



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Ustanovitev stavbne pravice v Občini Lenart

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

Ustanovitev stavbne pravice v Občini Lenart

Številka: 324-10/2010/54

Ljubljana, 10. oktobra 2012



Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Lenart v delu, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010.*

Cilja revizije sta bila izreka mnenj o:

- pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010, in
- smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010.

Računsko sodišče je o pravilnosti dela poslovanja Občine Lenart (v nadaljevanju: občina), ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010, izreklo *negativno mnenje*. Občina pri izvedbi projekta, pri katerem je ustanovila stavbno pravico, ni poslovala v skladu s predpisi, ker ni izpeljala postopka gradnje in opreme vrtca v skladu z Zakonom o javnem naročanju, zaradi česar tudi niso bili uporabljeni predpisi, ki urejajo zadolževanje občin, ter predpisi, ki urejajo pripravo investicijske dokumentacije. Občina v razpisni dokumentaciji tudi ni določila možnosti in načina valorizacije najemnine.

Občina je pri izvedbi projekta *ravnala delno učinkovito*. Občina je v zadostni meri utemeljila kratkoročni interes za izvedbo projekta, ni pa se ukvarjala z dolgoročnim načrtovanjem. Za doseg cilja ni analizirala različnih možnosti, temveč se je brez ustrezne analize osredotočila le na gradnjo novih prostorov vrtca z ustanovitvijo stavbne pravice. Občinski svet je razpravljal o edini predstavljeni možnosti in jo potrdil. Glede na vrednostno pomembnost investicije bi morala občina opredeliti še druge možne načine izvedbe projekta, analizirati njihove prednosti in slabosti, rezultate predstaviti občinskemu svetu in šele na taki osnovi sprejeti odločitev o načinu izvedbe projekta.

Občina bi morala analizirati različne možnosti financiranja investicije. Nepravilnosti pri objavi, vsebini razpisne dokumentacije in določitvi rokov za oddajo ponudb so vplivale tudi na učinkovitost postopka glede zagotavljanja konkurenčnosti ponudnikov. Merila za izbiro izvajalca projekta niso zajela vseh vidikov učinkovite izvedbe projekta gradnje vrtca, saj je bila kot edino merilo za izbor najugodnejšega ponudnika določena najnižja najemnina. Ocenjujemo, da bi občina kot merilo za izbor najugodnejšega ponudnika morala dodati vrednost objekta (izračunano na podlagi vseh stroškov gradnje in opreme objekta), saj se pri predčasnem odkupu objekta vrednost objekta uporabi kot osnova za odkup. V pogodbah se tudi ni jasno dogovorila o morebitnih finančnih obveznostih po prenehanju pogodbe o stavbni pravici, kar bi lahko imelo negativne finančne posledice po izteku stavbne pravice.

Računsko sodišče od občine *ni zahtevalo odzivnega poročila*, ker so bile nepravilnosti, če je bilo to mogoče, odpravljene že med revizijskim postopkom, oziroma so bili sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi, občini pa je podalo *priporočilo* za boljše poslovanje občine, ki se nanašajo na ureditev obstoječega stanja ter na ustanavljanje stavbnih pravic v prihodnje.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 PRAVNA PODLAGA ZA IZVEDBO REVIZIJE.....	7
1.2 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.3 PREDSTAVITEV OBČINE.....	8
1.3.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	8
1.3.2 Odgovorna oseba	8
1.4 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	9
1.4.1 Splošno o stavbni pravici.....	9
1.4.2 Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem države.....	10
1.4.3 Razmerje med stavbno pravico in javnim naročilom ali javno-zasebnim partnerstvom	11
2. PRAVILNOST IZVEDBE PROJEKTA	12
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	12
2.2 UGOTOVITVE.....	12
3. UČINKOVITOST IZVEDBE PROJEKTA	22
3.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	22
3.2 UGOTOVITVE.....	22
4. MNENJE	27
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI IZVEDBE PROJEKTA, PRI KATEREM JE OBČINA USTANOVILA STAVBNO PRAVICO.....	27
4.2 MNENJE O UČINKOVITOSTI IZVEDBE PROJEKTA, PRI KATEREM JE OBČINA USTANOVILA STAVBNO PRAVICO.....	27
5. ODZIVNO POROČILO	29
6. PRIPOROČILO	30

1. UVOD

1.1 Pravna podlaga za izvedbo revizije

Revizijo pravilnosti in smotrnosti dela poslovanja Občine Lenart, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 1. 9. 2010.

Naša pristojnost je, da na podlagi opravljene revizije izrečemo mnenje o pravilnosti in smotrnosti dela poslovanja Občine Lenart, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja

1.2 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bil del poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010. Obdobje poslovanja, ki je bilo upoštevano v reviziji, je obdobje, v katerem so nastali poslovni dogodki, katerih posledica so ustanovljene stavbne pravice med 1. 1. 2009 in 30. 9. 2010.

Cilja revizije sta bila izreka mnenj o pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010, in o smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010.

Glavno vprašanje glede smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbne pravice, je: *ali je občina učinkovito izpvedla projekt, pri katerem je ustanovila stavbno pravico?*

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-10/2010/2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

1.3 Predstavitev občine

1.3.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine

Število prebivalcev ⁵	8.016
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	nepoklicno
• podžupan ⁶	dva nepoklicno
• občinski svet	15 članov ⁷
• nadzorni odbor	sedem članov ⁸
Prihodki občine v letu 2009 ⁹	7.868.856 evrov
Prihodki občine v letu 2010 ¹⁰	9.204.809 evrov
Odhodki občine v letu 2009 ¹¹	10.223.969 evrov
Odhodki občine v letu 2010 ¹²	10.060.691 evrov

1.3.2 Odgovorna oseba

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba mag. Janez Kramberger, župan občine.

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

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

⁷ 14. člen Statuta Občine Lenart (Medobčinski uradni vestnik, št. 14/2010; v nadaljevanju statut).

⁸ 39. člen statuta.

⁹ Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Lenart za leto 2009 (Medobčinski uradni vestnik št. 9/2010).

¹⁰ Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Lenart za leto 2010 (Medobčinski uradni vestnik št. 8/2011).

¹¹ Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Lenart za leto 2009 (Medobčinski uradni vestnik št. 9/2010).

¹² Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Lenart za leto 2010 (Medobčinski uradni vestnik št. 8/2011).

1.4 Predstavitev predmeta revizije

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo pravilnosti in smotrnosti dela poslovanja občin, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic. V nadaljevanju zaradi celovite predstavitve področja revizije navajamo pregled predpisov in dokumentov, ki se nanašajo na institut stavbne pravice za obdobje, na katero se nanaša revizija. Predpisi, pomembni za revizijo poslovanja občine, so navedeni v točkah 2.2 in 3.2.

1.4.1 Splošno o stavbni pravici

Stavbna pravica predstavlja obremenitev zemljišča, ki pomeni celovit in obsežen (ter lahko tudi dolgo trajen) poseg v lastninsko pravico lastnika zemljišča.

Stvarnopravni zakonik¹³ (v nadaljevanju: SPZ) ureja stavbno pravico v določbah od 256. do 265. člena. V skladu z 256. členom SPZ gre za omejeno stvarno pravico na tuji nepremičnini, ki daje njenemu imetniku pravico imeti v lasti zgrajeno zgradbo nad ali pod tujo nepremičnino. Imetnik stavbne pravice ima v času trajanja stavbne pravice pravico uporabljati in uživati nepremičnino, lastniku nepremičnine pa za stavbno pravico plača nadomestilo (v nadaljevanju: nadomestilo za stavbno pravico).

Zgradba na zemljišču je po splošnih pravilih stvarnega prava sestavina zemljišča in torej lastnik zgradbe ne more biti druga oseba kot lastnik zemljišča, pravni promet z zgradbo pa ne more potekati samostojno (7. in 8. člen SPZ). Pri stavbni pravici gre za izjemo od teh pravil, ker omogoča različen pravni režim zemljišča in objekta, torej lastništvo zgradbe, ne da bi lastnik zgradbe moral pridobiti tudi zemljišče.

Za nastanek stavbne pravice se zahteva poleg veljavnega pravnega posla, iz katerega izhaja obveznost ustanoviti stavbno pravico, še zemljiškoknjžno dovolilo in vpis v zemljiško knjigo. Minimalno vsebino pogodbe o stavbni pravici opredeljuje SPZ v 257. in 259. členu. Ker gre za pogodbo, ki se nanaša na pridobitev stvarne pravice na nepremičnini, mora biti v skladu z 52. členom Obligacijskega zakonika¹⁴ (v nadaljevanju: OZ) sklenjena v pisni obliki.

Po prenehanju stavbne pravice postane zgradba sestavina nepremičnine ter s tem last lastnika nepremičnine – ta mora zato imetniku stavbne pravice plačati dogovorjeno nadomestilo, ki ne sme biti manjše od polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine (263. člen SPZ; v nadaljevanju: nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice).

