

RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Ustanovitev stavbne pravice  
v Občini Slovenska Bistrica

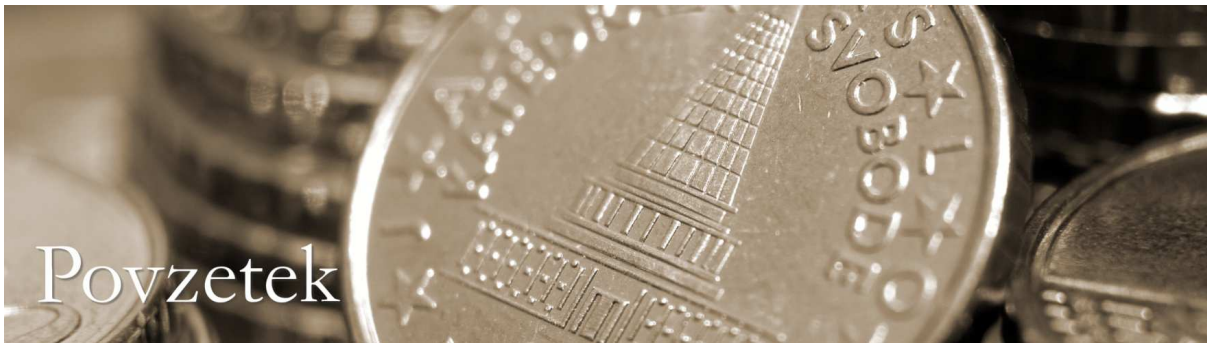
## ***Poslanstvo***

*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 Slovenska Bistrica

Številka: 324-11/2010/51  
Ljubljana, 10. oktobra 2012



**R**ačunsko sodišče je revidiralo *pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Slovenska Bistrica v delu, ki se nanaša na ustanovitev stavbne pravice do 31. 12. 2011.*

*Cilja revizije* sta bila izreka mnenj o:

- pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 31. 12. 2011, in
- smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 31. 12. 2011.

Računsko sodišče je o pravilnosti dela poslovanja Občine Slovenska Bistrica (v nadaljevanju: občina), ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 31. 12. 2011, 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 in šole 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 glede prostorov vrtca. Za dosego cilja ni analizirala različnih možnosti, temveč se je brez ustrezne analize osredotočila le na gradnjo novih prostorov šole in 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 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 šole in 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 je od občine zaradi nepravilnosti, ki jih je odkrilo pri poslovanju in niso bile odpravljene med revizijo, zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora občina izkazati ustrezne popravljalne ukrepe, in podalo *priporočilo* za boljše poslovanje občine, ki se nanaša na ureditev obstoječega stanja ter na ustanavljanje stavbnih pravic v prihodnje.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>7</b>
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 .....	9
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
<b>2. PRAVILNOST IZVEDBE PROJEKTA</b>	<b>13</b>
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	13
2.2 UGOTOVITVE.....	13
<b>3. UČINKOVITOST IZVEDBE PROJEKTA</b>	<b>25</b>
3.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	25
3.2 UGOTOVITVE.....	25
<b>4. MNENJE</b>	<b>30</b>
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI IZVEDBE PROJEKTA, PRI KATEREM JE OBČINA USTANOVILA STAVBNO PRAVICO.....	30
4.2 MNENJE O UČINKOVITOSTI IZVEDBE PROJEKTA, PRI KATEREM JE OBČINA USTANOVILA STAVBNO PRAVICO.....	30
<b>5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>32</b>
<b>6. PRIPOROČILO</b>	<b>33</b>

# 1. UVOD

## 1.1 Pravna podlaga za izvedbo revizije

Revizijo pravilnosti in smotrnosti dela poslovanja Občine Slovenska Bistrica, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 31. 12. 2011, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>3</sup> je bil izdan 1. 9. 2010.

Naša pristojnost je, da na podlagi opravljene revizije izrečemo mnenje o pravilnosti in smotrnosti dela poslovanja Občine Slovenska Bistrica, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 31. 12. 2011. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>4</sup>. 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 31. 12. 2011. 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 31. 12. 2011.

Cilja revizije sta bila izreka mnenj o pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 31. 12. 2011, in o smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 31. 12. 2011.

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

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Št. 324-11/2010/2.

<sup>4</sup> 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 <sup>5</sup>	24.731
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	poklicno
podžupan <sup>6</sup>	eden nepoklicno
• občinski svet	31 članov <sup>7</sup>
• nadzorni odbor	pet članov <sup>8</sup>
Prihodki občine v letu 2009 <sup>9</sup>	22.454.705 evrov
Odhodki občine v letu 2009 <sup>10</sup>	26.114.827 evrov
Prihodki občine v letu 2010 <sup>11</sup>	20.729.415 evrov
Odhodki občine v letu 2010 <sup>12</sup>	19.883.023 evrov

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 14. člen Statuta Občine Slovenska Bistrica (Uradni list RS, št. 55/2010; v nadaljevanju: statut).

<sup>8</sup> 39. člen statuta.

<sup>9</sup> Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Slovenska Bistrica za leto 2009, Uradni list RS, št. 54/10.

<sup>10</sup> Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Slovenska Bistrica za leto 2009.

<sup>11</sup> Podatki Ministrstva za finance, spletna stran:

[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Statistika/Podatki\\_ob%C4%8Din\\_o\\_realizaciji\\_prihodkov\\_in\\_odhodkov/EK-2010-vsi-KONCNI.xls](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/EK-2010-vsi-KONCNI.xls), 19. 7. 2012.

<sup>12</sup> Podatki Ministrstva za finance, spletna stran:

[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Statistika/Podatki\\_ob%C4%8Din\\_o\\_realizaciji\\_prihodkov\\_in\\_odhodkov/EK-2010-vsi-KONCNI.xls](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/EK-2010-vsi-KONCNI.xls), 19. 7. 2012.



### 1.3.2 Odgovorna oseba

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila do 12. 11. 2010 odgovorna oseba Irena Majcen, županja občine, od 13. 11. 2010 pa dr. Ivan Žagar, župan občine.

## 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 predstavitev 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 dolgotrajen) poseg v lastninsko pravico lastnika zemljišča.

Stvarnopravni zakonik<sup>13</sup> (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 zakonika<sup>14</sup> (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).

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 87/02.

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 97/07-UPB1.

