



MESTNA OBČINA KOPER  
COMUNE CITTÀ DI CAPODISTRIA

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

Datum 5.6.2020

**Mestna občina Koper**  
**Nadzorni odbor**

**ZADEVA: Odzivno poročilo na Osnutek poročila o opravljenemu nadzoru »Menjalne pogodbe med MOK in družbo IP Obala d.o.o.«**

Nadzorni odbor Mestne občine Koper (v nadaljevanju NO MOK) je opravil nadzor »Menjalne pogodbe med Mestno občino Koper in družbo IP Obala d.o.o.«. 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.

Vezano na ugotovitev NO MOK, da ni zagotovljena popolnost in preglednost spisa, ki je bil predmet nadzora občinska uprava podaja pojasnilo, da se v preteklosti ni posvečala velika pozornosti urejenosti spisov, in sicer iz razloga velikega obsega dela oz. velikega števila pripadnosti zadev na posameznega referenta oz. svetovalca, predvsem na področju upravljanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem ter nenazadnje zaradi nekoliko drugačnih zahtev in predpisanih postopkov ob spreminjanju se področni zakonodaji. V zadnjih letih se vsa dokumentacija vodi skladno z Uredbo o upravnem poslovanju in dokumentacijskim sistemom VOPI, ki omogoča lažjo sledljivost, preglednost in doslednost vodenja spisa, predvsem od kadar je bil sistem predmet nadgradnje. Ustreznemu 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 izboljšanju 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.

Javni interes za sklenitev menjalne pogodbe izhaja iz dejstva, da je bila Mestna občina Koper investitor izgradnje komunalne infrastrukture na območju GORC Sermin, na podlagi veljavnega prostorskega akta LN Gorc Sermin, katere izgradnja je bila med drugim predvidena tudi na zemljiščih v lasti družbe IP Obala d.o.o..

Družba IP Obala d.o.o. je ob seznanitvi z dejstvom, da bo območje predmet urejanja s komunalno infrastrukturo, podalo pobudo za zamenjavo zemljišč, katerih lastnik je bilo na območju, ki ga je urejal LN Gorc Sermin. Kot je razvidno iz spisovne dokumentacije, je družba IP Obala d.o.o.



pogojevala odkup celotnega kompleksa, saj bi bil del le-tega po izgradnji komunalne infrastrukture za njo neuporaben za realizacijo lastnih poslovnih načrtov.

V kolikor Mestna občina Koper ne bi pristala na zamenjavo, bi morala sprožiti postopek razlastitve, kar bi podaljšalo čas do pridobitve razpolagalne pravice za izgradnjo komunalne infrastrukture. S tem bi bila ogrožena pridobitev evropskih sredstev za izgradnjo komunalne infrastrukture v višini 3.300.000 €. Poleg navedenega zemljišča v lasti IP Obala, ki niso bila predvidena v sklopu komunalne infrastrukture so bila del gradbenih parcel v okviru GORC Sermin, ki danes uspešno obratuje in ustvarja BDP.

Realizacija LN, ki je bil sprejet 2006 ima podlago in izvor v 80-letih prejšnjega stoletja, saj eno med največjimi mesti v Sloveniji do nedavnega ni imelo svoje obrtne cone, primerne mestu.

V kolikor MOK ne bi odkupila celotnega kompleksa v lasti družbe IP Obala bi bila družbi dolžna plačati odškodnino za zmanjšano uporabno vrednost zemljišča.

Pridobivanje zemljišč v last lokalne skupnosti je vedno v javnem interesu, saj jo k temu zavezuje vsakokrat veljavna zakonodaja.

Ugotovitev, da gre za pravni posel v javnem interesu izhaja iz sklepa občinskega sveta Mestne občine Koper z dne 15.6.2006. Le ta daje podlago in pooblastilo občinski upravi, da izvede pravni posel z bistvenimi elementi, ki so zajeti v samem sklepu.

Kot že navedeno je bil javni interes v tem, da Mestna občina Koper pridobi zemljišča, po katerih je bila predvidena izgradnja komunalne infrastrukture za realizacijo OLN Gorc Sermin.

S sklenitvijo navedenega pravnega posla je bilo zadoščeno zahtevam iz takrat veljavne zakonodaje, ki pa je NO MOK v svojem poročilu ne navaja, tako da že iz vidika obravnavane zakonodaje poročilo ne povzema pravilno dejanskega stanja in zakonitosti postopka.

