



Številka: 06216-28/2022/11 32007
Datum: 27. 2. 2023

Na podlagi drugega odstavka 11. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri); v nadaljevanju: ZIntPK), 2. točke prvega odstavka 13. člena ZIntPK ter 40. člena Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 156/21; v nadaljevanju Poslovník) senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: senat Komisije) v sestavi: dr. Robert Šumi, predsednik, Simon Savski, namestnik predsednika, in David Lapornik, namestnik predsednika, v zadevi št. 06216-28/2022, vodeni zaradi suma kršitve integritete nekdanjega župana Občine Izola Danila Markočiča (v nadaljevanju obravnavana oseba), na 10. seji dne 27. 2. 2023 sprejema naslednje

UGOTOVITVE O KONKRETNEM PRIMERU

Ravnanje Danila Markočiča, nekdanjega župana Občine Izola,

ko je

- s podpisom in objavo Namere o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021, v kateri je bilo izrecno navedeno, da imajo prednost pri izbiri obstoječi zakupniki predmetnih nepremičnin, s čimer je privilegiral točno določen sklop ponudnikov in omogočil neenakopravno obravnavo vseh udeležencev v postopku, ravnal v nasprotju s pričakovanjem in odgovornostjo, ki se od njega zahteva skladno s 7. členom Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravne lokalne skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18),

in

ko

- v postopku Namere o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021 za najem zemljišča parc. št. 406 k.o. Malija v izmeri 1402 m² in v postopku Namere o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja št. 478-235/2021-11 z dne 11. 10. 2021 za najem zemljišča parc. št. 406 k.o. Malija v izmeri 555 m², parc. št. 408 k.o. Malija v izmeri 775 m², parc. št. 406 in parc. št. 410 k.o. Malija v skupni izmeri 996 m² in parc. št. 406 k.o. Malija v izmeri 300 m², za katere je bilo več zainteresiranih ponudnikov, ni omogočil oziroma izvedel pogajanj med ponudniki o ceni, s čimer ni ravnal v skladu s pričakovanjem in odgovornostjo, ki se od njega zahteva skladno s četrnim odstavkom 52. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravne lokalne skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18, v nadaljevanju ZSPDLS-1) ter peto točko 19. člena Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravne lokalne skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18; v nadaljevanju Uredba),

predstavlja kršitev integritete, kot jo opredeljuje tretja točka 4. člena ZIntPK.

OBRAZLOŽITEV

A. DEJSTVA IN OKOLIŠČINE

- 1 Komisija je postopek preiskave zaradi suma kršitve integritete uradne osebe pričela na podlagi prijave z dne 8. 3. 2022 o domnevnih nepravilnostih pri oddaji nepremičnin v zakup za leto 2021 v Občini Izola. Po navedbah iz prijave naj bi Občina Izola objavila dve Nameri o sklenitvi neposrednih pogodb o zakupu nepremičnega premoženja, pri čemer pa opravljenih razgovorov s ponudniki oziroma strankami, kot je bilo to predpisano v razpisnih pogojih, ni bilo. Prav tako ni bilo možnosti pritožbe nad odločitvijo Občine Izola.
- 2 Komisija je podatke in dokumentacijo v okviru predhodnega preizkusa prijave na podlagi 16. člena ZIntPK pridobila od:
- Občine Izola:
 - dopis št. 478-195/2022-2 z dne 14. 7. 2022 s prilogami,
 - dopis št. 478-195/2022-6 z dne 22. 8. 2022 s prilogami,
 - Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: MJU):
 - dopis št. 007-1/2022/75 z dne 22. 7. 2022,
 - dopis št. 007-1/2022/80 z dne 2. 8. 2022.
- 3 Iz pridobljenih podatkov in dokumentacije izhajajo naslednja ključna dejstva:
- Občina Izola je leta 2021 objavila dve nameri o sklenitvi neposrednih pogodb o zakupu nepremičnega premoženja:

a) **Namera št. 478-235/2021-11 z dne 11. 10. 2021**

Namera je bila objavljena na spletni strani Občine Izola dne 20. 10. 2021. Predmet namere so bili deli zemljišč parc. št. 406, 408 in 410, vsa k.o. Malija, in del zemljišča parc. št. 2349/2 k.o. Izola, ki so se oddajala v zakup za obdobje 1 leta. V okviru namere je Občina Izola prejela sledeče ponudbe ponudnikov:

Št.	Parcela	Ponudnik	Ponujena cena
1	406 k.o. Malija 555m ²	Ponudnik 1	101,00
		Ponudnik 2	201,00
		Ponudnik 3	200,00
		Ponudnik 4 (kasneje odstopil od ponudbe)	130,00
		Ponudnik 5	100,00
		Ponudnik 6	100,00
2	408 k.o. Malija 775m ²	Ponudnik 7	200,00
		Ponudnik 8	136,00
		Ponudnik 9	210,00
		Ponudnik 4	250,00
3	406 in 410 k.o. Malija 996m ²	Ponudnik 10	300,00
		Ponudnik 7	200,00
		Ponudnik 4 (kasneje odstopil od ponudbe)	250,00
4	406 k.o. Malija 300m ²	Ponudnik 2	152,00
		Ponudnik 1	105,00
		Ponudnik 11	200,00
		Ponudnik 12	105,00
		Ponudnik 5	100,00
		Ponudnik 6	100,00

5	2349/2 k.o. Izola 431m ²	Ponudnik 13	100,00
6	2349/2 k.o. Izola 160m ²	Ponudnik 14	100,00

