



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00

F: 01 369 69 14

E: mf.unp@gov.si

www.unp.gov.si

Številka: 06102-20/2021/6

Datum: 20.5.2021

ZAPISNIK

o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna

pri Občini Lendava

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na podlagi 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (U.I. RS, št. 11/11 - UPB4, 110/11 - ZDIU12, 46/13 -ZIPRS1314-A, 101/13-ZIPRS1415 in 38/14 ZIPRS1415-A, 14/2015- ZIPRS1415-D, 55/2015 ZFisP - v nadaljevanju ZJF) in Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 UPB - 2, 105/06 ZUS -1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13).

Zapisnik je bil sestavljen v skladu s 3. odst. 102. člena ZJF.

Inšpekcijski pregled je opravil Miran Grajzar, inšpektor višji svetnik Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102 - 20/2021/4 z dne 3.5.2021. Pregled dokumentacije je bil opravljen v obdobju 6.5. - 7.5.2021, 10.5. - 11.5.2021 in 13.5. - 14.5.2021 pri Občini Lendava, Glavna ulica 20, 9220 Lendava, od doma in na sedežu UNP (preko elektronskih in telefonskih komunikacij).

Podatke so posredovali uslužbenci Občine Lendava.

UVOD

Občino Lendava vodi župan Janez Magyar.

Občino Lendava neposredno izvaja upravne, strokovne, nadzorne, pospeševalne in razvojne naloge občine, določene z Odlokom o notranji organizaciji in delovnem področju uprave Občine Lendava, zakoni in podzakonskimi predpisi. Občinska uprava izvršuje predpise, ki jih sprejemata občinski svet in župan. Občinska uprava izvršuje tudi zakone in druge predpise države, kadar odloča o upravnih zadevah iz izvirne oziroma državne pristojnosti.

Predmet pregleda

Predmet pregleda je bil nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna na podlagi prijave oziroma predloga za uvedbo inšpekcijskega nadzora z dne 11.3.2021.

Področna zakonodaja

- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (U.I. RS, št. 174/20 in 15/21 - ZDUOP),
- Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (U.I. RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16),
- Odlok o proračunu Občine Lendava za leto 2020 (U.I. RS, št. 79/2019),
- Odlok o proračunu Občine Lendava za leto 2021 (U.I. RS, št. 195/2020),
- Odlok o proračunu Občine Lendava za leto 2022 (U.I. RS, št. 200/2020).

I. Opis dejanskega stanja in ugotovitve ter ukrepi

1. Izvajanje Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ

Iz prijave oziroma predloga za uvedbo inšpekcijskega nadzora Stanislava Gjerkeša, stan. Hotiza, Pelinska ulica 9, Lendava, ki ga zastopa Center za pravno pomoč, Celje izhaja, da naj bi Občina Lendava dne 16.12.2020 na 16. seji Občinskega sveta Občine Lendava sprejela občinska proračuna za leti 2021 in 2022 in to kljub opozarjanju prijavitelja, da bi morala biti pred uvrščanjem projektov v proračun oziroma v načrt razvojnih programov sprejeta investicijska dokumentacija skladno z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (v nadaljevanju UEM). Pri tem prijavitelj navaja, da 3. odst. 24. člen UEM jasno opredeljuje, da je temeljni dokument za uvrstitev projektov v Načrt razvojnih programov Dokument identifikacije projekta (DIP). Ob tem se prijavitelj sklicuje tudi na mnenje Ministrstva za finance, Direktorata za proračun, Sektorja za razvoj proračuna z dne 15.1.2021. Prijavitelj navaja, da v primeru sprejetja občinskih proračunov za leti 2021 in 2022 ne more biti sporno, da bi Občina Lendava pred uvrstitvijo projekta »Nad mestom Lendava do stolpa Vinarium - gondola«, projekta »Izgradnja prizidka k DOŠ 1 Lendava« in projekta »Izgradnja večnamenske športne dvorane« ni izdelala DIP skladno z določbami UEM. Slednje se namreč kot nedvoumno potrdili na 15. in 16. občinski seji Sveta Občine Lendava. V prijavi je navedeno, da je v preteklosti Občina Lendava pri večjih projektih investicijsko dokumentacijo pripravljala in jo je občinski svet predhodno potrjeval. Prijavitelj navaja, da je Občina Lendava