Ustanovitev stavbne pravice na premoženju občine sta v obdobju poslovanja, na katero se nanaša revizija, urejala Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁵ (v nadaljevanju: ZSPDPO) ter Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁶ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju). ZSPDPO je v 29. členu za obremenitev nepremičnine s stvarno pravico predvideval kot metodo sklenitve neposredno pogodbo, pri tem pa določal, da se pred sklenitvijo pogodbe izvede postopek pogajanj, če je za posamezen posel zainteresiranih več ponudnikov.

¹³ Uradni list RS, št. 87/02.

¹⁴ Uradni list RS, št. 97/07-UPB1.

¹⁵ Uradni list RS, št. 14/07.

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

Določbe ZSPDPO je konkretizirala uredba o stvarnem premoženju, ki je v 64. členu določala, da se stavbna pravica ustanovi z neposredno pogodbo, razen če se izkaže interes dveh ali več oseb za pridobitev istih pravic na isti nepremičnini ali če tak interes verjetno obstaja. Za postopek ustanovitve se uporabljajo določbe o razpolaganju s stvarnim premoženjem, najmanj 15 dni pred sklenitvijo neposredne pogodbe pa mora občina objaviti namero o ustanovitvi stavbne pravice na spletni strani občine. V skladu s 26. členom uredbe o stvarnem premoženju je bila cenitev v takih primerih, ko se na stvarnem premoženju občine ustanavlja stavbna pravica in bi višina nadomestila v enem letu izkustveno preseгла 2.000 evrov, obvezna.

Od 17. 11. 2010 ustanovitev stavbne pravice na premoženju občine ureja Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁷ (v nadaljevanju: ZSPDSLS), ki je na novo določil le, da je obvezna sestavina pogodbe pri brezplačni ustanovitvi stavbne pravice določba, da se po prenehanju stavbne pravice ne plača nadomestilo imetniku stavbne pravice, ter da zgradbe, ki je predmet stavbne pravice, imetnik ne sme obremeniti z zastavno pravico.

Na podlagi ZSPDSLS je bila v letu 2011 sprejeta Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁸ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2011), ki je za ustanovitev stavbne pravice predpisala dodatne pogoje. Stavbna pravica se v skladu s 56. členom uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2011 lahko ustanovi, če je vrednost nadomestila, ki ga občini plača imetnik stavbne pravice, enaka ali večja od vrednosti nadomestila, ki ga bo občina plačala imetniku stavbne pravice po poteku obdobja, za katero je stavbna pravica ustanovljena. Pred sklenitvijo pogodbe je treba pripraviti predlog finančnega načrta odplačila nadomestila, ki ga po izteku pogodbenega razmerja plača občina imetniku stavbne pravice, ter poročilo o ekonomski utemeljenosti ustanovitve stavbne pravice, v katerem se pretehtata višini obeh nadomestil ter uporabnost stavbe, ki je predmet stavbne pravice, po prenehanju pogodbenega razmerja.

1.4.2 Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem države

Ministrstvo za javno upravo je glede ravnanja z nepremičnim premoženjem države v letu 2009 sprejelo Strategijo ravnanja z nepremičnim premoženjem¹⁹ (v nadaljevanju: strategija). Strategija za lokalne skupnosti ni zavezujoč dokument, vendar pa gre za usmeritve, ki naj bi jih upoštevali vsi upravljavci nepremičnega premoženja Republike Slovenije in organi, pristojni za reševanje prostorske problematike, kadar ravnaajo z nepremičnim premoženjem na podlagi splošnih predpisov, ter bi jih glede na to, da ravnanje s premoženjem države in občin urejajo isti predpisi, občine lahko smiselno upoštevale pri ravnanju s premoženjem oziroma na njihovi podlagi pripravile podoben dokument.

Strategija določa, da naj se stavbna pravica na nepremičninah v lasti države ustanavlja le kot skrajna izjema, kadar obstajajo utemeljeni razlogi, zaradi katerih nepremičnine ni mogoče prodati, ter če je to tudi v interesu države, pri čemer je treba interes za obremenjevanje v vsakem posameznem primeru skrbno utemeljiti.

¹⁷ Uradni list RS, št. 86/10.

¹⁸ Uradni list RS, št. 34/11.

¹⁹ Št. 478-19/2009/42 z dne 3. 6. 2009; objavljeno na spletni strani Ministrstva za javno upravo: http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/, 19. 7. 2012.

V strategiji je posebej poudarjeno, da je treba v vsakem posameznem primeru pred ustanovitvijo stavbne pravice zbrati podatke, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, ali je ustanovitev stavbne pravice racionalna in gospodarna. Strategija tako določa, da je treba pretehtati višino nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, višino nadomestila ob prenehanju stavbne pravice ter uporabnost zgradbe po poteku pogodbenega razmerja. V zvezi s tem strategija poudarja predvsem pomembnost pridobitve vseh informacij o dejanski investiciji in vrednosti objekta, ki bo na nepremičnini zgrajen, pomembnost natančnosti navodil cenilec za izračun nadomestila ob prenehanju stavbne pravice, pomembnost izdelave celovitih preračunov (stroškov in koristi, obeh nadomestil ipd.) še pred sklenitvijo pogodbe. Prav tako strategija poudarja obveznost parcelacije zemljišč pred sklenitvijo pogodbe v vseh tistih primerih, ko imetnik stavbne pravice ne potrebuje celotne parcele.

Ministrstvo za finance je v skladu s strategijo dolžno pripraviti enotno stališče glede zagotavljanja sredstev, ki jih bo treba izplačati imetnikom stavbne pravice ob njenem prenehanju. V strategiji je navedeno, da "gre za prevzemanje dolgoročnih obveznosti, katerih dimenzije v trenutku sklenitve pogodbe običajno niso znane".

1.4.3 Razmerje med stavbno pravico in javnim naročilom ali javno-zasebnim partnerstvom

Ustanovitev stavbne pravice se v praksi lahko pojavlja tudi kot del širših projektov javno-zasebnega partnerstva ali celo kot del postopkov oddaje javnih naročil. Projekt ter posamezne pravne posle, sklenjene v njegovem okviru, je v takih primerih treba presoјati kot celoto. Odločitev, ali gre pri posameznem projektu zgolj za ustanovitev stavbne pravice v skladu s predpisi o ravnanju s stvarnim premoženjem občine, za javno naročilo ali za javno-zasebno partnerstvo, je odvisna od vsebine in končnega namena celotnega posla, bistveni elementi, ki jih je treba upoštevati pri presoјi, pa so porazdelitev tveganj izvajanja projekta ter opredelitev javnega interesa občine za izvajanje projekta.

Če gre pri projektu vsebinsko za pravno razmerje, ki ustreza definiciji javno-zasebnega partnerstva ali javnega naročila, je za izvedbo postopka treba uporabiti določbe Zakona o javno-zasebnem partnerstvu²⁰ (v nadaljevanju: ZJZP) oziroma Zakona o javnem naročanju²¹ (v nadaljevanju: ZJN-2), ki natančno predpisujeta postopek za sklenitev pogodbe, ki ureja takšno razmerje. Predpisi, ki urejajo ravnanje s stvarnim premoženjem občine, se pri ustanovitvi stavbne pravice lahko uporabljajo samo, če glede na naravo pravnega razmerja ni treba uporabiti ZJZP ali ZJN-2.

Bistvena značilnost obeh postopkov je večje število omejitev, ki zagotavljajo enakopravnost med vsemi, ki so ali bi lahko bili zainteresirani za pridobitev posla.

ZJZP pri tem v 73. členu posebej ureja nekatere posebnosti vsebine pogodbe pri ustanovitvi stavbne pravice izvajalca javno-zasebnega partnerstva v fazi izvajanja javno-zasebnega partnerstva.

²⁰ Uradni list RS, št. 127/06.

²¹ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10.

2. PRAVILNOST IZVEDBE PROJEKTA

2.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010, smo preverili, ali je občina izvedla projekt, pri katerem je ustanovila stavbno pravico, v skladu s predpisi.

V revizijsko preizkušanje smo vključili stavbno pravico, ki jo je občina v obdobju, na katero se nanaša revizija, ustanovila na svojem premoženju in se nanaša na gradnjo objekta za izvajanje programov vrtca v Lenartu.

2.2 Ugotovitve

Občina je projekt gradnje vrtca v Lenartu (v nadaljevanju: gradnja vrtca) izvedla z ustanovitvijo stavbne pravice na nezazidanih stavbnih zemljiščih parcelne številke 307/68, 307/71, 205/3 in 208/11, vse k. o. 532 Lenart v Slovenskih goricah. Prihodki od ustanovljene stavbne pravice, ki se nanaša na gradnjo objekta za izvajanje programov vrtca v Lenartu, v letu 2009 niso izkazani.

V nadaljevanju povzemamo najpomembnejše aktivnosti v postopku izvedbe projekta gradnje vrtca.

Občinski svet je 28. 5. 2009 sprejel sklep o podelitvi stavbne pravice, s katerim soglaša z ustanovitvijo stavbne pravice na nezazidanih stavbnih zemljiščih parcelne številke 307/68, 307/71, 205/3 in 208/11, vse k. o. 532 Lenart v Slovenskih goricah (v nadaljevanju: nepremičnine za gradnjo vrtca), za gradnjo vrtca, na podlagi javnega zbiranja ponudb, in pooblašča župana občine za imenovanje komisije za vodenje postopka ustanovitve stavbne pravice ter podpis pogodbe o stavbni pravici in drugih potrebnih pogodb za gradnjo vrtca.