Glede na veliko število prejetih ponudb za posamezna zemljišča in dejstvo, da v nobenem primeru nista dva ponudnika ponudila enake najvišje ponudbene cene, se je Občina Izola skladno s pravnim mnenjem in pojasnilom odvetnika¹ odločila, da pogajanj o ceni s posameznimi ponudniki ne izvede in da sklene neposredne zakupne pogodbe. S tem v zvezi Občina Izola v dopisu št. 478-195/2022-2 z dne 14. 7. 2022 meni, da je pri sklenitvi neposredne pogodbe zasledovala načelo gospodarnosti, ki naj bi ga v konkretnem primeru uresničila s tem, ko je sklenila neposredno pogodbo z najugodnejšimi ponudniki.

b) Namera št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021

Namera je bila objavljena na spletni strani Občine Izola dne 20. 10. 2021. Predmet namere so bili deli zemljišč parc. št. 406, 414, 410 in 409, vsa k.o. Malija, ter deli zemljišč parc. št. 2351/1, 2351/2, 2350 in 2349/2, vsa k.o. Izola., ki so se oddajali v zakup že v letu 2020, zato je bilo v nameri navedeno, da se zemljišča oddajajo v zakup za obdobje 5 let, prednost pri izbiri pa so imeli obstoječi zakupniki. V okviru namere je Občina Izola prejela sledeče ponudbe ponudnikov:

Št.	Parcela	Ponudnik	Ponujena cena
1	406 k.o. Malija 765m ²	Ponudnik 1 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	133,11 160,00
2	406 k.o. Malija 395m ²	Ponudnik 3	100,00
3	406 k.o. Malija 544m ²	Ponudnik 4 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	100,00 170,00
4	406 k.o. Malija 800m ²	Ponudnik 5 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	140,00 150,00
5	406 k.o. Malija 1402m ²	Ponudnik 6 Ponudnik 7 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	158,57 (kot prednostni upravičenec je kasneje izenačil ponudbeno ceno na 200 EUR) 200,00 270,00
6	406 k.o. Malija 775m ²	Ponudnik 8 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	140,00 150,00
7	414 k.o. Malija 1362m ²	Ponudnik 9 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	154,04 270,00
8	410 k.o. Malija 302m ²	Ponudnik 10	100,00
9	410 ter 406 k.o. Malija 678m ²	Ponudnik 11 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	118,00 200,00
10	409 k.o. Malija 623m ²	Ponudnik 12 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	108,40 150,00
11	409 k.o. Malija 697m ²	Ponudnik 13 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	121,28 170,00
12	2351/1, 2351/2 in 2350	Ponudnik 14	215,00

¹ V mnenju odvetniške pisarne z dne 3. 12. 2021 (priloga dopisa Občine Izola, št. 478-195/2022-2 z dne 14. 7. 2022, ki je knjižen pod opr. št. 06210-60/2022,4) je bilo navedeno, da lahko Občina Izola, glede na določbo v sami nameri o sklenitvi pogodbe, v primeru več zainteresiranih strank pred sklenitvijo pogodbe opravi pogajanja o ceni in o drugih pogojih pravnega posla, **da je na Občini Izola diskrecijska pravica o odločitvi glede izvedbe pogajanj**; če jih ne opravi, pa je seveda dolžna skleniti neposredno pogodbo z najboljšim ponudnikom.

	k.o. Izola 1097m ²	Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	180,00
13	2350 in 2349/2 k.o. Izola 1900m ²	Ponudnik 15 Ponudnik 2 (kasneje odstopil od ponudbe)	214,89 270,00

V predmetnem postopku pogajanja o ceni, kot pojasnjuje Občina Izola v dopisu št. 478-195/2022-2 z dne 14. 7. 2022 niso bila potrebna, saj je Ponudnik 2, ki se je prijavil na 11 zemljišč, kasneje odstopil od svojih ponudb. Prav tako pogajanja niso bila, kot izpostavlja Občina Izola v istem dopisu, napravljena za zakup dela parcele pod zaporedno št. 5, na katero sta se prijavila Ponudnik 6 in Ponudnik 7, saj je bilo v predmetni nameri izrecno navedeno, da imajo prednost pri izbiri obstoječi zakupniki (v tem primeru Ponudnik 6) predmetnih nepremičnin. Kljub temu je Občina Izola pozvala Ponudnika 6, da sklene pogodbo za ceno, ki jo je ponudil najboljši ponudnik (Ponudnik 7), s čimer se je Ponudnik 6 strinjal. Občina Izola v dopisu št. 478-195/2022-2 z dne 14. 7. 2022 meni, da je s takšnim ravnanjem sledila prednosti dosedanjim / obstoječim zakupnikom in da je hkrati ravnala skladno z načelom gospodarnosti.

