



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Ustanovitev stavbne pravice
v Občini Dol pri Ljubljani

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 Dol pri Ljubljani



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

Cilj revizije sta bila izreka mnenj o:

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

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

Občina pri izvedbi projekta tudi *ni ravnala učinkovito*. Občina je v zadostni meri utemeljila kratkoročni interes za izvedbo projekta, ni pa se ukvarjala z dolgoročnim načrtovanjem. V okviru programa je opravila analizo stanja v občini, ni pa analizirala različnih možnosti za doseg cilja, temveč se je osredotočila le na gradnjo novih prostorov vrtca z ustanovitvijo stavbne pravice. Občinski svet je na podlagi nepopolnih podatkov 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 tej osnovi sprejeti odločitev o načinu izvedbe projekta.

Občina bi morala analizirati različne možnosti financiranja investicije. Občina se ob odločitvi občinskega sveta ni mogla zadolžiti za projekt izgradnje vrtca v vrednosti 2.869.226 evrov, vendar pa je bila v letu 2008 sprejeta novela Zakona o financiranju občin. Če se občina tedaj, ko je občinski svet sprejel odločitev glede stavbne pravice, ni mogla zadolžiti za projekt gradnje vrtca, je bilo to po spremembi zakonodaje namreč mogoče. Zaradi bistveno spremenjenih razmer glede zadolževanja bi morala občina ponovno preveriti pogoje za zadolžitev, s podatki bi morala seznaniti tudi občinski svet. Občina ni učinkovito izvedla projekta tudi zato, ker bi jo investicija v vrednosti 2.869.226 evrov ob odločitvi za zadolževanje po oceni računskega sodišča letno stala med 114.888 evrov in 148.776 evrov manj kot najemnina za zgrajene prostore, s katero bo občina dejansko odplačala investicijo. Postopek izbire izvajalca ni zagotavljal konkurenčnosti ponudnikov. Merila za izbiro izvajalca so bila osredotočena na znesek nadomestila za stavbno pravico, ki predstavlja le 6 odstotkov vrednosti investicije in le 2,8 odstotka vrednosti najemne pogodbe. Občina se v pogodbah tudi ni dovolj natančno 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 izdalo *priporočila* za boljše poslovanje občine, ki se nanašajo na ureditev obstoječega stanja ter na ustanavljanje stavbnih pravic v prihodnje.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 PRAVNA PODLAGA ZA IZVEDBO REVIZIJE.....	7
1.2 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.3 PREDSTAVITEV OBČINE.....	8
1.3.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	8
1.3.2 Odgovorna oseba	9
1.4 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	9
1.4.1 Splošno o stavbni pravici.....	9
1.4.2 Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem države.....	11
1.4.3 Razmerje med stavbno pravico in javnim naročilom ali javno-zasebnim partnerstvom	11
2. PRAVILNOST IZVEDBE PROJEKTA	13
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	13
2.2 UGOTOVITVE.....	13
3. UČINKOVITOST IZVEDBE PROJEKTA	24
3.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	24
3.2 UGOTOVITVE.....	24
4. MNENJE	30
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI IZVEDBE PROJEKTA, PRI KATEREM JE OBČINA USTANOVIŁA STAVBNO PRAVICO.....	30
4.2 MNENJE O UČINKOVITOSTI IZVEDBE PROJEKTA, PRI KATEREM JE OBČINA USTANOVIŁA STAVBNO PRAVICO.....	30
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	32
6. PRIPOROČILA	33

1. UVOD

1.1 Pravna podlaga za izvedbo revizije

Revizijo pravilnosti in smotrnosti dela poslovanja Občine Dol pri Ljubljani, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 7. 7. 2010.

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

1.2 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bil del poslovanja občine, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010. Obdobje poslovanja, ki je bilo upoštevano v reviziji, je obdobje, v katerem so nastali poslovni dogodki, katerih posledica so ustanovljene stavbne pravice med 1. 1. 2007 in 30. 9. 2010.

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

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-8/2010/2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

1.3 Predstavitev občine

1.3.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

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

Število prebivalcev ⁵	5.342
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	2 nepoklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	17 članov ⁷
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2009 ⁸	4.555.339,47 evra
Prihodki občine v letu 2010 ⁹	4.367.079,68 evra
Odhodki občine v letu 2009 ¹⁰	4.837.303,16 evra
Odhodki občine v letu 2010 ¹¹	4.616.992,21 evra

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

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

⁷ Statut Občine Dol pri Ljubljani, Uradni list RS, št. 48/10.

⁸ Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dol pri Ljubljani za leto 2009, Uradni list RS, št. 48/10.

⁹ 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, 16. 5. 2012.

¹⁰ Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dol pri Ljubljani za leto 2009, Uradni list RS, št. 48/10.

¹¹ 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, 16. 5. 2012.

1.3.2 Odgovorna oseba

V letih 2007, 2008, 2009 in 2010 ter med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba občine Primož Zupančič, župan.

1.4 Predstavitev predmeta revizije

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo pravilnosti in smotrnosti dela poslovanja občin, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic. V nadaljevanju zaradi celovite predstavitve področja revizije navajamo pregled predpisov in dokumentov, ki se nanašajo na institut stavbne pravice za celotno obdobje, na katero se nanaša revizija. Predpisi, relevantni 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 zakonik¹² (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 zemljiškoknjižno 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 zakonika¹³ (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).

¹² Uradni list RS, št. 87/02.

¹³ 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 občin¹⁴ (v nadaljevanju: ZSPDPO) ter Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁵ (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 presegla 2.000 evrov, obvezna.

Od 17. 11. 2010 ustanovitev stavbne pravice na premoženju občine ureja Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁶ (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 skupnosti¹⁷ (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 katerega 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.

¹⁴ Uradni list RS, št. 14/07.

¹⁵ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 100/09, 49/10.

¹⁶ Uradni list RS, št. 86/10.

¹⁷ Uradni list RS, št. 34/11.

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 premoženjem¹⁸ (v nadaljevanju: strategija). Strategija za lokalne skupnosti ni zavezujoč dokument, vendar pa gre za usmeritve, ki naj bi jih upoštevali vsi upravljavci nepremičnega premoženja Republike Slovenije in organi, pristojni za reševanje prostorske problematike, kadar ravnaajo z nepremičnim premoženjem na podlagi splošnih predpisov, ter bi jih glede na to, da ravnanje s premoženjem države in občin urejajo isti predpisi, občine lahko smiselno upoštevale pri ravnanju s premoženjem oziroma na njihovi podlagi pripravile podoben dokument.

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

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

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

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

Ustanovitev stavbne pravice se v praksi lahko pojavlja tudi kot del širših projektov javno-zasebnega partnerstva ali celo kot del postopkov oddaje javnih naročil. Projekt ter posamezne pravne posle, sklenjene v njegovem okviru, je v takih primerih treba presojati 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 presoji, pa so porazdelitev tveganj izvajanja projekta ter opredelitev javnega interesa občine za izvajanje projekta.

¹⁸ 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/, 16. 5. 2012.

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 partnerstvu¹⁹ (v nadaljevanju: ZJZP) oziroma Zakona o javnem naročanju²⁰ (v nadaljevanju: ZJN-2), ki natančno predpisujeta postopek za sklenitev pogodbe, ki ureja takšno razmerje. Predpisi, ki urejajo ravnanje s stvarnim premoženjem občine, se pri ustanovitvi stavbne pravice lahko uporabljajo samo, če glede na naravo pravnega razmerja ni treba uporabiti ZJZP ali ZJN-2.

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

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

¹⁹ Uradni list RS, št. 127/06.

²⁰ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10.

2. PRAVILNOST IZVEDBE PROJEKTA

2.1 Obrazložitev revizije

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je občina na svojem premoženju ustanovila stavbno pravico, ki se nanaša na gradnjo in celovito izvedbo projekta "Vrtec Dol".