pri pripravi načrtov razvojnih programov za obdobje od leta 2021 do leta 2024 kršila določbe UEM, saj pred uvrstitvijo projektov »Nad mestom Lendava do stolpa Vinarium - gondola«, projekta »Izgradnja prizidka k DOŠ 1 Lendava« in projekta »Izgradnja večnamenske športne dvorane« v proračun ni pridobila dokumenta identifikacije investicijskega projekta z ustrezno vsebino. Proti sprejetju občinskih proračunov je glasovalo več članov Občinskega sveta Občine Lendava. Prijavitelj tudi navaja, da je skladno z UEM za začetek izvedbe kateregakoli projekta obstaja predpogoj, da ima investitor izdelan in potrjen investicijski program (IP) ter študijo izvedbe (ŠI), ki je lahko vključena v investicijski program. Za programske projekte in projekte manjših vrednosti (do 500.000 €) lahko DIP nadomešča IP, torej se običajno šteje, da je ta pogoj s potrditvijo DIP izpolnjen. Šele po potrditvi IP investitor lahko prične z izvedbo projekta, ki je simbolno zaznamovano s sklepom o začetku postopka za izbor izvajalca. Prijavitelj se pri tem sklicuje na Ministrstva za finance, Direktorata za proračun, Sektorja za razvoj proračuna z dne 15.1.2021. Prijavitelj navaja, da zadnje aktivnosti Občine Lendava kažejo na to, da Občina Lendava s svojim nezakonitim postopanjem glede izvedbe projektov nadaljuje. Aktivnosti za gradnjo novega prizidka k DOŠ 1 Lendava so se pričele že v začetku februarja 2021, ko je Občina Lendava na svoji spletni strani objavila javno naročilo, rok za izjav pa so imeli potencialni izvajalci vse do 24.2.2021.

Občinski svet Občine Lendava je na 16. seji dne 16.12.2020 sprejel Odlok o proračunu Občine Lendava za leto 2021, ki obsega Splošni del proračuna Občine Lendava za leto 2021, Posebni del proračuna Občine Lendava, Načrt razvojnih programov 2021 - 2024, obrazložitve Splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov, Letni program dela občinskega finančnega premoženja in Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine ter Načrt ravnanja s premičnim premoženjem občine. Občinski svet Občine Lendava je na 16. seji dne 16.12.2020 sprejel Odlok o proračunu Občine Lendava za leto 2022, ki obsega Splošni del proračuna Občine Lendava za leto 2022, Posebni del proračuna Občine Lendava, Načrt razvojnih programov 2022 - 2025, obrazložitve Splošnega in posebnega dela ter Načrta razvojnih programov, Letni program dela občinskega finančnega premoženja, Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine in Načrt ravnanja s premičnim premoženjem občine.

V 8. členu Odloka o proračunu Občine Lendava za leto 2021 (spremljanje in spreminjanje načrta razvojnih programov) je določeno, da so spremembe veljavnega Načrta razvojnih programov uvrstitev novih projektov v načrt razvojnih programov in spremembe drugih projektov, ki so že vključeni v Načrt razvojnih programov. Neposredni uporabnik mora v 3 dneh po uveljavitvi proračuna uskladiti Načrt razvojnih programov z veljavnim proračunom. Neusklajenost med veljavnim proračunom in veljavnim Načrtom razvojnih programov je dopustna le v delih, kjer se projekt financira z namenskimi projekti. Po preteku roka o spremembi vrednosti veljavnih projektov do 20 % izhodiščne vrednosti odloča predstojnik neposrednega uporabnika. Občinski svet odloča o uvrstitvi novih projektov nad 20 % izhodiščne vrednosti projektov. Projekte, za katere se zaradi prenosa plačil v tekoče leto zaključek financiranja prestavi iz predhodnega v tekoče leto, neposredni uporabnik uvrsti v Načrt razvojnih programov v 30 dneh po uveljavitvi proračuna. V 13. členu Odloka o proračunu Občine Lendava za leto 2021 (posebna pooblastila župana) je določeno, da je župan pooblaščen, da s sklepom potrjuje investicijsko dokumentacijo za namene in v obsegu, določenim v Načrtu razvojnih programov, pri čemer lahko vrednosti projektov odstopajo za največ 30%. V 8. členu Odloka o proračunu Občine Lendava za leto 2022 (spremljanje in spreminjanje načrta razvojnih programov) je določeno, da so spremembe veljavnega Načrta razvojnih programov uvrstitev novih projektov v načrt razvojnih programov in spremembe drugih projektov, ki so že vključeni v Načrt razvojnih programov. Neposredni uporabnik mora v 3 dneh po uveljavitvi proračuna uskladiti Načrt razvojnih programov z veljavnim proračunom. Neusklajenost med veljavnim proračunom in veljavnim Načrtom razvojnih programov je dopustna le v delih, kjer se projekt financira z namenskimi projekti. Po preteku roka o spremembi vrednosti veljavnih projektov do 20 % izhodiščne vrednosti odloča predstojnik neposrednega uporabnika. Občinski svet odloča o uvrstitvi novih projektov nad 20 % izhodiščne vrednosti projektov. Projekte, za katere se zaradi prenosa plačil v tekoče leto, zaključek financiranja prestavi iz predhodnega v tekoče leto, neposredni uporabnik uvrsti v Načrt razvojnih programov v 30 dneh po uveljavitvi proračuna. V 13. členu Odloka o proračunu