- Na Občini Izola v postopku oddaje nepremičnega premoženja v zakup za leto 2021 ni bil pripravljen oziroma izdelan zapisnik o pregledu prejetih ponudb in glede same odločitve, saj kot slednja navaja: »le-to ni predvideno«².
- Občina Izola³ je neposredne zakupne pogodbe v letu 2021 sklenila na podlagi Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravne lokalne skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18; v nadaljevanju ZSPDLSL-1) in Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravne lokalne skupnosti (Uradni list RTS, št. 31/18; v nadaljevanju Uredba), ki možnosti pritožbe nad odločitvijo občine ne predvidevata. Ne glede na to, da pritožba v postopku oddaje nepremičnine v zakup ni predvidena, je Občina Izola dne 7. 1. 2022 s strani enega ponudnika prejela »Pritožbo na odločitev o zakupu nepremičnine« z dne 3. 1. 2022. Občina Izola je zato dne 13. 1. 2022 posredovala vprašanje odvetniški pisarni, v katerem je navedla, da je prejela pritožbo na odločitev o zakupu nepremičnine, in sicer iz razloga, da z zainteresiranimi strankami niso bila opravljena pogajanja. Odvetniška pisarna je Občini Izola dne 31. 1. 2022 podala odgovor oziroma pojasnilo, v katerem je med drugim zapisala:
 - ne glede na to, da je bilo v nameri o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja določeno, da Občina Izola v primeru, da se na namero prijavi več zainteresiranih strank, pred sklenitvijo pogodbe opravi pogajanja o ceni in o drugih pogojih pravnega posla, **je na Občini Izola diskrecijska pravica o odločitvi glede izvedbe pogajanj**,
 - Občina Izola je uresničila načelo gospodarnosti s tem, ko je sklenila neposredno pogodbo z najugodnejšim ponudnikom, tj. ponudnikom, ki je ponudil najvišji znesek zakupnine,
 - navedbe pritožnika o netransparentnosti so neutemeljene.
- Občina Izola je v dopisu št. 478-195/2022-6 z dne 22. 8. 2022 dodatno pojasnila še sledeče:
 - Merila o tem, kaj naj vsebuje objava namere o sklenitvi neposredne pogodbe, določa Uredba, kjer je v 12. točki prvega odstavka 19. člena med drugim navedeno, da objava namere vsebuje morebitne druge pogoje in posebnosti pravnega posla. Izhajajoč iz navedenega je Občina Izola v nameri navedla, da imajo prednost pri izbiri obstoječi zakupniki predmetnih nepremičnin;
 - V letu 2020 so se na predmetnem območju formalno uredila pogodbeno razmerja ter zemljišča oddala v zakup posameznim zakupnikom za obdobje enega leta. Ker so bila po poteku pogodbenih razmerij zemljišča že obdelana in urejena, z obstoječimi zakupniki pa Občina Izola ni imela težav, se je Občina Izola skladno s posvetom takratne vodje Urada za prostor in nepremičnine, odvetnika in obravnavane osebe dogovorila, da v namero o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021 navede dodaten pogoj, in sicer, da imajo prednost pri izbiri obstoječi zakupniki predmetnih nepremičnin. Interes Občine Izola je bil, da ostane predmetno območje urejeno in namenjeno obdelovanju vrtov. S tem je Občina Izola sledila obstoječi praksi, da se zakupna pogodba prvotno sklene za obdobje enega leta, po poteku

² Glej prvi odstavek na prvi strani dopisa Občine Izola št. 478-195/2022-2 z dne 14. 7. 2022.

³ Glej prvi odstavek na četrti strani dopisa Občine Izola št. 478-195/2022-2 z dne 14. 7. 2022.

pogodbenega razmerja pa se na podlagi novega postopka za oddajo nepremičnine v zakup pogodba sklene za več let (v tem primeru za 5 let);

- Namere o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja so bile pripravljene po metodi neposredne pogodbe. Nepremično premoženje se upoštevajoč predvidenega letnega prihodka od oddaje nepremičnin v najem, odda v najem po eni izmed metod razpolaganja. 65. člen ZSPDSLS-1 v 2. točki prvega odstavka določa, da se nepremično premoženje lahko odda v najem na podlagi metode neposredne pogodbe, če je predviden letni prihodek od oddaje nepremičnin v najem nižji od 5.000 EUR.
- MJU je v mnenjih št. 007-1/2022/75 z dne 22. 7. 2022 in št. 007-1/2022/80 z dne 2. 8. 2022 (vodeni v zadevi pod opr. št. 06210-60/2022) pojasnilo sledeče:
 - ZSPDSLS-1 kot specialni predpis glede na splošne civilnopravne predpise ureja postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki predstavljajo akte poslovanja. Eno izmed temeljnih načel postopkov ravnanja na podlagi ZSPDSLS-1 je tudi **načelo enakega obravnavanja, ki od organizatorjev postopkov terja, da udeležence v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem obravnavajo enakopravno. To načelo tako ne dopušča možnosti (vnaprejšnjega) privilegiranja ali določanja dodatnih kriterijev glede subjekta ponudnika.** Morebitni posebni pogoji oziroma kriteriji, ki jih mora izpolnjevati sopogodbenu ali mu dajejo prednost pri izboru, predstavljajo po mnenju MJU izjemo od načela enakega obravnavanja, zato so ti, upoštevajoč določbo prvega odstavka 2. člena ZSPDSLS-1 v postopkih po ZSPDSLS-1 lahko, kot merodajni predvideni in upoštevani zgolj, če so določeni s posebnim zakonom. Upoštevajoč načeli gospodarnosti in odplačnosti ter pravno naravo postopkov po ZSPDSLS-1 je ključni cilj postopkov po tem zakonu maksimiranje prihodkov, kar pomeni, da je v primerih oddaje v najem, če ni s posebnim zakonom določeno drugače, edini dopusten merodajni kriterij za izbor sopogodbenu najvišja najemnina.
 - ZSPDSLS-1 v četrtem odstavku 52. člena določa, da upravljavec z zainteresiranimi osebami opravi pogajanja o ceni in drugih pogojih pravnega posla. Uredba, ki je bila sprejeta v skladu in na podlagi ZSPDSLS-1, pa v 5. točki 19. člena kot obvezno sestavino namere o sklenitvi neposredne pogodbe predvideva navedbo, da se bodo po prejemu ponudb, če bo zainteresiranih oseb več, z njimi opravila dodatna pogajanja o ceni in drugih pogojih pravnega posla. **Iz navedenih določb izhaja, da ZSPDSLS-1 in Uredba organizatorju postopka po stališču MJU ne dajeta možnosti odločanja glede izvedbe dodatnih pogajanj o ceni, temveč so ta na podlagi citiranega kogentnega določila 52. člena ZSPDSLS-1 v postopkih po metodi neposredne pogodbe (za razliko od postopkov po metodi javnega zbiranja ponudb), ko je zainteresiranih ponudnikov več, obvezna. To izhaja tudi iz obrazložitve k 52. členu v postopku sprejemanja ZSPDSLS-1, kjer je pojasnjeno, da je ob uporabi navedene metode, prav z namenom zagotavljanja temeljnih načel zakona, kot so načelo javnosti, načelo enakega obravnavanja, načelo gospodarnosti in načelo preglednosti, predpisana obveznost objave namere o sklenitvi neposredne pogodbe in obveznost pogajanj.**

