



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTA' DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor – Comitato di controllo

Datum: 1. 7. 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 11. seji dne 1. 7. 2020 sprejel

KONČNO POROČILO O NADZORU

1.

V skladu s sklepom Nadzornega odbora Mestne občine Koper (v nadaljevanju NO), sprejetem na 5. redni seji, ki je bila v sredo, 10. julija 2019, je imenovana skupina, opravila nadzor v »Uradu za nepremičnine Mestne občine Koper« (od tu dalje MOK).

2.

Premet nadzora je bil: »**Menjalna pogodba med MOK in podjetjem HERMATRADE d.d.**«. Nadzor se je vršil v prostorih MOK.

3.

Nadzor so opravili: Tjaša Benčina, 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 – SPDSLS-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 urejajo to področje.

OPOMBA:

V času izvajanja 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:



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

- 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 nadzora NO; ;
- Drugo dokumentacijo, ki jo je posredoval Urad za nepremičnine Mestne občine Koper.

6.

Stanje na dan 1. 1. 2020:

Menjalna pogodba je izvedena. V okviru menjalne pogodbe in drugih dogovorov, ki sta jih MOK in Hermatrade d.d. opravila (katerih nismo dobili ne v pisni, ne v ustni obliki, niti na vpogled), je MOK tako pridobljena zemljišča, vključila v GORC Sermin.

Poslovna in druga razmerja med družbo HERMATRADE d.d. in MOK, ki so privedla do menjalne pogodbe, in na podlagi te pogodbe, do oškodovanja občinskega premoženja, so se »dogajala« več let.

Problematika ugotovljena pri izvajanju nadzora:

V pregledani dokumentaciji ni sklepa oz. obrazložitve Občinskega sveta MOK, iz katerega bi izhajal javni interes MOK, da pridobi zemljišča podjetja HERMATRADE d.d. z menjalno pogodbo in ne z zakonom predvidenim načinom, to je s ceditvijo (naročeno s strani MOK) ali po potrebi z razlastitvijo.

Splošna obrazložitev, da so zemljišča potrebna za samo izvedbo GORC Sedmin, ni dovolj, še posebno ne za tista zemljišča (kot so obravnavana), ki skladno z OPN GORC Sermin ne predstavljajo javne infrastrukture.

Kronološki potek transakcije:

Podjetje Hermatrade d.d. ja na MOK 15. 5. 2000 naslovila pobudo za odkup dodatnih 4000 m² zemljišča na področju GORC Sermin (podjetje je že imelo v lasti zemljišča na istem območju).

Pobuda je legitimna, vendar nakup oz. pridobitev zemljišč lahko poteka le na z zakonom predvidene načine, ki v osnovi ne zagotavljajo, da lahko pobudnik pridobi želena zemljišča.

Šele 27. 11. 2002 je MOK odgovorila na pobudo Hermatrade d.d., in sicer z dopisom, v katerem izraža pripravljenost pobudo upoštevati, sprejeti.

MOK je za odgovor potrebovala 18 mesecev, kar je nedopustno, nesprejemljivo.

Z dopisom z dne 3. 4. 2007 je MOK na družbo Hermatrade d.d. naslovila Pismo o nameri, iz katerega izhaja, da MOK potrebuje parcele ali dele parcel v lasti družbe Hermatrade d.d. za realizacijo tehnološkega parka na območju GORC Sermin. Družba Hermatrade d.d. pa je izrazila interes za pridobitev nadomestnih zemljišč na območju OLN.

Pismo o nameri je najverjetneje posledica prejšnjih dogovorov ali pogovorov med MOK in družbo Hermatrade d.d., z vsebino katerih NO ni bil seznanjen (ne z vsebino, ne s potekom pogovorov, ne kdo jih je vodil). Prav tako iz spisovnega gradiva in dokumentacije, ki je bila pregledana, ni jasno, zakaj si MOK potrebo po nepremičninah ni zagotovila na podlagi z v zakonu predpisanimi postopki, ki so za to predvideni in vodijo (če ni dogovora) v razlastitev.

Družba Hermatrade je v dopisu z dne 18. 4. 2007 izrazila pripravljenost za zamenjavo, vendar je poudarila potrebo po dodatnih podatkih. Pismo o nameri ni bilo podpisano.

