

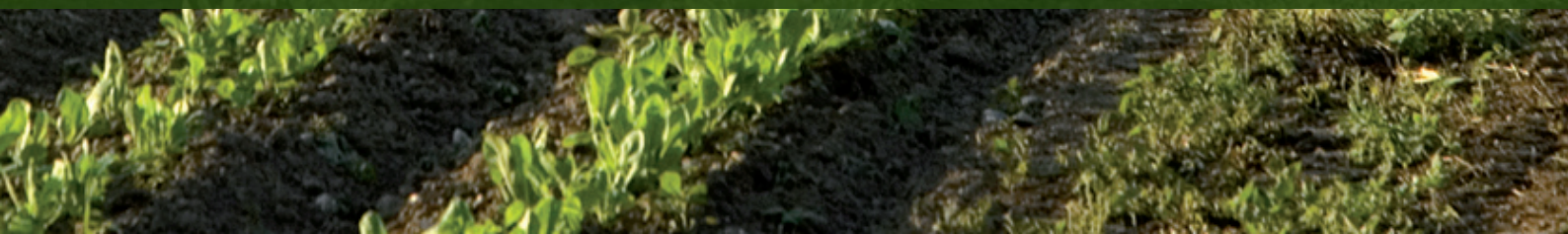


RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Gospodarjenje z nezazidanimi
stavbnimi zemljišči



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

Gospodarjenje z nezazidanimi
stavbnimi zemljišči



Računsko sodišče je izvedlo revizijo smotrnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v letu 2006 in prvi polovici leta 2007 pri naslednjih upravljalcih državnega stvarnega premoženja:

- Vladi Republike Slovenije,
- Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije,
- Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije,
- Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji in
- Javni agenciji za železniški promet Republike Slovenije.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v lasti Republike Slovenije v letu 2006 in prvi polovici leta 2007. Preverjali smo gospodarnost pridobivanja, razpolaganja in upravljanja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči ter učinkovitost in uspešnost upravljavcev pri gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči.

Gospodarnost

Pri pregledu posameznih pravnih poslov, ki se nanašajo na nakupe, prodaje, upravljanje in obremenjevanje nezazidanih stavbnih zemljišč, smo ugotovili naslednja negospodarna ravnanja:

- upravljavec je solastniški delež prodal po nižji ceni, kot je prodala fizična oseba svoj solastniški delež, čeprav je bil seznanjen z višjo ceno solastniškega deleža;
- upravljavec je zemljišče prodal, čeprav bi bilo za državo ugodneje, če bi bila sklenjena pogodba o ustanovitvi stavbne pravice;
- upravljavec je občinam prodajal zemljišča, ker so uveljavljale predkupno pravico, občine pa so ta zemljišča kasneje prodajale;
- upravljavec je v okviru iste predpogodbe dopustil različne kupoprodajne cene in je za plačilo avansa vknjižil lastninsko pravico na zemljišču in objektu, čeprav je za gradnjo stanovanj potreboval samo zemljišče;
- upravljavci so kupovali zemljišča po cenah, ki so bile višje od cenilčeve ocene, ter pri prodajah določali cene, ki so bistveno nižje od tržnih cen;
- upravljavci so zaradi pritiskov prodajalcev zemljišč naročali za isto zemljišče več cenitev, od katerih je bila vsaka naslednja višja;
- upravljavci so za istega kupca določili različne cene za zazidan del stavbnega zemljišča in nezazidan del stavbnega zemljišča;
- upravljavci so pridobivali ceno tudi za zemljišča, ki obsegajo samo nekaj kvadratnih metrov in je bila izvedba ceno dražja, kot je tržna vrednost zemljišča;
- ceno, ki so podlaga za prodaje zemljišč, niso bile pripravljene na ustrezen način, se metodološko razlikujejo, v cenitvah so upoštevani isti stroški dvakrat, pri kasnejših cenitvah so določene nižje cene;

- upravljavci za posamezna zemljišča niso izvedli prenosa upravljanja, temveč so se zemljišča med različnimi upravljavci prodajala, pri prodajah pa so z neposredno pogodbo neenakopravno obravnavali potencialne kupce;
- zaradi plačil pri prenosih in zaradi sklepanja pogodb o finančnih najemih se je povečala vrednost investicij;
- upravljavci so negospodarno določali višino nadomestila (prenizka vrednost nadomestila ali celo brez nadomestila) za ustanovitev stavbne pravice;
- za Luko Koper in Aerodrom so bili postopki nakupa različni, čeprav gre za istovrsten nakup, ki je posledica pogodb o ustanovitvi stavbne pravice za gradnjo objektov; pri obeh objektih so bile cinitve, ki so bile podlaga za sklenitev kupoprodajnih pogodb, izdelane pred dokončanjem del;
- zaradi nepopolnih vpisov v zemljiško knjigo in zaradi nevpisanih subjektov, ki so imeli pravico uporabe, obstaja tveganje, da Republika Slovenija ni vpisala vseh nepremičnin, na katerih je imela pravico uporabe, ter da je premoženje, na katerem je imela pravico uporabe država, vpisala kot svojo lastnino fizična oziroma pravna oseba;
- država nima pregleda nad celotnimi nakupi državnega premoženja, saj upravljavci kupujejo zemljišča, ko jih potrebujejo za gradnjo avtocestnega in železniškega omrežja, ob tem pa prihaja tudi do nakupov, ki niso nujni za gradnjo infrastrukture, o teh nakupih pa Vlada kot upravljavec celotnega premoženja ni seznanjena;
- upravljavec nima podatkov o nelegalno zgrajenih objektih na zemljiščih, s katerimi upravlja, in na državnih zemljiščih ni onemogočil »črnih gradenj«, ki so bile kasneje legalizirane in so jih zakupniki nato ugodno odkupili;
- upravljavci so zaradi neurejenih lastniških razmerij dopustili nakup zemljišč, ki jih je v preteklosti verjetno že enkrat odkupila država;
- Vlada po eni strani zadržuje namenska sredstva pri posameznem neposrednem uporabniku, po drugi pa drugim neposrednim uporabnikom primanjkuje sredstev za nakup zemljišč in gradnjo poslovnih prostorov.

Učinkovitost

Pri pregledu učinkovitosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči smo se osredotočili na delovanje internega in zunanjega trga, koordinacijo med upravljavci in vodenje evidenc.

Interni trg ni na voljo vsem upravljavcem državnega premoženja, tako neposrednim kot posrednim uporabnikom, pa tudi drugim upravljavcem oziroma vsem pravnim osebam, ki so v 100-odstotni lasti države.

Slaba koordinacija med posameznimi upravljavci se kaže na ravni sodelovanja posrednih uporabnikov in ostalih upravljavcev med seboj, kakor tudi na ravni njihovega sodelovanja z neposrednimi uporabniki.

V geodetski evidenci bi morali biti vpisani upravljavci premoženja. Vpisi upravljavcev niso izvedeni, ker Vlada ni pravočasno sprejela oziroma sploh ni sprejela ustreznih sklepov o določitvi upravljavca oziroma so bili ti sklepi pomanjkljivi. Vlada tudi ni sprejela ukrepov, ki bi poenotili gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči na ravni vseh upravljavcev. Ker posamezni upravljavci menijo, da so »lastniki zemljišča«, zahtevajo za oddajo zemljišča določeno odškodnino oziroma prenos namenskih sredstev.

Evidence pravnih poslov, evidence nepremičnega državnega premoženja, evidence sklenjenih pogodb in računovodske evidence niso ustrezno vodene. Evidenca nepremičnega državnega premoženja naj bi se

vodila s pomočjo Centralne evidence nepremičnin, ki pa še ne deluje. Pri upravljavcih ne obstajajo učinkoviti postopki in kontrole, ki bi zagotavljale, da se terjatve, povezane z gospodarjenjem z nepremičninami, izkazujejo v računovodskih evidencah. Računovodske evidence oziroma register osnovnih sredstev ne zagotavlja popolnosti in pravočasnosti evidentiranja zemljišč. Upravljavci računovodsko ne evidentirajo obstoja stavbnih pravic.

Nerazpoložljivost internega trga, slaba koordinacija med upravljavci in neurejene evidence zmanjšujejo učinkovitost delovanja internega trga.

Uspešnost

Na ravni države kot tudi na ravni posameznega upravljavca ni ustrezno načrtovano gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. Posamezni upravljavci nimajo v svojih splošnih strategijah opredeljenih ciljev za področje gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. Upravljavci tudi nimajo izdelanih posebnih strategij, ki bi se nanašale na gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, kar se je pokazalo na primer pri nakupih zemljišča v kompleksu Bežigranski dvor, kjer so se zemljišča v preteklosti prodajala, potem pa je država ta zemljišča po višji vrednosti odkupila nazaj. Država in upravljavci bi morali izdelati jasno strategijo oziroma politiko gospodarjenja, jasno postaviti cilje gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči in določiti indikatorje spremljanja doseganja zastavljenih ciljev gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči.

Poleg navedenih nesmotrnosti (negospodarnosti, neučinkovitosti in neuspešnosti) smo ugotovili tudi nepravilnosti, ki se nanašajo na sklepanje pogodb. Gre za kršitve Zakona o javnih financah, Stvarnopravnega zakonika, Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin ter uredb o lokacijskih načrtih, in sicer:

- upravljavci so sklepali prodajne pogodbe za zemljišča, na katerih niso imeli statusa upravljavca;
- upravljavci so sklepali neposredne pogodbe, čeprav ni bilo pravne podlage za tovrstne posle;
- upravljavci so odkupovali in prodajali zemljišča, ki niso bila navedena v posameznih uredbah o lokacijskih načrtih za gradnjo avtocest in železnic;
- zemljiškoknjižni vpisi lastništva niso odražali dejanskega stanja.

Da bi upravitelji nezazidanih stavbnih zemljišč s temi zemljišči bolje gospodarili, je računsko sodišče pripravilo tudi *priporočila*.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 PRAVNA PODLAGA	9
1.2 CILJI REVIZIJE	9
1.3 PODATKI O REVIDIRANCIH	9
1.3.1 Vlada Republike Slovenije	10
1.3.2 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije	12
1.3.3 Stanovanjski sklad Republike Slovenije	12
1.3.4 Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji	13
1.3.5 Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije	14
1.4 PODROČJE REVIDIRANJA	15
1.4.1 Pridobivanje stvarnega premoženja države	16
1.4.2 Razpolaganje s stvarnim premoženjem države	16
1.4.3 Upravljanje s stvarnim premoženjem države	17
1.4.4 Koordinacija med posameznimi upravljavci	17
1.4.5 Evidence stavbnih zemljišč	17
1.5 REVIZIJSKI PRISTOP	18
2. UGOTOVITVE	19
2.1 SKUPNE UGOTOVITVE	19
2.1.1 Ugotovitve, vezane na izvajanje Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije	20
2.1.2 Pravne podlage za pridobivanje, razpolaganje in upravljanje s stvarnim premoženjem	21
2.1.3 Postopki ocenjevanja vrednosti oziroma cenitev premoženja	22
2.1.4 Primerjava doseženih cen zemljišč	24
2.2 SMOTRNOST GOSPODARJENJA Z NEZAZIDANIMI STAVBNIMI ZEMLJIŠČI V LASTI REPUBLIKE SLOVENIJE	25
2.2.1 Gospodarnost ravnanja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči	25
2.2.1.1 Gospodarnost ravnanja pri nakupih zemljišč	25
2.2.1.2 Gospodarnost ravnanja pri prodaji zemljišč	32

2.2.1.3	Gospodarnost ravnanja pri brezplačnem prenosu zemljišč.....	35
2.2.1.4	Gospodarnost ravnanja pri določanju odškodnin pri prenosih med upravljavci	36
2.2.1.5	Gospodarnost ravnanja pri oddajanju zemljišč v najem.....	38
2.2.1.6	Gospodarnost ravnanja pri sklepanju pogodb o ustanovitvi stavbne pravice	40
2.2.2	Učinkovitost gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v lasti Republike Slovenije.....	51
2.2.2.1	Delovanje internega in zunanjega trga	51
2.2.2.2	Koordinacija med posameznimi upravljavci zemljišč v lasti Republike Slovenije.....	53
2.2.2.3	Vodenje evidenc o nezazidanih stavbnih zemljiščih	55
2.2.3	Uspešnost gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v lasti Republike Slovenije	60
2.2.3.1	Strategija gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči	60
2.2.3.2	Poslovna politika gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči.....	62
2.2.3.3	Poročanje o uresničevanju politike gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči	63
3.	MNENJE	64
4.	PRIPOROČILA	68

1. UVOD

1.1 Pravna podlaga

Revizijo smotrnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v letu 2006 in prvi polovici leta 2007 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1). Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 15. 5. 2007.

1.2 Cilji revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o smotrnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v lasti Republike Slovenije v letu 2006 in prvi polovici leta 2007. Z revizijo smo želeli preveriti, kako Republika Slovenija gospodari z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. Kot gospodarjenje smo opredelili: pridobivanje nezazidanih stavbnih zemljišč, razpolaganje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči in upravljanje nezazidanih stavbnih zemljišč.

1.3 Podatki o revidirancih

Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin³ (v nadaljevanju: Uredba) v devetnajsti točki 2. člena opredeljuje, da so upravljavci stvarnega premoženja neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna ter druge pravne osebe (javni gospodarski zavodi, javna podjetja, skladi in agencije, gospodarske družbe, ustanove ipd.), ki jim je pravica upravljanja s stvarnim premoženjem države podeljena z zakonom, podzakonskim predpisom, aktom o ustanovitvi ali s sklepom Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada). V seznamu upravljavcev nepremičnin, ki ga objavlja Geodetska uprava RS (v nadaljevanju: Geodetska uprava), je bilo na dan 5. 2. 2007 vpisanih 717⁴ upravljavcev.

Z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v lasti Republike Slovenije gospodarijo tudi naslednji upravljavci:

- Vlada in v okviru nje posamezna ministrstva,
- Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije,

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Št. 1209-1/2007-3.

³ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03.

⁴ V seznamu so tudi vse občine (210), vse srednje šole in dijaški domovi (več kot 160), sodišča in tožilstva (56), domovi starejših občanov, centri za socialno delo in centri za usposabljanje (114), arhivi, muzeji in gledališča (več kot 20), univerze, študentski domovi in inštituti (24) ter bolnišnice in zavodi s področja zdravstva (40).

- Stanovanjski sklad Republike Slovenije,
- Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji in
- Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije,

katerih poslovanje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči je bilo predmet te revizije.

1.3.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada je organ izvršilne oblasti in hkrati najvišji organ državne uprave. Funkcija Vlade je dvojna: opravlja politično izvršilno in upravno funkcijo. Kot najvišji organ državne uprave izdaja predpise in sprejema pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za razvoj države in urejenost razmer na vseh področjih v pristojnosti države, ter Državnemu zboru RS (v nadaljevanju: državni zbor) predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi določa načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja v pristojnosti države.

Vlada ima kot najvišji organ državne uprave v skladu z Zakonom o Vladi⁵ tudi naslednje pristojnosti s področja gospodarjenja s premoženjem države:

- določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države,
- izdaja izvršilne predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne in organizacijske ukrepe, da bi zagotovila razvoj države in urejenost razmer na vseh področjih delovanja Vlade,
- državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja,
- uresničuje pravice in dolžnosti, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo kot ustanoviteljico zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij,
- upravlja nepremičnine in drugo premoženje Republike Slovenije, če glede posameznih nepremičnin ni s posebnim zakonom drugače določeno.

Po drugem odstavku 4. člena Zakona o vladi Republike Slovenije so za delo Vlade odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so Vlado sestavljali:

- predsednik Vlade Janez Janša,
- minister za finance dr. Andrej Bajuk,
- minister za notranje zadeve Dragutin Mate,
- minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel,
- minister za obrambo Karl Viktor Erjavec,
- minister za pravosodje dr. Lovro Šturm,
- minister za gospodarstvo mag. Andrej Vizjak,
- ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Marija Lukačič do 5. 3. 2007, od 6. 3. 2007 pa minister Iztok Jarc,
- minister za promet mag. Janez Božič do 10. 9. 2007, od 11. 9. 2007 pa minister mag. Radovan Žerjav,
- minister za okolje in prostor Janez Podobnik,
- minister za delo, družino in socialne zadeve mag. Janez Drobnič do 1. 12. 2006, minister mag. Andrej Vizjak od 2. 12. do 17. 12. 2006, od 18. 12. 2006 pa ministrica Marjeta Cotman,

⁵ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1.

- minister za zdravje mag. Andrej Bručan do 10. 9. 2007, od 11. 9. 2007 pa ministrica Zofija Mazej Kukovič,
- minister za javno upravo dr. Gregor Virant,
- minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo dr. Jurij Janez Zupan do 30. 9. 2007, od 1. 10. 2007 pa ministrica Mojca Kucler Dolinar,
- minister za šolstvo in šport dr. Milan Zver,
- minister za kulturo dr. Vasko Simoniti,
- minister brez resorja, pristojen za lokalno samoupravo in regionalno politiko, dr. Ivan Žagar,
- minister brez resorja, pristojen za usklajevanje in spremljanje izvajanja strategije razvoja Slovenije ter gospodarskih in socialnih reform, dr. Jože P. Damijan do 27. 3. 2006, vršilec dolžnosti ministra državni sekretar dr. Andrej Horvat od 28. 3. 2006 do 5. 3. 2007, od 6. 3. 2007 pa minister dr. Žiga Turk.

V 9. točki 2. člena Uredbe je pristojno ministrstvo za upravljanje s stvarnim premoženjem v okviru Vlade opredeljeno kot »ministrstvo, ki glede na področje dela ministrstva upravlja z državnim premoženjem oziroma pokriva področje dela ministrstva, kamor sodi tudi upravljanje stvarnega premoženja zlasti v osebah javnega prava, agencijah, javnih zavodih, javnih podjetjih, gospodarskih družbah in zavodih v večinski lasti Republike Slovenije. Pojem velja tudi za Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, kadar izvaja pristojnosti v vlogi pristojnega ministrstva.«

Za ravnanje z nepremičnim premoženjem države so pristojni posamezni upravljavci. Sistemska vprašanja ravnanja s stvarnim premoženjem so urejena v Zakonu o javnih financah⁶ (v nadaljevanju: ZJF), ter Uredbi, kjer je določeno, da načela in vsebino ter organizacijo, vodenje in nadzor internega oziroma zunanjega trga predpiše Ministrstvo za finance. Ministrstvo za javno upravo, v okviru katerega deluje Direktorat za investicije, nepremičnine in skupne službe (v nadaljevanju: Direktorat), pa je pristojno za razvijanje sistema ravnanja s stvarnim premoženjem države (kamor v prvi vrsti sodi priprava predpisov) ter za izvrševanje nekaterih skupnih nalog, kot jih določajo predpisi. Znotraj Direktorata deluje šest sektorjev, med njimi tudi Sektor za ravnanje z nepremičnim premoženjem države, katerega glavne naloge so:

- vzpostavitev in vodenje internega trga nepremičnin države,
- vzpostavitev in vodenje enotne evidence nepremičnin v lasti Republike Slovenije,
- sodelovanje pri pripravi zakona o ravnanju s stvarnim premoženjem in ustreznih podzakonskih predpisov,
- priprava osnutkov strategij na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem Republike Slovenije ter skrb za njihovo izvajanje,
- izvajanje strokovnih in drugih nalog, ki se nanašajo na ravnanje z nepremičninami države za Vlado.

⁶ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

1.3.2 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sklad kmetijskih zemljišč) je bil ustanovljen na podlagi Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: ZSKZ) in gospodari s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije.

Ustanovitelj Sklada kmetijskih zemljišč je Republika Slovenija.

ZSKZ določa naloge, ki jih opravlja Sklad kmetijskih zemljišč, med drugim tudi:

- izvaja promet s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ter jih daje v zakup v skladu s predpisi in svojimi akti oziroma zanje dodeljuje koncesije,
- vodi evidenco o kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih v lasti Republike Slovenije v skladu s predpisi,
- upravlja finančna sredstva, ki jih dobi z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi.

Sklad kmetijskih zemljišč vodi in zastopa direktor, ki ga imenuje državni zbor na predlog Vlade. Odgovorna oseba v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, je direktor Sklada kmetijskih zemljišč Sergij Daolio, imenovan za vršilca dolžnosti direktorja 30. 11. 2005 in za direktorja 14. 7. 2006.

Sklad kmetijskih zemljišč je za svoje delo odgovoren Vladi in ji o svojem delu poroča najmanj enkrat letno. Finančni načrt, program dela Sklada kmetijskih zemljišč in zaključni račun sprejema svet Sklada kmetijskih zemljišč s soglasjem Vlade. Delo Sklada kmetijskih zemljišč nadzirata ministrstvo, pristojno za kmetijstvo in gozdarstvo, ter ministrstvo, pristojno za finance.

1.3.3 Stanovanjski sklad Republike Slovenije

Stanovanjski sklad Republike Slovenije (v nadaljevanju: Stanovanjski sklad) je bil ustanovljen 19. 10. 1991 na podlagi Stanovanjskega zakona⁸ (v nadaljevanju: SZ) kot samostojna javna pravna oseba, ki posluje v svojem imenu in za svoj račun. Stanovanjski sklad se je na podlagi Zakona o javnih skladih⁹ (v nadaljevanju: ZJS) in Akta o ustanovitvi Stanovanjskega sklada Republike Slovenije kot javnega sklada¹⁰ preoblikoval v javni finančni in nepremičninski sklad, ki je ustanovljen za financiranje in izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa, spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih hiš. Ustanovitelj Stanovanjskega sklada je Republika Slovenija.

⁷ Uradni list RS, št. 10/93, 1/96 in 23/96-popr.

⁸ Uradni list RS, št. 18/91, 21/94, 23/96, 1/00.

⁹ Uradni list RS, št. 22/00.

¹⁰ Uradni list RS, št. 96/00, 8/04, 80/04, 17/06.

Naloge Stanovanjskega sklada, ki so sicer opredeljene v SZ-1¹¹, so med drugim tudi:

- investira v gradnjo stanovanj in nezazidana stavbna zemljišča,
- posluje z nepremičninami z namenom zagotavljanja javnega interesa,
- opravlja druge zakonske naloge in naloge za izvajanje nacionalnega stanovanjskega programa.

Stanovanjski sklad je na podlagi 13. člena ZJS postal lastnik premoženja, ki ga je ustanovitelj, to je Republika Slovenija, namenil za doseganje namena javnega sklada, v primerjavi z ostalimi revidiranci, ki imajo stvarno premoženje, in je last Republike Slovenije, le v upravljanju.

Organa Stanovanjskega sklada sta nadzorni svet in direktor. Delo Stanovanjskega sklada nadzira Ministrstvo za okolje in prostor.

Odgovorna oseba v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, je direktor Stanovanjskega sklada Primož Pirc.

1.3.4 Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji

Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: DARS) je delniška družba, ustanovljena z Zakonom o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹² (v nadaljevanju: ZDARS), in organizira ter vodi gradnjo in obnove avtocest in izvaja finančni inženiring (kot agent države) ter vzdržuje in upravlja z avtocestami (kot koncesionar). DARS tako v skladu z ZDARS:

- opravlja v imenu in za račun Republike Slovenije naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor in naloge v zvezi s pridobivanjem zemljišč in drugih nepremičnin za gradnje avtocest,
- v svojem imenu in za račun države upravlja in razpolaga s tistimi nepremičninami, ki so bile pridobljene v zvezi z gradnjo avtocest, pa niso bile v celoti uporabljene za njihovo gradnjo ali niso v celoti potrebne za upravljanje in vzdrževanje avtocest v skladu z zakonom in predpisi, ki urejajo javne ceste in varnost cestnega prometa.

DARS je do 25. 10. 2007 vodila uprava, ki so jo sestavljali Rajko Siročič, predsednik uprave, Abdon Peklaj, član uprave, in Aleš Hojs, član uprave. Od 26. 10. 2007 so v upravi naslednji člani: mag. Tomislav Nemec, predsednik uprave, dr. Žan Jan Oplotnik, namestnik predsednika uprave, Boštjan Rigler, član uprave, in Aleš Hojs, član uprave, ter od 3. 10. 2007 mag. Alojz Ratajc, delavski direktor.

¹¹ Uradni list RS, št. 69/03.

¹² Uradni list RS, št. 57/93, 126/03.

1.3.5 Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije

Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija) je bila ustanovljena na podlagi Zakona o železniškem prometu¹³ (v nadaljevanju: ZZelP)¹⁴. Ustanovitelj Agencije je Republika Slovenija.

Agencija je samostojna pravna oseba javnega prava, ki opravlja strokovne, tehnične, razvojne, določene upravne in nadzorne naloge s področja prometa v skladu z določbami Zakona o železniškem prometu, Zakona o varnosti v železniškem prometu¹⁵ ter s Sklepom o ustanovitvi Agencije¹⁶. Do 19. 6. 2007 je bila upravljavca javne železniške infrastrukture, ki predvsem v interesu uporabnika zagotavlja pregledno ter nepristransko delovanje trga na področju železniškega prometa.

Agencija je do 19. 6. 2007 izvajala med drugim tudi naslednje naloge:

- graditev nove javne železniške infrastrukture,
- izdelavo osnutkov letnih in srednjeročnih načrtov vzdrževanja in modernizacije ter osnutka nacionalnega programa razvoja javne železniške infrastrukture.

Po 19. 6. 2007 je te naloge prevzela Direkcija za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo v okviru Ministrstva za promet.

Z nepremičninami v lasti Republike Slovenije je upravljal Oddelek trženja na Agenciji. Nepremičnine so na postajnih območjih, nekatere pa tudi na širšem območju železniškega voznega pasu. Agencija je tržila naslednje nepremičnine: poslovne prostore, skladišča, zemljišča, oglasne površine in stanovanja. Z novelo Zakona o železniškem prometu pa so trženje in upravljanje z obstoječo javno železniško infrastrukturo prevzele Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana. Agencija mora enkrat letno poročati ustanovitelju o doseženih ciljih in rezultatih, izidu poslovanja in izpolnitvi finančnega načrta.

Odgovorne osebe v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so bili:

- Rajko Satler, direktor Agencije do 23. 8. 2007,
- Tomaž Schara, ki je bil s 30. 8. 2007 imenovan za vršilca dolžnosti in je delo opravljal do 16. 11. 2007,
- Alojz Pörš, ki je bil z 28. 11. 2007 imenovan za vršilca dolžnosti za šest mesecev.

¹³ Uradni list RS, št. 92/99, 11/01, 33/01, 110/02, 56/03, 29/05, 15/07.

¹⁴ Na podlagi novele, objavljene v Uradnem listu RS, št. 110/02 je bila ustanovljena Agencija za železniški promet RS, na podlagi novele zakona, objavljene v Uradnem listu RS, št. 15/07, se preimenuje v Javno agencijo za železniški promet RS.

¹⁵ Uradni list RS, št. 85/00, 45/04.

¹⁶ Uradni list RS, št. 30/03, 59/03, 54/07.

1.4 Področje revidiranja

Stavbna zemljišča so se po Zakonu o stavbnih zemljiščih¹⁷ (v nadaljevanju: ZSZ) delila na nezazidana stavbna zemljišča in zazidana stavbna zemljišča. Nezazidano stavbno zemljišče je bila parcela na območju, ki je bilo s prostorskim načrtom namenjeno za graditev objektov. Zazidano stavbno zemljišče pa je bilo zemljiška parcela na območju, ki je bilo s prostorskim aktom namenjeno za graditev objektov in na katerem je zgrajen objekt. Predpisi s področja urejanja prostora ne ločijo več med zazidanimi in nezazidanimi stavbnimi zemljišči, temveč samo definirajo stavbna zemljišča. Po Zakonu o urejanju prostora¹⁸ (v nadaljevanju: ZureP-1), ki je veljal v obdobju, na katerega se nanaša revizija, se za stavbno zemljišče šteje gradbena parcela po predpisih o graditvi objektov. Po Zakonu o prostorskem načrtovanju¹⁹ (v nadaljevanju: ZPNačrt) pa je stavbno zemljišče zemljiška parcela oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerih je zgrajen objekt, oziroma zemljiška parcela, ki je z občinskim prostorskim načrtom namenjena za graditev objektov. Zakon, ki ločuje nezazidana in zazidana stavbna zemljišča, je Zakon o graditvi objektov²⁰, pa še ta ločuje zemljišča samo za namen odmere nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Namenska raba prostora se določa na ravni občine, na podlagi prostorskega načrta občine. Prostorski načrt občine določa, katera kmetijska zemljišča (po parcelah) so se prekvalificirala v stavbna zemljišča.