4 Komisija je na podlagi navedenega dne 10. 1. 2023 na 2. seji sprejela Osnutek ugotovitev o konkretnem primeru št. 06216-28/2022/5 ter ga dne 20. 1. 2023 posredovala obravnavani osebi v izjasnitev. Slednja je v dopisu z dne 27. 1. 2023 pojasnila sledeče:

- Ugotovitve Komisije se nanašajo na parcele, ki ležijo na geografsko istem območju, meje med parcelami pa so neurejene. Po oddaji zemljišč so takratni zakupniki zemljišč le-te uredili v letu 2020. Ker je bilo v interesu občine, da ostanejo navedene parcele obdelane kot vrtovi, je obravnavana oseba prosila Odvetniško pisarno Horvat in vodjo Urada občine za prostor in nepremičnine, da podata mnenje, ali obstaja možnost, da se obdrži ista dejavnost na predmetnih zemljiščih. Pojasnjeno ji je bilo, da se navedeno lahko stori z navedbo dodatnega pogoja v ponudbi, in sicer, da imajo prednost pri zakupu obstoječi zakupniki. Na tej podlagi je obravnavana oseba navedeni pogoj umestila v namero št. 478-235/2021-8. Obravnavana oseba s tem v zvezi tudi opozarja, da nima pravne izobrazbe, zaradi česar je sledila mnenju odvetniške pisarne, poleg tega ji na tako mnenje vodja Urada občine za prostor in nepremičnine ni dal nobenih pripomb. Pri tem je tudi izpostavila sodno prakso Upravnega sodišča Republike Slovenije (I U 153/2018 in I Up 74/2016), ki določa, da akti občine v postopku pogajanj za sklenitev pogodb predstavljajo akte poslovanja občine. Akti občine pa se sprejemajo tudi na podlagi pravnih mnenj, podanih s strani pravne službe ali odvetniških pisarn, ki županu predstavijo možnosti delovanja občine. S tem obravnavana oseba zaključuje, da so neutemeljeni očitki glede

kršitve integritete, ki se nanašajo na vključitev dodatnega pogoja o prednosti dosedanjih zakupnikov, saj je zgolj želela, da so omenjene parcele obdelane in da se na njih nadaljuje z isto dejavnostjo. Ravno zaradi tega je občina v letu 2020 ponudila zakup parcel za eno leto, nato pa je občina v letu 2021 odstopila od te prakse ter ponudila 5 letni zakup.

- Obravnavana oseba prav tako zavrača očitke o kršitvi integritete, ki se nanašajo na neizvajanje pogajanj. Pri ponudbah, kjer od ponudnikov nihče ni ponudil iste cene kot najugodnejši ponudnik, ni bilo izvedenih dodatnih pogajanj. Pri vseh parcelah je bilo jasno, katera ponudba je najugodnejša in za občino najgospodarnejša izbira. Pogoji o dodatnih pogajanjih o ceni se je vključilo kot dodatni pogoj v primeru, da bi dva ponudnika postavila enako ceno, to pa bi omogočilo občini, da pridobi višja sredstva zakupa. Odvetniška pisarna Horvat je podala obravnavani osebi mnenje, da so dodatna pogajanja diskrecijska pravica občine, kot tak pogoj pa občine ne zavezuje, da se dodatna pogajanja dejansko izvedejo. Obravnavana oseba izpostavi dokaz, da je v enem primeru omogočila pogajanje, in sicer ko je z dopisom št. 478-235/2021-55 z dne 30. 11. 2021, ki je bil naslovljen na ponudnika št. 6 v postopku namere št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021, ker »sta dva ponudnika ponudila isto ceno«. Pri nameri št. 478-235/2021-11 je obravnavana oseba še pojasnila, da so bile določene ponudbe neustrezne, saj so določeni ponudniki želeli zemljišča vzeti v zakup z drugačnim namenom, kot je to izhajalo iz namere občine.