Za NO je nerazumljivo in nesprejemljivo, da MOK pošlje v podpis pismo o nameri, ob tem pa nasprotni strani ne zagotovi vpogleda v vse podatke, ki tak dogovor, pismo o nameri - pogodbo pogojujejo.

MOK se vključi v poslovna razmerja med Intereuropo d.d. in Hermatrade d.d. tako, da predlaga Intereuropi d.d., da podaljša najemno pogodbo z družbo Hermatrade d.d. za dejavnost, ki jo ta izvaja v njihovih prostorih.

Za vpletanje MOK v poslovna razmerja med zasebnimi družbami ni zakonske osnove, ni razviden morebitni javni interes, po mnenju NO gre za očiten primer zlorabe pooblastil.

MOK pridobi oceno vrednosti za nepremičnine v lasti Hermatrade d.d., ki so potrebne za izvedbo OPN GORC Sermin. Ocena na dan 7. 3. 2008 znaša 79,51 EUR na m².

Iz navedenega je razvidno, da je bil OPN GORC Sermin sprejet in na dan ocene vrednosti veljaven javni dokument, na podlagi katerega je mogoče izvajati (če je to potrebno) razlastitve v javno korist.

Iz pregledane dokumentacije pa ni razvidno, ali je izdelovalec OPN GORC Sermin vedel za lastništvo nepremičnin Hermatrade d.d. oz. ali ne bi bilo mogoče izvesti OPN GORC Sermin brez zemljišč v lasti Hermatrade d.d..

Dne 8. 12. 2008 je MOK poslala dopis družbi Hermatrade d.d. s priloženo pogodbo o pravici graditi za 1. fazo ureditve komunalne infrastrukture na območju Sermina, pri čemur je bila takrat MOK še vedno pripravljena odkupiti nepremičnine v lasti družbe Hermatrade d.d..

Iz pregledane dokumentacije ni razviden razlog, zakaj je MOK od predloga nakupa nepremičnin za potrebe izvedbe GORC Sermin odstopila in pristopila k pridobitvi stvarne služnosti oz. pravice graditi, prav tako iz pregledane dokumentacije ni razvidno, kakšna (in na podlagi katerih kriterijev) je oz. bi bila ponujena primerna odškodnina.

Podjetje Hermatrade d.d. je zavrnilo podpis pogodbe o pravici graditi za 1. fazo ureditve komunalne infrastrukture na območju Sermina ter MOK obvestilo, da namerava zemljišča v lasti družbe Hermatrade d.d. prodati po ceni 292,08 eur na m² na podlagi ocene vrednosti z dne 3. 2. 2009.

NO opozarja, da je vrednost VSEH nepremičnin v Republiki Sloveniji, zaradi gospodarske krize, v navedenem časovnem obdobju obeh ocen vrednosti (to je v obdobju od 7. 3. 2008 do 3. 2. 2009) padla in nikakor ne zrasla (da bi cene obravnavanih nepremičnin zrasle iz 79,51 EUR na m² na 292,08 EUR na m² je torej povsem nerealno). Ob tem v dokumentaciji ni razvidno oz. obrazloženo, kakšni so razlogi za tako razliko v ceni. V postopkih nadzora je bilo s strani uprave MOK obrazloženo, da je v oceni vrednosti upoštevana tudi komunalna ureditev. NO opozarja, da je komunalno ureditev izvedla MOK in da podjetje Hermatrade d.d. ni predložila kakršnega koli dokazila o plačanem komunalnem prispevku in ali vlaganju v komunalno infrastrukturo.

MOK je dne 5. 6. 2009 sprejela ponudbo družbe Hermatrade d.d. za prodajo navedenih nepremičnin in v okviru postopka uveljavila predkupno pravico na navedenih nepremičninah po ceni 292,08 EUR na m².

Iz zakonskih določil:

Zakona o urejanju prostora (predvsem 189. člen), iz katerih izhaja, da občina lahko določi območje predkupne pravice na stavbnih zemljiščih na ureditvenem območju naselja, na kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljiščih za namen graditve objektov gospodarske javne infrastrukture in objektov, ki se uporabljajo za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečam, na območju za dolgoročni razvoj naselja, kot je določen v OPN.

