



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi
Občine Šempeter-Vrtojba



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.

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi
Občine Šempeter-Vrtojba

1. UVOD

V revizijskem poročilu o pravilnosti ravnanja z nepremičnim premoženjem v Občini Šempeter-Vrtojba (v nadaljevanju: občina) v letih 2008 in 2009, št. 324-4/2010/52 s 30. 6. 2011 je Računsko sodišče Republike Slovenije občini izreklo *negativno mnenje*.

Ker razkrite nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, smo v revizijskem poročilu podali zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Občina je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo¹. 30. 9. 2011 je občina predložila računskemu sodišču še dopolnitev k odzivnemu poročilu². V odzivnem poročilu in v dopolnitvi k odzivnemu poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Milan Turk, župan občine, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo in dopolnitev k odzivnemu poročilu ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ Št. 03211-3/2010-7 s 27. 9. 2011.

² Št. 03211-3/2010-12 s 30. 9. 2011.

2. NEPRAVILNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Ustanovitev zasebnega zavoda

2.1.1 Opis nepravilnosti

Občina je po določilih 2. in 9. člena Zakona o zavodih³ (v nadaljevanju: ZZ) soustanovila zasebni zavod "Zavod za izgradnjo socialnega centra Vrtojba" (v nadaljevanju: zavod). V zavodu ima občina 45-odstotni in družba Kampa, d. o. o., Nova Gorica⁴ 55-odstotni ustanoviteljski delež. Namen ustanovitve zavoda je gradnja objektov zavoda (tudi doma za starejše) v ocenjenem znesku 11,8 milijona evrov⁵, kjer se bodo izvajali različni programi socialnega varstva: celodnevno institucionalno varstvo starejših, dnevna oskrba, pomoč na domu, varovana stanovanja, stanovanjske skupine, ambulante, posthospitalizacija in podobno, pri čemer cilj opravljanja teh dejavnosti ni pridobivanje dobička. Po 5. členu ustanovitvenega akta so dejavnosti zavoda naslednje: organizacija izvedbe stavbnih projektov – glavna dejavnost, gradnja stanovanjskih in nestanovanjskih stavb, trgovanje z lastnimi nepremičninami, oddajanje in obratovanje lastnih ali najetih nepremičnin v najem, posredništvo v prometu z nepremičninami in upravljanje nepremičnin za plačilo ali po pogodbi.

ZZ v drugem odstavku 1. člena določa, da so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. V 18. členu ZZ je določeno, da zavod lahko opravlja eno ali več dejavnosti, pri čemer lahko opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. ZZ v 23. členu tudi določa, da javne službe opravljajo javni zavodi, javno službo pa lahko opravlja tudi drug zavod na podlagi koncesije.

Za presojo narave dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen, je pomembna tudi določba drugega odstavka 2. člena Zakona o varstvu konkurence⁶ (v nadaljevanju: ZVK), ki določa, da se kot gospodarska dejavnost šteje vsaka dejavnost, ki se opravlja na trgu, zlasti pa nakup in prodaja blaga, proizvodnja, prevozne, turistične, gradbene, blagovno-prometne in kakršne koli druge storitve, pa tudi bančni, finančni, zavarovalni in podobni posli. V pomoč pri iskanju razlage narave dejavnosti, za katero je zavod

³ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

⁴ 100-odstotni lastnik te družbe je Marc Gradbeno podjetje, d. o. o., Ajdovščina (v nadaljevanju: družba Marc).

⁵ Po podatku iz poročila o delu zasebnega zavoda, ki je bilo predloženo na seji občinskega sveta 17. 12. 2009.

⁶ Uradni list RS, št. 18/93.

ustanovljen, je pomembna tudi določba 9. člena Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb⁷ (v nadaljevanju: ZDDPO-2), ki določa, da zavezanec, kot je zavod, ne plača davka po tem zakonu, če je v skladu s posebnim zakonom ustanovljen za opravljanje nepridobitne dejavnosti in tudi dejansko posluje v skladu z namenom ustanovitve in delovanja. Za lažje razumevanje navedene določbe je treba uporabiti tudi določbo prvega odstavka 2. člena Pravilnika o opredelitvi pridobitne in nepridobitne dejavnosti⁸, izdanega prav za izvajanje 9. člena ZDDPO-2, v katerem je določeno, da je dejavnost zavezanca pridobitna, če je izpolnjen vsaj eden od naslednjih pogojev:

- dejavnost se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička;
- zavezanec z njenim opravljanjem konkurira na trgu z drugimi osebami, zavezanci po ZDDPO-2.