Ustanovitev stavbne pravice na premoženju občine sta v obdobju poslovanja, na katero se nanaša revizija, urejala Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin<sup>15</sup> (v nadaljevanju: ZSPDPO) ter Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin<sup>16</sup> (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.

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 skupnosti<sup>17</sup> (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 skupnosti<sup>18</sup> (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 premoženjem<sup>19</sup> (v nadaljevanju: strategija). Strategija za lokalne skupnosti ni zavezujoč dokument, vendar pa gre za usmeritve, ki naj bi jih upoštevali vsi upravljavci

---

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 14/07.

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

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 86/10.

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 34/11.

<sup>19</sup> 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/](http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/), 19. 7. 2012.

nepremičnega premoženja Republike Slovenije in organi, pristojni za reševanje prostorske problematike, kadar ravnajo 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.

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 cenilcem 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 partnerstvu<sup>20</sup> (v nadaljevanju: ZJZP) oziroma Zakona o javnem naročanju<sup>21</sup> (v nadaljevanju: ZJN-2), ki natančno predpisujeta postopek za sklenitev pogodbe, ki ureja takšno razmerje. Predpisi, ki urejajo ravnanje s

---

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 127/06.

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

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.

## 2. PRAVILNOST IZVEDBE PROJEKTA

### 2.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 31. 12. 2011, 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 Podružnične osnovne šole Pragersko in Vrtca Pragersko.

### 2.2 Ugotovitve

Občina je projekt gradnje Podružnične osnovne šole Pragersko in Vrtca Pragersko (v nadaljevanju: gradnja šole in vrtca) izvedla z ustanovitvijo stavbne pravice na zemljišču parcelna številka 1012/18, k. o. 748 Spodnja Polskava. Prihodki od ustanovljene stavbne pravice so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2009 izkazani v znesku 71.000 evrov.

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

Občinski svet je na seji 2. 4. 2007 obravnaval Pregled šolskega prostora na področju osnovnošolskega izobraževanja v Občini Slovenska Bistrica do leta 2011/12 kot podlago za izdelavo dokumenta identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP) za Podružnično osnovno šolo Pragersko (v nadaljevanju: POŠ Pragersko). Občinski svet je na 5. redni seji v maju 2007 potrdil DIIP za POŠ Pragersko.

Občinski svet je 15. 12. 2008 sprejel sklep, s katerim je soglašal z razpolaganjem z zazidanimi in nezazidanimi stavbnimi zemljišči parcelna številka 1012/18, k. o. 748 Spodnja Polskava, zaradi ustanovitve stavbne pravice za gradnjo šole in vrtca z javnim zbiranjem ponudb, županjo pa pooblastil za imenovanje komisije za vodenje postopka ustanovitve stavbne pravice in podpis pogodbe o stavbni pravici.

Županja je 11. 5. 2009 izdala sklep o imenovanju strokovne komisije za vodenje postopka za izbiro prevzemnika stavbne pravice in 26. 5. 2009 sklep o spremembi sklepa o imenovanju strokovne komisije, s katerim je določila nadomestnega člana strokovne komisije. Občina je 12. 5. 2009 prejela cenitveno poročilo pooblaščenega sodnega cenilca gradbene stroke, v katerem je določeno nadomestilo za ustanovitev stavbne pravice na stavbnem zemljišču parcelna številka 1012/18, k. o. 748 Spodnja Polskava, za obdobje 16 let in znaša 71.000 evrov.

Županja je 15. 6. 2009 sprejela posamični program ustanovitve stavbne pravice na zemljišču parcelna številka 1012/18, k. o. 748 Spodnja Polskava, zaradi ustanovitve stavbne pravice za gradnjo šole in vrteca z javnim zbiranjem ponudb. V posamičnem programu je bilo določeno, da izbrani ponudnik na navedenem zemljišču zgradi šolo in vrtec, najemnika za obdobje trajanja stavbne pravice pa bosta Javni vzgojno-izobraževalni zavod Osnovna šola Antona Ingoliča Spodnja Polskava (v nadaljevanju: OŠ Spodnja Polskava) in Javni vzgojno-izobraževalni zavod Vrtec Otona Župančiča Slovenska Bistrica (v nadaljevanju: Vrtec Slovenska Bistrica).

Občina je 10. 7. 2009 objavila javno zbiranje ponudb za ustanovitev stavbne pravice za gradnjo objekta za izvajanje programov osnovnošolskega splošnega izobraževanja in programov vrteca<sup>22</sup> (v nadaljevanju: objava). V objavi in v razpisni dokumentaciji je tudi določeno:

- namen javnega zbiranja ponudb je ustanovitev stavbne pravice kot posebne pravice uporabe zemljišča za izgradnjo objekta za potrebe izvajanja programov osnovnošolskega splošnega izobraževanja in programov vrteca; rok za oddajo ponudb je 7. 8. 2009<sup>23</sup>;
- stavbna pravica se ustanovi za obdobje 16 let;
- izhodiščna vrednost nadomestila za stavbno pravico znaša 71.000 evrov in se poravna v enkratnem znesku v začetku obdobja;
- prevzemnik stavbne pravice mora na zemljišču zgraditi in opremiti objekt za štiri oddelke vrteca v skladu s predpisi, ki urejajo normative in tehnične pogoje za prostor in opremo vrteca, ter zgraditi in opremiti prostore za 9-letno osnovnošolsko izobraževanje po priloženi programski zasnovi;
- prevzemnik se obvezuje na svoje stroške pridobiti projektno dokumentacijo ter upravno in tehnično dokumentacijo novega objekta, h kateri pa mora občina dati soglasje;
- prevzemnik se obvezuje zgraditi neto tlorisne površine 3.063 kvadratnih metrov v roku 20 mesecev po podpisu pogodbe; pri tem je določeno, da se obvezuje zgraditi objekt z vsemi komunalnimi priključki in ga opremiti z notranjo in zunanjo opremo ter pridobiti uporabno dovoljenje v 15 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 desetih odstotkov letnega nadomestila za stavbno pravico;
- prevzemnik se zavezuje, da z OŠ Spodnja Polskava in Vrtcem Slovenska Bistrica sklene najemno pogodbo za najem objekta za 14-letno obdobje;
- merilo za izbor je najnižja najemnina za v najem dani objekt; ob tem mora prevzemnik v ponudbi natančno opredeliti višino najemnine za vseh 14 let, in sicer tako, da prikaže mesečno in letno najemnino za vse obdobje ter ločeno za vrtec in osnovnošolski del.