5 Do navedene izjasnitve se Komisija zaradi boljše preglednosti opredeljuje v točki C. Ugotovitve Komisije.

B. RELEVANTNO PRAVO

- 6 ZIntPK v tretji točki 4. člena določa, da je »integriteta« pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi.
- 7 ZIntPK v deveti točki 4. člena določa, da so uradne osebe funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, uslužbenci zaposleni v Banki Slovenije, poslovalne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja.
- 8 ZSPDSLS-1 v 2. členu določa, da se ta zakon uporablja za vse stvarno premoženje v lasti države in samoupravnih lokalnih skupnosti, če vsebine tega zakona niso s posebnim zakonom za posamezno vrsto stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti urejene drugače ali če uporaba določb tega zakona ni z zakonom izrecno izključena.
- 9 ZSPDSLS-1 v 7. členu določa, da so udeleženci v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem obravnavani enakopravno.
- 10 ZSPDSLS-1 v 8. členu določa, da se v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem in pri sprejemanju odločitev zagotavlja preglednost vodenja postopkov in sprejemanja odločitev.
- 11 ZSPDSLS-1 v četrtem odstavku 52. člena⁴ določa, da upravljavec z zainteresiranimi osebami opravi pogajanja o ceni in drugih pogojih pravnega posla.
- 12 Uredba v peti točki 19. člena kot obvezno sestavino namere o sklenitvi neposredne pogodbe predvideva navedbo, da se bodo po prejemu ponudb, če bo zainteresiranih oseb več, z njimi opravila pogajanja o ceni in o drugih pogojih pravnega posla.
- 13 Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE; v nadaljevanju ZLS) v 28. členu določa, da so organi občine občinski svet, župan in nadzorni odbor.
- 14 ZLS v 33. členu določa, da župan predstavlja in zastopa občino.

⁴ V obrazložitvi k 52. členu ZSPDSLS-1 v postopku je navedeno, da je ob uporabi navedene metode, prav z namenom zagotavljanja temeljnih načel zakona, kot so načelo javnosti, načelo enakega obravnavanja, načelo gospodarnosti in načelo preglednosti, predpisana obveznost objave namere o sklenitvi neposredne pogodbe in obveznost pogajanj.

15 ZLS v 49. členu določa, da občinsko upravo usmerja in nadzira župan.

C. UGOTOVITVE KOMISIJE

- 16 Skladno z določbami ZLS župan predstavlja in zastopa občino ter usmerja in nadzira občinsko upravo. Obravnavana oseba je kot nekdanji župan, torej kot takratna odgovorna oseba in zakoniti zastopnik Občine Izola, ki skrbi za njeno zakonito delovanje, dne 11. in 14. 10. 2021 podpisala in objavila Nameri o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja. Medtem ko sta obe Nameri vsebovali razpisni pogoji: »V kolikor se na namero prijavi več zainteresiranih strank, bo Občina Izola pred sklenitvijo pogodbe z njimi opravila dodatna pogajanja o ceni in o drugih pogojih pravnega posla.«, pa je imela Namera z dne 14. 10. 2021 še dodatno določilo, in sicer: »Prednost pri izbiri imajo obstoječi zakupniki predmetnih nepremičnin.«.
- 17 Na podlagi pridobljenih pojasnil Komisija ugotavlja, da je obravnavana oseba s podpisom in objavo Namere o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021, v kateri je bilo izrecno navedeno, da imajo prednost pri izbiri obstoječi zakupniki predmetnih nepremičnin, ravnala v nasprotju s pričakovanjem in odgovornostjo, ki se je od nje zahtevala skladno s 7. členom ZSPDSLS-1 (načelo enakega obravnavanja), s čimer je obravnavana oseba privilegirala obstoječe zakupnike predmetnih zemljišč in posledično onemogočila enakopravno obravnavo vseh ponudnikov oziroma strank, saj so skladno s razpisnim pogojem⁵ imeli prednost pri izbiri tisti, ki so že bili zakupniki nepremičnin.
- 18 Omenjeno načelo enakega obravnavanja je namreč eno izmed temeljnih načel postopkov ravnanja na podlagi ZSPDSLS-1, ki od organizatorjev postopkov terja, da udeležence v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem obravnavajo enakopravno. To načelo tako ne dopušča možnosti (vnaprejšnjega) privilegiranja ali določanja dodatnih kriterijev glede subjekta ponudnika. Morebitni posebni pogoji oziroma kriteriji, ki jih mora izpolnjevati sopogodbenu ali mu dajejo prednost pri izboru, predstavljajo po mnenju MJU št. 007-1/2022/75 z dne 22. 7. 2022 izjemo od načela enakega obravnavanja, zato so ti, upoštevajoč zgoraj citirano določbo prvega odstavka 2. člena ZSPDSLS-1 v postopkih po ZSPDSLS-1 lahko kot merodajni predvideni in upoštevani zgolj, če so določeni s posebnim zakonom. Upoštevajoč načeli gospodarnosti in odplačnosti ter zgoraj izpostavljeno pravno naravo postopkov po ZSPDSLS-1 je ključni cilj postopkov po tem zakonu maksimiranje prihodkov, kar pomeni, da je v primerih oddaje v najem, če ni s posebnim zakonom določeno drugače, edini dopusten merodajni kriterij za izbor sopogodbenu najvišja najemnina.
- 19 Predmetno ugotovitev je sicer obravnavana oseba v izjasnitvi z dne 27. 1. 2023 prerekala, kot je to razvidno iz 4. točke tega dokumenta, vendar njenim izjavam Komisija ne more slediti iz sledečih razlogov:
- Komisija meni, da dejstvo, da si je Občina Izola želela, da se stanje na zemljiščih ne spremeni oziroma da ostane dejavnost enaka, ne vpliva na njeno obveznost postopanja v skladu z zakonom, in sicer, da so udeleženci v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem obravnavani enakopravno (7. člen ZSPDSLS-1). Ne/urejenost oziroma ne/primerna dejavnost na zemljiščih je lahko predmet medsebojnega pravno-formalnega razmerja strank (najemodajalca in najemjemalca oziroma zakupnika), ne pa samega predhodnega postopka izbire najemnika oziroma ponudnika.
 - Komisija prav tako meni, da okoliščine, da župan nima pravne izobrazbe in da je sledil mnenju odvetniške družbe ter vodji urada, ne more šteti kot tiste, ki bi pomenile legalen in legitim odstop od odgovornosti za zagotavljanje zakonitega ravnanja oziroma postopanja odgovorne osebe - zakonitega zastopnika organa lokalne samouprave. Komisija meni, da uvrstitev dodatnega pogoja navkljub jasni določbi ZSPDSLS-1 (ZSPDSLS-1 v 7. členu določa, da so udeleženci v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem obravnavani enakopravno) ne more upravičevati »nepoznavanja prava«, pač pa ravnanje, ki ne predstavlja dovoljšne skrbnosti pri zagotavljanju zakonitosti postopka.

