



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTÀ 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 bila » Menjalna pogodba med MOK in Stranko A ter Stranko B«. Nadzor je potekal v prostorih MOK.

3.

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

4.

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:

V času izvajanja in izvedbe investicije »Kolesarske steze, pločnika ter krožišča ob lokalni cesti Koper – Vanganel, z oznako LC 177 140 na odseku Bošamarin – Kampel« ter 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. točke poročila;
- Dodatno pridobljeni podatki in pojasnila nadzorovanega urada v pisni in ustni obliki na zahtevo članov NO;
- Odgovori na vprašanja in dileme, ki so jih na podlagi nadzora postavili člani NO;
- Drugo dokumentacijo, ki jo je posredoval Urad za nepremičnine Mestne občine Koper.

6.

Stanje na dan 1. 1. 2020:

Kolesarska steza, pločnik ter krožišča ob lokalni cesti Koper – Vanganel, z oznako LC 177 140 na odseku Bošamarin – Kampel«, je izveden skladno z gradbenim in uporabnim dovoljenjem. Projekt se je začel na pobudo MOK leta 2008.

Problematika, ugotovljena pri izvajanju nadzora:

Projekt izvedbe kolesarske steze in krožišča ter druge infrastrukture je skladno s PGD projektom potekal v predvidenih rokih. Za izvedbo projekta je moral investitor (MOK) pridobiti nekatera zemljišča, ki so bila v lasti drugih pravnih oseb in zasebnikov.

1. Na podlagi » Poročila o tržni vrednosti nepremičnine z dne 26. 3. 2009« (poročilo nima številke) in poročila z dne 23. 3. 2009, je cenilec, član SICGRAC (združenje cenilcev za gradbeno stroko) podal oceno, da je zemljišče, ki je predmet nakupa, vredno 108,00 € na m2. Ocena vrednosti ni izvedena skladno z MSOV in hierarhijo standardov. Predmet ocene sta zemljišči s parcelno št. 2578/7 in 2578/6, obe k.o. Semedela, ki naj bi po izvedeni parcelaciji predstavljali pločnik lokalne ceste proti Bošamarinu na južni strani ceste, oz. priključek lokalne ceste. V oceni vrednosti ni zapisa, da bodo ta zemljišča predmet menjave. Obe zemljišči skupaj predstavljata površino 51 m2.

Za transakcijo je bila pripravljena kupoprodajna pogodba, št. 478-955/2008, med MOK in prodajalcem. V pogodbi je navedeno, da iz poročila o tržni vrednosti nepremičnine z dne 26. 3. 2009, izhaja vrednost v višini 23.652,00 €. Navedba je napačna, v poročilu ni tega zneska, prav tako ni podlag, kako naj bi bil ta znesek izračunan. Pogodba je bila iz strani MOK podpisana s strani podžupana, g. Janija Bačiča po pooblastilu župana. Lastniki nepremičnin pogodbe niso podpisali (po ustnih izjavah nadzorovanega organa naj bi razlog bil v »neurejenih lastniških razmerjih, ker naj bi dejansko lastninsko stanje odstopalo od tistega v javnih evidencah«).

2. Zaradi »nuje zagotovitve zemljišč pri izvedbi projekta je MOK v oktobru z lastnicama sklenil za ista zemljišča »pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice«. Pogodbi nimata številke; pogodba, sklenjena z eno od strank, nima datuma. Iz ene pogodbe, podpisane s strankama, izhaja, da je pogodba sklenjena 2. 10. 2009.
V predhodnih pogodbah je kot solastnik nastopal tudi Stranka C, v pogodbah o ustanovitvi služnosti pa za ista zemljišča Stranka A. Pogodba je sklenjena za dobo dveh let. V pogodbi je zaveza obeh strank, da bo višino nadomestila za stavbno pravico določena sporazumno z ustreznim javnim poslom. MOK je na podlagi te pogodbe pridobil gradbeno dovoljenje in izvedel tako kolesarsko stezo kot krožišče.
3. V dobi dveh let ne MOK ne druga pogodbeni stranka nista sklenili aneksa k pogodbi, oz. uredili lastninskopravna razmerja.

