

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Zagotavljanje poslovnih prostorov za potrebe
Ministrstva za notranje zadeve

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Zagotavljanje poslovnih prostorov za potrebe
Ministrstva za notranje zadeve



Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti in smotrnosti zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo) v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010 v delu, ki se nanaša na najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani in najem stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti zagotavljanja poslovnih prostorov in izrek mnenja o smotrnosti zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe ministrstva.

Računsko sodišče je o pravilnosti zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe ministrstva v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010 izreklo *negativno mnenje*, saj je ministrstvo pri zagotavljanju poslovnih prostorov za svoje potrebe poslovalo v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami iz naslednjih razlogov:

- pri sklenitvi najemne predpogodbe za najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani ni uporabilo ustreznega postopka javnega naročanja v skladu z Zakonom o javnem naročanju;
- v postopku zagotavljanja prostorov na Litostrojski cesti v Ljubljani je ravnalo v nasprotju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu, ker ni ustrezno argumentiralo, da analize javno-zasebnega partnerstva glede na naravo investicije ni mogoče izdelati, ter ni izvedlo predhodnega postopka, določenega z zakonom;
- pri opremljanju prostorov s premično opremo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani je ravnalo v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju, ker za izbiro izvajalca ni uporabilo ustreznega postopka javnega naročanja v skladu z zakonom;
- pri najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani je kršilo Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, ker ni vodilo postopka ravnanja s stvarnim premoženjem na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku.

Pri revidiranju *smotrnosti zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe Ministrstva za notranje zadeve v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010* v delu, ki se nanaša na najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani in najem stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, je računsko sodišče ugotovilo, da je ministrstvo pri sklenitvi najemne predpogodbe za prostore na Litostrojski cesti ravnalo negospodarno, ker se je odločilo za najem namesto za najem s postopnim odkupom in ker je sklenilo predpogodbo za večjo površino poslovnih prostorov in večje število garažnih mest, kot je bilo predvideno z investicijsko dokumentacijo, pri tem pa najema z investicijskim programom ni izbralo kot najugodnejšo (pod)varianto, in ga v investicijski dokumentaciji tudi ni ovrednotilo. Ministrstvo s sklenitvijo predpogodbe za najem ni uresničevalo ciljev Vlade Republike Slovenije o zmanjševanju obsega najetih poslovnih prostorov oziroma cilja, da bi postalo lastnik objekta. Ob tem najem, ki po vsebini, zaradi višine plačanih zneskov najemnin, predstavlja najem s postopnim odkupom, po obliki pa je predstavljen kot najem, lahko predstavlja tveganje za obliko prikritega zadolževanja.

Glede najema stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani je računsko sodišče ugotovilo, da gre za najemno pogodbo, ki je po vrednosti primerljiva s pogodbo o najemu s postopnim odkupom. Ministrstvo je pri

najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani ravnalo negospodarno, ker se je odločilo za najem namesto za najem s postopnim odkupom. Ministrstvo s tem ni uresničevalo strategije o zmanjševanju obsega najetih poslovnih prostorov, oziroma cilja, da bi postalo lastnik objekta.

Računsko sodišče je v zvezi z zbiranjem ponudb v povezavi z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 ugotovilo, da ministrstvo ni izvedlo novega ugotavljanja potreb po poslovnih prostorih pred začetkom iskanja primerne lokacije in zato tudi ni pripravilo strategije, kako zadovoljiti te potrebe, kar bi predstavljalo osnovo za ustrezno določitev izhodiščnih pogojev in meril za izbor poslovnih prostorov. Obstaja tveganje, da je bila najprej sprejeta odločitev o pridobitvi prostorov na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani, šele po tem pa so bili izvedeni postopki, ki naj bi formalno in ekonomsko upravičili njihovo pridobitev. Ministrstvo je pri zbiranju ponudb postopalo na način, ki predstavlja tveganje za negospodarno ravnanje.

Glede že obstoječih najemnih pogodb za do tedaj najete prostore je računsko sodišče ugotovilo, da je ministrstvo, kljub najemu prostorov na Dimičevi ulici 16, v najemu ohranilo skoraj celoten obseg vseh do tedaj najetih prostorov. Z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 je ministrstvo omogočilo selitev kadrovskih virov v manjšem obsegu, kot bi jo z najemom stavbe na Litostrojski cesti, zato je z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 odpravilo manj prostorskih problemov, obenem pa povečalo stroške, ki jih ima ministrstvo z najetimi prostori.

Pri ugotavljanju, ali je razmerje med poslovnimi in delovnimi prostori pri najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 ustrezno, je računsko sodišče ugotovilo, da je ministrstvo najelo prostore v ustreznem razmerju med delovnimi in poslovnimi prostori, torej v skladu z merili državne uprave kot tudi merili Policije.

V zvezi z odločitvijo ministrstva, da ob že sklenjeni najemni predpogodbi za stavbo na Litostrojski cesti sklene še najemno pogodbo za stavbo na Dimičevi ulici 16, je računsko sodišče ugotovilo, da bi ministrstvo z realizacijo najemne predpogodbe pridobilo potrebne prostore za svoje delovanje, saj kljub sklenjeni najemni pogodbi za stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani še vedno deluje s svojimi notranje-organizacijskimi enotami in organi v sestavi na več lokacijah. Naknadna argumentacija ministrstva, da se v prostore na lokaciji Litostrojska cesta ni selilo iz varnostnih razlogov ter zato, da ne bi kršilo Zakona o javnem naročanju, ni utemeljen razlog za odpoved celovitejši in trajnejši rešitvi celotne prostorske problematike, kot jo omogoča najemna predpogodba. Ministrstvo se je s podpisom najemne pogodbe za stavbo na Dimičevi ulici 16 oddaljilo od primarnega cilja iz investicijske dokumentacije za rešitev prostorske problematike za potrebe Ministrstva za notranje zadeve, Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve in generalne policijske uprave, ki je bila podlaga za odločitev ministrstva za najem stavbe na Litostrojski cesti. Ta investicijska dokumentacija oziroma potrebe, razvidne iz te investicijske dokumentacije, niso bile ustrezno (pravočasno) preklicane, novo ugotavljanje potreb po poslovnih prostorih pred začetkom iskanja primerne lokacije in priprava strategije, kako zadovoljiti te potrebe, pa nista bila izvedena. Sklenitev najemne pogodbe za stavbo na Dimičevi ulici 16 ob že sklenjeni najemni predpogodbi za stavbo na Litostrojski cesti po oceni računskega sodišča predstavlja tveganje za negospodarno ravnanje ministrstva.

Računsko sodišče je ministrstvu podalo *priporočila* glede zagotavljanja možnosti za skladnost bodočih zagotavljanj prostorov s sprejeto strategijo in za smotrnejšo ureditev pravnih razmerij glede objekta na Dimičevi ulici 16.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	8
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP	9
2. UGOTOVITVE	10
2.1 REŠEVANJE PROSTORSKE PROBLEMATIKE V LETU 2007.....	10
2.1.1 Obstoječe stanje.....	10
2.1.2 Cilj reševanja prostorske problematike	12
2.2 SPREMEMBA POTREB V LETU 2009.....	13
2.3 POTEK KLJUČNIH DOGODKOV	14
2.4 NAJEM STAVBE NA LOKACIJI LITOSTROJSKA CESTA V LJUBLJANI.....	17
2.4.1 Pravilnost poslovanja	18
2.4.2 Smotrnost poslovanja	22
2.5 NAJEM STAVBE NA LOKACIJI DIMIČEVA ULICA 16 V LJUBLJANI.....	25
2.5.1 Pravilnost poslovanja	27
2.5.2 Smotrnost poslovanja	35
2.6 ZAKLJUČEK	44
3. MNENJE	45
3.1 MNENJE O PRAVILNOSTI ZAGOTAVLJANJA POSLOVNIH PROSTOROV	45
3.2 MNENJE O SMOTRNOSTI ZAGOTAVLJANJA POSLOVNIH PROSTOROV	46
4. PRIPOROČILA	48

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe Ministrstva za notranje zadeve v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega Sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 15. 6. 2010.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti in smotrnosti poslovanja na podlagi revizije. Revizija je bila opravljena v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI in evropskimi smernicami za izvajanje standardov INTOSAI, ki jih za delo opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij⁴, ter v skladu z Revizijskim priročnikom⁵ in Priročnikom za revizije smotrnosti poslovanja⁶. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti in smotrnosti poslovanja.

1.1 Opredelitev revizije

Z revizijo smo preverili del poslovanja ministrstva, ki se nanaša na zagotavljanje poslovnih prostorov za potrebe ministrstva v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010, in sicer najem stavbe na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani ter najem stavbe na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani, ki predstavljata tako vrednostno kot tudi po obsegu dva največja tovrstna posla v obdobju, na katero se nanaša revizija. Preverili smo zakonitost in smotrnost postopkov ter ravnanj ministrstva pri zagotavljanju navedenih dveh poslovnih prostorov za svoje potrebe.

Splošna *cilja revizije* sta:

- izrek mnenja o pravilnosti zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe ministrstva v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010 in
- izrek mnenja o smotrnosti zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe ministrstva v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010.

Za presojo zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe ministrstva je bil kriterij skladnost poslovanja s predpisi.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-12/2010/2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Računsko sodišče, november 2006.

⁶ Računsko sodišče, november 2006.

V okviru revizije smotrnosti smo odgovorili na glavno vprašanje, in sicer, *ali je ministrstvo zagotavljalo poslovne prostore za svoje potrebe gospodarno*. Da smo dobili odgovor na glavno vprašanje, smo odgovorili na naslednja podvprašanja:

- ali je ministrstvo pri najemu stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani oziroma najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani ravnalo gospodarno s tem, ko se je odločilo za poslovni najem (v nadaljevanju: najem) namesto za finančni najem (v nadaljevanju: najem s postopnim odkupom);
- ali je ministrstvo pri ugotavljanju ponudbe objektov na trgu v povezavi z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani ravnalo tako, da je vsem potencialnim ponudnikom hkrati s pisnim povabilom, ki naj bi vključevalo enake ključne oziroma izhodiščne elemente, predstavilo svoje potrebe po poslovnih prostorih;
- ali je ministrstvo v zvezi z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani ravnalo gospodarno s tem, ko ni odpovedalo najemnih pogodb za prostore, ki bi jih lahko izpraznilo s preselitvijo uslužbencev iz obstoječih notranje-organizacijskih enot ministrstva na ustrezno novo lokacijo, oziroma je kljub najemu prostorov na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani v najemu ohranilo celoten obseg vseh do tedaj najetih prostorov;
- ali je ministrstvo pri najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani ravnalo gospodarno, ko je najelo prostore za potrebe delovanja Nacionalnega preiskovalnega urada, če na navedeni lokaciji razmerje med najetimi pisarniškimi in uporabnimi površinami ne bi bilo v skladu z veljavnimi merili in usmeritvami.

Proučili smo tudi, ali lahko kot negospodarno ocenimo odločitev ministrstva, da je ob že sklenjeni najemni predpogodbi za stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani sklenilo še najemno pogodbo za stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani.

1.2 Predstavitev revidiranja

V skladu s 34. členom Zakona o državni upravi⁷ (v nadaljevanju: ZDU-1) ministrstvo opravlja naloge na področjih javne varnosti in policije, upravnih notranjih zadev in migracij, v skladu s 1. členom Zakona o policiji⁸ (v nadaljevanju: ZPol) pa je Policija organ v sestavi ministrstva, ki opravlja naloge, določene v ZPol in drugih zakonih in podzakonskih predpisih.

Organ v sestavi ministrstva je tudi Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve, ki izvaja inšpekcijski nadzor na področju notranjih zadev in v določenih primerih vodi prekrškovni postopek.

Odgovorni osebi v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta:

- Dragutin Mate, minister do 21. 11. 2008,
- Katarina Kresal, ministrica od 21. 11. 2008.

⁷ Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 48/09.

⁸ Uradni list RS, št. 49/98, 66/98, 93/01, 79/03, 50/04, 53/05, 98/05, 78/06, 42/09, 22/10.

1.3 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti in smotnosti zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe ministrstva smo pridobili na podlagi pregledovanja, preverjanja, primerjanja in presoje različnih dokumentov ter s pomočjo vodenih intervjujev.

Pri izvajanju revizije smo uporabljali naslednje metode dela:

- metode pridobivanja podatkov:
 - pregled dokumentacije,
 - proučevanje pravnih podlag,
 - vodeni intervjuji,
- metode revidiranja:
 - kvantitativne analize.