Ker predpisi s področja urejanja prostora ne ločujejo več med nezazidanimi in zazidanimi stavbnimi zemljišči, smo v reviziji kot nezazidana stavbna zemljišča obravnavali:

- stavbna zemljišča, na katerih ni postavljenih objektov;
- stavbna zemljišča, na katerih je na delu zemljišča postavljen objekt (zemljišče je sestavljeno iz več parcel, na delu teh parcel pa je postavljen objekt);
- stavbna zemljišča, na katerih je postavljen objekt, ki je opredeljen kot ruševina;
- zemljišča, na katerih so postavljeni nezakonito zgrajeni objekti.

Posamezne pojme, vezane na stvarno premoženje, ureja Uredba:

- pridobivanje je skupni pojem za nakup, brezplačno pridobivanje, sprejem darila, pridobitev na podlagi dednega postopka ali kakšen drug način pridobitve lastninske pravice na premoženju,
- razpolaganje je skupni pojem za prodajo, menjavo ali kakšen drug način odsvojitve stvarnega premoženja,
- upravljanje je skupni pojem za uporabo, vzdrževanje in oddajo v najem stvarnega premoženja,
- interni trg nepremičnin je organiziran trg ponudbe nepremičnin v lasti države in povpraševanje po nepremičninah države, katerega udeleženci so neposredni uporabniki državnega proračuna in tudi drugi upravljavci državnih nepremičnin,
- zunanji trg nepremičnin je organiziran trg ponudbe nepremičnin v lasti države in povpraševanja po nepremičninah za potrebe države, na katerem sodelujejo udeleženci internega trga nepremičnin in tudi vsi ostali zainteresirani subjekti.

¹⁷ Uradni list RS, št. 44/97 – prenehal veljati 1. 1. 2003.

¹⁸ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03-popr.

¹⁹ Uradni list RS, št. 33/07.

²⁰ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1, 14/05-popr.

V februarju 2007 je bil objavljen nov Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin²¹ (v nadaljevanju: zakon o stvarnem premoženju), s katerim so se nekatere opredelitve pojmov spremenile, vendar se je zakon o stvarnem premoženju začel uporabljati 3. 9. 2007 razen določb 11. in 12. člena, ki so se začele uporabljati že 3. 3. 2007.

1.4.1 Pridobivanje stvarnega premoženja države

Stvarno premoženje države, in v okviru tega stavbna zemljišča, se v skladu z določili 4. člena Uredbe lahko pridobiva »samo v obsegu, ki je potreben za izpolnjevanje nalog bodočega upravljavca, brez nepotrebnih zalog. Pri tem je potrebno upoštevati načelo učinkovitosti in gospodarnosti ravnanja s sredstvi, ki so predvidena kot plačilo za pridobitev stvarnega premoženja.«.

Uredba določa tudi, da je pridobivanje stvarnega premoženja v breme proračunskih sredstev mogoče samo na podlagi sprejetega načrta nabav in gradenj stvarnega premoženja.

Načrt nabav in gradenj vsebuje načrt pridobivanja stvarnega premoženja. V njem se izkažejo odplačni način pridobitve lastninske pravice, zakup osnovnih sredstev, investicijsko vzdrževanje in obnova osnovnih sredstev, ločeno po kategorijah stvarnega premoženja. Pridobivanje nepremičnin za vse upravljavce mora biti izvedeno v skladu s predpisi o javnem naročanju in v skladu s predpisi, ki urejajo standarde prostorov in opreme državnih organov.

Zakon o stvarnem premoženju je v upravljanje s stavbnimi zemljišči uvedel tudi bistveno spremembo. Od vključno 3. 3. 2007 določa dva letna načrta razpolaganja, in sicer:

- letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem države v posamezni vrednosti nad 300.000 evrov, ki ga mora sprejeti državni zbor na predlog Vlade hkrati z državnim proračunom;
- letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem države za organe državne uprave in pravosodne organe za nepremičnine v posamezni vrednosti pod 300.000 evrov sprejme Vlada na predlog ministrstva, pristojnega za upravo in z njim le seznani državni zbor.

1.4.2 Razpolaganje s stvarnim premoženjem države

S stvarnim premoženjem države razpolaga Vlada, če poseben zakon ne določa drugače, za izvedbo postopkov pa so odgovorni upravljavci. Razpolaganje s stvarnim premoženjem države mora biti prikazano v letnem programu prodaje državnega premoženja, ki ga sprejme državni zbor. Letni program prodaje državnega stvarnega premoženja vsebuje seznam stvarnega premoženja, ki je predvideno za razpolaganje (prodaja, menjava, neodplačna odtujitev) in na podlagi katerega se pravica na stvarnem premoženju prenese na drugo pravno ali fizično osebo. Poleg letnega programa prodaje se za vsako prodajo pripravi tudi posamezni program prodaje. Stvarnega premoženja ni dovoljeno odtujiti brezplačno, razen pod natančno določenimi pogoji. O izvedbi postopka prodaje posameznega predmeta odloči Vlada s sprejetjem posameznega programa prodaje.

²¹ Uradni list RS št. 14/07.

1.4.3 Upravljanje s stvarnim premoženjem države

Pri upravljanju stvarnega premoženja smo se osredotočili le na oddajo premoženja v najem in na ustanovitev stavbne pravice. Pri upravljanju morajo upravljavci racionalno načrtovati obseg uporabe stvarnega premoženja, brez nepotrebnih zalog. Upravljavci lahko oddajo v najem stvarno premoženje, ki ga ne potrebuje noben od drugih upravljavcev in ni predviden za postopek razpolaganja. Pri oddaji stvarnega premoženja v najem se uporablja metoda javne ponudbe. Stavbna pravica je pravica imeti v lasti zgrajeno zgradbo nad ali pod tujo nepremičnino. Stavbna pravica po Stvarnopravnem zakoniku²² je prenosljiva, ne sme trajati več kot 99 let in mora biti vpisana v zemljiško knjigo.

1.4.4 Koordinacija med posameznimi upravljavci

Uredba določa dva trga nepremičnega premoženja, in sicer interni in zunanji trg. Udeleženci internega trga nepremičnin so neposredni uporabniki državnega proračuna, posredni uporabniki državnega proračuna se lahko tega trga udeležujejo prek pristojnih ministrstev in Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: GSV).

Na zunanjem trgu pa lahko sodelujejo udeleženci internega trga nepremičnin in vsi drugi zainteresirani subjekti.

Interni trg nepremičnin vodi in aktivno organizira Direktorat, ki vodi tudi zunanji trg, na podlagi podatkov in objav, ki jih posredujejo posamezni upravljavci. Na podlagi določb v Uredbi morajo na internem trgu sodelovati vsi neposredni uporabniki državnega proračuna, na zunanjem trgu pa tudi vsi posredni uporabniki državnega proračuna in druge pravne osebe, ki jim je pravica upravljanja s stvarnim premoženjem države podeljena. Na podlagi tega morajo tako vsa ministrstva sodelovati na internem trgu nepremičnin, vsi ostali revidiranci pa na zunanjem trgu nepremičnin.

1.4.5 Evidence stavbnih zemljišč

Država nima evidenc o celotnem premoženju države, pa tudi posamezni upravljavci nimajo ustreznih in popolnih evidenc o premoženju države, ki ga upravljajo. Prav tako ne obstaja enotna baza podatkov, iz katere bi bila razvidna namembnost zemljišča (določa se s prostorskim aktom občine), usklajena z državnim prostorskim aktom.

Evidence pravnih poslov – Na podlagi Uredbe mora evidenco pravnih poslov o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju z nepremičninami države voditi strokovna komisija, ki enkrat letno poroča Vladi. Vsi upravljavci pa so dolžni kopije sklenjenih pravnih poslov posredovati Vladi.

Evidence nepremičnega premoženja države – Evidenco nepremičnega državnega premoženja vodijo posamezni upravljavci, skupno evidenco nepremičnin države pa vodi Direktorat. Ta je dolžan enkrat letno preveriti usklajenost podatkov evidence nepremičnega premoženja države z evidenco o tem premoženju pri Geodetski upravi ter o obsegu in stanju nepremičnin obvestiti Vlado.

²² Uradni list RS, št. 87/02.

Računovodske evidence – Po Zakonu o računovodstvu morajo računovodski izkazi prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev. V računovodskih evidencah morajo biti izkazane pridobitve in odtujitve stvarnega premoženja. Prav tako mora biti izkazana »odtujitev« premoženja na podlagi pogodb o ustanovitvi stavbne pravice.

1.5 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o smotrnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči smo pridobili na podlagi pregledovanja, preverjanja, primerjanja in presoje različnih dokumentov ter s pomočjo vodenih intervjujev s posameznimi revidiranci. Glavni vir informacij so predstavljali naslednji dokumenti:

- letni programi dela in letna poročila,
- strategije za področje gospodarjenja z nepremičninami,
- evidence o premoženju,
- dokumentacija o koordinaciji med posameznimi upravljavci,
- računovodske evidence o načinu evidentiranja stavbne pravice,
- pogodbe o nakupih zemljišč, prodaji zemljišč, oddaji zemljišč v najem in ustanovitvi stavbne pravice,
- dokumentacija o namenskih prihodkih od kupnin in najemnin,
- dokumentacija o odplačnih in neodplačnih prenosih stavbnih zemljišč.

Preizkušanje smotrnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči smo izvedli na podlagi revizijskega programa za smotrnost in pravilnost gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči.

2. UGOTOVITVE

2.1 Skupne ugotovitve

Pri pregledu posameznih pravnih poslov revidirancev na področju pridobivanja, razpolaganja in upravljanja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči smo ugotovili nepravilnosti in nesmotrnosti, ki pa niso vezane le na posamezno vrsto pravnega posla, ampak veljajo za vse revidirance.

ZJF ločuje med finančnim in stvarnim premoženjem države. Stvarno premoženje zajema premoženje in nepremičnine. ZJF v 80.č členu določa, da predlog letnega programa prodaje državnega stvarnega premoženja določi Vlada na predlog neposrednih proračunskih uporabnikov in posrednih proračunskih uporabnikov ter drugih pravnih oseb s področja ministrstva prek resornih ministrstev. V 67.a členu je določeno, da s stvarnim premoženjem upravlja in razpolaga Vlada, če poseben zakon ne določa drugače.

Pri pregledu Odloka o programu prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leto 2006 in 2007²³ in Odloka o programu prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leti 2007 in 2008²⁴, ki ju je sprejel državni zbor, je razvidno, da so v programu prodaje zajeti samo neposredni proračunski uporabniki.

Iz programa prodaje za posamezno leto ni razvidno, kaj je predvideno za prodajo v posameznem letu, ker je v obeh odlokih navedeno, da se prodaja, ki je bila načrtovana v preteklih letih, nadaljuje v tekočem letu, vendar pa to ni prikazano v programu tekočega leta. Tako iz letnega programa prodaje ni jasno razvidno, kaj se bo v posameznem letu prodajalo, oziroma ni razvidno, kako je bil realiziran program prodaje v preteklem letu in kaj je še namenjeno za prodajo po programih preteklih let.

Sklad kmetijskih zemljišč na podlagi 15. člena ZSKZ in gozdov razpolaga s prihodki od gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi. ZJF v 80. členu določa, da so kupnine od prodaje stvarnega premoženja prihodki proračuna, če poseben zakon ne določa drugače.

Ker Sklad kmetijskih zemljišč v nobenem od zakonov nima pooblastila, da sam upravlja s pridobljeno kupnino, mora torej tudi Sklad kmetijskih zemljišč pri pridobivanju in razpolaganju upoštevati določila ZJF.

ZJF v 43. členu določa, da so namenski prejemki proračuna tudi prihodki od prodaje državnega stvarnega premoženja. V 80. členu ZJF tudi določa, da se kupnine, najemnine in odškodnine za državno stvarno premoženje uporabijo samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države. Niti ZJF niti

²³ Uradni list RS, št. 116/05, 62/06, 108/06.

²⁴ Uradni list RS, št. 126/06.

Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2006 in 2007²⁵ ne določata posebnih pravil pri uporabi teh sredstev.

Pravila glede pravic porabe namenskih sredstev kupnin so določena v Pravilniku o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, kjer je v 95. členu navedeno, da kupnine in najemnine pripadajo neposrednemu uporabniku, ki upravlja premoženje. Konec leta 2006 so imeli neposredni uporabniki rezerviranih skupno najmanj 7.428.733 evrov iz namenskih prihodkov, 30. 6. 2007 pa najmanj 7.972.141 evrov, obenem pa neposredni uporabniki navajajo, da jim primanjkuje najmanj 16.000.000 evrov sredstev za nakup zemljišč in gradnjo poslovnih prostorov.

Neposredni uporabniki prenašajo pravico upravljanja s sklepi Vlade. V letu 2006 in v prvi polovici leta 2007 je opazen velik prenos upravljanja na Ministrstvo za pravosodje. Pri teh prenosi si je le Ministrstvo za javno upravo s sklepom Vlade zagotovilo, da je Ministrstvo za pravosodje dolžno, če proda nepremičnine, ki so predmet prenosa upravljanja, sredstva kupnine in druge morebitne prihodke, ki bi nastali iz upravljanja prenesene nepremičnine, nakazati na enotni zakladniški račun proračuna, sklic na številko Ministrstva za javno upravo.

2.1.1 Ugotovitve, vezane na izvajanje Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije

V 2. členu Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je določeno, da Sklad kmetijskih zemljišč gospodari s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije. Gospodarjenje po tem zakonu obsega upravljanje in razpolaganje. Ugotovili smo, da ima Sklad kmetijskih zemljišč v upravljanju tudi več nezazidanih stavbnih zemljišča, ki jih je pridobil v postopku spremembe prostorskih aktov lokalnih skupnosti, s katerimi se je namenskost posameznih kmetijskih zemljišč spremenila v stavbna zemljišča.

V 14. členu Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je določeno, katera kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi se po stanju ob uveljavitvi tega zakona oziroma drugih predpisov prenesejo na Sklad kmetijskih zemljišč. Ugotovili smo, da je v tretjem odstavku 14. členu tega zakona navedeno, da se za kmetijska zemljišča in gozdove po 74. členu Zakona o zadrugah²⁶, 5. členu Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij²⁷ in po tem členu štejejo tudi nezazidana stavbna zemljišča, ki 11. 3. 1993 niso bila določena kot nezazidana stavbna zemljišča v prostorskem izvedbenem aktu po 21. členu Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, vendar je bilo to določilo uporabno le pri pojmovanju kmetijskih zemljišč in gozdov za lastninjene oziroma prenos v upravljanje, ne pa tudi pri pojmovanju kmetijskih zemljišč in gozdov po drugih členih tega zakona in po drugih zakonih. Na podlagi teh dejstev ugotavljamo, da Sklad kmetijskih zemljišč upravlja tudi z nekaterimi nezazidanimi stavbnimi zemljišči, čeprav v Zakonu o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov ni mogoče najti neposredne pravne podlage za takšno upravljanje. ZSKZ namreč ne določa, da lahko Sklad kmetijskih zemljišč razpolaga z drugimi zemljišči kot samo s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije.

²⁵ Uradni list RS, št. 116/05, 103/06.

²⁶ Uradni list RS, št. 13/92, 7/93, 41/07.

²⁷ Uradni list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93, 1/96.

Pojasnilo Sklada kmetijskih zemljišč in Vlade RS

ZSKZ kot specialni predpis širi definicijo kmetijskih zemljišč in gozdov po 74. členu zakona o združitvi, 5. členu Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij in 14. členu Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije tudi na tisti del nezazidanih stavbnih zemljišč, ki 11. 3. 1993 niso bila določena kot nezazidana stavbna zemljišča v prostorsko izvedbenem aktu po 21. členu zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, in mu na ta način daje zakonska pooblastila za upravljanje s temi zemljišči. To dovolj jasno izhaja iz vsebine celotnega zakona, saj v njem sploh niso več posebej navedena nezazidana stavbna zemljišča kot nekakšna posebna kategorija zemljišč, ki naj bi bila drugače obravnavana, pač pa se vseskozi pojavlja pojem »kmetije ter kmetijska zemljišča in gozdovi«, med katere seveda sodijo tudi zemljišča po tretjem odstavku 14. člena. Tako so bili npr. tudi prenosi nezazidanih stavbnih zemljišč opravljeni po postopkih, določenih v 16. členu, čeprav ta člen omenja samo prenose kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetij. Postopke prometa z nepremičninami, med drugim tudi s stavbnimi zemljišči, na Skladu natančno urejata pravilnik o prometu z nepremičninami ter razvojna strategija, ki sta bila na zahtevo računskega sodišča sprejeta v okviru odzivnega poročila.

V posameznih primerih smo ugotovili, da je Sklad kmetijskih zemljišč prodal zemljišča, za katera je iz lokacijske informacije razvidno, da predstavljajo zemljišča v pridobivalnem območju, to je na območju mineralnih surovin oziroma območju s posebnim namenom (gramoznica)²⁸. Sklad kmetijskih zemljišč je pri vseh tovrstnih prodajah uporabil metodo neposredne pogodbe, in sicer tako, da je sklenil neposredne pogodbe s kupci, ki so z Republiko Slovenijo pred tem sklenili ali koncesijsko pogodbo za gospodarsko izkoriščanje mineralnih surovin ali pridobili odločbo o koncesiji za gramoznico.

Pojasnilo Sklada kmetijskih zemljišč

Sklad kmetijskih zemljišč je pojasnil, da od novembra 2006 zemljišč v pridobivalnih območjih rudnin ne prodaja več, pač pa se predvideva sklenitev služnostne pogodbe za dobo podeljene koncesije za izkoriščanje rudnine. Odškodnina za služnost se določi na podlagi sprejetega cenika, ki ga sprejme Svet Sklada kmetijskih zemljišč. Prodaja znotraj pridobivalnega območja je mogoča samo, ko je zemljišče znotraj pridobivalnega območja namenjeno gradnji javne infrastrukture, in takrat ko zemljišče predstavlja funkcionalno zemljišče k objektom, ki jih koncesionar potrebuje za opravljanje svoje temeljne dejavnosti.

2.1.2 Pravne podlage za pridobivanje, razpolaganje in upravljanje s stvarnim premoženjem

V Zakonu o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji je v 3. členu opredeljeno, da družba v svojem imenu in za račun države upravlja in razpolaga s tistimi nepremičninami, ki so bile pridobljene v zvezi z gradnjo avtocest, pa niso bile v celoti uporabljene za njihovo gradnjo. Pri upravljanju in razpolaganju s temi nepremičninami se smiselno uporabljajo določbe ZJF in s tem tudi Uredbe.

ZSKZ v 2. členu določa, da je Sklad kmetijskih zemljišč ustanovljen za gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije. V 15. členu pa določa, da so prihodki od gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi prihodek Sklada kmetijskih zemljišč. Tudi Sklad kmetijskih zemljišč mora pri pridobivanju in razpolaganju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči upoštevati določila omenjenega zakona oziroma uredbe.

²⁸ Tako so bila prodana zemljišča družbi Termit, rudarsko podjetje kremenovih peskov in oplemenitenje nekovin, d. d., Moravče na območju pridobivalnega prostora Moravske terciarne kadunje – Moravče, družbi Nograd gradbeno in trgovsko podjetje, d. o. o., Hotiza na območju pridobivalnega prostora gramoznice Dobrovnik ter fizični osebi, Zgornja Kungota na območju gramoznice Bezena.

V Uredbi je določeno, da s stvarnim premoženjem razpolaga Vlada na predlog pristojnega ministrstva. Vlada je o razpolaganju odločala na podlagi mnenja posebne strokovne komisije, novosprejeti Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin pa posebne komisije, ki bi nadzorovala pravne posle ter skrbela za gospodarno ravnanje upravljavcev, ne predvideva več.

2.1.3 Postopki ocenjevanja vrednosti oziroma cenitev premoženja

Uredba določa, da mora biti premoženje, ki je predmet razpolaganja, ocenjeno. Upravljavci sprejmejo ceno ne glede na to, ali so pripravljene na način, iz katerega je jasno razvidno, kako je cenilec določil vrednost nepremičnine. V zvezi s cenitvami se nemalokrat izkaže, da jih revidiranci naročajo zgolj zato, ker tako predvideva zakonodaja, cenitev pa niso niti preverjali niti niso vedno upoštevali ocene, ki jo je podal cenilec. Veliko cenitev je premalo utemeljenih in nimajo vseh elementov, ki jih sicer zahteva smernica za ocenjevanje vrednosti stvarnega premoženja države.

Po določilih Uredbe ugotavljajo vrednost stvarnega premoženja cenilci oziroma ocenjevalci, ki imajo dovoljenje Slovenskega inštituta za revizijo za ocenjevanje vrednosti podjetja ali vrednosti strojev in opreme ali pa vrednosti nepremičnin. Za DARS je v področnem zakonu²⁹ določeno, da ceno opravljajo sodni cenilci.

Ugotovili smo, da so upravljavcem cenitve opravljali tako sodni cenilci, ki imajo licenco Ministrstva za pravosodje in pri svojem delu upoštevajo pravila, ki veljajo za sodne izvedence, kot tudi ocenjevalci vrednosti premoženja, ki so pridobili licenco od Slovenskega inštituta za revizijo, ki naj bi pri svojem delu upoštevali smernico za ocenjevanje vrednosti stvarnega premoženja države in občin³⁰. Nekateri upravljavci, med drugim tudi Agencija in Sklad kmetijskih zemljišč, so ne glede na določbe Uredbe, ceno naročali pri sodnih cenilcih.

Pojasnilo Sklada kmetijskih zemljišč

Sklad kmetijskih zemljišč je pojasnil, da je obseg prometa na skladu velik, število cenilcev, ki imajo licenco Slovenskega inštituta za revizijo, pa majhno in geografsko premalo razpršeno. Ta težava je z novo zakonodajo, ki se je uveljavila s septembrom 2007, rešena, saj 16. člen Zakona o stvarnem premoženju, države in pokrajin dopušča, da lahko stvarno premoženje poleg pooblaščenega cenilca oceni tudi sodno zapriseženi cenilec.

Največ zemljišč je država kupovala za gradnjo cestne in železniške infrastrukture. Cenilci so zemljišča ocenjevali zelo različno, tako da je razpon vrednosti kvadratnega metra stavbnega zemljišča med 11,54 evra in 68,43 evra. Cenitve se med seboj tudi metodološko zelo razlikujejo. Nekateri cenilci določijo vrednost tako, da navedejo konkretne primerljive prodaje, drugi kar določijo vrednost, za katero ne navedejo, na čem temelji.

Ugotovili smo, da ceno, ki so podlaga za prodaje zemljišč, med seboj niso primerljive, se metodološko razlikujejo, v cenitvah so upoštevani isti stroški dvakrat, pri kasnejših cenitvah so določene nižje cene. Številni cenilci v cenitvah ne navajajo konkretnih primerljivih poslov prodaje, ne obrazložijo prilagoditev cen, določajo cene v razmerju 1:6 za istovrstna zemljišča, ki so v upravljanju pri različnih upravljavcih, določajo cene, ki so bistveno nižje od tržnih cen, upoštevajo vnaprej določena dejstva, ki znižujejo cene.

²⁹ Zakon o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 35/95.

³⁰ Uradni list RS, št. 91/05.

Ugotovili smo tudi, da so revidiranci pridobivali več cenitev za ista zemljišča. Tako je npr. DARS pred sklenitvijo posameznega pravnega posla večkrat naročil in plačal tudi tri različne cenitve, kot npr. v postopku pridobivanja zemljišč za gradnjo odseka avtoceste Spodnja Senarska–Cogetinci³¹. DARS je zaradi gradnje avtoceste Maribor–slovensko–madžarska meja, odsek Spodnja Senarska–Cogetinci odkupil zemljišča, stanovanjsko hišo in gospodarska poslopja v skupni izmeri 1.553 kvadratnih metrov od fizične osebe iz Cerkevjenjaka dne 22. 2. 2006 v vrednosti 126.209.277 tolarjev (526.661,98 evra). Pogodbena vrednost po prvi pogodbi je bila določena na podlagi cenitve cenilca gradbene stroke. DARS je naročil dve cenitvi, ker se prodajalec s prvo cenitvijo ni strinjal. Po prvi cenitvi je bila ocenjena vrednost nepremičnin 94.917.255 tolarjev (396.083 evrov), po drugi pa 122.534.277 tolarjev (511.326 evrov) oziroma za 29 odstotkov več. Pogodba pa je bila sklenjena še v višji vrednosti, to je 126.209.277 tolarjev (526.662 evrov) oziroma 33 odstotkov več.

S problematiko cenitev smo se srečali tudi pri prodajah zemljišč. Izmed vseh revidirancev je največ poslov prodaje opravil Sklad kmetijskih zemljišč. Poudarjamo le nekaj primerov prodaje zemljišč na slovenski obali³², ki jih je Sklad kmetijskih zemljišč prodal v letu 2006 (prodaja je temeljila na cenitvah istega cenilca), kjer obstaja dvom, ali je Sklad zemljišča resnično prodal po ceni, ki je najmanj enaka tržni:

- prodaja zemljišč nad Izolo s pogledom na morje, in sicer po pogodbi v vrednosti 12.012.000 tolarjev (50.125 evrov) fizični osebi iz Isole – cena zemljišča je znašala 12.000 tolarjev na kvadratni meter oziroma 50,07 evra na kvadratni meter;
- prodaja zemljišč nad Ankaranom s pogledom na morje, in sicer po pogodbi v vrednosti 3.003.700 tolarjev (12.534 evrov) kupcu – fizični osebi iz Ankarana; cenilec je zazidani del parcele ovrednotil po 7.000 tolarjev (29,21 evra) na kvadratni meter, nezazidani del pa 4.900 tolarjev (20,45 evra) na kvadratni meter;
- prodaja zemljišč pri Kopru, pogodba v vrednosti 1.485.000 tolarjev (6.197 evrov), kupec fizična oseba iz Kopra.

V cenitvenem poročilu³³ so za parcele v isti katastrski občini, kot je parcela nad Izolo, to je v k. o. Malija navedene primerljive prodaje, na podlagi katerih je cenilec ocenil, da je parcela vredna 41.940 tolarjev (175 evrov) na kvadratni meter. Sklad kmetijskih zemljišč je prodajal stavbna zemljišča po ceni, ki je veliko nižja, kot so dosežene cene na trgu. Za parcelo nad Ankaranom je cenilec ločeno prikazal zazidani del parcele od nezazidanega. V navedenih dveh primerih, kjer gre za legalizacijo črne gradnje, so tako nizke prodajne cene še manj razumljive, saj sta bivša zakupnika državnih zemljišč na parcelah brez dovoljenja

³¹ Po prvi cenitvi je vrednost 1.074 kvadratnih metrov parcele, ki naj bi jo DARS odkupil, znašala 14.011 evrov. Ker se prodajalec ni strinjal, je DARS naročil novo cenitev. Po tej drugi cenitvi so bile parcele ovrednotene za 32 odstotkov več kot po prvotni cenitvi (18.432 evrov). Prodajalec se tudi s to cenitvijo ni strinjal in je želel prodati DARS še 1.686 kvadratnih metrov zemljišč. Tretja cenitev, ki sta jo opravila tista cenilca kot drugo, se je le deloma nanašala na zemljišča, ki bi jih po Uredbi morali odkupiti, bila je še za 24 odstotkov višja od druge cenitve in kar za 98 odstotkov višja od prve cenitve. Ocenjena vrednost vseh zemljišč, ki jih je prodajalec želel prodati, je tako na koncu znašala 48.749 evrov, za kolikor je bila 11. 4. 2007 podpisana tudi pogodba s prodajalcem, fizično osebo iz Lenarta.

³² Parcela nad Izolo in parcela nad Ankaranom sta primerljivi tudi zato, ker sta ob slovenski obali s pogledom na morje. Poleg tega je v obeh primerih šlo za legalizacijo črne gradnje. Parcela pri Kopru je sicer na tržno manj zanimivi lokaciji in jo navajamo le zato, ker jo je ocenil isti cenilec.

³³ Cenitev za Stanovanjski sklad RS, april 2007, ki jo je izvedla družba iz Maribora.

Sklada kmetijskih zemljišč postavila objekte, ki sta jih kasneje sicer legalizirala, ob tem pa sta kupila parceli po štirikrat nižji ceni od tržne.

Ocenjena vrednost zemljišča v pogodbi, s katero je Sklad kmetijskih zemljišč prodal Občini Kungota, je bila tako nizka, da so na pobudo članov komisije naročili (in ponovno plačali) novo cenitev. Nov cenilec je vrednost predmetnega zemljišča ocenil za več kot 30 odstotkov višje.