V času realizacije obravnavanega pravnega posla je postopek razpolaganja in pridobivanja nepremičnega premoženja urejala Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin (Ur.l.RS št. 12/2003, 77/2003, 14/2007-ZSPDPO) ter Zakon o javnih financah.

V obravnavanem obdobju je veljavna zakonodaja predvidevala, da sklep o sprejetju posameznega programa razpolaganja z nepremičnim premoženjem sprejme občinski svet. Za konkretni pravni posel je občinski svet sprejel sklep, kot že navedeno. Le ta je v svojem sklepu opredelil tako nepremičnine, ki bodo predmet pravnega posla, način, da se zemljišča za komunalno urejanje pridobijo na podlagi menjalne pogodbe za točno določena zemljišča v lasti občine in pa vrednosti le-teh. V. točka sklepa občinskega sveta določa, da se za realizacijo sklepa pooblasti župana Mestne občine Koper.

Mestna občina Koper je pridobila nepremičnine, na katerih je bila predvidena izgradnja komunalne infrastrukture. Eden od zakonitih načinov za pridobitev v last nepremičnega premoženja je tudi sklenitev menjalne pogodbe, pod pogoji, ki jih določa Zakon. Le ti so bili v konkretnem primeru izpolnjeni in postopek pridobitve v last je potekal na način, kot ga je določala veljavna zakonodaja.

Mestna občina Koper s sklenitvijo navedene menjalne pogodbe ni pridobila v last premoženja, ki ga ne bi potrebovala za izvajanje svojih nalog. Kot že zgoraj navedeno je bilo po navedenih nepremičninah predvidena izgradnja komunalne infrastrukture za opremo območja, kot ga je urejal zakoniti akt – Odlok o LN Gorc Sermin (Ur.l.RS št. 139/2006). Navedena zakonska določba je v tem primeru torej bila dosledno upoštevana.

Javni interes je vedno izkazan, ko občina pridobiva nepremičnine, saj jih drugače kot za realizacijo investicij za izvajanje svojih nalog ne sme pridobivati (t.i. nakup na zalogo).

Iz zakonodaje:



## PRISTOJNOSTI TER NALOGE LOKALNE SKUPNOSTI

Zakon o lokalni samoupravi v 21. členu navaja naloge ki jih mora občina izvajati, kot t.i. izvirne naloge občine, in naj navedem samo tiste, ki so v povezavi s primerom (navedbe celotnih členov predpisov so v prilogah):

- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine;
- načrtuje prostorski razvoj;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi, za lokalne javne službe;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine

Izvajanje tako podanih nalog ter instrumente za dosego ciljev :

- izvajanje prostorskih ukrepov za uresničevanje občinskih prostorskih aktov;
- vodenje in izvajanje ukrepov aktivne zemljiške politike in opremljanja zemljišč;

Z aktivno zemljiško politiko občina pridobiva zemljišča in druge nepremičnine, na njih uveljavlja predkupno pravico, vodi prenovo ter uveljavlja in izvaja druge ukrepe iz svoje pristojnosti v javno korist. V ta namen lahko ustanovi sklad, javno agencijo ali druge institucije. Pri izvajanju navedenih aktivnosti lahko država sodeluje s finančnimi in drugimi ukrepi.

Občina ali več občin skupaj organizira trajno uresničevanje nalog iz tega člena.

Za načrtovanje prostorskega razvoja v skladu z 21. členom Zakona o lokalni samoupravi Občinski svet sprejme Odlok o prostorskem aktu, ter tako zagotovi ter omogoča nadaljnji gospodarski razvoj občine, kot to določa citirani člen.

Občinski odlok določa ureditveno območje, vrste načrtovanih objektov, funkcijo območja, urbanistično, arhitektonsko in krajinsko oblikovanje objektov in ureditev, prostorske in prometno-tehnične pogoje urejanja ureditvenega območja, zasnovo projektnih rešitev za urbanistično, arhitekturno in krajinsko oblikovanje ceste in obcestnega prostora, zasnovo projektnih rešitev komunalnih, telekomunikacijskih in energetskih ureditev, vodnogospodarske ureditve, ureditve na območjih varovanja narave, rešitve in ukrepe za varovanje okolja, ohranjanja naravne in kulturne dediščine ter trajnostne rabe naravnih dobrin, etapnost izvedbe, obveznosti investitorja in izvajalcev.