Iz navedenih določb je mogoče povzeti zaključek, da se zavod (javni ali zasebni) ustanovi za dejavnost, ki ima naslednje lastnosti:

- ni pridobitna;
- gre za dejavnost na enem od področij, ki so naštetja v drugem odstavku 1. člena ZZ, oziroma dejavnost, ki je s temi dejavnostmi z vidika pridobivanja dobička primerljiva;
- ima praviloma naravo dejavnosti, ki ni gospodarska, kar napotuje k razlagi drugega odstavka 18. člena ZZ, iz katerega izhaja, da mora biti gospodarska dejavnost, če jo zavod izvaja, namenjena temeljni dejavnosti; iz teh dejstev je mogoč nasproten zaključek: gospodarska dejavnost ne more biti temeljna dejavnost zavoda.

Čeprav iz določbe 2. člena ustanovitvenega akta zavoda izhaja namen ustanovitve zavoda, ki naj bi bil v izgradnji objektov zavoda, ni mogoče prezreti v ustanovitvenem aktu določene in v sodnem registru registrirane dejavnosti. Že iz samega poimenovanja dejavnosti je mogoče ugotoviti, da gre za tipične gospodarske, tržne dejavnosti, ki imajo pridobitno naravo.

Z vpisom v ustanovitvenem aktu določene dejavnosti v sodni register je zavod dobil vsa pooblastila, da v pravnem prometu registrirano dejavnost v polnem obsegu in pravno veljavno tudi izvaja. Zgolj namen ustanovitve, deklariran v 2. členu ustanovitvenega akta, po našem mnenju ni zadostna podlaga, da bi lahko šteli, da je dejavnost zavoda nepridobitna. Nenazadnje je dejstvo, da bo zavod zgolj v skladu z registrirano dejavnostjo lahko opravljal vse posle, ki sodijo v okvir registrirane dejavnosti, razvidno tudi iz določbe 21. člena ZZ, ki opravljanje dejavnosti veže le na registrirano dejavnost, ne pa na namen, za katerega se zavod ustanovi.

Občina je z ustanovitvijo zavoda kršila drugi odstavek 1. člena ZZ, ki določa, da se zavod lahko ustanovi za dejavnost na katerem od konkretno navedenih področij, oziroma za dejavnost, katere cilj ni pridobivanje dobička oziroma ni pridobitna. Prav tako je kršila prvi in drugi odstavek 67. člena Zakona o javnih financah⁹ (v nadaljevanju: ZJF), saj sredstva, ki jih je zagotovila zavodu (10.948 kvadratnih metrov zemljišč v skupni vrednosti 1.033.009 evrov), nimajo narave kapitalske naložbe po prvem odstavku 67. člena ZJF, občina pa svojega premoženja tudi ni organizirala v eni izmed oblik, ki jih določa drugi odstavek 67. člena ZJF.

⁷ Uradni list RS, št. 117/06, 56/08, 76/08, 5/09, 96/09.

⁸ Uradni list RS, št. 109/07, 68/09.

⁹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Občina v odzivnem poročilu navaja, da bi bila izločitev pridobitnih dejavnosti, navedenih v ustanovitvenem aktu zavoda možna s sklenitvijo dodatka k ustanovitvenemu aktu, vendar pa težko uresničljiva, ker občina v zavodu nima večinskega deleža. Navaja tudi, da bi se morala izgradnja objektov zavoda dokončati, ker je to v interesu občine (reševanje problematike premajhnega števila sob za ostarele in zato dolgih čakalnih dob). Občina želi od zavoda pridobiti objekt A (dom za starejše) in prostore v njem oddati po neprofitnih najemninah zainteresiranim subjektom, ki opravljajo dejavnost oskrbe starejših občanov.