2. UGOTOVITVE

2.1 Reševanje prostorske problematike v letu 2007

2.1.1 Obstoječe stanje

Na ministrstvu je bila leta 2007 pripravljena dokumentacija za rešitev prostorske problematike ministrstva, Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve (v nadaljevanju: IRSNZ) ter generalne policijske uprave (v nadaljevanju: GPU), in sicer investicijska dokumentacija, programske zahteve ter osnutek tehničnega dela razpisne dokumentacije.

Investicijska dokumentacija obsega:

- »Dokument identifikacije investicijskega projekta za rešitev prostorske problematike MNZ, Inšpektorata RS in GPU«⁹ (v nadaljevanju: DIIP),
- »Predinvesticijska zasnova za rešitev prostorske problematike MNZ, Inšpektorata RS in GPU«¹⁰ (v nadaljevanju: PIZ),
- »Investicijski program za rešitev prostorske problematike MNZ, Inšpektorata RS in GPU«¹¹ (v nadaljevanju: IP).

Analiza obstoječega stanja v investicijski dokumentaciji navaja, da skupna uporabna površina, ki jo zaseda ministrstvo in organa v sestavi s službami, ki se nameravajo seliti na skupno lokacijo, obsega 13.841 kvadratnih metrov¹² za 1.020 zaposlenih, to je 13,57 kvadratnega metra na zaposlenega oziroma 14,17 kvadratnega metra na delovno mesto (upoštevano 977 delovnih mest). Objekti so slabo toplotno izolirani, slabo zastekljeni, kar povzroča višje stroške ogrevanja, po drugi stani pa so v poletnem času temperature v poslovnih prostorih, kjer ni lokalnih klimatskih naprav, zelo visoke. Za vozila je na voljo zgolj 15 parkirnih mest v garažni hiši na lokaciji Trdinova 9 ter 38 zunanjih parkirnih mest na lokaciji Štefanova ulica 2 in Beethovnova ulica 3, ki so v lasti Mestne občine Ljubljana.

Upoštevajoč investicijsko dokumentacijo so iz tabele 1 razvidni naslednji podatki:

- struktura (lastni/najeti prostori) in velikost prostorov ministrstva, ki jih zasedajo službe, predvidene za selitev na skupno lokacijo;

⁹ Januar 2007; odobren s sklepom ministra št. 350-231/2006/17 (2941/03) z dne 14. 2. 2007.

¹⁰ April 2007, dopolnitev maj 2007.

¹¹ Junij 2007, dopolnitev julij 2007.

¹² V to površino ni všteti 15 garažnih parkirnih mest.

- struktura najetih garažnih in zunanjih parkirnih mest ministrstva, IRSNZ in GPU (izhodiščno stanje);
- letni stroški najema 4.474 kvadratnih metrov prostorov, 15 garažnih in 38 zunanjih parkirnih mest za ministrstvo, IRSNZ in GPU (izhodiščno stanje).

Tabela 1: Podatki o prostorih ministrstva, ki jih zasedajo službe, predvidene za selitev na skupno lokacijo

Zap. št.	Lokacija prostorov – vsi v Ljubljani	Lastni/najeti prostori / najeto garažno/zunanje parkirno mesto	Letni strošek najema v evrih	Površina (v kvadratnih metrih)/ število parkirnih mest
1.	Štefanova ulica 2 (prostori so v celoti predvideni za odprodajo)	Lastni prostori	/	6.196
2.	Beethovnova ulica 3 (prostori so v celoti predvideni za odprodajo)	Lastni prostori	/	1.972
3.	Riharjeva 38 (prostori so v celoti predvideni za odprodajo)	Lastni prostori	/	240
4.	Jožeta Jame 8	Lastni prostori	/	649
5.	Vodovodna 93 a	Lastni prostori	/	150
6.	Vodnikova 43	Lastni prostori	/	160
Skupaj 1–6	Lastni poslovni prostori		/	9.367
7.	Štefanova ulica 4	Najeti prostori	102.026,46	1.077,87
8.	Kersnikova ulica 2	Najeti prostori	262.595,14	1.712,89
9.	Trdinova ulica 8	Najeti prostori	39.809,84	259,64
10.	Cankarjeva ulica 4	Najeti prostori	172.047,24	903,60
11.	Dalmatinova ulica 2	Najeti prostori	92.497,43	520,00
Skupaj 7–11	Najeti poslovni prostori		668.976,11¹³	4.474
Skupaj 1–11	Lastni in najeti poslovni prostori (ki jih zasedajo službe, predvidene za selitev na skupno lokacijo)		/	13.841

¹³ Cena mesečnega najema obstoječih poslovnih prostorov je 12,46 evra za kvadratni meter; v to ceno ni všteta cena najema parkirnih mest.

Zap. št.	Lokacija prostorov – vsi v Ljubljani	Lastni/najeti prostori / najeto garažno/zunanje parkirno mesto	Letni strošek najema v evrih	Površina (v kvadratnih metrih)/ število parkirnih mest
12.	Štefanova ulica 2 in Beethovnova ulica 3	Najeto zunanje parkirno mesto	94.904,85	38
13.	Trdinova ulica 9	Najeto garažno parkirno mesto	16.697,54	15
Skupaj 12-13	Najeta garažna in zunanja parkirna mesta		111.602,39	53
Skupaj 7-13	Najeti poslovni prostori, garažna in zunanja parkirna mesta		780.578,50	/

Iz investicijske dokumentacije je razvidno tudi, da so lastni prostori na lokacijah Štefanova ulica 2, Beethovnova ulica 3 ter Riharjeva 38 v skupni izmeri 8.408 kvadratnih metrov v celoti predvideni za odprodajo, ter da bodo najeti prostori, glede na cilj investicije, odpovedani.

2.1.2 Cilj reševanja prostorske problematike

Za novo lokacijo je bilo v DIIP upoštevanih 977 delovnih mest oziroma 1.020 zaposlenih, za katere je treba zagotoviti približno 15.014 kvadratnih metrov poslovnih površin oziroma skupaj 29.457 kvadratnih metrov vseh potrebnih površin (v okviru teh tudi 240 garažnih mest) in ustrezno število zunanjih parkirnih mest, pri čemer je bila ocenjena vrednost investicije z upoštevanjem davka na dodano vrednost 50.953.260 evrov¹⁴ (po stalnih cenah). 29.457 kvadratnih metrov¹⁵ vseh potrebnih površin za 977 delovnih mest oziroma 1.020 zaposlenih predstavlja 30,15 kvadratnega metra na delovno mesto oziroma 28,88 kvadratnega metra na zaposlenega.

Iz DIIP je mogoče ugotoviti, da je cilj investicije:

- zagotoviti delavcem ministrstva, IRSNZ in GPU primerne prostore za izvajanje njihovih temeljnih dejavnosti; s tem bodo zagotovljene kvalitetne storitve uporabnikom in uresničevanje ciljev ministrstva;
- združitev delovnih procesov vseh služb ministrstva, IRSNZ in GPU na enem mestu;
- bistveno zmanjšanje stroškov najema poslovnih prostorov;

¹⁴ Podlaga za izračun vrednosti investicije je bila ocena vrednosti novogradnje s pridobitvijo zemljišča na območju mesta Ljubljane.

¹⁵ V tej površini so upoštevane tudi tehnične (prostori, v katerih so tehnične instalacije, kot npr. agregati, UPS naprave ipd.) in komunikacijske površine (npr. stopnišča, hodniki ipd.). 29.457 kvadratnih metrov predstavlja torej površino, ki je nekoliko večja od uporabne površine.

- zmanjšanje stroškov za posodobitve obstoječih prostorov, vzdrževalne in druge investicijske posege v instalacije na lokaciji Štefanova ulica 2 v Ljubljani;
- zmanjšanje drugih materialnih stroškov, ki so posledica dislociranosti posameznih služb ministrstva, IRSNZ in GPU.

PIZ v uvodu določa, da namerava ministrstvo zgraditi oziroma kupiti ustrezen objekt z vso potrebno infrastrukturo, s katerim bo službam zagotovilo optimalno poslovanje z združitvijo teh služb na eni lokaciji in omogočilo učinkovitejše izvajanje poslovnih procesov ter s tem ključnih nalog ministrstva in organov v sestavi. Na eni lokaciji je ministrstvo nameravalo združiti:

- ministrstvo,
- IRSNZ in
- GPU.

Iz DIIP je razvidno, da je ministrstvo načrtovalo novogradnjo poslovnega objekta z ustrežno infrastrukturo in nakupom zemljišča ali pa nakup novega poslovnega objekta z ustrežno infrastrukturo po sistemu najema s postopnim odkupom. Iz DIIP je razvidno, da je treba pripraviti *strokovni del javnega razpisa*, ki bi zagotovil optimalno prostorsko rešitev za poslovanje ministrstva, IRSNZ in GPU, ter se kar najhitreje preseliti v nove poslovne prostore, izpraznjene lastniške poslovne prostore pa prodati.

V analizi bodočega stanja, ki jo vsebuje IP, je navedena zahteva, da naj bi bilo na novi lokaciji mogoče pristajati s helikopterji na helioportu na strehi objekta.

2.2 Sprememba potreb v letu 2009

Za delovanje Nacionalnega preiskovalnega urada (v nadaljevanju: NPU) je moralo ministrstvo v skladu s sklepom Vlade Republike Slovenije o imenovanju medresorske delovne skupine in projektnega sveta za realizacijo projekta ustanovitve NPU zagotoviti ustrezne, specifični naravi dela NPU prilagojene poslovne prostore.

Ministrstvo je za delovanje NPU pričelo iskati ustrezne poslovne prostore, da bi izpolnili naslednje izhodiščne pogoje: velikost poslovnih prostorov okvirno 2.000 kvadratnih metrov za okvirno 90 delovnih mest¹⁶, lokacija poslovnih prostorov v Ljubljani oziroma njeni bližnji okolici, vseljivost prostorov

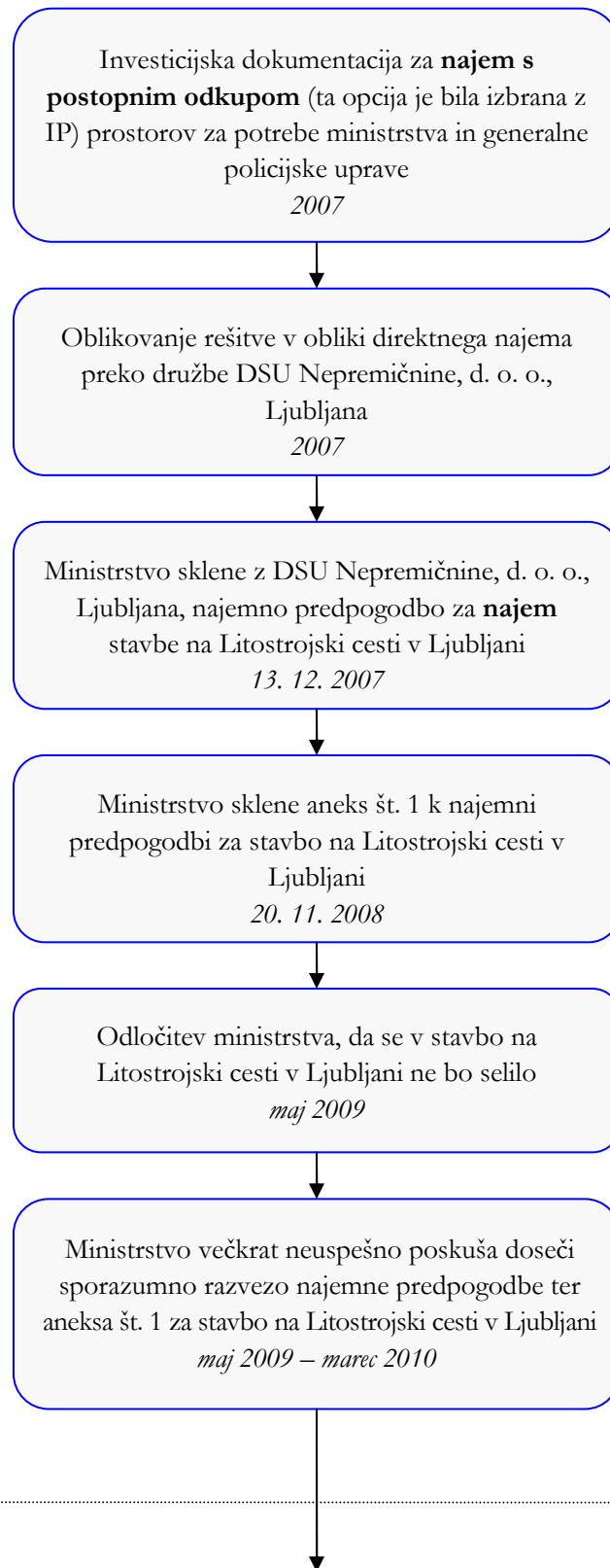
¹⁶ Kasneje, med pridobivanjem ponudb, je postala ključna možnost zagotovitve dodatnih prostorov, kar je podrobneje obrazloženo v nadaljevanju tega poročila. Stavba na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, upoštevajoč projektno dokumentacijo, omogoča 294 delovnih mest. V najeto poslovno stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani je bila preseljena Uprava kriminalistične policije (v nadaljevanju: UKP), ki deluje v okviru GPU in znotraj katere je umeščen tudi NPU, ter IRSNZ. Po stanju na dan 15. 12. 2010 je bilo dejansko zasedenih delovnih mest v IRSNZ 23 in v UKP 267, pri tem pa je 56 javnih uslužbencev na delovnih mestih v Sektorju za posebne naloge razporejenih tudi na tajnih lokacijah. Ministrstvo je na dan 15. 12. 2010 načrtovalo še popolnitev trenutno prostih sistemiziranih delovnih mest, ki naj bi jih zasedli javni uslužbenci UKP (40 delovnih mest) in IRSNZ (2 delovni mesti) – ti naj bi bili umeščeni v stavbo na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani. V okviru 40 novih zaposlitev je bilo na dan 15. 12. 2010 predvidenih tudi 28 novih zaposlitev v NPU, v katerem je bilo na novo zaposlenih že 19 javnih uslužbencev, 39 pa je bilo premeščenih iz notranjih organizacijskih enot GPU in policijskih uprav (NPU skupaj: 86 zaposlenih). Posledica ustanovitve NPU je torej 47 novih zaposlitev.

