



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTA' DI CAPODISTRIA

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

Datum: 30.7.2020

Mestna občina Koper
Nadzorni odbor

ZADEVA: Odzivno poročilo na Osnutek poročila o opravljenemu nadzoru menjalnih pogodb, ki jih je sklepala Mestna občina Koper

Nadzorni odbor Mestne občine Koper (v nadaljevanju NO MOK) je opravil nadzor Menjalnih pogodb zemljišč in nepremičnin v letih 2016, 2017 in 2018 ter vseh menjalnih pogodb, od vključno leta 2002 dalje, v skupnem ocenjenem znesku, višjem od 500.000 € na dan 1.5.2019.

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.

1.

Pri navajanju zakonodajnega okvirja je glede na časovni okvir treba upoštevati tudi naslednjo zakonodajo:

- Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin (Ur.l.RS št. 12/2003, 77/2003, 14/2007-ZSPDPO)
- Zakon o javnih financah Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 110/2002 - ZDT-B, 56/2002 - ZJU, 127/2006 - ZJZP, 14/2007 - ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010 - ZUKN, 107/2010, 110/2011 - ZDIU12, 46/2013 - ZIPRS1314-A, 101/2013, 101/2013 - ZIPRS1415, 38/2014 - ZIPRS1415-A, 14/2015 - ZIPRS1415-D, 55/2015 - ZFisP, 96/2015 - ZIPRS1617, 80/2016 - ZIPRS1718, 71/2017 - ZIPRS1819)
- Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin Uradni list RS, št. 14/2007, 86/2010)
- Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin Uradni list RS, št. 84/2007, 94/2007, 55/2009-- odl. US, 100/2009, 49/2010, 34/2011)

2.

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 spreminjajoči 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 odkar 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 ponovno seznanili s predpisi in pomenom 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 nadaljujemo 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.

3.

Ugotovitev NO MOK, da ni zagotovljena in v večini primerov, ki so bili predmet nadzora, ne obstaja pisna obrazložitev o razlogih, da je bil za izvršitev javnega interesa izbran prav konkreten menjalni posel ter kakšen je bil javni interes za izvedbo posla.

V vseh primerih pridobivanja nepremičnega premoženja v korist MOK na podlagi menjalnih pogodb je javni interes izkazan, in sicer je to pridobivanje zemljišč za izgradnjo komunalne infrastrukture. Izvedba le-te je bila načrtovana v vsakoletnem proračunu, ki ga je sprejel Občinski svet. Občinski svet ni nikoli zavrnil sprejetja katerekoli načrtovane investicije v izgradnjo komunalne infrastrukture, za katero je bilo potrebno pridobiti tudi razpolagalno pravico na nepremičninah v zasebni lasti, iz česar izhaja, da je podlaga za pridobitev nepremičnin bila izkazana tudi s sklepom Občinskega sveta.

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).

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

V večini primerov menjalnih pogodb, ki so bile predmet nadzora, je odločitev navedena v sklepu Občinskega sveta, ki je odločitev o sklenitvi menjalnega pravnega posla sprejel. Kasneje uveljavljena zakonodaja je predvidevala, da odločitev o sklenitvi pravnega posla sprejme predstojnik upravljavca, pod zakonsko določenimi pogoji, ki so bili v vseh primerih nadzorovanih pravnih poslov tudi izpolnjeni.

»Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem vsebuje načrt pridobivanja nepremičnega premoženja in načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem:«

Nepremičnine, ki so predmet odtujitve s strani lokalne skupnosti, so vključene v vsakoletni načrt razpolaganja, ki ga sprejme občinski svet. Akt občinskega sveta vsebuje tudi določbo, da se premoženje občine prodaja po metodi javne dražbe, javnega zbiranja ponudb in neposredne pogodbe, ob zakonsko določenih pogojih. To so tudi menjalne pogodbe.

