



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTA DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor – Comitato di controllo

Datum: 13. 5. 2020

Številka: 011-2/2019

Na podlagi 52. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave št. 40/00, 30/01, 29/03 in Uradni list RS št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18), 29. člena Poslovnika o delu Nadzornega odbora Mestne občine Koper (Uradni list RS, št. 12/2017 in 46/2019) in Programa dela Nadzornega odbora Mestne občine Koper za leto 2019, je Nadzorni odbor Mestne občine Koper na svoji 10. seji dne 13. 5. 2020 sprejel

KONČNO POROČILO O NADZORU

1.

Skladno s sklepom Nadzornega odbora Mestne občine Koper (v nadaljevanju NO) o izvedbi nadzora, št. 011-2/2019 z dne 18. 4. 2019, je imenovana skupina opravila nadzor v »Uradu za nepremičnine Mestne občine Koper« (v nadaljevanju MOK).

2.

Predmet nadzora je »Menjalna pogodba med MOK in podjetjem DOM Koper«. Nadzor se je izvajal v prostorih MOK.

3.

Nadzor so opravili: Tjaša Bolčina, Tina Podgornik, Jadran Bajec.

4.

Zakonodajni okvir :

Zakonodajni okvir:

- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-1I, 14/15 – ZUUJFO, 76/15 in 11/18 – ZSPDSLS-1)
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18)
- Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US)
- ZUreP-1 in ZUPUDPP, ZPNačrt,
- drugi podzakonski akti, ki so imenovani v prvih dveh alinejah, pa niso del zakonskih predpisov.

OPOMBA:



Verdijeva ulica 10 – Via Giuseppe Verdi 10, 6000 Koper – Capodistria, Slovenija, Tel. +386 (0)5 6646 100

V času izvajanja zazidalnega načrta Žusterna III in podpisa menjalne pogodbe so bile v uporabi različni zakonski predpisi, ki v marsičem odstopajo od predpisov, ki na dan poročila veljajo v Republiki Sloveniji.

5.

Pridobljena in pregledana dokumentacija do dne 1. 1. 2020:

- menjalna pogodba iz 2. člena poročila,
- dodatno pridobljeni podatki in pojasnila, nadzorovanega urada v pisni in ustni obliki na zahtevo članov NO, ki so izvajali nadzor,
- odgovori na vprašanja in dileme, ki so jih na podlagi nadzora postavili člani nadzora NO, ki so izvajali nadzor,
- drugo dokumentacijo, ki jo je posredoval Urad za nepremičnine Mestne občine Koper.

6.

Stanje na dan 1. 1. 2020:

Zazidalni načrt Žusterna III. je v glavnem izveden, prav tako predvidena infrastruktura in drugi posegi skladno z zazidalnim načrtom.

Problematika, ugotovljena pri izvajanju nadzora:

Zazidalni načrt Žusterna III je bil sprejet na Občinskem svetu MOK. Skladno z zakonodajo je imel (bi moral imeti) vse sestavine, ki jih področna zakonodaja v času sprejema zazidalnega načrta predvideva. Predvsem vse strokovne podloge in posamezne strokovne rešitve, ki so tudi del zazidalnega načrta in Odloka o Zazidalnem načrtu Žusterna III (od tu naprej odlok). Na podlagi navedenega je bilo ob sprejemu (bi moralo biti) popolnoma jasno, katera zemljišča (oz. druge lastninske pravice, npr. služnosti, etc.) občina potrebuje za izvedbo, z odlokom predvidene komunalne infrastrukture. V odloku oz. drugih povezanih aktih (program opremljanja) je lahko natančneje definirana faznost izgradnje komunalne infrastrukture, investitor etc.