Župan je 10. 6. 2009 z odločbo imenoval strokovno komisijo za vodenje postopka za ustanovitev stavbne pravice, 15. 6. 2009 pa sprejel posamični program ravnanja s stvarnim premoženjem za ustanovitev stavbne pravice na nepremičninah za gradnjo vrtca.

Občina je 10. 7. 2009 objavila javni poziv za javno zbiranje ponudb za ustanovitev stavbne pravice za gradnjo objekta za izvajanje programov vrtca v Lenartu²² (v nadaljevanju: javni poziv). V objavi javnega poziva in v razpisni dokumentaciji je tudi določeno:

- namen razpisa je javno zbiranje ponudb za ustanovitev stavbne pravice kot posebne pravice uporabe zemljišča za izgradnjo objekta, ki se nameni izvajanju programov vrtca; rok za oddajo ponudb je 28. 7. 2009;
- stavbna pravica se ustanovi za obdobje 16 let od podpisa pogodbe o stavbni pravici;
- prevzemnik stavbne pravice mora na zemljišču zgraditi in opremiti nov montažni objekt za šest oddelkov vrtca v velikosti 1.444,20 kvadratnega metra neto površine v skladu s predpisi, ki urejajo normative in tehnične pogoje za prostor in opremo vrtca po priloženi idejni zasnovi;
- prevzemnik se obvezuje pridobiti projektno dokumentacijo ter upravno in tehnično dokumentacijo novega objekta, h kateri pa mora občina dati soglasje pred podajo vloge za gradbeno dovoljenje;
- prevzemnik je dolžan pridobiti gradbeno dovoljenje v štirih mesecih od podpisa pogodbe o stavbni pravici, uporabno dovoljenje pa v desetih mesecih po pravnomočnosti gradbenega dovoljenja;
- prevzemnik mora ponudbi priložiti natančen izračun vseh stroškov gradnje in opreme objekta, ki bi se pri odkupu objekta (prevzemnik stavbne pravice se zavezuje, da lahko občina objekt odkupi tudi pred potekom obdobja, za katero je bila podeljena stavbna pravica) uporabil kot osnova za odkup;
- ponudnik mora predložiti originalno bančno garancijo za resnost ponudbe v višini deset odstotkov celotne vrednosti objekta;
- prevzemnik se zavezuje, da z Javnim vzgojno-izobraževalnim in vzgojno-varstvenim zavodom Osnovna šola Lenart (v nadaljevanju: OŠ Lenart) sklene najemno pogodbo za najem objekta za 15-letno obdobje; pri tem je v vzorcu pogodbe o stavbni pravici, ki je bil del razpisne dokumentacije, določeno, da občina v vsem obdobju trajanja stavbne pravice OŠ Lenart zagotavlja sredstva za poravnavanje vseh stroškov, ki bi šoli nastajali v zvezi z dejavnostjo, ki jo šola opravlja v objektu in okolici, ki je predmet stavbne pravice;
- merilo za izbor je najnižja najemnina za v najem dani objekt; ob tem mora prevzemnik izpolnjevati vse z razpisom zahtevane pogoje, v ponudbi pa natančno opredeliti višino najemnine za vseh 15 let, in sicer tako, da prikaže mesečno in letno najemnino za vse obdobje.

Ponudniki in njihove ponudbene vrednosti mesečne, letne in 15-letne najemnine ter predračunske vrednosti celotnega objekta so prikazane v tabeli 2.

²² Uradni list RS, št. 53/09.

Tabela 2: Ponudniki in ponujene vrednosti mesečne, letne in 15-letne najemnine ter predračunska vrednost celotnega objekta

v evrih					
Zap. št.	Ponudniki	Mesečna najemnina	Letna najemnina	15-letna najemnina	Predračunska vrednost objekta
1.	Komunaprojekt, d. d., Maribor	15.041	180.489	2.707.331	1.756.188
2.	Knuplež, d. o. o., Zgornja Velka	14.865	178.379	2.675.682	1.908.000
3.	Marles Hiše Maribor, d. o. o., Limbuš	14.850	178.200	2.673.000	2.148.000
4.	Gradis gradbeno podjetje gradnje Ptuj, d. d., Ptuj	15.211	182.527	2.737.903	1.790.000
5.	Žiherinvest, d. o. o., Gorišnica	16.984	203.812	3.057.174	1.929.019

Trije ponudniki so v ponudbah navedli opombo, in sicer:

- višina najemnine temelji na euriboru in se spremeni oziroma preračuna prvič ob predaji objekta v najem in naprej enkrat letno ob koncu koledarskega leta (Marles Hiše Maribor, d. o. o., Limbuš);
- višina najemnine se spreminja v skladu z euriborom (Knuplež, d. o. o., Zgornja Velka);
- ponudba je izdelana na podlagi eurotržne obrestne mere euribor-trimesečne spremembe (Žiherinvest, d. o. o., Gorišnica).

Kot najugodnejšega ponudnika je občina izbrala Marles Hiše Maribor, d. o. o., Limbuš (v nadaljevanju: družba Marles Hiše).

Občina je 31. 8. 2009 z družbo Marles Hiše sklenila pogodbo o stavbni pravici, ki tudi določa:

- predmet pogodbe je ustanovitev stavbne pravice na nepremičninah za gradnjo vrtca za dobo 16 let, izključno za potrebe izgradnje objekta vrtca v velikosti 1.444,20 kvadratnega metra neto površine s spremljajočo infrastrukturo (ureditvijo okolja), v skladu z razpisno dokumentacijo (idejno zasnovo in tehničnim poročilom) ter PGD projekti, h katerim občina pred podajo vloge za gradbeno dovoljenje poda svoje soglasje (2. in 3. točka pogodbe o stavbni pravici);
- letno nadomestilo za stavbno pravico se ne plača, saj se nepremičnine obremenjujejo s stvarno pravico, ki je v javnem interesu (4. točka pogodbe o stavbni pravici);
- po poteku 16 let stavbna pravica preneha obstajati, zato postane objekt last občine, objekt in okolica se morata prosta bremen izročiti občini, za zamudo pri tem pa je imetnik stavbne pravice dolžan plačati pogodbeno kazen v znesku 200 evrov za vsak dan zamude; objekt bo ob prenehanju stavbne pravice v posesti OŠ Lenart;
- vrednost objekta po predračunu oziroma izračunu vseh stroškov gradnje in opreme iz razpisne dokumentacije je 2.148.000 evrov (5. točka pogodbe o stavbni pravici);
- družba Marles Hiše mora objekt zgraditi v desetih mesecih po pravnomočnosti gradbenega dovoljenja in pridobitvi stavbne pravice, pravnomočno gradbeno dovoljenje pa se zaveže pridobiti v štirih mesecih od dne podpisa pogodbe; za morebitno zamudo je dogovorjena pogodbeno kazen v znesku 350 evrov za vsak dan zamude oziroma največ 100.000 evrov;

- občina bo v vsem obdobju trajanja stavbne pravice OŠ Lenart zagotavljala sredstva za poravnavanje vseh stroškov, ki bodo nastajali šoli v zvezi z dejavnostjo, ki jo šola opravlja v objektu in okolici, ki je predmet stavbne pravice;
- občina sme kadar koli zahtevati prenehanje stavbne pravice, pri čemer je dolžna plačati nadomestilo za vrednost zgrajenega objekta natančnega izračuna vseh stroškov gradnje in opreme objekta vrtca iz razpisne dokumentacije oziroma ponudbe družbe Marles Hiše z dne 24. 7. 2009, povečano za stroške financiranja do dne odkupa objekta, vezano na euribor, ter zmanjšano za plačane obroke najemnin, ki jih bo družba Marles Hiše oziroma z njo povezana oseba uspela iztržiti z najemninami.

Družba Marles Hiše je z družbo Hiše prihodnosti, inženiring in gradnja, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Hiše prihodnosti) 1. 9. 2009 sklenila pogodbo o ustanovitvi oziroma prenosu stavbne pravice, s katero je na družbo Hiše prihodnosti odplačno prenesla stavbno pravico na nepremičninah za gradnjo vrtca, družba Hiše prihodnosti pa ji je za to v roku 30 dni po opravljeni primopredaji objekta vrtca dolžna plačati nadomestilo v znesku 2.148.000 evrov. V pogodbi je navedeno, da družba Hiše prihodnosti na podlagi prenosa stavbne pravice sklene pogodbo o najemu nepremičnine in objekta vrtca z OŠ Lenart.