Ugotovili smo, da so zelo neenotne tudi cenitve, ki so izdelane kot podlaga za podelitev stavbne pravice. Sklad kmetijskih zemljišč sicer oceni zemljišče pred sklenitvijo pogodb o ustanovitvi stavbne pravice, a tudi tu cenilci uporabljajo različne metode za ocenjevanje zemljišč, njihova cenitvena poročila so skopa, ugotovljene ocene pa navadno tako nizke, da Sklad kmetijskih zemljišč ocenjeno vrednost zemljišča sam določi glede na tržne razmere. Kot primer navajamo sklenitev pogodbe v k. o. Rajhenav, ko je cenilec zemljišče ovrednotil z 0,594 evra na kvadratni meter, komisija Sklada kmetijskih zemljišč pa je določila pogodbeno ceno 4,00 evre na kvadratni meter, kar predstavlja polovico tržne cene stavbnega zemljišča na tem področju.

2.1.4 Primerjava doseženih cen zemljišč

Na podlagi pregleda gospodarjenja z zemljišči ugotavljamo, da je DARS odkupoval primerljiva kmetijska zemljišča po cenah od 2,39 do 8,39 evra na kvadratni meter, kar je skoraj dva- do šestkrat višja cena, kot je v letu 2006 svoja kmetijska zemljišča prodajal Sklad kmetijskih zemljišč. Na podlagi skopih obrazložitev v cenitvah ni bilo mogoče najti opravičila ali pojasnila za takšen razkorak v škodo državnega premoženja.

Z državnimi prostorskimi akti se spremeni namembnost kmetijskega zemljišča v stavbno zemljišče, vendar pa ocenjujemo, da tovrstna sprememba ne sme biti razlog za povečanje cene zemljišča. Tudi ZUreP-1 določa, da mora cenilec upoštevati namembnost zemljišča pred uveljavitvijo prostorskega akta. Ocenjujemo, da se zaradi sprememb prostorskih aktov in sprememb namembnosti povečujejo cene zemljišč v cenitvenih poročilih. Poviševanja cen pa vplivajo na dvig vrednosti gradnje avtocest.

Za vse revidirance velja, da so od štirih možnih metod prodaje premoženja, ki jih določa 29. člen Uredbe, večinoma uporabljali metodo neposredne pogodbe. Manj so uporabljali metodo javnega zbiranja ponudb, ko so sicer pravilno objavljali namero prodaje zemljišča le v uradnem listu. To je bil vzrok, da so skoraj praviloma prejeli le eno ponudbo, navadno ponudnika, ki se je že prej zanimal za nakup. Javno dražbo za prodajo stavbnega zemljišča so izvedli le v enem primeru, v katerem pa je upravljavec na podlagi dražbe dosegel kar 72 odstotkov višjo ceno za nepremičnino, kot jo je ocenil cenilec. Ocenjujemo, da bi upravljavci to metodo morali uporabiti večkrat in tudi takrat, ko predpisi sicer omogočajo sklenitev neposredne pogodbe.

2.2 Smotrnost gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v lasti Republike Slovenije

Ugotavljali smo, ali upravljavci pri gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči ravnavajo v skladu s predpisi, ter ali gospodarno, učinkovito in uspešno gospodarijo z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v lasti Republike Slovenije. Posebno pozornost smo namenili evidencam, politiki in ciljem gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, sodelovanju med posameznimi upravljavci, delovanju internega trga nepremičnin, prodaji zemljišč pod tržno ceno ter nakupu zemljišč nad tržno ceno ter prenosom zemljišč med upravljavci.

2.2.1 Gospodarnost ravnanja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči

Pri presojanju gospodarnosti ravnanja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči smo se osredotočili na nakupe zemljišč, prodaje zemljišč, oddaje zemljišč v najem in podeljevanje stavbne pravice.

2.2.1.1 Gospodarnost ravnanja pri nakupih zemljišč

V letu 2006 in prvi polovici leta 2007 so vsi revidiranci, razen Sklada kmetijskih zemljišč, sklepali pogodbe o nakupih nezazidanih stavbnih zemljišč. Pretežni del nakupov stavbnih zemljišč se nanaša na nakupe zemljišč za gradnjo cestne in železniške infrastrukture, nezazidana stavbna zemljišča pa je kupoval tudi Stanovanjski sklad za gradnjo stanovanj in Vlada za vzpostavljanje pogojev za delovanje državnih organov.

Pri pregledu posameznih pravnih poslov, ki se nanašajo na nakupe nezazidanih stavbnih zemljišč, razkrivamo ugotovitve, ki kažejo na negospodarno ravnanje upravljavcev. Poleg primerov negospodarnega ravnanja pri nakupih zemljišč, podrobneje opisanih v nadaljevanju, smo ugotovili negospodarnosti tudi pri nakupu funkcionalnega zemljišča ob spomeniku NOB, nakupu zemljišča od Občine Cerknica, pri nakupu parcel za rekonstrukcijo ceste Janžev vrh–Zasadi, gradnjo avtocestnega odseka Lenart–Spodnja Senarska, gradnjo hitre ceste Koper–Izola in zemljišča v Bertokih.

2.2.1.1.1 Vlada Republike Slovenije

Pregledali smo več pravnih poslov, v nadaljevanju pa poudarjamo ugotovljene negospodarnosti oziroma nepravilnosti pri nakupih zemljišč, vezanih na tri projekte.

2.2.1.1.1.a Projekt Inštituta za hidravlične raziskave, Ljubljana

V proračunu za leto 2006 in 2007 so bila načrtovana sredstva za investicijo na Inštitutu za hidravlične raziskave, Ljubljana (v nadaljevanju: Inštitut), projekt pa je bil vključen tudi v načrt razvojnih programov. Sredstva so bila namenjena selitvi Inštituta, saj na obstoječi lokaciji nima možnosti prostorskega razvoja. Po vnaprej določenih kriterijih so kot najugodnejšo lokacijo izbrali zemljišče v Logatcu. V letu 2006 je Republika Slovenija, po pooblastilu Vlade pa minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, z Inštitutom sklenil pogodbo o prenosu sredstev v znesku 432.000 evrov za financiranje nakupa zemljišča. Vlada je dne 5. 4. 2007 sprejela sklep o nakupu zemljišča, v katerem je navedeno, da je Vlada kupec, Inštitut pa financer. V obrazložitvi k sklepu je navedeno, da ima Inštitut sredstva za financiranje nakupa zagotovljena na svojem transakcijskem računu. Sredstva so se iz proračuna prenašala na Inštitut v letu 2006, Inštitut pa je šele v letu 2007 nakazal sredstva prodajalcu zemljišča. Iz pregledane dokumentacije je razvidno, da je Vlada tako kupec kakor tudi financer nakupa zemljišča.

Občina Logatec kot prodajalec, Republika Slovenija kot kupec in Inštitut kot sopogodbениk so sklenili prodajno pogodbo v obliki notarskega zapisa, kupnina znaša 431.928 evrov. V prodajni pogodbi je navedeno, da je država kupec, tudi sredstva so bila zagotovljena v državnem proračunu, zato bi moral biti nakup zemljišča prikazan v načrtu nabav in gradenj, sredstva za nakup pa bi se morala izkazovati na investicijskih odhodkih. Zemljišče pa bi država dala v upravljanje Inštitutu, ki je registriran kot eden izmed upravljavcev državnega premoženja. Ker nakup zemljišča ni bil sestavni del načrta nabav in gradenj, je upravljavec ravnal v nasprotju s 25. členom ZJF, 42. in 43. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

Pojasnilo Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Ministrstvo oziroma Služba za investicije kot strokovna služba vodi investicije, ki presegajo redna vzdrževalna dela za Inštitut. V letu 2006 je bila zaradi spremembe obsega projektne naloge kakršna koli realizacija projekta nemogoča, vendar se je Ministrstvu uspelo dogovoriti za natančno lokacijo novogradnje in za nakup zemljišča in je v ta namen v letu 2006 nakazalo sredstva Inštitutu, strogo namensko za nakup zemljišča. Nakup zemljišča je sestavni del investicije v teku, investicija pa bo po pridobitvi uporabnega dovoljenja predana v upravljanje Inštitutu.

2.2.1.1.1.b Projekt nakupa zemljišča za gradnjo nove sodne stavbe na Masarykovi ulici v Ljubljani

Za gradnjo nove sodne stavbe je bilo treba pridobiti 9.995 kvadratnih metrov zemljišča. Vlada je zato kupila parcelo št. 2106/12 v izmeri 6.004 kvadratnih metrov in prenesla pravico upravljanja na parceli št. 2106/11 v izmeri 3.991 kvadratnih metrov od Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije na novega upravljavca Ministrstvo za pravosodje.

Ministrstvo za finance, Direktorat za javno premoženje je upravljavcu že pred sklenitvijo pogodbe, to je 14. 11. 2006 poslalo dopis, s katerim predlaga, da Ministrstvo za promet od uprave Holdinga Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Holding Slovenske železnice) zahteva sklic skupščine, če nepremičnina nima statusa javne železniške infrastrukture in bi bila v nesporni lasti družbe Holding Slovenske železnice. Na skupščini bi se nepremičnina, to je parcela št. 2106/12 - k. o. Tabor, izločila iz kapitala družbe in prenesla v last edinega delničarja družbe (sklep o znižanju kapitala), to je Republike Slovenije.

Upravljavec je ravnal negospodarno, ker je zemljišče odkupil, čeprav bi ga lahko pridobil na podlagi sklepa skupščine Holdinga Slovenskih železnic o prenosu kapitala.

Pojasnilo Vlade

Vlada se strinja z ugotovitvijo, da bi bilo zmanjšanje osnovnega kapitala Holdinga Slovenske železnice pravno dopustno, vendar bi to dejanje dodatno poslabšalo gospodarski položaj Holdinga Slovenske železnice. Zmanjšanje osnovnega kapitala Holdinga Slovenske železnice bi bilo v nasprotju z Direktivo EU 91/440, ki določa, da mora država sprejemati ukrepe za izboljšanje finančnega položaja železnic.

2.2.1.1.2 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov

Sklad kmetijskih zemljišč v letu 2006 in prvi polovici leta 2007 ni kupoval stavbnih zemljišč, ker je na podlagi ZSKZ pristojen samo za nakupe kmetijskih zemljišč in gozdov.

2.2.1.1.3 Stanovanjski sklad

Podrobno smo pregledali več pravnih poslov o nakupih zemljišč, ob tem pa poudarjamo naslednje.

2.2.1.1.3.a Nakup zemljišča na območju Dragomelj II–Škotin

Dne 15. 2. 2006 je Stanovanjski sklad sklenil tripartitno predpogodbo, ki sta jo sopodpisala še družba iz Mengša (v vlogi prodajalca) ter fizična oseba. Ta predpogodba je bila podlaga za sklenitev naslednjih kupoprodajnih pogodb za območje Dragomelj II–Škotin:

- pogodbe, v kateri družba nastopa v vlogi prodajalca, Stanovanjski sklad pa v vlogi kupca; Stanovanjski sklad je s to pogodbo v vrednosti 42.207.153 tolarjev (176.175 evrov) kupil zemljišča v skupni izmeri 1.215 kvadratnih metrov oziroma 145 evrov na kvadratni meter;
- pogodbe, v kateri družba nastopa v vlogi prodajalca, fizična oseba pa vlogi kupca; ta pogodba je bila sklenjena tistega dne kot pogodba, navedena v prvi alineji, fizična oseba pa je od prodajalca odkupila 526 kvadratnih metrov po ceni 145 evrov na kvadratni meter;
- pogodbe, v kateri je fizična oseba, ki je v okviru posla, predstavljenega v drugi alineji, kupec, tokrat prodajalec, Stanovanjski sklad pa kupec; Stanovanjski sklad je od fizične osebe odkupil zemljišče po ceni 175 evrov na kvadratni meter, kar je za 30 evrov na kvadratni meter več, kot je ista fizična oseba kupila podobna zemljišča z isto predpogodbo družbe.

Stanovanjski sklad je odkupil zemljišča po enakih končnih cenah, ki vključujejo tudi davek, in ne po enakih izhodiščnih cenah. Ocenjujemo, da davek (DDV ali davek na promet nepremičnin) ne sme biti razločevalni dejavnik za doseg različnih izhodiščnih cen.

Ponudbo za prodajo zemljišč je družba, ki je zemljišče prodajala, poslala na javni poziv iz leta 2005³⁴ (v nadaljevanju: javni poziv), vendar pa se Stanovanjski sklad ni strinjal s ponudbo. Iz ocene investicije januar 2006 je razvidno, da je Stanovanjski sklad načrtoval 4,5-odstotni donos ob predpostavki, da je cena stanovanjske površine 1.150 evrov na kvadratni meter, kar je že višja cena glede na navedbe v javnem pozivu. Iz ocene investicije september 2007 je razvidno, da je za 127 stanovanj Stanovanjski sklad načrtoval 7,6-odstotni donos, za 131 stanovanj pa 6,8-odstotni donos. Po obeh različicah je Stanovanjski sklad poleg vseh ostalih dejavnikov, ki vplivajo na višanje cen stanovanj, povišal tudi predvideni donos Stanovanjskega sklada. Zemljišče se je kupovalo po previsoki ceni glede na določila v javnem pozivu. Za doseg donosa investicije je Stanovanjski sklad moral povišati ceno stanovanjske površine, kar je razvidno iz ocene investicije, ki jo je pripravil Stanovanjski sklad.

Pojasnilo Stanovanjskega sklada

V tem primeru je šlo za nakup zemljišča za zaokrožitev obsega zemljišč, ki jih je Stanovanjski sklad pridobil že v predhodnih letih. Stanovanjski sklad je pričel s postopki spreminjanja prostorskega akta, pri tem pa je moral pridobiti tudi določena zemljišča v lasti fizičnih in pravnih oseb. Pridobiti je moral zemljišča, zato pa je moral skleniti s fizično in pravno osebo predpogodbo in si izposloval pri obeh najboljše možno in tržno primerljivo ceno, da je realiziral nakupe in projekt. Stanovanjski sklad se nenehno srečuje z zahtevami lokalnih skupnosti po gradnji »družbene infrastrukture«. Javni poziv določa le cenovne okvire na kvadratni meter stanovanjske površine za štiri kategorije, pri čemer izrecno določa, da imajo prednost tiste ponudbe, ki upoštevajo merila iz javnega poziva. Javni poziv tudi ne določa, da lahko ponudbe podajo le

³⁴ Uradni list RS, št. 40-41/05.

lastniki nepremičnin, temveč, da jo lahko podajo zainteresirani ponudniki. Stanovanjski sklad je v letu 2006 sprejel Produktno podlago, ki dopolnjuje cenovne okvirje za nakupe nepremičnin.

2.2.1.1.3.b Nakup zemljišča za gradnjo stanovanj v Ivančni Gorici

Izpostaviti velja tudi primer nakupa zemljišča v skupni izmeri 13.164 kvadratnih metrov za gradnjo stanovanj v Ivančni Gorici. Stanovanjski sklad je od družbe iz Ljubljane³⁵ s pogodbo v vrednosti 397.385.043 tolarjev (1.658.664 evrov) kupil zemljišča v skupni izmeri 13.164 kvadratnih metrov. Iz predložene dokumentacije je razvidno, da je družba to zemljišče kupila 9. 1. 2006 oziroma 10. 1. 2006, to je deset dni pred prodajo Stanovanjskemu skladu, in sicer za 1.369.051,16 evra. Stanovanjskemu skladu ga je prodala za 1.658.664 evrov (126 evrov na kvadratni meter), to je za 21 odstotkov (za 289.612,84 evra) višji vrednosti, kot je zemljišča kupila.

Ob tem smo ugotovili tudi naslednje: družba je že 12. 10. 2005 predložila ponudbo na javni poziv za nakup gradbenih parcel za prodajo 13.164 kvadratnih metrov v Ivančni Gorici. Stanovanjski sklad je ponudbo ocenil, iz ocene ponudbe pa je razvidno: če želijo doseči ceno 1.050 evrov na kvadratni meter stanovanja (kot je navedeno v javnem pozivu), sme odkupna cena zemljišča znašati največ 135 evrov na kvadratni meter. V maju 2006 je Stanovanjski sklad podal pobudo za spremembo lokacijskega načrta, s katerim bi se povečala stanovanjska površina. Iz ocene investicije po obstoječem lokacijskem načrtu in ob prodajni ceni 1.350 evrov na kvadratnih metrov, ki je celo višja, kot je navedena v javnem pozivu za mesto Ljubljana, bi Stanovanjski sklad ustvaril izgubo. Iz ocene investicije po spremenjenem lokacijskem načrtu in ob cenah 1.350 evrov na kvadratni meter pa bi ustvaril 11-odstotni donos. Za donos je moral Stanovanjski sklad dvigniti ceno na kvadratni meter nad ceno, ki je bila v javnem pozivu navedena za območje Ljubljane. Če bi Stanovanjski sklad sam odkupil zemljišča – direktno od lastnikov (brez »posrednika« v obliki družbe iz Ljubljane), bi dobil zemljišča po ceni 103,99 evra na kvadratni meter, kar bi pomenilo bistveno nižjo končno ceno stanovanj na tem območju.

Pojasnilo Stanovanjskega sklada

Stanovanjski sklad ni predlagal spremembe prostorskega akta zaradi »pokrivanja izgube«, temveč je postopke za sprejemanje sprememb in dopolnitev prostorskega akta pričela že lokalna skupnost Ivančna Gorica. Stanovanjski sklad je ob tem ugotovil, da je mogoče spremeniti prostorski akt, ki bi omogočil pridobitev več stanovanj in rešitev več stanovanjskih vprašanj.

2.2.1.1.3.c Nakup zemljišča za gradnjo stanovanj v Lukovici

Stanovanjski sklad je z družbo iz Ljubljane, od katere je predhodno že odkupil tudi zemljišča za gradnjo stanovanj v Ivančni Gorici, 10. 7. 2006 sklenil prodajno pogodbo v vrednosti 558.736.048 tolarjev (2.331.680 evrov), s katero je kupil zemljišča v skupni izmeri 29.204 kvadratnih metrov za gradnjo stanovanj v Lukovici. Ugotovili smo, da je ista družba s prejšnjimi lastniki sklenila pogodbe 16. 6. 2006 oziroma 4. 7. 2006, to je manj kot mesec pred pogodbo s Stanovanjskim skladom, za zemljišče pa je prejšnjim lastnikom plačala 1.593.821,18 evra.

Družba iz Ljubljane je tako Stanovanjskemu skladu zemljišče prodala po ceni 79 evrov na kvadratni meter zemljišča, to je za 45 odstotkov več, kot ga je kupila na prostem trgu. Poleg tega so prvotni lastniki plačali davek na promet nepremičnin v višini 2 odstotkov, pri prodaji Stanovanjskemu skladu pa se je obračunal

³⁵ Energocommerc, d. o. o., Ljubljana je Stanovanjskemu skladu prodal tudi zemljišča za gradnjo stanovanj v Lukovici.

še 20-odstotni DDV. Skupno povečanje vrednosti zemljišč na vrednost, ki so jo prejeli prejšnji lastniki, je 74-odstotno.

Ugotovili smo tudi, da je družba iz Ljubljane 10. 11. 2005 predložila ponudbo na javni poziv za nakup gradbenih parcel za prodajo 29.000 kvadratnih metrov v Lukovici. Stanovanjski sklad je ponudbo ocenil, iz ocene ponudbe je razvidno, da, če želijo doseči ceno 1.050 evrov na kvadratni meter stanovanja (kot je navedeno v javnem pozivu), bi lahko zemljišče odkupili po ceni 45 evrov na kvadratni meter ob upoštevanju že sprejetega zazidalnega načrta za območje Lukovice. V letu 2007 se je pripravila sprememba zazidalnega načrta, vendar pa bi se morala povečati stanovanjska površina zazidalnega območja za 75 odstotkov, če bi želel Stanovanjski sklad doseči ceno stanovanjske površine, kot je določena v javnem pozivu, kar pa iz predloga spremembe lokacijskega načrta ni razvidno. Iz ocene investicije, ki jo je obravnaval nadzorni svet Stanovanjskega sklada 22. 12. 2005, je razvidno, da se je upoštevala večja površina zemljišča, na katerem bi se gradilo, cena za kvadratni meter stanovanja je bila enaka, kot je navedena v pozivu, in znaša 1.050 evrov na kvadratni meter, prodajna cena parkirnega mesta pa je 3.800 evrov za parkirno mesto. Iz ocene investicije iz septembra 2007 pa je razvidno, da je Stanovanjski sklad povečal ceno stanovanja na 1.150 evrov na kvadratni meter in ceno parkirnega mesta na 8.000 evrov za parkirno mesto. Ob navedenih predpostavkah bi Stanovanjski sklad dosegel 4-odstotni donos. Zemljišče se je kupovalo po previsoki ceni glede na določila v javnem pozivu. Za doseg donosa investicije je Stanovanjski sklad moral povišati ceno stanovanjske površine in ceno parkirnega mesta.

2.2.1.1.4 Družba za avtoceste Republike Slovenije

Pri revidiranju gospodarnosti nakupov smo ugotovili, da se DARS pogosto odloča tudi za nakupe zemljišč, ki so že izven tras avtocest in jih torej DARS neposredno ne potrebuje, saj so večinoma povezani s pogojevanjem odkupa zemljišč, ki sicer ležijo znotraj tras avtocest. V nadaljevanju predstavljamo nekaj primerov, iz katerih je razvidno, da bi bilo v posameznih primerih bolj gospodarno, če bi se DARS odločil za razlastitev, kot pa da posle narekujejo prodajalci – lastniki zemljišč.

Pojasnilo DARS

Postopek razlastitve je s predpisi določen kot skrajni ukrep za odvzem lastninske pravice, zato mora investitor izpolniti pogoje za vložitev predloga za razlastitev. Ponudba za odkup nepremičnin je sestavni del predloga za razlastitev.

2.2.1.1.4.a Gradnja avtoceste Maribor–slovensko–madžarska meja

DARS je zaradi gradnje avtoceste Maribor–slovensko–madžarska meja, odsek Spodnja Senarska–Cogetinci odkupil zemljišča po naslednjih pogodbah:

- po pogodbi je od dveh fizičnih oseb iz Cerkevjenjaka odkupil zemljišče v skupni izmeri 55.567 kvadratnih metrov v vrednosti 104.767.179 tolarjev (437.185,70 evra),
- po pogodbi je od fizične osebe iz Lenarta odkupil zemljišče v skupni izmeri 2.760 kvadratnih metrov v vrednosti 11.682.287 tolarjev (48.749,32 evra).

Po pregledu dokumentacije smo ugotovili, da je nakup le delno v skladu z Uredbo o lokacijskem načrtu za odsek avtoceste Spodnja Senarska–Cogetinci³⁶ (v nadaljevanju: uredba o lokacijskem načrtu). Parcela

³⁶ Uradni list RS, št. 37/05.

št. 701/4 k. o. Brengova je namreč izven trase avtoceste in je nakup zato neupravičen. Tudi pri pregledu pogodbe z dne 11. 4. 2007 smo ugotovili, da je le del nakupa v skladu z uredbo o lokacijskem načrtu, medtem ko nakup dela parcele v izmeri 1.686 kvadratnih metrov ni bil upravičen. Vzporedno s pogajanjem za ceno je bil, do pravnomočnega sklepa³⁷, izveden postopek razlastitve. Pri celotnem postopku pa upravljavalec ni ugotavljal, ali je bil odkup upravičen zaradi izgube gospodarskega pomena, kot določa 99. člen ZUreP.

Pojasnilo DARS

Pri navedenem odkupu se je odkupovalo zemljišča v neposredni bližini zaščitene kmetije. Lastnik je predlagal odkup parcele, ker DARS ni mogel zagotoviti nadomestnih zemljišč, do katerih bi bil upravičen zaradi ukvarjanja s kmetijsko dejavnostjo.

2.2.1.1.4.b Gradnja avtoceste na odseku Slivnica–Draženci

DARS in fizični osebi so sklenili pogodbo o nakupu nepremičnine³⁸, potrebne za gradnjo avtoceste na odseku Slivnica–Draženci. DARS je kupil parcelo, ki ni navedena v Uredbi o državnem lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Slivnica–Draženci³⁹ (v nadaljevanju: uredba o državnem lokacijskem načrtu). DARS je v pogodbi navedel, da so nepremičnine, ki so predmet te pogodbe, potrebne za doseg javne koristi države. V 28. členu uredbe o državnem lokacijskem načrtu, ki določa objekte na trasi avtoceste, ki jih je treba porušiti, je naveden stanovanjski objekt na parceli 323/6 k. o. Draženci, ni pa navedenega gospodarskega objekta na parceli 323/8. To pomeni, da v uredbi o državnem lokacijskem načrtu niso navedeni vsi objekti na parcelah znotraj ureditvenega območja državnega lokacijskega načrta in uredba tudi ne vsebuje pravilnega podatka o številu objektov, ki naj bi se rušili. To tudi pomeni, da se poleg odškodnin za objekte, za katere je v uredbi o državnem lokacijskem načrtu navedeno, da jih je treba porušiti, plačuje odškodnina tudi za objekte, za katere ni navedeno, da jih je treba porušiti.

Ocenjujemo, da je DARS ravnal negospodarno, ker je odkupil zemljišče, ki ga ni potreboval, poleg tega pa je v pogodbenih določilih navajal, da je nakup v interesu javnosti.

Pojasnilo DARS

Pri nakupu navedenega zemljišča je šlo za odkup iz razlogov po 99. členu ZUreP-1, kar pa iz pogodbe ni razvidno. DARS je v pogodbah, ki se sklepajo namesto razlastitve, začel navajati pravne podlage za odkup.

2.2.1.1.5 Javna agencija za železniški promet

Posegi v prostor zaradi graditve drugega tira železniške proge na odseku Divača–Koper so definirani v Uredbi o državnem lokacijskem načrtu za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper (v nadaljevanju: uredba o državnem lokacijskem načrtu)⁴⁰. Uredba o državnem lokacijskem načrtu je podlaga za izdelavo katastrskega elaborata, v katerem je po parcelah in lastnikih navedeno, katere parcele in v kakšni izmeri je treba odkupiti. Iz katastrskega elaborata⁴¹, ki je del projektne dokumentacije, je razvidno v povezavi z uredbo o državnem lokacijskem načrtu, ali je bil nakup posamezne parcele upravičen. V

³⁷ Sklep o razlastitvi, Upravna enota Lenart, 26. 6. 2007.

³⁸ Stanovanjska stavba, dvorišče, pašnik, gospodarsko poslopje, njiva.

³⁹ Uradni list RS, št. 73/05.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 43/05.

⁴¹ Katastrski elaborat: BB Inženiring, d. o. o., Ljubljana, januar 2006.

25. členu uredbe o državnem lokacijskem načrtu so navedeni objekti, ki jih je treba porušiti zaradi gradnje drugega tira železniške proge in ureditve deponije viškov materiala. V skladu s pogodbo⁴² je bil odkupljen solastniški delež na zemljiščih, na katerih so tudi objekti, vendar pa v 25. členu uredbe o državnem lokacijskem načrtu ta zemljišča niso navedena, iz česar bi lahko sklepali, da ta zemljišča niso zazidana. V uredbi o državnem lokacijskem načrtu torej niso navedeni vsi objekti, ki jih je bilo treba porušiti.

Pojasnilo Agencije

Za projekt posodobitve obstoječega tira Divača–Koper ni bil sprejet državni lokacijski načrt, ker je bilo ocenjeno, da ne bo treba kupovati zemljišč in da se modernizacija izvaja le na zemljiščih javne železniške infrastrukture. Po izdelani projektni dokumentaciji pa se je izkazalo, da je treba pridobiti dodatna zemljišča. Načrtovalci posameznih posodobitev v preteklosti so ocenili, da je za posodobitve odsekov prog primernejša izvedba projekta brez sprejetja državnega lokacijskega načrta. Stroški priprav dokumentacije za sprejem lokacijskega načrta so namreč izredno visoki, dodatne težave pa povzročajo tudi časovne zamude, povezane s sprejemom ustrezne uredbe o lokacijskem načrtu.

Ugotovili smo še več primerov, ko je Agencija zaradi gradnje oziroma rekonstrukcije železniške proge na odseku Divača–Koper odkupovala parcele⁴³, ki niso navedene v uredbi o državnem lokacijskem načrtu.

Pojasnilo Agencije

V Kopru ob železniški tovarni postaji je po državnem lokacijskem načrtu predviden odkup zemljišč za deponijo materialov, ki bodo nastali ob izkopu predorov ob gradnji II. tira. Predhodno se bo izvedel projekt posodobitve železniške tovarne postaje Koper. Ob železniški postaji odkupljene kmetije so predvidene za rušenje zaradi posodobitve postaje in razširitve tirnih kapacitet. Kompleksi stavb obeh kmetij stojijo tik ob obstoječih tirih in med zemljiščem, ki je predvideno za bodočo deponijo.

V enem primeru⁴⁴ smo ugotovili, da je Agencija ravnala negospodarno, ker je plačala prodajalcu poleg vrednosti parcel tudi nadomestno vrednost stanovanjskega objekta, ki je na parceli, čeprav ga prodajalec, kot je navedeno v pogodbi, brez omejitev lahko uporablja še naprej.