Ponudniki in njihove ponudbene vrednosti mesečne, letne in 14-letne najemnine ter predračunske vrednosti objekta so prikazane v tabeli 2.

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 53/09.

<sup>23</sup> Občina je 30. 7. 2009 rok za oddajo ponudb podaljšala do 14. 8. 2009.

Tabela 2: Ponudniki in ponudbene vrednosti mesečne, letne in 14-letne najemnine ter predračunske vrednosti objekta

Zap. št.	Ponudniki		Mesečna najemnina v evrih	Letna najemnina v evrih	14-letna najemnina v evrih	Predračunska vrednost objekta v evrih
1.	GRADIS GRADNJE PTUJ, d. d., Ptuj	vrtec	5.751	69.009	966.124	2.952.299
		šola	21.983	263.802	3.693.223	
		<b>skupaj</b>	<b>27.734</b>	<b>332.811</b>	<b>4.659.347</b>	
2.	GRANIT, d. d., Slovenska Bistrica,	vrtec	5.219	62.625	876.753	5.730.412
		šola	28.891	346.690	4.853.659	
		<b>skupaj</b>	<b>34.110</b>	<b>409.315</b>	<b>5.730.412</b>	
3.	Marles hiše Maribor, d. o. o., Limbuš	vrtec	5.097	61.165	856.313	3.988.800
		šola	20.899	250.787	3.511.015	
		<b>skupaj</b>	<b>25.996</b>	<b>311.952</b>	<b>4.367.328</b>	
4.	CM Celje, d. d., Celje	vrtec	5.009	60.111	841.556	5.482.466
		šola	27.624	331.494	4.640.910	
		<b>skupaj</b>	<b>32.633</b>	<b>391.605</b>	<b>5.482.466</b>	

Dva ponudnika sta v ponudbi<sup>24</sup> dodatno navedla:

- ponujena najemnina 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),
- mesečna najemnina je vezana na šestmesečni euribor in se pri njegovi spremembi za 0,2-odstotni točki spremeni (GRADIS GRADNJE PTUJ, d. d., Ptuj).

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

Občina je 9. 9. 2009 z družbo Marles Hiše sklenila pogodbo o stavbni pravici, ki tudi določa:

- predmet pogodbe je ustanovitev stavbne pravice na nepremičnini parcelna številka 1012/18, k. o. 748 Spodnja Polskava, izključno za gradnjo objekta, namenjenega izvajanju programov vrta in programov osnovnošolskega izobraževanja, v izmeri 3.063,2 kvadratnega metra neto površine s spremljajočo infrastrukturo (ureditvijo okolja) in v skladu s PGD projekti, za obdobje 16 let od podpisa pogodbe;

<sup>24</sup> Na obrazcu št. 2 (višina najemnine za objekt).

- ocenjena vrednost nadomestila za uporabo stavbne pravice za celotno obdobje ustanovitve stavbne pravice znaša 71.000 evrov, kar predstavlja tudi nadomestilo za uporabo stavbne pravice za celotno 16-letno obdobje; nadomestilo se mora poravnati v roku 30 dni po podpisu pogodbe;
- po poteku 16 let stavbna pravica preneha obstajati, zato postane objekt last občine, imetnik stavbne pravice je dolžan poskrbeti, da bosta objekt in okolica v roku 30 dni prosta vseh bremen ter se bosta prosta bremen izročila občini, za zamudo pri tem pa je imetnik stavbne pravice dolžan plačati pogodbeno kazen v višini 0,2 odstotka od celotne vrednosti nadomestila za stavbno pravico za vsak dan zamude oziroma največ v vrednosti tega nadomestila;
- vrednost objekta, ki ga zgradi imetnik stavbne pravice, je 3.988.800 evrov;
- družba Marles Hiše mora objekt zgraditi v petnajstih mesecih po pravnomočnosti gradbenega dovoljenja in pridobitvi stavbne pravice, pravnomočno gradbeno dovoljenje pa se zaveže pridobiti v petih mesecih od dne podpisa pogodbe; za morebitno zamudo je dogovorjena pogodbeno kazen v višini 0,2 odstotka od celotne vrednosti nadomestila za stavbno pravico za vsak dan zamude oziroma največ v vrednosti tega nadomestila;
- občina sme kadar koli zahtevati prenehanje stavbne pravice, pri čemer je dolžna plačati nadomestilo za povečano vrednost nepremičnine v znesku 3.988.800 evrov, povečano za stroške financiranja do dne odkupa nepremičnine oziroma sporazumnega prenehanja stavbne pravice, vezano na euribor, ter zmanjšano za plačane obroke najemnin, ki jih bo družba Marles Hiše oziroma z njo povezana oseba uspela iztržiti z najemninami; prav tako mora občina nositi vse stroške, ki bi kakor koli nastali v zvezi s tem družbi Marles hiše ali kateri koli z njo povezani osebi;
- objekt, ki se zgradi, se lahko zastavi za obdobje trajanja stavbne pravice; pri predčasnem prenehanju pridobi zastavni upnik zastavno pravico na terjatvi imetnika stavbne pravice za plačilo nadomestila;
- s podpisom te pogodbe občina daje soglasje za prenos stavbne pravice na družbo Hiše prihodnosti, inženiring in gradnja, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Hiše prihodnosti).