Iz 508. člena OZ v osnovi izhaja, da mora predkupni upravičenec v 30 dneh po prejemu lastnikovega obvestila o nameravani prodaji na zanesljiv način obvestiti prodajalca o svoji odločitvi, da bo izkoristil svojo predkupno pravico. Hkrati z izjavo, da kupuje stvar, mora plačati kupnino, določeno v lastnikovem obvestilu o nameravani prodaji, ali jo položiti pri sodišču. Če je lastnik v pogojih za prodajo navedel določen rok za plačilo kupnine, lahko predkupni upravičenec izkoristi ta rok le, če da zadostno zavarovanje.

V spisu ni pogodbe med podjetjem Hermatrade d.d. in kupcem, ki bi bil pripravljen predmetne nepremičnine kupiti po ceni 292,08 EUR na m². Ponudba podjetja Hermatrade d.d. ni dovolj oz. ustrezna podlaga za uveljavljanje določil predkupne pravice (in določitev kupnine za nepremičnine v transakciji), ampak mora obstajati pogodba-ponudba pred podpisom (lastnikovo obvestilo).

Dne 4. 1. 2010 je MOK sprejela sklep o posamičnem programu ravnanja z nepremičnim premoženjem MOK, katere predmet je menjava nepremičnin na območju GORC Sermin.

Sprejeti sklep je v nasprotju s sklepom o uveljavljanju predkupne pravice. MOK bi morala le izvesti sklep o uveljavljanju predkupne pravice. Izvedba menjalne pogodbe na podlagi sklepa o uveljavljanju predkupne pravice nima zakonske osnove.

Dne 14. 1. 2010 MOK in Hermatrade d.d. s pogodbo ustanovita na istih nepremičninah stvarno služnost za izvedbo komunalne infrastrukture (kanalizacije, vode, NN elektro priključkov in drugo, ...). NO ne razume in iz spisovne dokumentacije je popolnoma nejasno, čemu je bilo potrebno uveljavljati predkupno pravico, izvajati menjalno pogodbo, ob tem, da so potekali pogovori o stvarni služnosti na istih zemljiščih.

Dne 4. 2. 2010 MOK in podjetje Hermatrade d.d. skleneta menjalno pogodbo za zemljišča v GORC Sermin in zazidljivimi zemljišči v lasti MOK.

Družba Hermatrade d.d. je po menjalni pogodbi pridobila zemljišča, ki jih ni potrebovala za opravljanje svoje dejavnosti (izjave MOK), to pomeni, da jih bo prodala na trgu - to pa bi lahko izvedla tudi MOK in družbi Hermatrade d.d. izplačala odškodnino za zemljišča v denarju. Z opisanim načinom izvedbe posla je MOK omogočila netransparentno delovanje in postopke odtujitve in pridobitve nepremičnin, ki so lahko vodili v oškodovanje občinskega premoženja.

V ugotavljanju vrednosti nepremičnin, ki so bile predmet menjave, je po mnenju NO prišlo do več napak, malomarnosti, opustitve dolžnega ravnanja in ustrezne skrbnosti, zlorabe položaja in nepravilnosti.

Za vsako nepremičnino, ki je bila predmet menjave, je oceno vrednosti izvedel drug ocenjevalec oz. cenilec. Izbira dveh ocenjevalcev (vsak za svojo nepremičnino) v menjalnem poslu je v nasprotju z namenom ocene vrednosti. Ocenjevalec pri izvedbi naloge mora poznati namen ocenjevanje in to razkriti v oceni vrednosti. Uporaba zneskov v menjalnem poslu dveh različnih ocenjevalcev, pri tem pa ocenjevalci niso vedeli (v vsakem primeru pa ne razkrili v oceni vrednosti), da bodo uporabljene v postopkih menjave, lahko vodi do bistvenih napak in oškodovanj. Ocena vrednosti za isto nepremičnino je lahko bistveno drugačna, če jo izvedejo različni ocenjevalci, tudi če izhajajo iz istih vhodnih podatkov in predpostavk, če pa so le te različne pa sploh.

UGOTOVITVE

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

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 lokalnih skupnosti izvajajo. 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 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 nakupni poslov skladno z zakonom, uveljavljanje predkupne pravice, razlastitve v javnem interesu in 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.

Namen tega določila je, da pristojni organi lokalnih skupnosti, predhodno, v okviru investicije ali izvajanja zemljiške politike ali urejanja ZK (zemljiško knjižnih) zadev, sprejme ustrezen sklep, da se za konkreten projekt, ki se izvaja v javnem interesu, 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 treba 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.