⁵ Prednost pri izbiri imajo obstoječi zakupniki predmetnih nepremičnin.

Občina Izola oziroma njena odgovorna oseba ne bi smela dopustiti možnosti (vnaprejšnjega) privilegiranja ali določanja dodatnih kriterijev glede subjekta ponudnika.

- Tudi dejstvu, da je Občina Izola s tem, ko je v letu 2020 ponudila zakup parcel za eno leto, nato pa je v letu 2021 odstopila od te prakse in ponudila 5 letni zakup, kar naj bi kazalo na gospodarnost in javni interes, Komisija ne more slediti, saj gre le za odločitev o časovni opredeljenosti zakupa, kar pa ne vpliva na samo vodenje ne/zakonitosti postopka o zakupu.
- Komisija pa navedb obravnavane osebe, da so bile pri nameri št. 478-235/2021-11 določene ponudbe neustrezne, saj so določeni ponudniki želeli zemljišča vzeti v zakup z drugačnim namenom, kot je to izhajalo iz namere, ne more niti preizkusiti niti se do njih opredeljevati, saj je Občina Izola v svojem dopisu št. 478-195/2022-2 z dne 14. 7. 2022 pojasnila, da v okviru obeh postopkov ni napravila nobenih zabeležk oziroma zapisnikov glede prejetih ponudb.

- 20 **Komisija s tem v zvezi zaključuje, da zgoraj (v 16. točki dokumenta) izpostavljeno ravnanje obravnavane osebe, ki je ravnala v nasprotju s 7. členom ZSPDSLS-1, s čimer je privilegirala obstoječe zakupnike predmetnih zemljišč in posledično onemogočila enakopravno obravnavo vseh ponudnikov oziroma strank, predstavlja kršitev integritete, kot jo opredeljuje tretja točka 4. člena ZIntPK.**
- 21 Prav tako Komisija še ugotavlja, da Občina Izola v obeh postopkih (Nameri z dne 11. in 14. 10. 2022) za parcele, kjer je prišlo več zainteresiranih ponudb z različnimi cenami oziroma ponudbami (v okviru Namere št. 478-235/2021-11 z dne 11. 10. 2021 gre za najem zemljišč parc. št. 406 k.o. Malija v izmeri 555 m², 408 k.o. Malija v izmeri 775 m², 406 in 410 obe k.o. Malija v skupni izmeri 996 m² in 406 k.o. Malija v izmeri 300 m² ter v okviru Namere št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021 za najem zemljišča parc. št. 406 k.o. Malija v izmeri 1402 m²), **ni izvedla pogajanj med ponudniki, temveč je sklenila neposredne zakupne pogodbe s tistimi, ki so ponudili največ.**
- 22 S tem v zvezi je treba opozoriti na pridobljeno mnenje MJU št. 007-1/2022/75 z dne 22. 7. 2022, v katerem je pojasnjeno, da določbe ZSPDSLS-1 in Uredbe organizatorju postopka oddajanja nepremičnin v zakup **ne dajeta možnosti odločanja glede izvedbe dodatnih pogajanj o ceni, temveč so ta na podlagi 52. člena ZSPDSLS-1 v postopkih po metodi neposredne pogodbe, ko je zainteresiranih ponudnikov več, obvezna.** To izhaja tudi iz obrazložitve k 52. členu v postopku sprejemanja ZSPDSLS-1, kjer je pojasnjeno, da je ob uporabi navedene metode, prav z namenom zagotavljanja temeljnih načel zakona, kot so načelo javnosti, načelo enakega obravnavanja, načelo gospodarnosti in načelo preglednosti, **predpisana obveznost objave namere o sklenitvi neposredne pogodbe in obveznost pogajanj.**
- 23 Občina Izola je s tem v zvezi sicer v dopisu št. 478-195/2022-2 z dne 14. 7. 2022 pojasnila, da je v primeru Namere z dne 11. 10. 2021, ko je prišlo do več ponudb z različnimi cenami, zaprosila za mnenje odvetniško pisarno, ki pa je pojasnila, da je **na njej** (torej na Občini Izola) **diskrecijska pravica o odločitvi glede izvedbe pogajanj**, kar pa v ničemer ne zmanjšuje odgovornosti odgovorne osebe občine, ki skrbi za zakonitost poslovanja organa. Odvetnik namreč na podlagi Zakona o odvetništvu pravno svetuje, pri čemer gre pri tem za **neobvezujoča mnenja** o določeni pravni oziroma življenjski situaciji.
- 24 **Komisija s tem v zvezi ugotavlja, da obravnavana oseba v postopku Namere o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021 za najem zemljišča parc. št. 406 k.o. Malija v izmeri 1402 m² in v postopku Namere o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja št. 478-235/2021-11 z dne 11. 10. 2021 za najem zemljišča parc. št. 406 k.o. Malija v izmeri 555 m², parc. št. 408 k.o. Malija v izmeri 775 m², parc. št. 406 in parc. št. 410 k.o. Malija v skupni izmeri 996 m² in parc. št. 406 k.o. Malija v izmeri 300 m², za katere je bilo več zainteresiranih ponudnikov, ni omogočila oziroma izvedla pogajanj med ponudniki o ceni, pri čemer njeno ravnanje ni bilo v skladu s pričakovanjem in odgovornostjo, ki se je od nje zahtevalo skladno s četrtem odstavkom 52. člena ZSPDSLS-1 in peto točko 19. člena Uredbe, v kateri so bili določeni pravno dopustni cilji, ki bi jih morala zasledovati.**
- 25 Kakor izhaja iz besedila Namere o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021 in Namere o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja št. 478-235/2021-11 z dne 11. 10. 2021 sta obe vsebovali določbi, da če se na namero prijavi več zainteresiranih strank, bo Občina Izola pred sklenitvijo pogodbe z njimi opravila pogajanja o ceni in o drugih pogojih pravnega posla. V obeh namerah je bila tako jasno navedena namera Občine Izola, ki pa je obravnavana oseba ni upoštevala.