Družba Hiše prihodnosti je z OŠ Spodnja Polskava ter Vrtcem Slovenska Bistrica 9. 9. 2009 sklenila najemni pogodbi, ki tudi določata:

- družba Hiše prihodnosti je sklenila pogodbo o pridobitvi stavbne pravice na parceli številka 1012/18, k. o. 748 Spodnja Polskava, po kateri se bo vpisala kot imetnik stavbne pravice v zemljiško knjigo, ko bo na zemljišču zgrajen objekt, ki bo lahko služil za izvajanje programov vrtca oziroma programov osnovnošolskega izobraževanja (1. točka najemnih pogodb);
- družba Hiše prihodnosti daje v najem OŠ Spodnja Polskava prostore objekta za izvajanje programov osnovnošolskega izobraževanja skupaj z opremo in funkcionalnim zemljiščem, Vrtcu Slovenska Bistrica pa prostore objekta za izvajanje programov vrtca skupaj z opremo in funkcionalnim zemljiščem; pri tem je v pogodbah določeno, da znaša neto tlorisna površina objekta, ki je lahko namenjen osnovnošolskemu izobraževanju, 2.497 kvadratnih metrov, neto tlorisna površina objekta, ki je lahko namenjen za vrtec pa 566,20 kvadratnega metra (2. točka najemnih pogodb);
- mesečna najemnina za prostore vrtca po pogodbi z Vrtcem Slovenska Bistrica znaša na dan sklenitve najemne pogodbe 5.097 evrov, za prostore, namenjene osnovnošolskemu programu po pogodbi z OŠ Spodnja Polskava, pa 20.899 evrov (3. točka najemnih pogodb);
- mesečna najemnina se izplačuje od dne pridobitve uporabnega dovoljenja za objekt, ki je predmet najema, do 8. 9. 2025; najemnina se spreminja s spremembo euribora, prvič se spremeni oziroma preračuna ob predaji objekta v najem in naprej enkrat letno ob koncu koledarskega leta, in sicer tako, da znaša najemnina toliko, kolikor znaša anuiteta iz anuitetnega načrta banke najemodajalca (3. točka najemnih pogodb);



- kot zavarovanje svojih obveznosti najemnika ob podpisu najemne pogodbe oziroma najkasneje pred prevzemom v najem najemodajalcu izročita tri blanco menice skupaj z meničnimi izjavami in pooblastilom za plačilo menice (3. točka najemnih pogodb);
- OŠ Spodnja Polskava ter Vrtec Slovenska Bistrica družbi Hiše prihodnosti odstopata vse svoje terjatve, ki jih imata iz pogodb z občino, po katerih jima občina zagotavlja vsa sredstva za plačevanje najemnine in tudi sredstva za plačevanje vseh vrst stroškov oziroma dajatev po najemnih pogodbah ter izrecno dovoljujeta tudi nadaljnje prenose terjatev; pogodbi med občino in najemnikoma sta priloga najemnih pogodb; družba Hiše prihodnosti se sme poplačati iz odstopljenih terjatev do občine, če mu najemnika ne bi pravočasno in v celoti izvrševala plačil po najemnih pogodbah (4. točka najemnih pogodb);
- najemnika sta dolžna prostore prevzeti v posest takoj po pridobitvi uporabnega dovoljenja (6. točka najemnih pogodb);
- najemnika nosita 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 stroške, povezane 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 požarnega zavarovanja in zavarovanja za primer vloma; zavarovanje, povezano z dejavnostjo, ki jo opravlja, in za škodo, povzročeno tretjim osebam, je dolžan skleniti najemnik (5. in 8. točka najemnih pogodb);
- v najemni pogodbi z OŠ Spodnja Polskava je določeno, da sme najemnik vlaganja v prostore, ki bi pomenila trajno vlaganje ali povečanje vrednosti prostorov, opraviti le ob pisnem soglasju družbe Hiše prihodnosti, morebitna vlaganja pa se ne upoštevajo pri dogovorjeni višini najemnine; najemnik tudi ni upravičen do nadomestila oziroma povračila vloženi stroškov (6. točka najemne pogodbe);
- če pride do prodaje stavbne pravice pred potekom roka iz pogodb, se dogovorjene obveznosti po najemnih pogodbah prenesejo na novega imetnika stavbne pravice (7. točka najemnih pogodb);
- najemna pogodba je sklenjena za obdobje od pridobitve uporabnega dovoljenja za objekt, ki je predmet najema, do 8. 9. 2025 (7. točka najemnih pogodb).

Občina je 9. 9. 2009 z OŠ Spodnja Polskava in z Vrtcem Slovenska Bistrica sklenila tudi Pogodbi o zagotavljanju stroškov najemnine za prostore osnovnošolskega izobraževanja oziroma prostore dejavnosti vrtca (v nadaljevanju: pogodbi o zagotavljanju stroškov najemnine), s katerima je bilo dogovorjeno, da občina OŠ Spodnja Polskava in Vrtcu Slovenska Bistrica kot njuna ustanoviteljica poravnava stroške najemnine za v najem vzete prostore objekta za izvajanje osnovnošolskih programov oziroma programov vrtca, za vse obdobje najema po najemnih pogodbah med šolo in vrtcem ter družbo Hiše prihodnosti oziroma do prenehanja stavbne pravice na nepremičnini. V pogodbah 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 Spodnja Polskava ter Vrtca Slovenska Bistrica do družb, ki bi bile kakor koli povezane z najemom ali s šolo in z vrtcem, ter za povrnitev morebitnih stroškov

izterjave tega dolga. V pogodbah je navedeno tudi, da obe družbi zaradi prevzetega solidarnega poročstva prejmeta en izvod obeh pogodb.

Dne 3. 9. 2010 so družba Hiše prihodnosti in OŠ Spodnja Polskava ter Vrtec Slovenska Bistrica sklenili aneksa k najemnima pogodbama, s katerima se je najemnina zaradi izboljšav objekta povečala na 21.276 evrov (najemna pogodba z OŠ Spodnja Polskava) oziroma 5.165 evrov (najemna pogodba z Vrtcem Slovenska Bistrica). K pogodbi o stavbni pravici sta občina in družba Marles Hiše 5. 10. 2010 sklenili aneks, s katerim sta se dogovorili za podaljšanje roka izgradnje do 31. 8. 2011 ter za izboljšave objekta, zaradi česar se je povečala vrednost objekta na 4.041.600 evrov. Dne 6. 10. 2010 sta bila sklenjena tudi aneksa k pogodbama o zagotavljanju stroškov najemnine med občino ter OŠ Spodnja Polskava in Vrtcem Slovenska Bistrica, po katerih se je povečala vrednost najemnine, ki jo bo poravnala občina, na 21.276 evrov (pogodba o zagotavljanju stroškov najemnine z OŠ Spodnja Polskava) oziroma na 5.165 evrov (pogodba o zagotavljanju stroškov najemnine z Vrtcem Slovenska Bistrica).

Dne 20. 7. in 1. 8. 2011 sta bila sklenjena še dva aneksa k pogodbi o stavbni pravici, prvi zaradi izboljšav ter povečanja vrednosti objekta na 4.150.000 evrov, drugi pa zaradi vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbo.