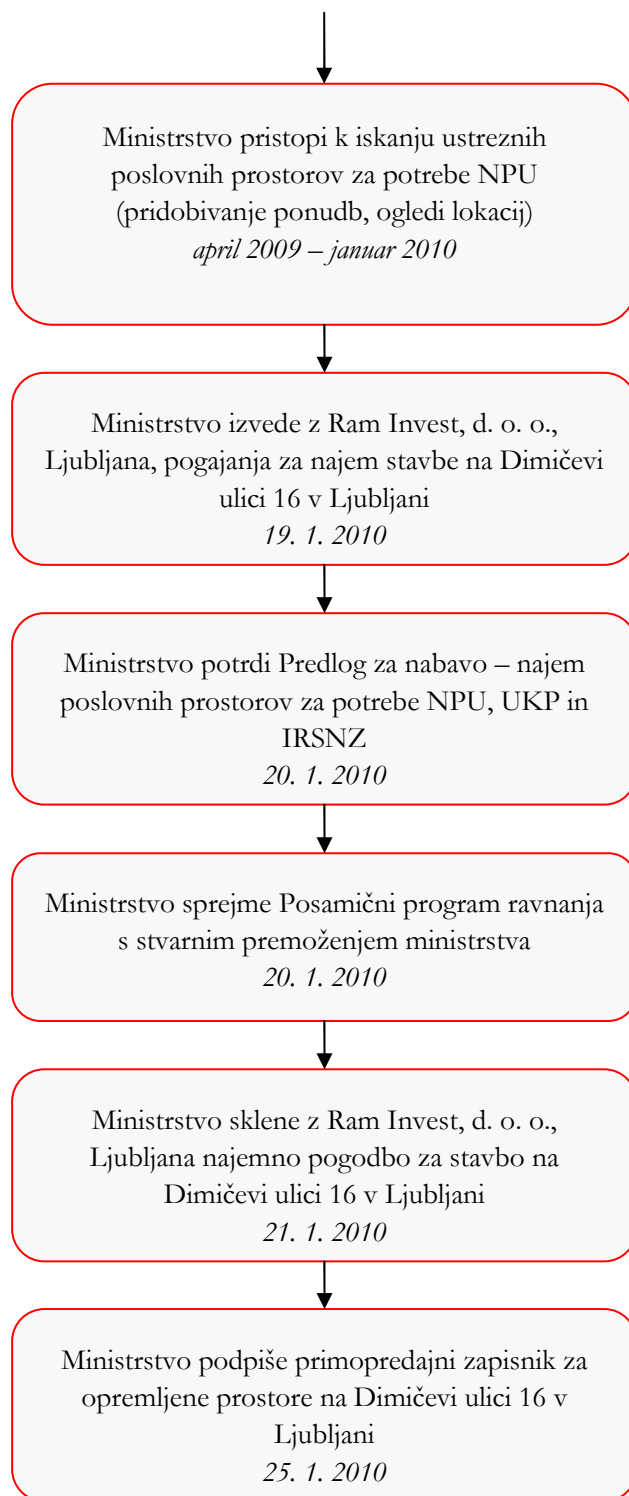
1. 1. 2010, funkcionalno zaključeni poslovni prostori, vsaj 60 parkirnih mest. 2.000 kvadratnih metrov poslovnih prostorov za 90 delovnih mest predstavlja 22,22 kvadratnega metra na delovno mesto.

2.3 Potek ključnih dogodkov

Potek ključnih dogodkov v zvezi z najemom stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani in z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani je razviden s slike 1.

Slika 1: Potek ključnih dogodkov: najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani in najem stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani





2.4 Najem stavbe na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani

Ministrstvo je za uresničitev primarnega cilja iz izhodiščne dokumentacije 13. 12. 2007 z DSU Nepremičnine, d. o. o., Ljubljana¹⁷ (v nadaljevanju: DSU Nepremičnine) sklenilo najemno predpogodbo za poslovno stavbo, garažna mesta in pripadajoče zemljišče št. 11/07-06 (v nadaljevanju: najemna predpogodba), in sicer za poslovno stavbo s skupno površino okvirno 32.940 kvadratnih metrov s približno 270 garažnimi mesti¹⁸ in 350 zunanjih parkirnih mest ter pripadajoče zemljišče, pri tem pa je skupna mesečna najemnina okvirno 356.911,19 evra¹⁹. Mesečna najemnina za poslovne prostore je na dan podpisa najemne predpogodbe okvirno 323.671,19 evra brez davka na dodano vrednost, mesečna najemnina za približno 270 garažnih mest in približno 350 zunanjih parkirnih mest pa okvirno 33.240,00 evrov z davkom na dodano vrednost²⁰. Najemna predpogodba določa, da se najemna pogodba za poslovno stavbo in površine ter infrastrukturo sklene za nedoločen čas z odpovednim rokom šest mesecev.

DSU Nepremičnine je 13. 12. 2007 kot kupec sklenila prodajno predpogodbo št. 11/07-05 (v nadaljevanju: prodajna predpogodba) z IMOS, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: IMOS) kot prodajalcem, predmet te pogodbe pa je zaveza za sklenitev pogodbe za nakup nepremičnine – neopremljene poslovne stavbe, zgrajene za potrebe ministrstva. Pred sklenitvijo najemne predpogodbe oziroma prodajne predpogodbe, ki je priloga št. 1 k najemni predpogodbi, so bila med IMOS in kupcem DSU Nepremičnine izvedena pogajanja o predmetu nakupa in ceni bodoče nepremičnine. 13. 2. 2008 je bila sklenjena prodajna pogodba št. 11/08-04 (v nadaljevanju: prodajna pogodba) med DSU Nepremičnine kot kupcem in IMOS LIT, d. o. o., Ljubljana²¹ (v nadaljevanju: IMOS LIT) kot prodajalcem, katere predmet je prodaja nepremičnin, na katerih naj bi bila dokončana, vendar neopremljena poslovna zgradba s pripadajočim zemljiščem, objekt pa naj bi bil zgrajen za potrebe ministrstva.

Ministrstvo je 20. 11. 2008 sklenilo aneks št. 1 k najemni predpogodbi (v nadaljevanju: aneks). Skupna mesečna najemnina se je na podlagi aneksa povečala na 386.259,67 evra, ker je ministrstvo v fazi projektiranja in načrtovanja predlagalo nekatere spremembe v obsegu in kakovosti izgradnje objekta – predmet aneksa je bil dogovor o spremembi najetih površin, garažnih in parkirnih mest ter opredelitev nove najemnine glede na povečano vrednost poslovne stavbe. Pred sklenitvijo aneksa so bila med IMOS LIT in kupcem DSU Nepremičnine prav tako izvedena pogajanja o predmetu nakupa in ceni bodoče nepremičnine.

¹⁷ Hčerinska družba DSU.

¹⁸ Iz dokumentacije ni razvidno, zakaj povečanje števila kvadratnih metrov in števila garažnih mest glede na investicijsko dokumentacijo.

¹⁹ Iz te so izvzeti stroški električne energije, ogrevanja, vodovoda in kanalizacije, varovanja, odvoza smeti, čiščenja poslovne stavbe in pripadajočega zemljišča, nadomestila za uporabo zemljišča ipd., ki jih je ministrstvo dolžno plačevati poleg najemnine.

²⁰ Med plačila davka na dodano vrednost oproščene transakcije je po določbi 44. člena Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 117/06 v nadaljevanju: ZDDV-1) uvrščen tudi najem oziroma zakup nepremičnin, razen dajanja v najem garaž in površin za parkiranje vozil. Za dajanje v najem garaž in površin za parkiranje vozil pa je treba plačati davek na dodano vrednost.

²¹ IMOS LIT je vstopil na mesto IMOS na podlagi pogodbe o prodaji nepremičnin in izvedbi inženiringa v izvedbi, sklenjene 13. 2. 2008 med IMOS kot prodajalcem in IMOS LIT kot kupcem in ki je priloga k prodajni pogodbi. Predmet pogodbe o prodaji nepremičnin in izvedbi inženiringa v izvedbi je prodaja nepremičnin in izvedba inženiring opravil, ki naj bi jih opravil IMOS za IMOS LIT ob izvedbi projekta.

2.4.1 Pravilnost poslovanja

Preverili smo, ali je ministrstvo pri najemu stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani ravnalo v skladu z Zakonom o javnem naročanju²² (v nadaljevanju: ZJN-2) ter Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu²³ (v nadaljevanju: ZJZP).

Iz dokumentacije²⁴ je razvidno, da je ministrstvo v začetni fazi načrtovalo izvedbo javnega razpisa za zagotovitev prostorov za reševanje svoje prostorske problematike. Kot izhaja iz dokumenta ministrstva²⁵, pa je Ministrstvo za finance kot način zagotavljanja novih nepremičnin za potrebe delovanja državne uprave predlagalo posredno zagotavljanje prek družbe DSU, Družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: DSU), ki je v 100-odstotni lastni Republike Slovenije.

Ministrstvo je sprejelo »Sklep o ukinitvi delovne skupine za pripravo in pridobitev investicijske dokumentacije ter pripravo strokovno-tehničnega dela dokumentacije za javni razpis za izvedbo projekta za rešitev prostorske problematike MNZ in GPU«, v katerem je navedlo tudi, da strokovno-tehnični del dokumentacije za javni razpis ni bil izdelan, saj javni razpis ni in ne bo izveden.

ZJN-2 v 18. členu, ki določa izjeme, za katere se ta zakon ne uporablja, med izjemami v 6. točki določa tudi najemanje zemljišč, obstoječih objektov ali drugih nepremičnin s kakršnimi koli finančnimi sredstvi, medtem ko v 8. točki prvega odstavka 17. člena kot izjemo, za katero se ta zakon ne uporablja, določa tudi sklepanje pogodb med naročniki in gospodarskimi subjekti, nad poslovanjem katerih imajo ti naročniki nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika.

Postopek javnega naročanja za najem stavbe ni bil izveden. V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve glede postopka najema stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani.

2.4.1.a Pri pogajanjih pred sklenitvijo najemne predpogodbe oziroma prodajne predpogodbe in pred sklenitvijo aneksa²⁶ so sodelovali tudi predstavniki ministrstva kot bodočega uporabnika, saj so se po eni strani s pogajanjem oblikovale tehnične in programske rešitve, ki so morale ustrezati programskim zahtevam ministrstva, po drugi strani pa končna vrednost investicije (nepremičnine), ki je bila osnova za določitev višine mesečne najemnine.

V uvodnih določbah najemne predpogodbe je določeno:

- podpisnici te predpogodbe sprejemata zavezo o dolgoročnem sodelovanju pri izgradnji, opremljanju in najemu poslovne stavbe za potrebe ministrstva;
- DSU Nepremičnine je gospodarska družba, ki jo je za potrebe poslovanja z nepremičninami ustanovila DSU, ki je subjekt v 100-odstotni lasti Republike Slovenije;
- DSU Nepremičnine je sklenila prodajno predpogodbo za nakup nepremičnine ob Litostrojski cesti v Ljubljani, ki je priloga št. 1 k najemni predpogodbi;

²² Uradni list RS, št. 128/06, 16/08.

²³ Uradni list RS, št. 127/06.

²⁴ DIIP.

²⁵ Dokument Policije z naslovom »Zapis 4. sestanka delovne skupine za izvedbo projekta za rešitev prostorske problematike MNZ in GPU, ki je bil ...« št. (29) z dne 10. 9. 2007.