- 26 Obravnavana oseba je v izjasnitvi z dne 27. 1. 2023 tudi omenjeno ugotovitev prerekala, kot je to razvidno iz druge alineje 4. točke tega dokumenta, vendar jo Komisija ocenjuje kot neutemeljeno, in sicer iz sledečih razlogov:
- Komisija ponovno ponavlja, da okoliščine, ko župan prosi za mnenje odvetniško pisarno o izvedbi pogajanj, ne zmanjšujejo njegove odgovornosti o zakonitem vodenju postopka. Še posebej je to pomembno, ker lahko prejme nepravilno mnenje⁶. Za konkretni primer je treba upoštevati ZSPDSLS-1, ki v četrtem odstavku 52. člena⁷ jasno določa, da upravljavec z zainteresiranimi osebami opravi pogajanja o ceni in drugih pogojih pravnega posla. Zakonodajalec je s tem v zvezi konkreten in nedvoumen: pogajanja so obvezni element postopka, če je udeležencev (ponudnikov) več.
 - Komisija opozarja tudi na kontradiktornost izjav obravnave osebe in dejstev konkretnega postopka namreč: obravnavana oseba navaja »Pogoj o dodatnih pogajanjih o ceni se je vključilo kot dodatni pogoj v primeru, da bi dva ponudnika postavila enako ceno, to pa bi omogočilo občini, da pridobi višja sredstva zakupa«, medtem ko je v primeru ponudnika št. 6 slednji primarno ponudil ceno zakupa 158,57 EUR, nato pa ga je Občina Izola pozvala, ali bi bil pripravljen ponuditi 200 eur, pri čemer je to popolnoma enak znesek, kot ga je ponudil ponudnik št. 7 za to isto zemljišče. Občina Izola je s tem prišla do »rezultata«, da sta bila dva ponudnika (št. 6 in št. 7) z enako ceno, vendar je, namesto da bi najmanj v tem trenutku pričela s pogajanjimi »kdo ponudi več«, zemljišče dala v zakup ponudniku št. 6, in sicer z razlogom, ker je bil obstoječi zakupnik predmetnega zemljišča. S tem ni samo kršila določbe o obveznosti pogajanja, pač pa je tudi postopala diskriminatorno, ker je eni stranki ponudila možnost zvišanja ponudbe, drugi pa ni niti ponudila možnosti »potegovanja« za zakup oziroma morebitnega zvišanja njene primarne ponudbe.
 - Komisija se tako ne more strinjati, da je Občina Izola »omogočila pogajanje« v primeru, ko je z dopisom št. 478-235/2021-55 z dne 30. 11. 2021, ki je bil naslovljen na ponudnika št. 6 v postopku namere št. 478-235/2021-8 z dne 14. 10. 2021, ali je pripravljen zvišati svojo ponudbo. V tem primeru je šlo, kot to jasno izhaja iz dopisa Občine Izola ponudniku št. 6⁸, da gre zemljišče ponovno že obstoječemu zakupniku.
 - Prav tako Komisija ne more slediti argumentom Občine Izola, da pri ponudbah, kjer od ponudnikov nihče ni ponudil iste cene kot najugodnejši ponudnik, ni bilo treba izvesti dodatnih pogajanj, saj naj bi bilo jasno, katera ponudba je najugodnejša in za občino najgospodarnejša izbira. Ravno pogajanja v primerih, ko je prejetih več ponudb, bi lahko omogočila pridobitev najugodnejše (višje) ponudbe, saj bi lahko npr. drugi najugodnejši ponudnik ponudil oziroma imel vsaj možnost premisliti, ali bi ponudil višjo ponudbo in s tem pridobil zemljišče v zakup.
- 27 **Komisija s tem v zvezi zaključuje, da zgoraj (v 25. točki dokumenta) izpostavljeno ravnanje obravnave osebe, ki v postopku namer o sklenitvi neposredne pogodbe o zakupu nepremičnega premoženja za najem zemljišč, za katere je bilo več zainteresiranih ponudnikov, ni omogočila oziroma izvedla pogajanj med ponudniki o ceni in je s tem kršila četrti odstavek 52. člena ZSPDSLS-1 in peto točko 19. člena Uredbe, predstavlja kršitev integritete, kot jo opredeljuje tretja točka 4. člena ZIntPK.**
- 28 Na podlagi vsega navedenega obravnavana oseba, kot oseba, ki je bila odgovorna za zakonito delo občine, ni delovala v smeri, da bi bilo njeno ravnanje v obeh postopkih zakupa nepremičnega premoženja skladno z zakonom, v konkretnem primeru ZSPDSLS-1 in pravno dopustnimi cilji, določenimi v Uredbi.
- 29 Komisija poleg tega še ugotavlja, da v okviru obeh postopkov Občina Izola ni napravila nobenih zabeležk oziroma zapisnikov glede prejetih ponudb, izvedenih ravnanj, vodenja postopkov oziroma priprave odločitev. Omenjeno priznava celo sama in kot obrazložitev zgolj pojasni, da takšna obveznost »ni predvidena«. V nasprotju s takšnim mnenjem pa 8. člen ZSPDSLS-1 jasno določa, da je treba v postopkih ravnanja s stvarnim premoženjem zagotavljati preglednost vodenja postopkov in sprejemanja odločitev.
- 30 Komisija s tem v zvezi ugotavlja korupcijska tveganja pri ravnanju Občine Izola, ko v postopku razpolaganja s stvarnim premoženjem ne sledi načelu preglednosti, saj s tem ne zadosti transparentnosti, sledljivosti, preglednosti in preverljivosti