Pojasnilo Agencije

Objekt stoji na meji progovnega pasu, zato je bilo treba preurediti notranjost in zunanost stavbe in prestaviti vhod. Plačilo odškodnine zaradi preureditve je bilo precej cenejše kot projekt za državni lokacijski načrt.

Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da Agencija nima ustreznega nadzora nad premoženjem, s katerim sicer upravlja. Tako sta npr. Agencija in fizična oseba 11. 10. 2006 sklenili pogodbo za nakup zemljišča, po katerem, kot je razvidno iz priloženega ortofoto posnetka, že potekajo obstoječi tiri. Pri cenitvi to dejstvo sploh ni bilo upoštevano, saj je cenilka v poročilu to zemljišče ocenila kot travnik 3 in ob tem navedla, da

⁴² Pogodba št. 478-355/2006 z dne 8. 8. 2006, sklenjena z Mestno občino Koper (v nadaljevanju: MO Koper).

⁴³ Pogodba 21. 5. 2007 v vrednosti 157.820,90 evra (37.820.200 tolarjev), prodajalec fizična oseba iz Divače; pogodba 5. 4. 2007 v vrednosti 191.649,84 evra (45.926.968 tolarjev), prodajalec MO Koper; pogodba 8. 11. 2006 v vrednosti 14.662,20 evra (3.513.645 tolarjev), prodajalec fizična oseba iz Divače; pogodba 6. 7. 2006 v vrednosti 2.117.547 tolarjev (8.836,37 evra), prodajalec fizična oseba iz Divače; pogodba 8. 12. 2006 v vrednosti 32.971.975 tolarjev (137.589,60 evra), prodajalec fizična oseba iz Kopra; pogodba 11. 10. 2006 v vrednosti 618.156 tolarjev (2.580 evrov), prodajalec fizična oseba iz Divače; pogodba 17. 11. 2006 v vrednosti 15.050.326 tolarjev (62.804 evrov), prodajalec družba iz Kopra.

⁴⁴ Pogodba 21. 5. 2007 – vrednost zemljišča za nakup zemljišč v skupni izmeri 197 kvadratnih metrov, celotna pogodbeni vrednost pa znaša 157.820,90 evra (37.820.200 tolarjev).

naj bi bilo zemljišče odvzeto za rekonstrukcijo železniške proge. Agencija je navedla, da je bilo zemljišče odkupljeno zaradi ureditve zemljiškoknjižnega stanja, ki še ni bilo urejeno, čeprav je na zemljišču že železniška infrastruktura. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da je bilo v preteklosti to zemljišče že odkupljeno od prejšnjega lastnika parcele, vendar pa lastništvo kupca zemljišča takrat ni bilo vpisano v zemljiško knjigo, čeprav bi moralo biti, saj lastnik ne bi dopustil gradnje železniške infrastrukture na svojem zemljišču brez ustreznega plačila.

Pojasnilo Agencije

Direkcija za železniški promet in Agencija sta storili vse, da bi uredili, sicer vrsto let neurejeno lastniško stanje nepremičnin, opredeljenih kot javno dobro – javna železniška infrastruktura. V dveh letih sta vložili vse predloge za ustrezen vpis obstoječe železniške infrastrukture kot javno dobro – javna železniška infrastruktura na podlagi 38. člena Zakona o železniškem prometu. Vse vknjižbe, ki so bile do razveljavitve tega člena pravnomočno izvedene, so ostale v veljavi, po razveljavitvi pa so zemljiške knjige zemljiškoknjižne predloge za vpis javne železniške infrastrukture zavrnil. Pri pritožbah prejšnjih lastnikov je vpis zavrnil tudi na že vpisanih nepremičninah javne železniške infrastrukture.

2.2.1.2 Gospodarnost ravnanja pri prodaji zemljišč

V letu 2006 in prvi polovici leta 2007 so največ pravnih poslov, ki se nanašajo na prodajo nezazidanih stavbnih zemljišč, sklenili na Skladu kmetijskih zemljišč. Zemljišča so upravljalci prodajali predvsem zaradi interesov kupcev.

2.2.1.2.1 Vlada Republike Slovenije

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo primera, kjer Vlada pri prodajah stavbnih zemljišč, ki jih ima v lasti, ni vedno ravnala kot dober gospodar.

Republika Slovenija je na podlagi sklepa o dedovanju⁴⁵ postala lastnica parcele⁴⁶. Iz dokumentacije izhaja, da so interes za nakup izkazale tri fizične osebe, minister za javno upravo pa je 22. 12. 2006 sklenil neposredno kupoprodajno pogodbo s fizično osebo iz Kozine. Ocenjujemo, da bi moral upravljavec zaradi gospodarnosti pozvati vse tri zainteresirane kupce k oddaji ponudbe in potem skleniti pogodbo s tistim, ki bi ponudil najvišjo ceno.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Predpis, ki določa postopek izvedbe prodaje državnega premoženja ne zahteva od upravljavca, da mora pozvati vse zainteresirane kupce k oddaji ponudbe in potem skleniti pogodbo s tistim, ki bi ponudil najvišjo ceno.

Na podlagi Odloka o občinskem lokacijskem načrtu za poslovno in obrtno cono Gojače⁴⁷, je Občina Ajdovščina odkupila zemljišča, ki so jih imeli v lasti oziroma upravljanju Vlada, DARS in Sklad kmetijskih zemljišč. V cenitvenem poročilu, ki je bil podlaga za sklenitev pogodbe med Vlado in Občino Ajdovščina, je navedeno, da vrednost zemljišč, namenjenih za gradnjo cest in komunalne infrastrukture, znaša 15 evrov na kvadratni meter zemljišč, kjer je možna gradnja poslovnih objektov, pa znaša 31 evrov na kvadratni meter. Iz sklenjene pogodbe je mogoče ugotoviti, da je Vlada vsa zemljišča prodala po nižji ceni, ki je bila določena za tista zemljišča, kjer gradnja ni mogoča, to je po 15 evrov na kvadratni meter.

⁴⁵ Sklep o dedovanju Okrajnega sodišča v Sežani št. D 266/98 z dne 24. 5. 2004.

⁴⁶ Št. 1992/6 v k. o. Draga.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 35/06.

Prodajalec nima dokumenta, iz katerega bi bilo razvidno, da je bil izveden skrbni pregled in pridobljeno zagotovilo, da parcele oziroma njenih delov ne bi bilo mogoče prodati po 31 evrov na kvadratni meter. Pri primerjavi prodajnih cen posameznih upravljavcev smo ugotovili, da sta DARS in Vlada dosegla ceno 15 evrov na kvadratni meter, Sklad kmetijskih zemljišč pa je Občini Ajdovščina prodal svoje zemljišče na istem območju po 18 evrov na kvadratni meter. Ocenjujemo, da Vlada ni ravnala gospodarno, saj ni preverila, ali bi bilo mogoče dele parcele prodati po 31 evrov na kvadratni meter oziroma vsaj za 18 evrov na kvadratni meter, kolikor je kupec plačal Skladu kmetijskih zemljišč. Ugotavljamo tudi, da so upravljavci uporabili različne metode prodaje. DARS je posel sklenil na podlagi javnega zbiranja ponudb, ostala dva upravljavca pa sta sklenila neposredni pogodbi.

2.2.1.2.2 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov

Pri prodaji zemljišč, ki jih ima v upravljanju Sklad kmetijskih zemljišč, predstavljamo nekaj primerov, pri katerih Sklad kmetijskih zemljišč z državnimi zemljišči ni ravnal gospodarno. Ugotavljamo tudi, da v posameznih primerih Sklad kmetijskih zemljišč ne določi skrajnega roka za sklenitev pogodbe (kot npr. pri prodaji zemljišča Občini Škofja Loka po pogodbi z 12. 5. 2006, kjer je Občina Škofja Loka uveljavljala predkupno pravico). Posli se sklepajo na podlagi cenitev, ki so bile pripravljene več kot šest mesecev pred sklenitvijo pogodbe, ne da bi bila upoštevana možnost iz četrtega odstavka 35. člena Uredbe, ki to omogoča, če se cenitev revalorizira in če v zvezi z nepremičnino ni prišlo do bistvenih sprememb.

Ugotovili smo tudi, da je Sklad kmetijskih zemljišč parcelo v izmeri 574 kvadratnih metrov v k. o. Jernej, ki sicer sodi v območje najboljših kmetijskih zemljišč, dal v zakup fizični osebi. Ta je na zemljišču brez soglasja Sklada kmetijskih zemljišč zgradila kletno etažo objekta, dimenzije 11 metrov krat 8,5 metra. Namesto da bi Sklad kmetijskih zemljišč zahteval odstranitev nelegalno zgrajenega objekta ter razdrl zakupno pogodbo, je zakupniku najprej s pogodbo o stavbni pravici dodelil stavbno pravico za dobo dveh let, s čimer mu je celo pomagal pri legalizaciji. Na podlagi dodeljene stavbne pravice je kupec pridobil gradbeno dovoljenje, čeprav je bila po lokacijski informaciji parcela kmetijsko zemljišče. 29. 3. 2006 je Sklad kmetijskih zemljišč s pogodbo zakupniku to parcelo prodal, kupec pa je za kvadratni meter parcele plačal povprečno 5.333 tolarjev (22,25 evra). Sodni cenilec je vrednost nepremičnine ocenil po 7.000 tolarjev na kvadratni meter za zazidano stavbo zemljišče in 4.900 tolarjev na kvadratni meter za nezazidano stavbno zemljišče, kar je tako, kot je bilo določeno v pogodbi o stavbni pravici dve leti prej.

Družba iz Maribora je od Sklada kmetijskih zemljišč kupila 221 kvadratnih metrov za ureditev Koroške ceste v Mariboru po ceni 40.000 tolarjev (166,92 evra) na kvadratni meter. Sklad kmetijskih zemljišč je s kupcem sklenil neposredno pogodbo⁴⁸, iz dokumentacije pa je mogoče ugotoviti, da je kupec že pred tem od fizične osebe odkupil del te parcele. Podlaga za določitev pogodbene vrednosti je bila cenitev⁴⁹, Sklad kmetijskih zemljišč pa je pridobil tudi fotokopijo notarsko overjene pogodbe⁵⁰, na podlagi katere je isti

⁴⁸ Pogodba št. 32-254/06 z dne 14. 7. 2006 v vrednosti 8.840.000 tolarjev (36.888,67 evra).

⁴⁹ Ocenjena vrednost nepremičnine je 31.772 tolarjev na kvadratni meter, sodni cenilec za gradbeništvo, april 2006.

⁵⁰ Pogodba št. Ko-06/2006 z dne 6. 3. 2006 v vrednosti 52.612,27 evra. Med izvajanjem revizije smo sicer prejeli še eno verzijo pogodbe med kupcem in fizično osebo, ki pa je v spisu ni bilo. Pogodba je podpisana in ima enako številko in datum kot notarsko overjena pogodba, pogodbena vrednost pa je za 2 milijona tolarjev nižja kot v notarsko overjeni pogodbi. Popolnoma nerazumljivo je, zakaj bi kupec in prodajalec, po tem, ko sta že podpisala pogodbo in jo overila, še popravljala njeno vrednost na nižjo vrednost. Ocenjujemo, da ta pogodba ni tista, na podlagi katere je bilo zemljišče prodano.

kupec kupil del te parcele od druge fizične osebe. Sklad kmetijskih zemljišč je parcelo prodal po ceni, ki je sicer nekoliko višja od ocenjene, hkrati pa je pri prodaji iztržil kar 71,14 evra na kvadratni meter manj kot fizična oseba.

2.2.1.2.2.a Gradnja kompresorske postaje

Sklad kmetijskih zemljišč je z družbo Geoplin plinovodi, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Geoplin) sklenil pogodbo št. 32-238/07 z dne 11. 5. 2007 v vrednosti 662.232,36 evra o prodaji zemljišč za gradnjo kompresorske postaje, s katero je prodal tri parcele, ki ležijo na območju Občine Ajdovščina, in sicer parcelo št. 2773/1 v izmeri 3.188 kvadratnih metrov in 2773/5 v izmeri 31.059 kvadratnih metrov, obe k. o. Budanje ter parcelo št. 2025/2 v izmeri 2.789 kvadratnih metrov, k. o. Šturje.

V pogodbi je navedeno, da je Geoplin investitor kompresorske postaje in da je tudi izvajalec dejavnosti sistemskega operaterja prenosnega omrežja zemeljskega plina, ki je obvezna gospodarska javna služba. Vse tri parcele so zajete v Uredbi o državnem lokacijskem načrtu za kompresorsko postajo Ajdovščina⁵¹. Pred izvedbo tega posla je Ministrstvo za gospodarstvo z dopisom Skladu kmetijskih zemljišč predlagalo, naj z Geoplinom sklene neposredno prodajno pogodbo za prodajo treh parcel. Geoplin je za gradnjo kompresorske postaje tako pridobil 37.036 kvadratnih metrov stavbnih zemljišč, za katere je plačal povprečno 17,8 evra na kvadratni meter zemljišča⁵².

V tem in drugih primerih, pri katerih investitor v javno infrastrukturo ni država, temveč zasebni investitorji, kot je Geoplin, zemljišč v lasti države namreč ni treba in tudi ni utemeljeno prodajati. Na državnih zemljiščih, na katerih je izkazan javni interes, se investitorju lahko podeli služnost ali stavbno pravico, s čimer je investitorju omogočena gradnja, hkrati pa država ohrani zemljišča v javni koristi v svoji lasti. Tudi v 59. členu Energetskega zakona, ki poleg ostalega opredeljuje pridobivanje zemljišč v javno korist, je določeno, da investitor poskuša z lastnikom predvsem skleniti pogodbo o pridobitvi služnosti, stavbne ali lastninske pravice v javno korist.

2.2.1.2.2.b Uveljavljanje predkupne pravice občin

Sklad kmetijskih zemljišč je v letu 2006 sklenil pogodbe z naslednjimi občinami, ki so uveljavljale predkupno pravico:

- z Občino Gorišnica pogodbo za prodajo zemljišč v vrednosti 8.201.100 tolarjev (34.223 evrov) za ureditev poslovno obrtne cone,
- z Občino Lenart pogodbo v vrednosti 2.666.250 tolarjev za zemljišče in strošek ceditve 25.000 tolarjev (skupaj 11.230 evrov) za gradnjo industrijske cone,

⁵¹ Uradni list RS, št. 55/06.

⁵² Pri ceditvi zemljišč, ki jih je država prodala Geoplinu za gradnjo javne infrastrukture, smo ugotovili, da je Občina Ajdovščina izdala kar tri različne lokacijske informacije označene z isto številko in z istim datumom, en teden kasneje pa še potrdilo, da sta parceli št. 2773/1 k. o. Budanje in del parcele št. 2773/5 k. o. Budanje v površini 9400 kvadratnih metrov stavbno zemljišče, tretje zemljišče pa je v okviru I. območja kmetijskih zemljišč. Sklad kmetijskih zemljišč je pri določitvi cene uporabil ceditve, ki je bila pripravljena, kot da pravni posel temelji na tretjem odstavku 105. člena ZUreP-1, Sklad kmetijskih zemljišč pa je del stavbnega zemljišča prodal po ceni, ki je sicer veljala za kmetijsko zemljišče.

- z Občino Mozirje pogodbo za prodajo zemljišča v vrednosti 22.400.000 tolarjev (93.474 evrov) za ureditveni načrt Podrožnik,
- z Občino Prebold pogodbo za prodajo zemljišč v vrednosti 1.516.000 tolarjev (6.326 evrov) na območju proizvodnih dejavnosti,
- z Občino Škofja Loka pogodbo o prodaji solastniškega deleža na zemljišču v vrednosti 15.664.310 tolarjev (65.366 evrov) na poselitvenem oziroma mešanem območju.

Ugotovili smo, da lastnice kupljenih parcel niso več občine, temveč fizične in pravne osebe. V Občini Gorišnica je to družba iz Ptuja, v Občini Lenart sta to fizična oseba in zadruga iz Lenarta v Slovenskih goricah, v Občini Mozirje družba iz Velenja, v Občini Prebold družba iz Ptuja in v Občini Škofja Loka družba iz Naklega.

Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da občine niso imele namena porabiti parcele za svoje potrebe, temveč so nameravale odkupljene parcele tržiti. Sklad kmetijskih zemljišč ni zbiral ponudb za odkup navedenih zemljišč, temveč je sklenil neposredno pogodbo z občino, ki je uveljavljala predkupno pravico za parcele. Tako Sklad kmetijskih zemljišč ni uporabil metode prodaje, s katero bi preveril, če obstaja kupec, ki bi bil pripravljen za navedena zemljišča plačati več od ocenjene vrednosti zemljišča. Pri prodaji Občini Škofja Loka so celo imeli podatek, da je za nakup zainteresirana družba iz Naklega, pa kljub temu Sklad kmetijskih zemljišč ni zbiral ponudb.

Pojasnilo Sklada kmetijskih zemljišč

S sprejemom pravilnika o prometu iz avgusta 2006 takšen način prodaje na Skladu kmetijskih zemljišč ni več dopusten. Ko obstaja predkupna pravica občine na stvarnem zemljišču, se prav tako izvede javni razpis za prodajo. Občine imajo sicer možnost uveljavljanja predkupne pravice, vendar šele po izvedeni javni prodaji, in samo, če sprejemajo najvišjo ponujeno ceno iz javne prodaje.

2.2.1.3 Gospodarnost ravnanja pri brezplačnem prenosu zemljišč

Revidirali smo brezplačne prenose zemljišč zgolj pri Skladu kmetijskih zemljišč. Razlogi za te prenose so ureditev zemljiškoknjižnih stanj in vrnitev neupravičenih prenosov zemljišč na takratne upravljavce družbenega premoženja. Na podlagi zakonskih določb je bilo v letu 2006 in prvi polovici leta 2007 prenesenih 1.671.083 kvadratnih metrov zemljišč, kar je razvidno iz tabele.

Tabela 1: Pregled prenosov zemljišč

Obdobje	Prenosi na občine	Prenosi na D. S. U.	Prenosi na Vinag	v kvadratnih metrih	
				Prenosi fizičnim osebam	Skupaj
2006	1.100.904	25.917	722	507	1.128.050
I.-VI. 2007	527.890	12.368	2.775	0	543.033
Skupaj	1.628.794	38.285	3.497	507	1.671.083

Vir: Sklad kmetijskih zemljišč.

2.2.1.4 Gospodarnost ravnanja pri določanju odškodnin pri prenosih med upravljavci

Sklad kmetijskih zemljišč poleg klasične prodaje zemljišč izvaja tudi prodajo zemljišč za graditev cestne, železniške in energetske infrastrukture. Sklad kmetijskih zemljišč je tako v letu 2006 sklenil pogodbe v skupni vrednosti 4.923.953 evrov, v prvi polovici leta 2007 pa za 1.455.231 evrov, kar je razvidno iz tabele.

Ugotovili smo, da je Sklad kmetijskih zemljišč neupravičeno zaračunal DARS, Ministrstvu za promet, Agenciji in INFRA, Izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Sevnica (v nadaljevanju: INFRA) odškodnino za prenos zemljišč v skupni vrednosti 5.916.687 evrov. Poleg odškodnine je Sklad kmetijskih zemljišč naročal nepotrebne ceno, za katere je plačal 14.562 evrov. Pogodbe so bile overjene pri notarju, kar je znašalo dodatnih 2.087 evrov. Skupaj znašajo nepotrebni stroški odškodnin, cenitev in notarskih overitev 5.933.336 evrov, saj bi upravljavci brez stroškov lahko pridobili zemljišča na podlagi prenosa zemljišč med upravljavci zemljišč v državni lasti. Podrobneje predstavljamo nekatere primere zaračunavanja odškodnin pri prenosih med upravljavci.

Tabela 2: Pregled sklenjenih pogodb o prodaji zemljišč za infrastrukturo

	2006	I. - VI. 2007
Število pogodb	89	18
Površina v kvadratnih metrih	1.556.434	219.531
Vrednost v tisoč tolarjih	1.179.976	348.732
Vrednost v evrih	4.923.953	1.455.231
Povprečna cena v tolarjih za kvadratni meter	758	1.588
Povprečna cena v evrih za kvadratni meter	3,16	6,63

Vir: seznami Sklada kmetijskih zemljišč.

Pogodbeni partnerji Sklada kmetijskih zemljišč v teh pogodbah so DARS, Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija za ceste), INFRA in Agencija.

Tabela 3: Pregled odškodnin po pogodbenih partnerjih Sklada kmetijskih zemljišč

	v evrih	
Pogodbeni partner	Odškodnina Skladu kmetijskih zemljišč	Odškodnina zakupniku
DARS	5.805.470	462.497
Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste	47.186	0
Agencija	58.639	0
INFRA	5.392	0
Skupaj	5.916.687	462.497

Vir: seznami Sklada kmetijskih zemljišč.

Pogodbe o prodaji zemljišč za infrastrukturo so po vsebini klasične prodajne pogodbe, le Sklad kmetijskih zemljišč jih je poimenoval drugače. Pri določanju odškodnine je lahko del odškodnine namenjen tudi zakupniku, če je le ta vlagal v izboljšanje zemljišča. Skupna vrednost odškodnin, ki jih je prejel Sklad kmetijskih zemljišč, znaša 5.916.687 evrov, skupna vrednost odškodnin, ki so bile izplačane zakupnikom, pa znaša 462.497 evrov.

DARS, Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste, Agencija in Sklad kmetijskih zemljišč gospodarijo z zemljišči, ki so v lasti Republike Slovenije, na podlagi zakona ali posebnega pooblastila: DARS na podlagi 3. člena ZDARS in 2. člena Zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji⁵³ (v nadaljevanju: ZUDVGA), Sklad kmetijskih zemljišč na podlagi 2. člena ZSKZ, Direkcija za ceste na podlagi 19. člena Zakona o javnih cestah⁵⁴, Agencija na podlagi 6. člena Sklepa o ustanovitvi Agencije za železniški promet⁵⁵, INFRA pa na podlagi pooblastila Vlade. Za pridobivanje zemljišč upravljavci lahko uporabijo postopke razlastitve, ki ga ureja ZUreP-1. Ta v 94. členu določa, da je razlastitveni upravičenec država, razlastitveni zavezanec pa pravna ali fizična oseba, ki ima v lasti nepremičnino. Razlastitveni zavezanec je lahko tudi oseba javnega prava, razen države. Pravica do odškodnine po 105. členu ZUreP-1 pripada lastniku nepremičnine.

V teh primerih je bila lastnica zemljišča Republika Slovenija, zamenjali so se le upravljavci premoženja. Kljub temu je bil postopek izpeljan tako, kot da je šlo za razlastitev državnega premoženja, čeprav država po ZUreP-1 ne more biti razlastitveni zavezanec, odškodnina pa je bila izplačana Skladu kmetijskih zemljišč, ki ni lastnik nepremičnine. Ker je bilo za gradnjo avtocest, državnih cest, železnic in hidroelektrarn treba pridobiti zemljišče, ki je že bilo v lasti države (upravljavec pa je bil Sklad kmetijskih zemljišč), bi morali DARS, Agencija in INFRA na podlagi 58. člena Uredbe predlagati Vladi, da se pravica upravljanja (brezplačno) prenese s Sklada kmetijskih zemljišč na ostale upravljavce, ne pa z odplačnim pravnim poslom, po katerem je Sklad kmetijskih zemljišč prejel odškodnino, do katere ni bil upravičen. Ta odškodnina je v letu 2006 in prvi polovici leta 2007 znašala 5.916.687 evrov.

Pogodbe se sklepajo za pridobivanje zemljišča za ureditev državne in lokalne infrastrukture s področja cest in energetskega izkoriščanja voda. Pri sklepanju pogodb sta bili tako pravzaprav obe stranki Republika Slovenija, kar pomeni, da Republika Slovenija prodaja zemljišča sama sebi in si pri tem zaračuna »odškodnino« v realni tržne vrednosti, ki jo določijo sodno zapriseženi cenilci. Sklad kmetijskih zemljišč je tako neupravičeno zaračunal drugim upravljavcem 5.916.687 evrov, največ 5.805.470 evrov DARS. Z neupravičenim zaračunavanjem odškodnin pri prenosu zemljišč med upravljavci se povečujejo vrednosti investicij (višji stroški financiranja) v cestno, energetske in železniško infrastrukturo, kar predstavlja negospodarno ravnanje upravljavcev.

Vrednost vsakega zemljišča, ki ga država proda, mora določiti cenilec. Na podlagi vseh stroškov, ki jih Sklad kmetijskih zemljišč ima za plačilo cenitev, in ob upoštevanju števila cenitev, je izračunana povprečna vrednost cenitve. Ob predpostavki, da je za vsako pogodbo samo ena cenitev (iz spisov je razvidno, da jih je lahko več), ocenjujemo, da znaša vrednost cenitev za pogodbe o prodaji zemljišč za infrastrukturo 14.562 evrov, kar obravnavamo kot negospodarno rabo sredstev, ki Skladu kmetijskih zemljišč povzročajo neupravičene stroške oziroma povečuje stroške investicije, če je naročnik cenitve novi upravljavec zemljišč.

⁵³ Uradni list RS, št. 35/95.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 29/97, 18/02, 92/05.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 30/03.

Vsaka sklenjena pogodba pri prometu zemljišč mora imeti notarsko overjen podpis. Tarifa za notarske overitve podpisov znaša povprečno 19,51 evra za overitev⁵⁶. Za prodajo zemljišč za infrastrukturo je bilo sklenjenih 107 pogodb, ocenjena vrednost notarskih storitev za tovrstne pogodbe znaša 2.087 evrov. Ker pri prenosu zemljišč na novega upravljavca ne bi sklepali pogodb, temveč bi Vlada izdala samo sklep, obravnavamo porabo sredstev za notarske storitve kot negospodarno.

2.2.1.5 Gospodarnost ravnanja pri oddajanju zemljišč v najem

Pri oddajanju zemljišč v najem smo se osredotočili samo na pravne posle Vlade. Ugotovili smo, da so najemnine za oddajo zemljišč v najem na območju Luke Koper določali na neustrezen način in da zemljiškoknjižni vpis lastništva po sklepu Vlade ni bil realiziran v celoti.

Pri pregledu pravnih poslov, ki se nanašajo na oddajanje zemljišč v najem, smo se osredotočili samo na tiste pravne posle, ki jih je sklepala Vlada.

Ministrstvo za finance je predložilo izpis stanja terjatev iz najemnin za leto 2006 in prvo polovico leta 2007. Iz izpisa je razvidno, da je država imela v letu 2006 in v prvi polovici leta 2007 sklenjene pogodbe o oddaji stanovanj v najem, oddaji poslovnih prostorov v najem in oddaji zemljišč v najem. Republika Slovenija je sklenila pogodbe o oddaji zemljišč v najem z občino, družbo iz Lendave in Luko Koper, d. d., Koper (v nadaljevanju: Luka Koper), podrobneje pa predstavljamo oddajo zemljišča v najem Luki Koper.

2.2.1.5.a Oddaja zemljišča v najem za namen pristanišča

Ob lastninskem preoblikovanju družbenega podjetja Luka Koper je na podlagi sklepa Vlade⁵⁷ prišlo v last Republike Slovenije 232 parcel⁵⁸. V imenu Republike Slovenije je po pooblastilu Vlade minister za promet z Luko Koper sklenil v letu 2000 najemno pogodbo za najem operativne obale in zemljišča v lasti Republike Slovenije v koprskem pristanišču. V pogodbi je navedeno, da je podlaga za določitev predmeta najema sklep Vlade.

S pogodbo je bilo oddanih v najem 169 parcel oziroma delov parcel, v skupni površini 2.393.389 kvadratnih metrov, čeprav je bilo v sklepu Vlade navedenih 232 parcel in delov parcel. S sklenjeno pogodbo ni bil določen predmet najema, ki bi obsegal vse parcele oziroma dele parcel. Obstaja tveganje, da je imel najemojemalec oziroma ima še vedno brezplačno v uporabi tudi zemljišča, za katera z Republiko Slovenijo nima sklenjene pogodbe o najemu.

Ker zemljiškoknjižni vpis lastništva Republike Slovenije na parcelah, določenih v sklepu Vlade iz leta 1994, ni bil v celoti realiziran, in ker se pred sklenitvijo pogodbe zemljiškoknjižnega stanja niso preverila, so predmet najemne pogodbe postale tudi parcele, katerih lastnica ni bila Republika Slovenija. Kljub temu, da je komisija za prevzem predmeta najema v zapisniku o pregledu in ugotovljenem stanju predmeta najema⁵⁹

⁵⁶ Povprečje je izračunano na podlagi vzorca pregledanih pogodb in višine notarskih tarif.