Pri opravljanju zadev urejanja prostora mora občina, v skladu z prostorsko zakonodajo, upoštevati tako javne kot zasebne interese ter jih v skladu s temeljnimi cilji urejanja prostora med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnim koristim. Občina tako izvaja prostorske ukrepe za uresničevanje občinskih prostorskih aktov z vodenjem ter izvajanjem ukrepov aktivne zemljiške politike. Slednja predvideva, da občina pridobiva zemljišča ter druge nepremičnine, na njih uveljavlja predkupne pravice, vodi prenovo ter uveljavlja in izvaja druge ukrepe iz svoje pristojnosti v javno korist.

Javni interes oz. cilj je bil v tem primeru realizacija prostorskega akta, ki presega namero po doseganju čim višje kupnine, kar predstavlja zgolj ekonomski učinek razpolaganja ne pa gospodarno najugodnejši rezultat oz. najugodnejši učinek razpolaganja ter zagotovitve izvajanja osnovnih nalog v skladu z Zakon o lokalni samoupravi po vzpostavitvi pogojev za izvajanje gospodarskih aktivnosti v občini.

Glede na dejansko stanje z objavo javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb ne bi bil dosežen drugačen rezultat od realiziranega, negotov pa bi bil izid pridobitve zemljišč za izgradnjo



komunalne infrastrukture. Tudi zakonodaja in pravna praksa smatrata razlastitev kot skrajni in zadnji ukrep za pridobitev lastninske pravice za realizacijo investicij, poleg tega pa si strokovne službe MOK vedno prizadevajo najti sporazumno rešitev za sklenitev ustreznih pravnih poslov. Metoda sklenitve menjalne pogodbe je zakonita in ob izvedbi konkretnega postopka so bili izvedeni vsi koraki, ki jih je določala takrat veljavna zakonodaja.

Nepremičnine, ki so bile predmet menjalne pogodbe so cenili različni cenilci, saj so po takrat veljavni zakonodaji, nepremičnine, ki so bile predmet razpolaganja s strani lokalne skupnosti, lahko cenili le pooblaščen ocenjevalci SIR, nepremičnine, ki so bile predmet pridobivanja pa tudi drugi cenilci. Glede na visoke tarife za izdelavo cenitev in dolgo čakalno dobo za naročeno cenitev s strani pooblaščenih cenilcev, je MOK upoštevala ceno sodno zapriseženih cenilcev, kar je bilo skladno z zakonodajo.

Mestna občina Koper je pri realizaciji pravnih poslov sledila pridobljenim cenilnim poročilom. Cenilec je ocenjeval vrednosti skladno z metodologijo, ki ga zavezuje pri svojem delu. MOK je zaupala v strokovno delo cenilcev, saj ni imela razloga za dvom, kot tudi v delo drugih strokovnih oseb, katerih usluge koristi (geometri, projektanti, arhitekti, notarji).

Vrednotenje za namene menjave, skladno z zakonodajo ni bilo potrebno. Celoten pravni posel je bil izveden skladno z veljavno zakonodajo.

Cenilec je ocenjeval tržno vrednost, ki odraža voljo kupca in prodajalca skleniti posel za konkretno nepremičnino, pri čemer v tem konkretnem pravnem poslu so vključeni vsi merljivi in nemerljivi elementi, kateri vplivajo na vrednost.

Pri naročilu cenitev nepremičnin strokovne službe Mestne občine Koper cenilca seznani z vsemi dejstvi, relevantnimi za oceno vrednosti. V konkretnem primeru ugotovljena vrednost nepremičnin, je po oceni strokovnih služb Mestne občine Koper ugotovljena strokovno in na podlagi metod, ki so osnova za ugotovitev primerne vrednosti zemljišč.

Vsebinska ceno izhaja iz naloge ocenjevanja, to pa je ocena trenutne tržne vrednosti nepremičnine. Način plačila tržne vrednosti nepremičnine – ali v denarju ali z drugačnim načinom (delnice, zemljišče, stavba ...) ne vpliva na določitev višine ocenjene tržne vrednosti le-te.

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. Tudi če to dejstvo v posamični ceno morda ni izrecno zapisano 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 izjavah cenilcev, so ceno izdelane skladno z mednarodnimi standardi, ki predpisujejo postopkovne usmeritve, cenilec se potem odloči, po katerem pristopu bo cenil nepremičnino. Skladno z veljavno zakonodajo ceno izdelujejo sodno zapriseženi cenilci, v skladu s pravili svoje stroke. Delo opravljajo samostojno in neodvisno. Ceno 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.