Družba Hiše prihodnosti in OŠ Lenart sta 1. 9. 2009 sklenila najemno pogodbo, ki tudi določa:

- družba Hiše prihodnosti je z družbo Marles hiše sklenila pogodbo o prenosu stavbne pravice, po kateri se bo vpisala kot imetnik stavbne pravice v zemljiško knjigo, ko bo na zemljišču zgrajen objekt, ki bo lahko služil kot vrtec z urejeno okolico in bo zanj pridobljeno uporabno dovoljenje (2. alineja 2. točke najemne pogodbe);
- družba Hiše prihodnosti daje v najem OŠ Lenart prostore objekta vrtca skupaj z opremo in funkcionalnim zemljiščem (2. točka najemne pogodbe);
- mesečna najemnina znaša na dan sklenitve najemne pogodbe 14.850 evrov, plačuje se od dne pridobitve uporabnega dovoljenja za objekt, ki je predmet najema, do 30. 8. 2025; najemnina se spreminja s spremembo euribora, prvič se spremeni oziroma preračuna ob predaji objekta v najem in velja do konca koledarskega leta, nato pa se preračuna enkrat letno ob koncu koledarskega leta, in sicer tako, da znaša najemnina toliko, kolikor znaša anuiteta iz anuitetnega načrta banke najemodajalca (3. točka najemne pogodbe);
- OŠ Lenart družbi Hiše prihodnosti odstopa vse svoje terjatve, ki jih ima iz pogodbe z občino, po kateri ji občina zagotavlja vsa sredstva za plačevanje najemnine in tudi sredstva za plačevanje vseh vrst stroškov oziroma dajatev po najemni pogodbi, ter izrecno dovoljuje tudi nadaljnje prenose terjatev; družba Hiše prihodnosti se sme poplačati iz odstopljenih terjatev do občine, če OŠ Lenart ne bi pravočasno in v celoti izvrševala plačil po najemni pogodbi (4. točka najemne pogodbe);
- najemnik je dolžan prostore prevzeti v posest takoj po pridobitvi uporabnega dovoljenja (6. točka najemne pogodbe);
- najemnik nosi vse tekoče stroške, vse vrste stroškov za obratovanje in vzdrževanje vseh vrst instalacij in stranskih naprav, stroške razsvetljave, stroške obratovanja in vzdrževanja vseh vrst tehničnih naprav, stroške vzdrževanja objekta in okolice, stroške varovanja in upravljanja objekta ter odprave napak na vseh delih in napravah objekta, če zanje ne obstaja več jamčevalni oziroma garancijski rok, stroške nadomestila za uporabo zemljišča oziroma vsakokratno drugo dajatev, ki se nanaša na nepremičnino, ki je predmet najema, morebitne novouvedene ali spremenjene davke, prispevke ali takse po sklenitvi te pogodbe, morebitne dodatne stroške, ki bi jih moral plačati najemodajalec pristojnim organom, sodne, odvetniške, notarske, izvršilne in druge stroške, ki najemodajalcu nastanejo v zvezi z izvajanjem te pogodbe, in sicer tudi, če so posledice dejanj tretjih oseb, in tudi vse druge morebitne stroške, ki bi bili povezani s predmetom najema in njegovo uporabo ter z izvajanjem

te pogodbe; ne nosi pa stroškov v zvezi z odpravo napak na objektu v njegovi garancijski dobi oziroma obdobju jamčevanja, za kar je dolžan poskrbeti najemodajalec, ter stroškov zavarovanj za objekt za primer vloma in vandalizma (5. in 8. točka najemne pogodbe);

- vlaganja v prostore, ki bi pomenila trajno vlaganje ali povečanje vrednosti prostorov, sme najemnik opraviti le ob pisnem soglasju družbe Hiše prihodnosti, morebitna vlaganja pa se ne upoštevajo pri dogovorjeni višini najemnine, najemnik pa tudi ni upravičen do nadomestila oziroma povračila stroškov (6. točka najemne pogodbe);
- če pride do prodaje stavbne pravice pred potekom roka iz te pogodbe, se dogovorjene obveznosti po najemni pogodbi prenesejo na novega imetnika stavbne pravice (7. točka najemne pogodbe);
- najemna pogodba začne veljati po dokončanju vseh del na objektu, z dobavo in montažo opreme in igral ter ureditvijo okolice, ki je predmet najemne pogodbe, in sicer s pridobitvijo uporabnega dovoljenja, ter je sklenjena za obdobje od pridobitve uporabnega dovoljenja za objekt, ki je predmet najema, do 30. 8. 2025 (7. točka najemne pogodbe).

K pogodbi o stavbni pravici sta občina in družba Marles Hiše 12. 4. in 7. 6. 2010 sklenili aneksa, s katerima sta se podpisnici dogovorili za izboljšave objekta, zaradi česar se je povečala vrednost objekta – s prvim aneksom na 2.196.120 evrov in z drugim na 2.275.820 evrov. Dne 13. 4. in 10. 6. 2010 sta bila sklenjena tudi aneksa k pogodbi o prenosu stavbne pravice med družbo Marles Hiše in družbo Hiše prihodnosti, s katerima se je vrednost nadomestila za prenos stavbne pravice sprva spremenila na 2.196.120 evrov in nato na 2.275.820 evrov. Prav tako pa sta bila 13. 4. in 8. 6. 2010 sklenjena tudi aneksa k najemni pogodbi med OŠ Lenart in družbo Hiše prihodnosti, s katerima sta pogodbeni stranki najemnino zaradi izboljšav objekta povečali sprva na 15.291,67 evra in nato na 16.098,80 evra.

Občina je 8. 6. 2010 z OŠ Lenart sklenila še Pogodbo o zagotavljanju stroškov najemnine za vrtec v Lenartu (v nadaljevanju: pogodba o zagotavljanju stroškov najemnine), s katero je bilo dogovorjeno, da bo občina OŠ Lenart kot njena ustanoviteljica poravnala najemnino za najeti novozgrajeni vrtec od dne pridobitve uporabnega dovoljenja za objekt, ki je predmet najema, do 30. 8. 2025. V pogodbi je določeno tudi, da občina družbi Hiše prihodnosti oziroma družbi Marles Hiše daje poroštveno izjavo, s katero družbama kot solidarni porok jamči za izpolnitev vseh obveznosti OŠ Lenart do družb, ki bi bile kakor koli povezane z vrtcem, ter za povrnitev morebitnih stroškov izterjave tega dolga. V pogodbi je navedeno še, da obe družbi zaradi prevzetega solidarnega poroštva prejmeta en izvod te pogodbe.

Vpis ustanovitve stavbne pravice v zemljiško knjigo je bil predlagan 11. 11. 2009, vpis prenosa stavbne pravice na družbo Hiše prihodnosti pa 30. 8. 2010. Iz zemljiške knjige je razvidno tudi, da je bil na stavbni pravici 30. 8. 2010 predlagan vpis skupne maksimalne hipoteke do najvišjega zneska 2.800.000 evrov ter v okviru te vpis skupne hipoteke za terjatev po pogodbi o dolgoročnem kreditu med banko in družbo Hiše prihodnosti v znesku 2.275.820 evrov. Uporabno dovoljenje za objekt je bilo pridobljeno 1. 9. 2010.

ZLS v 21. členu določa, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev pospešuje tudi službe za predšolsko varstvo ter vzgojno-izobraževalno dejavnost na svojem območju ter upravlja občinsko premoženje.

V skladu z 2. členom Uredbe o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev²³ (v nadaljevanju: Uredba o merilih) javno mrežo vrtcev, ki izvajajo programe za predšolske otroke, zagotavlja občina. Zakon o vrtcih²⁴ (v nadaljevanju: ZVrt)²⁵ glede financiranja vrtcev v petem odstavku 28. člena določa, da se sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev, lahko pa tudi vrtcev s koncesijo, zagotavljajo iz proračuna občine.

Občina je postopek ustanovitve stavbne pravice izvedla ob uporabi določb ZSPDPO in Uredbe o stvarnem premoženju, ki urejata ravnanje občin s stvarnim premoženjem, ter v postopku ustanovitve stavbne pravice v Uradnem listu Republike Slovenije objavila javni poziv. Imetnik stavbne pravice je bil v skladu s pogodbo o stavbni pravici dolžan skleniti najemno pogodbo z OŠ Lenart, občina pa je po pogodbi o stavbni pravici ter pogodbi o zagotavljanju stroškov najemnine OŠ Lenart dolžna zagotavljati sredstva za plačilo najemnine.

Ustanovitev stavbne pravice je v obravnavanem primeru del širšega posla, katerega namen je bil gradnja prostorov za vrtec. Posamezne pravne posle, ki sestavljajo celoten posel (ustanovitev stavbne pravice, najem stavbe, pogodba o zagotavljanju stroškov najemnine), katerih zakonitost bi, če bi bili sklenjeni posamezno, presojali po različnih predpisih, je tako treba presojati kot sestavine širšega posla, projekta gradnje vrtca Lenart, ki predstavlja nedeljivo celoto.

V skladu s 26. členom ZJZP ima pogodbeno javno-zasebno partnerstvo lahko obliko koncesijskega ali javnonaročniškega razmerja. Če nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo v skladu s 27. členom ZJZP šteje za javnonaročniško in se namesto določb o javnem razpisu, neposredni podelitvi in pravnem varstvu v postopku podelitve koncesije za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pravnega varstva v tem postopku uporabljajo predpisi o javnih naročilih.