2.2 Ugotovitve

Občina je v letu 2008 na zemljiščih parcelna številka 639/7 in parcelna številka 639/8, obe k. o. 1761 Dol pri Ljubljani²¹, ustanovila stavbno pravico, ki se nanaša na projekt gradnje vrtca Dol. Prihodki od ustanovljene stavbne pravice, ki se nanaša na izvedbo projekta vrtec Dol, so v bilanci prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO) zaključnega računa za leto 2008 izkazani v znesku 181.296 evrov. V BPO zaključnega računa za leto 2009 prihodki od ustanovljene stavbne pravice niso izkazani.

Občina je v letu 2007 projekt gradnje vrtca vključila v Lokalni razvojni program 2007–2013. V nadaljevanju povzemamo najpomembnejše aktivnosti v postopku izvedbe projekta gradnje.

Občinski svet je 11. 4. 2007 sprejel sklep, da soglaša z idejno zasnovo vrtca Dol pri Ljubljani v eni od variant, ki so mu bile predstavljene. Občinski svet je 12. 3. 2008 sprejel sklep o dopolnitvi načrta prodaje stvarnega premoženja s tem, da se podeli stavbna pravica zaradi potrebe gradnje vrtca v postopku pridobitve možnih investitorjev na zemljiščih parcelna številka 639/2, 642/1, 642/3, 642/4, 642/5, 643/1, 643/6, 643/7 in 643/9, vse k. o. Dol pri Ljubljani, v skupni izmeri 19.005 kvadratnih metrov. Občinski svet je 23. 4. 2008 obravnaval osnutek javnega poziva za zbiranje ponudb za ustanovitev stavbne pravice za izvedbo projekta vrtec Dol ter sprejel sklep, s katerim je pooblastil župana, da izvede vse potrebne postopke za ustanovitev stavbne pravice na nepremičninah.

²¹ Parceli sta nastali v postopkih parcelacije iz parcel številka 639/2, 642/4 in 642/5, k. o. Dol pri Ljubljani; občina je pojasnila, da se je parcela številka 639/2 razdelila na parceli številka 639/5 in 639/6; parcela številka 642/4 se je razdelila na parceli številka 642/7 in 642/8; nato pa so se parcele številka 639/5, 642/5 in 642/7 združile in razdelile na parceli 639/7 in 639/8, k. o. Dol pri Ljubljani.

Občini je bilo 12. 8. 2008 izdano gradbeno dovoljenje za gradnjo stavbe vrtca. Projekt je po gradbenem dovoljenju obsegal gradnjo stavbe vrtca z zobozdravstveno ordinacijo na zemljiščih parcelna številka 639/2, 642/4 in 642/5, vse k. o. Dol pri Ljubljani, ter gradnjo pripadajoče dovozne ceste s parkirnimi površinami in komunalno ureditvijo na ostalih nepremičninah, opredeljenih v sklepu o ustanovitvi stavbne pravice, ter zemljiščih parcelna številka 643/2 in 900/1, obe k. o. Dol pri Ljubljani.

Občina si je od 29. 8. do 2. 9. 2008 z družbo Energoplan Holding, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Energoplan Holding) po elektronski pošti izmenjala popravke glede vsebine pogodbe o stavbni pravici, po kateri naj bi bila upravičenec do stavbne pravice družba Energoplan, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Energoplan). Občina je družbo Energoplan Holding 2. 9. 2008 obvestila o nameravani objavi javnega razpisa za oddajo ponudb za pridobitev stavbne pravice na spletni strani občine.

Občina je 3. 9. 2008 na svoji spletni strani²² objavila javni poziv in razpisno dokumentacijo za oddajo ponudb za ustanovitev stavbne pravice za gradnjo stavbe vrtca.

V pozivu in razpisni dokumentaciji je občina tudi določila:

- namen ustanovitve stavbne pravice je gradnja vrtca z zobozdravstveno ordinacijo, celovitost projekta pa obsega tudi opremo vrtca in okoljsko ureditev funkcionalnih zemljišč;
- gradnja zgradbe kot predmeta stavbne pravice se izvede v skladu z gradbenim dovoljenjem, ki ga je pridobila občina, imetnik stavbne pravice pa mora v 30 dneh po podpisu pogodbe o stavbni pravici pridobiti spremembo gradbenega dovoljenja tako, da postane sam investitor, drugače se šteje, da je pogodba o stavbni pravici razdrta;
- izhodiščno nadomestilo za stavbno pravico je 36 evrov za kvadratni meter oziroma 181.296 evrov (brez DDV);
- ponudniki so v postopku dolžni vplačati varščino v znesku 50.000 evrov;
- stavbna pravica se podeli za 20 let; rok je lahko tudi krajši, če se občina in pridobitelj med trajanjem pogodbe o stavbni pravici dogovorita drugače; po prenehanju stavbne pravice postane zgradba last občine;
- kriteriji, ki se upoštevajo pri izbiri najugodnejšega ponudnika, so izpolnjevanje vseh razpisnih pogojev (izključujoč kriterij), znesek nadomestila za stavbno pravico ter ocena primernosti poslovnega načrta; občina je glede vsebine poslovnega načrta določila, da mora iz njega izhajati, da je ponudnik poslovno in finančno sposoben realizirati poslovni načrt v skladu s terminskim načrtom, ki je sestavni del poslovnega načrta;
- občina ob sklenitvi pogodbe o stavbni pravici izraža namero skleniti najemno pogodbo za zgrajene prostore vrtca in zobozdravstveno ordinacijo, ki so predmet stavbne pravice, za najemnino v znesku 28.128,50 evra na mesec za obdobje 19 let; razpisna dokumentacija je določala, da se imetnik stavbne pravice zaveže z občino skleniti najemno pogodbo, če občina izrazi tako namero;
- imetniku stavbne pravice se plača dogovorjeno nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice v višini polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine, ki jo določi sodni cenilec v končnem cenitvenem poročilu ob prenehanju stavbne pravice; obenem je bilo v vzorcu pogodbe o stavbni pravici, ki je bil priloga razpisni dokumentaciji, določeno, da občina imetniku stavbne pravice to nadomestilo plača v

²² Spletna stran: www.dol.si.

skladu s plačili, dogovorjenimi s sklenjeno najemno pogodbo za oddajo prostorov vrtca, in poračunom morebitne razlike do dogovorjenega zneska nadomestila ob prenehanju stavbne pravice.

Občina je 16. 9. 2008 objavila popravek javnega poziva, s katerim je iz razpisne dokumentacije izključila zahteve glede vsebine poslovnega načrta ponudnika, med merili za izbor pa je še vedno obdržala primernost poslovnega načrta²³.

Do poteka roka za oddajo ponudb 19. 9. 2008 je občina prejela ponudbo ponudnika Parkplan, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Parkplan), ki je ponudil nadomestilo za stavbno pravico v znesku 181.296 evrov (brez DDV). V javnem pozivu je občina določila, da odpiranje ponudb ni javno. Komisija za odpiranje in ocenjevanje ponudb za pridobitev stavbne pravice (v nadaljevanju: komisija), ki jo je imenoval župan, je pri odpiranju ponudb 25. 9. 2008 ugotovila, da ponudba ni popolna, ter sprejela sklep, da se ponudnika pozove k dopolnitvi ponudbe. Na seji 8. 10. 2009 je komisija ugotovila, da je ponudnik dopolnil ponudbo tako, da je popolna, ter sprejela sklep o izboru družbe Parkplan kot edinega in najprimernejšega ponudnika za pridobitev stavbne pravice za izvedbo projekta vrtec Dol v Občini Dol. Ponudnik je bil izbran 9. 10. 2008.