Občina predlaga delitev premoženja in obveznosti zavoda ter za tem njegovo ukinitve¹⁰ (likvidacijo), kar je dokumentirala s predloženim gradivom za 10. sejo občinskega sveta 22. 9. 2011¹¹ ter tremi sklepi občinskega sveta z 22. 9. 2011¹². Gradivu za sejo občinskega sveta so priložene tudi obrazložitve župana k predlogu za delitev premoženja in obveznosti ter ukinitve zavoda z 12., 15. in 22. 9. 2011, pisni predlog družbe Marc o delitvi premoženja in obveznosti zavoda s 17. 5. 2011¹³ in dopis iste družbe z 22. 9. 2011¹⁴, v katerem je tudi navedeno, da se ta strinja z delitvijo premoženja in obveznosti zavoda.

V sklepih občinskega sveta z 22. 9. 2011 je med drugim določeno:

- župan mora pripraviti ter z zavodom in družbo Kampa uskladiti pogodbo o delitvi premoženja in obveznosti zavoda med občino, zavodom in družbo Kampa; predlog pogodbe mora temeljiti na izvedeniškem mnenju glede gradbenega in finančnega poteka investicije in utemeljenosti nastalih stroškov; usklajeno pogodbo sprejme občinski svet;
- po delitvi premoženja in obveznosti zasebnega zavoda mora župan pripraviti in z družbo Kampa uskladiti akt o prenehanju zavoda v skladu s 35. členom ustanovitvenega akta; usklajeni akt sprejme občinski svet.

2.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

¹⁰ V 35. členu ustanovitvenega akta je med drugim določeno, da zasebni zavod preneha delovati, če ustanovitelji soglasno sprejmejo akt o prenehanju zasebnega zavoda, ker so prenehale potrebe oziroma pogoji za opravljanje dejavnosti, za katero je bil ta ustanovljen.

¹¹ Št. 01101-20/2011-6 z 12. in 15. 9. 2011 ter št. 01101-20/2011-11 z 22. 9. 2011.

¹² Št. 01101-21/2011-6, št. 01101-21/2011-15 in št. 01101-21/2011-16.

¹³ Pisni predlog družbe Marc v gradivu za sejo ni podpisan, a je občina odzivnemu poročilu priložila podpisan predlog.

¹⁴ Dopis družbe Marc v gradivu za sejo občinskega sveta ni podpisan.

2.2 Predpis občine, ki ureja oddajo poslovnih prostorov v najem

2.2.1 Opis nepravilnosti

Občina je novembra 2000 na podlagi Zakona o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih¹⁵ (v nadaljevanju: ZPSPP) sprejela Pravilnik o oddajanju poslovnih prostorov in garaž v najem in določanju najemnin¹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik). Pravilnik se ni spreminjal in tudi ni bil razveljavljen.

Občina pravilnika ni uskladila z določili Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁷ in Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁸ (v nadaljevanju: uredba o premoženju iz leta 2007).

2.2.2 Opis ukrepov

Občinski svet je 31. 3. 2011 (na podlagi ZPSPP, Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁹ in uredbe o premoženju iz leta 2007) sprejel Pravilnik o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in o določanju najemnin (v nadaljevanju: novi pravilnik). Novi pravilnik je 22. 9. 2011 občinski svet razveljavil²⁰. Občina je v odzivnem poročilu navedla, da je razveljavitev posledica spremembe zakonodaje, saj je po sprejetju novega pravilnika začelja veljati Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²¹, ki tovrstne oddaje v najem podrobno ureja, in je zato poseben občinski pravilnik nepotreben.

2.2.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Oddaja poslovnih prostorov v najem po postopku zbiranja ponudb

2.3.1 Opis nepravilnosti

V javnem zbiranju ponudb za oddajo poslovnega prostora v najem je bilo določeno, da se poslovni prostor v Šempetru v izmeri 103 kvadratne metre odda v najem za določen čas od enega do pet let. S ponudnikoma, ki sta oddala skupno ponudbo, je bila najemna pogodba sklenjena 1. 10. 2009. V pogodbi je predvidena možnost podaljšanja pogodbe po poteku petletnega obdobja. Pogodbeno določilo o

¹⁵ Uradni list SRS, št. 18/74, 34/88, Uradni list RS, št. 32/00.

¹⁶ Oko, Uradne objave, št. 23/00.

¹⁷ Uradni list RS, št. 14/07.

¹⁸ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 100/09, 49/10.