ZJN-2 v 14. točki 2. člena določa, da je pogodba o izvedbi javnega naročila odplačna pogodba med enim ali več ponudniki ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali opravljanje storitev v skladu s pomenom iz tega zakona. 7. točka 2. člena določa, da je javno naročilo gradenj javno naročilo, katerega predmet je bodisi izvajanje bodisi projektiranje gradenj ali gradnja ali izvedba ene od dejavnosti na področju gradenj in ki ustreza zahtevam, ki jih določi naročnik.

Opredeletitev pojma javno naročilo gradnje torej vključuje vsa dejanja, pri katerih je med naročnikom in izvajalcem sklenjena odplačna pogodba, katere predmet je izvedba gradnje v smislu 2. člena ZJN-2. Bistveno je, da je gradnja izvedena v skladu z zahtevami naročnika.

Iz vsebine vseh poslov, sklenjenih med občino, OŠ Lenart in zasebnim partnerjem, je razvidno, da sta bila, ne glede na formalne opredelitve in nazive sklenjenih pogodb, glavni cilj in glavni predmet posla gradnja in

²³ Uradni list RS, št. 63/99.

²⁴ Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08.

²⁵ V obdobju po sklenitvi posla je bil v letu 2010 ZVrt spremenjen (ZVrt-E, Uradni list RS, št. 36/10, veljavnost od 19. 5. 2010), in sicer je bil zakonu dodan 10.b člen, ki tudi določa, da je financiranje gradnje vrtca lahko predmet dogovora med občino in zasebnim partnerjem, pri čemer je, če se v vrtcu izvaja program javne službe, treba v skladu s predpisi, ki urejajo javno-zasebno partnerstvo, pri ureditvi medsebojnega razmerja opredeliti čas, v katerem občina prevzame lastništvo stavbe.

oprema prostorov vrtca, ki ju bo odplačala občina tako, da bo za obdobje, za katero je ustanovila stavbno pravico, zagotavljala sredstva za plačilo najemnine OŠ Lenart, ta pa jih bo zagotavljala zasebnemu partnerju. Po poteku trajanja stavbne pravice (ki je časovno izenačeno s trajanjem najemne pogodbe) bo stavba vrtca postala last občine.

Stavbna pravica na nepremičninah občine je bila ustanovljena za gradnjo vrtca, ki je moral biti zgrajen v skladu z idejno zasnovo in tehničnim poročilom, ki ju je prej pridobila občina, za preostalo projektno, upravno in tehnično dokumentacijo, ki jo je bil dolžan pridobiti imetnik stavbne pravice, pa je bilo dogovorjeno, da mora občina obvezno dati soglasje. Stavba torej ni bila grajena za trg, temveč za občino. Občina je že v javnem pozivu za oddajo ponudb za pridobitev stavbne pravice navedla, da mora imetnik stavbne pravice skleniti najemno pogodbo z OŠ Lenart za 15 let, ter določila najnižjo višino najemnine kot edino merilo za izbor ponudnika. Občina se je v pogodbi o stavbni pravici, vzorec katere je bil del razpisne dokumentacije, zavezala, da bo OŠ Lenart v vsem obdobju trajanja stavbne pravice zagotavljala sredstva za poravnane vse stroškov, ki bodo nastajali v zvezi z dejavnostjo, ki jo OŠ Lenart opravlja v objektu. Najemna pogodba med zasebnim partnerjem in OŠ Lenart je bila sklenjena 1. 9. 2009, torej le dan po sklenitvi pogodbe o stavbni pravici in tako pred dokončanjem gradnje vrtca. Neposredni predmet te pogodbe torej ni mogel biti najem stavbe, saj ta še ni obstajala. Tudi v pogodbi o zagotavljanju stroškov najemnine je izrecno določeno, da bo sredstva za najemnino za celotno najemno obdobje zagotavljala občina tako, da jih bo nakazovala OŠ Lenart, ki jih je dolžna porabiti namensko le za poravnanje najemnine. Poleg tega se je občina zavezala za izpolnitev vseh obveznosti OŠ Lenart do obeh zasebnih družb (torej ne le plačila najemnine), ki bi bili kakor koli povezani z vrtcem, kot solidarni porok. To pomeni, da družbi lahko zahtevata izpolnitev obveznosti bodisi od OŠ Lenart bodisi od občine ali pa od obeh hkrati (tretji odstavek 1019. člena OZ). OŠ Lenart je z najemno pogodbo družbi Hiša prihodnosti s cesijo prenesla tudi svoje terjatve do občine iz pogodbe o zagotavljanju stroškov najemnine.

V najemni pogodbi je določeno, da znaša višina najemnine toliko, kolikor znaša anuiteta iz anuitetnega načrta banke najemodajalca. Občina je pri tem že v javnem pozivu določila, da objekt lahko odkupi tudi pred potekom stavbne pravice, zaradi česar je moral biti ponudbi priložen izračun stroškov gradnje in opreme objekta kot osnova za odkup, v pogodbi o stavbni pravici pa je bilo določeno, da je občina v takem primeru dolžna plačati nadomestilo v znesku natančnega izračuna vseh stroškov gradnje in opreme objekta, povečano za stroške financiranja do dne odkupa objekta ter zmanjšano za plačane obroke najemnin. Sklenjene pogodbe pa imajo tudi druge določbe, ki so značilne za gradbeno pogodbo. Družba Marles hiše se je tako s pogodbo o stavbni pravici obvezala, da bo objekt zgradila v skladu s standardi in normativi, ki veljajo za gradnjo vrtca, gradnja pa se bo izvajala, kot bo to izhajalo iz projektov, ki jih bo pripravila in h katerim bo občina dala soglasje, kot tudi, da bo krila škodo zaradi poškodb na sosednjih objektih v času gradnje zaradi del, ki jih bo opravljala sama ali prek podizvajalcev. V pogodbi o stavbni pravici je določen tudi rok izgradnje objekta, najemna pogodba pa določa, da je najemodajalec dolžan poskrbeti za odpravo napak na objektu v njegovi garancijski dobi oziroma obdobju jamčenja. V skladu z najemno pogodbo občina tako nosi tudi nekatere stroške vzdrževanja objekta, ki niso posledica rabe objekta, kar v najemnih razmerjih ni običajno, saj je najemodajalec kot lastnik stvari tisti, ki je dolžan vzdrževati stvar, za katere rabo mu plačuje najemnik najemnino (589. člen OZ). Družba Hiše prihodnosti je v okviru pridobivanja sredstev za prenos ustanovila zastavno pravico na stavbni pravici. Iz navedenih dejstev je razvidno, da družbi s sklenitvijo pogodb, razen običajnih poslovnih tveganj, nista prevzeli nobenih dodatnih tveganj.

Tudi ravnanje občine po sklenitvi pogodbe o stavbni pravici in najemne pogodbe kaže na to, da ni šlo le za ravnanje občine s stvarnim premoženjem, kot je to opredeljeno v ZSPDPO. Občina je tako na primer imenovala lasten nadzorni organ, ki je spremljal izvedbo del s strokovnega vidika, v nadzor se je vključevala tudi strokovna služba občine, zaradi dodatnih del se je v aneksih k pogodbam na novo določila tako vrednost objekta kot tudi višina najemnine, na koncu pa se je izvedel tudi skupni prevzem objekta.

2.2.a ZJZP v 8. členu določa, da mora zaradi spodbujanja javno-zasebnega partnerstva javni partner pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet javno-zasebnega partnerstva v smislu 2. člena tega zakona, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo, česar občina ni storila.

Pri izvajanju projekta gradnje vrtca v Lenartu občina z ustanovitvijo stavbne pravice ni izvedla ustreznega postopka, saj dejanska vsebina posla ni zgolj ravnanje s stvarnim premoženjem, pač pa javno naročilo gradnje in opreme stavbe. Investicija bo odplačana obročno, s plačilom najemnine, sredstva za plačilo pa je po pogodbi o stavbni pravici in pogodbi o zagotavljanju stroškov najemnine dolžna javnemu zavodu OŠ Lenart zagotavljati občina. Lastninska pravica na zgradbi bo z uporabo instituta stavbne pravice do poteka stavbne pravice, ki je časovno izenačen s potekom najemne pogodbe oziroma zapadlostjo plačila zadnjega obroka najemnine, ostala družbi Marles Hiše oziroma družbi Hiše prihodnosti.

