



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTA DI CAPODISTRIA

Urad za prostorski razvoj in nepremičnine
Ufficio sviluppo territoriale e beni immobili

Datum: 10. 2. 2020

Mestna občina Koper
Nadzorni odbor

ZADEVA: Odzivno poročilo na Osnutek poročila o opravljenem nadzoru »Menjalne pogodbe med MOK in [redacted]«

Nadzorni odbor Mestne občine Koper (v nadaljevanju NO MOK) je opravil nadzor »Menjalne pogodbe med MOK in [redacted]«, v zadevi izgradnje komunalne infrastrukture – kolesarske steze in pločnika ter krožišča ob lokalni cesti Koper – Vanganel LC 177 140, na odseku Bošamarin – Kampel.

Po opravljenem nadzoru je NO MOK izdelal osnutek poročila, na katerega Občinska uprava Mestne občine Koper (v nadaljevanju: OU MOK) podaja odzivno poročilo oziroma dodatna pojasnila, mnenja, pripombe in obrazložitve k posameznim točkam ugotovitev iz osnutka poročila.

I. Ugotovitev NO MOK, da ni zagotovljena popolnost in preglednost spisa, ki je bil predmet nadzora.

V preteklosti OU MOK ni posvečala veliko pozornosti urejenosti spisov. V zadnjih letih se vsa dokumentacija vodi skladno z Uredbo o upravnem poslovanju in dokumentacijskim sistemom VOPI. Ustrezному vodenju spisov smo v letu 2019 posvetili več pozornosti, tako smo zaposlenim že v začetku leta posredovali več pisnih navodil, zanje organizirali posebna izobraževanja (slednja so se organizirala po posameznih organizacijskih enotah) in jih še enkrat seznanili s predpisi in pomembnosti ustreznega vodenja dokumentarnega gradiva. Tudi v letu 2020 so predvidena dodatna izobraževanja za zaposlene, katerih vsebina bo iz področja upravnega poslovanja. V okviru reorganizacije OU MOK smo oblikovali posebno organizacijsko enoto – Službo za digitalni razvoj in pisarniško poslovanje, tudi zaradi želje (in potrebe) po izpolnjanju upravnega poslovanja in vodenja dokumentarnega gradiva. V letu 2019 smo uvedli tudi več izboljšav v dokumentacijskem sistemu VOPI s ciljem olajšanja opravil, ki jih imajo zaposleni z vodenjem dokumentarnega gradiva. Z nadgradnjami dokumentacijskega sistema VOPI bomo nadaljevali tudi v letošnjem letu in v prihodnje.

Kljub temu, pa vsi spisi vsebujejo dokumentacijo, ki je vsebinsko pomembna v procesu razpolagalnega oz. menjalnega pravnega posla in omogoča pregled in sledljivost zadeve.

II. Ugotovitev NO MOK, da ni zagotovljena pisna obrazložitev kakšni so bili razlogi, da je bil za izvršitev javnega interesa izbran prav konkreten pravni posel in ne kot je bilo v začetku predvideno kupoprodajni posel.

Javni interes za sklenitev menjalne pogodbe izhaja iz dejstva, da sta bili navedeni fizični osebi lastnici zemljišč, na katerih je bila predvidena izgradnja javne komunalne infrastrukture. Mestna občina Koper (v nadaljevanju: MOK) pa je bila lastnica zemljišč na navedenem območju, za katera sta bili stranki zainteresirani in jih MOK ni potrebovala za opravljanje svojih nalog.

Nepremičnine, ki so bile predmet menjalne pogodbe, so bila vključene v letni načrt ravnanja s stvarnim in finančnim premoženjem MOK za leto 2016, ki ga je sprejel Občinski svet, in iz katerega izhaja pooblastilo županu in OU MOK za izvedbo pravnega posla razpolaganja in pridobivanja nepremičnega premoženja.

Skladno z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, se v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem izbere metoda, s katero se zagotavlja javnost postopkov, preglednost postopkov in ekonomska utemeljenost predvidenega ravnanja in, ki omogoča najugodnejši izid ravnanja s stvarnim premoženjem. Odločitev o izbiri metode ravnanja sprejme upravljavec.