Občina je pogodbo o stavbni pravici z družbo Parkplan podpisala 29. 10. 2008²⁴. Iz listin je razvidno, da je občina od 9. 10. do 23. 10. 2008 z družbo Parkplan oziroma z družbo Energoplan Holding še usklajevala vsebino pogodbe o stavbni pravici. V pogodbi o stavbni pravici je določeno:

- občina je s pogodbo ustanovila stavbno pravico za dobo 20 let od overitve podpisa občine na pogodbi na nepremičninah parcelna številka 642/5, 639/2 in 642/4, vse k. o. Dol pri Ljubljani;
- na območju ustanovljene stavbne pravice se izvede gradnja v skladu s pridobljenim pravnomočnim gradbenim dovoljenjem z 12. 8. 2008, ki je sestavni del pogodbe;
- upravičenec mora v 30 dneh po vložitvi popolnega predloga za vpis stavbne pravice v zemljiško knjigo pri pristojni upravni enoti vložiti vlogo za spremembo investitorstva v gradbenem dovoljenju tako, da postane sam investitor;
- družba Parkplan kot upravičenec pridobi stavbno pravico na podlagi plačila nadomestila za stavbno pravico v vrednosti 181.296 evrov;
- občina imetniku stavbne pravice plača nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice v skladu z 263. členom SPZ v višini polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine, pri čemer se to nadomestilo plača v enkratnem znesku, če se sklene najemna pogodba pa postopoma, do njenega prenehanja, v skladu s plačili, dogovorjenimi s sklenjeno najemno pogodbo za oddajo prostorov vrtca in zobozdravstvene ambulante ter poračunom morebitne razlike do dogovorjenega zneska nadomestila ob prenehanju stavbne pravice;

²³ V dokaz, da je bil 16. 9. 2008 objavljen popravek javnega poziva, je občina predložila natis zaslonske slike občine, natisnjen 16. 9. 2008 ob 23.40 uri. Iz predloženega dokumenta je razvidno, da naj bi bil 16. 9. 2008 objavljen popravek javnega poziva za oddajo ponudb za pridobitev stavbne pravice za izvedbo projekta vrtec Dol, pri čemer pa z natisa izhaja, da 16. 9. 2008 na spletni strani nista bila več objavljena prvotni javni poziv ter razpisna dokumentacija. Med izvajanjem revizije javni poziv na spletni strani občine ni bil več objavljen.

²⁴ Pogodba je sicer datirana na 10. 10. 2008.

- če občina izrazi namero, družba Parkplan sklene najemno pogodbo za oddajo prostorov vrtca in zobozdravstvene ambulante, po kateri bo občina postopoma odplačevala nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice;
- občina mora, če po izraženi nameri ne sklene najemne pogodbe ali ne zagotovi sredstev v proračunu za redno plačevanje najemnine, poleg celotnega plačila nadomestila ob prenehanju stavbne pravice v skladu z 263. členom SPZ plačati upravičencu pogodbeno kazen v višini 1,5 kratnika mesečne najemnine za vsak mesec opustitve.

Vpis ustanovitve stavbne pravice v zemljiško knjigo je bil predlagan 22. 12. 2008, 26. 1. 2009 pa se je začela gradnja stavbe v okviru projekta vrtec Dol.

Iz izpiska iz sodnega registra²⁵ je razvidno, da je bila 23. 12. 2008 vpisana sprememba firme družbe Parkplan, družba je firmo spremenila v EP Invest, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba EP Invest).

Iz sodnega registra, objav listin na spletni strani Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (eObjave) ter objave na spletni strani skupine Energoplan²⁶ je prav tako razvidno, da so družba EP Invest, družba Energoplan Holding in družba Energoplan del poslovne skupine Energoplan. Družba Energoplan Holding je eden od družbenikov družbe EP Invest, katere poslovni delež skupaj predstavlja 77,5 odstotka osnovnega kapitala te družbe. Iz zapisnikov skupščin družbe Energoplan pa izhaja, da je družba Energoplan Holding tudi delničar te družbe, s 26 odstotki delnic z glasovalno pravico, drugi delničar pa je družba EP Invest (katere večinski družbenik je prav tako družba Energoplan Holding), s 74 odstotki delnic z glasovalno pravico.

Občina je z družbo EP Invest kot najemodajalcem 11. 3. 2009 sklenila najemno pogodbo za najem nepremičnin, ki so predmet stavbne pravice in bodo po zaključku projekta vrtec Dol predstavljale zgrajeni objekt z opremljenimi prostori vrtca, dve zobozdravstveni ordinaciji ter pripadajoče funkcionalno zemljišče z zgrajeno komunalno infrastrukturo.

V pogodbi je tudi določeno:

- predmet te pogodbe je najem nepremičnin, na katerih ima najemodajalec stavbno pravico za izvedbo projekta vrtec Dol, ob podpisu te pogodbe ustanovljeno na parcelnih številkah 624/5, 639/5 in 642/7, vse k. o. Dol pri Ljubljani, skupaj z zgrajenimi objekti in infrastrukturo, predvidenimi z javnim pozivom za izvedbo projekta vrtec Dol, ki vključuje objekt z opremljenimi prostori vrtca, dve zobozdravstveni ordinaciji ter pripadajoče funkcionalno zemljišče z zgrajeno komunalno infrastrukturo;
- najemnina za predmet pogodbe je 28.128 evrov (brez DDV) ter da je ta znesek najemnine določen glede na ocenjeno vrednost investicije po javnem pozivu, za vsa presežna, spremenjena in dodatna gradbena dela po zahtevah končnega uporabnika, ki vplivajo na končno vrednost višine investicije in ki niso zajeta v kalkulacijo zneska najemnine, pa bosta stranki sklenili aneks k pogodbi, s katerim bosta določili novo vrednost najemnine; najemnina se plačuje mesečno;

²⁵ Izpisan na dan 20. 10. 2010.

²⁶ <http://www.energoplan.si/?sec=26>; na dan 20. 10. 2010.

- pogodba je sklenjena za določen čas od 1. 9. 2009 do prenehanja stavbne pravice najemodajalca na predmetu najema, to je do 27. 11. 2028;
- obveznost najemodajalca je, da na lastne stroške uredi in opreми простore otroškega vrtca po normativih s področja opravljanja vzgojne dejavnosti; specifikacija ureditve, opreme in inventarja je priloga pogodbe;
- vso drugo in nadaljnjo opremo ter rezervne dele bo med trajanjem najemnega razmerja zagotavljal najemnik;
- primopredaja predmeta najema se izvede najkasneje do 1. 9. 2009;
- občina ima poleg plačila najemnine obveznost plačila obratovalnih stroškov ter tudi stroškov tekočega in investicijskega vzdrževanja, prav tako pa plača še stroške zagotovitve opravljanja dejavnosti po predpisih, stroške morebitnih odločb inšpekcijskih organov oziroma drugih organov, ki so posledica opravljanja dejavnosti v predmetu najema ali ravnanj oseb, ki opravljajo dejavnost v predmetu najema, stroške zavarovanja oseb, opreme in premoženja, ki se nahajajo v predmetu najema, stroške varovanja teh oseb in premoženja, ter stroške za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča oziroma drugih davščin, kadar to zahtevajo predpisi;
- najemodajalec nosi stroške zavarovanja zgrajenih objektov s pripadajočo infrastrukturo za osnovna tveganja glede požara, izliva vode in potresa ter za napake gradnje po rokih, ki veljajo za odpravo napak in pomanjkljivosti oziroma za solidnost gradnje.

K osnovni pogodbi o stavbni pravici sta bila sklenjena dva aneksa.

Prvi aneks je bil sklenjen med občino in družbo EP Invest 27. 5. 2009, z njim sta stranki zaradi parcelacije parcel, na katerih je bila ustanovljena stavbna pravica, stavbno pravico omejili na novo nastale parcele. Stranki sta v aneksu ugotovili tudi, da je EP Invest sklenil pogodbo o dolgoročnem kreditu z SKB banko, d. d., Ljubljana, za zavarovanje vračila kredita pa je kreditodajalec vknjižil hipoteko na nepremičninah, na katerih je ustanovljena stavbna pravica v korist EP Invest²⁷. Dogovorili sta se, da v roku 30 dni od podpisa aneksa EP Invest pridobi izbrisne pobotnice za vknjižbo izbrisa hipoteke na nepremičninah parcelna številka 639/6 in 642/8, obe k. o. Dol pri Ljubljani, ter zemljiškoknjižno uskladi ustanovljeno hipoteko.

