enake avtorske stvaritve. Priloge avtorskim pogodbam so mesečna poročila o opravljenem delu. Tako so na primer v poročilu za januar 2010 navedeni trije datumi in tri vsebine opravljenih del (zaključek akcije Ljudje, prižgimo lučke, razstava Miklavc in filmska fabula 2010), v poročilu za september 2010 pa deset datumov in trinajst vsebin opravljenih del (na primer otvoritev prenovljenega kulturnega doma v Planini, otvoritev gasilskega doma v Planini, predgovor abonmajski knjižici, otvoritev igrišča na Dilcah, otvoritev kulturnega doma v Orehku, otvoritev doma vaščanov v Stranah, otvoritev abonmajske sezone).

V letu 2010 je občina plačala avtorju avtorske honorarje po obeh sklenjenih avtorskih pogodbah v skupnem znesku 5.677 evrov bruto.

Občina je pogodbo za opravljanje avtorskih stvaritev v obdobju od 1. 11. do 30. 11. 2010 sklenila 24. 12. 2010, to je po začetku opravljanja avtorskih stvaritev. Navedeno ravnanje je v neskladju s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁶⁰; ta določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

2.3.2.1.5 Odhodki za delo prek študentskega servisa

Odhodki za delo prek študentskega servisa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 36.205 evrov, kar predstavlja 0,6 odstotka vseh izkazanih tekočih odhodkov občine v letu 2010. Povprečni letni odhodek na študenta je znašal 2.011 evrov.

Občina je za delo prek študentskega servisa v letu 2010 plačala 36.205 evrov, kar je enako 39 mesečnim oziroma več kot trem letnim plačam 18. plačnega razreda⁶¹.

V zvezi z delom prek študentskega servisa navajamo še naslednje⁶²:

- v letu 2010 je bilo delo prek študentskega servisa plačano 18 študentom, od katerih jih je zahtevnejša pisarniška dela opravljalo 12 (skupno 5.445 delovnih ur), dela v kulturnem domu sedem⁶³ (skupno

⁶⁰ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

⁶¹ Plačni razred delovnega mesta, za katerega se zahteva srednja stopnja izobrazbe (mesečno 927,32 evra).

⁶² Podatki občinske uprave in računi študentskih servisov.

⁶³ Od tega so štirje študenti opravljali tudi zahtevnejša pisarniška dela.

640 delovnih ur), en študent je opravljal dela mentorja e-šole (skupno 1.134 delovnih ur), dva pa sta čistila poslovne prostore (skupno 224 delovnih ur);

- v letu 2010 je bilo delo prek študentskega servisa plačano za skupno 7.443 delovnih ur; povprečno je oseba opravila 413 ur oziroma 34 ur na mesec ali 19,5 odstotka polnega delovnega časa za mesec dni⁶⁴; največje število delovnih ur, plačanih v letu 2010 po posamezni osebi, je bilo 2.125 ur v neprekinjenem obdobju od novembra 2009 do oktobra 2010 (od tega 102 uri za dela v kulturnem domu in 2.023 ur za zahtevnejša pisarniška dela) oziroma 177 delovnih ur na mesec ali 1,7 odstotka več od polnega delovnega časa⁶⁵; za navedenih 2.125 delovnih ur so odhodki v letu 2010 znašali 10.057 evrov, kar predstavlja skoraj 11 mesečnih plač 18. plačnega razreda.

2.3.2.1.5.a Dne 1. 6. 2009 je župan izdal Navodila za vrednotenje in izplačevanje dela študentov (v nadaljevanju: navodila za študentsko delo). V 4. točki navodila za študentsko delo so določene cene za uro opravljenega dela, in sicer od najmanj 3,33 evra na uro za čiščenje kulturnega doma in občinske stavbe, 3,55 evra za varovanje razstave v galeriji in lažja pisarniška dela, 3,78 evra za uro mentorja e-šole in temeljito čiščenje kulturnega doma, štiri evre za uro zahtevnejšega pisarniška dela, 5,33 evra za uro varovanja razstave v galeriji ob nedeljah in lažja računalniška opravila in 17,76 evra za uro dela v garderobi in hostese na prireditvah v kulturnem domu. V tej točki je določeno še, da se za zahtevnejša dela ali za dela izven delovnega časa lahko urna postavka poveča za največ 20 odstotkov.

Občina je 20. 1. 2010 plačala študentskemu servisu 450 evrov za tri ure novembra 2009 opravljenih administrativnih del in 11. 8. 2010 prav tako 450 evrov za tri ure v juniju 2010 opravljenih administrativnih del (150 evrov na uro). Iz obračuna opravljenih ur v novembru 2009 in tudi v juniju 2010 izhaja, da je oseba opravljala dela teoretičnega prikaza varnega ustavljanja vozila ter prečkanja ceste za potrebe izobraževanja otrok iz vrtca in osnovne šole in da je znesek 150 evrov na uro realna tržna cena, ki velja za izvajanje tovrstnih storitev. Ocenjujemo, da 150 evrov na uro ni realna tržna cena, saj stane (po podatkih Avto moto zveze Slovenije, d. d., Vransko⁶⁶, v nadaljevanju: AMZS) ura tečaja varne vožnje za avtomobiliste (individualni trening) 50 evrov z DDV. Poleg tega občina ni predložila dokaza o usposobljenosti študenta za dela teoretičnega prikaza varnega ustavljanja vozila ter prečkanja ceste. Glede na dejstvo, da usposabljanja pri AMZS izvajajo izvajalci z opravljenimi preizkusi znanja, bi občina morala po naši oceni zagotoviti, da je oseba, ki učencem demonstrira obnašanje v cestnem prometu, ustrezno usposobljena. Po točki 4 navodila za študentsko delo znaša najvišji dovoljeni znesek za uro opravljenega dela 17,76 evra oziroma 21,31 evra (povečano za 20 odstotkov). Plačilo študentskega dela za uro opravljenega dela v znesku 150 evrov nima podlage v 4. točki navodila za študentsko delo.

Opozarjamo, da plačilo ure študentskega dela v znesku 150 evrov oziroma 17,76 evra za delo v garderobi in hostese na prireditvah v kulturnem domu⁶⁷, določeno v 4. točki navodila za študentsko delo, bistveno presega plačilo neto ure dela župana (9,4 evra⁶⁸) za december 2010. Plačilo za uro študentskega dela v znesku 150 evrov pomeni neto plačilo za skoraj 16 ur dela župana.

⁶⁴ Za polni delovni čas smo uporabili osnovo 174 delovnih ur.

⁶⁵ Za polni delovni čas smo uporabili osnovo 174 delovnih ur.

⁶⁶ [URL: <http://cvv.amzs.si/?podrocje=57>], 31. 5. 2012.

⁶⁷ Dejansko so bila ta dela plačana na večer in ne na uro, kot je to določeno v 4. točki navodila za študentsko delo.

⁶⁸ Brez dodatka za delovno dobo ter ob upoštevanju 176 delovnih ur na mesec.

Ukrep občine

Župan je 1. 10. 2011 sprejel Navodila za vrednotenje in izplačevanje dela študentov, s katerim so bile v reviziji očitane pomanjkljivosti odpravljene. Občina je preveč obračunana in nakazana sredstva za plačilo študentskega dela iz leta 2010 v znesku 867,60 evra v letu 2012 dobila nazaj.

2.3.2.1.5.b Študentsko delo je primerno za naloge, ki se pojavljajo občasno. Količina opravljenega študentskega dela (2.125 delovnih ur ali 1,7 odstotka več od polnega delovnega časa za mesec dni, izplačilo v letu 2010 v vrednosti 8.627 evrov), ki ga je oseba opravljala neprekinjeno od novembra 2009 do oktobra 2010 predstavlja elemente delovnega razmerja, kot jih opredeljuje ZDR v prvem odstavku 4. člena. Občina je kršila drugi odstavek 11. člena ZDR.

2.3.2.1.5.c Občina je šest računov za leto 2009 v skupnem znesku 2.367 evrov v letu 2010 plačala z zamudo (v roku od 41 do 81 dni po prejemu), kar je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 22. člena ZIPRS0809, ki je za tovrstne odhodke določal plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, in osem računov za leto 2010 v skupnem znesku 6.234 evrov v roku od 42 do 64 dni, kar je v neskladju z 22. členom ZIPRS1011, ki je za tovrstne odhodke določal plačilni rok 30 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, oziroma 30. dan od 10. 4. 2010.

2.3.2.1.6 Dela zunanjih izvajalcev

V letu 2010 je bilo za plačilo avtorskih honorarjev ter za plačilo dela prek študentskega servisa porabljenih skupno 92.390 evrov (povezava s točkama 2.3.2.1.4 in 2.3.2.1.5 poročila), kar predstavlja izplačilo 55 mesečnih ali nekaj več kot štirih letnih plač 33. plačnega razreda⁶⁹ (1.656 evrov). Občina je navedena dela oddala zunanjim izvajalcem. Ocenjujemo, da bi se večina teh del (na primer stiki z javnostjo, sodelovanje pri protokolarnih dolžnostih, pisarniška dela, svetovalne storitve) morala opraviti v okviru občinske uprave.

2.3.2.1.7 Svetniške skupine

Odhodki za delovanje svetniških skupin so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v skupnem znesku 15.458 evrov, kar predstavlja 0,3 odstotka vseh izkazanih tekočih odhodkov občine v letu 2010.

Obseg načrtovanih sredstev za delovanje svetniških skupin v proračunu za leto 2010 ni razviden, saj so sredstva za politične stranke, samostojne člane občinskega sveta, svetniške skupine ter sredstva za povračilo stroškov volilne kampanje načrtovana skupaj na proračunski postavki 01006 – Financiranje strank in list v skupnem znesku 34.000 evrov. Obseg načrtovanih sredstev pa je razviden iz šestih ugotovitvenih sklepov župana s 4. 1. 2010 (za leto 2010 v skupnem znesku 14.550 evrov⁷⁰) in prav tako iz šestih ugotovitvenih sklepov s 23. 11. 2010 (za obdobje od 10. 11. do 31. 12. 2010 v skupnem znesku 1.802 evrov).

⁶⁹ Plačni razred, za katerega se zahteva visoka stopnja izobrazbe in najmanj štiri leta delovnih izkušenj.

⁷⁰ V drugem odstavku ugotovitvenih sklepov je določeno, da zaradi lokalnih volitev svetniškim skupinam pripadajo sredstva v vrednosti enajst dvanajstin letnega zneska.

2.3.2.1.7.a Po 10. členu Pravilnika o sredstvih za delo svetniških skupin in samostojnih članov Občinskega sveta Občine Postojna⁷¹ (v nadaljevanju: pravilnik o financiranju dela svetniških skupin) mora svetniška skupina ob koncu proračunskega leta, najkasneje do 31. 3., Komisiji za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja predložiti pisno poročilo o porabi sredstev za preteklo leto. Do 31. 3. 2011 svetniške skupine oziroma samostojni člani občinskega sveta Komisiji za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja niso predložili pisnih poročil o porabi sredstev v letu 2010, kar je v neskladju z določili 10. člena pravilnika o financiranju dela svetniških skupin.

Ukrep občine

Občina je poročila svetniških skupin o porabi sredstev v letu 2010 pridobila aprila in maja 2011.

2.3.2.1.7.b Predpisi s področja lokalne samouprave financiranja svetniških skupin ne urejajo. ZLS v četrtem odstavku 35. člena določa, da strokovno in administrativno delo za potrebe občinskega sveta opravlja občinska uprava. Ker pa je delovanje svetniških skupin namenjeno izvajanju nalog občinskega sveta, lahko občina v smislu 35. člena ZLS namenja del sredstev za delovanje občinskega sveta tudi njihovemu delovanju.