²⁶ Med IMOS oziroma IMOS LIT in DSU Nepremičnine.

- ministrstvu je znana lokacija zemljišča za izgradnjo nepremičnine – poslovne stavbe s skupno površino okvirno 32.940 kvadratnih metrov s približno 270 garažnimi mesti in približno 350 zunanjimi parkirnimi mesti;
- predvideni datum izgradnje poslovne stavbe in predaja nepremičnin v last DSU Nepremičnine ter nato v najem in posest ministrstva je 30. 8. 2010;
- če se podpisnici dodatno dogovorita, se poslovni prostori poleg vgrajene opreme opremijo tudi s premično opremo po izboru in zahtevah ministrstva, za obseg in kakovost opreme se podpisnici dogovorita v najemni pogodbi;
- podpisnici soglašata, da takoj po izgradnji poslovne stavbe pristopita k podpisu najemne pogodbe za poslovno stavbo, pripadajoče zemljišče, parkirna mesta in garažne prostore;
- podpisnici soglašata, da se razporeditev in ureditev prostorov, obseg in kakovost izgradnje ter opremljanje opravi v skladu z navodili in programskimi zahtevami ministrstva;
- podpisnici soglašata, da ministrstvo imenuje člane v komisijo, ki bo aktivno sodelovala pri projektiranju in načrtovanju poslovnega objekta s pripadajočimi garažnimi in parkirnimi mesti, s potrebnimi tehničnimi pogoji, opisi ter specifikacijami, in ki bo spremljala izvajanje terminskega načrta ter samo realizacijo izgradnje poslovnega objekta;
- podpisnici soglašata, da stranki najemne predpogodbe natančneje določita elemente najemne pogodbe v skladu z dejanskim obsegom nepremičnine in opreme ter njihovo nabavno vrednostjo, kakor tudi glede na dejanske površine prostorov, dejansko število garažnih in parkirnih mest ter da je besedilo najemne predpogodbe glede roka predaje predmeta najema v najem in posest ministrstva, jamstva ter odgovornosti za škodo obligatorno določeno, preostalo besedilo pa je zgolj osnovni tekst;
- podpisnici soglašata, da preverita tudi možnosti za prenos nepremičnin v lasti Republike Slovenije in v upravljanju ter v uporabi ministrstva na DSU Nepremičnine, in sicer z zamenjavo posameznih nepremičnin za idealni solastniški delež na nepremičnini, ki je predmet najemne predpogodbe, tako da bo ministrstvo namesto plačil v denarju izročilo nepremičnine, ki so v upravljanju ministrstva, v skladu z veljavnimi predpisi.

Iz točke 2 (predmet predpogodbe, rok izročitve in prevzema) najemne predpogodbe je mogoče ugotoviti:

- predmet predpogodbe je najem poslovne stavbe, garažnih in parkirnih prostorov s pripadajočimi zunanjimi površinami, pod pogoji in na način, določen s predpogodbo;
- DSU Nepremičnine izroči predmet najema v uporabo in posest ministrstva najkasneje do 30. 8. 2010;
- če ministrstvo brez krivde DSU Nepremičnine na osnovi poziva DSU Nepremičnine na prevzem ne pristopi k prevzemu predmeta najema v dogovorjenem roku, se šteje, da je v prevzemni zamudi in je zato dolžno plačati DSU Nepremičnine vse stroške in škodo, ki bi nastali zaradi prevzemne zamude, zlasti pa stroške v zvezi z vzdrževanjem, varovanjem, ogrevanjem in zavarovanjem predmeta najema;
- pri zamudi pri izročitvi predmeta najema v uporabo in posest se DSU Nepremičnine zavezuje, da ministrstvu plača vse stroške in škodo, ki bi nastali zaradi zamude, zlasti pa stroške v zvezi s plačilom najemnin in z vzdrževanjem, varovanjem, ogrevanjem in zavarovanjem na lokacijah, ki bi jih ministrstvo po preselitvi na novo lokacijo izpraznilo oziroma opustilo.

V skladu s 6.4. točko najemne predpogodbe je skupna mesečna najemnina okvirno 356.911,19 evra (ta se je na podlagi aneksa povečala na 386.259,67 evra, ker je ministrstvo v fazi projektiranja in načrtovanja predlagalo nekatere spremembe v obsegu in kakovosti izgradnje objekta. Predmet aneksa je dogovor o spremembi najetih površin, garažnih in parkirnih mest in opredelitev nove najemnine glede na povečano vrednost poslovne stavbe); v točki 7.1. najemne predpogodbe pa je opredeljeno, da se najemna pogodba za poslovno stavbo in površine ter infrastrukturo sklene za nedoločen čas z odpovednim rokom šestih mesecev.

Iz 9.4. točke najemne predpogodbe izhaja, da začne predpogodba veljati, ko jo podpišeta obe podpisnici in ko bo gradbeno dovoljenje za izgradnjo nepremičnine, ki je predmet najema po tej predpogodbi, postalo pravnomočno. Gradbeno dovoljenje, izdano investitorju IMOS za gradnjo poslovnega objekta, je 7. 1. 2008 postalo pravnomočno.

Prodajna predpogodba št. 11/07-05, sklenjena dne 13. 12. 2007 med DSU Nepremičnine kot kupcem in IMOS kot prodajalcem in ki je priloga št. 1 k najemni predpogodbi, določa tudi:

- predmet predpogodbe: zaveza za sklenitev pogodbe za nakup nepremičnine, ki jo predstavlja neopremljena poslovna zgradba, zgrajena za potrebe ministrstva; objekt se izvede v skladu s programskimi zahtevami in tehničnimi opisi, izdelanimi na podlagi temeljnih prvin investicije (ministrstvo);
- pogodbena vrednost: 53.250.000 evrov z vključenim davkom na dodano vrednost;
- pooblaščen osebe: predstavnik uporabnika (ministrstva) – poimensko imenovana oseba.

Iz vsebine najemne predpogodbe in aneksa je razvidno, da je predmet najema poslovna stavba, ki še ni zgrajena oziroma se zgradi po naročilu (specifikacijah ipd.) ministrstva na podlagi njegovega aktivnega sodelovanja.

Ocenjujemo, da gre za pravni posel, za katerega ni mogoče uporabiti izjeme po določbi 8. točke prvega odstavka 17. člena ZJN-2²⁷, in tudi ne izjeme v smislu 6. točke 18. člena ZJN-2²⁸, za kateri se ZJN-2 ne uporablja.

Izjemo, za katero se ta zakon ne uporablja, in je določena v 8. točki prvega odstavka 17. člena ZJN-2 ter omogoča neposredno sklepanje pogodb o javnih naročilih (torej brez javnega razpisa) med naročniki in gospodarskimi subjekti, nad poslovanjem katerih imajo ti naročniki nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika, je pravna teorija poimenovala kot t. i. *»in-house«* razmerja. Sodna praksa Sodišča Evropske skupnosti²⁹ je glede tovrstnih naročil izoblikovala naslednje predpostavke:

- v subjektu, ki izvaja naročilo, se ne sme pojavljati zasebni kapital;
- izvajalec opravlja dejavnost *»v bistvu za naročnika«*, oziroma subjekt opravlja večji del dejavnosti z organom, ki je v subjektu udeležen;
- javni organ, ki podeljuje naročilo, nadzoruje izvajalca tako, kot nadzoruje svoje službe; preizkus, ali gre za tako obliko nadzora, mora privedi do rezultata, da je podjetje, ki prejema naročila, pod takim nadzorom naročnika, ki omogoča naročniku, da vpliva na odločitve tega podjetja; pri tem mora biti dana možnost odločilno vplivati na strateške cilje in na pomembne odločitve tega podjetja (kot primer se v literaturi in sodni praksi Sodišča Evropske skupnosti navaja npr. imenovanje zakonitega zastopnika izvajalca, ki ga imenuje zakoniti zastopnik naročnika).

²⁷ Pogodbe, sklenjene med enim ali več naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, nad poslovanjem katerih imajo ti naročniki nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika.

²⁸ Javna naročila storitev v zvezi s pridobitvijo ali najemom zemljišča, obstoječih objektov ali drugih nepremičnin ali pravic, ki so z njimi povezane, s kakršnimi koli finančnimi sredstvi.

²⁹ C-107/98, Teckal, C-84/03, Komisija Evropske skupnosti proti Kraljevini Španiji idr.

Za obstoj »in-house« razmerja, morajo biti pogoji izpolnjeni kumulativno, kar pomeni, da če ni izpolnjen en od teh pogojev, je dovolj, da razmerje »in-house« ne obstaja.

DSU Nepremičnine ni subjekt, nad katerim bi naročnik (ministrstvo oziroma Republika Slovenija) izvajal nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami. Takšen nadzor je namreč lahko le neposreden, medtem ko ima Republika Slovenija kot pravni subjekt, katerega del je ministrstvo, nad DSU Nepremičnine lahko le posredni nadzor prek njenega ustanovitelja (torej DSU), zato tudi ne more vplivati na poslovanje družbe, obenem pa položaja DSU Nepremičnine ni mogoče enačiti s položajem, kot ga imajo notranje organizacijske enote. Prav samostojnost poslovanja, neodvisnost DSU Nepremičnine od naročnika, je okoliščina, ki onemogoča vzpostavitev »in-house« razmerja.

Za izjemo po določbi 6. točke 18. člena ZJN-2 pa v konkretnem primeru ni izpolnjen pogoj zato, ker pri poslovni stavbi na Litostrojski cesti v Ljubljani ne gre za najem že obstoječega objekta, saj je bila najemna predpogodba sklenjena za objekt, ki še ni bil zgrajen oziroma se njegova gradnja še ni začela, torej za bodoči objekt.

Ministrstvo je pri najemu poslovne stavbe ravnalo v nasprotju z ZJN-2, ker za izbiro najugodnejšega ponudnika oziroma izvajalca ni uporabilo ustreznega postopka javnega naročanja v skladu s 24. členom ZJN-2.

2.4.1.b V PIZ, ki jo je potrdil minister s sklepom, je v poglavju 8.2 (Analiza javno-zasebnega partnerstva) navedeno le, da analize javno-zasebnega partnerstva glede na naravo investicije ni moč izdelati. Enako je navedeno tudi v poglavju 12.2 IP, ki ga je potrdil minister s sklepom.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo za finance, ki po določbah Zakona o javno-zasebnem partnerstvu spremlja, svetuje in sodeluje pri izbiri in vrednotenju projektov javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju: JZP) ter nudi strokovno pomoč javnim partnerjem, pri razgovorih ministrstvu ni svetovalo izvedbe JZP, zato ministrstvo te analize pogodbenemu izvajalcu, ki je pripravljal investicijski program, tudi ni naročilo.

V dokumentaciji ni, razen navedenega pojasnila ministrstva, niti dokumenta – vloge ministrstva, naslovljene na Ministrstvo za finance, za svetovanje v zvezi z analizo javno-zasebnega partnerstva, niti odgovora Ministrstva za finance, iz katerega bi izhajalo navedeno stališče Ministrstva za finance do izvedbe JZP v konkretnem primeru.

Drugi odstavek 8. člena ZJZP določa, da lahko javni partner, če je vrednost naročila gradnje oziroma storitve nad 5.278.000 evrov izvede to naročilo kot javno naročilo le, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva, ali če to ekonomsko ni upravičeno. Tretji odstavek 8. člena ZJZP pa določa, da se postopek primerjave in ugotovitve iz prvega oziroma drugega odstavka 8. člena ZJZP izvede kot predhodni postopek v skladu z ZJZP (31. do 35. člen).

Ministrstvo je v postopku za najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 8. člena ZJZP, saj v investicijskih dokumentih ni ustrezno argumentiralo, da analize javno-zasebnega partnerstva glede na naravo investicije ni mogoče izdelati. Ministrstvo bi moralo za primerjavo

in ugotovitev iz drugega odstavka 8. člena ZJZP v skladu s tretjim odstavkom 8. člena ZJZP izvesti predhodni postopek, kot je določen z 31. do 35. členom ZJZP, česar pa ni storilo³⁰.

2.4.2 Smotrnost poslovanja

Preverili smo, ali je ministrstvo pri najemu stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani ravnalo gospodarno. V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve glede postopka najema stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani.