Drugi aneks k pogodbi je bil sklenjen 30. 9. 2009, z njim pa so se občina, družba EP Invest in družba Energoplan dogovorili, da se stavbna pravica in projekt vrtec Dol prenese znotraj poslovne skupine Energoplan na družbo Energoplan, ki s tem prevzame vse pravice in obveznosti po pogodbi o stavbni pravici z 10. 10. 2008 ter pripadajočem aneksu. Tega dne so občina, družba EP Invest ter družba Energoplan sklenili tudi aneks k pogodbi o najemu z 11. 3. 2009 ter v njem zapisale, da so se na družbo Energoplan prenesle tudi vse pravice in obveznosti iz pogodbe o najemu.

²⁷ EP Invest lahko v skladu s SPZ zastavi zgradbo, zgrajeno na nepremičnini, ki je obremenjena s stavbno pravico (264. člen SPZ). V aneksu k pogodbi je ne glede na to zapisano, da je bila vknjižena hipoteka na zemljiščih. Tudi iz zemljiške knjige je razvidno, da je vknjižba hipoteke predlagana na zemljiščih in ne na stavbni pravici, ni pa še prišlo do vpisa. Iz zemljiške knjige smo zato pridobili kopijo predloga za vpis, iz katerega izhaja, da je vpis hipoteke predlagan na stavbni pravici.

Občina je navedla, da je pri nadzoru gradnje vrtca sodelavka občinske uprave sodelovala na operativnih sestankih, ki so se jih udeleževali predstavniki investitorja, izvajalca, projektanta in nadzora. Ker je občina po gradbenem dovoljenju glede gradnje dovozne ceste s parkirnimi površinami in komunalno ureditvijo ostala investitor, je nadzor v tem delu opravljala po pogodbi z občino družba Žerjav, d. o. o., Ljubljana.

Za objekt vrtca z zobozdravstveno ordinacijo je bilo uporabno dovoljenje, pridobljeno 24. 8., 25. 8. in 26. 8. 2009 pa je bila med občino in družbo EP Invest opravljena primopredaja objekta.

Občina je pojasnila, da se je projekt med gradnjo spreminjal, dodatno je bila zgrajena pralnica, dodatna igralnica in kanalizacija. V primopredajnem zapisniku je navedeno, da se obračun dodatnih del pripravi do konca septembra 2009, občina pa je navedla, da dodatna dela niso vplivala na višino najemnine, saj je za dodatna dela izdala dve naročilnici družbi Energoplan v skupnem znesku 37.218 evrov (28. 5. 2009 za 18.226 evrov ter 21. 10. 2009 za 18.992 evrov), dela pa je v letu 2011 tudi plačala. Občina je družbi EP Invest poleg tega 15. 5. 2009 plačala 4.440 evrov za projektiranje dodatne igralnice v vrtcu.

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 vrtcev²⁸ (v nadaljevanju: Uredba o merilih) javno mrežo vrtcev, ki izvajajo programe za predšolske otroke, zagotavlja občina. Zakon o vrtcih²⁹ (v nadaljevanju: ZVrt)³⁰ glede financiranja vrtcev v petem odstavku 28. člena določa, da se sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev, lahko pa tudi vrtcev s koncesijo, zagotavljajo iz proračuna občine.

Občina je postopek ustanovitve stavbne pravice in postopek najema zgradbe, ki je bila zgrajena v okviru ustanovljene stavbne pravice, izvedla kot dva ločena postopka ob uporabi določb ZSPDPO in Uredbe o stvarnem premoženju, ki urejata ravnanje občin s stvarnim premoženjem. V postopku ustanovitve stavbne pravice je na spletni strani občine objavila javni poziv, za najem zgradbe pa je sklenila neposredno pogodbo.

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

²⁸ Uradni list RS, št. 63/99.

²⁹ Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08, 36/10.

³⁰ V obdobju po sklenitvi posla je bil v letu 2010 ZVrt spremenjen, (Uradni list RS, št. 36/10, veljavnost od 19. 5. 2010), in sicer je bil zakonu dodan tudi 10.b člen, ki 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 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. V 7. točki 2. člena določa, da je javno naročilo gradenj tisto 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.

V skladu s 6. točko 18. člena ZJN-2 se ta zakon ne uporablja za javna naročila storitev v zvezi z najemom, vendar pa ta izjema velja le za najem obstoječih objektov. Izjeme prav tako ni mogoče uporabiti za pogodbe o finančnih storitvah, ki so vezane na pogodbe o najemu in se v kakršni koli obliki sklenejo istočasno, prej ali pozneje.

Iz vsebine celotnega posla, sklenjenega med občino in zasebnim partnerjem, je razvidno, da je bil, ne glede na formalne opredelitve in nazive sklenjenih pogodb, glavni cilj in glavni predmet posla gradnja in oprema prostorov vrtca, ki ju bo občina odplačala tako, da jih bo za obdobje, za katero je ustanovila stavbno pravico, najela in zasebnemu partnerju plačevala najemnino. Po poteku trajanja stavbne pravice (ki je časovno izenačeno s trajanjem najemne pogodbe) bo stavba vrtca postala last občine.

Stavbna pravica na nepremičninah občine je bila ustanovljena z namenom gradnje vrtca, ki je moral biti zgrajen v skladu z gradbenim dovoljenjem, ki ga je prej pridobila občina. Stavba torej ni bila grajena za trg, temveč za občino. Najemno pogodbo je občina sklenila 11. 3. 2009, torej pred dokončanjem gradnje vrtca, ter tako neposredni predmet te pogodbe ni mogel biti najem stavbe, saj ta še ni obstajala. Občina je pri tem že v javnem pozivu za oddajo ponudb za pridobitev stavbne pravice navedla namero za sklenitev najemne pogodbe ter v njem že tudi določila višino najemnine in čas trajanja najemne pogodbe. Iz listin, ki jih je predložila občina, je razvidno, da se znesek najemnine ujema z izračunom najemnine zasebnega investitorja³¹, izračun pa je narejen tako, da se z najemnino med trajanjem najemne pogodbe v celoti povrne vložek investitorja, ki vključuje stroške projektiranja, gradnje, nadzora in opreme, kot tudi stroške za zavarovanje, nepredvidena dela, nadomestila za stavbno pravico, stroške odobritve kredita, obresti kredita in stroške za organizacijo posla.

Poleg tega je bilo v najemni pogodbi navedeno, da je najemnina določena glede na ocenjeno vrednost investicije. Hkrati sta se stranki s pogodbo, za primer, če bi prišlo med gradnjo do presežnih oziroma

³¹ Na izračunu je datum 3. 3. 2009.

spremenjenih in dodatnih gradbenih del po zahtevah občine, ki bi vplivala na končno vrednost investicije in ki niso zajeta v kalkulacijo zneska najemnine, dogovorili za sklenitev aneksa, s katerim bi določili novo vrednost najemnine. Sklenjene pogodbe pa imajo tudi druge določbe, ki so bolj značilne za gradbeno pogodbo. Družba EP Invest se je tako s pogodbo o stavbni pravici zavezala pri izvedbi del upoštevati standarde in predpise gradbene stroke, najemna pogodba pa določa, da družba nosi stroške zavarovanja iz odgovornosti za napake gradnje po rokih, ki veljajo za odpravo napak in pomanjkljivosti oziroma za solidnost gradnje, v pogodbi pa je določen tudi rok gradnje in primopredaje objekta. S pogodbo o najemu je bila večina obveznosti, ki jih je imela družba EP Invest do občine po pogodbi o stavbni pravici, prenesena nazaj na občino. V skladu z najemno pogodbo občina tako nosi tudi stroške investicijskih vlaganj v objekt, kar v najemnih razmerjih ni običajno, saj je najemodajalec kot lastnik stvari tisti, ki je dolžan vzdrževati stvar, za katere rabo mu plačuje najemnik najemnino (589. člen OZ). Družba EP Invest je v okviru pridobivanja sredstev za gradnjo ustanovila zastavno pravico na stavbni pravici. Glede na navedena dejstva je tudi razvidno, da družba EP Invest s sklenitvijo pogodb razen običajnih poslovnih tveganj ni prevzela nobenih dodatnih tveganj.