Iz izpiska iz zemljiške knjige<sup>25</sup> izhaja, da je kot imetnik stavbne pravice na parceli številka 1012/18, k. o. 748 Spodnja Polskava, vpisana družba Hiše prihodnosti. Vpis ustanovitve stavbne pravice v zemljiško knjigo je bil predlagan 4. 3. 2010, vpis prenosa stavbne pravice na družbo Hiše prihodnosti pa 31. 8. 2011. Izgradnja objekta je bila končana v avgustu 2011, uporabno dovoljenje za objekt je bilo izdano 29. 8. 2011.

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 vrtcev<sup>26</sup> (v nadaljevanju: Uredba o merilih) javno mrežo vrtcev, ki izvajajo programe za predšolske otroke, zagotavlja občina. Zakon o vrtcih<sup>27</sup> (v nadaljevanju: ZVrt)<sup>28</sup> 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.

---

<sup>25</sup> Izpisan na dan 6. 2. 2012.

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 63/99.

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08.

<sup>28</sup> 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 tudi 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.

V skladu z 41. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja<sup>29</sup> (v nadaljevanju: ZOFVI) in 2. členom Uredbe o merilih za oblikovanje javne mreže osnovnih šol, javne mreže osnovnih šol in zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter javne mreže glasbenih šol<sup>30</sup> (v nadaljevanju: Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže osnovnih šol) občina prav tako ustanavlja javne osnovne šole, ki skupaj z zasebnimi šolami, ki imajo koncesijo, sestavljajo javno mrežo osnovnih šol. Iz sredstev lokalne skupnosti se v skladu z 82. členom ZOFVI zagotavljajo tudi sredstva za investicije za osnovne šole ter sredstva za investicijsko vzdrževanje nepremičnin in opreme javnim osnovnim šolam.

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 z določili javnega poziva dolžan skleniti najemno pogodbo z OŠ Spodnja Polskava in Vrtcem Slovenska Bistrica, občina pa je po pogodbah o zagotavljanju stroškov najemnine OŠ Spodnja Polskava in Vrtcu Slovenska Bistrica dolžna zagotavljati sredstva za plačilo najemnine.

Ustanovitev stavbne pravice je v obravnavanem primeru del širšega posla, katerega namen je bil gradnja prostorov za osnovno šolo in 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 POŠ Pragersko in Vrtca Pragersko, 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.

Opredelitev 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 Spodnja Polskava in Vrtcem Slovenska Bistrica ter zasebnim partnerjem, je razvidno, da sta bila, ne glede na formalne opredelitve in nazive sklenjenih

---

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09 popr., 65/09 popr.).

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 16/98, 27/99, 134/03.

pogodb, glavni cilj in glavni predmet posla gradnja in oprema prostorov vrtca in osnovne šole, ki jih bo odplačala občina tako, da bo za obdobje, za katero je ustanovila stavbno pravico, zagotavljala sredstva za plačilo najemnine OŠ Spodnja Polskava in Vrtcu Slovenska Bistrica, ta pa jih bosta zagotavljala zasebnemu partnerju. Po poteku trajanja stavbne pravice (ki je časovno izenačeno s trajanjem najemne pogodbe) bo stavba šole in vrtca postala last občine.

Stavbna pravica na nepremičninah občine je bila ustanovljena za gradnjo prostorov osnovne šole in vrtca, ki so morali biti zgrajeni v skladu s priloženo programsko zasnovo, 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 Spodnja Polskava in Vrtcem Slovenska Bistrica za 14 let, ter določila najnižjo višino najemnine kot edino merilo za izbor ponudnika. Najemni pogodbi med zasebnim partnerjem in OŠ Spodnja Polskava ter Vrtcem Slovenska Bistrica sta bili sklenjeni 9. 9. 2009, torej na dan sklenitve pogodbe o stavbni pravici in tudi pred dokončanjem gradnje objekta. Neposredni predmet teh pogodb torej ni mogel biti najem prostorov, saj ti še niso obstajali. Tega dne, torej 9. 9. 2009, sta bili sklenjeni tudi pogodbi o zagotavljanju stroškov najemnine, v katerih je izrecno določeno, da bo sredstva za najemnino za celotno najemno obdobje oziroma do prenehanja stavbne pravice na nepremičnini zagotavljala občina tako, da jih bo nakazovala OŠ Spodnja Polskava oziroma Vrtcu Slovenska Bistrica, ki sta jih dolžna porabiti izključno le za poravnavanje najemnine. Poleg tega se je občina zavezala za izpolnitev vseh obveznosti OŠ Spodnja Polskava in Vrtca Slovenska Bistrica do obeh zasebnih družb (torej ne le plačila najemnine), ki bi bile kakor koli povezane z najemom ali s šolo in vrtcem, kot solidarni porok. To pomeni, da družbi lahko zahtevata izpolnitev obveznosti bodisi od OŠ Spodnja Polskava oziroma Vrtca Slovenska Bistrica bodisi od občine ali pa tudi od obeh hkrati (tretji odstavek 1019. člena OZ). OŠ Spodnja Polskava in Vrtec Slovenska Bistrica sta z najemno pogodbo družbi Hiše prihodnosti s cesijo prenesla tudi svoje terjatve do občine iz pogodbe o zagotavljanju stroškov najemnine.

V najemnih pogodbah 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, ki se bo izvajala in kot bo to izhajalo iz projektov, ki jih bo pripravila, kot tudi, da bo krila škodo zaradi poškodb na sosednjih objektih med gradnjo 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 mora najemodajalec poskrbeti za odpravo napak na objektu v njegovi garancijski dobi oziroma obdobju jamčenja. V skladu z najemno pogodbo občina 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).

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 navedla, da

namerava, zaradi interesa, da je objekt zgrajen v skladu z veljavnimi standardi in predpisi, izvajati strokovni nadzor pri gradnji objekta, zaradi dodatnih del pa se je v aneksih k pogodbam na novo določila tako vrednost objekta kot tudi višina najemnine.

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 šole in vrtca 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 OŠ Spodnja Polskava in Vrtcu Slovenska Bistrica 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 (4.150.000 evrov; dejanska plačila občine bodo glede na podatke o dogovorjeni najemnini<sup>31</sup> znašala 26.441 evrov najemnine na mesec za 14 let oziroma skupaj 4.442.088 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);
- objaviti bi morala javni poziv 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 naročanje<sup>32</sup> (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 šole in vrtca (649. člen OZ, 75. in 85. člen Zakona o graditvi objektov<sup>33</sup>).