V konkretnem primeru je bilo za ravnanje s stvarnim premoženjem izbrana metoda neposredne – menjalne pogodbe iz naslednjih razlogov:

Stranki - fizični osebi sta bili lastnici nepremičnin, na katerih je bila predvidena izgradnja komunalne infrastrukture. Med vodenjem postopka odkupa nepremičnin sta stranki nasprotovali odkupu s strani MOK, zato je bila za pridobitev gradbenega dovoljenja sklenjena pogodba o ustanovitvi stavbne pravice, ki je med drugim določala, da bosta stranki v nadaljevanju sklenili ustrezni pravni posel. Stranki sta nato izrazili interes za pridobitev v last nepremičnine v lasti MOK v neposredni bližini območja, na katerem se je izvajala izgradnja komunalne infrastrukture.

MOK zemljišča, ki ga je odtujila z menjalno pogodbo ni potrebovala za izvajanje svojih nalog in so zanj predstavljale odvečno premoženje, ki ga je dolžna skladno z določili zakona odtujiti (4. člen takrat veljavnega ZSPDSLS; načelo gospodarnosti). Glede na dejstvo, da je občina bila zainteresirana za pridobitev točno konkretnih nepremičnin za izgradnjo komunalne infrastrukture, razpolagala pa je z zemljišči, za katere sta bili zainteresirani stranki, je bila najbolj racionalna in ekonomična metoda, sklenitev neposredne pogodbe.

Namera o sklenitvi neposredne pogodbe o zamenjavi je bila objavljena na spletni strani MOK. Nihče drug ni izkazal interesa za nakup občinske nepremičnine, prav tako pred tem ni bilo nikakršnega povpraševanja za navedeno nepremičnino s strani drugih subjektov.

S sklenitvijo navedenega pravnega posla je bilo zadoščeno zahtevam iz zakona:

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

MOK je pridobila le tiste nepremičnine, na katerih je zgrajena komunalna infrastruktura. NO MOK ob citiranju te zakonske določbe tolmači način oz. postopek pridobivanja (razlastitev, predkupna pravica ...), o čemer pa citirana zakonska določba ne govori.

2. *»Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem vsebuje načrt pridobivanja nepremičnega premoženja in načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem.«*

NO MOK v osnutku poročila navaja, da je pomen tega zakonskega določila, da pristojni organ lokalne skupnosti, predhodno v okviru investicije ali izvajanja zemljiške politike ali urejanja zemljiško knjižnih zadev sprejme 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.

NO MOK napačno razlaga navedeno zakonsko določbo, katere pomen je, da mora biti vsako pridobivanje nepremičnega premoženja predvideno v letnem načrtu pridobivanja – na način, kot ga določa zakon in vsako razpolaganje z nepremičnim premoženjem občine predvideno v letnem načrtu razpolaganja – na način, kot ga določa zakon.

V letnem načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem občine so tudi navedene metode razpolaganja. Zakonsko določena vsebina načrta razpolaganja ne vsebuje zahteve, da se za vsako nepremičnino v načrtu določi tudi metoda razpolaganja. Izbira le te je, kot rečeno, v domeni upravljavca oz. njegovega predstojnika.

Takrat veljavna Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin (Ur.l. RS št. 12/2003, 77/2003) (v nadaljevanju: Uredba) je tudi določala, da se nepremičnino premoženje, ki je predmet pridobivanja na podlagi menjalne pogodbe, ne vključi v letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja.

Že zakonodaja iz leta 2010 je opustila potrebo po sprejetju posebnega sklepa župana o pridobivanju oz. razpolaganju (kar je zahtevala predhodno veljavna zakonodaja iz leta 2007: Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin: 13. člen Zakona – posamični program ravnanja), kar potrjuje, da je podlaga za sklepanje pravnih poslov pooblastilo županu na podlagi letnega Sklepa o letnem načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem.

Zakonodaja vsebuje tudi druge določbe, ki OU MOK zavezujejo k pridobivanju nepremičnin, v obsegu, kot jih potrebuje za opravljanje svojih nalog, zato je v konkretnem primeru pravni posel bil izpeljan skladno z načeli ZSPDSLS.

Priloga: Letni načrta ravnanja s stvarnim in finančnim premoženjem MOK za leto 2016.