⁵⁷ Št. 340-04/93-2/9-8 o obsegu državnega premoženja v družbenem podjetju Luka Koper z dne 4. 8. 1994, sprejet na podlagi Zakona o gospodarskih javnih službah.

⁵⁸ V k. o. Koper, k. o. Bertoki in k. o. Ankaran.

⁵⁹ Zapisnik z dne 25. 8. 2000, ki je sestavni del pogodbe.

navedla, da v najemni pogodbi ni navedenih 81 parcel iz sklepa Vlade, v nobenem aneksu k pogodbi ni navedeno, zakaj za te parcele niso sklenjene najemne pogodbe z uporabniki zemljišč, oziroma kdo so uporabniki zemljišč. Obstaja tveganje, da so navedene parcele uporabljale druge osebe, ne da bi zato imele sklenjene pogodbe, s katerimi bi se določila najemnina za njihovo uporabo. Ocenjujemo tudi, da obstaja tveganje, da posameznih zemljiškoknjižnih vpisov ne bo mogoče izvesti, ker je bil medtem že izveden zemljiškoknjižni vpis na drugo pravno osebo, brez predhodnega vpisa lastništva Republike Slovenije⁶⁰. To pomeni, da sklep Vlade v delu, ki se nanaša na izvedbo vpisov lastništva Republike Slovenije v zemljiško knjigo, ni bil izveden v celoti.

Luka Koper plačuje najemnino v proračun vsako leto, najkasneje do 31. 1. za preteklo leto. Letna najemnina znaša 20 tolarjev (0,08 evra) na tono pretovorjenega blaga v tekočem letu, brez pretovora naftnih derivatov. Ocenjujemo, da določitev najemnine na ta način ni ustrezna, ker se prilagaja poslovanju najemnika. Višina najemnine za zemljišča, ki je določena na način, opredeljen v pogodbi, ne upošteva primerljivih povečanj najemnin za zemljišča, ki jih Republika Slovenija določa v drugih pogodbah, sklenjenih z najemniki zemljišč.

Iz osnove za izračun najemnine je izvzet pretovor naftnih derivatov, ker pretovora naftnih derivatov ne izvaja Luka Koper, temveč Instalacija, d. o. o., Koper (v nadaljevanju: Instalacija), Luka Koper pa zgolj prek odvisne družbe Luka Koper INPO, d. o. o., Koper (v nadaljevanju: INPO) opravlja priveze. Obstaja tveganje, da Instalacija uporablja zemljišča, ki so v lasti Republike Slovenije, za pretovor naftnih derivatov in da za tovrstno uporabo zemljišč najemnik ne plačuje nadomestila.

Iz registra osnovnih sredstev so razvidne inventarne številke zemljišč, ki so dana v najem Luke Koper. Ministrstvo za promet je navedlo, da ne vodi registra osnovnih sredstev. Podatke o nepremičninah, ki ležijo na območju koprškega tovornega pristanišča, vodi Ministrstvo za javno upravo. Ministrstvo za promet je v letu 2006 posredovalo podatke na Ministrstvo za javno upravo. Ministrstvo za promet ni predložilo nobenega izpisa iz registra osnovnih sredstev Ministrstva za javno upravo, na podlagi katerega bi bilo mogoče potrditi, da ima Ministrstvo za javno upravo zemljišča, ki ležijo na območju koprškega tovornega pristanišča, evidentirana v svojem registru osnovnih sredstev. Ocenjujemo, da ta zemljišča niso evidentirana niti med osnovnimi sredstvi, ki jih vodi Ministrstvo za javno upravo.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo vodi le Centralno evidenco nepremičnin, ki je namenjena zbiranju podatkov o vseh nepremičninah v lasti Republike Slovenije na enem mestu. Evidenca osnovnih sredstev pa se vodi pri Ministrstvu za finance, ki osnovna sredstva vpisuje ali pa izpisuje na predlog vsakokratnega upravljalca osnovnega sredstva.

Republika Slovenija, ki jo zastopa Vlada, in Luka Koper sta sklenili aneks št. 1 k najemni pogodbi. Z njim sta dopolnili seznam parcel, ki jih je imela Luka Koper že v najemu na podlagi pogodbe, sklenjene v letu 2000. Za parcele, s katerimi se je z aneksom dopolnil seznam parcel, smo ugotovili, da dejansko niso nastale zaradi novih parcelacij in sprememb katastra, saj so enake številke parcel z enako površino navedene v sklepu Vlade in seznamu parcel. Vlada je iz najemne pogodbe izpustila posamezna zemljišča, ki so bila ves čas v uporabi Luke Koper, kar ocenjujemo kot negospodarno upravljanje z zemljišči.

⁶⁰ Npr. vpis lastništva Luke Koper na parceli 1567/3 k. o. Koper.

Z aneksom je Vlada Luki Koper dovolila tudi gradnjo raznih objektov na različnih parcelah v lasti Republike Slovenije in dovolila, da se v zemljiški knjigi vknjiži najemna pravica s pravico gradnje in ureditve raznih objektov, ki so na zemljiščih v lasti Republike Slovenije. Brezplačno podeljevanje pravice graditi ne predstavlja gospodarnega upravljanja z zemljišči.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Pravne razmere v zvezi z urejanjem zemljiškokenjižnega stanja in oddajo zemljišč v najem na območju pristanišča je Vlada prevzela kot podedovano dejstvo, ki temelji na sklepu iz leta 1994 in najemni pogodbi iz leta 2000. Najemna pogodba je začasna in ureja razmere do sklenitve prve koncesijske pogodbe, ki naj bi bila po določbi 997. člena Pomorskega zakonika sklenjena v šestih mesecih od uveljavitve zakona z osebo zasebnega prava, ki že opravlja te dejavnosti. Ministrstvo v sodelovanju z Inštitutom za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani pripravlja osnutek koncesijskega akta in koncesijske pogodbe. Z aneksom št. 1 k najemni pogodbi je Vlada omogočila Luki Koper nujno potrebna vlaganja v infrastrukturo na območju pristanišča in nadaljnji razvoj pristaniških dejavnosti. Zemljišča, določena v 1. členu aneksa št. 1, so znotraj pristaniškega območja, Luka Koper jih je ves čas uporabljala pri izvajanju pristaniške dejavnosti. Zemljišča so tudi v sklepu Vlade iz leta 1994.

2.2.1.6 Gospodarnost ravnanja pri sklepanju pogodb o ustanovitvi stavbne pravice

Uredba v 64. členu opredeljuje, da je služnost, ustanovljena na nepremičnini države, odplačna. Prav tako Stvarnopravni zakonik v 257. členu določa nadomestilo, ki ga mora plačati imetnik stavbne pravice lastniku nepremičnine. Pri določanju nadomestila se nekateri upravljavci odločijo, da je vrednost nadomestila enaka tržni vrednosti zemljišča, drugi pa določijo letno nadomestilo v taki vrednosti, ki zagotavlja v celotnem obdobju bistveno višji prihodek, kot znaša vrednost nepremičnine.

Ugotovili smo, da pri podeljevanju stavbne pravice upravljavci ravnavo različno, predvsem pri določanju letnega nadomestila. Nekateri upravljavci določijo enkratno nadomestilo, drugi letno. Višina nadomestila je odvisna od posameznega cenilca in odločitve upravljavca, kakšen prihodek iz nadomestila želi prejeti v celotnem obdobju stavbne pravice.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Odločitev za način plačila nadomestila je odvisna od razmer: če upravljavec potrebuje sredstva takoj, se bo najverjetneje odločil za enkratno nadomestilo, če pa sredstev ne potrebuje takoj, se bo odločil za sukcesiven način odplačevanja nadomestila. V obeh primerih pa bi moral biti končni znesek podoben, saj mora cenilec pri določitvi enkratnega nadomestila upoštevati vse dejavnike, torej tudi časovno vrednost denarja.

Tabela 4: Pregled sklenjenih pogodb o ustanovitvi stavbne pravice

Revidirani uporabnik javnih sredstev	Število sklenjenih pogodb v letu 2006	Število sklenjenih pogodb v prvi polovici leta 2007
Vlada	61	36
Sklad kmetijskih zemljišč	2	5
Stanovanjski sklad	1	
DARS		1
Javna agencija za železniški promet	3	5

Vir: podatki revidiranih uporabnikov javnih sredstev.

V nadaljevanju navajamo nekatere pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice.

2.2.1.6.1 Vlada Republike Slovenije

Stvarnopravni zakonik v členih od 256. do 265. določa pogoje za sklenitev pogodb o ustanovitvi stavbne pravice. Vlada pri sklepanju pogodb o ustanovitvi stavbne pravice ni ravnala v skladu z navedenimi členi Stvarnopravnega zakonika.

Stvarnopravni zakonik v 257. členu določa, da mora pogodba o ustanovitvi stavbne pravice vsebovati natančen opis stavbne pravice. Vlada je sklenila tudi pogodbo, v kateri ni natančno določen opis stavbne pravice, saj ni navedena površina celotne parcele, in površina, na kateri se ustanavlja stavbna pravica. Prav tako 257. člen določa vpis stavbne pravice v zemljiško knjigo. Iz zemljiškoknjižnih izpiskov je razvidno, da stavbna pravica ni vedno vpisana v zemljiško knjigo, kar pomeni kršitev 257. člena Stvarnopravnega zakonika.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Eden od bistvenih pogojev za pozitivno mnenje Strokovne komisije Vlade k pogodbam o ustanovitvi stavbne pravice je bil tudi, da je bila vsebina v skladu s predpisi. Če upravičenec ne poskrbi za vpis v zemljiško knjigo, odgovarja za posledice, ki utegnejo nastati zaradi opustitve.

Pri pregledu pogodb o ustanovitvi stavbne pravice smo poleg nespoštovanja predpisov ugotovili tudi negospodarno ravnanje pri določanju nadomestil in pri ugotavljanju vrednosti zemljišč. Pogosto so letna nadomestila določena v enkratnem znesku, čeprav bi bilo ugodneje daljši čas pridobivati sredstva, in bi tako v skupnem znesku presegala enkratno nadomestilo.

V nadaljevanju so predstavljeni nekateri primeri o ravnanju Vlade pri poslih, vezanih na podeljevanje stavbne pravice.

2.2.1.6.1.a Splošna bolnišnica Maribor

Univerza v Mariboru je na podlagi denacionalizacijskega postopka izgubila prostore za izvajanje osnovne dejavnosti. Vlada je zato sprejela sklep, da se nepremičnine na lokaciji Pohorski dvor prenesejo iz upravljanja Ministrstva za zdravje in Splošne bolnišnice Maribor v upravljanje Ministrstva za visoko

šolstvo, znanost in tehnologijo za Univerzo v Mariboru. Na podlagi sklepa Vlade je bila sklenjena pogodba o uskladitvi zemljiškoknjižnega stanja z dejanskim med Republiko Slovenijo in Splošno bolnišnico Maribor, s katero je Splošna bolnišnica Maribor prenesla lastninsko pravico na Republiko Slovenijo, ki je že po Zakonu o zavodih postala lastnica nepremičnin. Splošna bolnišnica Maribor se je v zemljiško knjigo neupravičeno vpisala kot lastnica, saj je s 65. členom Zakona o zavodih lastništvo prešlo na ustanovitelja, to je Republiko Slovenijo.

2.2.1.6.1.b Gradnja šol na podlagi finančnih najemov

V imenu Republike Slovenije po pooblastilu Vlade je minister za šolstvo in šport sklenil pet pogodb o ustanovitvi stavbnih pravic za gradnjo šol in športnih dvoran na podlagi finančnega najema s postopnim odkupom. Pogodbe o finančnih najemih s postopnim odkupom so sklenjene v letu 2006, obdobje financiranja pa je določeno na deset let po prevzemu objekta.

V Zakonu o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008⁶¹ (v nadaljevanju: Zakon o temeljnih razvojnih programih) so načrtovane vse pregledane investicije razen Športne dvorane v Kočevju⁶², vendar pa je načrtovano financiranje največ do leta 2007, pogodbe pa so veljavne tudi še po letu 2016, kar ni v skladu s 1. členom tega zakona. Spremembe glede financiranja so bile potrjene v načrtih razvojnih programov, kjer je tudi določeno, da financiranje poteka dlje časa. V skladu z določili 10. člena ZJF mora načrt razvojnih programov temeljiti na dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja. S spremembo načrta razvojnih programov se je uvrstila nova investicija, ki nima podlage v Zakonu o temeljnih razvojnih programih. Vključevanje novih projektov in sprememba letne višine sredstev je možna samo na podlagi spremembe Zakona o temeljnih razvojnih programih, ki pa ni bil sprejet.

Pojasnilo Ministrstva za šolstvo in šport

Vlada RS je 23. 9. 2004 izdala soglasje k spremembam obstoječih projektov iz načrta razvojnih programov, vendar ni predlagala spremembe Zakona o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008.

Upravljevec se v obrazložitvi spremembe načrta razvojnih programov glede financiranja investicij na podlagi finančnih najemov sklicuje na četrti odstavek 21. člena ZIPRS0405, kar pa ni pravilno, saj ta določa finančne najeme za javno infrastrukturo, to pa novogradnje in rekonstrukcije šol in športnih dvoran niso. Prav tako finančni najem ni v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi. V navedenem primeru lahko finančni najem obravnavamo kot kredit oziroma zadolževanje, s tem pa se povečuje javni dolg države in vrednost investicije.

Pri pregledu posameznih pogodb smo ugotovili, da je Ministrstvo za šolstvo in šport zaprosilo Dominus, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Dominus) za mnenje glede sklepanja pogodb in vsebine pogodb za ustanovitev stavbne pravice. Na podlagi njihovega mnenja nadomestili (letno in ob koncu finančnega najema) v pogodbah nista določeni, ker je gradnja v interesu Republike Slovenije in se objekt plačuje v skladu s pogodbo za najem s postopnim odkupom.

⁶¹ Uradni list RS, št. 96/02.

⁶² Športna dvorana v Kočevju je bila načrtovana v okviru Gimnazije Kočevje.

Družba Dominus je v mnenju opozorila, da se je treba v pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice dogovoriti za prepoved obremenjevanja nepremičnine z bremenami vseh razen najemnika in prepoved prodaje tretji osebi. V pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice ni določila o prepovedi obremenjevanja nepremičnine z bremenami, prodaja objekta pa se lahko izvrši samo ob soglasju lastnika nepremičnine.

2.2.1.6.1.c Ustanavljanje stavbne pravice na vodnih zemljiščih

V imenu Republike Slovenije je brez pooblastila Vlade direktor Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) v letu 2006 in prvi polovici leta 2007 sklenil 82 pogodb o ustanovitvi stavbne pravice za naslednje namene: gradnja cestne infrastrukture, vkop nosilcev mostu, gradnja čistilne naprave, postavitev betonskega podstavka in podobno. Po teh pogodbah so podelili stavbno pravico na 16.638,8 kvadratnega metra vodnih zemljišč.

Pri pregledu pogodb smo ugotovili, da Vlada oziroma predhodno strokovna komisija Vlade ni odločala o podelitvah stavbnih pravic na teh zemljiščih. Upravljavalec je v letu 2004 naslovil na strokovno komisijo predlog za izdajo soglasja k sklenitvi služnostne pogodbe na vodnem zemljišču, vendar predlog ni bil potrjen. Ker je strokovna komisija zavzela stališče, da morajo tudi pri vodnih zemljiščih upoštevati Uredbo in ne Zakona o vodah, kar pomeni, da morajo biti podlaga za sklepanje tovrstnih pogodb cenitve zemljišča. Po navedbah upravljalca pri podeljevanju stavbne pravice ni ocenil zemljišč, kot predpisuje 33. člen Uredbe, ker meni, da so stroški cenitve večji od pričakovanih nadomestil. Upravljavalec je kljub negativnemu mnenju strokovne komisije sklenil pogodbe, v katerih pa ni določil nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, temveč je samo predvidel aneks, v katerem bo nadomestilo naknadno določeno.

Stavbno pravico štejemo med stvarne pravice in pomeni obremenitev lastnikovega zemljišča, zato jo uvrščamo med obremenjevanje nepremičnin po 13. točki 2. člena Uredbe. Ker so bile sklenjene pogodbe brez določitve nadomestila, je država tako v letu 2006 izgubila del prihodkov.

Upravljavalec je v letu 2004 zaprosil strokovno komisijo za izdajo pooblastila direktorju ARSO za sklepanje pogodb o ustanovitvi služnosti in stavbne pravice. V skladu s 37. členom Poslovnika Vlade Republike Slovenije⁶³ odločitve Vlade podpisujeta predsednik Vlade oziroma generalni sekretar Vlade, vendar pa Vlada lahko pooblasti ministra ali drugega funkcionarja za podpis. Za podpisovanje pogodb direktor ARSO ni imel pooblastila za podpis pogodb, kar izhaja iz dopisa strokovne komisije in pomeni prekoračitev pooblastil direktorja ARSO.

Pojasnilo Ministrstva za okolje

Šele po uveljavitvi Zakona o graditvi objektov⁶⁴ (v nadaljevanju: ZGO-1), Zakona o vodah⁶⁵ (v nadaljevanju: ZV-1) in Stvarnopravnega zakonika je ARSO lahko ugotovila, koliko bo vlog za ustanovitev stavbne pravice in ustanovitev služnosti. ARSO je 3. 2. 2004 na Strokovno komisijo Vlade RS za upravljanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem Republike Slovenije naslovila Predlog za izdajo pooblastila direktorju ARSO za sklepanje pogodb o ustanovitvi služnosti in pogodb o ustanovitvi stavbne pravice na vodnem zemljišču, s katerim je predlagala, naj Vlada direktorju ARSO podeli generalno pooblastilo za sklepanje tovrstnih poslov. Obenem je dne 2. 2. 2004 na to komisijo naslovila tudi Predlog za

⁶³ Uradni list RS, št. 43/01, 54/03, 103/03.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 110/02, 97/03, 45/04, 47/04, 62/04, 14/05, 111/05, 120/06, 126/07.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 67/02, 110/02, 2/04, 41/04.

izdajo soglasja k sklenitvi konkretne služnostne pogodbe na vodnem zemljišču⁶⁶. V predlogu je za določitev nadomestila ARSO predlagala, naj se smiselno uporabijo določbe Uredbe o vodnih povračilih. Izdajo soglasja k obema predlogoma je komisija zavrnila in predlagala, da se za sklepanje tovrstnih pogodb v vsakem primeru posebej opravijo cenitve, ker tako določa Uredba.

2.2.1.6.1.d Graditev marine in komunalnih privezov

V imenu Republike Slovenije je po pooblastilu Vlade direktor ARSO z MO Koper sklenil pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice za graditev marine in komunalnih privezov na območju ob starem mandraču v Kopru in ob izlivu Badaševica z delom kanala Grande. V pogodbi je v 3. členu določeno, da Republika Slovenija izda MO Koper pred izdajo akta o izboru koncesionarja soglasje h koncesijski pogodbi, ki vključuje višino koncesijske dajatve in izbiro koncesionarja, MO Koper pa v skladu z 10. členom pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice prenese stavbno pravico na izbranega koncesionarja.

Po osnovni pogodbi se stavbna pravica ustanavlja za 30 let z možnostjo podaljšanja za 20 let. Tako določbo je zahtevalo Ministrstvo za finance v času priprave pogodbe. Pogodba z MO Koper je bila podpisana 25. 9. 2006, le 12 dni po sklenitvi pogodbe pa je bil sklenjen aneks št. 1, kjer se je stavbna pravica ustanovila za 50 let. Podaljšanje je bilo izvedeno na podlagi prošnje imetnika, ker se koncesije podeljujejo za 50 let in je smiselno enako obdobje tudi za stavbno pravico, vendar pa je to v nasprotju s stališči Ministrstva za finance.

Nadomestilo za stavbno pravico je določeno v višini 70 odstotkov koncesijske dajatve, plačljive mesečno. Iz koncesijske pogodbe izhaja, da koncesionar plačuje koncesijsko dajatev na pavšalno število privezov (to je 681). Iz Odloka o lokacijskem načrtu »Marina in komunalni privezi« v Kopru je razvidno, da je predvideno 680 turističnih privezov in 220 komunalnih privezov. Koncesijska dajatev in nadomestilo za stavbno pravico pa se določa samo na podlagi turističnih privezov. V koncesijski pogodbi predvideno letno nadomestilo znaša 11.992 evrov ob upoštevanju samo turističnih privezov, ob upoštevanju turističnih in komunalnih privezov pa bi ta vrednost letno znašala več kot 15.000 evrov. Vprašljiva je določitev višine koncesijske dajatve glede prenosa stavbne pravice, saj MO Koper verjetno ne bo prenesla stavbne pravice brez letnega nadomestila. V obrazložitvi predloga sklepa Vlade je navedeno, da je določanje nadomestila glede na koncesijsko dajatev ugodnejše, kot če bi določali višino nadomestila na podlagi cennitve zemljišča, vendar pa niso predložili nikakršnih izračunov glede ugotavljanja ugodnejše variante določanja nadomestila.

MO Koper je pridobila delno vodno dovoljenje, s katerim ji je bila podeljena vodna pravica za neposredno rabo morja in vodotoka. Delno vodno dovoljenje je bilo izdano za določen čas in velja do 31. 12. 2021, stavbna pravica pa je ustanovljena do leta 2056. Vodno dovoljenje se na podlagi tretjega odstavka 127. člena Zakona o vodah⁶⁷ izda največ za 30 let, vendar se lahko na prošnjo imetnika podaljša. Smiselno bi bilo, da bi bila tako vodno dovoljenje in ustanovitev stavbne pravice podeljena za enako obdobje.

Pojasnilo Ministrstva za okolje

Ministrstvo za okolje je Vladi predlagalo podaljšanje trajanja stavbne pravice potem, ko je ugotovilo, da je prošnja MO Koper smiselna in da ne gre v škodo lastniku nepremičnine. Trajanje veljavnosti vodnega dovoljenja ni pogoj oziroma

⁶⁶ Parc. št. 1642/1, k. o. Iška vas za gradnjo kanalizacijske povezave, št. 462-25/2003.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 67/02.

nujna predpostavka odločanja o trajanju druge pravice. Navedena zemljišča niso tržno zanimiva kategorija, saj jih lahko uporabi le tisti, ki pridobi pravico gradnje natančno določenih namenskih objektov, zato se je nadomestilo določilo tako, kot je določeno s pogodbo.

2.2.1.6.1.e Gradnja potniškega terminala

V imenu Republike Slovenije je po pooblastilu Vlade minister za promet z Aerodromom Ljubljana, d. d., Brnik (v nadaljevanju: Aerodrom) sklenil pogodbo⁶⁸ o ustanovitvi stavbne pravice za gradnjo novega potniškega terminala in adaptacijo starega. Stavbna pravica je ustanovljena za dobo 40 let, razen za del, ki po gradnji preide v last Republike Slovenije.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Problemi v zvezi z zemljišči na območju letališča izhajajo še iz obdobja družbene lastnine. V postopku lastninskega preoblikovanja niso bila ustrezno rešena. Glavni problem je neusklajenost med parcelacijo in stanjem v naravi. Osnovna pomanjkljivost je, da Aerodrom, kot upravljavec letališča, ni pripravil programa razvoja letališča, ki ga v skladu z 218. členom Zakona o letalstvu⁶⁹ potrdi Vlada. Ministrstvo za promet je v letu 2007 začelo postopek sistemskega izvajanja parcelacij, glede na stanje v naravi in planske celote, ter postopno, z aneksi k že sklenjenim pogodbam o stavbni pravici ali služnostih in urejati zemljiškokenjižna stanja in vprašanje rabe zemljišč za obratovanje letališča. Do konca leta 2008 naj bi zaključili s parcelacijami zemljišč. Sledila bo pridobitev cenitve za stavbno pravico oziroma služnosti in sklenitev generalne pogodbe z Aerodromom.

Nadomestilo za stavbno pravico se ne plačuje na delu stavbe, ki preide v last Republike Slovenije, ker se stavbna pravica ustanavlja zaradi interesa ustanovitelja. Za del, na katerem bo ostala stavbna pravica, pa je določeno v kupoprodajni pogodbi med Republiko Slovenijo in Aerodromom, da se nadomestilo ter pogoji prenehanja določijo v aneksu k pogodbi, vendar najkasneje do 3. 5. 2008.

Nadomestilo za tiste parcele, ki bodo tudi po kupoprodajni pogodbi obremenjene s stavbno pravico, bo določeno šele po sklenitvi kupoprodajne pogodbe, in sicer z aneksi k pogodbi. Država je pustila najprej zgraditi, potem pa bo šele zahtevala nadomestilo. S takim postopkom bo država v slabšem pogajalskem položaju, saj bodo stavbe že zgrajene in zemljišča ne bi bilo mogoče oddati boljšemu ponudniku.

Upravljavec je 6. 12. 2006 obvestil Ministrstvo za finance, da namerava izvesti oddajo javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za nakup etažne lastnine za mejno kontrolo na letališču. Navedel je, da je Aerodrom edini usposobljeni ponudnik in tudi imetnik stavbne pravice. V razpisni dokumentaciji je navedeno, da bo merilo najnižja cena in da naročnik k oddaji ponudbe povabi Aerodrom. Na podlagi pogajanj je bila dogovorjena končna ponudbena cena 2.802.550 evrov (brez DDV), ki je enaka začetni ponudbeni ceni ponudnika, kar pomeni, da je naročnik samo sprejel ponudbo in se sploh ni pogajal o znižanju cene. Tudi iz zapisnika ni razvidno, da bi se stranki pogajali.

V decembru (7. 12. 2006) je družba iz Ljubljane izdelala Poročilo o izvršeni oceni nepremičninskih pravic na delu objekta T2 v sklopu letališča. Cenitev je bila izdelana pol leta pred nameranim dokončanjem del na terminalu, zato v cenitvi ni bilo preverjeno, ali je celoten objekt zgrajen po projektni dokumentaciji in ali je vsa oprema dobavljena in montirana. Vrednost opreme ni bila ocenjena, povzeta je bila po podatku

⁶⁸ Št. 2632-5/2004/44-0004084 z dne 3. 5. 2006.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 113/06-UPB1.

investitorja – oceni investicije, preverjena tudi ni bila tržna vrednost opreme. Cenilec je pri cenitvi analiziral gospodarsko stanje, lokacijo, ekonomsko življenjsko dobo objektov, pri oceni nadomestnih stroškov je upošteval pokalkulacije tipičnih objektov. Iz same cenitve pa ni razvidno, da bi ugotavljal oziroma preverjal dejanske stroške gradnje. Ocenjujemo, da cenitev ne more biti opravljena pred dokončanjem del, saj cenilec ni imel možnosti ocenjevanja dokončanega objekta. Upravljavec ni ravnal gospodarno, ker ni ugotavljal dejanskih stroškov gradnje.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Ponudbena cena Aerodroma je rezultat dolgotrajnih pogajanj med Aerodromom in državo. Predstavniki Aerodroma so bili vključeni v delo različnih delovnih skupin, prisotni pa so bili tudi na Medministrskih koordinacijah za vzpostavitev varnostnega, carinskega in inšpekcijskega nadzora na zunanji meji Evropske unije v skladu s schengenskimi standardi od začetka leta 2006 dalje. Vse te sestanke ministrstvo ocenjuje kot predhodne faze pogajanj, kjer se je opredelil najbolj primeren predmet nakupa, kot tudi upravičena cena. Kupec je zato, da bi ceno prodajalca preveril, opravil cenitev. Seveda pa preveritev cene še ne pomeni, da bo kupec lahko po ceni iz opravljene cenitve nepremičnino od kupca tudi dejansko kupil.

2.2.1.6.1.f Gradnja mednarodnega mejnega prehoda

V imenu Republike Slovenije je po pooblastilu Vlade minister za promet z Luko Koper sklenil pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice za gradnjo mednarodnega mejnega prehoda na območju RO-RO3 terminala v Luki Koper z dne 27. 7. 2006. Namen ustanovitve stavbne pravice v korist Luke Koper je zagotoviti pravico gradnje objektov mejnega prehoda.

V pogodbi je določeno, da Republika Slovenija ob prenehanju stavbne pravice plača nadomestilo za zgrajene objekte in pripadajočo infrastrukturo na podlagi cenitvenega poročila pooblaščenega ocenjevalca vrednosti nepremičnin. Stavbna pravica je bila ustanovljena za določen čas, do 31. 12. 2006, ko naj bi Republika Slovenija odkupila objekte. Poročilo o izvršeni oceni nepremičninskih pravic je bilo izdelano 15. 12. 2006. V cenitvi⁷⁰ je navedeno, da cenitev izhaja iz cenitvene vrednosti in da je ocenjena vrednost enaka tržni vrednosti. Iz poročila je mogoče ugotoviti, da znaša ocenjena vrednost nepremičninskih pravic 366.290,34 evra in vrednost opreme 123.426,08 evra, skupaj 489.716,42 evra (brez DDV).