<sup>31</sup> Najemnina, dogovorjena v aneksu št. 1 k najemni pogodbi, z dne 3. 9. 2010. Dne 20. 7. 2011, torej skoraj leto dni po sklenitvi aneksa št. 1 k najemni pogodbi, je bil sicer k pogodbi o stavbni pravici sklenjen aneks št. 2, s katerim sta se stranki zaradi izboljšav dogovorili o dodatnem povečanju vrednosti objekta in višine nadomestila pri predčasnem odkupu objekta, vendar pa ni razvidno, da bi to vplivalo na višino najemnine po najemni pogodbi.

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 18/07.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 102/04-UPB1, 126/07, 108/09.

*Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe*

*O možnostih izvedbe investicije se je občina pogovarjala tudi na Ministrstvu za šolstvo in šport, kejer so možnost podelitve stavbne pravice tudi predstavili kot dobro rešitev zagotavljanja potrebnih prostorov, hkrati pa zagotovili, da takšen način še vedno omogoča sofinanciranje iz državnega proračuna.*

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 upravlavec stvarnega premoženja postopke ravnanja s stvarnim premoženjem vodi na način, ki 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 sektorja<sup>34</sup>. 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 financah<sup>35</sup> (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 občin<sup>36</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o pošiljanju podatkov).

Zakon o financiranju občin<sup>37</sup> (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 občin<sup>38</sup>, 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).

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 1/04.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 3/08, 79/08.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

<sup>38</sup> Uradni list RS, št. 108/08.

ZFO-1 v 10.b členu določa tudi največji možni obseg zadolževanja občine, v katerega se vštevata zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana poročstva 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 poročstva 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.

Občina je s sklenitvijo pogodbe o stavbni pravici ter pogodb o zagotavljanju stroškov najemnine že pred dokončanjem gradnje šole in vrtca prevzela dolgoročno obveznost zagotavljanja plačila najemnine po najemnih pogodbah, sklenjenih med OŠ Spodnja Polskava in Vrtcem Slovenska Bistrica ter zasebnim partnerjem. Iz vsebine pogodb je razvidno, da je najem samo mehanizem za financiranje gradnje. Pri izvajanju projekta gradnje šole in vrtca 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 14 let, s katerimi bo občina odplačala zgradbo in opremo šole ter vrtca. Investicija bo odplačana obročno, s plačilom najemnine, sredstva za plačilo pa je po pogodbah 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 v letu 2007 sprejela DIIP za POŠ Pragersko, Vrtec Pragersko in POŠ Pragersko pa je vključila v načrt razvojnih programov v proračunu za leto 2009. 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 skupnosti<sup>39</sup> 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 financ<sup>40</sup>, in sicer vsaj dokument identifikacije projekta. Uredba o enotni metodologiji za investicijske projekte nad vrednostjo 2.500.000 evrov v 4. in 10. členu določa, da je pred odločitvijo o investiciji treba obvezno pripraviti in obravnavati DIIP, predinvesticijsko zasnovo in investicijski program, do začetka postopka javnega razpisa pa še (če ni sestavni del investicijskega programa) študijo izvedbe nameravane investicije. Občina je pred uvrstitvijo projekta v načrt razvojnih programov pripravila in sprejela DIIP, ne pa tudi ostale investicijske dokumentacije, kot zahteva Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.

---

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 44/07.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 60/06.

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 notni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ o pripravi načrta razvojnih programov ter investicijske dokumentacije.



## 3. UČINKOVITOST IZVEDBE PROJEKTA

### 3.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 31. 12. 2011, 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 31. 12. 2011 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 ter osnovnošolsko izobraževanje sta del celovitega sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji. Predšolsko vzgojo opravljajo vrtci in zasebniki, osnovnošolsko izobraževanje pa osnovne šole (6. ZOFVI). Za opravljanje javne službe na področju vzgoje je organizirana javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in šole, zasebni vrtci in šole ter zasebniki, ki imajo koncesijo. Javna mreža vrtcev mora biti organizirana tako, da omogoča staršem in otrokom dostopnost in izbiro programa za predšolske otroke, javna mreža osnovnih šol pa mora zagotavljati vsem otrokom možnost osnovnošolskega izobraževanja (11. člen ZOFVI). Javno mrežo vrtcev, ki izvajajo programe za predšolske otroke, zagotavlja občina (2. člen Uredbe o merilih). Občina prav tako ustanavlja javne osnovne šole, ki skupaj z zasebnimi šolami s koncesijo sestavljajo javno mrežo osnovnih šol (41. člen ZOFVI, 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). Iz sredstev lokalne skupnosti se zagotavljajo tudi sredstva za investicije za osnovne šole ter sredstva za investicijsko vzdrževanje nepremičnin in opreme javnim osnovnim šolam (82. člen ZOFVI).

Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev<sup>41</sup> 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). Pravilnik o pogojih za ustanavljanje javnih osnovnih šol, javnih osnovnih šol in zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter javnih glasbenih šol<sup>42</sup> v 12. členu določa, da ustanovitelj šole spremlja demografske podatke o številu šoloobveznih otrok v šolskem okolišju za najmanj petletno obdobje in podatke o vpisu učencev v šolo in na podlagi teh začne postopek za spremembo statusa šole.