Po 7. členu pravilnika o financiranju dela svetniških skupin se svetniškim skupinam in samostojnim svetnikom zagotavljajo sredstva za nakup in vzdrževanje osnovnih sredstev, za najem prostorov, za nakup pisarniškega materiala, potne stroške, plačilo stroškov telefona in elektronske pošte, plačilo stroškov za obveščanje volivcev, reprezentančnih stroškov, fotokopiranja, dnevnega tiska in izobraževanja.

Za leto 2010 občina ni imela sprejetih kriterijev oziroma meril, ki bi podrobneje opredelili posamezne stroške po določenih 7. členu pravilnika o financiranju dela svetniških skupin, do katerih naj bi bile svetniške skupine in samostojni svetniki upravičeni (na primer plačilo stroškov za obveščanje volivcev, stroški izobraževanja, reprezentančni stroški).

V letu 2010 je občina plačala avtobusni prevoz z dne 6. 2. 2010 do smučarskega kraja v Italiji (Zoncolan) in nazaj v znesku 480 evrov. Plačala je tudi 18 kompletov okovja ter večje število vijakov in matic za sestavo vrtnih garnitur v skupnem znesku 1.199 evrov. Avtobusni prevoz do smučarskega kraja v Italiji ter nakup okovja, vijakov in matic za sestavo vrtnih garnitur v skupnem znesku 1.679 evrov po namenu ne sodita med odhodke, ki so povezani z delom občinskega sveta ter z zagotavljanjem pogojev za delo svetniških skupin. To je v neskladju s 7. členom ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za namene, ki so določeni z zakoni oziroma občinskimi odloki ter drugimi predpisi.

Ukrep občine

V 2. členu Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o sredstvih za delo svetniških skupin in samostojnih članov Občinskega sveta Občine Postojna⁷² so podrobneje opredeljene posamezne vrste stroškov za delovanje svetniških skupin in samostojnih članov občinskega sveta (na primer med reprezentančne stroške so vključeni samo stroški pogostitev na sestankih, stroški, ki nastanejo ob delovnih obiskih, protokolarnih in podobnih dogodkih in so neposredno povezani z izvrševanjem funkcije člana občinskega sveta).

⁷¹ Uradni list RS, št. 44/07.

⁷² Uradni list RS, št. 84/11.

Za delovanje svetniških skupin je občina v letu 2010 nabavila in plačala več opredmetenih osnovnih sredstev v skupnem znesku 5.089 evrov, in sicer: dva UMTS aparata v skupni vrednosti 210 evrov, računalniško opremo v skupni vrednosti 3.392 evrov (monitorji, router, tiskalnik ipd.), pisarniško pohištvo v skupnem znesku 1.213 evrov ter zvočnike v skupnem znesku 274 evrov.

2.3.2.1.7.c Čeprav bilanca stanja na dan 31. 12. 2010 ni bila predmet revizije, občino opozarjamo, da opredmetena osnovna sredstva v skupnem znesku 5.098 evrov v bilanci stanja na dan 31. 12. 2010 niso izkazana. Po 7. členu PEKN se na kontih skupine 04 – Oprema in druga opredmetena sredstva med drugim izkazuje tudi vrednost opreme in drobnega inventarja z dobo koristnosti, daljšo od leta dni. Po določilih sedmega odstavka 7. člena Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁷³ se stvari drobnega inventarja, katerih posamična vrednost po dobaviteljem obračunu ne presega vrednosti 500 evrov, lahko razporedi med material. S stvarmi drobnega inventarja so mišljeni pisarniški pripomočki, okrasni predmeti, drobno orodje, ločljiva embalaža in podobno.

Ukrepi občine

V 3. členu Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o sredstvih za delo svetniških skupin in samostojnih članov Občinskega sveta Občine Postojna je med drugim določeno, da občinska uprava vodi evidenco osnovnih sredstev, nabavljenih za svetniške skupine in samostojne člane občinskega sveta. Osnovna sredstva so last občine in jih svetniške skupine ter samostojni člani občinskega sveta uporabljajo v obdobju trajanja mandata, po preteku tega pa jih morajo vrniti občini.

Občina je v letu 2010 nabavljena opredmetena osnovna sredstva v skupnem znesku 5.089 evrov evidentirala v pomožno knjigo opredmetenih osnovnih sredstev v letu 2011.

2.3.2.1.7.d V letu 2010 je občina 19 računov za delovanje svetniških skupin v skupnem znesku 8.891 evrov plačala z zamudo (od najmanj 41 do največ 123 dni od prejema računa), kar je v neskladju z 22. členom ZIPRS1011, ki je za tovrstne odhodke do 10. 4. 2010 določal plačilni rok 30 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, oziroma od 10. 4. 2010 30. dan od prejema listine, ki je podlaga za izplačilo.

2.3.2.2 Investicijski odhodki

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 9.783.475 evrov in predstavljajo 46,4 odstotka vseh odhodkov občine v letu 2010.

V tabeli 7 so prikazani v proračunu leta 2010 načrtovani in realizirani zneski ter pogodbeni zneski investicij, vključenih v preveritev.

⁷³ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10.

Tabela 7: Načrtovani, izvršeni in pogodbeni zneski investicij v letu 2010

Naziv investicije	Načrtovani znesek	Izvršeni znesek	Znesek po osnovni pogodbi	Znesek aneksov	Aneksi v odstotku od osnovne pogodbe	Skupni pogodbeni znesek
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih		v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(4)*100	(7)=(4)+(5)
Rekonstrukcija, sprememba namembnosti in dozidava Knjižnice Bena Zupančiča*	932.703	744.891	1.341.056	400.390	29,9	1.741.446
Urejanje Mestnega trga – Mali trg s pločniki in avtobusnimi postajališči**	171.012	171.012	298.184	1.942	0,7	300.126
Skulptura na Mestnem trgu**	137.650	113.508	113.508	/	/	113.508
Ureditev mestnega jedra**	707.746	672.343	690.697	88.167	12,8	778.864
Urejanje pločnika ob Jamski cesti	297.758	254.722	248.275	12.385	5,0	260.660
Notranjski muzej – oprema z zunanjo ureditvijo	689.203	552.263	571.830	/	/	571.830
Gradnja, upravljanje in vzdrževanje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij*	3.633.044	3.587.663	8.901.511	454.427	5,1	9.355.938
Izdelava projektne dokumentacije za osnovno šolo in vrtec Prestranek**	62.605	43.745	45.000	5.760	12,8	50.760

Opomba: * Investicija se je začela v letu 2008.

** Investicija se je začela v letu 2009.

Viri: Odlok o proračunu Občine Postojna za leto 2010, Odlok o zaključnem računu Občine Postojna za leto 2010, pogodbe, aneksi k pogodbam, konto kartice.

Ob preveritvi investicijskih odhodkov smo ugotovili, da je občina kršila pogodbeno določila glede finančnih zavarovanj in zakonska določila glede rokov plačil, kar je opisano v nadaljevanju.

2.3.2.2.1 Finančna zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti

2.3.2.2.1.a Občina od izvajalca del Skulptura na Mestnem trgu (v nadaljevanju: investicija I) ni pridobila bančne garancije (ali kavcijskega zavarovanja pri zavarovalnici) za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 11.351 evrov, kar je v neskladju s prvim odstavkom točke 6.4 pogodbe, ki določa, da mora izvajalec v roku desetih dni od podpisa pogodbe občini izročiti bančno garancijo (ali kavcijsko zavarovanje pri zavarovalnici) za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini desetih odstotkov pogodbene vrednosti.

2.3.2.2.1.b Občina je od dveh izvajalcev pridobila bančni garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z neustreznim rokom veljavnosti, glede na določila prvega odstavka točke 6.4 sklenjenih pogodb (30 dni po pogodbeno dogovorjenemu dokončanju del):

- od izvajalca del Rekonstrukcija, sprememba namembnosti in dozidava Knjižnice Bena Zupančiča (v nadaljevanju: investicije II) je bančno garancijo v znesku 134.106 evrov in z rokom veljavnosti do 30. 4. 2009 pridobila 7. 7. 2008; rok veljavnosti je za šest mesecev krajši od zahtevanega pogodbenega roka (do 30. 10. 2009);
- od izvajalca del Urejanje pločnika ob Jamski cesti (v nadaljevanju: investicija III) je bančno garancijo v znesku 24.827 evrov in rokom veljavnosti do 18. 6. 2010 pridobila 28. 4. 2010; rok veljavnosti je 30 dni krajši od zahtevanega pogodbenega roka (do 18. 7. 2010).

Navedeno ravnanje je v neskladju z določili prvega odstavka točke 6.4 pogodb.

2.3.2.2.1.c V dveh primerih je občina od izvajalcev pridobila bančni garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti kasneje kot v desetih dneh po podpisu pogodbe/aneksa (kot je bilo določeno v točkah 2.5 in 6.4 pogodb):

- od izvajalca del Urejanje mestnega trga – Mali trg s pločniki in avtobusnimi postajališči (v nadaljevanju: investicija IV) je občina bančno garancijo v znesku 29.818 evrov pridobila 5. 8. 2009 (22. dan po sklenitvi pogodbe);
- od izvajalca del Ureditev mestnega jedra (v nadaljevanju: investicija V) je občina dodatek k bančni garanciji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 6.442 evrov pridobila 12. 1. 2010 (46. dan po podpisu aneksa 1 k pogodbi).

Pridobitev bančnih garancij/dodatkov k bančnim garancijam za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti po preteku pogodbeno dogovorjenega roka je v neskladju z določili točk 2.5 in 6.4 sklenjenih pogodb.

2.3.2.2.2 Finančna zavarovanja za odpravo napak v garancijskem roku

2.3.2.2.2.a V drugem odstavku točke 9.5 sklenjenih pogodb je določeno, da mora izvajalec v roku 15 oziroma 30 dni po izstavitvi končne situacije občini predložiti bančno garancijo (ali kavcijsko zavarovanje pri zavarovalnici) za dobo trajanja garancije v višini desetih odstotkov vrednosti izvedenih del kot garancijo za odpravo napak v garancijskem roku. Občina je od petih izvajalcev pridobila bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku po preteku pogodbeno dogovorjenega roka:

- od izvajalca investicije I je bančno garancijo v znesku 9.459 evrov pridobila 22. 2. 2011 (480. dan po izstavitvi končne situacije namesto v roku 30 dni);
- od izvajalca investicije II je bančno garancijo v znesku 174.145 evrov pridobila 18. 3. 2010 (84. dan po izstavitvi končne situacije namesto v roku 15 dni);

- od izvajalca investicije III je bančno garancijo v znesku 25.472 evrov pridobila 7. 9. 2010 (99. dan po izstavitvi končne situacije namesto v roku 15 dni);
- od izvajalca investicije IV je bančno garancijo v znesku 30.013 evrov pridobila 8. 10. 2010 (281. dan po izstavitvi končne situacije namesto v roku 15 dni) in dodatek 1 k bančni garanciji⁷⁴ 24. 2. 2011 (420. dan po izstavitvi končne situacije namesto v roku 15 dni);
- od izvajalca investicije V je bančno garancijo v znesku 75.297 evrov pridobila 30. 9. 2010 (34. dan po izstavitvi končne situacije namesto v roku 15 dni).

Pridobitev bančnih garancij po preteku pogodbeno določenega roka je v neskladju z določili pogodb (drugi odstavek točke 9.5).

2.3.2.2.2.b Občina je od izvajalca investicije III bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v znesku 25.472 evrov in rokom veljavnosti do 31. 5. 2013 pridobila 7. 9. 2010. Rok veljavnosti je za dve leti krajši od pogodbeno dogovorjenega roka (do 31. 5. 2015⁷⁵). Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim odstavkom točke 9.3 pogodbe.

Ukrep občine

Občina je 7. 6. 2011 izvajalca investicije III pisno pozvala k dostavi bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku z ustreznim rokom veljavnosti. Izvajalec je 1. 8. 2011 dostavil občini bančno garancijo za odpravo napak v garancijski dobi z rokom veljavnosti do 31. 5. 2015.