Cenitev je bila izdelana po načinu primerljivih prodaj in načinu, zasnovanem na donosu. Cenitev se je izvajala pred dokončanjem del, zato v cenitvi ni bilo preverjeno, ali je vsa oprema dobavljena in instalirana. Vrednost opreme ni bila ocenjena, povzeta je bila po podatku investitorja – oceni investicije, prav tako ni bila preverjena tržna vrednost opreme. Cenilec je pri cenitvi analiziral gospodarsko stanje za obalno področje, lokacijo, ekonomsko življenjsko dobo objektov, pri oceni nadomestnih stroškov je upošteval pokalkulacije tipičnih objektov. Iz cenitve pa ni razvidno, da bi ugotavljal oziroma preverjal dejanske stroške gradnje.

Republika Slovenija je 22. 12. 2006 sklenila pogodbo o prenehanju stavbne pravice za gradnjo mednarodnega mejnega prehoda na območju RO-RO3 terminala v Luki Koper. V pogodbi je določeno nadomestilo za povečanje vrednosti nepremičnine – kupnina v znesku, ki je enak cenitvenemu poročilu – 489.716,42 evra. Upravljavec je pri Luki Koper ravnal na drugačen način kot pri Aerodromu. Pri Luki Koper je določil kupoprodajno vrednost samo na podlagi cenitve z neposredno pogodbo, pri Aerodromu pa je izvedel postopek javnega naročanja (postopek s pogajanjem brez predhodne objave).

⁷⁰ Cenitev je pripravila družba iz Ljubljane, cenitev je opravila ista družba kot cenitev za Aerodrom.

Upravljavec je navedel, da so v mesečnih situacijah prikazani dejanski stroški gradnje, ne pa tudi ugotovljena vrednost nepremičnine zaradi izvedenih gradenj. Cenilca sta ugotovila povečanje tržne vrednosti nepremičnine, česar pa ne bi ugotovila s seštevanjem izdanih mesečnih situacij. Upravljavec tudi navaja, da prodajalec ponuja po ceni, ki je zanj primerna, kupec pa kupuje po ceni, ki se mu zdi primerna – kupec je v nekoliko slabšem položaju, ker se mora prilagoditi višini postavljene cene prodajalca. Cenitev je bila nižja kot pa seštevek vseh situacij, vendar pa niso predložili situacij. Ker upravljavec v postopku izbire izvajalca ni imel vpliva na izbiro izvajalca, je Luka Koper lahko sklenila pogodbo z najdražjim izvajalcem, zato je lahko tudi ocenjena vrednot povečanja tržne vrednosti nižja od seštevka situacij. Upravljavec bi moral sodelovati v postopku izbire izvajalca in zagotoviti najugodnejšo izvedbo gradnje. Če je to bilo težje izvesti pri Aerodromu, kjer je prešel v last Republike Slovenije samo del stavbe, bi pri Luki Koper upravljavec lahko izvedel celoten postopek izbire in gradnje, ker gre za samostojen objekt.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

V mesečnih situacijah izvajalca so prikazani dejanski stroški gradnje po potrjeni gradbeni knjigi, projektiranje, nadzor, ne pa tudi ugotovljena vrednost nepremičnine zaradi izvedenih gradenj. V cenitvi sta pooblaščenca cenilca dejansko ugotovila povečanje tržne vrednosti nepremičnine. Pri pomorskem kot tudi letališkem mejnem prehodu gre za situacijo, ko se kot investitor ministrstvo pojavi na območjih, na katerem velja predvsem poseben prometni režim in na katerem je komunalna infrastruktura v glavnem v lasti ali Luke Koper ali Aerodroma. Ta dejstva pa pomembno vplivajo na zahtevnost umeščanja objektov za izvajanje nadzora državne meje. Oba nakupa sta bila vključena v Indikativni program za schengenski vir za obdobje 2004–2006, ki je bil sprejet na 89. redni seji Vlade 21. 9. 2006 in sta bila financirana z evropskimi sredstvi. Pravilnost postopkov tako ni bila preverjana le znotraj Ministrstva za javno upravo, pač pa tudi pristojnih služb Ministrstva za finance, Službe Vlade za evropske zadeve in pristojnih evropskih institucij.

2.2.1.6.1.g Gradnja mednarodnega mejnega prehoda

Ministrstvo za javno upravo je na podlagi Zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo objektov na mejnih prehodih investitor za gradnjo mednarodnega mejnega prehoda Dragonja. V območje mejnega prehoda sodijo tudi parcele, ki so v zemljiški knjigi vpisane kot družbena lastnina v uporabi Kmetijske zemljiške skupnosti Piran, oziroma na podlagi vpisa v zemljiško knjigo ni mogoče ugotoviti, ali so ta zemljišča last Občine Piran ali Republike Slovenije in v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč.

Za tri parcele ni razjasnjeno, ali je lastnik občina ali država, ostali dve parceli pa se morata še razdeliti med občino in Sklad kmetijskih zemljišč. V pogodbi o prenosu kmetijskih zemljišč in gozdov in ureditvi drugih premoženjskih razmerij z dne 21. 3. 2005 ni bilo dokončno urejeno lastništvo omenjenih parcel.

Občina Piran in Sklad kmetijskih zemljišč nista uredila lastniških razmerij, kot predpisuje ZSKZ. Zemljišča bi se morala prenesti z dne 10. 3. 1993 na občino ali Sklad kmetijskih zemljišč. Iz navedenih dejstev je mogoče ugotoviti, da Sklad kmetijskih zemljišč nima popolnih evidenc. Z zakonom sicer ni določeno, v kakšnem času morajo biti zemljišča prenesena oziroma morajo biti urejena lastniška razmerja, vendar pa za ta zemljišča traja usklajevanje že več kot deset let. Ker lastniška razmerja niso urejena, Republika Slovenija ni mogla ustvarjati prihodkov od oddaje zemljišča v najem oziroma ne more zemljišča prodati.

Lastnika sta se med izvajanjem revizije o lastništvu še pogajala, zato je upravljavec (Sklad kmetijskih zemljišč) pripravil pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice med Republiko Slovenijo (Ministrstvo za javno upravo), kot imetnikom stavbne pravice, in Skladom kmetijskih zemljišč ter Občino Piran, saj drugače ne more začeti gradnje mejnega prehoda. Stavbna pravica je ustanovljena za določen čas, do sklenitve kupoprodajne pogodbe med Republiko Slovenijo in Občino Piran (po ureditvi premoženjsko pravnih

razmerij med Skladom kmetijskih zemljišč in Občino Piran). V pogodbi ni določena višina letnega nadomestila za podeljeno stavbno pravico, ta se bo določala po ugotovitvi lastništva in se bo plačevala za nazaj, če ne bo dosežen dogovor o kupoprodaji, vendar pa niso podane nikakršne podlage za določitev višine letnega nadomestila. Ocenjujemo, da bi upravljavec moral od potencialnih lastnikov že v osnovni pogodbi zahtevati določitev letnega nadomestila, saj je drugače v slabšem pogajalskem položaju, ker lahko lastnik določi nerazumno visoko nadomestilo, ki bi ga moral upravljavec plačevati.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Ker še vedno ni jasno, kdo in v kolikšnem deležu je lastnik nepremičnine, je nesmiselno oziroma nemogoče vnaprej določati nadomestilo za stavbno pravico. Ministrstvo tudi poudarja, da je Ministrstvo za javno upravo v zvezi nepremičninami, ki so predmet preverjanj, z velikimi napori našlo primerno rešitev, torej, pridobitev pravice za gradnjo, ki je omogočila dokončanje gradnje mednarodnega mejnega prehoda, kar je bilo pogoj za vstop Republike Slovenije v schengensko območje. V 7. členu pogodbe je zapisano, da se Občini Piran nadomestilo za nazaj plača le, če po ureditvi zemljiško knjižnih razmerij ne bo sklenila pogodbe namesto razlastitve. Vsekakor pa je nadomestilo določljivo, ker so se pogodbene stranke jasno dogovorile, da ga določi izvedenec ustrezne stroke, ki ga bosta pogodbeni stranki določili sporazumno.

2.2.1.6.2 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov

Skład kmetijskih zemljišč je sklepal pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice predvsem zato, da bi se legalizirale črne gradnje. Stvarnopravni zakonik v členih od 256. do 265. določa pogoje za sklenitev pogodb o ustanovitvi stavbne pravice, vendar Skład kmetijskih zemljišč pri sklepanju pogodb o ustanovitvi stavbne pravice ni ravnal v skladu z določili Stvarnopravnega zakonika.

Stvarnopravni zakonik v 257. členu določa, da se za nastanek stavbne pravice zahteva poleg veljavnega pravnega posla, iz katerega izhaja obveznost ustanoviti stavbno pravico, še vpis v zemljiško knjigo. Skład kmetijskih zemljišč pri sklepanju pogodb o ustanovitvi stavbne pravice ni izvedel vseh postopkov za vpis stavbne pravice v zemljiško knjigo⁷¹.

Pojasnilo Sklada kmetijskih zemljišč

Skład kmetijskih zemljišč bo takoj pričel z izvajanjem zahteve, da se pogodbe o stavbni pravici zapisujejo v zemljiško knjigo in dopolni vzorec pogodbe o podelitvi stavbne pravice.

2.2.1.6.2.a Legalizacija črnih gradenj

Pri pregledu dokumentacije o prodaji nezazidanih stavbnih zemljišč in pri pregledu dokumentacije o pogodbah o ustanovitvi stavbne pravice smo ugotovili, da je Skład kmetijskih zemljišč sklepal pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice, da bi se legalizirale črne gradnje, in je kasneje to zemljišče tudi prodal. Ker je prodaja zemljišča, na katerem stoji nedovoljen objekt, prepovedana, je treba pred prodajo izpeljati postopek legalizacije objekta. Skład kmetijskih zemljišč je že v pogodbah o ustanovitvi stavbne pravice določil vrednost, po kateri se zemljišče proda, kar je negospodarno ravnanje, saj, če bi se cene zemljišč zvišale, na trgu nima možnosti povečanja prodajnih cen in s tem povečanja prihodkov.

⁷¹ Npr. Cestno gradbeno podjetje Novo mesto.

Pojasnilo Sklada kmetijskih zemljišč

Sklad kmetijskih zemljišč sklepa pogodbe o stavbni pravici za namen legalizacije samo, kadar občine potrjuje, da je legalizacija možna in dopustna glede na predpise. Če občina takega potrdila ne more izdati, Sklad kmetijskih zemljišč ne sklepa pogodb oziroma ne opravlja prometa s takešnimi zemljišči.

Sklad kmetijskih zemljišč nima točnih podatkov o nelegalno zgrajenih objektih na zemljiščih, ki jih ima v upravljanju. Sklad kmetijskih zemljišč ocenjuje, da je na zemljiščih v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč, zgrajenih več kot 8.000 objektov, vendar pa tudi nima podatka, koliko od teh objektov je nelegalnih. Največ objektov je zgrajenih na obali in v okolici Maribora. Podatek o nelegalno zgrajenih objektih naj bi Sklad kmetijskih zemljišč pridobil po zaključku popisa nepremičnin.

Sklad kmetijskih zemljišč predvideva, da je bila večina objektov zgrajenih še pred ustanovitvijo Sklada kmetijskih zemljišč in ob prenosu zemljišč ni bil obveščen, da je na zemljišču zgrajen objekt. Sklad kmetijskih zemljišč navaja, da je najboljši vpogled pridobil z vzpostavitvijo digitalizirane baze ortofoto posnetkov v letu 1999, in razpolaga s stanjem, ki ni starejše od dveh let. Dodaten nadzor izvajajo s kontrolo obdelanosti zemljišč, ko zabeležijo tudi podatke o morebitnih objektih.

Sklad kmetijskih zemljišč kljub temu, da ima ortofoto posnetke in da izvaja kontrolo obdelanosti zemljišč, nima točnih podatkov o nelegalnih objektih na zemljiščih v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč. Evidence o zemljiščih niso popolne, zato obstaja tveganje, da se v bilancah stanja izkazuje nepopolne podatke.

Poudarjamo primer družbe iz Novega mesta, ki je v letu 2003 podala vlogo za odkup zemljišča, ki ga uporablja že več let in na katerih je leta 1985 postavila tudi objekte. Sklad kmetijskih zemljišč v dopisu št. 68-JR/05 z dne 8. 12. 2005 ugotavlja, da so zgrajeni objekti »črna gradnja«, zato je Sklad kmetijskih zemljišč z družbo sklenil v letu 2006 pogodbo o stavbni pravici, da bi se objekt legaliziral, in za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Iz soglasja k projektni dokumentaciji za legalizacijo zgrajenega poslovnega prostora je razvidno, da po obstoječih parcelah poteka predvidena trasa ceste in zato je Direkcija za ceste opozorila, da je pred prodajo treba urediti vprašanje ceste. Pri pregledu predloga kupoprodajne pogodbe smo ugotovili, da Sklad kmetijskih zemljišč ni opravil parcelacije parcel, temveč naj bi prodal celotni parceli, čeprav je Direkcija za ceste opozorila na problem ceste.

Pred sklenitvijo pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice po podatkih Sklada kmetijskih zemljišč zemljišče ni bilo v zakupu oziroma najemu, kar pomeni, da Sklad kmetijskih zemljišč tedanjemu uporabniku zemljišča ni zaračunaval nadomestila za uporabo in je s tem negospodarno ravnal z državnim premoženjem.

Pojasnilo Sklada kmetijskih zemljišč

Sklad kmetijskih zemljišč zemljišča ni pred tem oddal v zakup oziroma najem. Če bi se namreč izkazalo, da legalizacija ni možna, bi bila zakupna oziroma najemna pogodba, sklenjena za zemljišče, na katerem stoji nelegalno grajen objekt, v nasprotju s predpisi. Predpogoj za postopek legalizacije pa je bila sklenitev pogodbe o stavbni pravici.

2.2.1.6.3 Stanovanjski sklad

Stanovanjski sklad je Splošnemu gradbenemu podjetju Slovenija ceste Tehnika Obnova, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SCT) podelil stavbno pravico na podlagi sklenjene pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice za

gradnjo soseske Zelena jama. Soseska naj bi se gradila deloma na zemljiščih Stanovanjskega sklada, deloma na zemljiščih SCT. Ker SCT ni uspel pridobiti gradbenega dovoljenja in začeti graditi soseske, sta SCT in Stanovanjski sklad za pridobitev gradbenega dovoljenja oziroma za izkazovanje pravice graditi sklenila pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice.

Stanovanjski sklad in SCT sta v letu 2001 sklenila pogodbo za nakup 48 neprofitnih stanovanj in 72 parkirnih mest v skupni vrednosti 3.434.093 evrov. Del plačila je bil izveden takoj po podpisu pogodbe, v zavarovanje tega plačila je SCT prenesel lastninsko pravico na dveh parcelah na Stanovanjski sklad. V letu 2001 je SCT na podlagi kupoprodajne pogodbe prodal zemljišča Mestni občini Ljubljana (v nadaljevanju: MO Ljubljana). Pri primerjavi cen smo ugotovili, da je Stanovanjski sklad plačal zemljišče po 1.171 evrov na kvadratni meter, MO Ljubljana pa po 76 evrov na kvadratni meter. Stanovanjski sklad je na parcelah poleg zemljišča »kupil« tudi stavbo, ki pa jo je bilo treba podreti zaradi novogradnje.

Po osnovni pogodbi za graditev neprofitnih stanovanj je bila določena cena 1.022,60 evra na kvadratni meter, po ponudbi iz leta 2001, v ceni sta zajeta tudi zemljišče in stavba. Po ponudbi iz leta 2005 pa se cena dvigne na 1.300 evrov na kvadratni meter, ob upoštevanju, da zemljišče ni zajeto v ceno stanovanjske površine, ker je že bilo plačano in je ponudba pripravljena za gradnjo stanovanj. V osnovni pogodbi je sicer navedeno, da se izvršena plačila upoštevajo kot delno plačilo, vendar pa ni nikjer opredeljeno, kako se ta sredstva obrestujejo. Iz ponudbe tudi ni jasno razvidno, da so bila določena sredstva že vložena, saj je ponudba pripravljena za gradnjo stanovanj. Cena stanovanj za kvadratnih meter se je v štirih letih povečala za več kot 300 evrov, čeprav je zemljišče že bilo pridobljeno.

V letu 2003 je bila izdelana identifikacija projekta Zelena jama, iz katere je razvidno, da se stanovanja prodajajo po ceni 1.300 evrov na kvadratni meter. Iz ocene investicije maj 2005 pa je razvidno, da se stanovanja prodajajo po 1.450 evrov na kvadratni meter, kar je dražje, kot je navedeno v javnem pozivu v letu 2005.

Pojasnilo Stanovanjskega sklada

Pri projektu Zelena jama gre za zelo kompleksno zadevo, ki so jo uprava in strokovne službe podedovale od svojih predhodnikov. Projekt je bil v letu 2005 v »slepi ulici«, saj niso bile podane realne možnosti za nadaljevanje projektov zaradi neurejenih razmerij med MO Ljubljana, SCT in Stanovanjskim skladom. Posebna otežitev pridobivanja dovoljenj je bilo tudi dejstvo, da je v neposredni bližini pričela uresničevati projekt gradnje tudi MO Ljubljana prek Javnega stanovanjskega sklada MO Ljubljana (gradnja neprofitnih najemnih stanovanj), zaradi česar je bilo treba pridobiti nova soglasja k projektom in izvesti številne druge korekcije. Stanovanjski sklad je 25. 1. 2008 SCT poslal poziv na sklenitev prodajne pogodbe in osnutek prodajne pogodbe, kasneje pa še več urgenc na sklenitev pogodbe. Stanovanjski sklad je 27. 12. 2001 že plačal del kupnine v znesku 1.026.074,34 evra ter od te namere nikoli ni odstopil. Prodajalcu pa bo obračunal tudi zakonite zamudne obresti.

2.2.1.6.4 Družba za avtoceste Republike Slovenije

Pri pregledu pogodb o ustanovitvi stavbne pravice, je DARS predložila tudi pogodbo o pravici graditi z Občino Radovljica. S pogodbo je Občina Radovljica podelila pravico gradnje zaradi pridobitve gradbenega dovoljenja za gradnjo avtoceste Vrba–Črničev. Po navedbah DARS se zemljišča ne odkupujejo, ker gre za začasne posege, in je takšna pogodba samo pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja. DARS tudi navaja, da so vse tovrstne pogodbe neodplačne in se ne vpisujejo v zemljiško knjigo. Glede sklepanja pogodb o stavbni pravici pa pojasnjuje, da se sklepajo take pogodbe, ki so za stranko najmanj obremenjujoče.

2.2.1.6.5 Agencija za železniški promet

Agencija je sklepala tako odplačne kot tudi neodplačne pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice.

Agencija in Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste sta sklenili pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice za potrebe ureditve avtobusnega postajališča Podpoljane. Obe pogodbi sta odplačni, skupna vrednost odškodnine znaša 285.532 tolarjev oziroma 1.191,50 evra in je bila določena na podlagi cinitve. Agencija in DARS pa sta sklenila neodplačno pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice za gradnjo avtoceste na odseku Lendava–Pince.

Sklenjene so odplačne in neodplačne pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice, čeprav se pri DARS in Direkciji za ceste samo prenese pravica upravljanja na drugega upravljavca (povezava s točko 2.2.1.4), saj so vsi trije upravljavci navedeni v Seznamu upravljavcev nepremičnin v lasti države, ki ga je sprejela Vlada.

Prav tako Agencija ali druga pogodbeni stranka nista mogli poskrbeti za vpis v zemljiško knjigo, ker v zemljiški knjigi ni ažurirano stanje glede lastništva na posamezni parceli. Kot lastnik posameznih parcel so vpisani: Splošno ljudsko premoženje v upravi Jugoslovanskih železnic na podlagi uredbe iz leta 1947, Holding Slovenske železnice, Splošno ljudsko premoženje-IPU Slovenske železnice in Jugoslovanske državne železnice.

Država in v imenu nje Agencija je pri vpisovanju lastništva zemljišč ravnala negospodarno. Obstaja tveganje, da je država ustanovila stavbno pravico na zemljišču, ki sploh ni njena last. Prav tako obstaja tveganje, da država v zemljiški knjigi ni vpisala vseh zemljišč kot javno dobro – železniška infrastruktura, ki bi jih morala, oziroma je lahko Holding Slovenske železnice določena zemljišča vpisal kot svojo lastnino.

Pojasnilo Agencije

Za večino javne železniške infrastrukture so že bili urejeni vpisi do razveljavitve 38. člena Zakona o železniškem prometu. Od zemljišč, kjer so še zgodovinski vpisi tudi pred letom 1947 za določene parcele na Dolenjskem, bodo ti vpisi opravljeni po sprejetju sklepa Vlade in po izdaji odločbe ministra, pristojnega za promet, s katero bo opredeljeno, da je določena nepremičnina javno dobro – javna železniška infrastruktura.

2.2.2 Učinkovitost gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v lasti Republike Slovenije

2.2.2.1 Delovanje internega in zunanjega trga

V Uredbi je določeno, da je interni trg nepremičnin organiziran trg ponudbe nepremičnin v lasti države in povpraševanja po nepremičninah države, katerega udeleženci so neposredni uporabniki državnega proračuna, pod pogoji iz te Uredbe pa tudi drugi upravljavci državnih nepremičnin.

V Uredbi je določeno, da zunanji trg nepremičnin predstavlja organiziran trg ponudbe nepremičnin v lasti države in povpraševanja po nepremičninah za državo, na katerem lahko sodelujejo, poleg subjektov, ki lahko sodelujejo na internem trgu nepremičnin, tudi vsi drugi zainteresirani subjekti.

2.2.2.1.1 Interni trg

V Uredbi je določeno, da se upravljavci, ki so posredni proračunski uporabniki, udeležujejo internega trga prek pristojnih ministrstev oziroma GSV, ni pa določeno, katerega trga naj bi se udeležili upravljavci državnega premoženja, ki niso posredni proračunski uporabniki. Po podatkih, ki smo jih pridobili med izvajanjem revizije, so na internem trgu sodelovali samo neposredni uporabniki.

V skladu z 80. č. členom ZJF pripravi Vlada v postopku priprave predloga proračuna predlog programa prodaje državnega stvarnega premoženja za prihodnje proračunsko obdobje. Postopek prodaje stvarnega premoženja je dovoljeno izvesti le, če je bilo stvarno premoženje vključeno v sprejeti letni program prodaje stvarnega premoženja. Po sprejetju programa prodaje državnega stvarnega premoženja na seji Vlade mora biti ta takoj posredovan Ministrstvu za javno upravo v objavo na internem trgu. Na internem trgu so bile objavljene vse nepremičnine iz programa prodaje stvarnega premoženja, in sicer še 30 dni po sprejemu programa prodaje stvarnega premoženja v državnem zboru. Po izteku navedenega roka je Ministrstvo za javno upravo upravljavcu nepremičnine, ki je bila uvrščena na interni trg, izdalo potrdilo, da je bila objava izvedena, kar je določal 66. člen Uredbe. Ali je bila določena nepremičnina vključena na interni trg oziroma v program prodaje stvarnega premoženja, je preverjala tudi strokovna komisija, in sicer v zvezi s tistimi gradivi, ki so ji bila posredovana v obravnavo pred končno odločitvijo o razpolaganju na Vladi.

Upravljavci opozarjajo, da se šele z uvrstitvijo na internem trgu lahko začne prva vednost o razpoložljivi nepremičnini, kratek rok objave na internem trgu pa je absolutno prekratek za resne študije o utemeljenosti predloga pridobitve tako ponujane nepremičnine. Postopki pridobivanja zemljišč so zahtevni in dolgotrajni in predlagajo večjo odprtost trga nepremičnin ter časovno neomejen nastop na internem trgu.

Ker na internem trgu ne sodelujejo posredni uporabniki in drugi upravljavci državnega premoženja ter tiste pravne osebe v 100-odstotni lasti države, ki nastopajo kot upravljavci nepremičnin v lasti države, prihaja pri prenosu pravic upravljanja nepremičnin med upravljavci do anomalij, kot je zaračunavanje odškodnin med posameznimi upravljavci, tako posrednimi kakor tudi med neposrednimi uporabniki. Posamezni upravljavci opozarjajo tudi na to, da jim trenutni upravljavci, ki sami sebe štejejo za lastnike, zaračunavajo previsoke odškodnine oziroma odškodnine, ki so celo na zunanjem trgu previsoke. Posamezni neposredni uporabniki opozarjajo, da se tudi pri prenosih upravljanja med neposrednimi uporabniki zaračunava nadomestilo v smislu prenosa pravic porabe.

Posamezni upravljavci navajajo, da se je z uvedbo Centralne evidence nepremičnin ter delovanjem internega trga preglednost nad obsegom razpoložljivih nepremičnin povečala, vendar pa poudarjajo, da bi bilo delovanje internega trga lahko še bolj gospodarno, če bi se vsi postopki in upravljanje z nepremičninami prenesli na Ministrstvo za javno upravo. Navajajo, da delovanje trga nepremičnin v državni lasti ne more biti učinkovito in uspešno, dokler se ne vzpostavi točnih evidenc in uredi stanje vpisov nepremičnin v zemljiški knjigi (predvsem pridobljenih nepremičnin pred letom 1990).

2.2.2.1.2 Zunanji trg

V Uredbi je določeno, da zunanji trg nepremičnin predstavlja organiziran trg ponudbe nepremičnin v lasti države in povpraševanja po nepremičninah za potrebe države, na katerem lahko sodelujejo, poleg subjektov, ki lahko sodelujejo na internem trgu nepremičnin, tudi vsi drugi zainteresirani subjekti.

Nepremičnina se vključi na ponudbeno stran zunanjega trga takrat, kadar upravljavec stvarnega premoženja tega ne potrebuje za izvrševanje svojih nalog, prav tako pa interesa po tovrstni nepremičnini ni izkazal nobeden od drugih upravljavcev stvarnega premoženja niti v času ponudbe premoženja na internem trgu niti po tem. Na stran povpraševanja se nepremičnina vključi, če na ponudbeni strani razpoložljivih nepremičnin v lasti države upravljavec ni našel primerne nepremičnine za lastne potrebe, pri tem pa so vse take investicije predhodno izkazane tudi v letnem načrtu nabav in gradenj ter v načrtu razvojnih programov.

V okviru postopkov prodaje zemljišč so bili v večini primerov, ki smo jih preverili, sklenjene neposredne pogodbe, v manjši meri so uporabljali postopek javne ponudbe, v enem primeru pa postopek javne dražbe. Za javno ponudbo se je javno vabilo k zbiranju ponudb objavilo v Uradnem listu Republike Slovenije.

Pri razpolaganju z zemljišči je upravljavec tisti, ki razpolaga z zemljiščem. ZSKZ ter ZDARS opredeljujeta, da Sklad kmetijskih zemljišč razpolaga s kmetijskimi zemljišči, DARS pa razpolaga z zemljišči, ki jih je pridobil v procesu zagotavljanja zemljišč za gradnjo avtocest.

2.2.2.2 Koordinacija med posameznimi upravljavci zemljišč v lasti Republike Slovenije

2.2.2.2.1 Vpis upravljavca

V Uredbi je določeno, da so upravljavci stvarnega premoženja poleg neposrednih in posrednih uporabnikov državnega proračuna tudi druge pravne osebe, kot so skladi, javna podjetja, gospodarske družbe, agencije in podobno. Podatki o zemljiščih se vodijo tako v zemljiški knjigi, iz katere je razviden lastnik zemljišča, kakor tudi v zemljiškem katastru. Po 8. členu Zakona o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot⁷² in po 17. členu Zakona o evidentiranju nepremičnin⁷³ se vodijo v zemljiškem katastru podatki o lastniku in upravljavcu zemljišča. Na podlagi 10. člena Uredbe o vpisu upravljavcev nepremičnin v državni lasti v zemljiški kataster in kataster stavb⁷⁴ bi morala Vlada do 30. 6. 2004 sprejeti sklepe o določitvi upravljavcev nepremičnin. V letu 2006 je bila sprejeta Uredba o načinu vpisa upravljavcev nepremičnin v zemljiški kataster in kataster stavb⁷⁵, kjer pa niso navedene določbe o nujnosti vpisa upravljavca. To vprašanje delno ureja Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin⁷⁶, ki v 3. členu določa, da če je upravljavec neznan, te naloge opravlja ministrstvo, pristojno za javno upravo, ki pa ne določa nujnosti vpisa upravljavca.

⁷² Uradni list RS, št. 52/00.