Tudi ravnanje občine po sklenitvi pogodbe o stavbni pravici in najemne pogodbe kaže na to, da ni šlo le za ravnanje občine s stvarnim premoženjem, kot je to opredeljeno v ZSPDPO. Občina je tako npr. sodelovala pri nadzoru gradnje vrtca, za dela, ki jih je dodatno naročila med gradnjo, je občina izdala naročilnice, glede dela gradnje, ki je obsegal cesto s parkirišči, pa je občina tudi uradno ostala investitor in imenovala svojega gradbenega nadzornika.

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

Pri izvajanju projekta gradnje vrtca Dol 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, lastninska pravica na zgradbi pa 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 EP Invest oziroma družbi Energoplan.

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 (3.300.022 evrov, od tega gradnja in oprema 2.869.226 evrov³²; dejanska plačila občine pa bodo znašala 28.128,50 evra najemnine na mesec za 19 let in tri mesece oziroma skupaj 6.497.683 evrov), objaviti vsaj 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), odpiranje ponudb pa bi moralo biti javno (75. člen ZJN-2);

³² Tako izhaja iz zapisnika občinskega sveta z 12. 10. 2009 in izračuna najemnine, za katerega je občina pojasnila, da ga je pripravil investitor.

- 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 40 do 29 dni);
- javni poziv bi morala objaviti v obliki standardnih obrazcev ter pri določitvi vsebine upoštevati zahteve ZJN-2 in Uredbe o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje³³ (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);
- določiti in uporabiti bi morala merila za izbiro ponudb, ki bi bila smiselno povezana s predmetom javnega naročila (10. člen ZJN-2, četrti odstavek 48. člena ZJN-2), navesti enaka merila v obvestilu o javnem naročilu in v razpisni dokumentaciji ter pri ocenjevanju ponudb uporabiti le tista merila, ki bi bila navedena v obvestilu o javnem naročilu ali v razpisni dokumentaciji in kot bi bila opisana in vrednotena (tretji in peti odstavek 48. člena ZJN-2);
- z izbranim ponudnikom je treba skleniti gradbeno pogodbo v pisni obliki ter zagotoviti strokovni gradbeni nadzor nad gradnjo vrtca (649. člen OZ, 75. in 85. člen Zakona o graditvi objektov³⁴).

V sicer nepravilno izvedenem postopku so bile še druge nepravilnosti, na katere želimo posebej opozoriti:

- Občina je v razpisni dokumentaciji javnega poziva za zbiranje ponudb določila, da mora ponudnik, da se ponudba šteje za popolno, predložiti izjavo banke ali zavarovalnice, iz katere je razvidno, da jamči za ponudnika, da bo ta, če bi bil izbran, v roku 15 dni po podpisu pogodbe vplačal na račun naročnika 181.296 evrov kot plačilo nadomestila za stavbno pravico, pri čemer se vplačana varščina upošteva v znesku plačila nadomestila. Družba Parkplan je svoji ponudbi priložila izjavo Abanke Vipava, d. d., Ljubljana, iz katere je razvidno, da ne gre za bančno garancijo, ki jo je zahtevala občina, temveč za dopis, iz katerega še ne izhaja nikakršna formalna obveza banke, da bi jamčila za ponudnika. Iz zapisnika komisije s 26. 9. 2008 pri tem izhaja tudi, da naj bi bila ponudbi priložena originalna razpisna dokumentacija, ki jo je žigosal in parafiral zakoniti zastopnik ponudnika, ki je bila v razpisni dokumentaciji (točka 4.1.) določena kot obvezna, da bi se ponudba štela za popolno, vendar občina te dokumentacije med izvajanjem revizije ni predložila. Občina ni zahtevala dopolnitve ponudbe in je kot popolno sprejela nepopolno ponudbo, ki ni izpolnjevala vseh pogojev, ki jih je določila občina.
- Občina je kljub temu, da je bilo v razpisni dokumentaciji javnega poziva za zbiranje ponudb določeno, da ponudnik s potrditvijo osnovnih določil pogodbe o stavbni pravici jamči, da se strinja s pogodbenimi določili, ki so bila določena kot obvezna priloga, da se ponudba šteje za popolno, pred podpisom pogodbe pri usklajevanju določil pogodbe o stavbni pravici z izbranim ponudnikom spremenila nekatere določbe pogodbe o stavbni pravici³⁵. Pogodba o stavbni pravici tudi ni bila sklenjena v obliki notarskega zapisa, za katerega je bilo v razpisni dokumentaciji določeno, da stroške le-tega nosi izbrani ponudnik.

³³ Uradni list RS, št. 18/07.

³⁴ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1, 14/05 popr., 126/07, 108/09.

³⁵ Spremenjena so določila 2., 3., 4., 6., 7., 8., 10., 11., 12., 13., 15. in 18. člena; pomembnejše spremembe so npr. v določitvi začetka trajanja stavbne pravice, določitvi višine pogodbene kazni za primer, da občina po izraženi nameri ne sklene najemne pogodbe oziroma ne zagotovi sredstev za redno plačevanje najemnine, določitvi razmerij glede investicijskih vlaganj, določitvi obveznega soglasja občine za obremenitev zgradbe z zastavno pravico, določitvi oblike pogodbe.

2.2.b Občina je ponudniku omogočila daljši rok ter več podatkov za pripravo vloge in sodelovanje v postopku. Občina je s tem razlikovala med ponudniki. 6. člen ZSPDPO določa, da mora upravljavec stvarnega premoženja voditi postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku. Tudi ZJN-2, ki bi ga občina morala upoštevati, če bi celoten projekt izgradnje vrtca v skladu s predpisi izvedla kot javno naročilo, v 9. členu določa, da mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki v vseh fazah postopka in glede vseh elementov ni razlikovanja.

2.2.c Zakon o javnih financah³⁶ (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 občin³⁷ (v nadaljevanju: Pravilnik o pošiljanju podatkov).

Zakon o financiranju občin³⁸ (v nadaljevanju: ZFO-1) je do vključno 24. 6. 2008 v 10. členu določal, da se občina lahko zadolžuje v skladu z zakonom, ki ureja javne finance. Z novelo ZFO-1, ki velja od 25. 6. 2008, je bil zakonu dodan 10.a člen, ki 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. Postopke, ki jih morajo pri zadolževanju upoštevati občine, je do 18. 11. 2008 urejal Pravilnik o postopkih zadolževanja občin³⁹, ki je v 2. členu določal, da je zadolžitev po tem pravilniku črpanje posojila ali kredita, izdaja dolžniških vrednostih papirjev in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika (finančni najem). Pravilnik o postopkih zadolževanja občin⁴⁰, ki velja od 18. 11. 2008, 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). Tudi Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009⁴¹ (v nadaljevanju: ZIPRS0809) je v šestem odstavku 20. člena določal, da je za pogodbe o najemu, ki jih sklepajo neposredni uporabniki občinskih proračunov in pri katerih lastninska pravica preide ali lahko preide z najemodajalca na najemnika, potrebno soglasje ministra, pristojnega za finance.

³⁶ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

³⁷ Uradni list RS, št. 3/08, 79/08.

³⁸ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

³⁹ Uradni list RS, št. 52/07.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 108/08.

⁴¹ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08.

ZFO-1 v 10.b členu določa tudi največji možni obseg zadolževanja občine, v katerega se vštevajo zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana poročila posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna. Do novele zakona, ki je začela veljati 25. 6. 2008, je ZFO-1 v 10. členu urejal dovoljeni obseg zadolževanja občine, v katerega so se šteli leasingi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega razmerja, ki pomeni dejansko zadolžitev in katere posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna.