Občina je v letu 2007 pripravila pregled prostorov tistih osnovnih šol in vrtcev, kjer je prostorska stiska največja in so objekti dotrajani<sup>43</sup> (v nadaljevanju: pregled). V pregledu je glede POŠ Pragersko navedeno, da objekt sestavljata prvotna šolska zgradba, zgrajena okoli leta 1917, in prizidek, dograjen leta 1979, prizidek in matični objekt pa sta po etažnih višinah tako različna, da se na vseh ravneh vežeta z diferenčnimi stopnišči, posledica tega pa je nefunkcionalna zasnova in slaba možnost ustrežnejše preureditve. Dozidana šola na Pragerskem pogojuje tudi adaptacijo obstoječega objekta, zato je potreben pregled konstrukcijskih elementov glede nosilnosti in potresne stabilnosti. V pregledu je navedeno, da je POŠ Pragersko podružnica matične osnovne šole Antona Ingoliča Spodnja Polskava (v nadaljevanju: matična osnovna šola), v kateri poteka pouk do petega razreda osnovne šole, na Pragersko pa so zaradi pomanjkanja prostora premeščeni tudi učenci četrtega razreda matične osnovne šole. Iz dokumenta izhaja, da prostori na šoli zadostujejo za izvajanje programa do petega razreda, medtem ko bi bilo za uvedbo 9-letnega osnovnošolskega izobraževanja glede na predviden vpis do šolskega leta 2011/2012 treba zagotoviti dodatnih 1.400 kvadratnih metrov prostorov. V tem dokumentu je glede na predviden vpis v prihodnjih letih analizirana tudi možnost uvedbe 9-letnega izobraževanja v drugi podružnici matične osnovne šole v Zgornji Polskavi, kjer se pouk izvaja do šestega razreda osnovne šole, obenem pa, ne da bi se upošteval vpliv uvedbe 9-letnega izobraževanja v obeh podružnicah na število učencev višjih razredov na matični osnovni šoli, predlagana tudi dozidava matične osnovne šole. Pri tem je iz analize demografskih podatkov razvidno, da je na Zgornji Polskavi in Pragerskem, kjer delujeta podružnični šoli, veliko več otrok kot v Spodnji Polskavi<sup>44</sup>. Občinski svet je na seji 2. 4. 2007 sprejel pregled kot podlago za izdelavo DIIP za POŠ Pragersko, in tudi za izdelavo DIIP za matično osnovno šolo in Podružnično osnovno šolo Zgornja Polskava. Občina je v letu 2009 pripravila tudi analizo stanja in ciljev na področju predšolske vzgoje<sup>45</sup> (v nadaljevanju: analiza), v kateri je navedeno, da je bil vrtec na Pragerskem zgrajen leta 1973 in je v neposredni bližini POŠ Pragersko, enota ima tri oddelke, zaradi večjega interesa za vpis kot je kapacitet, pa je treba zagotoviti prostor še za četrti oddelek. Občina je navedla, da je bil objekt vrtca

---

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 11/99.

<sup>42</sup> Uradni list RS, št. 16/98, 82/03, 61/05.

<sup>43</sup> Dokument Pregled šolskega prostora na področju osnovnošolskega izobraževanja v Občini Slovenska Bistrica za obdobje do leta 2011/12, januar 2007.

<sup>44</sup> V letu 2011/12 je tako predvideno število vpisanih učencev v posameznih razredih osnovne šole na Podružnični osnovni šoli Zgornja Polskava v povprečju večje od 20, na POŠ Pragersko od 14 do 20, na matični osnovni šoli v Spodnji Polskavi pa v povprečju le nekaj nad 10.

<sup>45</sup> Dokument Analiza stanja in ciljev na področju predšolske vzgoje v Občini Slovenska Bistrica za obdobje 2009–2013, junij 2009.

tudi premajhen glede na standarde in normative. Občina si je v analizi kot enega od ciljev (točka 3) določila zagotovitev zadostnih prostorskih in drugih zmogljivosti, da se bodo v programe predšolske vzgoje vključili vsi otroci iz občine. Občina posebne ocene demografskih gibanj, gibanj števila predšolskih otrok ter podatkov o številu izdanih odločb o zavrnitvi sprejema v vrtec ni predložila.

Občina je navedla, da je v letu 2007 več projektov investicij na področju predšolske vzgoje in osnovnega šolstva prijavila tudi na javni razpis Ministrstva za šolstvo in šport (v nadaljevanju: ministrstvo), vendar pa so bili projekti na podlagi kriterijev in meril javnega razpisa uvrščeni tako, da bi sredstva za sofinanciranje investicij lahko pridobila šele v roku desetih let. Zaradi omejenosti občinskih in državnih proračunskih sredstev in po pogovorih na ministrstvu je občina iskala možnost realizacije investicije z institutom stavbne pravice. Ministrstvo je občini zagotovilo, da takšna izvedba investicije še vedno omogoča sofinanciranje investicije iz državnega proračuna. Občina je navedla, da je primerjalne podatke o stroških za primer, da bi za gradnjo najela posojilo poslovne banke, pridobila le neformalno, saj investicije, ki bi jo občina izvedla z lastnimi sredstvi, naknadno ne bi bilo mogoče prijaviti na javni razpis ministrstva.

Občina in pravne osebe javnega sektorja na ravni občine so bile po stanju na 31. 12. 2009 zadolžene za 11.785.600 evrov<sup>46</sup>. Stanje zadolžitve, ki šteje v obseg dovoljenega zadolževanja v skladu z 10.b členom ZFO-1, je v letu 2009 znašalo 1.390.607 evrov<sup>47</sup>. V letu 2009 je znesek odplačil glavnice in obresti od najetih kreditov občine ter potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, znašal 521.303 evrov ali tri odstotke osnove iz 10.b člena ZFO-1. Razlika do zakonsko dopustnega odplačila 1.390.607 evrov je znašala 869.304 evrov, kar po oceni računskega sodišča, ob zadolžitvi za obdobje 14 let, pomeni možno zadolžitev za okvirno 9 milijonov evrov (odvisno od doseženih pogojev na trgu).

Občina je navedla, da je občinski svet na seji maja 2007 obravnaval in sprejel DIIP za investicije v šolski in predšolski prostor, ki so bili del dokumentacije za javni razpis ministrstva. Ker rezultati razpisa niso obetali sofinanciranja iz državnega proračuna v sprejemljivem času, je bila občinskemu svet na seji 14. 12. 2008 predstavljena možnost izvedbe projekta z ustanovitvijo stavbne pravice. Občinski svet je na seji 14. 12. 2008 sprejel sklep, s katerim je soglašal z razpolaganjem z zazidanimi in nezazidanimi stavbnimi zemljišči parcelna številka 1012/18, k. o. 748 Spodnja Polskava, zaradi ustanovitve stavbne pravice za gradnjo šole in vrta z javnim zbiranjem ponudb ter pooblastil županjo za imenovanje komisije za vodenje postopka ustanovitve stavbne pravice in podpis pogodbe o stavbni pravici. V gradivu za sejo občinskega sveta, ki je bila 15. 12. 2008, je navedeno, da občina v postopku javnega razpisa pridobi prevzemnika stavbne pravice, ki na zemljišču občine zgradi, prizida oziroma prenovi objekt, občina pa postane za čas trajanja stavbne pravice najemnik novih prostorov. Pri obravnavi DIIP za POŠ Pragersko je bila zaradi vprašanja potresne stabilnosti in nosilnosti konstrukcijskih elementov sprejeta varianta novogradnje, ki je sicer finančno nekoliko dražja od adaptacije in dograditve potrebnih površin. V gradivu je navedeno tudi, da je v neposredni bližini šole Vrtec Pragersko, kjer bi bilo glede na potrebe vpisa treba zagotoviti dodatni prostor za en oddelek, obstoječi objekt pa je bil tudi zgrajen pred več kot tridesetimi leti in je potreben

<sup>46</sup> Podatki občine.