⁷³ Uradni list RS, št. 47/06.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 20/02.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 121/06.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07.

Pri pregledu vpisov v zemljiški kataster smo ugotovili, da za posamezna zemljišča ni vpisov o upravljavcu zemljišča, razviden je samo lastnik zemljišča, to je Republika Slovenija. Vpisi upravljavcev niso navedeni, ker Vlada ni pravočasno oziroma sploh ni sprejela ustreznih sklepov o določitvi upravljavca oziroma so bili ti sklepi pomanjkljivi, in Geodetska uprava ni mogla vpisati upravljavca, kar pomeni kršitev 10. člena Uredbe o vpisu upravljavcev nepremičnin v državni lasti v zemljiški kataster in kataster stavb.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Vlada je že v letu 2002 zaznala problematiko vpisa upravljavca, ko je bila sprejeta Uredba o vpisu upravljavcev v zemljiški kataster in kataster stavb. Od takrat so vse aktivnosti organov usmerjene v reševanje te problematike. Ker k ureditvi stanja ni doprinesel niti sklep Vlade v letu 2006, da ni možno razpolagati oziroma prenašati pravice upravljanja na nepremičninah, ki niso vpisane v uradne evidence z vsemi potrebnimi podatki, enako vsebino določa nova Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. V letu 2008 je Vlada odpravila tudi administrativne ovire na tem področju, saj vse sklepe o določitvi upravljavca pošlje Geodetski upravi, ki po uradni dolžnosti izvede vpis oziroma spremembo vpisa v zemljiški kataster oziroma kataster stavb.

2.2.2.2.2 Koordinacija med upravljavci

Upravljavci premoženja, ki so neposredni uporabniki, sodelujejo na internem trgu in na ta način usklajujejo ponudbo in povpraševanje na področju zemljišč. Ostali upravljavci pa še nimajo možnosti sodelovanja na internem trgu, tako da so odvisni samo od posameznega upravljavca, da jim ponudi pravico upravljanja na zemljišču ali pa da povprašuje po zemljiščih pri ostalih upravljavcih.

Slaba koordinacija med posameznimi upravljavci se kaže na ravni sodelovanja posrednih uporabnikov in ostalih upravljavcev med seboj, kakor tudi z neposrednimi uporabniki. Ker posamezni upravljavci menijo, da so »lastniki zemljišč«, zahtevajo za oddajo zemljišča določeno odškodnino oziroma prenos namenskih sredstev.

Pri nezazidanih stavbnih zemljiščih se upravljavci med seboj ne posvetujejo glede najboljšega načina prodaje. Ker s stavbnimi zemljišči gospodarijo tako neposredni uporabniki kot tudi drugi upravljavci, so načini gospodarjenja različni.

Kot primer slabe koordinacije med upravljavci navajamo DARS, Agencijo in Sklad kmetijskih zemljišč. DARS in Agencija v postopkih pridobivanja zemljišč za gradnjo avtocest in železniške infrastrukture pridobivata tudi kmetijska zemljišča, ki jih ne uporabita, vendar pa imata pravico razpolagati s temi zemljišči. Sklad kmetijskih zemljišč, ki mu je bilo z zakonom podeljeno gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, ima na področju gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči največ izkušenj.

Pri Stanovanjskem skladu, ki je bil ustanovljen na podlagi Stanovanjskega zakona⁷⁷ in ni upravljavec državnega premoženja, pa navajamo primer nerealiziranih sklepov Vlade. Iz leta 2006 ostajata dva še vedno nerealizirana sklepa Vlade⁷⁸ o prenosu zemljišč. V sklepu Vlade je za nekatere parcele navedeno, da se prenašajo le njihovi deli, ki niso nikjer določeni. Stanovanjski sklad je tudi ugotovil, da so nekatere od parcel, ki so navedene v sklepu Vlade, v celoti ali delno v postopkih denacionalizacije.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 18/91-I, 21/94, 23/96, 1/00.

⁷⁸ Sklep Vlade št. 47602-14/2006/13 z dne 20. 7. 2006 in št. 47602-14/2006/22 z dne 24. 8. 2006.

Prav tako je v letu 2006 država prenesla po pogodbi o neodplačnem prenosu⁷⁹ parcelo, namenjeno dokončanju stanovanjske soseske na Poljanskem nabrežju. Prenos je zemljiškoknjižno urejen, vendar je Stanovanjski sklad prejel obvestilo sodišča, da je sprožen postopek denacionalizacijske upravičenke, kljub temu da so bila pred prenosom zbrana vsa potrdila, da parcela ni v postopku denacionalizacije.

Ocenjujemo, da so evidence državnega premoženja nepopolne in da so sklepi Vlade pripravljeni prej, preden jih je mogoče realizirati.

Kljub temu, da Stanovanjski sklad ni upravljavec državnega premoženja, pa so nekateri upravljavci tudi njemu ponudili zemljišča, ki jih nameravajo prodati.

2.2.2.3 Vodenje evidenc o nezazidanih stavbnih zemljiščih

2.2.2.3.1 Evidenca pravnih poslov

Na podlagi 70. člena Uredbe mora evidenco pravnih poslov o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju z nepremičninami države voditi strokovna komisija, na podlagi sprejetih sklepov Vlade. Strokovna komisija o svojem delu poroča Vladi enkrat letno oziroma na vsakokratno zahtevo Vlade.

Strokovna komisija je v obdobju od septembra 2001 do julija 2007 izdelala dve poročili, in sicer prvo za obdobje do 31. 12. 2002 in drugo za obdobje od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004. V poročilih je strokovna komisija poročala o zadevah na področju nepremičnin, tako o številu in skupni vrednosti zadev, podala pa je tudi predloge za izboljšanje ravnanja s stvarnim premoženjem države. Po letu 2004 strokovna komisija ni poročala Vladi o sklenjenih pravnih poslih in o svojem delu, kar je v nasprotju s 70. členom Uredbe.

Strokovna komisija navaja, da vodi evidenco pravnih poslov na naslednji način: strokovna komisija hrani vse spine, zapisnike sej in prejete sklepe Vlade. Strokovna komisija tako vodi samo arhiv zadev in ne evidence pravnih poslov ravnanja s stvarnim premoženjem države. Ker vsi ti dokumenti samo shranjeni in niso obdelani v smislu evidence⁸⁰, strokovna komisija nima pregleda nad sklenjenimi pravnimi posli.

Strokovna komisija je na podlagi določil v Uredbi dolžna voditi evidence pravnih poslov na področju zemljišč v lasti države. Ker take evidence ni, je opuščanje tovrstnih evidenc nedopustno, saj ne obstaja nikakršno usklajevanje med pravnimi posli in podatki o stanju nepremičnin. Država le prek teh evidenc lahko dobi vpogled v celotne nakupe, prodaje in oddaje v najem ter stanje nepremičnin na ravni države.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

V arhivu strokovne komisije so spravljene vsi osnutki pravnih poslov, ki so jih v sprejem Vladi predlagali upravljavci stvarnega premoženja države. Strokovni komisiji v Uredbi ni bila določena obveznost vodenja evidence pravnih poslov in podatkov o stanju nepremičnin v lasti države, zato Ministrstvo za javno upravo meni, da strokovna komisija ni opuščala svojih obveznosti.

⁷⁹ Pogodba št. 4104-1/06-3 z dne 21. 4. 2006.

⁸⁰ Evidenca je namensko in sistematično spremljanje, vpisovanje podatkov o čem.

2.2.2.3.2 Evidentiranje pogodb

Pri pregledu pravnih poslov posameznih upravljavcev smo ugotovili, da vsi upravljavci ne evidentirajo vseh pogodb.

Neposredni uporabniki navajajo, da so evidentirali vse podpisane pogodbe, ki imajo finančne posledice. To nalogo je dolžan izvesti skrbnik pogodbe, evidenca pa je v računalniških aplikacijah⁸¹. Vsaka pogodba mora imeti zaporedno številko, kar pomeni, da evidentiranje pogodbe brez zaporedne številke ni mogoče. Posamezne aplikacije ne vsebujejo posebnega mehanizma, ki bi zagotavljal dodatno kontrolo pogodb. Evidenco pogodb, ki je vezana na ustanovitev stavbnih pravic, pri posameznih neposrednih uporabnikih vodijo strokovni delavci in jih kasneje posredujejo splošni in finančni službi.

Ostali upravljavci posebnih evidenc pogodb nimajo vzpostavljenih, pogodbe se evidentirajo v finančnih službah, razen pri Agenciji, katere pogodbe so evidentirane na Holdingu Slovenske železnice, in DARS, pri kateri pogodbe do zaključka premoženjsko pravnih ureditev odsekov vodi inženir (DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d. o. o., Ljubljana, ZIL inženiring, d. d, Ljubljana).

Razvrščanje pogodb po vrsti posameznega posla je omogočeno samo pri nekaterih upravljavcih, pri ostalih pa te možnosti računalniške aplikacije ne dopuščajo.

Ocenjujemo, da ne obstajajo postopki in kontrole, ki bi zagotavljale, da se terjatve, povezane z gospodarjenjem z nepremičninami, izkazujejo v računovodskih evidencah (npr. pošiljanje vseh pogodb, katerih rezultat je pridobivanje sredstev, v računovodstvo, zagotavljanje nadzora nad evidentiranjem terjatev skrbnikov pogodb).

2.2.2.3.3 Evidence nepremičnega premoženja države

Evidenco nepremičnega državnega premoženja vodijo posamezni upravljavci, skupno evidenco nepremičnin države pa mora na podlagi Uredbe voditi Direktorat. V prehodnih določbah Uredbe je navedeno, da morajo upravljavci nepremičnin vzpostaviti ažurno evidenco nepremičnin v roku 45 dni po uveljavitvi Uredbe (to je do 4. 4. 2003) in jo takoj posredovati Servisu skupnih služb Vlade (predhodnik Direktorata). Servis skupnih služb Vlade pa je bil dolžan v šestih mesecih po uveljavitvi Uredbe vzpostaviti skupno evidenco nepremičnin v lasti države.

Iz poročila Direktorata je razvidno, da je Vlada v letu 2005 sprejela sklepe, s katerimi je od neposrednih uporabnikov zahtevala podatke o nepremičninah, ki jih imajo v upravljanju, vendar pa so upravljavci na podlagi teh sklepov posredovali nepopolne podatke. V letu 2006 je sprejela dodatne sklepe, s katerimi je ministrstvom in vladnim službam, ki so upravljavci nepremičnin v lasti države, naložila, da Ministrstvu za javno upravo do 15. 2. 2006 sporočijo ažurirane podatke o nepremičninah. Uredba predpisuje evidenco vseh nepremičnin države, Vlada pa je navedla samo nepremičnine, ki jih imajo v upravljanju nekateri neposredni proračunski uporabniki, nikjer pa ne omenja podatkov o nepremičninah, ki jih imajo v upravljanju drugi upravljavci. Iz poročila je razvidno, da tudi po ponovnem opozorilu Vlade neposredni proračunski uporabniki niso dostavili ažurnih podatkov.

⁸¹ MFERAC, Lotus Notes - evidenca pogodb, SPIS, PIPS, aplikacija za vodenje dokumentarnega gradiva.

Čeprav je bil z Uredbo predpisan rok za vzpostavitev skupne evidence nepremičnin v lasti države do 18. 8. 2003, je Ministrstvo za javno upravo šele 9. 3. 2006 sprejelo sklep o oddaji javnega naročila za gradnjo aplikacije Centralna evidenca nepremičnin, aplikacija je bila prevzeta 23. 10. 2006. Po navedbi Ministrstva za javno upravo to aplikacijo lahko uporabljajo samo neposredni proračunski uporabniki, kar je razvidno tudi iz projektne naloge za I. fazo in pogodbe za nadgradnjo aplikacije – II. faza.⁸² Nadgradnja aplikacije naj bi omogočala vključevanje posrednih proračunskih uporabnikov, povezavo z zemljiško knjigo, MFERAC in sistemom internega trga.

Vlada ni zagotovila vzpostavitve evidence nepremičnin, kot je predvideno v Uredbi, oziroma naj bi to zagotovila šele pet let po sprejetju Uredbe. S tem, ko ni vzpostavljena evidenca nepremičnin na ravni države, Vlada nima podatkov o celotnih nepremičninah in nima vpliva na njihovo razpolaganje in upravljanje.

Neposredni uporabniki zelo različno obravnavajo vodenje evidenc o premoženju. Nekateri navajajo, da obstajata dve evidenci o stvarnem premoženju, in sicer MFERAC – evidenca osnovnih sredstev in CEN – centralna evidenca nepremičnin v lasti države (v nadaljevanju: CEN), ki naj bi bila splošna evidenca nepremičnin v lasti države in oseb javnega prava, katerih ustanoviteljica je država.

Nekateri neposredni uporabniki so navedli, da vodijo tudi svojo evidenco nepremičnin s pomočjo računalniške aplikacije, ki vsebuje podatke o nepremičninah v njihovem upravljanju, nekateri imajo celo ločeno evidenco zazidanih stavbnih zemljišč, nezazidanih stavbnih zemljišč kot tudi kmetijskih zemljišč.

Direktorat in Geodetska uprava med seboj nista posebej usklajevala evidenc o nepremičninah. V času I. faze razvoja CEN so neposredni uporabniki v aplikacijo vpisovali podatke, ki so jih prepisali iz evidenc Geodetske uprave – zemljiški kataster, kataster stavb, zato so podatki usklajeni.

Geodetska uprava navaja, da bi morali biti neposredni uporabniki bolj ažurni pri poročanju upravljalcev.

Če posamezen upravljaivec, ki upravlja z zemljiščem, ki je v zemljiški knjigi še vedno vpisano kot družbena lastnina, ni poskrbel za vpis lastništva države, obstaja tveganje o pravilnem evidentiranju v registru osnovnih sredstev.

Sklad kmetijskih zemljišč vodi v svojih evidencah kot stavbna zemljišča le tista, za katere je v katastru po vrsti rabe navedeno, da spadajo v to skupino zemljišč. Podatkov o tem, kako so posamezna zemljišča v občinskih načrtih razvrščena, ne pridobiva. Ažurnih podatkov o namembnosti zemljišč, iz katerih bi vsak upravljaivec premoženja države lahko dobil podatke o tem, katera zemljišča, ki jih ima v upravljanju, so stavbna, ni.

DARS odkupuje zemljišča za gradnjo avtocestnih odsekov. Pri tem kupi iz različnih razlogov več zemljišč, kot jih dejansko potrebuje za gradnjo posameznega odseka ceste. Ob predaji avtocestnega odseka prometu prenese vsa odkupljena zemljišča v register osnovnih sredstev kot spodnji ustroj avtoceste. Na podlagi tretjega odstavka 3. člena ZDARS DARS v svojem imenu in za račun države upravlja in razpolaga s tistimi nepremičninami, ki so bile pridobljene v zvezi z gradnjo avtocest, niso pa bile v celoti uporabljene za

⁸² Postopek za oddajo II. faze se je pričel 20. 7. 2007, pogodba je bila sklenjena 8. 10. 2007, rok za prevzem aplikacije pa je 120 dni od podpisa pogodbe (to je 8. 1. 2008).

njihovo gradnjo ali niso v celoti potrebne za upravljanje in vzdrževanje avtocest. ZDARS tudi določa, da mora DARS sredstva, ki jih pridobi s prodajo nepotrebnih zemljišč, uporabiti za gradnjo in obnavljanje avtocest. Evidence o tem, koliko je takih zemljišč, DARS nima.

Agencija nima popolnih evidenc osnovnih sredstev, saj nima evidentiranega obvestila Geodetske uprave o vzpostavitvi novega stanja v evidenci zemljiškega katastra tistih parcel, ki jih je treba na podlagi sklepa Vlade z dne 18. 3. 1999 prenesti med Holdingom Slovenske železnice in javno železniški infrastrukturo, s katero upravlja Agencija. Agencija tudi nima evidence o tem, koliko zemljišč, s katerimi upravlja⁸³, ni potrebnih za delovanje in razvoj javne železniške infrastrukture.

V letu 1997 je državni zbor sprejel Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lasti⁸⁴. Zakon v 2. in 3. členu določa, da nepremičnine postanejo lastnina fizičnih ali pravnih oseb, ki imajo na nepremičnini pravico uporabe. Po 4. členu omenjenega zakona pa nepremičnine, na katerih ima pravico uporabe Republika Slovenija, postanejo lastnina Republike Slovenije. Kadar je pravica uporabe na nepremičnini vpisana v zemljiški knjigi, se vpis lastninske pravice v zemljiški knjigi opravi po uradni dolžnosti.

V obdobju družbene lastnine so bili vpisi v zemljiško knjigo neažurni. Pri vpisih družbene lastnine pogosto ni bilo vpisano, kdo ima pravico uporabe. Zaradi nepopolnih vpisov v zemljiško knjigo in zaradi nevpisanih subjektov, ki so imeli pravico uporabe, obstaja tveganje, da Republika Slovenija ni vpisala vseh nepremičnin, na katerih je imela pravico uporabe. Obstaja tveganje, da je premoženje, na katerih je imela pravico uporabe država, vpisala kot svojo lastnino fizična oziroma pravna oseba, saj drugače ne bi prihajalo do nerazrešenih vprašanj glede lastnine države oziroma občin.

2.2.2.3.4 Računovodske evidence

Register osnovnih sredstev

Neposredni uporabniki morajo po prevzemu nepremičnine izdelati zapisnik za evidentiranje opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev ter ga posredovati Ministrstvu za finance. V registre osnovnih sredstev neposrednih uporabnikov se večinoma vnašajo podatki na Ministrstvu za finance, Direktoratu za javno računovodstvo, Sektorju za analitično računovodske evidence, oddelku osnovnih sredstev. Za posameznega neposrednega uporabnika pa podatke v register vnaša njihova finančna služba.

Neposredni uporabniki so kot vzroke, zakaj ne zagotavljajo popolnosti⁸⁵ in pravočasnosti evidentiranja zemljišč v registru osnovnih sredstev, navedli: neurejeno lastništvo, zaostanek dokumentacije pri

⁸³ Agencija je bila upravljavec javne železniške infrastrukture do sprejetja Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o železniškem prometu (Uradni list RS, št. 15/07, 20. 2. 2007; veljavnost 7. 3. 2007) oziroma sprejetja Sklepa o spremembah in dopolnitvah Sklepa o ustanovitvi Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 54/07 z dne 18. 6. 2007; veljavnost 19. 6. 2007).

⁸⁴ Uradni list RS, št. 44/97, 59/01.

⁸⁵ Kot primer navajamo Bežigrajski dvor in Salezijanski inšpektorat. Bežigrajski dvor: v zapisniku za evidentiranje opredmetenih osnovnih sredstev je pri nazivu osnovnega sredstva navedeno, da gre za zemljišče v izmeri 3.518 kvadratnih metrov, dejansko pa je nakup zemljišča v izmeri 109 kvadratnih metrov. Salezijanski inšpektorat: zemljišča, ki so bila prodana Salezijanskemu inšpektoratu, upravljavec ni evidentiral v glavni knjigi in med osnovnimi sredstvi niti takrat, ko ga je prodal.

neposrednem uporabniku, nepravočasno ali nepravilno izdelani zapisniki za evidentiranje, začetek postopka prodaje brez predhodne določitve inventarne številke, pomanjkanje kadra oziroma časa, namenjenega ukvarjanju z nepremičninami, neenotne evidence, težave z informacijsko podporo. Težave pri evidentiranju zazidanih stavbnih zemljišč nastajajo tudi zaradi različnega načina pridobivanja. Kadar je zemljišče kupljeno skupaj s stavbo, je pogosto nemogoče ločeno evidentirati zemljišče in stavbo, saj navadno ni podatkov o vrednosti zemljišča. En neposredni uporabnik je navedel, da evidentiranje ni popolno, ker manjkajo nekateri podatki, kot npr. inventarna številka, knjigovodska vrednost, namembnost, okrajno sodišče.

Posamezni neposredni uporabniki so navedli, da je letni popis ena od kontrol, ki zagotavlja popolnost evidentiranja, vendar pa obstaja tveganje pri načinu izvajanja letnega popisa.

Posebnih navodil v zvezi z vrsto podatkov, ki se morajo o zemljiščih voditi v registru osnovnih sredstev, ni. Ocenjujemo, da bi taka navodila lahko pripomogla k zagotavljanju popolnosti podatkov o zemljiščih v registru. Ker takih navodil ni, obstaja večje tveganje, da iz registra osnovnih sredstev niso razvidni podatki, za katere bi bilo prav, da bi bili iz njega razvidni.

Ocenjujemo, da ne obstajajo učinkovite kontrole, ki bi zagotavljale, da je, kadar se skupaj z zemljiščem kupi tudi objekt, iz pogodbe posebej razvidna vrednost, ki se nanaša na zemljišče, in posebej vrednost, ki se nanaša na objekt, in tudi ne kontrole, ki zagotavljajo, da je v takih primerih vrednost zemljišč knjižena ločeno od objektov.

Pomožne evidence

Neposredni uporabniki so kot pomožno evidenco nepremičnin navajali predvsem centralno evidenco nepremičnin. V nekaterih primerih imajo neposredni uporabniki posebno evidenco nepremičnin, ki jih imajo v upravljanju, ali pa vodijo ročno evidenco zemljiških in katastrskih podatkov, ki je bila nastavljena na podlagi podatkov, pridobljenih od posrednih proračunskih uporabnikov, zato točnosti podatkov ni mogoče zagotavljati.

Na podlagi navedb neposrednih uporabnikov ocenjujemo, da ministrstva večinoma ne izvajajo kontrol, ki naj bi zagotavljale usklajenost podatkov o zemljiščih, ki jih vsebuje register osnovnih sredstev ter pomožne evidence o zemljiščih. Zaradi navedenih dejstev obstaja večje tveganje, da so evidence neusklajene in nepopolne.

Stavbna pravica

SRS 22.15 določa, da se v zunajbilančni razvid glavne knjige zajemajo poslovni dogodki, ki ne vplivajo neposredno na postavke v bilanci stanja in/ali izkazu poslovnega izida, so pa pomembni za ocenjevanje uporabljanja tujih sredstev in za ocenjevanje morebitnih prihodnjih obveznosti ter kontroliranje poslovnih procesov in informiranje. Poslovne dogodke, zajete v zunajbilančnem razvidu, je treba izkazovati v verodostojnih knjigovodskih listinah. Neposredni uporabniki računovodsko ne evidentirajo obstoja stavbnih pravic.

2.2.2.3.5 Geodetske evidence

Večina neposrednih uporabnikov uporablja evidenco Geodetske uprave. Posamezni neposredni uporabniki pa uporabljajo nadgradnjo evidence, ki omogoča vpogled s podatki o cestah, in sicer s podatki o kategorijah cest, odsekih, investicijah, projektih in podobno. Poleg geodetske evidence pa posamezni neposredni uporabniki uporabljajo tudi pregledovalnik Naravovarstveni atlas in svoje posebne evidence, ki vključujejo tudi tajne podatke.

2.2.3 Uspešnost gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v lasti Republike Slovenije

2.2.3.1 Strategija gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči

Pri preverjanju obstoja Strategij gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči smo ugotovili, da nihče izmed revidirancev nima izdelane posebne strategije, ki bi se nanašala na gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. Ocenjujemo, da je razlog predvsem, da upravljavci nimajo v upravljanju nezazidanih stavbnih zemljišč ali jih nimajo veliko, in upravljanje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči ni njihova prioriteta nalog. Upravljanje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči je razpršeno med vse upravljavce državnega premoženja.

Ministrstvo za javno upravo je pristojno za načrtovanje politike vodenja investicij v poslovne prostore za državno upravo, obenem pa je tudi zadolženo za ravnanje z nepremičnim premoženjem države. Med glavne naloge ministrstva sodi tudi priprava osnutkov strategij na področju ravnanja z nepremičnim premoženjem Republike Slovenije ter skrb za njihovo izvajanje. Za obdobje od leta 2004 do 2007 je bila izdelana Finančno ovrednotena strategija nabav nepremičnin za državno upravo za obdobje 2004–2007, ki pa ne zajema gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. Ministrstvo za javno upravo navaja, da strategija gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči sodi v okvir delovnih nalog Stanovanjskega sklada ter Ministrstva za okolje in prostor, vendar pa ocenjujemo, da je Ministrstvo za javno upravo tisto, ki mora oblikovati strategijo gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči.

Sklad kmetijskih zemljišč ima izdelano razvojno strategijo, vendar pa predvsem obravnava problematiko kmetijskih zemljišč in gozdov. Glede nezazidanih stavbnih zemljišč je le navedeno, da jih namerava čim prej prodati na način, ki bo zanj finančno najugodnejši.

DARS nima sprejete strategije o gospodarjenju z zemljišči, ki jih je kupil za gradnjo posameznega avtocestnega odseka, a jih ne potrebuje več. Iz nobenega akta DARS ni razvidno, kako bo ravnal z odvečnimi zemljišči, ki jih je kupil v procesu pridobivanja zemljišč za gradnjo avtocest.

Stanovanjski sklad tudi nima izdelane posebne strategije gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, saj je bil ustanovljen zaradi gradnje stanovanj, in je njegova prioriteta nalog samo pridobivanje zemljišč za gradnjo.

Agencija pripravi vsako leto Strategijo trženja nepremičnin javne železniške infrastrukture. V tej strategiji je poudarek predvsem oddajanju v najem, tako objektov kot zemljišč. Strategija ne predvideva prodaje zemljišč, ki za izvajanje javne železniške infrastrukture niso potrebna, čeprav hkrati omenja problematiko slabo vzdrževanih nepremičnin in s tem povezanega majhnega interesa za najem takih nepremičnin.

Ker država nima izdelane strategije gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, tudi nima jasno postavljenih ciljev gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. Tudi posamezni upravljavci nimajo v svojih strategijah opredeljenih ciljev za področje gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, ker se v teh strategijah ukvarjajo s cilji z njihovega delovnega področja. Kot primer neizdelane strategije gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči navajamo Bežigrajski dvor, kjer je država najprej »prodala zemljišče« in ga kasneje po bistveno višji ceni ponovno kupila.

2.2.3.1.1 Projekt Bežigrajski dvor

V imenu Republike Slovenije je po pooblastilu Vlade minister za javno upravo z IMOS, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: IMOS) sklenil pogodbo z dne 14. 6. 2006 v vrednosti 33.138.173 tolarjev oziroma 138.283 evrov. Predmet pogodbe je bil nakup solastniškega deleža zemljišča v kompleksu Bežigrajski dvor. V pogodbi je navedeno, da Republika Slovenija kupuje nepremičnino, da postane izključni lastnik stavbnega zemljišča za novogradnjo poslovnega kompleksa Bežigrajski dvor. Ocenjena vrednost zemljišča je znašala 119.820 tolarjev na kvadratni meter oziroma 500 evrov na kvadratni meter, oziroma za 109 kvadratnih metrov 54.500 evrov ali 13.000.000 tolarjev. Kupnina za zemljišče znaša po pogodbi 32.554.219 tolarjev (1.246,56 evra na kvadratni meter). Iz poročila z dne 14. 2. 2005 o poteku pogajanj za nakup dela zemljišča je razvidno, da so bili trije krogi pogajanj⁸⁶.

Pojasnilo Ministrstva za javno upravo

Cenitev pri nakupu je le orientacija in ne pogoj. Cenitev je bila za državo ugodna, saj je bila z ocenjevanjem celotnega kompleksa in ne le vrednosti deleža zemljišča postavljena nižja izhodiščna vrednost na kvadratni meter. Republika Slovenija je morala postati izključni lastnik zemljišča za novogradnjo, saj bi bila drugače gradnja onemogočena.