2.3.2.2.2.c Občina je od izvajalca investicije I bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v znesku 9.459 evrov prejela 22. 2. 2011. Znesek bančne garancije je za 1.892 evrov nižji od zahtevanega zneska, tj. desetih odstotkov pogodbene vrednosti (11.351 evrov). Od izvajalca investicije V je bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v znesku 75.297 evrov prejela 30. 9. 2010. Znesek bančne garancije je za 2.589 evrov nižji od zahtevanega zneska desetih odstotkov pogodbene vrednosti (77.886 evrov).

Pridobitev bančnih garancij za odpravo napak v garancijskem roku v nižjem znesku od pogodbeno določenega zneska (skupaj za 4.481 evrov) je v neskladju z določili drugega odstavka točke 9.5 pogodb.

Ukrep občine

Občina je 7. 6. 2011 izvajalca investicije I pisno pozvala k dostavi bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku v ustreznem znesku (11.351 evrov). Dne 15. 7. 2011 je na enak način pozvala tudi izvajalca investicije V.

2.3.2.2.3 Plačilni roki

2.3.2.2.3.a Občina je več situacij v skupnem znesku 1.181.960 evrov plačala z zamudo, in sicer:

- tri situacije v skupnem znesku 235.203 evrov (v roku od 84 do 131 dni po prejemu posamezne situacije), kar je v neskladju z 22. členom ZIPRS0809, ki je ob sklenitvi pogodb za tovrstne odhodke določal plačilni rok od 30 do največ 60 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo;
- štiri situacije v skupnem znesku 744.891 evrov (v roku od 196 do 491 dni po prejemu posamezne situacije), kar je v neskladju z 22. členom ZIPRS0809, ki je ob sklenitvi pogodb za tovrstne odhodke določal kot plačilni rok 60. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo;

⁷⁴ Z dodatkom 1 je bil podaljšan rok bančne garancije.

⁷⁵ Prevzem pogodbenih del 31. 5. 2010.

- situacijo v znesku 201.866 evrov (53. dan po prejemu situacije), kar je v neskladju z 22. členom ZIPRS1011, ki je ob sklenitvi pogodbe določal kot plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Z zamudo je plačala tudi račun⁷⁶ v znesku 113.508 evrov (v roku od 99 do 148 dni po prejemu računa), kar je v neskladju z 22. členom ZIPRS0809, ki je ob sklenitvi pogodb za tovrstne odhodke določal kot plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Pojasnilo občine

Zaradi občutnega izpada načrtovanih prihodkov v letu 2010 občina ni uspela zagotoviti pravočasnih plačil vseh prevzetih obveznosti, zato je prednostno plačevala najnujnejše finančne obveznosti (za delovanje gospodarskih javnih služb, delo občinske uprave in javnih zavodov ter financiranje projektov, ki so bili delno sofinancirani iz sredstev Evropske unije). Občina se je z izvajalci ustno dogovorila za zamik plačil, zato ji niso obračunali zamudnih obresti za prepozna plačila.

2.3.3 Tekoči transferi

Tekoči transferi so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 5.130.641 evrov, kar predstavlja 24,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

2.3.3.1 Tekoči transferi na področju športa

Tekoči transferi na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 izkazani v znesku 274.223 evrov, kar predstavlja 5,3 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov občine v letu 2010 oziroma 1,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2010.

Januarja 2010 je občina objavila⁷⁷ javni razpis za zbiranje predlogov za sofinanciranje programov na področju športa v Občini Postojna za leto 2010. Za sofinanciranje je bilo izbranih 36 prejemnikov, ki jim je občina v letu 2010 dodelila sredstva v skupnem znesku 188.232 evrov.

2.3.3.1.a Župan je 7. 1. 2010 s sklepom imenoval petčlansko strokovno komisijo za vodenje postopka javnega razpisa (v nadaljevanju: strokovna komisija). Člani strokovne komisije so bili predsednik Inline hokej kluba Piščanci (v nadaljevanju: Inline HK Piščanci), predsednik Strelskega športnega društva Postojna (v nadaljevanju: SŠD Postojna), sekretar na Športni zvezi Postojna (v nadaljevanju: ŠZ Postojna) in učiteljica športne vzgoje na Osnovni šoli Antona Globočnika, Postojna (v nadaljevanju: OŠ A. Globočnika). Inline HK Piščanci, SŠD Postojna, ŠZ Postojna in OŠ A. Globočnika so se prijaviili na javni razpis za zbiranje predlogov za sofinanciranje programov na področju športa v Občini Postojna za leto 2010, na podlagi katerega jim je v letu 2010 občina nakazala sredstva v skupnem znesku 29.023 evrov. Župan je v komisijo imenoval člane, ki so bili s prejemniki sredstev interesno povezani, kar je v neskladju s četrtnim odstavkom 218. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁷⁸, ki določa, da predsednik in člani komisije ne smejo biti s prejemniki sredstev interesno povezani.

⁷⁶ Občina je račun plačala s štirimi delnimi plačili.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 3/10.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

Ukrep občine

V strokovno komisijo za vodenje postopka javnega razpisa za sofinanciranje programov v javnem interesu na področju športa v občini v letu 2012 župan ni imenoval članov, ki bi bili interesno povezani s prejemniki sredstev.

2.3.3.2 Tekoči transferi na področju kulture in na področju podpore posebnim skupinam

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so odhodki za tekoče transfere na področju kulture izkazani v skupnem znesku 567.249 evrov, kar predstavlja 11,1 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov občine v letu 2010. Odhodki za tekoče transfere za podporo posebnim skupinam so izkazani v znesku 45.080 evrov, kar predstavlja 0,9 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov občine v letu 2010.

2.3.3.2.1 Letni program za kulturo

Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁷⁹ (v nadaljevanju: ZUJIK) v prvem in drugem odstavku 9. člena določa, da se javni interes za kulturo določa z zakoni ter nacionalnim in lokalnimi programi za kulturo predvsem na podlagi:

- letnih izvedbenih načrtov nosilcev javnega interesa iz 22. člena ZUJIK,
- javnih razpisov in javnih pozivov za financiranje javnih kulturnih programov in kulturnih projektov,
- aktov o ustanovitvi javnih zavodov, njihovih strateških načrtov in letnih programov dela,
- javnih razpisov za oddajo javne kulturne infrastrukture in
- upravnih odločb.

2.3.3.2.1.a Občina v letu 2010 ni imela sprejetega lokalnega programa za kulturo, kar je v neskladju s prvim odstavkom 9. člena ZUJIK.

Pojasnilo občine

Občina je za leto 2010 imela sprejet lokalni program prireditel, pripravljati pa je začela Strategijo trajnostnega razvoja Občine Postojna na področju kulture za obdobje od leta 2011 do leta 2023.

2.3.3.2.2 Sofinanciranje izvedbe kulturnih projektov

V BPO zaključnega računa za leto 2010 so sredstva za sofinanciranje izvedbe kulturnih projektov izkazana v skupnem znesku 57.461 evrov in predstavljajo 10,1 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov na področju kulture.

Občina je na podlagi Navodila o sofinanciranju izvedbe kulturnih projektov v Občini Postojna in javnega razpisa za zbiranje predlogov za sofinanciranje izvedbe kulturnih projektov za leto 2010⁸⁰ odobrila sredstva za sofinanciranje izvedbe kulturnih projektov 27 prijaviteljem v skupnem znesku 58.628 evrov, od tega jim je bilo v letu 2010 nakazanih 57.461 evrov.

2.3.3.2.2.a Občina v objavi javnega razpisa ni navedla kriterijev, po katerih se bo posamezni prijavljeni kulturni projekt ocenjeval oziroma vrednotil, kar je v neskladju s 114. členom ZUJIK, ki določa, da mora besedilo objave javnega razpisa vsebovati tudi umetniške, kulturnopolitične, strokovne in druge kriterije, po katerih se bo posamezen prijavljeni kulturni projekt ocenjeval oziroma vrednotil.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 3/10.

2.3.3.2.2.b Občina je v razpisni dokumentaciji navedla merila in kriterije za vrednotenje kulturnih projektov, kot so opredeljeni v Navodilu o sofinanciranju izvedbe kulturnih projektov v Občini Postojna (merila za vrednotenje kulturnih prireditve so bila tradicija izvajanja prireditve, plačljivost vstopa na prireditve in pomembnost prireditve za promocijo občine; merila za vrednotenje mednarodnih tekmovanj pa so bila število udeležencev tekmovanja, tradicija udeležbe na mednarodnih tekmovanjih, prejete nagrade na zadnjem mednarodnem tekmovanju in promocijski učinek udeležbe na tekmovanju za občino), ni pa navedla, kako naj bi ta merila in kriterije uporabila oziroma ovrednotila. Občina je na podlagi izvedenega javnega razpisa razdelila sredstva v skupnem znesku 58.628 evrov (v letu 2010 je bilo izplačanih 57.461 evrov) v neskladju z drugim odstavkom 119. člena ZUJIK, ki določa, da strokovna komisija razvrsti vse kulturne projekte, ki so vsebovani v ustreznih vlogah, glede na kriterije za ocenjevanje in vrednotenje kulturnega programa, kot so bili določeni v objavi razpisa.

Ukrep občine

Občina je v letu 2012 objavila javni razpis, ki mu je priložila tudi merila, po katerih se bo posamezen prijavljen projekt ocenjeval oziroma vrednotil.

2.3.3.2.3 Sofinanciranje obnove in vzdrževanja spomenikov in objektov kulturne dediščine

V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2010 so sredstva za sofinanciranje obnove in vzdrževanja spomenikov in objektov izkazana v skupnem znesku 21.783 evrov in predstavljajo 3,8 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov na področju kulture.

Občina je na podlagi Navodila o sofinanciranju obnove in vzdrževanja spomenikov in objektov kulturne dediščine v Občini Postojna v letu 2010 in javnega razpisa za zbiranje predlogov za sofinanciranje obnove in vzdrževanja spomenikov in objektov kulturne dediščine⁸¹ odobrila sredstva za sofinanciranje obnove in vzdrževanja spomenikov in objektov kulturne dediščine desetim prijaviteljem v skupnem znesku 33.552 evrov, od tega jim je bilo v letu 2010 iz proračunske postavke 18004 – Vzdrževanje in obnova kulturne dediščine izplačanih 21.783 evrov⁸².

2.3.3.2.3.a Občina je v skladu z Navodilom o sofinanciranju obnove in vzdrževanja spomenikov in objektov kulturne dediščine v Občini Postojna v letu 2010 v objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji navedla, da se pri vrednotenju vlog upoštevajo predvsem kriteriji, kot so obseg zagotovljenih lastnih sredstev, pomembnost spomenika z vidika kulturne dediščine, zaključek dela ali predvidene faze obnove in vzdrževanja v letu 2010, vrsta predvidenih del za obnovo in vzdrževanje ter vrednost izvedbenih del, ni pa navedla, kako naj bi te kriterije uporabila oziroma vrednotila. Občina je na podlagi izvedenega javnega razpisa razdelila sredstva v znesku 33.552 evrov (v letu 2010 je bilo izplačanih 21.783 evrov) v neskladju z drugim odstavkom 119. člena ZUJIK, ki določa, da strokovna komisija razvrsti vse kulturne projekte, ki so vsebovani v ustreznih vlogah, glede na kriterije za ocenjevanje in vrednotenje kulturnega programa, kot so bili določeni v objavi razpisa.

Ukrep občine

Občina je v letu 2012 objavila javni razpis, ki mu je priložila tudi merila, po katerih se bo posamezen prijavljen projekt ocenjeval oziroma vrednotil.

⁸¹ Uradni list RS, št. 3/10.