3. *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.*

V konkretnem primeru je bila izbrana metoda neposredne pogodbe, saj kot že navedeno je šlo za pravni posel z nepremičninami na istem območju, pri čemer so v lasti fizičnih oseb bile nepremičnine, na katerih je bila zgrajena komunalna infrastruktura in jih je MOK morala pridobiti za ureditev premoženjskopравnih razmerij, lastnici pa sta bili zainteresirani za nepremičnini, ki je MOK ni potrebovala za opravljanje svojih nalog. Glede na dejansko stanje z objavo javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb ne bi bil dosežen drugačen rezultat od doseženega.

Vezano na ugotovitev NO MOK glede ocenjevanja vrednosti nepremičnin, MSOV:

Pri naročilu cenitev nepremičnin strokovne službe MOK cenilca seznanijo z vsemi dejstvi, relevantnimi za oceno vrednosti. V konkretnem primeru ugotovljena vrednost nepremičnin je strokovna in izdelana na podlagi ~~metode~~ ki so ~~podlaga~~ za ugotovitev primerne vrednosti zemljišč. Ugotovljena vrednost je tržna vrednost, pri čemer je ob posegih za izgradnjo komunalne infrastrukture treba upoštevati tudi druge vidike. Investicije je treba realizirati v okviru časovne dinamike opredeljene s proračunom in javnimi naročili, pridobivanje razpolagalne pravice tekom postopkov sprejemanja OPPN in na podlagi razlastitve časovno in finančno bistveno bolj obremenjuje proračun kot pridobitev soglasja lastnika (lastnikov) s sklenitvijo menjalne pogodbe.

Po pridobljeni dodatni obrazložitvi sodnega cenilca, ki je opravil konkretno cenitev za nepremičnine na istem območju veljajo podobni parametri. Za prodajalca ima nepremičnina, ki jo odstopi tudi lahko višjo vrednost od tiste, ki jo je lokalna skupnost pripravljena plačati za izgradnjo komunalne infrastrukture in v kolikor do soglasja ne pride, investicije ni mogoče realizirati.

Na glede na zgornja pojasnila o ustreznosti dosedanjih postopkov pe je OU MOK, na podlagi pripomb podanih v postopku nadzora s strani NO MOK, sprejela stališče in v prihodnje zahteva od sodno zapriseženih cenilcev, da v cenitve napišejo celotno strokovno podlago, na podlagi katere je cenitev izdelana, vključno z mednarodnimi standardi. Prav tako bo OU MOK odslej v naročilu izdelave cenitve poleg ostalih relevantnih podatkov in dejstev napisala tudi za katero vrsto pravnega posla se cenitev izdeluje (prodaja z javno dražbo, neposredna prodaja, menjava ...). V primeru sklepanja menjalnih pogodb se zagotovi, da cenitev opravi isti cenilec ter se seznaniti z namero o sklenitvi menjalne pogodbe ob zakonsko dopustnih pogojih.

III. Ugotovitev NO MOK, da ni zagotovljen skrben pravni pregled nepremičnin, ki so predmet menjave, ne kdo ga je dolžan izvesti oz. kdo je odgovoren za njegovo izvedbo in potrditev ter kakšni so, če so, vplivi na samo izvedbo investicije

Skladno z veljavno zakonodajo je »stvarno pravni pregled« nepremičnin, ki so predmet menjave, dolžna opraviti strokovna služba, ki vodi postopek in je upravljavec premoženja. Iz pravnega pregleda izhaja, da ga je pripravil Urad za nepremičnine. Pravni pregled vsebuje vse potrebne elemente, ki jih določa zakon.

Stvarni pregled vseh nepremičnin, ki so predmet razpolaganja ali pridobivanja se opravi na terenu, to strokovna služba redno izvede zaradi seznanitve z dejanskim stanjem nepremičnine.

V konkretnem primeru je parcelacija bila izvedena pred sklenitvijo pogodbe.

Pridobitev stavbne pravice kot razpolagalne pravice za pridobitev gradbenega dovoljenja za izvedbo izgradnje komunalne infrastrukture je eden od zakonitih načinov pridobitve razpolagalne pravice (56. člen takrat veljavnega ZGO).

Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice se sklepajo v primerih, ko s stranko pred izvedbo investicije ni mogoče doseči soglasja o odkupu nepremičnine in se tovrstni dogovori preložijo za določen čas, pri čemer stranka s posegom na njeno lastno nepremično soglasja. Stalna praksa (in edina na katero RS pristane) je sklepanje tovrstnih pogodb z RS, Skladom kmetijskih zemljišč, za posege na nepremičnine katerih upravljavec je. Naknadno se po izgradnji infrastrukture sklepa pogodba o odkupu.