**Po seznaitvi s pripombami članov NO MOK tekom postopka tega nadzora je OU MOK pričela s prakso, da se ob naročilu cenitev še dodatno opozori sodno zaprisežene cenilce na zakonska določila vezana na ocenjevanje vrednosti ter potrebo po bolj obrazloženih in utemeljenih ugotovitvah vrednosti nepremičnin, na podlagi katere je ceno izdelana, vključno z mednarodnimi standardi. Prav tako bo OU MOK odslej v naročilu izdelave ceno poleg ostalih relevantnih podatkov in dejstev napisala tudi za katero vrsto pravnega posla se ceno izdeluje (prodaja z javno dražbo, neposredna prodaja, menjava ...).**



## I. Pripombe na sklep NO MOK

NO MOK v poročilu ugotavlja, da je bilo s sklenitvijo menjalne pogodbe z družbo IP Obala d.o.o. kršeno načelo gospodarnosti in, da je v konkretnem prišlo do velikega materialnega oškodovanja Mestne občine Koper, pri čemer pa ni podana utemeljitev trditve in niti kolikšna naj bi ta škoda bila.

Mestna občina Koper je na zemljiščih, ki so bila predmet pridobivanja komunalno infrastrukturo zgradila, skladno s projektno dokumentacijo, gradbenim dovoljenjem in veljavnim prostorskim aktom. Pridobljeno je bilo tudi Uporabno dovoljenje.

Do materialnega oškodovanja Mestne občine Koper ni moglo priti, saj so bile nepremičnine ovrednotene, razlika v vrednosti pa plačana v denarju. Mestna občina Koper je odtujila premoženje, ki ga ni potrebovala za opravljanje svojih nalog, pridobila pa premoženje, potrebno za izvajanje le-teh. Postopek je bil voden skladno z veljavno zakonodajo in sicer so bile nepremičnine, ki so bile predmet odtujitve, vključene v letni načrt razpolaganja Mestne občine Koper za leto 2006, predmet pridobitve so bile nepremičnine, ki so bile v prostorskem aktu, sprejetem s strani Občinskega sveta MOK in projektni dokumentaciji predvidene za izgradnjo komunalne infrastrukture, menjalna pogodba pa je eden od zakonitih načinov pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem. Letni načrt razpolaganja sprejme Občinski svet skupaj proračunom in s strani strokovnih služb je podana obrazložitev le-tega zato ni mogoče občinski upravi očitati, da je Občinski svet pri sprejemanju odločitev bil zaveden. Ravno tako je potrebno ponovno poudariti, da je občinska uprava le izvršila sklep, ki ga je sprejel Občinski svet. V kolikor bi člani Občinskega sveta menili, da bo s pravnim poslom Mestni občini Koper povzročena škoda, sklepa v taki obliki ne bi sprejel.

Postopki so bili vodeni skrbno in strokovno in opravljen pravni pregled stanja nepremičnin. V spisu se nahaja vsa dokumentacija, ki se nanaša na izvedbo postopka in iz katere izhaja potek postopka in realizacija izvedbe pravnega posla.

Medtem, ko na Serminu v GORC deluje in posluje večje število podjetij, ki zaposlujejo pomemben delež prebivalstva, in ki preko različnih vrst dajatev prispevajo v občinski proračun (NUSZ, komunalne storitve, dohodnina, itd...) zemljišča v k.o.Oltra še danes ostajajo neizkoriščena, nezazidana stavbna zemljišča, ki so po dejanski rabi kmetijska, kar vse dokazuje, da je Mestna občina Koper ravnala gospodarno in upravičeno.

Iz izvedenega postopka in dodatnih obrazložitev NO MOK izhaja, da je Mestna občina Koper upoštevala in sledila načelom gospodarnosti, smotrnosti, preglednosti, strokovnosti in skrbnosti ter načela enake obravnave pred zakonom.

Pripravila:

Vodja Oddelka za pridobivanje  
in upravljanje nepremičnin  
Melita Osvaldič, univ.dipl.prav.

Vodja Urada za prostorski  
razvoj in nepremičnine  
Irena Kocjančič, univ.dipl.prav.



Dostaviti:

- Nadzornemu odboru Mestne občine Koper

V vednost:

- v.d. Direktorica občinske uprave Tamara Kozlovič