4. Na podlagi »Poročila o tržni vrednosti nepremičnine z dne 5. 11. 2015« (poročilo nima številke) je cenilec, član SICGRAC (združenje cenilcev za gradbeno stroko), podal oceno, da je zemljišče (v lasti MOK), ki je predmet menjave vredno 83,10 € na m². Ocena vrednosti ni izvedena skladno z MSOV in hierarhijo standardov. Prav tako je v spisu »Poročilo o tržni vrednosti nepremičnin z dne 05. 11. 2015«, ki so v lasti fizičnih oseb istega izvajalca, oz. ocenjevalca. Ocenjena vrednost na m² je 83,10 € na m². Ista vrednost. Predmet menjave je 276,00 m². Znesek je 22.936 €. Površine naj bi bile povzete po parcelaciji in izvršitvi razširitve ceste in na dan ocene predstavljajo cesto proti Bošamarinu. Pomembno je, da nepremičnina s parcelno št. 6407/7 predstavlja kmetijsko zemljišče na I. območju kmetijskih zemljišč, v izmeri 57 m². Ta podatek v oceni vrednosti ni naveden.

V spisu o zadevi je dokument »Namera o sklenitvi neposredne pogodbe o menjavi nepremičnega premoženja«, ki se nanaša na predmetno nepremičnino oz. menjalno pogodbo, vendar je brez datuma ter brez podpisa.

Za transakcijo je bila pripravljena kupoprodajna pogodba, št. 478-955/2008 (ista številka pogodbe z dne 01.03.2016, čeprav drugačne vsebine), med MOK in prodajalcem, kjer je navedeno, da je iz poročila o tržni vrednosti nepremičnine z dne 26.03.2009 znesek 22.935 €.

Stranke so se sporazumele, da je skupna pogodbena vrednost, ki vključuje predmet menjave, skupaj z obračunanim DDV 27.981,30 €. Razliko 5.045,6 € naj bi MOK dobil plačano v 8. dneh po izstavitvi računa. Pogodba je bila iz strani MOK podpisana s strani podžupana, g. Petra Bolčiča po pooblastilu župana.

UGOTOVITVE

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

1.

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

2.

Ni podana obrazložitev (pisna obrazložitev), kakšni so bili razlogi, da je bil za izvršitev javnega interesa izbran prav konkreten menjalni posel in ne kot je bilo v začetku predvideno kupoprodajni posel.

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: sklepanje nakupnih poslov skladno z zakonom, uveljavljanje predkupne pravice, razlastitve v javnem interesu, pa 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 ZK (zemljiško knjižnih) zadev, sprejmejo ustrezen sklep, da se za konkreten projekt izvajanja javnega interesa, posredno ali neposredno, pridobijo potrebne nepremičnine 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 ga 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 nasprotne stranke (stranka, ki sodeluje v pravnem poslu menjalne pogodbe, 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 ta skladna z zakonom.

Pri menjalnih pogodbah je posebej pomembno kaj smiselno pomeni »tržna vrednost«.

Iz MSOV:

(d) »Voljan kupec« se nanaša na tistega, ki je motiviran, vendar ni prisiljen k nakupu. Ta kupec ni niti pretirano navdušen niti odločen, da kupi po katerikoli ceni. Kupuje v skladu s stvarnostjo sedanjega trga in s pričakovani sedanjega trga, ne pa namišljenega ali hipotetičnega trga, ki ga ne moremo prikazati ali pričakovati, da obstaja. Domnevni kupec ne bi plačal višje cene, kot jo zahteva trg. Sedanji lastnik je vključen med predstavnike »trga«.

(e) »Voljan prodajalec« ni niti pretirano navdušen niti prisiljen prodajalec, pripravljen prodati po kateri koli ceni, niti ni pripravljen ponujati po ceni, ki na trenutnem trgu ne velja za primerno. Voljan prodajalec je motiviran, da proda sredstvo po tržnih pogojih za najvišjo ceno, ki jo lahko doseže na prostem trgu po ustreznem trženju, ne glede na višino te cene. Dejanske okoliščine sedanjega lastnika niso del te ocenitve, ker je voljan prodajalec hipotetični lastnik.

Iz navedenih definicij sledi, da je v postopkih, kjer nastopata država ali/in občina, »tržna vrednost« pričakovana pravična odškodnina prodajalcu (razlaščencu) za nepremičnine, ki so ali bodo uporabljene za zagotovitev javnega interesa.

Prav tako je iz definicije razvidno, da v menjalnih pogodbah, kjer »voljan prodajalec« pridobi točno določeno nepremičnino v transakciji, ima le ta za prodajalca prav gotovo višjo vrednost, kot je »tržna vrednost«.

Ta dejstva (če obstajajo) mora ocenjevalec vrednosti v poročilu upoštevati in razkriti.