¹⁹ Uradni list RS, št. 86/10 (veljavnost od 17. 11. 2010).

²⁰ Sklep št. 01101-21/2011-5.

²¹ Uradni list RS, št. 34/11 (veljavnost od 7. 5. 2011).

možnem podalšanju ni bilo vključeno v javni razpis, zato je pogodba v tem delu v neskladju z določili javnega zbiranja ponudb (poslovni prostor se odda za določen čas od enega do pet let).

2.3.2 Opis ukrepov

Občina je 12. 10. 2010 prejela pisno prošnjo najemnikov za odpoved najemne pogodbe²², ki je bila sporazumno prekinjena 31. 12. 2010²³.

V odzivnem poročilu je občina navedla, da tudi k drugim najemnim pogodbam, ki so bile sklenjene za pet let z možnostjo podaljšanja, pripravljajo anekse, s katerimi bo iz pogodb izločena možnost podaljšanja pogodb po preteku petih let. Kot dokaz je predložila sklenjen aneks 3 k najemni pogodbi²⁴, iz katerega je navedena sprememba pogodbe razvidna.

2.3.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.4 Investicijska vlaganja

2.4.1 Opis nepravilnosti

Občina je 2. 12. 2004 sklenila najemno pogodbo za 51 kvadratnih metrov poslovnih prostorov v Vrtojbi za mesečno najemnino 30.747 tolarjev (128,30 evrov) in dobo desetih let z možnostjo podaljšanja. V 3. členu pogodbe je navedeno, da je občina investitor del (dela v pogodbi niso opredeljena). Po 4. členu pogodbe se vložena sredstva najemnika (če ta plača del gradbenih in obrtniških del po 3. točki pogodbe), upoštevajo kot vnaprej plačana najemnina. Po 6. členu pogodbe se ob izročitvi poslovnih prostorov najemniku sestavi zapisnik, v katerem se opredelijo vložena sredstva najemnika in obdobje vnaprej plačane najemnine. Zapisnik o izročitvi poslovnih prostorov najemniku je bil sestavljen 1. 12. 2004. Iz zapisnika izhaja, da je najemnik v preureditev poslovnih prostorov vložil 3.037.148 tolarjev (12.674 evrov) ter da pomenijo vložena sredstva (glede na dogovorjeno višino mesečne najemnine) vnaprej plačano najemnino za deset let. Po določilih 2. člena pogodbe znaša desetletna najemnina poslovnih prostorov 15.396 evrov in ne 12.674 evrov, kot izhaja iz zapisnika.

Občina je desetletni znesek najemnine 15.396 evrov pobotala z 12.674 evrov vloženih sredstev in tako prejela v zameno za najemnino 2.722 evrov premalo, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 2. člena pogodbe in prvega odstavka 12. člena pravilnika. Navedeno ravnanje je tudi v neskladju z določili drugega odstavka 34. člena ZJF, po katerih so neposredni uporabniki dolžni zagotavljati popolno in pravočasno pobiranje prejemkov iz svoje pristojnosti.

²² Št. 47803-82/2009-6.

²³ Dopis št. 47803-82/2009-8 z 28. 10. 2010.

²⁴ Št. 35280-3/2006-35 z 20. 9. 2011.

2.4.2 Opis ukrepov

21. 9. 2011 je bil k najemni pogodbi sklenjen aneks²⁵, v katerem je določeno (3. člen), da bo zaradi nepravilnega pobota najemnine z vloženimi sredstvi najemnik plačal občini 2.722 evrov v roku 15 dni po izstavitvi računa. Račun je bil izstavljen 23. 9. 2011.

2.4.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

²⁵ Št. 034-03-8/2004-7.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o pravilnosti ravnanja z nepremičnim premoženjem v Občini Šempeter-Vrtojba v letih 2008 in 2009 izdelala občina. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil mag. Milan Turk, župan občine, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije občine. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so ukrepi, ki jih je sprejela Občina Šempeter-Vrtojba za odpravo nepravilnosti, ugotovljenih pri reviziji ravnanja z nepremičnim premoženjem v Občini Šempeter-Vrtojba v letih 2008 in 2009, *zadovoljivi*.

Številka: 324-4/2010/59
Ljubljana, 21. oktobra 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Šempeter-Vrtojba, 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