Glede na navedena dejstva bi morala občina postopek izpeljati v skladu s predpisi, ki urejajo oddajo naročila gradenj v javnem interesu, in sicer ZJN-2. Bistveni elementi postopka, ki bi jih morala upoštevati občina v skladu z ZJN-2, so:

- javno naročilo bi morala, glede na vrednost investicije (2.275.820 evrov; dejanska plačila občine pa bodo znašala 16.098,80 evra najemnine na mesec za 15 let oziroma skupaj 2.897.784 evrov) objaviti na portalu javnih naročil (drugi odstavek 12. člena ZJN-2) in izvesti enega izmed postopkov javnega naročanja (točka c drugega odstavka 24. člena in tretji odstavek 24. člena ZJN-2); prav tako bi morala občina objaviti obvestilo o oddaji javnega naročila gradnje (62. člen ZJN-2);
- pri določitvi rokov za prejem ponudb bi morala upoštevati zapletenost naročila in čas, potreben za pripravo ponudb (50. člen ZJN-2), oziroma roke, kot jih predpisujejo 51., 52., 54. ali 55. člen ZJN-2 (od 29 do 40 dni);
- javni poziv bi morala objaviti v obliki standardnih obrazcev ter pri določitvi vsebine upoštevati zahteve ZJN-2 in Uredbe o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje²⁶ (v nadaljevanju: Uredba o seznamih naročnikov); navesti bi morala tudi značilnosti in obseg gradnje ter splošne značilnosti gradnje in rok za dokončanje gradnje (37. in 58. člen ZJN-2, priloga 7 Uredbe o seznamih naročnikov);
- z izbranim ponudnikom bi morala skleniti gradbeno pogodbo v pisni obliki ter zagotoviti strokovni gradbeni nadzor nad gradnjo vrtca (649. člen OZ, 75. in 85. člen Zakona o graditvi objektov²⁷).

2.2.b Razpisna dokumentacija, ki jo je pripravila občina, ni omogočila izdelave pravih in primerljivih ponudb za celotno obdobje podelitve stavbne pravice, saj v njej nista bila določena možnost in način valorizacije najemnine, ki je bila določena kot edino merilo za izbor ponudnikov. ZSPDPO v 7. členu določa, da upravljavec stvarnega premoženja postopke ravnanja s stvarnim premoženjem vodi na način, ki

²⁶ Uradni list RS, št. 18/07.

²⁷ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1 (14/05 popr.), 126/07, 108/09.

zagotavlja preglednost vodenja postopkov in sprejemanja odločitev. Tudi ZJN-2, ki bi ga občina morala upoštevati, če bi v skladu s predpisi celoten projekt izgradnje vrtca izvedla kot javno naročilo, v 8. členu določa, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način. To je tudi v nasprotju z 9. členom Pravilnika o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja²⁸. Pravilnik v 9. členu določa, da morajo subjekti določbe tega pravilnika upoštevati že pri oblikovanju osnutkov razpisne dokumentacije, pripravljene v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila, oziroma pri pripravi druge dokumentacije, ki je podlaga za posredovanje ponudbe ali vloge druge stranke. Ker merilo za izbor ni bilo natančno določeno in opredeljeno, tudi ponudbe niso bile neposredno primerljive, in občina ni nujno izbrala najugodnejšega ponudnika, zlasti če upoštevamo čas trajanja pogodbe.

2.2.c Zakon o javnih financah²⁹ (v nadaljevanju: ZJF) v 5. členu določa, da se obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. V 85. členu ZJF je določeno, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. Posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni izdalo soglasja, so nični. Občina mora o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov poročati ministrstvu v skladu s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin³⁰ (v nadaljevanju: Pravilnik o pošiljanju podatkov).

Zakon o financiranju občin³¹ (v nadaljevanju: ZFO-1) v 10.a členu določa, da se občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem letu se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, občina pa mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. Definicijo zadolževanja občine podaja Pravilnik o postopkih zadolževanja občin³², ki v 2. členu določa, da je zadolžitev po tem pravilniku črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika (finančni najem).

ZFO-1 v 10.b členu določa tudi največji možni obseg zadolževanja občine, v katerega se všteva zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana poroštva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter finančni najemi in blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna.

10.e člen ZFO-1 določa, da občina lahko izdaja poroštva za obveznosti iz zadolževanja (ne pa tudi plačila tekočih stroškov) posrednih proračunskih uporabnikov, katerih ustanoviteljica je, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov.

²⁸ Uradni list RS, št. 1/04.

²⁹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

³⁰ Uradni list RS, št. 3/08, 79/08.

³¹ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

³² Uradni list RS, št. 108/08.

Občina je s sklenitvijo pogodbe o stavbni pravici ter pogodbe o zagotavljanju stroškov najemnine že pred dokončanjem gradnje vrtca prevzela dolgoročno obveznost zagotavljanja plačila najemnine po najemni pogodbi, sklenjeni med OŠ Lenart in zasebnim partnerjem. Iz vsebine pogodb je razvidno, da je najem samo mehanizem za financiranje gradnje. Pri izvajanju projekta gradnje vrtca Lenart občina z ustanovitvijo stavbne pravice in sklenitvijo pogodbe o zagotavljanju stroškov najemnine ni izvedla ustreznega postopka, saj dejanska vsebina posla ni zgolj ravnanje s premoženjem, pač pa tudi prevzem dolgoročnih obveznosti za obdobje 15 let, s katerimi bo občina odplačala zgradbo in opremo vrtca. Investicija bo odplačana obročno, s plačilom najemnine, sredstva za plačilo pa je po pogodbi o stavbni pravici in pogodbi o zagotavljanju stroškov najemnine dolžna zagotavljati občina. Če bi občina postopek izpeljala v skladu s predpisi, ki urejajo oddajo naročila gradenj v javnem interesu, bi gradnjo lahko financirala bodisi s črpanjem posojila ali s sklenitvijo pogodbe o finančnem najemu. V takem primeru bi morala občina pri izpeljavi postopka upoštevati določbe ZJF in ZFO-1, ki urejajo zadolževanje občin.

2.2.d Občina je izgradnjo vrtca Lenart vključila v načrt razvojnih programov v proračunu za leto 2009³³. ZJF v 12. členu določa, da se v načrtu razvojnih programov izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih. 22. člen ZJF določa, da je pri pripravi skupnega načrta razvojnih programov treba upoštevati, da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove. Tudi 44. člen Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti³⁴, določa, da se program ali projekt lahko uvrsti v načrt razvojnih programov, če je za projekt izdelana dokumentacija v skladu z določili Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ³⁵, in sicer vsaj dokument identifikacije projekta. Občina pred uvrstitvijo projekta v načrt razvojnih programov ni pripravila investicijske dokumentacije, kot jo zahteva Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.

Če bi občina postopek izpeljala v skladu s predpisi, ki urejajo oddajo naročila gradenj v javnem interesu, bi morala pri izpeljavi postopka upoštevati določbe ZJF, Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti ter Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ o pripravi načrta razvojnih programov ter investicijske dokumentacije.

³³ Načrtovana so sredstva za dozidavo vrtca Lenart – "lizing" v letih 2011, 2012 in 2013.

³⁴ Uradni list RS, št. 44/07.

³⁵ Uradni list RS, št. 60/06.

3. UČINKOVITOST IZVEDBE PROJEKTA

3.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010, smo iskali odgovor na glavno vprašanje: *ali je občina učinkovito izvedla projekt, pri katerem je ustanovila stavbno pravico?*

Oceno smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbne pravice, smo oblikovali na podlagi odgovorov na naslednji podvprašanji:

- Ali je občina učinkovito načrtovala projekt, pri katerem je ustanovila stavbno pravico?
- Ali je občina učinkovito izvedla postopek za projekt, pri katerem je ustanovila stavbno pravico?

Zagotovila za izrek mnenja o smotrnosti dela poslovanja občine pri ustanovitvi stavbnih pravic do 30. 9. 2010 smo pridobili na podlagi različnih metod in tehnik dela, med njimi predvsem proučevanja dokumentacije, pravnih podlag in literature s področja, ki je predmet revizije, metode intervjuja ter analiziranja pridobljenih podatkov in pojasnil.

3.2 Ugotovitve

Predšolska vzgoja v vrtcih je del celovitega sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ki jo opravljajo vrtci in zasebniki – 6. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja³⁶ (v nadaljevanju: ZOFVI). Za opravljanje javne službe na področju vzgoje je organizirana javna mreža vrtcev, ki jo sestavljajo javni vrtci in zasebni vrtci ter zasebniki, ki imajo koncesijo, organizirana pa mora biti tako, da omogoča staršem in otrokom dostopnost in izbiro programa za predšolske otroke (11. člen ZOFVI). Javno mrežo vrtcev, ki izvajajo programe za predšolske otroke, zagotavlja občina (2. člen Uredbe o merilih). Sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev, lahko pa tudi vrtcev s koncesijo, zagotavlja občina (28. člen ZVrt).

Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev³⁷ v 4. členu določa, da za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcu občina spremlja demografska gibanja na svojem območju ter pripravi oceno teh gibanj za obdobje naslednjih petih let. Na podlagi ocene demografskih gibanj občina načrtuje spremembe statusa vrtcev (ustanavljanje novih oddelkov ali nove enote vrtca oziroma ustanovitev novega vrtca ali pa zaprtje oddelkov, enote ali celega vrtca).

³⁶ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09 popr., 65/09 popr.).

³⁷ Uradni list RS, št. 11/99.