2.4.2.a Ministrstvo je s sklenitvijo najemne predpogodbe (in aneksa) prevzelo obveznost za sklenitev pogodbe za najem stavbe (ko bo ta zgrajena), kar je posebej pri trajnejši oziroma trajni potrebi po poslovnih prostorih praviloma najmanj gospodarna oblika zagotavljanja poslovnih prostorov. Pri najemu namreč s plačevanjem najemnin najemnik ne pride do možnosti odkupa objekta po znižani ceni zaradi upoštevanja že vplačanih najemnin ali celo do lastništva nad objektom. Pri trajnejši oziroma trajni potrebi po poslovnih prostorih je praviloma bolj gospodarno zagotavljanje poslovnih prostorov na podlagi najema s postopnim odkupom, kjer se ob koncu obdobja najema s postopnim odkupom lahko odkupi poslovne prostore po ustrezno nižji ceni (razlika med ustrezno vrednostjo stavbe in vsoto že vplačanih najemnin za stavbo), ali po plačilu zadnjega obroka najema s postopnim odkupom pridobi lastništvo nad poslovnimi prostori. Praviloma najgospodarnejše pa je pri trajnejši oziroma trajni potrebi po poslovnih prostorih zagotavljanje poslovnih prostorov z nakupom najprej ustreznega zemljišča ter naročilom gradbenih del za izgradnjo poslovnih prostorov in plačilom izvedenih del po situacijah, kjer lastništvo nad poslovnimi prostori preide na naročnika po plačilu končne situacije, ali nakup že obstoječih objektov³¹.

Ministrstvo je v DIIP in PIZ ovrednotilo variante brez investicije in z investicijo, pri tem pa zajema varianta z investicijo podvarianto novogradnje poslovnega objekta z ustrežno infrastrukturo in nakupom zemljišča (DIIP) oziroma nakupa poslovnih prostorov (PIZ) ter podvarianto zagotovitve poslovnih prostorov z najemom s postopnim odkupom. Podvarianto novogradnje poslovnega objekta z ustrežno infrastrukturo in nakupom zemljišča je ministrstvo v DIIP ocenilo kot časovno najdaljšo, predvsem zaradi posameznih faz (nakup zemljišča, izgradnja infrastrukture, javni razpis za izdelavo projektne dokumentacije itn.), poleg tega pa bi bilo treba po tej podvarianti zagotoviti v približno štirih proračunskih letih celotna sredstva za investicijo (predvidoma 50 milijonov evrov), največ pa v zadnjih dveh letih, ko bi potekala sama gradnja. Ministrstvo najema v navedeni dokumentaciji ni ovrednotilo. Z IP je bila izbrana (pod)varianta zagotovitve poslovnih prostorov z najemom s postopnim odkupom z obrazložitvijo, da se je na podlagi nedenarnih učinkov ta izkazala kot najugodnejša.

Cilj Vlade Republike Slovenije je doseči za državo gospodarno upravljanje in racionalnejšo uporabo sredstev ter transparentno poslovanje z nepremičninami.

Najem stavbe navadno ne omogoča pridobitve lastništva nad stavbo, oziroma je pridobitev lastništva nad stavbo kasneje odvisna od volje najemodajalca; pri tem je kasnejši odkup zaradi pridobitve lastništva nad stavbo praviloma najmanj gospodaren. Najem torej ne uresničuje cilja Vlade Republike Slovenije – doseči za državo gospodarno upravljanje in racionalnejšo uporabo sredstev ter transparentno poslovanje z

³⁰ Kot na primer, ministrstvo bi moralo objaviti javni poziv promotorjem k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva, opredeljen v 32. členu ZJZP ipd.

³¹ Pogoji je, da so v proračunu zagotovljena sredstva v ustrezni višini za plačilo po izvedeni dobavi oziroma izvedbi del na podlagi izstavljenih situacij v plačilnih rokih, kot jih določa zakon.

nepremičninami –, ustvarja pa dolgoročne finančne obveznosti, ki lahko dosežejo in presežejo stroške morebitne gradnje ali najema s postopnim odkupom.

Iz točke 1.10 Uvodnih določb aneksa izhaja, da je skupna vrednost poslovne stavbe (s pripadajočim zemljiščem) iz točke 1.2 najemne predpogodbe 57.796.056,84 evra z vključenim davkom na dodano vrednost. Skupna mesečna najemnina se je na podlagi aneksa povečala na 386.259,67 evra z vključenim davkom na dodano vrednost³².

Ob upoštevanju amortizacijske dobe 50 let za stavbe je strošek amortizacije 96.326,76 evra mesečno. Skupna mesečna najemnina, predvidena z aneksom, torej približno za 4-krat presega mesečni strošek amortizacije. Neto sedanja vrednost mesečnih izplačil za dvajsetletno obdobje je enaka vrednosti stavbe, pri letni obrestni meri 5,3 odstotka³³. Najemnina v skladu z aneksom je tolikšna, da se seštevek mesečnih najemnin približno po 12,5 leta že izenači z vrednostjo poslovne stavbe, kar pomeni, da vse nadaljnje mesečne najemnine že lahko predstavljajo preplačilo vrednosti stavbe oziroma pokrivanje nekaterih drugih stroškov, povezanih s stavbo.

Ugotovili smo, da je najemnina za najem izračunana, kot da bi šlo za najem s postopnim odkupom. To je razvidno iz naslednje dokumentacije oziroma izračunov, ki se nanašajo na postopek usklajevanja najemne predpogodbe:

- v točki 5.1. priloge³⁴ elektronskemu sporočilu ministrstva DSU z dne 19. 11. 2007 je navedeno, da se bo najemnina ob sklepanju najemne pogodbe določila na naslednji način:
 - osnova za najemnino za obdobje 20 let:
 - 100-odstotna nakupna vrednost stavbe in
 - stroški financiranja od dne sklenitve prodajne pogodbe do prevzema stavbe v posest;
 - za izračun najemnine za obdobje 20 let se uporabi:
 - 85 odstotkov osnove za najemnino,
 - obresti za obdobje 20 let v višini 0,8 odstotka na osnovo za najemnino,
 - obresti v višini 6-mesečni EURIBOR na osnovo za najemnino,
 - 0,5 odstotka na vrednost posojila in pripadajočih obresti za nakup nepremičnine,
 - stroški zavarovanja in investicijskega vzdrževanja (za 20 let) v ocenjeni višini 0,01 odstotka osnove za najemnino;
 - mesečna najemnina je na dan 14. 11. 2007 okvirno 404.000 evrov;
- v prilogah³⁵ elektronskemu sporočilu DSU ministrstvu z dne 20. 11. 2007 je navedeno, da so za izračun stroškov financiranja uporabljene naslednje predpostavke:
 - cena za nakup poslovne stavbe: 57.209.724 evrov;
 - nakup se financira s posojilom v višini 57.209.724 evrov pod naslednjimi pogoji:
 - odplačilna doba: 20 let;

³² Od tega je delež, ki se nanaša na poslovne prostore (353.839,27 evra) brez davka na dodano vrednost (sklicujoč se na 44. člen ZDDV-1), delež, ki se nanaša na garažna mesta in zunanja parkirna mesta (32.240,00 evrov) pa je z davkom na dodano vrednost (sklicujoč se na 44. člen ZDDV-1).

³³ Interna stopnja donosnosti (IRR).

³⁴ Dopolnjen predlog najemne predpogodbe.

³⁵ Ocena financiranja nove poslovne stavbe za MNZ in izračun najemnine.

- obrestna mera: 6-mesečni EURIBOR in 0,8 odstotka letno (trenutni EURIBOR 4,572);
- odplačevanje posojila: mesečno v enakih anuitetah;
- proporcionalni način obračuna obresti;
- provizija DSU v višini 1,5 odstotka od cene za nakup poslovne stavbe;
- z najemnino naj bi se v 20 letih pokrilo 85 odstotkov vrednosti stavbe, stroški financiranja, stroški zavarovanja, investicijskega vzdrževanja ter 1,5-odstotna provizija DSU;
- izračun mesečne najemnine je:
 - osnova za najemnino za 20 let: 93.331.557,63 evra;
 - mesečna najemnina: 388.881,49 evra;
 - odkup ministrstva za: 8.581.458,60 evra;
- v prilogi³⁶ elektronskemu sporočilu ministrstva DSU z dne 10. 12. 2007 pa je naveden naslednji izračun mesečne najemnine:
 - osnova za najemnino za 20 let: 84.329.085,32 evra³⁷;
 - mesečna najemnina: 356.911,19 evra;
 - odkupni obrok ministrstva (15 odstotkov): 7.987.500,00 evrov.

Iz teh izračunov je razvidno, da so se za izračun najemnine uporabljale predpostavke oziroma izhodišča, ki veljajo za najem s postopnim odkupom³⁸.

Glede na vsa navedena dejstva gre za najemno predpogodbo, v kateri je mesečna vrednost najemnine določena po modelu za izračun najemnine pri najemu s postopnim odkupom, čeprav v preostalem delu najemna predpogodba nima določb, ki bi ji dajale naravo (pred)pogodbe o najemu s postopnim odkupom. Ta pa bi lahko zagotovil prenos lastništva nad objektom z najemodajalca na najemnika. Višina mesečne najemnine za najem je po vrednosti primerljiva z mesečnimi najemnina za najem s postopnim odkupom, le da pri najemu objekt ostaja vseskozi v lasti najemodajalca, ne glede na dobo trajanja najema, najemniku pa tudi po poteku dobe, v kateri bi z najemnino že poplačal celotno vrednost nepremičnine (z vsemi pribitki), še vedno ostaja obveznost plačevanja mesečne najemnine.

Na podlagi navedenih dejstev ugotavljamo, da je ministrstvo pri sklenitvi najemne predpogodbe ravnalo negospodarno, ker se je odločilo za najem namesto za najem s postopnim odkupom in ker je sklenilo predpogodbo za večjo površino poslovnih prostorov in večje število garažnih mest, kot je bilo predvideno

³⁶ Izračun najemnine – stolpec »Dogovor DSU / MNZ 7. 12. 2007«; zneska vrednosti stavbe in mesečna najemnina sta identična zneskom v sklenjeni najemni predpogodbi.

³⁷ 100-odstotna vrednost stavbe (53.250.000 evrov); stroški financiranja 10 odstotkov kupnine za 32 mesecev (obrestna mera 5,518 odstotka); 85 odstotkov vrednosti stavbe; obresti za 20 let na znesek 53.250.000 evrov (EURIBOR 4,715- in 0,8-odstotni pribitek); 1,5-odstotna provizija na vrednot posojila in obresti; zavarovanje 0,3 odstotka od vrednosti stavbe letno pomnoženo z 20 let; investicijsko vzdrževanje 0,2 odstotka letno pomnoženo z 20 let (oziroma 13 let).

³⁸ Tak posel se obravnava kot najem s postopnim odkupom tudi v skladu z določbami Slovenskih računovodskih standardov 1.52.č (na začetku najema je sedanja vrednost najmanjše vsote najemnin večja ali enaka kot skoraj celotna poštena vrednost sredstva, ki je predmet najema, zmanjšana za državne podpore in dobropise na račun plačila davkov, ki jih ima tedaj najemodajalec; na koncu se lahko izkaže prenos lastništva ali ne) in 90-odstotnim testom (primerjava sedanje vrednosti minimalnih zneskov plačil – obrokov – celotnega obdobja najema s pošteno vrednostjo sredstva).

z investicijsko dokumentacijo, pri tem pa najema z IP ni izbralo kot najugodnejšo (pod)varianto in ga tudi v investicijski dokumentaciji ni ovrednotilo. Ministrstvo s sklenitvijo predpogodbe za najem ni uresničevalo ciljev Vlade Republike Slovenije o zmanjševanju obsega najetih poslovnih prostorov oziroma cilja, da bi postalo lastnik objekta. Poleg tega opozarjamo, da najem, ki po vsebini zaradi višine plačanih zneskov najemnin predstavlja najem s postopnim odkupom, po obliki pa je predstavljen kot najem, lahko predstavlja tveganje za obliko prikritega zadolževanja.

Pojasnilo binše odgovorne osebe

»V času mojega ministrotvanja možnost novogradnje poslovnega objekta oziroma nakupa novega poslovnega objekta nikakor ni obstajala, saj ministrstvo ni imelo načrtovanih proračunskih sredstev za te namene, kljub dolgoletni prostorski stiski in lokacijski razdrobljenosti ministrstva. Ker za uresničitev prve možnosti, to je novogradnje poslovnega objekta z ustrežno infrastrukturo in nakupom zemljišča in s tem pridobitvijo nepremičnine v trajno last in posest ministrstva, le-to ni imelo dovolj načrtovanih finančnih sredstev, niti ni obstajala realna možnost, da bi ta sredstva v srednjeročnem načrtu lahko zagotovili (cca. 50 milijonov EUR), smo se odločili, da bomo nepremičnino pridobili z najemom.«

2.5 Najem stavbe na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani

Ministrstvo se je v maju 2009 odločilo, da se ne seli v poslovno stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani iz varnostnih razlogov ter zato, ker v konkretnem primeru niso bile izpolnjene zahteve za izjeme po 17. in 18. členu ZJN-2, na podlagi katerih ni treba uporabiti določb ZJN-2³⁹. Po preveritvi primernosti lokacije z vidika varnosti je bilo ugotovljeno, da nova stavba zaradi neposredne bližine utekočinjenega naftnega plina stoji na prvem vplivnem območju nevarnosti po Načrtu Mestne občine Ljubljana za zaščito in reševanje ob nesrečah z nevarnimi snovmi. Takšna lokacija z varnostnega vidika po presoji ministrstva ni primerna za ministrstvo in Policijo, ki skrbita za notranjo varnost, ter morata biti na lokaciji, kjer ju ni mogoče zlahka ogroziti.