OU MOK se strinja s pripombo NO MOK glede potrebe po večji konkretizaciji vsebine pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice.

OU MOK se ne more strinjati z navedbo, da je bilo pridobljeno gradbeno dovoljenje sporno, se pa strinja z navedbo, da je treba premoženjskopravna razmerja urediti pred investicijo oz. neposredno po njenem zaključku, h čemer si tudi prizadevamo.

Kot pojasnjeno v predhodnih poročilih in sestankih je prišlo do časovnega zamika pri ureditvi premoženjskopravnih razmerij primarno zaradi nestrinjanja stranke s prodajo, dalje je med pogajanjem stranka izjavila, da želi skleniti menjalno pogodbo. Po doseženem soglasju je bilo potrebno konkretno nepremičnino predhodno parcelirati in uvrstiti v letni načrt razpolaganja.

V zadnjih letih postopki parcelacije in posledično ureditve premoženjskopravnih razmerij potekajo bistveno hitreje.

IV. Ugotovitev NO MOK, da ni zagotovljen pregleden in z zakonom ter predpisi definirano pridobivanje ocen nepremičnin, ki so predmet menjave oz. menjalnega posla.

Pri naročilu cenitev nepremičnin strokovne službe MOK cenilca seznanijo z vsemi dejstvi, relevantnimi za oceno vrednosti. V konkretnem primeru ugotovljena vrednost nepremičnin je strokovna in izdelana na podlagi metod, ki so podlaga za ugotovitev primerne vrednosti zemljišč.

Postopki, ki so se zaključili s sklenitvijo menjalne pogodbe, so se večinoma začeli s pobudo za odkup nepremičnine s strani MOK, ki je konkretno nepremičnino potrebovala za realizacijo investicij v komunalno infrastrukturo.

Tako je šele med postopkom bila s strani stranke podana pobuda za zamenjavo in kasneje ovrednotena nepremičnina v lasti MOK, za zamenjavo. Skladno s pravili oz. navodili za izdelavo cenitev, dejstvo, da se bo sklepala menjalna pogodba ni navedeno in ni predmet vsebine ceditve. Vsebina ceditve izhaja iz naloge. Naloga je ta, da se oceni nepremičnina.

Cenilci so vedno v primeru odkupa nepremičnin seznanjeni, da gre za pridobivanje nepremičnin za realizacijo investicij oziroma opravljanje nalog lokalne skupnosti, saj za druge namene občina nepremičnin ne sme pridobivati. Slednje v ceditvi ni izrecno zapisano, saj je samo po sebi umevno. Po izjavi sodno zapriseženih cenilcev, pri vrednotenju ni bistveno, na kakšen način bo potekala transakcija med prodajalcem in kupcem. Po predpisih, ki določajo vsebino ceditve, v cenitev ne spada podatek, da bo razlika v kupnini izplačana v denarju.

Po izjavah cenilcev, so ceditve izdelane skladno z mednarodnimi standardi, ki predpisujejo postopkovne usmeritve, cenilec se potem odloči, po katerem pristopu bo cenil nepremičnino. Skladno z veljavno zakonodajo ceditve izdelujejo sodno zapriseženi cenilci, v skladu s pravili svoje stroke. Delo opravljajo samostojno in neodvisno. Ceditve vsebujejo potrebne elemente, ki jih določajo pravila za ocenjevanje, tudi elemente mednarodnih standardov, pa tudi druge, za katere cenilec meni, da utegnejo vplivati na vrednost. MSOV je zbirka postopkov, ki izhaja iz anglosaksonskega pravnega reda. Temelji na dobrih praksah, predvsem pa na razvitem in velikem trgu, kar pa ne velja za trg nepremičnin v Sloveniji.

V. Pripombe na Sklep NO.

Nepremično premoženje je bilo pridobljeno v obsegu, kot ga je MOK potrebovala za izgradnjo komunalne infrastrukture, skladno s projektno dokumentacijo.