Namen 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 (in razlogi za izbor v konkretnem poslu) metode mora biti torej definirano in utemeljeno ter priloženo v spisu zadeve, če ne že vneseno v menjalno pogodbo.

Pri skrbnem pregledu pa je še posebej pomembno, da se vedno in brez izjeme izvede ogled nepremičnine, ki so predmet menjave, dejanska in namenska raba, kvalitetni elementi nepremičnine – stavbe, napake, ki jih je na podlagi preiskav, dokumentacije ali ogleda ugotovila

odgovorna oseba MOK ter morebitne sinergije nepremične z drugimi nepremičninami udeležencev v menjalnem poslu.

3.

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.

Pri menjalnih poslih je ocena vrednosti nepremičnin bistvena. Za korektnost ocen vrednosti je nujno, da je ocenjevalec seznanjen, da so, oz. bodo nepremičnine, ki so predmet ocene vrednosti, zamenjane v menjalnem poslu, saj to vpliva na ocenjevalčevo odločitev oz. izbiro podlage vrednosti. Opustitev te obveze predstavlja malomarnost in površnost. Bistven del ocene vrednosti je skrben stvarno pravni pregled ocenjevanje nepremičnine in poročanje naročniku o ugotovitvah.

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

V konkretnem menjalnem poslu je mogoče ugotoviti veliko materialno oškodovanje MOK, saj je razlika v ocenah vrednosti prevelika in z ničimer obrazložena oz. izračunana. NO pričakuje od župana in občinske uprave analizo in poročilo o možnih (in smotrni) postopkih za odškodninske zahteve zoper odgovorne za izvedbo konkretnega menjalnega posla.

- Načelo smotrnosti

Ob ugotovitvi potrebe za »drugačno« (in iz tega izhajajoča menjalna pogodba) izvedbo kupoprodajnega posla od običajnega (nakup ali in prodaja za denarne ekvivalente), ni ne razvidna in ne obrazložena izražena potreba po takem poslu. Predvsem pa NO ne ugotavlja potrebe po takem poslu.

Posebej ne po sklepu o uveljavljanju predkupne pravice MOK.

- Načelo preglednosti

Ni razvidno, kdaj je prišlo do ugotovitev o »nujnosti« menjalne pogodbe ob že sprejetem sklepu o uveljavljanju predkupne pravice.

Ob tem je treba poudariti, da ni jasno razmejena odgovornost in pristojnost pri sprejemanju odločitev med:

1. strokovnimi službami, županom in Občinskim svetom;
2. županom, strokovnimi službami in Občinskim svetom;
3. Občinskim svetom in strokovnimi službami.

V postopkih nadzora je bilo večkrat ugotovljeno, da so se nekateri postopki »post festum« urejali s sklepom občinskega sveta, pri tem pa v gradivu za občinski svet ni razvidno, ali je bilo svetnikom jasno obrazloženo, kaj sprejemajo in predvsem, kakšne so posledice (kakšne so lahko posledice) takšnih odločitev, npr. lahko tudi odškodninske (kolektivne in individualne).

- Načelo strokovnosti in skrbnosti

Občina mora pri izvajanju svojih, z zakonom predvidenih nalog poskrbeti, da so nepremičnine, ki so predmet pridobitve, skrbno pravno in stvarno pregledane ter ugotovitve upoštevane v postopkih.

- Načelo enake obravnave pred zakonom

Lastniki zemljišč v OPN ne morejo pričakovati enake obravnave v primerljivih postopkih, prav tako ni zakonske osnove za tako obravnavo.

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

Pripravili:

Tjaša Bolčina, l.r.

Tina Podgornik, l.r.

Jadran Bajec, l.r.



Predsednik Nadzornega odbora
Mestne občine Koper
Jadran Bajec

Priloga:

Odzivno poročilo Urada za prostorski razvoj in nepremičnine z dne 5. 6. 2020

Poslati:

- Župan, Aleš Bržan
- v.d. Direktorice, mag. Tamara Kozlovič
- vodja Urada za prostorski razvoj in nepremičnine, Irena Kocjančič
- Občinski svet Mestne občine Koper
- Arhiv dokumentarnega gradiva