Pred izvajanjem kateregakoli posega v skladu z odlokom je potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje za poseg. Temeljno dokazilo za pridobitev gradbenega dovoljenja je dokazilo o »razpolaganju z zemljiščem« (lastninska pravica, služnost, stavbna pravica, ...), ki mora biti zagotovljeno pred izdajo gradbenega dovoljenja in njegovo pravnomočnostjo. Projekti za PDG (projekti za pridobitev gradbenega dovoljenja) morajo biti skladno z zakonodajo in pravilnikom o vsebinah projektne dokumentacije izvedeni tako, da je povsem jasen poseg, predvsem kar zadeva posegov v zemljišča. V času gradnje je skladno z zakonodajo mogoče izvesti manjša odstopanja od gradbenega dovoljenja, ki jih dokumentiramo v PZI (projektu izvedenih del) in zanje pridobimo uporabno dovoljenje (za taka manjša odstopanja ni potrebno pridobivati spremembe ali celo novega gradbenega dovoljenja). Taka manjša odstopanja pa v nobenem primeru ne smejo (ne morejo) posegati izven zemljišč predvidenih v gradbenem dovoljenju oz. lastninskih pravic, ki so predložena gradbenemu dovoljenju.

Posamezni segmenti (zemljišča) v okviru zazidalnega načrta Žusterna III, so bili z javnim zbiranjem ponudb oddani posameznim investitorjem. Segmenti (posamezne parcele) so ob zbiranju ponudb predvidevali gradnjo stanovanjskih stavb. Prodajalec (MOK) je tako lahko prodal le tista zemljišča oz. segmente, za katere je vedel (bi moral vedeti), da jih v nadaljnjih postopkih (izgradnje komunalne in druge infrastrukture) ne bo potreboval, oz. ne bo potrebno pridobivati lastninskih pravic. Prav tako bi si prodajalec (MOK) v kupoprodajnih pogodbah lahko zagotovil pravice graditi (služnosti) za še ne izgrajeno komunalno infrastrukturo (npr. javno razsvetljavo, vodovodi, stopnišče, etc, ...), česar ni storil (domnevamo, da ni ocenil za potrebno).

V postopku nadzora je bilo ugotovljeno, da je pri izvedbi komunalne infrastrukture prišlo do razlogov, ki so narekovali investitorju (MOK) take rešitve, ki so posegale v zemljišča, ki jih je pred

tem občina oddala posameznim investitorjem, in da investitorji takim posegom niso nasprotovali, ampak so posege pogojevali z menjavo zemljišč.

NO ni izvajal nadzora in pridobival podatke o razlogih za taka odstopanja, ne njihovo gospodarnost ali in smotrnost, za časovni potek dogodkov, pridobivanja posameznih upravnih dovoljenj, ne kako so vsi ti postopki (če so) vplivali na časovni potek oz. predvidene stroške izvedbe infrastrukture. NO je v postopkih nadzora preverjal le in izključno menjalno pogodbo med MOK in podjetjem DOM ter okoliščine in razloge za tako menjalno pogodbo.

UGOTOVITVE

Na podlagi opravljenega nadzora je NO ugotovil več nedorečenosti, pomanjkljivih postopkov in dokumentacije, površnosti, malomarnosti, opustitve dolžnega ravnanja ter nedoslednosti.

1.

Ni zagotovljena popolnost in preglednost spisa, ki se nanaša na menjalni posel, ki je bil predmet nadzora.

2.

Ni zagotovljena pisna obrazložitev, kakšni so bili razlogi, da je bil za izvršitev javnega interesa izbran prav konkreten menjalni posel.

Obrazložitev:

Samoupravne lokalne skupnosti pridobivajo zemljišča in stvarne pravice na nepremičninah v okviru zakonskih določil in v okviru nalog, ki jih potrebujejo lokalne skupnosti pri izvajanju javnega interesa. V splošnem so te naloge: zagotavljanje zemljišč in/ali stvarnih pravic na nepremičninah za gradnjo komunalne infrastrukture in objektov (občinskih stavb) javnega značaja (šole, vrtci in druge stavbe družbenega standarda), urejanje zemljiškoknjižnih zadev in ustanavljanje drugih stvarnih pravic na nepremičninah, izvajanje zemljiške politike, izvajanje drugih javnih interesov lokalne skupnosti.