Občine Lendava za leto 2022 (posebna pooblastila župana) je določeno, da je župan pooblaščen, da s sklepom potrjuje investicijsko dokumentacijo za namene in v obsegu, določenim v Načrtu razvojnih programov, pri čemer lahko vrednosti projektov odstopajo za največ 30%. V zvezi s tem je v 65. členu ZJF (pristojnost predstojnika neposrednega uporabnika) določeno, da je predstojnik neposrednega uporabnika pristojen za prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti, izdajo odredbe za plačilo v breme proračunskih sredstev organa, ki ga vodi in ugotavljanje pravice izterjave ter izdajanja nalogov za izterjavo v korist proračunskih obveznosti. Predstojnik v konkretnem primeru je župan Občine Lendava.

Občinski svet občine Lendava je dne 7.10.2020 (14. seja Občinskega sveta Občine Lendava) sprejel sklep, da sprejema predlog sprememb in dopolnitev Načrta razvojnih programov za obdobje 2020 - 2023 - 4. sprememba. Iz teh sprememb izhaja, da je projekt »Nad mestom Lendava do stolpa Vinarium - gondola« uvrščen v Načrt razvojnih programov 2020 - 2023, pri čemer je za leto 2020 predvideno 40.000 €, za leto 2021 4.600.000 €, za leto 2022 1.410.000 €, za leto 2023 pa 50.000 €. Transfer iz državnega proračuna je za ta projekt za leti 2021 in 2021 predviden v višini 5.320.000 €. V ta načrt razvojnih programov je uvrščena tudi večnamenska dvorana, pri čemer je za leto 2020 predvideno 200.000 €, za leto 2021 4.000.000 €, za leto 2022 8.400.000 €, za leto 2023 pa 150.000 €. Transfer iz državnega proračuna je za ta projekt za leti 2021 in 2021 predviden višini 10.540.000 €.