Ministrstvo v dokumentu »Analiza ponudb prostorov za potrebe Nacionalnega preiskovalnega urada« z dne 30. 9. 2009 navaja, da je v maju 2009 za potrebe NPU pričelo iskati poslovne prostore pod naslednjimi izhodiščnimi pogoji:

- velikost poslovnih prostorov okvirno 2.000 kvadratnih metrov za predvidoma 90 delovnih mest,
- lokacija poslovnih prostorov v Ljubljani oziroma njeni bližnji okolici,
- vseljivost prostorov 1. 1. 2010,
- funkcionalno zaključeni poslovni prostori,
- vsaj 60 parkirnih mest.

Ministrstvo v navedenem dokumentu tudi navaja, da so bili glede na izhodiščne pogoje in razpoložljivo ponudbo poslovnih prostorov na trgu opravljene ogledi na različnih lokacijah v Ljubljani in dodatno na lokaciji izven Ljubljane, pri čemer je bilo za vsako izmed lokacij po ogledu pripravljeno poročilo, ki je

³⁹ Odločitev ministrstva, da se ne bo selilo v poslovno stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani je prvič posredno zapisana v dopisu, št. 352-32/2009/7 (173-01), z dne 6. 5. 2009, naslovljenim na DSU Nepremičnine, v katerem ministrstvo DSU Nepremičnine sporoča, da predlaga sporazumno razvezo najemne predpogodbe, ter da ji v skladu z dogovorom na sestanku 5. 5. 2009 med ministrstvom, Ministrstvom za finance in DSU Nepremičnine posreduje predlog sporazumne razveze najemne predpogodbe.

vključevalo tudi odgovore ponudnikov na posamezna pisna tehnična vprašanja, predložena ob ogledih. Ministrstvo v navedenem dokumentu navaja tudi merila za izbor, in sicer:

- razporeditev prostorov,
- opremljenost prostorov,
- cena,
- možnost pridobitve dodatnih prostorov pri selitvi dodatnih notranjih organizacijskih enot (NOE) kot posledice načrtovane reorganizacije in koncentracije NOE na posameznih lokacijah in s tem povezanim morebitnim opuščanjem nekaterih najemov na razpršenih dislociranih enotah ter reševanjem prostorske problematike na Štefanovi ulici 2 v Ljubljani,
- varnostni vidik.

Iz dokumentacije ni mogoče ugotoviti, da bi ministrstvo vnaprej oblikovalo izhodiščne pogoje, prav tako tudi ne, da bi ministrstvo merila za izbor poslovnih prostorov in način njihove uporabe določilo vnaprej. Ministrstvo tudi ni izvedlo novega ugotavljanja potreb po poslovnih prostorih pred začetkom iskanja primerne lokacije in zato tudi ni izdelalo strategije, kako zadovoljiti te potrebe, kar bi predstavljalo osnovo za ustrezno določitev izhodiščnih pogojev in meril za izbor poslovnih prostorov⁴⁰.

S 14. 11. 2009 je začel veljati vladni »Akt o spremembah in dopolnitvah akta o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji«, na podlagi katerega je bil ustanovljen NPU. Navedeni akt se je za NPU začel uporabljati s 1. 1. 2010.

Po analizi sedmih lokacij, ki so od zbranih ponudb ustrezale osnovnim merilom, je ministrstvo ugotovilo, da najbolj ustrezata dve lokaciji, od katerih pa je bila predvsem zaradi možnosti dodatnega najema ter po merilu cene najugodnejša lokacija Dimičeva (Poslovni center Dimičeva na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani), zato so bila pogajanja izvedena le z enim ponudnikom, družbo Ram Invest, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Ram Invest).

Zaradi možnosti zagotovitve dodatnih prostorov pri selitvi dodatnih NOE je bila sprejeta odločitev, da ministrstvo na novo lokacijo preseli tudi UKP ter IRSNZ in tako razbremeni del poslovnih prostorov na Štefanovi ulici 2 in Kersnikovi ulici 2 v Ljubljani.

Z družbo Ram Invest, ki je bila ponudnik poslovnih prostorov na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, so bila 19. 1. 2010 izvedena pogajanja o vseh elementih najema.

Ministrstvo je 21. 1. 2010 z družbo Ram Invest sklenilo najemno pogodbo št. C1714-10-390004 (v nadaljevanju: najemna pogodba) za opremljene poslovne prostore z notranjimi parkirnimi mesti v skupni izmeri 10.450,95 kvadratnega metra v Poslovnem centru Dimičeva; pri tem je ministrstvo z

⁴⁰ Ob tem je treba opozoriti na dejstvo, da so očitno potekale pripravljalne aktivnosti za novo lokacijo že pred prvim poskusom sporazumne odpovedi pogodbe za najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani. Ministrstvo je namreč na DSU Nepremičnine 6. 5. 2009 naslovlilo dopis št. 352-32/2009/7 (173-01) – predlog za sporazumno razvezo najemne predpogodbe za stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani, medtem ko je ponudba ponudnika Ram Invest, d. o. o., Ljubljana, za poslovne prostore na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, naslovljena na generalnega sekretarja ministrstva, datirana z dne 15. 4. 2009. V tej ponudbi je navedeno, da jo Ram Invest, d. o. o., Ljubljana, pošilja »v skladu z dogovorom«.

najemom poslovnih prostorov pridobilo tudi pravico do uporabe 17 zunanjih parkirnih mest. V skladu s 4. členom najemne pogodbe je mesečna najemnina 13,03 evra za kvadratni meter, kar je za 10.450,95 kvadratnega metra 136.175,88 evra na mesec; pri tem v najemnino niso vštet obratovalni stroški in stroški rednega vzdrževanja, ki jih ministrstvo plača posebej v skladu z določili najemne pogodbe, ter nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Najemna pogodba je sklenjena za nedoločen čas in jo ministrstvo lahko odpove s šestmesečnim odpovednim rokom, družba Ram Invest pa z enoletnim odpovednim rokom. Glede na projektno dokumentacijo stavba na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani omogoča 294 delovnih mest, tako da je izračun, upoštevajoč poslovne prostore z notranjimi parkirnimi mesti v skupni izmeri 10.450,95 kvadratnega metra⁴¹, 35,55 kvadratnega metra na delovno mesto.

Vlada Republike Slovenije je v vlogi skupščine družbe DSU s sklepom podala soglasje k sporazumni razvezi najemne predpogodbe. Do sporazumne razveze najemne predpogodbe v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni prišlo, vendar pa je ministrstvo DSU Nepremičnine in kasneje DSU po pripojitvi DSU Nepremičnine k DSU⁴² realizacijo sporazumne razveze večkrat predlagalo⁴³.

2.5.1 Pravilnost poslovanja

Preverili smo, ali je ministrstvo pri najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani ravnalo v skladu z ZJN-2, Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin⁴⁴ (v nadaljevanju: ZSPDPO) ter Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin⁴⁵ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju). V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve glede postopka najema stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani.

2.5.1.a V ponudbi družbe Ram Invest za oddajo poslovnega centra Dimičeva Ljubljana⁴⁶ je navedeno, da naj bi bil ta objekt sredi leta 2009 dokončan. »Poročilo o ogledu lokacij v Ljubljani za potrebe NPU in služb Policije ter analiza« navaja tudi za prostore Dimičeva ulica, da bodo ti finalizirani po zahtevah končnega uporabnika. »Analiza lokacij prostorov v objektu na Dimičevi in Dunajski 151 za umestitev Nacionalnega preiskovalnega urada« pa za lokacijo Dimičeva ulica tudi navaja, da so prostori neopremljeni, vendar se je mogoče dogovoriti tudi za najem opreme; v splošnih ugotovitvah pa je zapisano, da je še treba skupaj z uporabnikom in projektanti v izbrani objekt dokončno umestiti vse prostore in opremo v skladu s potrebami uporabnika; s tem bi bil določen tudi dokončni obseg najema, tako velikost kot morebitni dodatni stroški zaradi izvedbe specifičnih prostorov, instalacij in opreme.

Ministrstvo je v postopku za najem stavbe na Dimičevi ulici pridobilo mnenje Ministrstva za finance glede uporabe izjeme od pravil javnega naročanja po 6. točki 18. člena ZJN-2. Ministrstvo za finance je v mnenju zapisalo, da na podlagi 6. točke 18. člena ZJN-2 ni mogoče izločati iz uporabe ZJN-2 gradbenih pogodb, in da če bo prevzelo ministrstvo objekt z že izvedenimi finalnimi deli, bo šlo za najem

⁴¹ V tej površini so upoštevane tudi tehnične (prostori, v katerih so tehnične instalacije, kot npr. agregati, UPS naprave ipd.) in komunikacijske površine (npr. stopnišča, hodniki ipd.). 10.450,95 kvadratnih metrov predstavlja torej površino, ki je nekoliko večja od uporabne površine.

⁴² DSU Nepremičnine je bila 2. 3. 2010 izbrisana iz sodnega registra zaradi pripojitve k DSU po pogodbi o pripojitvi z dne 24. 9. 2009.

⁴³ Prvič že z dopisom št. 352-32/2009/7 (173-01) z dne 6. 5. 2009.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 14/07.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 100/09.

⁴⁶ Z dne 15. 4. 2009.

obstoječega objekta, drugače pa bo ministrstvo moralo izvesti postopek javnega naročanja, ker navedene izjeme ni mogoče upoštevati. V zaključku mnenja je Ministrstvo za finance zapisalo, da ker ne pozna vseh okoliščin konkretnega primera, podaja mnenje pogojno in kot neobvezujoče. V postopku pridobitve mnenja je ministrstvo navedlo glede objekta, ki se je na podlagi analize in zaradi specifičnih potreb strokovne službe izkazal kot najbolj ustrezen, da je ta že zgrajen in da potekajo zaključna gradbeno-obrtniška instalacijska dela ter da je za objekt že pridobljeno uporabno dovoljenje. Iz predložene dokumentacije pa je mogoče ugotoviti, da je bilo za objekt uporabno dovoljenje izdano šele 14. 1. 2010⁴⁷, vloga zanj pa je bila podana 9. 12. 2009.

Iz ponudbe družbe Ram Invest z dne 15. 4. 2009 izhaja, da naj bi bil objekt dokončan šele sredi leta 2009, saj ob oddaji ponudbe objekt še ni bil gradbeno dokončan, zato tudi še ni mogel biti opremljen. Iz dobavnic, ki so priloga »Primopredajnemu zapisniku za primopredajo opremljenih prostorov na Dimičevi 16 v Ljubljani dne 25. 1. 2010 po najemni pogodbi št. C1714-10-39004 dne 21. 1. 2010« z dne 25. 1. 2010, pa je razvidno, da je bila določena premična oprema prostorov v obdobju od predložitve ponudbe do dneva podpisa najemne pogodbe dobavljena za potrebe znanega najemnika, torej ministrstva⁴⁸.

Da sta bila opremljanje in finalizacija posameznih prostorov že pred podpisom najemne pogodbe izvedena po zahtevah ministrstva, kažejo tudi nekatere navedbe iz »Primopredajnega zapisnika za primopredajo opremljenih prostorov na Dimičevi 16 v Ljubljani dne 25. 1. 2010 po najemni pogodbi št. C1714-10-39004 dne 21. 1. 2010«, v katerem je zapisano, da so prevzeti *trije ključi »varnostne sobe«, trije ključi varnostnega območja v 5. nadstropju, da se mora PID dokumentacija za varnostno območje v 5. nadstropju predati v*

⁴⁷ Št. 351-2618/2009-6; pravnomočnost z dne 14. 1. 2010.