Občina je s sklenitvijo pogodbe o stavbni pravici ter najemne pogodbe že pred dokončanjem gradnje vrtca prevzela dolgoročno obveznost plačila najemnine. Iz vsebine pogodb je razvidno, da ne gre le za najem stvarnega premoženja v skladu s predpisi, ki urejajo ravnanje s stvarnim premoženjem, temveč je najem mehanizem za financiranje gradnje. Pri izvajanju projekta gradnje vrtca Dol občina z ustanovitvijo stavbne pravice in s sklenitvijo najemne pogodbe ni izvedla ustreznega postopka, saj dejanska vsebina posla ni zgolj ravnanje s premoženjem, pač pa tudi prevzem dolgoročnih obveznosti za obdobje 19 let, s katerimi bo občina odplačala zgradbo in opremo vrtca. Investicija bo odplačana obročno, s plačilom najemnine. 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, ZFO-1 in ZIPRS0809, ki urejajo zadolževanje občin.

2.2.d Občina je projekt vrtec Dol prvič vključila v načrt razvojnih programov v proračunu za leto 2007. 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 skupnosti⁴², 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 financ⁴³, in sicer najmanj dokument identifikacije projekta. Občina pred uvrstitvijo projekta v načrt razvojnih programov ni pripravila investicijske dokumentacije, kot jo zahteva Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.

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

⁴² Uradni list RS, št. 44/07.

⁴³ Uradni list RS, št. 60/06.

3. UČINKOVITOST IZVEDBE PROJEKTA

3.1 Obrazložitev revizije

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

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

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

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

3.2 Ugotovitve

Predšolska vzgoja v vrtcih je del celovitega sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ki jo opravljajo vrtci in zasebniki – 6. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁴⁴ (v nadaljevanju: ZOFVI). Za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja je organizirana javna mreža vrtcev, ki jo sestavljajo javni vrtci in zasebni vrtci ter zasebniki, ki imajo koncesijo, organizirana pa mora biti tako, da omogoča staršem in otrokom dostopnost in izbiro programa za predšolske otroke (11. člen ZOFVI). Javno mrežo vrtcev, ki izvajajo programe za predšolske otroke, zagotavlja občina (2. člen Uredbe o merilih). Sredstva za investicijsko vzdrževanje in sredstva za investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev, lahko pa tudi vrtcev s koncesijo, zagotavlja lokalna skupnost (28. člen ZVrt).

Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev⁴⁵ 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

⁴⁴ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09, 64/09 popr., 65/09 popr.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 11/99.

statusa vrtcev (ustanavljanje novih oddelkov ali nove enote vrtca oziroma ustanovitev novega vrtca ali pa zaprtje oddelkov, enote ali celega vrtca).

Občina je navedla, da je bil vrtec vključen v dolgoročni načrt občine v letu 1998, čemur so sledili različni poskusi umestitve v prostor. Vrtec je bil vključen tudi v lokalni razvojni program 2007–2013, sprejet na seji občinskega sveta 29. 8. 2007. V lokalnem razvojnem programu (v nadaljevanju: program) je občina kot eno od slabosti lokalnega sistema in okolja navedla pomanjkanje predšolske vzgoje (točka 5.2 programa) ter si kot enega izmed ciljev (točka 6.2.2 programa) določila zagotovitev ustreznih pogojev za izvajanje varstva in izobraževanja otrok, v okviru tega pa razširitev dejavnosti varstva predšolskih otrok, saj je po podatkih (na 1. 6. 2006) takrat edini vrtec Dolsko lahko sprejel manj kot polovico vseh otrok⁴⁶, ki so obiskovali vrtec in imeli stalno prebivališče v občini. V programu je pri tem navedeno tudi (točka 3.1.3 programa), da se je v obdobju med popisoma stanovanj leta 1991 in 2002 število stanovanj povečalo za 380, glede demografskih gibanj pa (točka 3.2 programa), da je prebivalstvo razmeroma mlajše od slovenskega povprečja, več je otrok kot starejših prebivalcev⁴⁷. Število prebivalcev se je v zadnjih petih letih povečalo za 422 oseb oziroma za 10 odstotkov, največ v starostni skupini 20–64 let, v kateri je 64,2 odstotka vseh prebivalcev občine. Navedeno je tudi, da se polovica delovno aktivnih prebivalcev vozi na delo izven občine. Iz analize demografskih gibanj v občini ni razvidno, da bi občina pri tem naredila tudi posebno oceno gibanj števila predšolskih otrok, prav tako v programu ni podatkov o številu izdanih odločb o zavrnitvi sprejema v vrtec. V okviru analize stanja (točka 3.2 programa) pa je navedeno, da je bilo v šolskem letu 2005/2006 izdanih odločb za znižano plačilo vrtca 214, kar pomeni, da lahko vrtec Dolsko sprejme samo 36,4 odstotka vseh otrok, ki obiskujejo vrtec, s stalnim prebivališčem v občini Dol pri Ljubljani.

Pri navedbi projektov za doseg ciljev je občina (točka 7.2.2 programa) določila gradnjo vrtca v Dolu v letih od 2007 do 2013, s čimer bi se zagotovilo najmanj pet oddelkov za predšolsko varstvo otrok, v tem obdobju pa še prenovo osnovne šole in gradnjo vrtca v Senožetih ter adaptacijo Osnovne šole Dol. V programu je pri tem navedeno, da je v občini veliko pomanjkanje prostora v vrtcu ter da občina spremlja potrebe vrtca in šol, zato naj bi vlagala tudi v obnovo, širjenje in gradnjo objektov s področja varstva in izobraževanja otrok. V finančnem okviru lokalnega razvojnega programa (točka 8. programa) je bila za gradnjo vrtca v Dolu določena ocenjena vrednost 1.500.000 evrov, za prenovo osnovne šole in gradnjo vrtca v Senožetih 630.000 evrov, za adaptacijo OŠ Dol pa 1.100.000 evrov.

Občina je navedla, da je pred izvedbo postopka ustanovitve stavbne pravice analizirala različne možnosti za zagotovitev gradnje vrtca v čim krajšem času, ni pa pripravila pisne analize oziroma dokumentacije o tem. Na podlagi analiz je ocenila, da je edina izvedljiva rešitev ustanovitev stavbne pravice na zemljišču v lasti občine, na katerem bi zasebni partner z zasebnimi sredstvi zgradil vrtec. Občina ni imela zadostnih finančnih sredstev za gradnjo vrtca, ocenila pa je, da zadolževanje zaradi omejitev, določenih v ZFO-1, ne bi bilo mogoče, saj se je že zadolžila za investicijo prenove osnovne šole. Zaradi ocene, da se glede na zakonske omejitve ne more zadolžiti, občina tudi ni pridobila primerjalnih podatkov o stroških, če bi

⁴⁶ V točki 6.2.2 programa je navedeno, da je imel po podatkih za 1. 6. 2006 vrtec Dolsko 78 prostih mest, v občini pa živi 207 otrok, ki obiskujejo vrtec v občini ali izven nje.

⁴⁷ V programu (točka 3.2) je navedeno, da je indeks staranja 73,3 – število prebivalstva starejšega od 65 let v primerjavi s številom mladih do 14 let.

najela posojilo poslovnih banke. Občina ni izdelala nobenega dokumenta, iz katerega bi bilo razvidno, kakšna je ocenjena vrednost celotnega projekta.