V vseh primerih sklepanja menjalnih pogodb je bil izkazan javni interes – pridobitev nepremičnin za izgradnjo komunalne infrastrukture; načelo smotrnosti in gospodarnosti – predmet odtujitev s strani občine so bile izključno nepremičnine, ki jih le-ta ni potrebovala in so zanjo predstavljale odvečno premoženje.

Podlaga za izbiro menjalne pogodbe za realizacijo javnega interesa je torej podana v vsakokratni veljavni zakonodaji in Aktih Občinskega sveta, izvedena pa tekom postopka, ki je sicer začel na podlagi potrebe po odkupu nepremičnin za izgradnjo komunalne infrastrukture ter istočasno izraženem interesu lastnikov zemljišč, po katerih je predvidena izgradnja le-te, za pridobitev nepremičnine v lasti Mestne občine Koper.

Enako so v vsakoletni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja vključene nepremičnine, ki jih lokalna skupnost namerava v proračunskem letu odkupiti za izvrševanje svojih nalog.

Sklepanja menjalnih pogodb pa ob sprejetju letnega načrta ravnanja s stvarnim premoženjem ni mogoče predvideti, saj mora za to obstajati volja obeh kasnejših pogodbenih strank ter tudi biti izpolnjeni zakonsko določeni pogoji glede nepremičnin, ki so predmet menjave, kar pa se izkaže šele tekom postopka.

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 realizacije prostorskih aktov oz. odkupa nepremičnin za izgradnjo komunalne infrastrukture, predviden v proračunu presega namero po doseganju cilja 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.

Metoda sklenitve menjalne pogodbe je zakonita in ob izvedbi konkretnega postopka so bili izvedeni vsi koraki, ki jih je določala takrat veljavna zakonodaja.

Iz konkretno realiziranih postopkov pridobitve stvarnega premoženja in izvedbe izgradnje komunalne infrastrukture v časovno predvidenih okvirih vezano na realizacijo proračuna in pridobivanja evropskih sredstev izhaja, da so bili postopki vodeni gospodarno in izvedeni v skladu z načelom ekonomičnosti in učinkovitosti. Mestna občina Koper si je vedno prizadevala doseči soglasje za izvedbo odkupa nepremičnin za potrebe izgradnje komunalne infrastrukture. Možnost uporabe instituta razlastitve je skrajni ukrep, ki lahko povzroči tudi določene negativne ekonomske posledice - stroški izdelave OPPN na območjih, kjer le-ta ni bil sprejet (ker za realizacijo investicije to ni bilo potrebno), časovni zamik realizacije investicije.

4.

Ugotovitev NO MOK, da 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.

Skrben pravni in dejanski pregled nepremičnin je opravljen pri vsakem pravnem poslu, ki ga sklepa Mestna občina Koper. V času veljavnosti različne zakonodaje so tako pristojni različni subjekti za izvedbo le tega – v konkretno pregledanih primerih je pravni pregled opravila Komisija za vodenje postopkov razpolaganja in upravljanja s stvarnim premoženjem občine oz. skladno s kasneje uveljavljeno zakonodajo strokovne službe Mestne občine Koper. Pravni pregled je pripravljen skladno z določili vsakokrat veljavne zakonodaje in vsebuje vse predpisane elemente. Dokument je del vsake spisovne dokumentacije. (načeli strokovnosti in skrbnosti)

Vezano na citirano zakonsko določbo glede vzpostavitve evidenc nepremičnega premoženja in podatke, ki jih le-te vsebujejo ponovno podajamo obrazložitev, da Mestna občina Koper vodi tekoče evidenco nepremičnega premoženja v svoji lasti z vsemi zakonsko zahtevanimi podatki.

Vsako leto občinska uprava tudi poroča Občinskemu svetu o realizaciji načrtov ravnanja s stvarnim premoženjem za preteklo leto. Z navedenim je uresničeno načelo preglednosti.

5.

Ugotovitev NO MOK, da ni zagotovljeno pregledno 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 vsakem konkretnem primeru ugotovljena vrednost nepremičnin, je po oceni strokovnih služb MOK ugotovljena strokovno in na podlagi metod, ki so podlaga za ugotovitev primerne vrednosti zemljišč.