⁶ O tem se Komisija ne izreka, saj je to predmet medsebojnih pravno-formalnih razmerij med odvetnikom in stranko.

⁷ V obrazložitvi k 52. členu ZSPDSLS-1 v postopku je navedeno, da je ob uporabi navedene metode prav z namenom zagotavljanja temeljnih načel zakona, kot so načelo javnosti, načelo enakega obravnavanja, načelo gospodarnosti in načelo preglednosti, predpisana obveznost objave namere o sklenitvi neposredne pogodbe in obveznost pogajanj.

⁸ Občina v dopisu št. 478-235/2021-55 z dne 30. 11. 2021 navaja: »Ker je bilo v predmetni nameri izrecno določeno, da imajo prednost pri izbiri obstoječi zakupniki, vas kot prednostnega upravičenca, pozivamo k sklenitvi zakupne pogodbe, ..., po ponudbeni ceni, ki jo je ponudil najboljši ponudnik, v višini 200,00 EUR.«.

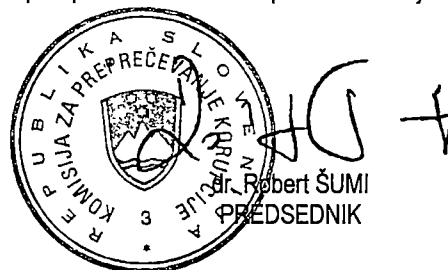
dejstev, okoliščin, postopanj in sprejemanj odločitev. To lahko v praksi omogoča zlorabo objektivnega in nepristranskega ravnanja udeleženih oseb, zaradi česar bo Komisija Občini Izola izdala tudi priporočilo za odpravo zaznanih tveganj.

D. POJASNILO O PRIČAKOVANEM RAVNANJU

- 31 Ravnanja obravnavane osebe, nekdanje odgovorne osebe Občine Izola Danila Markočiča, glede na zgoraj navedeno ni predstavljalo ravnanja v skladu s pričakovano integriteto funkcionarja samoupravne lokalne skupnosti, ki je uradna oseba skladno z definicijo 9. točke 4. člena ZIntPK in se od nje pričakuje zakonito ter odgovorno ravnanje pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi, zaradi česar je Komisija odločila, kot izhaja iz izreka predmetnih ugotovitev.
- 32 Obravnavana oseba bi morala zagotavljati zakonito delo Občine Izola v okviru razpolaganja s stvarnim premoženjem občine, pri tem pa posebej zagotoviti uresničevanje načela gospodarnosti, enakopravne obravnave ponudnikov in preglednosti izvedbe postopkov. Z opisanimi ravnanji v izreku namreč krni tudi ugled občine in vseh uslužbencev občine.
- 33 Vsi subjekti javnega, pa tudi zasebnega sektorja so ves čas delovanja dolžni slediti ne samo posameznim zakonskim normam, temveč tudi namenu in ciljem zakonov. ZIntPK s temeljnim namenom krepite delovanja pravne države določa ukrepe in metode za preprečevanje korupcije ter za krepitev integritete, odgovornosti in transparentnosti, ki so predpogoj zakonitega, strokovnega in etičnega delovanja javnega sektorja in vseh uradnih oseb. To velja tudi za odgovorne osebe občine, ki so v vlogi funkcionarja, in je zato še posebej pomembno, da z integritetnim, zakonitim, odgovornim in transparentnim ravnanjem predstavljajo dober zgled, saj se od njih pričakuje še posebna skrbnost pri odpravljanju korupcijskih tveganj in pri krepitvi integritete javnega sektorja.

POUK O PRAVNEM SREDSTVU

Zoper te ugotovitve je dopusten upravni spor. Tožba se lahko vloži pri Upravnem sodišču Republike Slovenije v roku 30 dni od vročitve teh ugotovitev.



Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.