Iz zakonskih določil:

Nepremično premoženje, katerega lastnik postane samoupravna lokalna skupnost, se lahko pridobiva v takem obsegu in taki kakovosti, ki zagotavljata najboljše pogoje za izvrševanje nalog samoupravne lokalne skupnosti.

Za izvajanje teh nalog imajo lokalne skupnosti več orodij, ki so v glavnem: v okviru sklepanja poslov o nakupih uveljavljanje predkupne pravice, razlastitve v javnem interesu in tudi skladno z zakonom, možnost izvajanja zemljiške politike s pomočjo diferenciranega nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč.

Iz zakonskih določil:

Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem vsebuje načrt pridobivanja nepremičnega premoženja in načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem.

Pomen tega določila je, da pristojni organi lokalnih skupnosti, predhodno v okviru investicije ali izvajanja zemljiške politike ali urejanja zemljiško knjižnih zadev, sprejmejo ustrezen sklep, da se za konkreten projekt izvajanja javnega interesa, posredno ali neposredno, pridobi potrebno nepremičnino ali/in stvarno pravico na nepremičnini. Tak sklep mora biti sprejet predhodno. Ni torej dovolj, da se namen menjalnega posla navede v menjalni pogodbi, ampak je potrebno navesti sklep pristojnega organa lokalne skupnosti.

Iz zakonskih določil :

V postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem se izbere metoda, s katero se zagotavlja javnost postopkov, preglednost postopkov in ekonomska utemeljenost predvidenega ravnanja, in ki omogoča najugodnejši izid ravnanja s stvarnim premoženjem.

Pomen tega določila je, da se definira in obrazloži način – metoda razpolaganja v okviru načela ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti, pri menjalnih pogodbah še posebej načelo gospodarnosti, načelo enakega obravnavanja, načelo preglednosti. Definiranje izbrane metode in razlogi za izbor te metode v konkretnem poslu morajo biti torej definirani in utemeljeni ter priloženi spisu o zadevi, če ne že vneseni v menjalno pogodbo. Pobuda podana iz strani nasprotna stranke (naj bo to fizična ali pravna oseba in ni samoupravna lokalna skupnost, v našem primeru MOK) ni dovolj, prav tako ni dovolj ugotovitev MOK, da pobudi za menjalni posel, ki jo poda nasprotna stranka, ne nasprotuje, oz. je skladna z zakonom.

3.

Ni zagotovljen skrben stvarnopravni (prostorski in stvarni) pregled nepremičnin, ki so predmet menjave, ne kdo ga je dolžan izvesti, oz. je odgovoren za njegovo izvedbo in potrditev, ter kakšni so, če so, vplivi na samo izvedbo zazidalnega načrta.

Obrazložitev:

Samoupravna lokalna skupnost je dolžna voditi evidence in druge podatke o stvarnem premoženju lokalne skupnosti. Enak standard je potreben pri pridobivanju nepremičnin še posebej v menjalnih poslih.

Ni običajno, ne razumsko, da občina najprej proda posamezne nepremičnine, v nadaljnjih postopkih pa dele teh istih nepremičnin odkupuje (menjuje). Prav tako ni povsem jasno, ali ti postopki vplivajo na program opremljanja, oz. na samo vsebino zazidalnega načrta.

Menjalni posel je namreč obsegal zemljišča v Zazidalnem načrtu Žusterna III. V splošnem zazidalni načrti (po njihovi izvedbi) predvidevajo lastništvo nepremičnin občin (zemljišč) le na javni infrastrukturi, javnih površinah (npr. zelenice, parki), zemljiščih za javne objekte in pripadajoča zemljišča, ki omogočajo uporabo in/ali rabo ter funkcionalna zemljišča za navedene potrebe. Vse navedeno predvideva zazidalni načrt.