⁸² Po navedbi občine z 22. 6. 2011 je razlika v znesku 11.769 evrov med odobrenimi in nakazanimi sredstvi nastala zaradi prerazporeditev na finančne načrte krajevnih skupnosti.

2.3.3.2.3.b Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov občine za leto 2010, opozarjamo na napačno evidentiranje tekočih transferov v znesku 6.498 evrov, ki so bili izkazani kot investicijski transferi. Napačno razvrščanje odhodkov ne vpliva na skupni obseg izkazanih odhodkov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev.

2.3.3.2.4 Sofinanciranje delovanja društev

V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2010 so sredstva za sofinanciranje delovanja društev izkazana na proračunski postavki 18005 – Ljubiteljska kultura – dejavnost v skupnem znesku 51.513 evrov in na proračunski postavki 18013 – Društvena dejavnost – razno v skupnem znesku 45.080 evrov ter skupaj predstavljajo 15,8 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov občine v letu 2010 na področju kulture in na področju podpore posebnim skupinam.

Občina je na podlagi Navodila o sofinanciranju delovanja društev v Občini Postojna v letu 2010 in javnega razpisa za zbiranje predlogov za sofinanciranje delovanja društev⁸³ 23 prijaviteljem odobrila in v letu 2010 izplačala sredstva za sofinanciranje programov ljubiteljske kulturne dejavnosti in turistične društvene dejavnosti v skupnem znesku 51.513 evrov ter 48 prijaviteljem odobrila sredstva za sofinanciranje programov dela z mladimi, humanitarnosti, sociale, zdravstva in drugih programov v skupnem znesku 46.152 evrov, od tega jim je občina v letu izplačala 45.080 evrov.

2.3.3.2.4.a Občina v objavi javnega razpisa ni navedla kriterijev, po katerih se posamezni prijavljeni projekt oziroma program ocenjuje oziroma vrednoti, kar je v neskladju s 114. členom ZUJIK, ki določa, da mora besedilo objave javnega razpisa vsebovati tudi umetniške, kulturnopolitične, strokovne in druge kriterije, po katerih se posamezen prijavljeni projekt ocenjuje oziroma vrednoti.

2.3.3.2.4.b Občina je v razpisni dokumentaciji navedla merila in kriterije za vrednotenje projektov oziroma programov, kot so opredeljeni v Navodilu o sofinanciranju delovanja društev v Občini Postojna v letu 2010 (merila za vrednotenje programov ljubiteljske kulturne dejavnosti so bila število članov, število nastopov v prejšnjem letu v občini, število nastopov izven območja občine, udeležba na različnih srečanjih v preteklem letu, prejete nagrade v preteklem letu, status umetniškega vodje, kontinuiteta nastopov na prireditvah občine in promocijski pomen za občino; merila za vrednotenje programov društvene turistične dejavnosti so bila število aktivnih članov, število izvedenih aktivnosti v preteklem letu, delovanje društva v javnem interesu in promocijski pomen za občino; merila za vrednotenje programov oziroma projektov za vrednotenje dejavnosti mladih, humanitarnosti, sociale, zdravstva in drugih programov društev pa so bila število članov oziroma udeležencev projekta, starostna struktura članstva, število izvedenih aktivnosti v prejšnjem letu, število vključenih projektov v letni program, promocijski pomen za občino, namen projekta in trajnost projekta), ni pa navedla, kako se ta merila in kriteriji uporabijo oziroma vrednotijo. Občina je na podlagi izvedenega javnega razpisa razdelila sredstva v skupnem znesku 97.665 evrov (v letu 2010 je bilo izplačanih 96.593 evrov) v neskladju z drugim odstavkom 119. člena ZUJIK, ki določa, da strokovna komisija razvrsti vse projekte, ki so vsebovani v ustreznih vlogah, glede na kriterije za ocenjevanje in vrednotenje kulturnega programa, kot so bili določeni v objavi razpisa.

⁸³ Uradni list RS, št. 113/09.

Ukrep občine

Občina je v letu 2012 objavila javni razpis, ki mu je priložila tudi merila, po katerih se bo posamezen prijavljen projekt ocenjeval oziroma vrednotil.

2.3.3.3 Sofinanciranje izdaje časopisa

V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2010 so tekoči transferi za sofinanciranje izdaje lokalnega časopisa v letu 2010 izkazani na kontih skupine 40 (podkonto 402006 – Stroški oglaševalskih storitev) v znesku 12.681 evrov, kar predstavlja 0,2 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov.

S samostojnim podjetnikom Prestop, Ester Fidel, s. p., Postojna je občina 19. 1. 2010 sklenila neposredno pogodbo o poslovnem sodelovanju. S pogodbo sta se stranki dogovorili o sodelovanju pri izdajanju mesečnega lokalnega časopisa Prestop v nakladi 7.950 izvodov, ki je namenjen informiranju občanov in ga brezplačno prejemajo vsa gospodinjstva in večja podjetja v Občini Pivka in Občini Postojna. Pri izdaji časopisa občina sodeluje tako, da v letu 2010 prispeva po 1.153 evrov mesečno, razen v juliju, ko časopis ne izide. Samostojni podjetnik je za leto 2010 obračunal pogodbeno dogovorjena dela v skupnem znesku 12.681 evrov. Občina je v letu 2010 plačala 12.681 evrov, v letu 2011 pa 1.153 evrov (skupaj 13.834 evrov).

2.3.3.3.a Za neposredno sofinanciranje izdaje mesečnega lokalnega časopisa v skupnem znesku 12.681 evrov občina ni imela zakonske podlage oziroma podlage v občinskih predpisih, kar je v neskladju s 7. členom ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za namene, ki so določeni z zakoni oziroma občinskimi odloki ter drugimi predpisi.

2.3.3.3.b Občina je račun za junij 2010 v znesku 1.153 evrov plačala dvakrat, in sicer 28. 7. 2010 in nato še 11. 8. 2010. Obe odredbi so podpisali odgovorni delavec, skrbnik postavke, odredbodajalec in predstavnik finančne službe. V bilanci stanja na 31. 12. 2010 terjatev do samostojnega podjetnika za dvakrat plačani račun v znesku 1.153 evrov ni izkazana. Ker je občina isti račun plačala dvakrat, je ravnala v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi

Ukrep občine

Občina je 7. 4. 2011 samostojnemu podjetniku Prestop, Ester Fidel, s. p., Postojna poslala dopis, s katerim ga je seznanila z dvakratnim plačilom istega računa. Preplačilo v znesku 1.153 evrov je pobotala v letu 2011 z računom za marec 2011.

2.3.3.3.c V letu 2010 je občina za lokalni časopis plačala sedem računov v skupnem znesku 8.070 evrov z zamudo (od najmanj 41 do največ 69 dni od prejema računa), kar je v neskladju z 22. členom ZIPRS1011, ki je za tovrstne odhodke do 10. 4. 2010 določal plačilni rok 30 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, oziroma od 10. 4. 2010 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za plačilo.

2.3.3.3.d Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov proračuna občine z leto 2010, občino opozarjamo na napačno evidentiranje in izkazovanje tekočih transferov za sofinanciranje lokalnega časopisa, ki so v BPO zaključnega računa proračuna izkazani med tekočimi odhodki, po prilogi I PEKN pa bi morali biti izkazani na kontih skupine 41 – Tekoči transferi. Napačno razvrščanje odhodkov ne vpliva na skupni obseg izkazanih odhodkov občine v letu 2010, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabljenih sredstev.

2.3.4 Investicijski transferi

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so odhodki za investicijske transfere izkazani v skupnem znesku 259.158 evrov in predstavljajo 1,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine.

2.3.4.1 Investicijski transferi prostovoljnemu gasilskemu društvu

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so investicijski transferi prostovoljnemu gasilskemu društvu izkazani v skupnem znesku 164.579 evrov, kar predstavlja 63,5 odstotka vseh izkazanih investicijskih transferov.

Občina je 22. 4. 2010 s prostovoljnimi gasilskimi društvi in Gasilsko zvezo Postojna sklenila aneks k Pogodbi o opravljanju lokalne gasilske javne službe, na podlagi katerega je v letu 2010 zagotovila tudi sredstva za investicije v skupnem znesku 117.000 evrov, od tega Prostovoljnemu gasilskemu društvu Šmihel Landol (v nadaljevanju: PGD Šmihel Landol) 61.350 evrov za nadgradnjo gasilskega vozila.

2.3.4.1.a Občina je del zahtevka za investicijska sredstva PGD Šmihel Landol (11.400 evrov) plačala z zamudo (v roku od 49 do 119 dni), kar je v neskladju s prvim in z drugim odstavkom 22. člena ZIPRS1011, ki je za tovrstne odhodke določal plačilni rok 30 dni po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, oziroma 30. dan od 10. 4. 2010.

2.4 Zadolževanje

2.4.1 Podatki o zadolževanju in odplačilu dolga

Občina se je v letu 2010 dolgoročno zadolžila za 2.950.000 evrov in odplačala 337.526 evrov obveznosti⁸⁴ iz dolgoročnega dolga in 99.476 evrov obveznosti (obrokov) iz finančnih najemov.

V letu 2010 je občina na podlagi soglasja Ministrstva za finance s 15. 6. 2010 najela dolgoročno posojilo za načrtovane investicije v proračunu občine za leto 2010 in s poslovno banko 17. 6. 2010 sklenila pogodbo o dolgoročnem posojilu v znesku 2.950.000 evrov.

Podatki o stanju dolga občine na dan 31. 12. 2010 in o odplačilu dolga v letu 2010 so prikazani v tabeli 8.

⁸⁴ Glavnice (262.909 evrov) in obresti (74.617 evrov).

Tabela 8: Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2010 in o odplačilu dolga v letu 2010

Vrsta posla	Dolg na dan 31. 12. 2010	Delež dolga v odstotku od osnove	Odplačila dolga v letu 2010	Delež odplačil dolga v odstotku od osnove
(1)	v evrih (2)	$(3)=(2/osnova)^{85} \cdot 100$	v evrih (4)	$(5)=(4/osnova) \cdot 100$
Dolgoročna posojila	6.729.622	49,6	337.526	2,5
Finančni najemi	332.351	2,4	99.476	0,7
Blagovni krediti	0	/	0	/
Druga pogodbeno razmerja	0	/	0	/
Izdana poročstva	0	/	0	/
Skupaj	7.061.973	52,0	437.002	3,2

Vir: podatki o zadolženosti občine.

V letu 2010 je občina odplačala 437.002 evrov dolga, kar predstavlja 3,2 odstotka realiziranih prihodkov iz BPO proračuna občine v letu 2009, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Z odplačili dolga ni presegla zakonsko določene meje osmih odstotkov po drugem odstavku 10.b člena Zakona o financiranju občin⁸⁶ (v nadaljevanju: ZFO-1).

Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2010 znaša 7.061.973 evrov, kar predstavlja 52 odstotkov realiziranih prihodkov iz BPO proračuna občine v letu 2009, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

2.4.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Po stanju na dan 31. 12. 2010 je na ravni občine zadolžena samo družba Postojnska jama, turizem in storitve, d. o. o., Postojna (v nadaljevanju: družba Postojnska jama) v znesku 3.200.000 evrov (povezava s točko 2.5.4 poročila).

2.4.3 Stanje dolga na prebivalca

V tabeli 9 je nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine na dan 31. 12. 2010 in primerjavo s stanjem dolga vseh občin Republike Slovenije na prebivalca.