Ob začetku izvedbe postopka in odločanja občinskega sveta v letu 2008 se občina zaradi omejitev, ki jih je predpisoval ZFO-1, ni mogla dodatno zadolžiti za projekt izgradnje vrtca v vrednosti 2.869.226 evrov. Novela ZFO-1, ki je določila manjše omejitve za zadolževanje občin, je začela veljati 25. 6. 2008. Občina in pravne osebe javnega sektorja na ravni občine so bile po stanju na 31. 12. 2008 zadolžene za 649.802 evrov⁴⁸, po stanju na 31. 12. 2009 pa za 578.312 evrov⁴⁹. Stanje zadolžitve, ki šteje v obseg dovoljenega zadolževanja v skladu z 10.b členom ZFO-1, je v letu 2009 znašalo 500.504 evrov⁵⁰. V letu 2009 je znesek odplačil glavnice in obresti od najetih kreditov občine ter potencialnih obveznosti iz izdanih poročev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, znašal 218.434 evrov ali 3,5 odstotka osnove iz 10.b člena ZFO-1. Razlika do zakonsko dopustnega odplačila 500.504 evrov je znašala 282.070 evrov, kar po oceni računskega sodišča ob zadolžitvi za obdobje 19 let pomeni možno zadolžitev za okvirno 3,5 milijona evrov (odvisno od doseženih pogojev na trgu).

Občinskemu svetu je bila na seji 12. 3. 2008 predstavljena možnost izvedbe projekta z ustanovitvijo stavbne pravice. Druge možnosti občinskemu svetu niso bile predstavljene in zato svet o njih ni razpravljala. Občinski svet je na seji 12. 3. 2008 sprejel sklep o ustanovitvi stavbne pravice zaradi potrebe gradnje vrtca, na seji 23. 4. 2008 pa sklep, s katerim je pooblastil župana občine, da v imenu občine izvede vse potrebne postopke za ustanovitev stavbne pravice. Občinski svet je pri tem na seji 23. 4. 2008 obravnaval tudi osnutek javnega poziva za ustanovitev stavbne pravice, ne pa tudi razpisne dokumentacije, iz katere je bilo razvidno, da namerava občina za izgrajeno stavbo vrtca skleniti najemno pogodbo ter ostale podrobnosti posla. V zapisniku seje 23. 4. 2008 je navedeno, da se stavbna pravica ustanovi za 20 let, v tem obdobju naj bi občina z najemnino plačala 50 odstotkov stroškov investitorju vrtca, po poteku tega obdobja pa se občina lahko odloči, ali odkupi preostalo vrednost objekta ali stavbno pravico podeli še naprej. Po izvedenem postopku je bil občinski svet na seji 26. 11. 2008 obveščen, da je bila podpisana pogodba o stavbni pravici za gradnjo vrtca v Dolu.

Občina je za ustanovitev stavbne pravice za gradnjo vrtca izvedla postopek javnega zbiranja ponudb⁵¹ na podlagi ZSPDPO, pri čemer je javni poziv objavila na spletni strani občine, rok za oddajo ponudb pa je bil 15 dni. V javnem pozivu je bilo navedeno, da je namen ustanovitve stavbne pravice gradnja vrtca, ki se izvede v skladu s pridobljenim gradbenim dovoljenjem, ki pa ni bilo del razpisne dokumentacije. V objavi javnega poziva in v razpisni dokumentaciji je občina kot merilo za izbor najugodnejšega ponudnika določila najvišje ponujeno nadomestilo za stavbno pravico, pri čemer je določila izhodiščno nadomestilo

⁴⁸ Podatki Ministrstva za finance, dopis št. 475-6/2007 s 5. 6. 2009.

⁴⁹ Podatki Ministrstva za finance na 31. 12. 2009, spletna stran: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/zadolzevanje_obcin/porocili_o_stanju_zadolzenosti_obcin_in_pravnih_oseb_javnega_sektorja_na_ravni_obcine_za_let_2009/, 16. 5. 2012.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Postopek je podrobneje opisan v točki 2.2 tega poročila.

181.296 evrov. Občina je prvotno v razpisni dokumentaciji poleg tega kot merilo določila še primernost poslovnega načrta, vendar je 16. 9. 2008 iz razpisne dokumentacije izločila pogoje, ki jih je postavila v zvezi s tem, ter merila ni upoštevala pri izboru ponudnika. Vrednost investicije v razpisu in razpisni dokumentaciji ni bila navedena. Posredno bi lahko o njej sklepali iz v razpisni dokumentaciji navedene namere o sklenitvi najemne pogodbe (višine najemnine in obdobja najema). Niti vrednost investicije niti najemnina za zgrajene prostore nista bili opredeljeni kot merili in nista vplivali na izbor najugodnejšega ponudnika.

V razpisni dokumentaciji (ne pa tudi javnem pozivu) je občina navedla, da ob sklenitvi pogodbe o stavbni pravici izraža namero skleniti najemno pogodbo za zgrajene prostore, ki so predmet stavbne pravice, za najemnino v znesku 28.128,50 evra na mesec za obdobje 19 let. Navedeno pa je bilo tudi, da se imetnik stavbne pravice zaveže z občino skleniti pogodbo o najemu, če občina izrazi takšno namero. V razpisni dokumentaciji je bilo določeno, da se imetniku stavbne pravice plača dogovorjeno nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice v višini polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine, v pogodbi o stavbni pravici pa, da se to nadomestilo plača v enkratnem znesku, če se sklene najemna pogodba pa postopoma, do njenega prenehanja, v skladu s plačili, dogovorjenimi s sklenjeno najemno pogodbo in poračunom morebitne razlike do dogovorjenega zneska nadomestila ob prenehanju stavbne pravice. V najemni pogodbi je dogovorjeno, da občina nosi tudi obveznost plačila stroškov investicijskega vzdrževanja. Občina je najemno pogodbo tudi dejansko sklenila za v razpisni dokumentaciji navedeni znesek najemnine. V izračun najemnine so bili poleg stroškov, povezanih z gradnjo objekta, vključeni še stroški za zavarovanje, nadomestilo za stavbno pravico, stroški organizacije posla in obresti kredita.

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

Občina je sklenila pogodbo, s katero je ustanovila stavbno pravico in nato najela zgradbo, ki jo je izvajalec zgradil. Mesečna najemnina za investicijo v ocenjeni vrednosti 2.869.226 evrov⁵² znaša 28.128 evrov⁵³. Po oceni računskega sodišča pa bi mesečni obrok odplačila, če bi se investicija v vrednosti 2.869.226 evrov financirala z zadolžitvijo za enako obdobje, znašal med 15.730 evri in 18.554 evri.

Občina je dolžna ob izteku pogodbe o stavbni pravici v skladu z 263. členom SPZ plačati še nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice v višini najmanj polovice povečanja tržne vrednosti nepremičnine. V pogodbi o stavbni pravici je navedeno, da, če se sklene najemna pogodba, občina nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice plača postopoma, v skladu s plačili, dogovorjenimi z najemno pogodbo, ter poračunom morebitne razlike do dogovorjenega zneska nadomestila ob prenehanju stavbne pravice. Iz najemne pogodbe izhaja, da je znesek najemnine določen glede na ocenjeno vrednost investicije, dogovorjeno pa je bilo tudi, da se najemnina poviša, če je končna vrednost del višja. Iz najemne pogodbe tako izhaja, da se celotna ocenjena vrednost investicije plača z najemnino po najemni pogodbi. Glede na

⁵² Tako izhaja iz zapisnika občinskega sveta z 12. 10. 2009, tudi iz izračuna najemnine, za katerega je občina navedla, da ga je pripravil investitor, pa izhaja, da je takšna vsota stroškov, ki se nanašajo na gradnjo objekta.

⁵³ Pri tem je v izračun najemnine vključeno tudi nadomestilo za stavbno pravico 181.296 evrov, ki je bilo plačano občini v enkratnem znesku.

različna določila v pogodbi o stavbni pravici in najemni pogodbi, ni gotovo, ali bo nadomestilo ob prenehanju stavbne pravice (ter kolikšen del) občina res v celoti poplačala z najemnino. Ni mogoče izključiti tveganja, da bi občina po izteku pogodbe o stavbni pravici, kljub dokončnemu poplačilu vrednosti investicije z najemnino (ki izhaja tudi iz izračuna najemnine), morala poravnati dodatne finančne obveznosti občine za doplačilo povečane tržne vrednosti objekta. Občina mora v skladu z najemno pogodbo zgradbo vrtca tudi investicijsko vzdrževati, kar je običajno dolžnost najemodajalca, pri čemer se stranki v pogodbi nista dogovorili o načinu upoštevanja teh stroškov pri plačilu nadomestila ob prenehanju stavbne pravice.