V tej točki ni odveč ugotovitev, da po mnenju NO poročila o tržni vrednosti ne ustrezajo določilom MSOV, oz. hierarhiji standardov ocenjevanja vrednosti (Slovenski inštitut za revizijo).

NO pričakuje, da skladno s hierarhijo standardov ocenjevanja vrednosti in SP 7 (Slovenski inštitut za revizijo) MOK preveri, vsaj vzorčno, vsebino poročil ocenjevanja vrednosti in skladno z ugotovitvami ukrepa.

3.

Ni zagotovljen skrben stvarno pravni (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 smo izvedbo investicije.

Obrazložitev:

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 nepremični 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.

Ni običajno, da se za zagotovitev razpolaganja zemljišč (za cilje pridobitve gradbenega dovoljenja) sklepa »pogodba o ustanovitvi stvarne pravice«, posebej ne za dve leti.

NO ugotavlja, da je s tem sporno izdano gradbeno dovoljenje (zagotovitev nepremičnin za izvedbo), saj so predvideni (danes že izvedeni) posegi trajne narave in ne dopuščajo zasebnega lastništva. Prav tako ni razumno (po našem mnenju nezakonito), da se v pogodbi ne definira odškodnina. Prav tako ni razumno, da se v pogodbi ne navede dejstvo, da bo sledila kupoprodajna, oz. v konkretnem primeru menjalna pogodba, in da se ne nevede, kdo je odgovoren za predložitev pogodbe nasprotni strani.

Posebej je nerazumno in eklatanten primer opustitve dolžnega ravnanja, da se v dogovorjenem roku 2 let ne izvede s pogodbo določenih določil (odškodnina), oz. ureditev lastninsko pravnih razmerij.

NO hkrati ugotavlja, da je ureditev lastninskih razmerij po preteku pogodbe o ustanovitvi stvarne pravice (posebej še, ker v pogodbi ni drugače dogovorjeno) skladno z zakonom mogoče predvidevati, da so na lastnika (zemljišča) prešle tudi druge lastninske pravice (kolesarska steza, krožišče).

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, se opravi cenitev premoženja.

Upravljavec se lahko odloči za revizijo cenitve.

Obrazložitev:

Pri menjalnih poslih je ocena vrednosti nepremičnin bistvena. Za korektnost ocene vrednosti je nujno, da je ocenjevalec seznanjen, da so, oz. bodo nepremičnine, ki so predmet ocene vrednosti⁰ zamenjave 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 oz. zagotovitev lastninskih pravic za izvedbo komunalne infrastrukture bi moral biti definiran v okviru potrjenega IP.

- Načelo smotrnosti

Ob ugotovitvi potrebe za »drugačno« (in iz tega izhajajoča menjalna pogodba) izvedbo pridobivanja potrebnih zemljišč ni razvidna ne časovna komponenta, ne stroškovna komponenta.

Ob podpisu menjalne pogodbe je zaradi načina urejanja odnosov (post festum) več kot verjetno, da je nasprotna stran pridobila neupravičeno materialno korist v škodo MOK.

- Načelo preglednosti

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

- Načelo strokovnosti in skrbnosti

Občina mora pri izvajanju svojih, z zakonom predvidenih nalog poskrbeti (izvedba investicij), da so posegi predvideni in izvedeni skladno z zakoni (tudi vsebinsko). Arbitrarna uporaba pravnih orodij, kot je pogodba o ustanovitvi stvarne pravice, je lahko dopustna, vendar v konkretnem primeru sporna, tako iz vsebinskega kot pravnega razloga.

Iz naslova opustitve dolžnega ravnanja (trajna ureditev lastninskih razmerij) je podpis menjalne pogodbe (z upoštevanjem odškodnine, ki je arbitrarno, čeprav na podlagi »ocene vrednotenja«, določena), lahko seveda nujen, hkrati pa MOK postavlja v neenakopraven položaj.

- Načelo enake obravnave pred zakonom

Zaradi navedenega obstaja verjetnost, da je MOK utrpela škodo oz. omogočila fizični ali pravni osebi pridobitev gospodarskih koristi. Hkrati se s takim načinom »vzpostavlja« prepričanje javnosti, da lahko v odnosih do MOK (pri zagotavljanju zemljišč pri izvedbah investicij javnega značaja), s »pravilnimi pristopi za prave ljudi« zagotovi drugačno, bolj ugodno obravnavo, kar nedvomno pomeni zlorabo položaja.

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