Vsebina cenitve izhaja iz naloge. Naloga je ta, da se oceni nepremičnina. Način plačila tržne vrednosti nepremičnine – ali v denarju ali z drugačnim načinom (delnice, zemljišče, stavba ...) po navedbah cenilcev 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 cenitvi 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 predpisih, ki določajo vsebino cenitve, v cenitev ne spada podatek, da bo razlika v kupnini izplačana v denarju.

Po izjavah cenilcev, so cenitve izdelane skladno z mednarodnimi standardi, ki predpisujejo postopkovne usmeritve, cenilec se potem odloči, po katerem pristopu bo cenil nepremičnino. Skladno z veljavno zakonodajo cenitve izdelujejo sodno zapriseženi cenilci, v skladu s pravili svoje stroke. Delo opravljajo samostojno in neodvisno. Cenitve 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 seznanitvi 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 cenitev izdelana, vključno z mednarodnimi standardi. Prav tako po priporočilu NO MOK, OU MOK v naročilu izdelave cenitve poleg ostalih relevantnih podatkov in dejstev izrecno navaja tudi za katero vrsto pravnega posla se cenitev izdeluje (prodaja z javno dražbo, neposredna prodaja, menjava ...). Cenitve že vsebujejo navedbo, da so izdelane skladno s pravili troke. Dosledno se bo upoštevalo tudi priporočilo NO MOK, da v primeru sklepanja menjalnih pogodb nepremičnine vedno oceni isti cenilec.

Pri izkustvenem določanju vrednosti bomo poleg elementov, ki jih izračun že vsebuje dokument oblikovali obširneje, skladno s priporočilom NO MOK.

Vezano na sklep NO MOK podajamo stališče strokovnih služb MOK:

Mestna občina Koper pri vodenju postopkov iz svoje pristojnosti upošteva in sledi načelom gospodarnosti, smotrnosti, preglednosti, strokovnosti in skrbnosti ter načela enake obravnave pred zakonom.

Nepremično premoženje se pridobiva le v obsegu, ki je potreben za realizacijo investicij, predvidenih v proračunu, skladno s prostorskimi akti, projektno dokumentacijo in gradbenimi dovoljenji. Proračun, kot tudi letni načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem sprejme Občinski svet, občinska uprava pa te akte realizira tekom proračunskega leta.

Vsi pravni posli so bili tako vodeni skladno z veljavno zakonodajo in akti Občinskega sveta. Mestna občina Koper ja z menjalnimi pogodbami odtujila le premoženje, za katerega ni obstajal interes za nakup s strani drugih subjektov in jer zanjo predstavljalo odvečno premoženje, ki ga ne potrebuje za opravljanje svojih nalog. Vse premoženje je bilo ocenjeno s strani usposobljenih in sodno zapriseženih cenilcev oz. cenilcev Slovenskega

inštituta za revizijo, ki za izvedbo cenitev pridobili vse potrebne podatke ter cenitve izdelali skladno s pravili stroke.

V posameznih spisih se nahaja vsa potrebna dokumentacija, ki se nanaša na izvedbo postopka in iz katere izhaja potek postopka in realizacije pravnega posla.

Iz podane obrazložitve izhaja, da je Mestna občina Koper upoštevala in sledila načelom gospodarnosti, smotrnosti, preglednosti strokovnosti in skrbnosti ter načelo enake obravnave pred zakonom. Določeni obravnavani postopki so bili predhodno že predmet pregleda drugih institucij - Računskega sodišča, poleg tega pa tudi policije in tožilstva, poleg še drugih menjalnih pogodb, ki so potekale po istem postopku, in notranje revizije. Navedeni organi niso ugotovili nepravilnosti pri navedenih postopkih.

Iz vsebine odzivnega poročila pa izhaja, da se priporočila NO MOK že dosledno izvajajo.

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