V Načrt razvojnih programov Občine Lendava 2021 - 2024 je uvrščen tudi projekt »Izgradnja prizidka k DOŠ 1 Lendava«, v proračunu za leto 2021 pa je predvideno 1.300.000 €. Občina Lendava je proračunskemu inšpektorju predložila DIP »Izgradnja prizidka k dvojezični osnovni šoli I Lendava« iz februarja 2020. Iz dokumenta izhaja navedba investitorjev in izdelovalcev investicijske dokumentacije, upravljalca ter strokovnih sodelavcev, analiza stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, opredelitev razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritev usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami, opis variant z investicijo predstavljenih v primerjavi z alternativo brez investicije, opredelitev vrste investicije, ocena stroškov po stalnih in tekočih cenah, temeljne prvine, ki določajo investicijo, ugotovitve smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije. V 11. členu UEM je določeno najmanj katere podatke mora vsebovati DIP, in sicer navedbo investitorja in drugih strokovnih delavcev, analiza stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, opredelitev razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritev usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami, predstavitev variant, opredelitev vrste investicije, oceno investicijskih stroškov, opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, ugotovitev smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije. Proračunski inšpektor je ugotovil, da je DIP za »Izgradnjo prizidka k DOŠ 1 Lendava« izdelan v skladu s 11. členom UEM. Župan Občine Lendava je dne 7.2.2020 sprejel Sklep o potrditvi dokumenta identifikacije investicijskega projekta za »Izgradnjo prizidka k DOŠ 1 Lendava«. Navedeni sklep je župan sprejel na podlagi 18. člena UEM, ki določa postopek in udeležence priprave in obravnave dokumenta identifikacije investicijskega projekta. Iz sklepa izhaja, da je ocenjena vrednost investicije v stalnih cenah znaša 1.498.000 € z ddv in se bo izvajala v skladu s predvidenim časovnim načrtom in da je investicija primerno prikazana in izvedljiva kot je prikazano v DIP, podatki in informacije pa so zadostni in pričakuje se učinke kot so prikazani. Odlok o proračunu Občine Lendava za leto 2020 v 12. členu med drugim določa, da je župan pooblaščen, da s sklepom potrjuje investicijsko dokumentacijo za namene in v obsegu, določenim v Načrtu razvojnih programov, pri čemer lahko vrednosti projektov odstopajo največ za 30%. Enaka določila so tudi v Odloku o proračunu Občine Lendava za leto 2021 in Odloku o proračunu Občine Lendava za leto 2022. Župan Občina Lendava je dne 5.3.2021 na podlagi 20. člena UEM in 13. člena Odloka o proračunu Občine Lendava za leto 2021 sprejel sklep, iz katerega izhaja, da se sprejme investicijski program za projekt »Izgradnja prizidka k DOŠ 1 Lendava«, marec 2021. Vrednost obravnavanega projekta je ocenjena na 1.252.233,44 €, pri čemer bo projekt financiran iz nepovratnih sredstev MIZŠ v višini 1.026.534,46 in iz občinskega proračuna v višini 225.698,98 €. IP je bil izdelan s strani Riso d.o.o., Lenart. Ministrstvo za šolstvo in šport (MIZŠ) je dne 20.4.2021 izdalo sklep o izboru predlogov projektov za sofinanciranje investicij v vrtcih in osnovnem šolstvu v RS v proračunskem obdobju 2021 - 2024, iz katerega izhaja, da bo MIZŠ Občini Lendava za dvojezično osnovno šolo I Lendava sofinanciralo 1.281.172,43 €. Občina Lendava je v februarju 2021 na portalu javnih naročil

objavila javno naročilo gradnje - dozidave prizidka k Dvojezični osnovni šoli I Lendava. Iz razpisne dokumentacije izhaja, da je predviden pričetek izvedbe del takoj po odobritvi investicije s strani ministrstva in da je pogoj za sklenitev pogodbe z izvajalcem podpisana pogodba o sofinanciranju projekta s strani ministrstva, v nasprotnem primeru naročnik odstopa od izvedbe predmeta javnega naročila. Na Občini Lendava so pojasnili, da pogodba z izvajalcem še ni podpisana. Prav tako še ni podpisana pogodba o sofinanciranju projekta »Izgradnja prizidka k DOŠ 1 Lendava« z MIZŠ. Na Občini Lendava so izjavili, da bodo postopek nadaljevali po podpisu pogodbe o sofinanciranju projekta »Izgradnja prizidka k DOŠ 1 Lendava« z MIZŠ. Na Občini Lendava so tudi pojasnili, da so v februarju 2021 objavil javni razpis javno naročilo gradnje - dozidave prizidka k Dvojezični osnovni šoli I Lendava zaradi tega, da bi hitreje prišli do sredstev državnega proračuna. MIZŠ je namreč dne 5.2.2021 objavilo Razpis za sofinanciranje investicij v vrtcih in v osnovnem šolstvu v RS v proračunskem obdobju 2021 - 2024, na katerega se je prijavila tudi Občina Lendava in na razpisu uspela. Župan je posebej poudaril, da projekta »Izgradnja prizidka k DOŠ 1 Lendava« ne bi izvajali, če ne bi prejeli sredstev iz državnega proračuna, kar je izrecno navedeno tudi v javnem razpisu. Proračunski inšpektor je ugotovil, da bodo po podpisu pogodbe o sofinanciranju projekta »Izgradnja prizidka k DOŠ 1 Lendava« z MIZŠ izpolnjeni vsi pogoji za izvedbo oziroma nadaljevanje tega projekta.