⁸⁵ Osnova znaša 13.570.545 evrov.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

Tabela 9: Stanje dolga občine na prebivalca na dan 31. 12. 2010 in primerjalni podatki za vse občine v državi

(1)	Občina (2)	Vse občine v Republiki Sloveniji (3)	Delež v odstotkih (4)=(2/3)
Dolg občin/-e, v evrih	7.061.973	555.825.908	1,3
Dolg občin/-e in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	10.261.973	733.513.962	1,4
Število prebivalcev	15.639	2.046.976	0,8
Dolg občin/-e na prebivalca občin/-e, v evrih	452	272	/
Dolg občin/-e in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e na prebivalca občine, v evrih	656	358	/
Prihodki BPO, v evrih	18.730.367	2.180.402.953	0,9
Dolg občin/-e glede na prihodke BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	37,7	25,5	/

Vira: podatki Ministrstva za finance; Statistične informacije, št. 15/10.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2010 pomeni 1,3 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa 0,9 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- zadolženost javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2010 pomeni 1,4 odstotka zadolženosti javnega sektorja vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2010 znaša 452 evrov in je za 180 evrov oziroma 66 odstotkov višji od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca (272 evrov);
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2010 znaša 656 evrov in je za 298 evrov oziroma 83 odstotkov višji od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji (358 evrov);
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je v letu 2010 za 47,8 odstotka višji od povprečja tega kazalca za vse slovenske občine.

2.5 Izdatki računa finančnih terjatev in naložb

V RFTN zaključnega računa proračuna občine za leto 2010 so izdatki izkazani v skupnem znesku 517.500 evrov.

Občina je na podlagi 16. člena Statuta Občine Postojna⁸⁷ (v nadaljevanju: statut) in 73. člena ZJF ustanovila gospodarsko družbo Postojnska jama z osnovnim kapitalom 7.500 evrov. Občinski svet je 30. 3. 2010 sprejel sklep, s katerim je pooblastil župana za ustanovitev gospodarske družbe Postojnska

⁸⁷ Uradni list RS, št. 30/07.

jama ter izvedbo vseh postopkov, podpis družbene pogodbe in ostalih aktov, ki so potrebni za ustanovitvev. Namen ustanovitve družbe Postojnska jama je bil nakup delnic družbe TURIZEM KRAS, destinacijski management, d. d., Postojna (v nadaljevanju: družba TURIZEM KRAS), ki je imetnik koncesije za rabo naravnih vrednot postojnskega jamskega sistema in predjamskega jamskega sistema. Družba Istrabenz turizem, d. d., Portorož je namreč 13. 2. 2010 objavila Poziv za javno zbiranje pisnih ponudb za nakup 100 odstotkov delnic družbe TURIZEM KRAS⁸⁸. Občina je 15. 3. 2010 oddala nezavezujočo ponudbo za nakup 100 odstotkov delnic družbe TURIZEM KRAS, v kateri je navedla, da ponudbo podaja kot nosilni partner v okviru javno-zasebnega partnerstva po ceni za delnico 26 evrov, ki se pri oddaji zavezujoče ponudbe lahko spremeni.

Župan je 9. 4. 2010 za občino kot ustanoviteljico podpisal notarski zapis Akt o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Postojnska jama, turizem in storitve, d. o. o., Postojna (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi). Po določilih III. točke akta o ustanovitvi je za glavno dejavnost določena dejavnost hotelov in podobnih nastanitvenih obratov. Družba Postojnska jama poleg glavne dejavnosti opravlja še 12 drugih dejavnosti, ki se nanašajo na gostinsko dejavnost, dejavnost holdingov, vzdrževanje objektov in hišniško dejavnost, urejanje gospodarskih področij za učinkovitejše poslovanje, izobraževanje, varstvo kulturne dediščine, dejavnost botaničnih in živalskih vrtov, varstvo naravnih vrednot, druge dejavnosti za prosti čas. Družbo Postojnska jama vodi direktor, ki ga imenuje edini družbenik, družba nima nadzornega sveta, lahko pa ima prokurista. Akt o ustanovitvi določa, da se od čistega dobička na podlagi odločitve družbenika del sredstev nameni za rezerve in razvoj družbe, preostali del pa pripada družbeniku. Družba Postojnska jama je bila v sodni register vpisana 13. 4. 2010.

Za direktorja družbe je župan v imenu občine kot ustanovitelja družbe 9. 4. 2010 imenoval javno uslužbenko, zaposleno na občini na delovnem mestu višji svetovalec za računovodstvo.

Občinski svet je 17. 5. 2010 sprejel sklep, s katerim je pooblastil družbo Postojnska jama oziroma njenega zakonitega zastopnika, da odda zavezujočo ponudbo za nakup 100 odstotkov delnic družbe TURIZEM KRAS, kot je bila predložena občinskemu svetu, ter za nadaljnja pogajanja s prodajalcem, pri čemer lahko družba za pogajanja najame zunanje svetovalce.

Občinski svet je 17. 5. 2010 sprejel tudi sklep, da ugotavlja obstoj interesa občine za povečanje osnovnega kapitala družbe Postojnska jama, če bo družba uspešna v postopku nakupa delnic družbe TURIZEM KRAS. Povečanje osnovnega kapitala se izvede tako, da se obstoječi osnovni kapital družbe poveča na nominalno vrednost 100.000 evrov, pri čemer delež občine ne sme biti nižji od deleža, ki ji zagotavlja 25 odstotkov vseh glasovalnih pravic plus en glas, skupni poslovni delež vsakega od ostalih družbenikov pa ne sme biti višji od deleža, ki posameznemu družbeniku ali povezani skupini družbenikov zagotavlja 25 odstotkov glasovalnih pravic. Povečanje osnovnega kapitala se izvede z vložitvijo enega ali več denarnih vložkov novih družbenikov – strateških partnerjev, ki bodo izrazili pripravljenost sodelovati v naložbenem projektu nakupa delnic družbe TURIZEM KRAS.

Občina je 11. 5. 2010 družbi Postojnska jama nakazala finančna sredstva v znesku 32.000 evrov za stroške, ki bi nastali v postopku oddaje zavezujoče ponudbe za nakup 100 odstotkov delnic družbe TURIZEM KRAS. Družba Postojnska jama je 14. 5. 2010 plačala varščino v znesku 20.000 evrov in 17. 5. 2010

⁸⁸ Časnik Delo.

oddala zavezujočo ponudbo za nakup 100 odstotkov delnic družbe TURIZEM KRAS, v kateri je navedla, da:

- se je občina aktivno vključila v nakup družbe TURIZEM KRAS zaradi zavarovanja javnega interesa pri bodočem upravljanju s Postojnsko jamo in vplivanja na hitrejši razvoj turistične dejavnosti;
- se pogovarja s potencialnimi partnerji, pri katerih obstaja interes za priključitev k projektu, če bi bila na razpisu uspešna;
- je za delnico ponudila 32,59 evra oziroma za 334.451 delnic skupaj 10.899.758 evrov, kupnino pa bi plačala v dveh obrokih, in sicer 25 odstotkov do 30. 6. in 75 odstotkov do 30. 9. 2010;
- bo ohranila celovitost opravljanja vseh dejavnosti družbe in celovitost območja, na katerem družba opravlja svojo dejavnost, pri čemer si bo prizadevala pridobiti posamezne lastniške deleže na nepremičninah na območju Postojnske jame, ki niso v lasti družbe, in bo po nakupu družbe opravila dokapitalizacijo, da bi se razvila širša turistična infrastruktura in ponudba.

Občinski svet je 16. 6. 2010 obravnaval Sporazum o zagotovitvi prednostne pravice do nakupa delnic družbe TURIZEM KRAS, ki ga je družba Postojnska jama z družbo Batagel & CO sklenila 16. 6. 2010. V sporazumu sta se stranki dogovorili, da bosta, če bo v postopku prodaje delnic družbe TURIZEM KRAS izbrana ena od njiju, sodelovali:

- če bo izbrana družba Postojnska jama, bo 74,9 odstotka delnic prodala družbi Batagel & CO po nakupni ceni s pribitkom sorazmernega dela stroškov, ki bi jih utrpela v postopku nakupa delnic;
- če bo izbrana družba Batagel & CO, bo občini omogočila nakup delnic v višini 25,1 odstotka vseh delnic družbe po nakupni ceni in s pribitkom sorazmernega dela stroškov.

Občinski svet je 8. 7. 2010 sprejel sklep, s katerim je ugotovil, da obstaja občinski interes za povečanje osnovnega kapitala družbe Postojnska jama, in sicer se osnovni kapital poveča z vplačilom denarnega vložka v znesku 510.000 evrov ter stvarnega vložka v nominalni vrednosti 3.495.929 evrov. Razširil je tudi registrirano dejavnost družbe Postojnska jama z dejavnostma upravljanje nepremičnin za plačilo ali po pogodbi ter gojenje drugih trajnih nasadov. Občinski svet je soglašal z osnutkom čistopisa akta o ustanovitvi družbe Postojnska jama⁸⁹ ter pooblastil župana, da kot zakoniti zastopnik ustanovitelja sprejme čistopis akta o ustanovitvi družbe Postojnska jama.

Občinski svet je istega dne sprejel tudi sklep, da se družba Postojnska jama za nakup 25,1 odstotka delnic družbe TURIZEM KRAS zadolži v znesku največ 3.200.000 evrov z odplačilno dobo največ 15 let ter da občina v naslednjih letih družbo Postojnska jama dokapitalizira, in sicer največ v znesku 300.000 evrov letno v skladu z vsakokratnimi odločitvami občinskega sveta, če bo to potrebno za izvajanje dejavnosti družbe.

Občinski svet je 8. 7. 2010 dal soglasje k podpisu pogodbe o nakupu delnic TURIZEM KRAS med družbo Batagel & CO, ki je bila v postopku prodaje družbe TURIZEM KRAS izbrana kot najugodnejši ponudnik, in družbo Postojnska jama. V pogodbi sta se pogodbeni stranki dogovorili, da znaša vrednost 25,1-odstotnega deleža delnic 3.112.400 evrov in da družba Postojnska jama kupnino plača v treh obrokih (prvega v znesku 455.565 do 14. 7. 2010, drugega v znesku 2.581.535 evrov v 45 dneh po plačilu prvega dela kupnine in tretji obrok v znesku 75.300 evrov do 30. 6. 2011) ter o načinu nadaljnjega poslovanja družb. Pogodbo o nakupu delnic TURIZEM KRAS sta družbi podpisali 14. 7. 2010.

⁸⁹ Čistopis akta o ustanovitvi občinskemu svetu ni bil predložen.

Občina in družba Postojnska jama sta 9. 7. 2010 podpisali pogodbo o prevzemu novega vložka, s katerim je občina izrecno in brezpogojno dovolila potrebne zemljiškknjižne vpise za vknjižbo lastninske pravice. Tega dne je notar sestavil notarski zapisnik o sklepu občine kot edinega družbenika, in sicer o povečanju osnovnega kapitala družbe in razširitvi dejavnosti, ter pripravil prečiščeno besedilo akta o ustanovitvi, ki ga je podpisal župan.

Župan je 10. 7. 2010 izdal soglasje k najemu hipotekarnega kredita družbi Postojnska jama za 3.200.000 evrov za nakup 25,1 odstotka delnic družbe TURIZEM KRAS pri Zadrugi kraški banki, Opčine – Italija. Družba Postojnska jama se je v letu 2010 zadolžila za 3.200.000 evrov.

Občina (v njenem imenu župan) je na skupščini družbe Postojnska jama 30. 8. 2010 sprejela sklep o razširitvi dejavnosti družbe z računovodskimi, s knjigovodskimi in z revizorskimi dejavnostmi ter drugim podjetniškim in poslovnim svetovanjem. Občinski svet je navedeno spremembo dejavnosti obravnaval in sprejel 12. 10. 2010.

Občinski svet je 14. 12. 2010 sprejel sklep, da se ime družbe Postojnska jama spremeni v Postojna turizem, d. o. o., Postojna.

2.5.1 Ustanovitev gospodarske družbe

ZLS v 20. členu določa, da lahko občina v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun.

V 21. členu ZLS je določeno, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev tudi upravlja občinsko premoženje ter omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva. V 21. členu ZLS je določeno, da v okviru svojih pristojnosti občinski svet odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni s tem zakonom drugače določeno.