<sup>47</sup> 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.

temeljite prenove. Da bi se racionalizirali stroške gradnje in zaradi finančnih prihrankov, ker ne bi bilo treba zgraditi in opremiti dveh kuhinj, bi se z novogradnjo šole zagotovili tudi prostori za štiriodelčni vrtec. Občina je navedla tudi, da ustreznih poslovnih prostorov za najem na tem območju ni bilo.

Občina je za ustanovitev stavbne pravice za gradnjo šole in 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 prvotno 28 dni, po podaljšanju pa 35 dni. V objavi javnega poziva in v razpisni dokumentaciji je kot edino merilo za izbor najugodnejšega ponudnika določila najnižjo višino najemnine, pri čemer so morali ponudniki v ponudbi natančno opredeliti višino najemnine za vseh 14 let tako, da prikažejo mesečno in letno najemnino za vse obdobje ter ločeno za vrtec in osnovnošolski del. Občina je v objavi javnega poziva in 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 nadomestila ob prenehanju stavbne pravice. Tudi v pogodbi o stavbni pravici ni določil glede nadomestila ob prenehanju stavbne pravice, to tudi ni bilo dogovorjeno na kakšen drugačen način.

Glede na to, da se je občina odločila za gradnjo šole in 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 4.150.000 evrov znaša skupaj 26.441 evrov<sup>48</sup>. Po oceni računskega sodišča bi bila višina mesečnega obroka odplačila pri financiranju investicije v vrednosti 4.150.000 evrov z zadolžitvijo za enako obdobje primerljiva mesečnemu znesku najemnine, ki ga plačuje občina.

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.

---

<sup>48</sup> Najemnina, dogovorjena v aneksu št. 1 k najemni pogodbi, z dne 3. 9. 2010. Dne 20. 7. 2011, torej skoraj leto dni po sklenitvi aneksa št. 1 k najemni pogodbi, je bil sicer k pogodbi o stavbni pravici sklenjen aneks št. 2, s katerim sta se stranki zaradi izboljšav dogovorili o dodatnem povečanju vrednosti objekta in višine nadomestila pri predčasnem odkupu objekta s 4.041.600 evrov na 4.150.000 evrov, vendar pa ni razvidno, da bi to vplivalo na višino najemnine po najemni pogodbi..

Občina je v zadostni meri utemeljila kratkoročni interes za gradnjo šole in vrtca, pri čemer pa glede vrtca ni opravila analize demografskih gibanj in njihove ocene za prihodnjih pet let, s čimer bi dodatno utemeljila svojo odločitev. Občinski svet je v letu 2007 sprejel DIIP za POŠ Pragersko, ne pa tudi za izgradnjo vrtca, kasneje pa občina različnih možnosti za doseg cilja, kot so podelitev koncesije, javno-zasebno partnerstvo, lastna izvedba investicije z gradnjo novih ali preureditvijo prostorov za šolo in vrtec, nakup ali najem prostorov, ni analizirala, osredotočila se je le na gradnjo novih prostorov šole in vrtca z ustanovitvijo stavbne pravice. Občinski svet je zato razpravljal le o eni možnosti. Po naši oceni bi bilo treba, glede na vrednostno pomembnost investicije, 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. 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 4.150.000 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 obveznostih občine in izvajalca po prenehanju pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice, kar bi lahko imelo negativne finančne posledice po izteku stavbne pravice. Obstaja tveganje, da bi izvajalec od občine, kljub temu da izračun najemnine temelji 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*

*Zaradi večjega priseljevanja mladih družin ter sprememb predpisov, ki urejajo področje predšolske vzgoje, se je v občini v zadnjih šestih letih zelo povečala potreba po mestih v vrtcih. Občina je potrebe po vrtcih najprej poskušala pokriti s financiranjem iz letnega proračuna in podelitvijo koncesije, vendar sama ni bila sposobna v celoti zagotoviti izvajanja vseh nalog in obveznosti, zato je uporabila institut stavbne pravice.*

## 4. MNENJE

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

Revidirali smo pravilnost dela poslovanja Občine Slovenska Bistrica, ki se nanaša na ustanovitev stavbne pravice do 31. 12. 2011.

#### *Negativno mnenje*

Ugotovili smo, da Občina Slovenska Bistrica pri izvedbi projekta, pri katerem je ustanovila stavbno pravico, ni poslovala v skladu s predpisi, saj ni izpeljala postopka gradnje in opreme šole in vrtca v skladu z Zakonom o javnem naročanju, zaradi česar tudi niso bili uporabljeni predpisi, ki urejajo zadolževanje občin (Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin), ter predpisi, ki urejajo pripravo 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 Slovenska Bistrica 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 Slovenska Bistrica, ki se nanaša na ustanovitev stavbne pravice do 31. 12. 2011. Da bi izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja Občine Slovenska Bistrica, 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 glede prostorov vrtca. Za doseg cilja ni analizirala različnih možnosti, temveč se je brez ustrezne analize osredotočila le na gradnjo novih prostorov šole in 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 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 šole in 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. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

- aktivnosti za spremembo pogodbe o stavbni pravici, najemnih pogodb in pogodb o zagotavljanju stroškov najemnine tako, da bodo v pogodbah jasno določene morebitne finančne obveznosti občine po prenehanju stavbne pravice – točka 3.2.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja<sup>49</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

---

<sup>49</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.



## 6. PRIPOROČILO

*Občini Slovenska Bistrica* 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 Slovenska Bistrica, priporočeno s povratnico;
2. Ireni Majcen, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. 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