Iz izpisa iz zemljiške knjige je razvidno, da je IMOS pridobil na zemljišču (ko je bilo to še v družbeni lasti) najprej pravico uporabe, nato pa je zemljišče prišlo v njegovo last. Zemljišče, katerega del se je odkupovalo, je bilo prej na območju vojašnice. Pravico uporabe in kasneje lastninsko pravico je pridobil na podlagi pogodbe⁸⁷ med Republiko Slovenijo in IMOS. S pogodbo so se zemljišča na lokacijah bivših vojašnic Ljubo Šercer (Dunajska-Bežigrajski dvor) in Parmova zamenjala za graditev objekta Ministrstva za obrambo na Vojkovi. Vrednost pogodbe je znašala 16.448.000 nemških mark oziroma 8.409.729 evrov oziroma 2.015.307.458 tolarjev. V pogodbi je zapisano, da je vrednost zemljišč enaka vrednosti graditve objekta na Vojkovi. Pred sklenitvijo pogodbe je IMOS, ki je bil zainteresiran za določitev čim nižje vrednosti zemljišča, naročil cenitev zemljišča, cena za zemljišče v Bežigrajskem dvoru je znašala 20.271 tolarjev na kvadratni meter oziroma 84,59 evra na kvadratni meter, skupna vrednost zemljišč po cenitvi pa je znašala 1.728.780.693 tolarjev oziroma 7.214.074 evrov, kar je za 1.195.655 evrov

⁸⁶ V prvem krogu pogajanj je ponudnik ponudil zemljišče po ceni 702.692 tolarjev na kvadratni meter oziroma 2.932,28 evra na kvadratni meter z deležem stroška arhitekturnega natečaja in gradnje "polža" ter s stroški postavitve gradbiščne ograje okrog zemljišča. V drugem krogu pogajanj je bilo stališče pogajalske komisije, da je ponujena cena še vedno previsoka ter da lahko zemljišče odkupi po enaki nerevalorizirani ceni za kvadratni meter, kot je bil odplačan večinski delež zemljišča, to je za 2.272.400.678 tolarjev oziroma 9.482.560 evrov, kar je 1.246,56 evra na kvadratni meter (298.726 tolarjev na kvadratni meter). Po tretjem krogu pogajanj je ponudnik ponudil del zemljišča po ceni 298.726 tolarjev na kvadratni meter oziroma 1.246,56 evra na kvadratni meter. To je vrednost, za katero je pogajalska komisija po tretjem krogu pogajanj ocenila, da je primerna. Pogodbena vrednost na kvadratni meter je od ocenjene vrednosti za kvadratni meter višja za 149 odstotkov.

⁸⁷ Po pooblastilu Vlade je pogodbo št. PG 0027-0-0/92 DT z dne 27. 3. 1992 podpisal minister za obrambo.

(286.526.764 tolarjev) manj od vrednosti, po kateri je bil IMOS pripravljen zgraditi objekt na Vojkovi. Menimo, da je IMOS že ob sklenitvi te pogodbe, drugače kot država, ocenil, da bo zemljišče v Bežigranskem dvoru pridobilo vrednost. Poleg osnovne pogodbe je bilo sklenjenih še deset aneksov, s katerimi se je celotna vrednost objekta na Vojkovi povečala za 48 odstotkov, sredstva za plačilo aneksov pa so se zagotavljala v državnem proračunu.

Zemljišče v Bežigranskem dvoru v izmeri 59.380 kvadratnih metrov je IMOS delno uporabil za graditev kompleksa Bežigranski dvor, delno v izmeri 14.098 kvadratnih metrov, pa ga je prodal nazaj državi po bistveno višji ceni, ki je znašala 1.246,56 evra na kvadratni meter (298.726 tolarjev na kvadratni meter) in je bila skoraj petnajstkrat višja od cene, s katero je Ministrstvo za obrambo »plačevalo« gradnjo stavbe.

Na podlagi navedenih dejstev lahko zaključimo, da Vlada pri tem projektu ni ravnala gospodarno, saj ni imela izdelane strategije upravljanja s premoženjem. Zemljišče na elitni lokaciji je prodala in to zemljišče kasneje po bistveno višji ceni kupila, da bi gradila objekte za potrebe državnih institucij.

2.2.3.2 Poslovna politika gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči

Poslovna politika gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči se izraža v letnih programih dela. Za neposredne uporabnike se programi dela odražajo v državnem proračunu, v obrazložitvah proračuna in v ostalih spremnih dokumentih, kot so načrt nabav in gradenj ter program prodaje državnega stvarnega premoženja. Načrt nabav in gradenj ter program prodaje državnega premoženja sta dokumenta, ki obravnavata izključno samo tematiko neposrednih uporabnikov in le izjemoma v programu prodaje tudi problematiko posrednih uporabnikov. Neposredni uporabniki vključijo v načrt nabav in gradnje nakupe tistih zemljišč, ki jih potrebujejo za pridobitev poslovnih prostorov. V letni program prodaje pa neposredni uporabniki vključijo predvsem tista zemljišča, ki jih zainteresirane stranke želijo kupiti.

Sklad kmetijskih zemljišč v programu dela in finančnem načrtu za leti 2006 in 2007 le navaja predvideno prodajo stavbnih zemljišč po obsegu in vrednosti. Če bi bilo eno od meril za merjenje uspešnosti Sklada kmetijskih zemljišč pri prodaji stavbnih zemljišč delež prodanih stavbnih zemljišč od vseh stavbnih zemljišč, s katerimi Sklad kmetijskih zemljišč razpolaga, te ocene ne bi bilo mogoče podati, ker Sklad kmetijskih zemljišč nima informacij o tem, koliko stavbnih zemljišč ima v upravljanju. Informacijo o tem, ali je določeno zemljišče stavbno ali ne (npr. lokacijsko informacijo), začne Sklad kmetijskih zemljišč pridobivati šele potem, ko zainteresirana stranka izrazi interes za odkup določenega zemljišča.

DARS, Agencija in Stanovanjski sklad v svojih programih dela ne obravnavajo posebej gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, saj je njihova prioriteta pridobivanje zemljišč za gradnjo cestne in železniške infrastrukture ter za gradnjo stanovanj po ugodnih pogojih.

Za posamezne upravljavce je gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči drugotnega pomena, zato v programih dela posebej ne obravnavajo problematike gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. Upravljavci za to področje tudi ne poudarjajo programskih ciljev, ki bi jih lahko primerjali oziroma za katere bi lahko ugotavljali skladnost s cilji na ravni države.

2.2.3.3 Poročanje o uresničevanju politike gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči

Neposredni in posredni uporabniki morajo na podlagi 62. člena ZJF pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področju svoje pristojnosti in ga predložiti pristojnemu ministrstvu. V poročilih morajo poročati o uresnitvi ciljev, ki so jih opredelili v finančnih načrtih in programih dela, ter o rezultatih svojega poslovanja, tako da ocenijo uspešnost, učinkovitost in gospodarnost z merljivimi kazalci delovanja in indikatorji dosežkov.

Letna poročila o poslovnih dosežkih predstavljajo način, s katerim upravljavci poročajo o svojem delovanju in s katerimi posredujejo temeljne informacije o dosežkih svojega delovanja. Vsi revidiranci so pripravili letna poročila za leto 2006. Pri pregledu letnih poročil nas je zanimalo predvsem, ali so poročali objektivno o gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, nismo pa preverili skladnosti poročil z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskih proračunov ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁸⁸, ker letna poročila posebej ne obravnavajo gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči.

Upravljalci nezazidanih stavbnih zemljišč nimajo izdelane politike gospodarjenja s temi zemljišči, v kateri bi bili navedeni tudi indikatorji pričakovanih dosežkov gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. V svojih poslovnih poročilih zato ne poročajo o uresničevanju politike gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, ker je gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči za večino upravljavcev postranskega pomena, razen za Sklad kmetijskih zemljišč, za katerega je gospodarjenje s temi zemljišči pomembno področje⁸⁹. Ker ne načrtujejo gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči tako na ravni države kot na ravni posameznega upravljavca, tudi ne obstajajo indikatorji pričakovanih dosežkov gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, zato ni bilo mogoče ocenjevati uspešnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči.

Za vse upravljavce velja, da se niti v letnih programih dela niti v letnih poročilih posebej ne ukvarjajo s tem področjem. Upravljalci v svojih poročilih le skopo poročajo o obsegu in vrednosti prodaje nezazidanih stavbnih zemljišč. Prav tako ne poročajo o zemljiščih, ki so jih kupili v sklopu nakupa zemljišč za gradnjo cestne in železniške infrastrukture ter jih ne potrebujejo. Ker je upravljanje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči razdrobljeno med veliko število upravljavcev, vsak od teh upravljavcev pa gospodari z razmeroma majhnim obsegom nezazidanih stavbnih zemljišč, tudi ni pričakovati, da bi upravljavci imeli večji interes po posebnem obravnavanju teh zemljišč v programih dela in letnih poročilih.

⁸⁸ Uradni list, št. 12/01, 10/06, 8/07.

⁸⁹ Največji interes za odkupe kmetijskih zemljišč in gozdov je v bližini že obstoječih stavbnih zemljišč, za nakupe čistih kmetijskih zemljišč oziroma gozdov pa ni takšnega zanimanja. Sklad kmetijskih zemljišč želi čim večji del prihodkov za nakupe kmetijskih zemljišč in gozdov ustvariti z javnimi prodajami stavbnih zemljišč.

3. MNENJE

Revidirali smo smotrnost gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v letu 2006 in prvi polovici leta 2007. Z nezazidanimi stavbnimi zemljišči so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, gospodarili naslednji upravljavci: Vlada Republike Slovenije in v okviru nje posamezna ministrstva, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, Stanovanjski sklad Republike Slovenije, Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji in Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije.

Preverjali smo gospodarnost pridobivanja, razpolaganja in upravljanja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči ter učinkovitost in uspešnost upravljavcev pri gospodarjenju z nezazidanimi stavbnimi zemljišči.

Naša naloga je podati mnenje o smotrnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v letu 2006 in prvi polovici leta 2007.

Revizijo smo izvedli v skladu z revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁹⁰. Revizijski postopki so obsegali pregledovanje in pridobivanje podatkov ter njihovo analiziranje, primerjavo in presojanje. Menimo, da smo pridobili zadostne podlage za odgovor na vprašanje, ali upravljavci smotrno gospodarijo z nezazidanimi stavbnimi zemljišči v letu 2006 in prvi polovici leta 2007.⁹¹

Gospodarnost

Pri pregledu posameznih pravnih poslov, ki se nanašajo na nakupe, prodaje, upravljanje in obremenjevanje nezazidanih stavbnih zemljišč, smo ugotovili tako nepravilnosti kot tudi nesmotrnosti.

Nepravilnosti se nanašajo na sklepanje pogodb v nasprotju z Zakonom o javnih financah, ker so bile pogodbene vrednosti previsoko določene, saj je za izračun pogodbene vrednosti upravljavec uporabil napačno površino odkupljenega zemljišča. Upravljavci so sklepali prodajne pogodbe tudi za zemljišča, na katerih niso imeli statusa upravljavca. Pri sklepanju neposrednih pogodb so upravljavci ravnali v nasprotju z Uredbo o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin. Sklad kmetijskih zemljišč je neupravičeno razpolagal z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, saj Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov ne določa, da lahko Sklad kmetijskih zemljišč razpolaga z drugimi zemljišči kot samo s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije. Čeprav je Vlada sprejela sklep, ki določa zemljišča, za vpis katerih v zemljiško knjigo mora poskrbeti upravljavec, ta ni izvedel ukrepov za realizacijo tega sklepa. Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice so upravljavci sklepali v

⁹⁰ Uradni list RS, št. 41/01.

⁹¹ Kadar je v izreku mnenja računskega sodišča nepravilnost izražena 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.

nasprotju s Stvarnopravnim zakonikom. Pogodbe o finančnem najemu in pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice so sklenjene v nasprotju z Zakonom o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003–2008.

Nesmotnosti se nanašajo na kupovanje zemljišč po cenah, ki so bile višje od cenilčeve ocene. Za posamezna zemljišča ni bil izveden prenos upravljanja, temveč so se sklepale kupoprodajne pogodbe med različnimi upravljavci. Upravljavec je v okviru iste predpogodbe dopustil različne kupoprodajne cene za primerljiva zemljišča. Upravljavci so zaradi pritiskov prodajalcev zemljišč naročali za isto zemljišče več cenitev, ki so bile vedno višje. Upravljavec je izplačal kupnino v vrednosti objekta, čeprav bo prodajalec objekt še vedno uporabljal, in prodajalcu neupravičeno plačal zemljišča, ki bi morala biti v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč. Upravljavci so dopustili nakup zemljišč, ki jih je v preteklosti država verjetno že enkrat odkupila. Pri prodajah z neposredno pogodbo upravljavci niso povprašali po interesu za odkup lastnikov sosednjih parcel in neenakopravno obravnavajo potencialne kupce. Upravljavec je že v pogodbah o ustanovitvi stavbne pravice določil prodajno ceno zemljišča. Za istega kupca je določil različne cene za zazidan del stavbnega zemljišča in nezazidan del stavbnega zemljišča. Solastniški delež je prodal po nižji ceni, kot je prodala fizična oseba svoj solastniški delež. Upravljavec na državnih zemljiščih ni onemogočil »črne gradnje«, temveč je z ustanovitvijo stavbne pravice omogočil legalizacijo, in jo je imetnik stavbne pravice ugodno odkupil. Prodajal je zemljišče za gradnjo infrastrukture pravni osebi, čeprav bi bilo za državo ugodnejše, če bi bila sklenjena pogodba o ustanovitvi stavbne pravice. Država ni sprejela predpisa, ki bi občinam onemogočil preprodaje zemljišč, pridobljenih na podlagi uveljavljanja predkupne pravice. Upravljavci so nesmotno določali višino nadomestila za ustanovitev stavbne pravice. Upravljavec je sklenil pogodbo z občino in ne s koncesionarjem, ki bo zemljišče dejansko uporabljal. Pri prodaji zemljišča Luki Koper in Aerodromu so bili postopki nakupa različni, čeprav gre za istovrsten nakup, ki je posledica pogodb o ustanovitvi stavbne pravice za gradnjo objektov, ki se vežejo na prehod meje. Pri teh objektih so bile ceno, ki so bile podlaga za sklenitev kupoprodajnih pogodb, izdelane pred dokončanjem del. Upravljavci so zaradi sklepanja pogodb o finančnih najemih in odškodninah pri prenosih med upravljavci povečevali vrednost investicij. Zaradi neurejenih lastniških razmerij, ki so se začela že v letu 1993, upravljavci niso mogli skleniti prodajnih pogodb in so sklepali pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice. Upravljavec nima podatkov o nelegalno zgrajenih objektih na zemljiščih, s katerimi upravlja. Upravljavec je v zavarovanje avansa vključil lastninsko pravico na zemljišču in objektu, čeprav je bilo za gradnjo stanovanj potrebno ta objekt porušiti. Pri prejemu ponudbe za prodajo stanovanj pa se v ceni lastništvo tega zemljišča ni upoštevalo. Upravljavci pri nekaterih prodajah pridobivajo ceno tudi za zemljišča, ki obsegajo samo nekaj kvadratnih metrov, in je izvedba ceno dražja, kot je tržna vrednost zemljišča. Upravljavci so pri sklepanju pogodb uporabili ceno, ki niso pripravljene na ustrezen način, se metodološko razlikujejo, v cenitvah so upoštevani isti stroški dvakrat, pri kasnejših cenitvah so določene nižje cene, določajo se cene, ki so bistveno nižje od tržnih cen, in upoštevajo vnaprej določena dejstva, ki znižujejo ceno. Pri tem pa niso uporabili nobenih možnosti ukrepanja pri pristojnih organih za zagotovitev kvalitetnejših cenitev.

Poleg ugotovitev, ki se nanašajo na posamezne pravne posle, smo ugotovili tudi, da država nima pregleda nad celotnimi nakupi državnega premoženja, saj niso vsi upravljavci dolžni vnesti predvidenih nakupov zemljišč v načrt nabav in gradenj. Upravljavci kupujejo zemljišča, ko jih potrebujejo za gradnjo avtocestnega in železniškega omrežja, ob tem pa prihaja tudi do nakupov, ki niso nujni za gradnjo omenjene infrastrukture. O prekomernih nakupih iz gradnje infrastrukture pa Vlada kot upravljavec celotnega premoženja ni seznanjena.

Vlada ravna negospodarno, ker po eni strani zadržuje namenska sredstva pri posameznem neposrednem uporabniku, po drugi strani pa drugim neposrednim uporabnikom primanjkuje sredstev za nakup zemljišč in gradnjo poslovnih prostorov.

Zaradi nepopolnih vpisov v zemljiško knjigo in zaradi nevpisanih subjektov, ki so imeli pravico uporabe, obstaja tveganje, da je premoženje, na katerem je imela pravico uporabe država, vpisala kot svojo lastnino fizična oziroma pravna oseba.

Sklad kmetijskih zemljišč z drugimi upravljavci, ki potrebujejo zemljišča za graditev cestne, železniške in energetske infrastrukture sklepa kupoprodajne pogodbe oziroma jim zaračunava odškodnine, čeprav bi moral v ta namen zgolj prenesti pravico do upravljanja. Sklad kmetijskih zemljišč je neupravičeno zaračunal drugim upravljavcem odškodnino za prenos zemljišč v letu 2006 in prvi polovici leta 2007 najmanj v skupni vrednosti 5.916.687 evrov. Poleg odškodnine je Sklad kmetijskih zemljišč pridobil nepotrebne cinitve, za katere je plačal 14.562 evrov. Pogodbe so bile overjene pri notarju, kar je znašalo 2.087 evrov.

Učinkovitost

Interni trg ni na voljo vsem upravljavcem državnega premoženja, tako neposrednim kot posrednim uporabnikom, pa tudi drugim upravljavcem oziroma tistim pravnim osebam, ki so v 100-odstotni lasti države in ki nastopajo kot upravljavci nepremičnin v lasti države, zato je zmanjšana učinkovitost delovanja internega trga. Upravljavci premoženja, ki so neposredni uporabniki, sodelujejo na internem trgu, ostali upravljavci pa še nimajo možnosti sodelovanja na internem trgu, tako da so odvisni samo od tega, ali jim posamezni upravljavec ponudi pravico upravljanja na zemljišču, ali pa da povprašujejo po zemljiščih pri ostalih upravljavcih. Slaba koordinacija med posameznimi upravljavci se kaže na ravni sodelovanja posrednih uporabnikov in ostalih upravljavcev med seboj, kakor tudi z neposrednimi uporabniki. Ker posamezni upravljavci menijo, da so lastniki zemljišča, zahtevajo za oddajo zemljišča določeno odškodnino oziroma prenos namenskih sredstev. Upravljavci Stanovanjskemu skladu ne ponudijo v neodplačen prenos lastninske pravice na zemljiščih, ki jih nameravajo prodati, saj bi se na ta način zniževala cena stanovanj, ki jih gradi Stanovanjski sklad.

Država nima izdelanih usmeritev, kdaj uporabiti kakšno metodo razpolaganja, saj je samo dana možnost različnih metod razpolaganja, nikjer pa ni navedeno, katera metoda je primernejša, zato ni mogoče potrditi, da uporabijo vedno najugodnejšo metodo.

Vpisi upravljavcev niso izvedeni, ker Vlada ni pravočasno oziroma sploh ni sprejela ustreznih sklepov o določitvi upravljavca oziroma so bili ti sklepi pomanjkljivi. Vlada tudi ni sprejela ukrepov, ki bi poenotili gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči na ravni vseh upravljavcev.

Strokovna komisija ne vodi evidenc pravnih poslov na področju zemljišč v lasti države v skladu z določili Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin. Upravljavci ne zagotavljajo lastnih evidenc sklenjenih pogodb, ki bi preprečevala sklepanje pogodb brez števil, in mogoče je, da se opušča vnos sklenjene pogodbe v evidenco pogodb. Pri upravljavcih ne obstajajo učinkoviti postopki in kontrole, ki bi zagotavljale, da se terjatve, povezane z gospodarjenjem z nepremičninami, izkazujejo v računovodskih evidencah. Evidenca nepremičnega državnega premoženja naj bi se vodila s pomočjo Centralne evidence nepremičnin, ki pa še ne deluje. Računovodske evidence oziroma register osnovnih sredstev ne zagotavlja popolnosti in pravočasnosti evidentiranja zemljišč.

Težave pri evidentiranju zazidanih stavbnih zemljišč nastajajo tudi zaradi različnega načina pridobivanja teh zemljišč. Upravljavci računovodsko ne evidentirajo obstoja stavbnih pravic.

Uspešnost

Upravljavci nimajo izdelanih posebnih strategij, ki bi se nanašale na gospodarjenje z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, kar se je pokazalo tudi pri nakupih zemljišča v kompleksu Bežigrajski dvor, kjer so se zemljišča v preteklosti prodajala, potem pa je država ta zemljišča odkupila nazaj po bistveno višji ceni. Ker država nima izdelane strategije gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, tudi nima jasno postavljenih ciljev gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. Posamezni upravljavci nimajo v svojih splošnih strategijah opredeljenih ciljev za področje gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči.

Poslovna politika gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči se izraža v letnih programih dela. Namen nabave nezazidanih stavbnih zemljišč ni razviden iz obrazložitve finančnih načrtov. Iz obrazložitev ni razviden načrtovan vpliv nabave nezazidanih stavbnih zemljišč na cilje upravljavca.

Letna poročila o poslovnih dosežkih predstavljajo način, s katerim upravljavci poročajo o svojem delovanju in posredujejo temeljne informacije o dosežkih svojega delovanja. Upravljavci nezazidanih stavbnih zemljišč nimajo izdelane politike gospodarjenja s temi zemljišči, v kateri bi bili navedeni tudi indikatorji pričakovanih dosežkov gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. V svojih poslovnih poročilih zato ne poročajo o uresničevanju politike gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči. Ker ne načrtujejo gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, tako na ravni države kot tudi na ravni posameznega upravljavca, tudi ne obstajajo indikatorji pričakovanih dosežkov gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, zato uspešnosti gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči ni mogoče neposredno ugotavljati.

4. PRIPOROČILA

Vsem upravljavcem nezazidanih stavbnih zemljišč priporočamo:

- Ko se prodaja večja površina zemljišč v lasti Republike Slovenije, bi bilo smotrneje, da se zemljišča prodajajo na podlagi javnega zbiranja ponudb in da se pred tem izvrši prenos med upravljavci in je za prodajo zadolžen samo en upravljavec.
- Ponovno naj preverijo popolnost in pravilnost vpisov zemljišč, ki jih imajo v upravljanju, v svojem registru osnovnih sredstev ter v zemljiški knjigi. Hkrati naj vsi upravljavci preverijo tudi, kako so do zemljišč sploh prišli, in če niso bila v preteklosti morda že odkupljena. Ukrenejo naj vse potrebno za evidentiranje podeljenih služnostnih, stavbnih in drugih pravic v zemljiški knjigi.
- Pri prodaji zemljišč oziroma delov zemljišč, kjer predpisi sicer omogočajo sklenitev neposredne pogodbe, naj upravljavci ravnajo čim bolj gospodarno. Za prodajo se naj odločajo šele, ko je očitno, da ni v interesu Republike Slovenije, da obdrži nepremičnino, hkrati pa naj pridobijo dokazila, da na trgu dejansko ni mogoče iztržiti več, kot je pripravljen plačati kupec, s katerim se sklepa neposredna pogodba.
- Pri sklepanju kupoprodajnih in vseh drugih pogodb, vezanih na razpolaganje z zemljišči, morajo poskrbeti za pravilne, popolne in sprotne evidence sklenjenih pogodb, najmanj po pravilih, ki veljajo za pisarniško poslovanje. Sklepanje pogodb brez številke ni dopustno, nedopustno pa je tudi evidentiranje le tistih pogodb, ki imajo neposredne finančne posledice.

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje pripravi enotno navodilo, ki bo zagotavljalo poenoteno uporabo metodologij pri nakupih, pri prodajah zemljišč in pri določanju nadomestil za ustanovitev stavbne pravice; z enotnim navodilom naj določi tudi vsebino cenilnega poročila;
- dopolni uredbo, ki ureja razpolaganje s stvarnim premoženjem tako, da bo enotno in jasno določeno, kako se določa višina nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, za koliko časa se lahko podeli stavbna pravica ter da se nadomestila plačuje letno;
- prouči, če ne bi bilo treba zmanjšati število upravljavcev ter ponovno imenovati strokovno-posvetovalni organ, ki bo pri upravljavcih državnega premoženja izvajal občasen nadzor nad izvajanjem načela gospodarnosti upravljanja z državnim premoženjem;
- poskrbi, da se državnega premoženja ne bo več prodajalo zasebnim družbam, ki imajo sicer status investitorja s področja, ki ga ureja Energetski zakon, pač pa naj se takšnim družbam podeljuje zgolj odplačna služnost ali stavbna pravica na zemljiščih, ki so v državni lasti;
- pripravi predpis, s katerim bo onemogočila, da bi občina prej kot v petih letih zasebnikom (pre)prodala zemljišče, ki ga je sicer pridobila z uveljavitvijo predkupne pravice;

- zagotovi ukrepe za brezplačne oziroma neodplačne prenose zemljišč med vsemi upravljavci državnega premoženja, hkrati pa naj tudi zagotovi, da novi upravljavec pridobljenega premoženja ne bo prodal; če bi vendarle prišlo do prodaje, je do sredstev kupnine upravičen prvoten upravljavec;
- ukrene vse potrebno za ureditev zemljiškoknjižnega stanja na zemljiščih, ki so v lasti Republike Slovenije in oddane v najem Luki Koper, ter sklene novo najemno pogodbo, ki odraža dejansko stanje oddaje zemljišč v najem;
- prouči možnost, da se vsa kmetijska zemljišča v lasti Republike Slovenije prenesejo v upravljanje Sklada kmetijskih zemljišč;
- program za spremljanje odhodkov proračuna razširi tako, da bo zagotovljeno tudi spremljanje vseh pogodb in prihodkov iz razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem Republike Slovenije;
- v sodelovanju z Ministrstvom za finance poskrbi, da bodo vsi upravljavci, ki računovodstvo vodijo na podlagi Zakona o računovodstvu, v svojih poslovnih knjigah v zunajbilančnih razvidih glavnih knjig izkazali podatke o zemljiščih v lasti Republike Slovenije, na katerih je ustanovljena stavbna pravica;
- sprejme strategijo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči na ravni države; v strategiji morajo biti jasno opredeljeni cilji gospodarjenja z nezazidanimi stavbnimi zemljišči, strategija pa naj bo tudi podlaga za pripravo načrtov prodaje stavbnih zemljišč,
- zagotovi, da bodo pripravljavci uredb o državnih lokacijskih načrtih za gradnjo javne cestne in železniške infrastrukture ugotavljali, kateri odkupi zemljišč in objektov so dejansko potrebni; v državnih lokacijskih načrtih naj se jasno razmeji parcele, ki v ureditveno območje spadajo kot celota, od parcel, kjer se za gradnjo infrastrukture v javnem interesu potrebuje le del posamezne parcele; vselej naj o primerih, za katere se kasneje izkaže, da bo potrebna prodaja oziroma odkup celotne parcele (in ne le deleža), odloča Vlada, razen ko je s posebnimi zakoni to drugače urejeno;
- prouči upravljanje z namenskimi sredstvi, ki jih prejme od prodaje nezazidanih stavbnih zemljišč, saj posamezna namenska sredstva ostajajo pri posameznem neposrednem proračunskemu uporabniku, drugim neposrednim proračunskim uporabnikom pa primanjkuje sredstev za nakup zemljišč in gradnjo poslovnih prostorov; Vlada naj zagotovi, da se sredstva od prodaje sproti razporejajo glede na potrebe države oziroma proračunskih uporabnikov.

Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije priporočamo, naj:

- cenitve, ki jih je izvedel cenilec, ki je sodeloval pri prodaji zemljišč, pošlje v strokovno presojo ustreznemu organu, ki naj presodi, ali je cenilec svoje delo opravil skrbno in v skladu s standardi, ki veljajo pri cenitvah;
- v sodelovanju s pristojnim ministrstvom Vladi predlaga postopke in ukrepe za reševanje nelegalno zgrajenih objektov na zemljiščih, s katerimi upravlja Sklad kmetijskih zemljišč.

Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije priporočamo, naj:

- pri nakupih zemljišč upošteva izhodiščno prodajno ceno enote stanovanjske površine, ki je navedena v javnem pozivu, in temu prilagodi oziroma izbere zemljišča, katerih nakupne cene bodo zagotavljale prodajne cene iz javnega poziva in ustrezen donos investicije;
- prouči smotrnost lastnih investicij oziroma gradenj.

Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji priporočamo, naj:

- takrat, ko cenilec pripravi nepopolno in neustrezno cenitev, zahteva njeno dopolnitev in ne izdelave
- nove cenitve;
- Vladi najmanj enkrat letno poroča o vseh odkupih, ki jih je za gradnje avtocest morala opraviti izven tras.

Pravni pouk

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

Številka: 1209-1/2007-33

Ljubljana, 15. septembra 2008

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, priporočeno;
3. Stanovanjskemu skladu Republike Slovenije, priporočeno;
4. Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, priporočeno;
5. Javni agencija za železniški promet Republike Slovenije, priporočeno;
6. Rajku Satlerju, priporočeno;
7. Tomažu Schara, priporočeno;
8. Rajku Siročiču, priporočeno;
9. Abdonu Peklaju, priporočeno;
10. Alešu Hojsu, priporočeno;
11. mag. Janezu Drobnič, priporočeno;
12. Mariji Lukačič, priporočeno;
13. mag. Andreju Bručanu, priporočeno;
14. dr. Juretu Zupanu, priporočeno;
15. mag. Janezu Božiču, priporočeno;
16. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
17. arhivu, tu.

Bedimo 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, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