ZJF v 67. členu (prvi in drugi odstavek) določa splošna pravila glede finančnega premoženja občin, da so finančno premoženje po tem zakonu denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe (v nadaljevanju: kapitalske naložbe) in da lahko občina za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu občinsko premoženje organizira v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij.

O ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, po določilih 73. člena ZJF odloča občinski svet, razen če ni s področnim zakonom ali z zakonom o lokalni samoupravi drugače določeno. Občinski svet se lahko na predlog pristojnega občinskega organa odloči za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščitijo občinski interesi. Če javni interes za občinsko lastništvo delnic ali deležev na kapitalu pravnih oseb ne obstoji več, lahko občinski svet na predlog pristojnega občinskega organa odloči, da se delnice oziroma delež na kapitalu proda, če to ni v nasprotju s posebnim zakonom.

Statut v 1. členu določa, da občino predstavlja in zastopa župan. V 16. členu statuta je določeno tudi, da občinski svet ustanavlja javne zavode, javna podjetja in javne sklade ter druge pravne osebe javnega prava v skladu z zakonom ter odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, ki presega znesek, določen z odlokom o proračunu, če z zakonom, s statutom občine ali z odlokom ni določeno drugače.

Iz navedenih določb je mogoče povzeti, da občina lahko:

- za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu ustanovi javni zavod, javni gospodarski zavod, javno podjetje, javni sklad in javno agencijo;
- kupi delnice ali delež v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščitijo občinski interesi.

Namen, zaradi katerega je občina ustanovila družbo Postojnska jama, je bil nakup delnic družbe TURIZEM KRAS, kar je razvidno iz obrazložitve gradiva za obravnavo na občinskem svetu, ki je povezano z ustanovitvijo družbe Postojnska jama⁹⁰, ter Razkritja v letnih računovodskih poročilih 2010 za podjetje, ki ni zavezano k reviziji⁹¹, ki ga je družba Postojnska jama priložila letnemu poročilu. Glavna dejavnost družbe Postojnska jama je dejavnost hotelov in podobnih nastanitvenih obratov, to je dejavnost, ki se izvaja na trgu kot pridobitna dejavnost.

Družba Postojnska jama v letu 2010 in prvi polovici leta 2011 ni začela z opravljanjem dejavnosti, za katere je bila registrirana. V enem letu po ustanovitvi ni imela zaposlenega nobenega delavca, prav tako pa družbo Postojnska jama še vedno vodi direktorica, ki je tudi v rednem delovnem razmerju na občini (povezava s točko 2.5.3 poročila).

Občina je družbi Postojnska jama z vplačilom osnovnega kapitala v denarju in s stvarnim vložkom v skupnem znesku 4.013.429 evrov zagotovila sredstva oziroma stvarno premoženje, s katerim je družba Postojnska jama financirala nakup deleža v družbi TURIZEM KRAS ter zavarovala najeti kredit za nakup.

2.5.1.a Občina je kot občinski interes utemeljila nakup delnic družbe TURIZEM KRAS, ki je imetnik koncesije za rabo naravnih vrednot za postojnski jamski sistem in predjamski jamski sistem. Da bi zaščitila občinski interes, je občina ustanovila družbo Postojnska jama, registrirano za opravljanje dejavnosti, ki se izvajajo na prostem trgu, da bi ta družba kupila delnice v družbi TURIZEM KRAS. Z ustanovitvijo družbe Postojnska jama pa občina ni zgolj uresničevala občinski interes v smislu 73. člena ZJF, pač pa je ustanovila družbo za opravljanje tržnih dejavnosti. Ustanovitev družbe, ki je registrirana za opravljanje dejavnosti na trgu, ni pa nosilka koncesije za rabo naravnih vrednot v občini, presega občinski interes. Občina v letu 2010 z ustanovitvijo družbe Postojnska jama in vplačilom osnovnega kapitala v denarju ter s stvarnim vložkom v skupnem znesku 4.013.429 evrov ni ravnala v smislu določb 73. člena ZJF, saj dejavnosti, ki jih opravlja družba Postojnska jama, presegajo zaščito občinskega interesa, ki je utemeljen zgolj v delu, ki se nanaša na nakup delnic v družbi TURIZEM KRAS kot imetnici koncesije za rabo naravnih vrednot. Občina je z opisanim ravnanjem povzročila dodatno tveganje za občinsko nepremično premoženje v vrednosti 4.013.429 evrov, ki je bilo preneseno iz neposrednega lastništva občine na gospodarsko družbo, ki opravlja pretežno gospodarsko dejavnost. Če bi občina v skladu s 73. členom ZJF občinski interes zaščitila z neposrednim nakupom delnic družbe TURIZEM KRAS, bi ostala lastnica navedenih nepremičnin.

⁹⁰ Gradivo za sejo občinskega sveta 30. 3. 2010.

⁹¹ [URL:<http://www.ajpes.si/JOLP/podjetje.asp?maticna=3722813000&leto=2010>], 31. 5. 2012.

2.5.1.b ZJF v 5. členu določa, da se obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. V 85. členu ZJF je določeno, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. Posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni izdalo soglasja, so nični. Občina mora o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov poročati ministrstvu v skladu s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁹².

ZFO-1 v 10.a členu določa, da se občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem letu se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, občina pa mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. Pravilnik o postopkih zadolževanja občin⁹³ v 2. členu določa, da je zadolžitev po tem pravilniku črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika (finančni najem). V 10.b členu ZFO-1 določa največji možni obseg zadolževanja občine, v katerega se vštevata zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, učinke zadolževanja glede upravljanja dolga občinskega proračuna, dana poročstva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, in finančne najeme ter blagovne kredite neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna.

Občina je, ko je družbo Postojnska jama pooblastila za nakup delnic družbe TURIZEM KRAS, prenesla na družbo Postojnska jama tudi obveznost financiranja tega nakupa, za kar se je družba Postojnska jama s soglasjem občine zadolžila za 3.200.000 evrov (povezava s točko 2.5.4 poročila). V gradivu, ki je bilo občinskemu svetu predloženo ob obravnavi Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Postojna za leto 2010⁹⁴ je navedeno, da se zadolževanje družbe ne šteje v obseg zadolžitve občine. Občinski svet je ob izdaji soglasja k zadolžitvi družbe Postojnska jama sprejel tudi sklep, da bo občina v naslednjih letih družbo Postojnska jama dokapitalizirala največ v znesku 300.000 evrov letno v skladu z vsakokratnimi odločitvami občinskega sveta, če bo to potrebno za izvajanje dejavnosti družbe. Odločitev za vnaprejšnjo vsakoletno dokapitalizacijo družbe že ob njeni ustanovitvi je neobičajna in po naši oceni lahko kaže na to, da občina pričakuje, da družba Postojnska jama ne bo imela sredstev za odplačilo anuitet kredita. To tudi pomeni, da družbi Postojnska jama sploh ni treba izvajati dejavnosti in tako zagotavljati lastnih sredstev za plačilo prevzetih obveznosti⁹⁵.

Ocenjujemo, da je občina v letu 2010 ustanovila družbo Postojnska jama predvsem zato, da bi dolg, ki se nanaša na nakup delnic družbe TURIZEM KRAS, prenesla na pravno osebo, katere zadolžitev se ne šteje v dovoljeni obseg zadolžitve občine po ZFO-1. Če bi občina v skladu s predpisi sama izvedla nakup delnic družbe TURIZEM KRAS, bi nakup financirala s proračunskimi sredstvi ali s črpanjem posojila in bi morala upoštevati določbe ZJF in ZFO-1, ki urejajo zadolževanje občin. Občina bi se v letu 2010 sicer lahko zadolžila za 3.200.000 evrov, vendar pa bi se s tem približala zakonsko določeni meji osmih

⁹² Uradni list RS, št. 3/08, 79/08.

⁹³ Uradni list RS, št. 108/08.

⁹⁴ Gradivo za sejo občinskega sveta št. 03201-11/2010 z 8. 7. 2010.

⁹⁵ Družba Postojnska jama v letu 2010 in do 31. 5. 2011 ni imela zaposlenih ter ni opravljala nobene dejavnosti. To pomeni, da družba Postojnska jama tudi ni ustvarjala prihodka.

odstotkov po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1 (povezava s točko 2.4.2 poročila), kar bi pomembno vplivalo na možnosti zadolževanja v naslednjih letih.

2.5.1.c V skladu z določili prvega odstavka 474. člena Zakona o gospodarskih družbah⁹⁶ se družba z omejeno odgovornostjo ustanovi z družbeno pogodbo. Za družbe z enim družbenikom je v 523. členu Zakona o gospodarskih družbah določeno, da sprejme edini družbenik akt o ustanovitvi, za katerega ni treba, da je v obliki notarskega zapisa.

ZLS v 29. členu določa, da občinski svet sprejema odloke in druge občinske akte ter odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, župan pa v skladu s 33. členom skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. V skladu s 16. členom statuta občinski svet odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če z zakonom, s statutom občine ali z odlokom ni določeno drugače, župan pa v skladu s 30. členom statuta samo predlaga v sprejem odloke in druge akte. Tudi ZJF v 73. členu določa, da o ustanavljanju pravnih oseb, katerih (so)ustanovitelj je občina, odloča občinski svet.

Občinski svet ni bil seznanjen z aktom o ustanovitvi družbe Postojnska jama, ki je bil kasneje dopolnjen še s štirimi dejavnostmi (od teh je spremembo dveh občinski svet potrdili več kot dva meseca po tem, ko sta bili vpisani v sodni register, dve dejavnosti pa sta bili dodani s soglasjem občinskega sveta). Občinski svet je sprejel le sklep, da se ustanovi družba Postojnska jama in da osnovni kapital družbe znaša 7.500 evrov. Za izvedbo vseh postopkov in podpis družbene pogodbe in ostalih aktov, ki so potrebni za ustanovitev, je občinski svet pooblastil župana.

Občinski svet bi kot najvišji organ odločanja v občini moral sprejeti akt o ustanovitvi družbe Postojnska jama oziroma v sklepu o ustanovitvi določiti bistvene elemente akta o ustanovitvi, kot so dejavnost družbe, način upravljanja, letni obračun in delitev dobička, pooblastila in odgovornosti za obveznosti družbe. To velja tudi za spremembe akta o ustanovitvi. Ker občinski svet ni sprejel akta o ustanovitvi družbe Postojnska jama in njegove spremembe, s katero sta bili spremenjeni dve dejavnosti, je bilo ravnanje občine v neskladju s 73. členom ZJF.

2.5.2 Stvarni vložek in nakazilo denarnih sredstev

Občinski svet je 8. 7. 2010 na podlagi 16. člena statuta in 73. člena ZJF sprejel sklep, da se osnovni kapital družbe Postojnska jama poveča s stvarnim vložkom v nominalni vrednosti 3.495.929 evrov. Pogodba o prevzemu novega vložka je bila sestavljena v obliki notarskega zapisa in jo je za občino podpisal župan. Občina je povečala osnovni kapital družbe Postojnska jama, da bi zagotovila sredstva za realizacijo obveznosti po podpisnem Sporazumu o zagotovitvi prednostne pravice do nakupa delnic družbe TURIZEM KRAS z najetjem dolgoročnega kredita.

Cenitev zemljišč, ki jih je občina kot stvarni vložek vložila v družbo Postojnska jama, je izdelal sodni cenilec s tremi cenilnimi elaborati. Po cenilnem elaboratu s 16. 10. 2009 znaša vrednost ocenjenih zemljišč 2.957.960 evrov, po dveh cenilnih elaboratih z 21. 6. 2010 pa za vsa preostala zemljišča 537.969 evrov. Občina je 29. 11. 2010 pridobila novo cenitev dveh zemljišč v skupni izmeri 26.034 kvadratnih metrov, ki jih je vložila kot stvarni vložek v družbo Postojnska jama. Cenilec je zemljišči 21. 6. 2010 ocenil kot kmetijsko in del kot zemljišče za mestni park na 104.136 evrov oziroma štiri evre za kvadratni meter.