⁴⁸ Kot primer navajamo naslednje postavke v okviru naslednjih dobavnic:

- dobavnica DUKA, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: DUKA), št. 545/1 (52 strani) za Ram Invest, brez datuma izdaje dobavnice, *datum naročila 5. 8. 2007* (gre za očitno napako v letnici in je prava letnica 2009) – navedenih je kar nekaj postavk oziroma opisov v stolpcu *artikel*, ki nedvomno kažejo na znanega najemnika – ministrstvo, kot na primer:
 - »DRUGA RAVEN- 3+4. SKUPINA, GLAVNI INŠPEKTOR (P.39)«;
 - »P.39: GLAVNI INŠPEKTOR«: pisalna miza, priključna miza, predalnik itn.;
 - »DRUGA RAVEN- 3+4. SKUPINA, OSTALA DELOVNA MESTA: DIREKTOR, NAMESTNIK DIR., TAJNIŠTVO, VODJA, KRIMINALISTI, ADMINISTRATOR, DELOVNI KABINET, INŠPEKTOR, SVETNIK, TAJNIŠTVO, KOORDINATOR, ...«;
 - »P.02: INŠPEKTOR, SVETNIK (2+1)«: pisalna miza, priključna miza, predalnik itn.;
 - »1.02.: KRIMINALSITIČNI INŠPEKTOR«: pisalna miza, priključna miza, predalnik itn.;
 - »1.11.: VODJA KRIM. SVETNIK«: pisalna miza, priključna miza, predalnik itn.;
 - »2.02.: LABORATORIJ-FORENZIKI (6)«: pult – miza, predalnik itn.;
 - »4.32.: NADZORNA SOBA (4)«: pisalna miza, predalnik, namizna svetilka itn.;
 - »VAROVALNO OBMOČJE 'VO5'« ipd.;
- dobavnica DUKA, št. 545/2 (2 strani) za Ram Invest, brez datuma, *datum naročila 5. 8. 2009*; navedenih je kar nekaj postavk oziroma opisov v stolpcu *artikel*, ki nedvomno kažejo na znanega najemnika – ministrstvo, kot na primer:
 - »P.19.: PROSTOR ZA ZASLIŠANJE« ipd.

ločenih mapah s pripadajočimi certifikati ter da je v prostoru 5.18 pleksi tiba soba ... Če bi bila ureditev posameznih prostorov glede na specifične potrebe ministrstva izvedena šele po sklenitvi najemne pogodbe, tak prevzem 25. 1. 2010 ne bi bil mogoč.

Opremljanje prostorov glede na specifične potrebe ministrstva je torej potekalo vsaj od 5. 8. 2009, kar kaže, da se je ministrstvo za najem poslovnih prostorov odločilo kmalu po prejemu prve ponudbe in še preden so bila s ponudnikom izvedena pogajanja ter sklenjena najemna pogodba (21. 1. 2010).

Na podlagi navedenih dejstev ugotavljamo, da je bil objekt na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani opremljen po naročilu oziroma zahtevah ministrstva. Iz 2. člena najemne pogodbe je razvidno, da so predmet najema opremljeni poslovni prostori z notranjimi parkirnimi mesti, pri čemer je v skladu s 4. členom najemne pogodbe mesečna najemnina določena za uporabo predmeta najema, torej tudi opreme poslovnih prostorov. Izjeme od pravil uporabe ZJN-2 je treba razlagati restriktivno. Izjema v smislu 6. točke 18. člena ZJN-2 je namenjena pridobitvi ali najemu že obstoječega objekta, za nadaljnje opremljanje obstoječega objekta za potrebe naročnika pa ni mogoče uporabiti navedene izjeme, temveč je treba za oddajo tovrstnega javnega naročila uporabiti ustrezen postopek javnega naročanja v skladu z ZJN-2. Za opremljanje objekta na Dimičevi ulici 16 pred sklenitvijo najemne pogodbe torej ne more veljati izjema v smislu 6. točke 18. člena ZJN-2. V skladu z 8. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-2 je *»javno naročilo blaga«* javno naročilo, katerega predmet je nakup, zakup, najem ali nakup blaga na kredit, z možnostjo odkupa ali brez te možnosti. V skladu s 14. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-2 je *»pogodba o izvedbi javnega naročila«* odplačna pogodba med enim ali več ponudniki ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali opravljanje storitev v skladu s pomenom iz ZJN-2. Glede na vsa navedena dejstva predstavlja v tem primeru opremljanje prostorov s premično opremo javno naročilo. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju z ZJN-2, ker za opremljanje prostorov ni uporabilo ustreznega postopka javnega naročanja v skladu s 24. členom ZJN-2.

2.5.1.b V skladu s prvim odstavkom 65.a člena uredbe o stvarnem premoženju se stvarno premoženje lahko najema le, če ga upravljavec nujno potrebuje za izvrševanje svojih nalog, na internem trgu pa ni na voljo primerne premoženja, pred sklenitvijo pogodbe pa se preverijo ponudbe na zunanjem trgu in izvedejo pogajanja z najugodnejšimi ponudniki. Upravljavec na podlagi tretjega odstavka istega člena uredbe o stvarnem premoženju sklene najemno pogodbo z najugodnejšim ponudnikom. V zvezi s tem je treba poudariti: če neka okoliščina med postopkom preverjanja ponudb na trgu postane pogoj oziroma kasneje celo bistven pogoj za ustreznost ponudbe, ki sploh kvalificira sposobnost za pogajanja, in ta okoliščina ni bila prikazana kot izhodišče, na podlagi katerega bi ponudniki lahko pripravili primerljive ponudbe, s katerimi bi ministrstvo preverilo zunanji trg, ni mogoče govoriti o izpolnitvi zahtev iz 65.a člena uredbe o stvarnem premoženju glede analize trga in izvedbe pogajanj z najugodnejšimi ponudniki.

Ministrstvo je postopek preverjanja ponudbe na zunanjem trgu vodilo od začetka leta 2009. Ponudbe je pridobivalo tako, da je potencialnim ponudnikom le ustno predstavilo svoje okvirne potrebe, brez pisnih pozivov k oddaji ponudbe z natančno določenimi pogoji, merili in načinom uporabe posameznih meril. V pridobljeni dokumentaciji ministrstva ni listinskih dokazov, da so bili pogoji, merila ipd. predstavljeni vsem potencialnim ponudnikom na enak način. Vse pisne ponudbe in morebitne dopolnitve teh uvodoma namreč vsebujejo dikcijo v smislu *»po dogovoru vam pošljamo ponudbo za ...«*. V pridobljeni dokumentaciji pa ni nobenih (pisnih) dokazov, o čem so bili ponudniki obveščeni in kdaj. Poleg tega je ministrstvo ponudbe prejemale v časovno različnih obdobjih. Ponudba Slovenijales, d. d., Ljubljana za lokacijo Poslovni center Slovenijales, Dunajska 22 je z dne 23. 4. 2009, ponudba IMOS-G, d. o. o., Ljubljana za lokacijo Tobačna

je z dne 24. 4. 2009, ponudba Medicoengineering, d. o. o., Trzin (poslana po elektronski pošti) je z dne 18. 6. 2009, informativna ponudba nepremičninske agencije Metropola, d. o. o., Ljubljana (prav tako poslana po elektronski pošti) je z dne 11. 9. 2009, ponudba družbe Ram Invest je z dne 15. 4. 2009, (nova) ponudba družbe Ram Invest je z dne 17. 12. 2009 in njena dopolnitev z dne 5. 1. 2010⁴⁹.

Pojasnilo ministrstva

Samega pisnega povabila k oddaji ponudb niso objavljali, ker zakonodaja, v skladu s katero je bil voden postopek, tega ne zahteva. Prepričani pa so, da so z njihovo tržno analizo zajeli vse lokacije, ki so ustrezale osnovnim kriterijem za prostorske potrebe ministrstva.

Z navedenim postopanjem ministrstvo potencialnim ponudnikom ni zagotovilo enakih pogojev za pripravo ponudb oziroma jih je postavilo v neenak položaj. Iz predložene dokumentacije ni mogoče potrditi, da bi bile vsem ponudnikom na enak način predstavljene osnovne zahteve in kakšna so največja še dovoljena odstopanja od osnovnih zahtev ipd. Iz »Analize ponudb prostorov za potrebe nacionalnega preiskovalnega urada«, ki jo je ministrstvo izdelalo dne 30. 9. 2009, izhaja, da so bili kot izhodiščni pogoji določeni naslednji pogoji:

- velikost prostorov okvirno 2.000 kvadratnih metrov za okvirno 90 zaposlenih,
- lokacija poslovnih prostorov v Ljubljani oziroma njeni bližnji okolici,
- vseljivost prostorov 1. 1. 2010,
- funkcionalno zaključeni poslovni prostori,
- vsaj 60 parkirnih mest,

kot merila za izbor pa so bila določena naslednja merila:

- razporeditev prostorov,
- opremljenost prostorov,
- cena,
- možnost pridobitve dodatnih prostorov, če bi bilo treba seliti dodatne NOE,
- varnostni vidik.

Ministrstvo med zbiranjem ponudb tudi samo ni natančno vedelo, kakšne prostore potrebuje in koliko. Iz »Poročila o ogledu lokacij v Ljubljani za potrebe NPU in služb Policije ter analiza« na 5. strani izhaja tudi, da bo dokončen obseg prostorov in njihovo obdelavo ter opremljenost mogoče opredeliti na podlagi izkazanih potreb in predstavljene organizacije delovnega procesa. Čeprav je bil izhodiščni pogoj ministrstva površina poslovnih prostorov okvirno 2.000 kvadratnih metrov, je za sprejem odločitve o bodočem najemodajalcu postala kasneje odločilna možnost najema dodatnih površin. Po navedbah ministrstva je to postalo ključno tudi za to, da se v končni fazi ni bilo treba pogajati z več ponudniki, oziroma da je bila lokacija na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, ki jo je ponudila družba Ram Invest, edina primerna oziroma ustrezna⁵⁰.

⁴⁹ V dopolnitvi ponudbe je izrecno navedeno, da prostori zadoščajo vsem prostorskim zahtevam ministrstva, prejetim 29. 12. 2009, ter da so opremljeni z ustrežno pisarniško/arhivsko/skladiščno opremo ter telefonskimi aparati.

⁵⁰ Dokaz: na primer dokument ministrstva št. 900-9/2010/3 (15-04), brez datuma, brez naslova, naslovljen na člane pogajalske skupine, zadnja stran.

Glede na opisana dejstva ugotavljamo, da ministrstvo, ker ponudb med seboj ni moglo primerjati, tudi ni moglo oceniti, katera od njih je ekonomsko najugodnejša. S tem je ministrstvo kršilo prvi in tretji odstavek 65.a člena uredbe o stvarnem premoženju.

Pojasnilo ministrstva

Individualizirane aktivnosti za zagotovitev poslovnih prostorov so se na podlagi sklepa, izdanega 3. 2. 2009, začele že v aprilu 2009, ko je postopek najema opredeljeval zgolj 30. člen ZSPDPO, ki je določal, da se stvarno premoženje lahko najema le na podlagi posamičnega programa iz 13. člena ZSPDPO. 65. a člen uredbe o stvarnem premoženju je začel veljati šele z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, ta pa je začela veljati 9. 12. 2009. Kronološko gledano je ministrstvo izpeljalo glavnino postopkov že pred uveljavitvijo 65.a člena uredbe o stvarnem premoženju (zbiranje ponudb, priprava kriterijev, ogled lokacij, izdelava analize in na podlagi analize ocenjena lokacija na Dimičevi 16 kot edina primerna oziroma ustrezna). Ne glede na to je ministrstvo po uveljavitvi 65. a člena uredbe o stvarnem premoženju ponovno preverilo, ali njegovi postopki ustrezajo takrat veljavni zakonodaji, in ugotovilo, da je nedvomno izpolnilo vse pogoje, in sicer, da je med drugim:

- *nepremično premoženje nujno potrebovalo za izvrševanje svojih nalog (začetek delovanja NPU s 1. 1. 2010);*
- *na internem trgu ni bilo primerne nepremičnine (preverjanje stanja na internem trgu ves čas izvedbe postopka);*
- *proučilo ponudbe na zunanjem trgu (analizirali so vse prispele ponudbe, poleg tega pa so ves čas iskali morebitne dodatne ponudbe prek spletnih strani);*
- *izvedlo pogajanja z najugodnejšimi ponudniki (strokovne službe so ponudbo za poslovne prostore na Dimičevi 16 ocenile kot edino primerno oziroma ustrezno, zato so tudi pogajanja potekala zgolj z enim ponudnikom);*
- *pogodbo sklenilo z najugodnejšim ponudnikom, kar je doseglo z izvedenimi pogajaji, s katerimi je doseglo bistveno znižanje cene, in sicer iz ponujene cene 16,29 evra za kvadratni meter na končno 13,03 evra za kvadratni meter.*

Kljub uveljavitvi 65.a člena uredbe o stvarnem premoženju šele pred samim koncem postopka, je ministrstvo pri zagotovitvi poslovnih prostorov spoštovalo tudi vse določbe tega člena.

Družba Ram Invest je dne 15. 4. 2009 podala ponudbo z naslednjimi parametri:

- cena mesečnega najema pisarniških prostorov: 17 evrov za kvadratni meter in davek na dodano vrednost,
- cena mesečnega najema arhivskih prostorov: 9 evrov za kvadratni meter in davek na dodano vrednost,
- cena mesečnega najema podzemnega parkirnega mesta: 100 evrov in davek na dodano vrednost,
- cena mesečnega najema zunanjega parkirnega mesta: 80 evrov in davek na dodano vrednost.