V konkretnem primeru lastniki zemljišča niso želeli prodati površine, namenjene izgradnji komunalne infrastrukture, zato je za pridobitev pravice graditi bila pridobljena stavbna pravica. Med trajanjem stavbne pravice je zadeva bila zaključena z zamenjavo zemljišč, saj MOK ni imela pravne podlage za uvedbo razlastitvenega postopka. V kolikor bi MOK kot lokalna skupnost, pristopila k izdelavi in sprejemu OPPN na navedenem območju kot podlagi za razlastitev, bi stroški le tega predstavljali bistveno višjo vrednost od nadomestila za ustanovitev stavbne pravice, ki je bila poravnana stranki. Nadomestilo za stavbno pravico je predstavljalo osnovo za koriščenje zemljišča do sklenitve menjalne pogodbe. Tudi časovni zamik izvedbe investicije v komunalno infrastrukturo, kot posledica uvedbe razlastitvenega postopka, predstavlja določeno škodo lokalni skupnosti, ki se odraža v slabši komunalni urejenosti, v primerih cest pa tudi slabši prometni varnosti.

Na naveden območju še danes niso rešeni nekateri premoženjskopravni postopki za odkup nepremičnin, na katerih je zgrajena komunalna infrastruktura, saj MOK še ni dosegla dogovora z Republiko Slovenijo, Skladom kmetijskih zemljišč RS.

Dejstvo, da stranka (lastnik nepremičnine) poda pobudo za sklenitev menjalne pogodbe tekom pogajanj je pogost način doseganja soglasij z lastniki zemljišč. Primerov, ko se šele po večkratnih pogajanjih s strankami

doseže soglasje s konkretno rešitvijo, ki dobi potrditev s sklenitvijo pravnega posla, je veliko. Premoženjskopravni postopki so kompleksnejši od enostavnih postopkov, ki se vodijo na MOK in predvidevajo izpiske iz uradnih evidenc.

V času pridobivanja navedene nepremičnine je skladno z določbo takrat veljavnega 13.člena Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin in na njem temelječi Uredbi bil sprejet Sklep o posamičnem programu pridobivanja nepremičnega premoženja. Sklep je bil realiziran s sklenitvijo menjalne pogodbe. Območje je bilo vključeno v načrt pridobivanja nepremičnega premoženja MOK, investicija v komunalno infrastrukturo pa v NRP MOK.

Nepremičnina, katero je stranka želela pridobiti z zamenjavo ni bila uvrščena v letni načrt razpolaganja, po podani zahtevi strank je MOK nato pristopila k uvrstitvi v letni načrt razpolaganja in so tako bili izpolnjeni pogoji za realizacijo menjalne pogodbe.

Urad za nepremičnine, ki je bil pristojen za pridobivanje zemljišč za realizacijo investicij prične s postopkom pridobivanja razpolagalne pravice na nepremičninah v zasebni lasti za potrebe izgradnje komunalne infrastrukture na podlagi pobude drugih strokovnih služb MOK, ki so pristojne za izvedbo investicije.

MOK pripravi pogodbe na podlagi seznama parcel, predvidene kvadrature zemljišča in projekta, ter jih nato po podpisu s strani MOK posreduje strankam v podpis. V kolikor stranke ne pristanejo na poseg, se z njimi opravijo pogajanja.

MOK je v obravnavanem primeru pripravila pogodbo o odkupu, ki je stranka ni želela podpisati, poleg tega zemljiškoknjižni lastniki nepremičnine, namreč niso bili tudi dejanski.

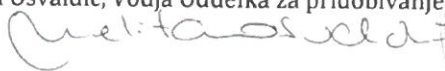
Zaradi nujnosti pričetka gradnje infrastrukture se je sklenila pogodba o stavbni pravici s katero sta se stranki dogovorili, da bo nadomestilo določeno ob dokončni ureditvi premoženjskopravnih razmerij, kar je bila običajna praksa tudi v drugih primerih odkupov po pridobljeni stavbni pravici.

Pogodba o stavbni pravici je bila sklenjena 2. 10. 2009, dokončna ureditev premoženjskopravnih razmerij pa zaključena leta 2016. Formalno je sicer stavbna pravica potekla leta 2012, vendar je ostala vpisana do sklenitve menjalne pogodbe, saj je dejansko infrastruktura na navedenih nepremičninah tudi bila izvedena in se je tudi uporabljala v javno korist.

Pripravil:

Urad za prostorski razvoj in nepremičnine

Melita Osvaldić, Vodja Oddelka za pridobivanje in upravljanje nepremičnin



Dostaviti:

Nadzornemu odboru Mestne občine Koper

V vednost:

- v.d. Direktorica občinske uprave Tamara Kozlovič