⁹⁶ Uradni list RS, št. 65/09.

Vrednost zemljišč po novi cenitvi znaša 55 evrov za kvadratni meter oziroma 1.431.870 evrov za obe zemljišči, saj je cenilec upošteval spremenjeno namembnost zemljišč (zemljišča za centralne dejavnosti) v skladu z Odlokom o Občinskem prostorskem načrtu Občine Postojna⁹⁷, ki ga je občina sprejela 19. 10. 2010. Ko je cenilec opravil prvo cenitev 21. 6. 2010, je občina vedela, da se namembnost obeh zemljišč spremeni, saj je s postopkom sprejema Odloka o Občinskem prostorskem načrtu Občine Postojna pričela že konec leta 2007⁹⁸, občinski svet je o predlogu Občinskega prostorskega načrta Občine Postojna pogojno odločal že na seji 6. 7. 2010. Obe cenitvi je opravil isti cenilec. Občina cenilca ob naročilu prve cenitve ni seznanila z namenom cenitve ter drugimi pomembnimi okoliščinami, ki lahko vplivajo na ocenjeno vrednost, kar je vplivalo na vrednost stvarnega vložka občine. Cenilna poročila je namreč uporabil pooblaščen revizor v Poročilu revizorja o vrednosti stvarnega vložka za potrebe dokapitalizacije družbe Postojnska jama, ki je bil podlaga za določitev vrednosti stvarnega vložka.

2.5.2.a Občina je kot stvarni vložek v družbo Postojnska jama vložila zemljišči, ki sta bili v območju začasnih ukrepov za zavarovanje na podlagi Odloka o začasnih ukrepih za zavarovanje območja širitve dela naselja Postojna, ki še ni določeno s strategijo prostorskega razvoja in prostorskim redom Občine Postojna⁹⁹ (v nadaljevanju: odlok o začasnih ukrepih)¹⁰⁰, ki ga je občina razveljavila 14. 12. 2010 s sprejetjem Odloka o razveljavitvi Odloka o začasnih ukrepih za zavarovanje območja širitve dela naselja Postojna, ki še ni določeno s strategijo prostorskega razvoja in prostorskim redom Občine Postojna¹⁰¹. Na podlagi 4. člena odloka o začasnih ukrepih je ob sprejetju sklepa o vložitvi stvarnega vložka v družbo Postojnska jama in podpisa pogodbe o prevzemu novega vložka veljal za zavarovana območja tudi ukrep prepovedi prometa z zemljišči, razen za potrebe sprejemanja sprememb prostorskih aktov. Občina je ne glede na sprejete ukrepe zavarovanja, ki so prepovedovali promet z zemljišči, zemljišči v vrednosti 176.581 evrov kot stvarni vložek prenesla v družbo Postojnska jama, kar pomeni, da je zemljišči odtujila. Navedeno ravnanje je v neskladju s 4. členom odloka o začasnih ukrepih.

Pojasnilo občine

Občinski svet v podobne odloke, sprejete na podlagi Zakona o urejanju prostora in Zakona o prostorskem načrtovanju, praviloma vedno vnese določilo, da omejitve ne veljajo za promet, ki se izvaja za potrebe občine. V konkretnem primeru je bilo takšno določilo pomotoma izpuščeno. Občinski svet je pomoto odpravil na seji 19. 10. 2010, ko je sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o začasnih ukrepih za zavarovanje območja širitve dela naselja Postojna, ki še ni določeno s strategijo prostorskega razvoja Občine Postojna in prostorskim redom Občine Postojna.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 84/10.

⁹⁸ Sklep o nadaljevanju postopka pri pripravi Občinskega prostorskega načrta Občine Postojna; Uradni list RS, št. 93/07.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 29/07, 85/10.

¹⁰⁰ Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02) v členih od 81 do 84 določa, da lahko občinski svet z odlokom za določeno območje sprejmečasne ukrepe za zavarovanje urejanja prostora (v nadaljevanju:časni ukrepi), če obstaja utemeljena nevarnost, da bo izvedba prostorske ureditve onemogočena ali močno otežena oziroma da se bodo bistveno zvišali stroški njene izvedbe ali da bodo za njeno izvedbo potrebni znatno povečani posegi v pravice in pravne koristi lastnikov nepremičnin in drugih prizadetih subjektov. V odloku se določi namen sprejetja začasnih ukrepov, podlago predvidene prostorske ureditve v prostorskem aktu, območje in vrste začasnih ukrepov ter čas veljavnosti začasnih ukrepov. Ukrepi za zavarovanje so bili vpisani v zemljiški knjigi, in sicer kot zaznamba prepovedi odtujitve in obremenitve. Odlok o začasnih ukrepih posebnosti glede lastništva zemljišč v lasti občine na območju zavarovanja ni predvideval.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 104/10.

2.5.2.b Občina je 11. 5. 2010 družbi Postojnska jama nakazala finančna sredstva v znesku 32.000 evrov kot tekoči transfer. Podlaga za nakazilo sredstev je bil sklep, ki ga je sprejel župan. V sklepu je določeno, da občina družbi Postojnska jama, ki je bila ustanovljena za nakup družbe TURIZEM KRAS, zagotovi finančna sredstva v znesku 32.000 evrov za pokrivanje stroškov, ki bodo nastali v postopku oddaje zavezujoče ponudbe za nakup 100 odstotkov delnic družbe TURIZEM KRAS (finančni svetovalec, notarske storitve, varščina, stroški na podlagi podjemnih pogodb in podobno). Občina je na podlagi sklepa župana družbi Postojnska jama dodelila sredstva za financiranje tekočih stroškov poslovanja v znesku 32.000 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis, kar je v neskladju z drugim odstavkom 53. člena ZJF, ki je določal, da se sredstva subvencij, posojil in drugih oblik državnih pomoči dodelijo na podlagi prej izvedenega javnega razpisa.

2.5.2.c Občina je stvarni vložek, ki ga je 9. 7. 2010 vložila v družbo Postojnska jama, evidentirala v poslovnih knjigah šele v letu 2011, in sicer v vrednosti, kot je bila določena s pogodbo o prevzemu novega vložka. Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo, da bi morala v skladu z 20. členom ZR stvarni vložek v družbo Postojnska jama evidentirati že v letu 2010 in ne šele v letu 2011, saj so bila zemljišča, ki jih je občina v družbo Postojnska jama vložila kot stvarni vložek, prenesena na družbo Postojnska jama s podpisom pogodbe o prevzemu novega vložka, ki je vsebovala zemljiško knjižno dovolilo. Vrednost osnovnega kapitala, ki ga je občina vložila v družbo Postojnska jama, bi se morala na podlagi 46. člena Zakona o računovodstvu povečati v skladu z novo ocenjeno vrednostjo zemljišča. Občina izkazuje v svojih poslovnih knjigah nižjo vrednost osnovnega kapitala, ki ni usklajena s spremembo vrednosti po spremembi namembnosti posameznih zemljišč.

2.5.3 Imenovanje direktorja družbe

Župan je 9. 4. 2010 v imenu družbenika sprejel sklep o imenovanju posloводства družbe Postojnska jama. Za direktorico je imenoval javno uslužbenko, zaposleno na občini na delovnem mestu višji svetovalec za računovodstvo.

ZJF v 71. členu določa, da za finance pristojni organ občinske uprave zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako, da opravlja nadzor nad poslovanjem in zadolževanjem pravnih oseb ter uveljavlja različne pravice lastnika kapitalске naložbe.

Zakon o javnih uslužbencih¹⁰² v 100. členu opredeljuje opravljanje drugih dejavnosti in konflikt interesov. V prvem odstavku 100. člen določa, da uradnik ne sme opravljati dejavnosti, če bi opravljanje lahko vplivalo na nepristransko opravljanje dela.

Odlok o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Postojna¹⁰³ določa, da se za opravljanje nalog občinske uprave v občini ustanovi enovit organ.

Glede na navedena določila ZJF in Zakona o javnih uslužbencih menimo, da z vidika nezdržljivosti izvajalske in nadzorstvene funkcije opravljanje nalog direktorja družbe Postojnska jama ni združljivo z nalogami višjega svetovalca za računovodstvo v občinski upravi, in sicer z vidika nezdržljivosti izvajalske in nadzorstvene funkcije.

¹⁰² Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 29/07.

2.5.4 Soglasje k zadolžitvi

Občinski svet je 8. 7. 2010 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Postojna za leto 2010¹⁰⁴, ki je pričel veljati 17. 7. 2010 in s katerim je določil, da lahko skupni obseg zadolžitve in izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, znaša največ 3.200.000 evrov.

Ta dan je sprejel tudi sklep, v katerem je določil, da se lahko družba Postojnska jama zadolži v znesku največ 3.200.000 evrov z odplačilno dobo največ 15 let ter da bo občina v naslednjih letih družbo Postojnska jama dokapitalizirala, in sicer največ v znesku 300.000 evrov letno v skladu z vsakokratnimi odločitvami občinskega sveta, če bo to potrebno za izvajanje dejavnosti družbe.

Družba Postojnska jama je 9. 7. 2010 na občino vložila prošnjo za izdajo soglasja k najemu hipotekarnega kredita. V prošnji je navedla, da je pridobila ponudbo Zadružne kraške banke, Opčine – Italija, in sicer za najem dolgoročnega kredita v znesku 3.100.000 evrov z odplačilno dobo 15 let in zavarovanjem s hipoteko na nepremičninah, zastavno pravico na delnicah podjetja TURIZEM KRAS ter denarnimi sredstvi na hranilni knjižici za znesek 400.000 evrov.

Župan je v skladu s sklepom občinskega sveta 10. 7. 2010 izdal soglasje k najemu hipotekarnega kredita družbi Postojnska jama v znesku 3.200.000 evrov za nakup 25,1 odstotka delnic družbe TURIZEM KRAS pri Zadružni kraški banki, Opčine – Italija. Družba Postojnska jama je 5. 8. 2010 najela dolgoročni kredit v znesku 3.200.000 evrov.

2.5.4.a ZFO-1 v prvem odstavku 10.g člena določa, da se posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Odlok o proračunu v 13. členu določa, da se posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javnih gospodarski zavodi in javna podjetja ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, lahko zadolžijo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Občina je z izdajo soglasja k zadolžitvi družbe Postojnska jama, ne da bi ta izkazala, da ima zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov, ravnala v neskladju s prvim odstavkom 10.g člena ZFO-1 in 13. členom odloka o proračunu.