Občina je navedla, da že v preteklih letih ni mogla sprejeti vseh otrok, ki so se želeli vpisati v vrtec, v letih od 2008 do 2010 pa je občina pridobila okoli 200 novih stanovanjskih enot, katerih lastniki so postale tudi mlade družine, ki so se pretežno priselile iz drugih občin. Stari del vrtca tudi ni ustrezal novim standardom, ureditev zdravstveno-tehničnih razmer v kuhinji pa je šoli naložila tudi zdravstvena inšpekcija. V gradivu za 20. sejo občinskega sveta, ki je bila 28. 5. 2009 in na kateri je občinski svet obravnaval in sprejel sklepe glede podelitve stavbne pravice, je navedeno, da se na območju občine nekaj zadnjih let izvaja intenzivna stanovanjska gradnja, po zbranih podatkih o dejanski gradnji in oceni do leta 2017 naj bi se zgradilo 646 novih stanovanjskih enot. Glede na to je bila izdelana ocena, po kateri naj bi število otrok realno naraslo za 100 do 110 otrok, za katere bo potrebno predšolsko varstvo, ob upoštevanju sedanjih potreb predšolskega varstva pa bi bilo zato treba pridobiti šest novih igralnic, tri za prvo starostno obdobje ter tri za drugo starostno obdobje. V gradivu je navedeno tudi, da obstoječa objekta vrtca v Lenartu, ki sta bila zgrajena v 70 letih prejšnjega stoletja, ne dosegata sedanjih prostorskih normativov za tovrstne objekte, saj bi bilo treba pridobiti manjšo telovadnico, večnamenski prostor, prostore za zbornico, knjižnico, upravne prostore, prostore za arhiv ter druge spremljevalne prostore (kabineti), treba pa bi tudi bilo povečati kapacitete obstoječe kuhinje. Občina posebne ocene demografskih gibanj, gibanj števila predšolskih otrok ter podatkov o številu izdanih odločb o zavrnitvi sprejema v vrtec ni predložila, podatki o tem prav tako niso razvidni iz gradiva za 20. sejo občinskega sveta.

Občina je navedla, da je v istem obdobju zgradila še en vrtec v Voličini s pomočjo sofinanciranja Ministrstva za šolstvo in šport., v obdobju od leta 2006 do leta 2010 pa je kandidirala na razpisih za dodelitev evropskih sredstev in pričela številne investicije v cestno in komunalno infrastrukturo. Za izpeljavo vseh zastavljenih projektov je najela več dolgoročnih in kratkoročnih kreditov. Občina je ocenila, da ni imela možnosti dodatnih zadolžitvev za izgradnjo vrtca, zato se je po pogovorih z drugimi občinami in pristojnimi na Ministrstvu za šolstvo in šport odločila za ustanovitev stavbne pravice. Zaradi ocene, da se ne more zadolžiti, občina tudi ni pridobila primerjalnih podatkov o stroških, če bi najela posojilo poslovne banke.

Občina in pravne osebe javnega sektorja na ravni občine so bile po stanju na 31. 12. 2009 zadolžene za 4.783.479 evrov³⁸. Stanje zadolžitve, ki šteje v obseg dovoljenega zadolževanja v skladu z 10.b členom ZFO-1, je v letu 2009 znašalo 425.970 evrov³⁹. Občina je v letu 2009 odplačala 144.391 evrov glavnice in obresti od najetih kreditov ali 2,7 odstotka osnove iz 10.b člena ZFO-1. Razlika do zakonsko dopustnega odplačila 425.970 evrov je znašala 281.579 evrov, kar po oceni računskega sodišča ob zadolžitvi za obdobje 15 let pomeni možno zadolžitev za okvirno 3 milijone evrov (odvisno od doseženih pogojev na trgu).

Občinskemu svetu je bila možnost izvedbe projekta z ustanovitvijo stavbne pravice predstavljena na seji 28. 5. 2009, občina pa je navedla, da je bila razprava o tem opravljena tudi na seji predstavnikov svetniških skupin, ki se sklicuje pred pripravo gradiva za sejo občinskega sveta. Druge možnosti občinskemu svetu niso bile predstavljene in zato svet o njih ni razpravjal. Občinski svet je na seji 28. 5. 2009 sprejel sklep, s katerim je soglašal z ustanovitvijo stavbne pravice zaradi gradnje vrtca, ter pooblastil župana občine za imenovanje komisije za vodenje postopka, podpis pogodbe o stavbni pravici in podpis drugih potrebnih

³⁸ Podatki občine.

³⁹ 8 odstotkov osnove za zadolžitev občine: realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu 2008, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

pogodb za gradnjo vrtca. V gradivu za sejo občinskega sveta 28. 5. 2009 je navedeno, da bi se po idejni zasnovi novega objekta pridobilo 1.405 kvadratnih metrov uporabnih površin, novozgrajeni objekt pa bi se nahajal med sedanjima in bi bil povezan z obema obstoječima objektoma z veznima hodnikoma. Vrtec naj bi bil zgrajen po natančno določenem projektu, tako da bi imetnik stavbne pravice zgradil vrtec, ki bi ustrežal zahtevam in potrebam občine. Ocenjena vrednost objekta naj bi znašala 2.450.000 evrov, kar zajema vse stroške gradnje, opreme in projektne dokumentacije. Stavbna pravica naj bi se podelila na podlagi izvedenega javnega razpisa, najugodnejši ponudnik pa naj bi v celoti zgradil in opremil objekt in ga predal v upravljanje vrtcu na podlagi pogodb, ki naj bi določale, da bosta vrtec oziroma občina vrednost objekta odplačala v 15 letih od pridobitve uporabnega dovoljenja. V gradivu je bilo navedeno tudi, da tak način sicer podraži investicijo, saj bi v končni fazi občina odplačala po ocenah med 60 in 70 odstotkov več, kot je vrednost investicije po sedanjih cenah. Kljub podelitvi stavbne pravice naj bi se občina prijavila tudi na razpis Ministrstva za šolstvo in šport in poskušala pridobiti sredstva, ki bi lahko razbremenila občinski proračun z morebitno predčasno poravnavo obveznosti do imetnika stavbne pravice. Gradivu je bil priložen tudi osnutek pogodbe o stavbni pravici, ne pa tudi osnutek javnega poziva za ustanovitev stavbne pravice in razpisna dokumentacija. Občina je pojasnila, da je župan občinski svet tudi sproti seznanjal s potekom investicije.

Občina je za ustanovitev stavbne pravice za gradnjo vrtca izvedla postopek javnega zbiranja ponudb na podlagi ZSPDPO, pri čemer je javni poziv objavila v Uradnem listu Republike Slovenije, rok za oddajo ponudb pa je bil 18 dni⁴⁰. V objavi javnega poziva in v razpisni dokumentaciji je občina kot edino merilo za izbor najugodnejšega ponudnika določila najnižjo višino najemnine, pri čemer so morali ponudniki v ponudbi natančno opredeliti višino najemnine za vseh 15 let tako, da prikažejo mesečno in letno najemnino za celotno obdobje. Občina je v objavi javnega poziva in v razpisni dokumentaciji poleg tega določila, da mora imetnik stavbne pravice ponudbi priložiti natančen izračun vseh stroškov gradnje in opreme objekta, ki bi se pri morebitnem odkupu objekta pred potekom stavbne pravice uporabil kot osnova za odkup, pri tem pa vrednosti investicije ni opredelila kot merila za izbor in ni vplivala na izbor najugodnejšega ponudnika. Občina v javnem pozivu ni določila ne nadomestila za stavbno pravico ne nadomestila ob prenehanju stavbne pravice. V pogodbi o stavbni pravici je določeno, da se nadomestilo za stavbno pravico ne plača, ker se nepremičnine obremenjujejo s stvarno pravico, ki je v javnem interesu. V pogodbi o stavbni pravici ni določil glede nadomestila ob prenehanju stavbne pravice, to tudi ni bilo dogovorjeno na kakšen drug način.

Glede na to, da se je občina odločila za gradnjo vrtca, smo v okviru te odločitve primerjali dva možna načina, ki se nanašata na izvedbo, z vidika financiranja investicije. Ustanovitev stavbne pravice, ki jo je uporabila občina, smo primerjali z možnostjo, da bi občina investicijo financirala z zadolžitvijo.

Občina je sklenila pogodbo, s katero je ustanovila stavbno pravico, ter se zavezala, da bo zagotavljala sredstva za najem zgradbe. Mesečna najemnina za investicijo v vrednosti 2.275.820 evrov znaša 16.098,80 evra. Po oceni računskega sodišča bi bila višina mesečnega obroka odplačila pri financiranju investicije v vrednosti 2.275.820 evrov z zadolžitvijo za enako obdobje primerljiva mesečnemu znesku najemnine, ki ga plačuje občina.

⁴⁰ Javni poziv je bil objavljen 10. 7. 2009, ponudbe je bilo potrebno predložiti do 28. 7. 2009.