Župan Občina Lendava je dne 28.9.2020 sprejel sklep o potrditvi DIP »Čez mesto Lendava do stolpa Vinarium - gondola«. Navedeni sklep je župan sprejel na podlagi 18. člena UEM. Iz sklepa izhaja, da je ocenjena vrednost investicije v stalnih cenah znaša 6.080.000 € brez ddv in se bo izvajala v skladu s predvidenim časovnim načrtom in da je investicija primerno prikazana in izvedljiva kot je prikazano. Župan Občine Lendava je dne 11.11.2020 sprejel sklep o spremembi dokumenta identifikacije investicijskega projekta in sicer na podlagi spremembe DIP »Čez mesto Lendava do stolpa Vinarium - gondola« za potrebe ocene stroškov ob pripravi proračunov za leti 2021 in 2022 za dodatno umeščanje restavracije, s katero se je spremenila ocenjena vrednost investicije. Podlaga za to je bila 14. seja Občinskega sveta Občine Lendava z dne 7.10.2020. Proračunski inšpektor je ugotovil, da je DIP za »Čez mesto Lendava do stolpa Vinarium - gondola« izdelan v skladu z 11. členom UEM. Proračunski inšpektor je ugotovil, da je bil DIP »Čez mesto Lendava do stolpa Vinarium - gondola« pred sprejetjem proračunov 2021 in 2022 uvrščen v Načrt razvojnih programov in s tem v proračuna Občine Lendava za leti 2021 in 2022.

Župan Občina Lendava je dne 28.9.2020 sprejel sklep o potrditvi DIP »Izgradnja večnamenske športne dvorane z bazenom«. Navedeni sklep je župan sprejel na podlagi 18. člena UEM. Iz sklepa izhaja, da je ocenjena vrednost investicije v stalnih cenah znaša 12.650.000 € brez ddv in se bo izvajala v skladu s prevedenim časovnim načrtom in da je investicija primerno prikazana in izvedljiva kot je prikazano. Proračunski inšpektor je ugotovil, da je DIP za »Izgradnjo večnamenske športne dvorane z bazenom« izdelan v skladu z 11. členom UEM. Proračunski inšpektor je ugotovil, da je bil DIP »Izgradnja večnamenske športne dvorane z bazenom« pred sprejetjem proračunov za leti 2021 in 2022 uvrščen v Načrt razvojnih programov in s tem v proračuna Občine Lendava za leti 2021 in 2022.

Župan Občine Lendava je v zvezi z zgoraj navedenimi projekti »Nad mestom Lendava do stolpa Vinarium - gondola«, »Izgradnja prizidka k DOŠ 1 Lendava« in »Izgradnja večnamenske športne dvorane« pojasnil, da ni podal izjave, da DIP dokumentacija ne obstaja.

Povzetek

Predmet pregleda je bil nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih finančah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna na podlagi prijave oziroma predloga za uvedbo inšpekcijskega nadzora z dne 11.3.2021.

Iz prijave oziroma predloga za uvedbo inšpekcijskega nadzora izhaja, da naj bi Občina Lendava kršila Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ ob sprejetju poračunov Občine Lendava za leti 2021 in 2022.

Proračunski inšpektor ni ugotovil kršitev Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ pri projektih »Nad mestom Lendava do stolpa Vinarium - gondola«, »Izgradnja prizidka k DOSŠ 1 Lendava« in »Izgradnja večnamenske športne dvorane«

Zoper ugotovitve v tem zapisniku so dovoljene pripombe v roku 15 dni po vročitvi. Pripombe naslovite na Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, Ljubljana.

mag. Miran Grajzar
PRORAČUNSKI INŠPEKTOR
inšpektor višji svetnik

Vročiti po ZUP:

- Občina Lendava, Glavna ulica 20, 9220 Lendava

V vednost po elektronski pošti:

- Ministrstvo za finance - Kabinet ministra (gp.mf@gov.si)