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 57/10.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Občine Postojna v letu 2010.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Postojna v letu 2010 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- proračun za leto 2010 je pripravila do ravni proračunskih postavk – kontov, kar je v neskladju z Odlokom o proračunu Občine Postojna za leto 2010 in s Pravilnikom o predložitvi sprejetih občinskih proračunov; v zaključnem računu proračuna za leto 2010 ni prikazala vseh zahtevanih podatkov, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna; v poročilu o izvrševanju proračuna v prvem polletju leta 2010 ni predstavila vseh zahtevanih podatkov; prerazporedila je sredstva v skupnem znesku 517.360 evrov iz bilance prihodkov in odhodkov v račun finančnih terjatev in naložb; dejanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.a, 2.1.1.b, 2.1.2.a in 2.1.3.a;
- v letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem ni vključila vseh zahtevanih podatkov; v enem primeru je bila ocenjena vrednost zemljišč na dan sprejema posamičnega programa starejša od šestih mesecev – plačilo v letu 2010 v znesku 342 evrov; v postopku oddaje poslovnega prostora v najem ni bil sestavljen zapisnik o odpiranju ponudb; vsa dejanja so v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točke 2.2.1.1.a, 2.2.1.3.a in 2.2.2.6.a;
- oddala je poslovni prostor v najem za nedoločen čas po neustreznem postopku – plačilo v letu 2010 v znesku 4.181 evrov); v postopku oddaje poslovnega prostora v najem ni pripravila posamičnega programa; dejanji sta v neskladju z Uredbo o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin – točki 2.2.2.1.a in 2.2.2.5.a;
- v razpisni dokumentaciji je navedla drugačne pogoje, ki jih mora izpolnjevati prijavitelj, kot so določeni v Odloku o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna; v javnem razpisu je določila plačilo koncesijske dajatve, čeprav za to ni imela podlage v Odloku o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna – oboje je v neskladju Zakonom o gospodarskih javnih službah; določila koncesijske pogodbe glede prenosa objektov in naprav po prenehanju koncesijskega razmerja ter določba koncesijske pogodbe o trajanju koncesijske pogodbe so v neskladju z Odlokom o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna; bančna garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 30.000 evrov je v neskladju z določili koncesijske pogodbe glede roka veljavnosti – točke 2.2.3.1.a, 2.2.3.1.b, 2.2.3.1.c, 2.2.3.1.d, 2.2.3.1.e in 2.2.3.1.f;
- z oddajo storitev urejanja javnih zelenih površin v več delih – plačila v letu 2010 so bila v skupnem znesku 60.272 evrov –, je občina ravnala v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.3.2.1.1.a;

- ni preverila pravilnosti obračunanih storitev vzdrževanja javnih zelenih površin v letu 2010 v skupnem znesku 56.883 evrov, kar je v neskladju z določili Zakona o javnih financah – točka 2.3.2.1.1.b;
- z oddajo storitev vzdrževanja javnih prometnih površin z naročilnicami – plačila v letu 2010 so bila v skupnem znesku 173.386 evrov –, je občina ravnala v neskladju z Odlokom o podelitvi koncesije za izvajanje določenih gospodarskih javnih služb v Občini Postojna – točka 2.3.2.1.2.a;
- sklenjena pogodba za tiskanje občinskega glasila je v neskladju z izbranim ponudbenim predračunom; stroški tiskanja občinskih glasil v skupnem znesku 12.953 evrov – plačila v letu 2010 so bila v skupnem znesku 9.430 evrov –, niso v skladu niti s ponudbenim predračunom niti s pogodbo, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.3.2.1.3.a in 2.3.2.1.3.b;
- sklepanje avtorskih pogodb v vrednosti 18.323 evrov in plačilo študentskega dela v vrednosti 8.627 evrov sta bila v neskladju z Zakonom o delovnih razmerjih – točki 2.3.2.1.4.a in 2.3.2.1.5.b;
- pogodba za opravljanje avtorskih stvaritev v novembru 2010 je bila sklenjena po začetku opravljanja stvaritev, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.3.2.1.4.b;
- plačilo študentskega dela v znesku 150 evrov na uro je bilo v neskladju z Navodilom za vrednotenje in izplačevanje dela študentov – točka 2.3.2.1.5.a;
- svetniške skupine niso pravočasno poročale o porabi sredstev za preteklo leto, kar je v neskladju s Pravilnikom o sredstvih za delo svetniških skupin in samostojnih članov Občinskega sveta Občine Postojna; sredstva so bila porabljenaa za namene, ki jih ni mogoče obravnavati kot del opravljanja zadev javnega pomena, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.3.2.1.7.a in 2.3.2.1.7.b;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 oziroma Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 – točke 2.3.2.1.1.c, 2.3.2.1.2.b, 2.3.2.1.3.c, 2.3.2.1.5.c, 2.3.2.1.7.d, 2.3.2.2.3.a, 2.3.3.3.c in 2.3.4.1.a;
- ni pridobila finančnih zavarovanj za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 11.351 evrov; ni pravočasno pridobila finančna zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in odpravo napak v garancijskem roku v skupnem znesku 350.646 evrov; pridobila je bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in odpravo napak v garancijskem roku v skupnem znesku 184.405 evrov z rokom veljavnosti, ki je krajši od zahtevanega; pridobila je bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in bančni garanciji za odpravo napak v garancijskem roku v nižjem znesku od zahtevanega – skupaj za 4.481 evrov; vsa dejanja so v neskladju s pogodbenimi določili – točke 2.3.2.2.1.a, 2.3.2.2.1.b, 2.3.2.2.1.c, 2.3.2.2.2.a, 2.3.2.2.2.b in 2.3.2.2.2.c;
- v komisijo za vodenje postopka javnega razpisa za sofinanciranje programov na področju športa so bili imenovani člani, ki so bili s prejemniki sredstev interesno povezani, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.3.3.1.a;
- lokalni program za kulturo ni bil sprejet; v javnem razpisu za sofinanciranje izvedbe kulturnih projektov oziroma sofinanciranje delovanja društev niso navedeni kriteriji, po katerih naj bi se posamezni projekt ocenjeval oziroma vrednotil, tudi v razpisni dokumentaciji ni naveden način uporabe meril in kriterijev – nakazana so bila sredstva v skupnem znesku 154.054 evrov; v javnem razpisu za sofinanciranje obnove in vzdrževanja spomenikov in objektov kulturne dediščine ni naveden način uporabe kriterijev za ocenjevanje in vrednotenje projektov – nakazana so bila sredstva v skupnem znesku 21.783 evrov; vsa navedena dejanja so v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točke 2.3.3.2.1.a, 2.3.3.2.2.a, 2.3.3.2.2.b, 2.3.3.2.4.a, 2.3.3.2.4.b in 2.3.3.2.3.a;

- za sklenitev neposredne pogodbe za sofinanciranje izdajanja mesečnega lokalnega časopisa občina ni imela podlage v predpisih – nakazana so bila sredstva v skupnem znesku 12.681 evrov; občina je račun za sofinanciranje izdajanja mesečnega lokalnega časopisa v znesku 1.153 evrov plačala dvakrat; dejanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.3.3.3.a in 2.3.3.3.b;
- z ustanovitvijo osebe zasebnega prava ter vplačilom osnovnega kapitala v denarju in s stvarnim vložkom ni ravnala v smislu določb Zakona o javnih financah; akta o ustanovitvi zasebne družbe ni sprejel občinski svet, tekoči transfer zasebni družbi v znesku 32.000 evrov pa ni temeljil na javnem razpisu; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah; občina je prenesla zemljišči v vrednosti 176.581 evrov kot stvarni vložek v zasebno družbo v neskladju z Odlokom o začasnih ukrepih za zavarovanje območja širitve dela naselja Postojna, ki še ni določeno s strategijo prostorskega razvoja in prostorskim redom Občine Postojna; izdaja soglasja k zadolžitvi zasebne družbe je bila v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točke 2.5.1.a, 2.5.1.c, 2.5.2.a, 2.5.2.b in 2.5.4.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Postojna v letu 2010 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Postojna mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Občina Postojna mora v odzivnem poročilu izkazati ukrepe za:

- začetek aktivnosti za ureditev razmerij v družbah TURIZEM KRAS in Postojnska jama, tako da bo zagotovljeno uresničevanje občinskega interesa v smislu določb 73. člena Zakona o javnih financah – točka 2.5.1.a.

Med revizijskim postopkom so bile odpravljene naslednje razkrite nepravilnosti oziroma so bili sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1):

- občina je proračun za leto 2012 pripravila do ravni proračunskih postavk – podkontov – točka 2.1.1.a;
- občina je zaključni račun za leto 2011 pripravila v skladu z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točka 2.1.1.b;
- občina je v poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju leta 2011 vključila zahtevane podatke – točka 2.1.2.a;
- občina je Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem za leto 2012 pripravila v skladu s predpisi – točka 2.2.1.1.a;
- občina je v maju in avgustu 2011 pričela z aktivnostmi za uskladitev najemnih razmerij s predpisi – točka 2.2.2.2.b;
- občina je v glavni knjigi evidentirala pobot najemnine z vloženi sredstvi za preureditev poslovnega prostora – točka 2.2.2.4.b;
- občinski svet je oktobra 2011 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe oskrba s paro in vročo vodo v Občini Postojna – točke 2.2.3.1.a, 2.2.3.1.d in 2.2.3.1.e;

- občina je koncesionarja pozvala k podpisu aneksa, s katerim odpravlja nedoslednost o trajanju garancije za zavarovanje dobre izvedbe pogodbenih obveznosti – točka 2.2.3.1.f;
- v letu 2011 je k vsaki začasni situaciji priložen zapisnik o prevzemu del s specifikacijo opravljenih storitev – točka 2.3.2.1.1.b;
- občina je v letu 2011 prejela tri dobropise – točka 2.3.2.1.3.b;
- občina je februarja 2011 sistemizirala novo strokovno-tehnično delovno mesto za določen čas in marca 2011 sklenila pogodbo o zaposlitvi za navedeno delovno mesto za določen čas – točka 2.3.2.1.4.a;
- župan je oktobra 2011 sprejel Navodilo za vrednotenje in izplačevanje dela študentov, s katerim so bile v reviziji očitane nepravilnosti odpravljene; občina je v letu 2012 prejela preveč obračunana in nakazana sredstva za plačilo študentskega dela – točka 2.3.2.1.5.a;
- občina je aprila in maja 2011 pridobila poročila svetniških skupin o porabi sredstev v letu 2011 – točka 2.3.2.1.7.a;
- občinski svet je oktobra 2011 sprejel Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o sredstvih za delo svetniških skupin in samostojnih članov Občinskega sveta Občine Postojna – točki 2.3.2.1.7.b in 2.3.2.1.7.c;
- občina je nabavljena opredmetena osnovna sredstva v letu 2011 evidentirala v pomožno knjigo opredmetenih osnovnih sredstev – točka 2.3.2.1.7.c;
- občina je junija 2011 izvajalce investicije III in investicije I pisno pozvala k dostavi bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku – točki 2.3.2.2.2.b in 2.3.2.2.2.c;
- župan v strokovno komisijo za vodenje postopka javnega razpisa za sofinanciranje programov v javnem interesu na področju športa v Občini Postojna v letu 2012 ni imenoval članov, ki bi bili interesno povezani s prejemniki sredstev – točka 2.3.3.1.a;
- občina je v letu 2012 objavila javni razpis, ki mu je priložila tudi merila, po katerih se bo posamezni prijavljeni projekt ocenjeval oziroma vrednotil – točke 2.3.3.2.2.b, 2.3.3.2.3.a in 2.3.3.2.4.b;
- občina je dvakratno plačilo računa pobotala v letu 2011 z računom za marec 2011 – točka 2.3.3.3.b.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁰⁵. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Občina Postojna krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁰⁵ Tretja točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Občini Postojna priporočamo, naj:

- opiše poslovne procese ravnanja z nepremičnim premoženjem, javnega naročanja, dodeljevanja transferov in zadolževanja, da se opredelijo osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo;
- tudi za sklenitev najemnih pogodb, za katere je sicer dovoljena sklenitev neposredne pogodbe, izvede postopek javnega zbiranja ponudb, s katerim bo preverila dejanski interes in zagotovila enakopravno obravnavo vseh morebitnih zainteresiranih najemnikov;
- okrepi notranje kontrole pri spoštovanju pogodbenih določil, sklenjenih z izvajalci del in storitev;
- vzpostavi neposredno lastništvo občine v družbi TURIZEM KRAS s prenehanjem družbe Postojnska jama in prenosom njenega premoženja ter pravic in obveznosti na občino;
- preveri vrednost nepremičnega premoženja, ki ga je kot osnovni kapital vložila v družbo Postojnska jama ter ga v poslovnih knjigah evidentirala leta 2011, in tako ugotovljeno vrednosti vložene osnovnega kapitala izkaže v poslovnih knjigah občine.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Postojna, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.



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 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96