Občina je v zadostni meri utemeljila kratkoročni interes za gradnjo vrtca. V okviru programa je opravila analizo stanja v občini, ni pa opravila analize demografskih gibanj in njihove ocene za prihodnjih pet let, s čimer bi dodatno utemeljila svojo odločitev. Različnih možnosti za doseg cilja, kot so podelitev koncesije, javno-zasebno partnerstvo, lastna izvedba investicije z gradnjo novih ali preureditvijo prostorov za vrtec, nakup ali najem prostorov za vrtec, ni analizirala, osredotočila se je le na gradnjo novih prostorov vrtca z ustanovitvijo stavbne pravice. Občinski svet je zato razpravljal le o eni možnosti, ki mu ni bila predstavljena z vsemi potrebnimi finančnimi podatki. Občinskemu svetu ni bila predstavljena vrednost celotnega projekta, predstavljeni mu niso bili tudi podatki o finančnih posledicah za občino zaradi najema prostorov vrtca. Po naši oceni bi bilo glede na vrednostno pomembnost investicije treba, da bi občina opredelila še druge možne načine izvedbe projekta, analizirala njihove prednosti in slabosti, rezultate predstavila občinskemu svetu in šele na tej osnovi sprejela odločitev o načinu izvedbe projekta.

Ob odločitvi za gradnjo bi občina morala analizirati različne možnosti financiranja investicije. Občina se ob odločitvi občinskega sveta ni mogla zadolžiti za projekt izgradnje vrtca v vrednosti 3 milijonov evrov, vendar pa je bila v letu 2008 sprejeta novela ZFO-1, ki daje občinam večje možnosti za zadolževanje. Ocenjujemo, da bi občina po sprejetju novele ZFO-1, ki je začela veljati 25. 6. 2008, torej pred objavo javnega poziva, zaradi bistveno spremenjenih razmer glede zadolževanja morala ponovno preveriti pogoje za zadolžitev. Če se občina tedaj, ko je občinski svet sprejel odločitev glede stavbne pravice, ni mogla zadolžiti za projekt gradnje vrtca, je bilo to po spremembi zakonodaje mogoče, zato bi moral biti s podatki o tem seznanjen občinski svet, ki bi mu bila tako dana možnost ponovno razmisliti o izvedbi projekta ob spremembi okoliščine, ki je bila pomemben element pri odločitvi za podelitev stavbne pravice. Primerjava stroškov izbranega načina izvedbe projekta z oceno stroškov, če bi se občina odločila za zadolževanje, kaže, da bi občina ob zadolžitvi za investicijo v vrednosti 2.869.226 evrov odplačevala od 15.730 evrov do 18.554 evrov mesečno ali 188.760 evrov do 222.648 evrov letno, kar je letno od 114.888 evrov do 148.776 evrov manj kot pri izbranem načinu izvedbe projekta.

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. Posebej pa je treba poudariti merila za izbiro, ki so se osredotočila zgolj na znesek nadomestila za stavbno pravico, ki niti vsebinsko niti vrednostno ni bistveni element investicije. Merila niso zajela bistvenega elementa učinkovite izvedbe projekta gradnje vrtca, to je vrednosti investicije, in tudi niso vključevala časovne komponente – obdobja, za katero naj bi bila sklenjena najemna pogodba. Merila so bila torej osredotočena na element, ki glede na sklenjene pogodbe predstavlja le 6 odstotkov vrednosti investicije in le 2,8 odstotka vrednosti najemne pogodbe. Sklenjeni pogodbi (pogodba o stavbni pravici in najemna pogodba) nista v skladu glede medsebojnih obveznostih občine in izvajalca po prenehanju pogodbe o stavbni pravici, kar bi lahko imelo negativne finančne posledice po izteku stavbne pravice. Zaradi neskladnosti pogodbenih določil 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.

4. MNENJE

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

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

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Dol pri Ljubljani pri izvedbi projekta, pri katerem je ustanovila stavbno pravico, ni poslovala v skladu s predpisi, saj ni izpeljala postopka gradnje in opreme vrtca v skladu z Zakonom o javnem naročanju, zaradi česar tudi niso bili uporabljeni predpisi, ki urejajo zadolževanje občin (Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin in Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009), 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) – točke 2.2.a, 2.2.b, 2.2.c in 2.2.d.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Dol pri Ljubljani 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 Dol pri Ljubljani, ki se nanaša na ustanovitev stavbnih pravic do 30. 9. 2010. Da bi izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja Občine Dol pri Ljubljani, smo iskali odgovor na vprašanje, ali je občina učinkovito izvedla projekt, pri katerem je ustanovila stavbno pravico.

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

Občina je v zadostni meri utemeljila kratkoročni interes za izvedbo projekta, ni pa se ukvarjala z dolgoročnim načrtovanjem. V okviru programa je opravila analizo stanja v občini, ni pa analizirala različnih možnosti za doseg cilja, temveč se je brez ustrezne analize osredotočila le na gradnjo novih prostorov vrtca z ustanovitvijo stavbne pravice. Občinski svet je na podlagi nepopolnih podatkov 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 tej osnovi sprejeti odločitev o načinu izvedbe projekta.

Občina bi morala analizirati tudi različne možnosti financiranja investicije. Občina se ob odločitvi občinskega sveta ni mogla zadolžiti za projekt izgradnje vrtca v vrednosti 2.869.226 evrov, vendar pa je bila v letu 2008 sprejeta novela Zakona o financiranju občin, ki daje občinam večje možnosti za zadolževanje. Ocenjujemo, da bi občina po sprejetju novele Zakona o financiranju občin, ki je začela veljati 25. 6. 2008, torej pred objavo javnega poziva, zaradi bistveno spremenjenih razmer glede zadolževanja, morala ponovno preveriti pogoje za zadolžitev. Če se občina tedaj, ko je občinski svet sprejel odločitev glede stavbne pravice, ni mogla zadolžiti za projekt gradnje vrtca, je bilo to po spremembi zakonodaje mogoče, zato bi moral biti s podatki o tem seznanjen občinski svet. Občina ni učinkovito izvedla projekta, pri katerem je ustanovila stavbno pravico, tudi zato, ker bi jo investicija v vrednosti 2.869.226 evrov ob odločitvi za zadolževanje po naši oceni letno stala med 114.888 evrov in 148.776 evrov manj kot najemnina za zgrajene prostore, s katero bo dejansko odplačala investicijo. Postopek izbire izvajalca ni zagotavljal konkurenčnosti ponudnikov. Merila za izbiro izvajalca projekta niso zajela vseh vidikov učinkovite izvedbe projekta gradnje vrtca, saj so bila osredotočena na znesek nadomestila za stavbno pravico, ki predstavlja le 6 odstotkov vrednosti investicije in le 2,8 odstotka vrednosti najemne pogodbe. 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 Dol pri Ljubljani 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 Dol pri Ljubljani mora v odzivnem poročilu izkazati:

- aktivnosti za spremembo pogodbe o stavbni pravici in najemne pogodbe 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 poslovanja⁵⁴. 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 Dol pri Ljubljani krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁵⁴ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. PRIPOROČILA

Občini Dol pri Ljubljani priporočamo, naj:

- prouči finančne posledice obstoječe najemne pogodbe v primerjavi z drugimi možnostmi financiranja investicije, predvsem najetjem posojila, in odvisno od rezultatov prouči vse možnosti za preoblikovanje obstoječega najemnega razmerja v za občino ekonomsko ugodnejše razmerje;
- 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.

Številka: 324-8/2010/66
Ljubljana, 28. maja 2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

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

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

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