V skladu z 263. členom SPZ je občina dolžna ob izteku pogodbe o stavbni pravici plačati še nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice v znesku najmanj polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine. Najnižja najemnina je bila v javnem pozivu določena kot edino merilo za izbor ponudnika, v najemni pogodbi pa je določeno, da znaša višina najemnine toliko, kolikor znaša anuiteta iz anuitetnega načrta banke najemodajalca. Iz najemne pogodbe tako izhaja, da naj bi bila celotna ocenjena vrednost investicije plačana z najemnino po najemni pogodbi. Ne v javnem pozivu ne v pogodbi o stavbni pravici nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice ni določeno in tudi ni opredeljeno, kako naj bi se določilo. Glede na navedena dejstva ni mogoče izključiti tveganja, da bi občina po izteku pogodbe o stavbni pravici, kljub dokončnemu poplačilu vrednosti investicije z najemnino, morala poravnati dodatne finančne obveznosti občine za doplačilo povečane tržne vrednosti objekta.

Ukrepi občine

Občina je 6. 6. 2012 z družbama Marles Hiše in Hiše prihodnosti sklenila Sporazum o neplačilu nadomestila ob prenehanju stavbne pravice v smislu drugega odstavka 263. člena SPZ, v katerem je navedeno, da občina ob rednem prenehanju stavbne pravice po preteku dogovorjene dobe 16 let ne plača nadomestila za povečanje vrednosti nepremičnine zaradi izgradnje objekta, ki ga predvideva drugi odstavek 263. člena SPZ.

Občina je v zadostni meri utemeljila kratkoročni interes za gradnjo vrtca, ni pa opravila analize demografskih gibanj in njihove ocene za prihodnjih pet let, s čimer bi dodatno utemeljila svojo odločitev. Različnih možnosti za doseg cilja, kot so podelitev koncesije, javno-zasebno partnerstvo, lastna izvedba investicije z gradnjo novih ali preurejenih prostorov za vrtec, nakup ali najem prostorov za vrtec, ni analizirala, osredotočila se je le na gradnjo novih prostorov vrtca z ustanovitvijo stavbne pravice, pri tem pa tudi ni pripravila primerjave različnih variant izgradnje objekta. Občinski svet je zato razpravljal le o eni možnosti. Po naši oceni bi bilo glede na vrednostno pomembnost investicije treba, da bi občina opredelila še druge možne načine izvedbe projekta, analizirala njihove prednosti in slabosti, rezultate predstavila občinskemu svetu in šele na taki osnovi sprejela odločitev o načinu izvedbe projekta.

Ob odločitvi za gradnjo bi občina morala analizirati različne možnosti financiranja investicije. Občina bi se glede na stanje zadolžitve na dan 31. 12. 2009 lahko zadolžila, zato argument, da se je odločila za ustanovitev stavbne pravice, ker se ni mogla dodatno zadolžiti, ni utemeljen. Primerjava stroškov izbranega načina izvedbe projekta z oceno stroškov, če bi se občina odločila za zadolževanje, kaže, da bi bilo mesečno odplačilo občine pri zadolžitvi za investicijo v vrednosti 2.275.820 evrov po znesku primerljivo mesečnemu znesku najemnine, ki ga plačuje občina.

Z ustanovitvijo stavbne pravice je občina izbrala postopek, ki že z vidika pravilnosti ni ustrezal vsebini projekta. Nepravilnosti pri objavi, vsebini razpisne dokumentacije in določitvi rokov za oddajo ponudb so vplivale tudi na učinkovitost postopka glede zagotavljanja konkurenčnosti ponudnikov. Kot edino merilo za izbor najugodnejšega ponudnika je občina določila najnižjo višino najemnine. Ocenjujemo, da bi občina kot merilo za izbor najugodnejšega ponudnika morala dodati vrednost objekta (izračunano na podlagi vseh stroškov gradnje in opreme objekta), saj se pri odločitvi za predčasni odkup objekta vrednost objekta uporabi kot osnovo za odkup. Sklenjene pogodbe tudi nimajo določb glede medsebojnih obveznosti občine in izvajalca po prenehanju pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice, kar bi lahko imelo negativne finančne posledice po izteku stavbne pravice. Ob tako sklenjenih pogodbah je obstajalo tveganje, da bi izvajalec od občine, kljub temu da je izračun najemnine temeljil na popolnem poplačilu investicije v pogodbeni dobi najema, zahteval doplačilo razlike morebitnega povečanja tržne vrednosti objekta, ki je bil predmet pogodbe o stavbni pravici.

Pojasnilo občine

V občini se je v letu dni zaradi večjega števila zgrajenih stanovanj in izgradnje avtoceste ter zahtev, ki jim je morala občina zadostiti po predpisih, ki urejajo predšolsko vzgojo, zelo povečala potreba po mestih v vrtcih. Težave je občina najprej poskušala rešiti s pridobitvijo sofinanciranja iz državnega proračuna ali s pridobitvijo drugih virov financiranja. Na možnost ustanovitve stavbne pravice je občino opozorilo Ministrstvo za šolstvo in šport, pri postopku pa se je občina zgledovala tudi po praksi drugih občin. Občina je v zadnjih treh letih povečala tudi vrtec v Voličini, v obeh vrtcih pa je danes le še nekaj prostih mest, pri čemer bo v središču Lenarta v kratkem zgrajenih še šest stanovanjskih objektov. Pogosto spreminjanje predpisov s področja predšolske vzgoje pa kaže na pomanjkanje strategije tudi na državni ravni.

4. MNENJE

4.1 Mnenje o pravilnosti izvedbe projekta, pri katerem je občina ustanovila stavbno pravico

Revidirali smo pravilnost dela poslovanja Občine Lenart, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Lenart pri izvedbi projekta, pri katerem je ustanovila stavbno pravico, ni poslovala v skladu s predpisi, saj ni izpeljala postopka gradnje in opreme vrtca v skladu z Zakonom o javnem naročanju, zaradi česar tudi niso bili uporabljeni predpisi, ki urejajo zadolževanje občin (Zakon o javnih financah in Zakon o financiranju občin), ter predpisi, ki urejajo pripravo načrta razvojnih programov in investicijske dokumentacije (Zakon o javnih financah, Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti ter Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ), občina pa v razpisni dokumentaciji tudi ni določila možnosti in načina valorizacije najemnine, kar ni v skladu s Pravilnikom o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja – točke 2.2.a, 2.2.b, 2.2.c in 2.2.d.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Lenart pri izvedbi projekta, pri katerem je ustanovila stavbno pravico, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

4.2 Mnenje o učinkovitosti izvedbe projekta, pri katerem je občina ustanovila stavbno pravico

Revidirali smo učinkovitost dela poslovanja Občine Lenart, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010. Da bi izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja Občine Lenart, smo iskali odgovor na vprašanje, ali je občina učinkovito izvedla projekt, pri katerem je ustanovila stavbno pravico.

Občina je pri izvedbi projekta, pri katerem je ustanovila stavbno pravico, ravnala *delno učinkovito*.

Občina je v zadostni meri utemeljila kratkoročni interes za izvedbo projekta, ni pa se ukvarjala z dolgoročnim načrtovanjem. Za dosego cilja ni analizirala različnih možnosti, temveč se je brez ustrezne analize osredotočila le na gradnjo novih prostorov montažnega vrtca z ustanovitvijo stavbne pravice. Občinski svet je razpravljal o edini predstavljeni možnosti in jo potrdil. Glede na vrednostno pomembnost

investicije bi morala občina proučiti še druge možne načine izvedbe projekta, analizirati njihove prednosti in slabosti, rezultate predstaviti občinskemu svetu in šele na taki osnovi sprejeti odločitev o načinu izvedbe projekta.

Občina bi morala analizirati tudi različne možnosti financiranja investicije. Nepravilnosti pri objavi, vsebini razpisne dokumentacije in določitvi rokov za oddajo ponudb so vplivale tudi na učinkovitost postopka glede zagotavljanja konkurenčnosti ponudnikov. Merila za izbiro izvajalca projekta niso zajela vseh vidikov učinkovite izvedbe projekta gradnje vrtca, saj je bila kot edino merilo za izbor najugodnejšega ponudnika določena najnižja najemnina. Ocenjujemo, da bi občina kot merilo za izbor najugodnejšega ponudnika morala dodati vrednost objekta (izračunano na podlagi vseh stroškov gradnje in opreme objekta), saj se pri predčasnem odkupu objekta vrednost objekta uporabi kot osnova za odkup. Občina se v pogodbah tudi ni jasno dogovorila o morebitnih finančnih obveznostih po prenehanju pogodbe o stavbni pravici, kar bi lahko imelo negativne finančne posledice po izteku stavbne pravice.

5. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom, če je bilo to mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1) – občina je z družbama Marles Hiše in Hiše prihodnosti sklenila Sporazum o neplačilu nadomestila ob prenehanju stavbne pravice v smislu drugega odstavka 263. člena Stvarnopravnega zakonika – točka 3.2.

6. PRIPOROČILO

Občina Lenart priporočamo, naj pri ustanovitvi stavbne pravice, kadar so za uporabo tega instrumenta izpolnjeni pogoji, nameni posebno pozornost določbam pogodbe glede nadomestila, ki ga mora imetniku stavbne pravice ob prenehanju plačati lastnik nepremičnine.

Pravni pouk

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

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Lenart, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

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