Pri skrbnem pregledu pa je še posebej pomembno, da se vedno in brez izjeme izvede ogled nepremičnin, ki so predmet menjave, dejanska in namenska raba ter morebitne sinergije nepremičnin z drugimi nepremičninami udeležencev v menjalnem poslu. Ni dopustno, da se šele po izvedbi menjalnega posla (po sklenitvi pogodbe) izvedejo in definirajo parcelacije in urejajo druge zadeve, ki morajo biti izvedene pred ali ob menjalnem poslu.

4.

Ni zagotovljen pregleden in z zakonom ter predpisi definirano pridobivanje ocen vrednosti nepremičnin, ki so predmet menjave oz. menjalnega posla.

Iz zakonskih določil:

S stvarnim premoženjem se ne sme razpolagati, ga oddati v najem ali na njem ustanavljati stvarnih pravic pod ocenjeno vrednostjo, če zakon ne določa drugače.

Naročnik cenitve je upravljavec stvarnega premoženja.

Nepremično premoženje in nanj vezane stvarne in obligacijske pravice oceni pooblaščen ocenjevalec vrednosti nepremičnin, imenovan na podlagi zakona, ki ureja revidiranje, ali sodni cenilec, imenovan na podlagi zakona, ki ureja status in delovanje sodnih cenilcev.

Premično premoženje oceni pooblaščen ocenjevalec vrednosti strojev in opreme ali drug pooblaščen ocenjevalec vrednosti za ustrezno strokovno področje, imenovan v skladu z zakonom, ki ureja revidiranje, ali sodni cenilec, imenovan na podlagi zakona, ki ureja status in delovanje sodnih cenilcev.

Ob naročilu cenitve se cenilec seznani z namenom cenitve in drugimi okoliščinami, ki lahko vplivajo na ocenjeno vrednost.

Ocenjena vrednost stvarnega premoženja in ocenjena vrednost nadomestila za ustanovitev stvarne ali obligacijske pravice na stvarnem premoženju se ugotovita po vsakokratno veljavnih mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti, ki jih sprejema Odbor za mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti.

Pred razpolaganjem z nepremičnim premoženjem, katerega posamična vrednost je izkustveno višja ali enaka 20.000 eurov, se opravi cenitev premoženja.

Upravljavec se lahko odloči za revizijo cenitve.

Obrazložitev:

Pri menjalnih poslih je ocena vrednosti nepremičnin bistvena. Za korektnost ocen vrednosti je nujno, da je ocenjevalec seznanjen, da so oziroma bodo nepremičnine, ki so predmet ocene vrednosti, zamenjane v menjalnem poslu, saj to vpliva na ocenjevalčevo odločitev oz. izbiri podlage vrednosti. Opustitev te obveze predstavlja malomarnost in površnost.

Nujno je, da isti ocenjevalec ocenjuje vse nepremičnine, ki so predmet menjave, na isti dan ocene vrednosti in poda oceno o morebitnih sinergijskih učinkih, če jih ugotovi in če obstajajo. Ob tem je nujno, da si nepremičnine, ki so predmet ocene vrednosti, ogleda in ugotovi dejansko stanje. Opustitev te obveze predstavlja malomarnost in kršitev pravil stroke.

SKLEP

Na podlagi zgornjih navedb je ugotovljeno, da pri menjalni pogodbi ni zagotovljeno:

- Načelo gospodarnosti

Način razpolaganja oziroma zagotovitve lastninskih pravic za izvedbo komunalne infrastrukture bi moral biti definiran v okviru ZN ali in kupoprodajnih pogodb.

- Načelo smotrnosti

Ob ugotovitvi potrebe za »drugačno« (in iz tega izhajajoča menjalna pogodba) izvedbo komunalne infrastrukture ni razvidna tako časovna komponenta kot tudi ne stroškovna komponenta.

- Načelo preglednosti

Ni razvidno, kdaj je prišlo do ugotovitev o »nujnosti« spremembe komunalne ureditve ter morebitne odgovornosti (uradnikov, projektantov ,...)

- Načelo strokovnosti in skrbnosti

Občina mora pri izvajanju svojih, z zakonom predvidenih nalog, poskrbeti (izvedba komunalne infrastrukture skladno z ZN), da so posegi predvideni in izvedeni skladno z zazidalnim načrtom oziroma programom opremljanja. Naknadne ugotovitve o »nujnosti« sprememb ali in prilagoditve projektov vodijo praviloma v časovna podaljšanja izvedbe ter dodatne zahteve izvajalcev.

- Načelo enake obravnave pred zakonom

Zaradi navedenega obstaja verjetnost, da je MOK utrpela škodo oz. omogočila fizični ali pravni osebi pridobitev gospodarskih koristi.

PRIPOROČILA

Priporočila občinski upravi na podlagi opravljenih nadzorov menjalnih pogodb:

1. Občinska uprava mora zagotoviti **načelo sledljivosti**.
To pomeni, da morajo biti »arhivske mape« popolne z zbirnikom dokumentov, ki morajo biti logično urejene, npr. po datumu nastanka. V spisu o zadevi morajo biti vsi dokumenti, vključno s pobudami stranke v postopku, oz. uradnimi zaznamki. Jasno mora biti, kdo je »skrbnik« posla, oz. kdo vsebinsko ve in odgovarja za posel, v primeru prenosa med osebami, pa jasen zapisnik prenosa.
2. Občinska uprava mora zagotoviti **načelo smotrnosti**.
To pomeni, da mora biti iz dokumentacije jasno razvidno, kakšni so bili razlogi za (uporabo prav določene metode razpolaganja) menjavo nepremičnin (iz vidika javne koristi), kdo je tako odločitev sprejel in na podlagi katerih in kakšni predpostavk (določitev ciljev menjalne pogodbe oz. posla).
3. Občinska uprava mora zagotoviti **načelo gospodarnosti**.
To pomeni, da mora biti posel v vsakem trenutku gospodaren. Odločitve in vodenje posla, sprejete na podlagi predpostavke »dolgi postopki«, itd., morajo biti še posebej obrazložene, če te imajo vpliv na gospodarnost posla.
4. Občinska uprava mora zagotoviti **načelo strokovnosti**.
To pomeni, da mora za posamezen posel uporabiti izbranega ocenjevalca (strokovnost) za vse nepremičnine v menjavi. Nadalje, da mora biti jasno definiran standard ocenjevanja (npr. MSOV), da mora biti jasno definiran standard vrednosti. Tržna vrednost ni v vsakem primeru najprimernejša. Občina pridobiva namreč » točno določene nepremičnine«, če s tem zagotavlja izvrševanje javne koristi (določene v zakonu). Zaradi navedenega lahko uporabi tudi postopke razlastitve (kljub temu, da so postopki relativno dolgotrajni). Nasprotna stran pa z menjavo dobi točno določene nepremičnine, ki za stranko praviloma imajo »sinergije - učinke« ali in »naložbene učinke«. Upoštevanje teh predpostavk v primerih, kjer jih zazna ocenjevalec, so obvezni.
5. Občinska uprava mora zagotoviti načelo **enake obravnave pred zakonom in načelo skrbnega (planskega – planiranega) ravnanja s premoženjem občine (zemljišči)**.
Nedopustno je, da v istem srednjeročnem planskem obdobju občina isto zemljišče proda, čez nekaj let pa ugotovi potrebo po nakupu. Prav tako je nedopustno, da se v nekaterih (izbranih) primerih uporablja metoda menjave, v nekaterih pa neposreden nakup. Pri tem pa ni pravila – pravilnika, na podlagi katerega se v posameznih primerih tak način razpolaganja oz. pridobivanja omogoča.

Poročilo pripravil:

vodja nadzora

Jadran Bajec



Predsednik Nadzornega odbora

Jadran Bajec

Poslati:

- Župan Aleš Bržan
- v.d. Direktorica MOK, mag. Tamara Kozlovič
- Urad za prostorski razvoj in nepremičnine, vodja Irena Kocjančič
- Občinski svet Mestne občine Koper
- Arhiv