Glede na več različnih postavk najemnine v prvi ponudbi z dne 15. 4. 2009 ter ob hkratni primerjavi ponudb ostalih ponudnikov, ki jih je ministrstvo prejelo⁵¹, zlasti pa glede na različno poslovno prakso

⁵¹ Npr. ponudba Metropol, d. o. o., Ljubljana z dne 11. 9. 2009 s ponudbeno najemnino 13,20 evrov za kvadratni meter finaliziranih prostorov za objekt Mega center na Verovškovi ulici; ponudba Metropol, d. o. o., Ljubljana z dne 7. 5. 2009 za objekt na Dunajski cesti 151, ki vsebuje naslednje parametre: 18,00 evrov za kvadratni meter in davek na dodano vrednost ter obratovalni stroški in predvideni stroški upravljanja okvirno 3,00 evre za kvadratni meter in davek na dodano vrednost za finalizirane pisarniške prostore ter 85 evrov za parkirno mesto v kletni etaži in davek na dodano vrednost; ponudba Medicoengineering, d. o. o., Trzin z dne 18. 6. 2009 s ponujeno najemnino 12,85 evra za kvadratni meter objekta z vključenim davkom na dodano vrednost.

potencialnih ponudnikov na trgu nepremičnin za oddajo v najem⁵², je mogoče ugotoviti, da je bila ponudba družbe Ram Invest diferencirana na način, po katerem bi se skupna višina najemnine izračunala glede na tlorise prostorov po dejanskem namenu in da ponujena višina najemnine pisarniških prostorov v vrednosti 17 evrov za kvadratni meter in davek na dodano vrednost vključuje (brezplačno) uporabo hodnikov, pomožnih prostorov ipd. Ker se je tudi ponudba Metropola, d. o. o., Ljubljana z dne 7. 5. 2009, ki jo je ministrstvo ocenilo kot drugo najprimernejšo, nanašala na finalizirane pisarniške prostore, bi bilo tudi to ponudbo mogoče razlagati na enak način. Vendar pa iz »Analize lokacij prostorov v objektu na Dimičevi in Dunajski 151 za umestitev NPU«, ki jo je dne 17. 6. 2009 izdelalo ministrstvo, izhaja, da je pri izračunu skupne najemnine ponujeno vrednost (17,00 oziroma 18,00 evrov za kvadratni meter) štelo kot višino najemnine za celoten tloris objekta, ne glede na funkcionalnost in namembnost posameznih prostorov. Tako razumevanje ponudb je sporno, saj iz dokumentacije ministrstva ni razvidno, da bi ministrstvo pravilnost svojega razumevanja preverilo tudi pri obeh ponudnikih, zato tudi ni izkazano, da sta imela oba potencialna najemodajalca enak pristop oblikovanja cene, oziroma obstaja možnost, da je ponudba enega od njiju v ponujeni višini najemnine vsebovala tudi (brezplačno) uporabo hodnikov, pomožnih prostorov, sanitarij ipd., ponudba drugega pa ne. Od pravnega razumevanja ponudbe pa je nato odvisno, ali sta predmet primerjave dve (ali več) ponudbi (ponudb), ki vsebujeta (vsebujejo) enake elemente oziroma izhodišča.

Dne 17. 12. 2009 je dala družba Ram Invest (novo) ponudbo z naslednjimi parametri:

- mesečna najemnina za nadzemne poslovne prostore: 17 evrov za kvadratni meter,
- mesečna najemnina za podzemne poslovne prostore: 15 evrov za kvadratni meter,
- mesečna najemnina za zunanja parkirna mesta: 120 evrov za parkirno mesto.

Posledica te ponudbe – ki jo je treba glede na njene parametre šteti za novo ponudbo, saj so se bistveno spremenili parametri glede na prvo ponudbo –, je, da je postala neprimerljiva s prej prejetimi ponodbami, bistveno pa so se tudi povišale vrednosti najemnine za prostore v kletnih etažah⁵³. Ker nova ponudba ni primerljiva niti s prvo (lastno) ponudbo družbe Ram Invest niti z ostalimi ponodbami, bi ministrstvo moralo ponovno preveriti ponudbe na trgu.

Pojasnilo ministrstva

Družba Ram Invest je v prvi ponudbi s 15. 4. 2009 poslovne prostore na Dimičevi, glede na izračun ministrstva, ponujala za 144.520,00 evrov mesečno, pri čemer je bila ponudba dana za neopremljene poslovne prostore. Za potrebe izračuna so iz

⁵² Pri oddaji poslovnih prostorov v najem ponudbo oblikujejo na način, da ponujena višina najemnine dejansko pomeni le ceno za neto koristne pisarniške prostore, kar pomeni, da je v tako najemnino vključena uporaba hodnikov, drugih pomožnih prostorov ipd., medtem ko nekateri drugi ponudniki oblikujejo (praviloma nižje) najemnine za kvadratni meter vseh površin, ki so predmet ponudbe in se pri izračunu skupne višine najemnine upošteva tloris vseh površin, ki jih najemnik najema, torej pisarniški prostori, hodniki, pomožni prostori ipd. po enotni ceni za kvadratni meter.

⁵³ Prvotno ponujena najemnina za notranje parkirno mesto se je s 100 evrov ob predpostavki, da parkirno mesto meri približno 12 kvadratnih metrov, povišala na 180 evrov oziroma bi najemnina v višini 100 evrov za parkirno mesto zadoščala za okvirno 6,67 kvadratnih metrov, kar pa za povprečno parkirno mesto ne zadošča. Obenem se je bistveno povečala vrednost najemnine za arhivske prostore, saj se je s prvotno ponujenih 9 evrov za kvadratni meter povečala na 17 evrov za kvadratni meter, če je arhivski prostor v nadzemnem delu objekta, oziroma na 15 evrov za kvadratni meter, če je tak prostor v podzemnem delu objekta.

celotne površine podzemnih prostorov odšteli standardnih 12 kvadratnih metrov za posamezno parkirno mesto (ponudnik jih je v tistem času ponujal 139) in preostanek podzemne površine (3.031 kvadratnega metra) upoštevali kot spremljajoče prostore, ki jih je ponudnik vrednotil po 9 evrov za kvadratni meter (to je moč razbrati tudi iz same ponudbe). Po izvedenih pogajanjih ministrstvo plačuje 137.127,72 evra mesečne najemnine za popolnoma opremljene prostore, ki ustrezajo potrebam služb Policije. Če se najemnina, za katero se je ministrstvo dogovorilo, poskuša primerjati s prvo ponudbo družbe Ram Invest, je mogoče ugotoviti, da ministrstvo za podzemna parkirna mesta (135 parkirnih mest) plačuje 156,36 evra mesečno za parkirno mesto (z vključenim davkom na dodano vrednost), kar je glede na cene parkirnih mest na drugih lokacijah (Štefanova in Beethovnova 200,00 evrov za zunanje parkirno mesto, Parkirna hiša Trdinova 135,00 evrov za rezervirano parkirno mesto oziroma 171,00 evrov za natančno določeno rezervirano parkirno mesto) zelo ugodno.

Razlika med povprečno ponujeno najemnino v vrednosti 16,29 evra za kvadratni meter⁵⁴ ter najemnino za kvadratni meter, določeno v najemni pogodbi v vrednosti 13,03 evra, je 3,26 evra za kvadratni meter, kar bi lahko kazalo na uspešna pogajanja ministrstva. Ob tem pa ni mogoče prezreti dejstva, da se je ministrstvo pogajalo o višini najemnine po ponudbi z dne 17. 12. 2009, za katero ministrstvo navaja, da je šlo za ponudbo popolnoma opremljenih prostorov. Ponudba popolnoma opremljenih poslovnih prostorov pa je novo dejstvo, s katerim ponudniki, ki so svojo ponudbo podali pred tem, niso bili seznanjeni. Glede na to in ob dejstvu, da je bila ponudba sestavljena na povsem nov način, ugotavljamo, da je šlo za povsem novo ponudbo, ki je bila zato edina in neprimerljiva z ostalimi ponodbami. Pojasnilo ministrstva, da je bila ta med vsemi ponodbami najugodnejša, zato ni sprejemljivo, saj drugih primerljivih ponodb ministrstvo od 18. 12. 2009 sploh ni imelo.

Ministrstvo je med izvajanjem revizije predložilo izračune mesečne najemnine za celoten objekt z elementi ponudbe z dne 15. 4. 2009 in tudi izračun mesečne najemnine po elementih ponudbe z dne 17. 12. 2009. Po izračunih ministrstva naj bi bila najemnina za celoten objekt po ponudbi z dne 15. 4. 2009 144.520,00 evrov mesečno. Pri tem je ministrstvo za izračun vrednosti najemnine za poslovne prostore upoštevalo celoten tloris pritličja ter vseh etaž od 1. do 7. z najemnino v vrednosti 17,00 evrov za kvadratni meter, za izračun (spremljajočih) površin, ki ne predstavljajo parkirnih mest, pa je upoštevalo tloris – razliko med tlorisom podzemnih (kletnih) etaž in površino (notranjih) parkirnih mest – , z najemnino v vrednosti 9,00 evrov za kvadratni meter. Ob elementih ponudbe je pravilnost takega izračuna vprašljiva, saj je družba Ram Invest v ponudbi z dne 15. 4. 2009 najemnino v vrednosti 9,00 evrov ponudila za »najem arhivskih prostorov«: iz tega je mogoče sklepati, da naj bi taka najemnina veljala za vse arhivske prostore ne glede na etažo, v kateri se ti prostori nahajajo. Ponudba najemnine v vrednosti 9,00 evrov za kvadratni meter je bila dana za arhivske, ne pa za »spremljajoče« prostore, ki niti v ponudbi niti v pojasnilu ministrstva niso podrobneje definirani. Med spremljajoče prostore sicer po Merilih za ureditev poslovnih prostorov za potrebe policije št. 350-260/2007/6 (2941/05) z dne 8. 8. 2008 sodijo prostori za pridržanje, prostori za spremljanje zaslisanj in prepoznavo, prostori za krimtehnični postopek, prostori za razgovore, skladišča, prostori za hrambo dokumentarnega gradiva, prostori za obdelavo in hrambo tajnih podatkov ipd. Po navedenih merilih in tudi glede na dejansko rabo med spremljajoče prostore vsekakor ni mogoče šteti dovoznih in manevrskih površin v podzemnih etažah, stopnišč, jaškov za dvigala ipd. Navedena dejstva zato utemeljeno vzbujajo dvom o pravilnosti takega izračuna, s tem pa tudi o pravilnosti nadaljnje primerjave z izračunom najemnine po elementih ponudbe z dne 17. 12. 2009.

⁵⁴ Ta je bila ponujena z dopolnitvijo ponudbe z dne 5. 1. 2010 na podlagi izrecnega poziva ministrstva po oblikovanju povprečne cene za skupno površino vseh prostorov (nadzemni in podzemni del).

Po izračunu najemnine, ki ga je ministrstvo izdelalo po elementih ponudbe z dne 17. 12. 2009, naj bi bila mesečna najemnina 171.430,00 evrov za opremljene prostore. Razlika med izračunoma skupne mesečne najemnine po obeh ponudbah je tako 26.910,00 evrov. Ob predpostavki, da so pisarniški prostori v etažah od vključno pritličja do vključno 7. etaže (kar skupaj po izračunih ministrstva predstavlja 5.825 kvadratnih metrov), se je zaradi opreme povprečna vrednost na kvadratni meter povečala za 4,62 evra⁵⁵. Ob predpostavki, da se za izračun celo upošteva celotna površina objekta (vključno z notranjimi parkirnimi mesti, ki ne morejo biti predmet opremljanja) v izmeri 10.524 kvadratnih metrov, pa je to povišanje 2,56 evra za kvadratni meter, kar je več, kot je ministrstvo v svojih lastnih dokumentih ocenilo kot možno povišanje, če se namesto neopremljenih prostorov najamejo opremljeni prostori⁵⁶.

65.a člen uredbe o stvarnem premoženju je začel veljati 9. 12. 2009, torej pred tem, ko je ministrstvo prejelo novo ponudbo družbe Ram Invest z dne 17. 12. 2009. Ker je navedena ponudba oblikovana tako, da ne omogoča primerjave z vsemi prejetimi ponodbami ostalih ponudnikov, oziroma ne omogoča niti primerjave s ponudbo družbe Ram Invest z dne 15. 4. 2009, bi ministrstvo zaradi na novo oblikovanih parametrov nove ponudbe ter dejstva, da gre za ponudbo opremljenih prostorov, moralo ponovno preveriti ponudbe na trgu, oziroma vsaj tistim ponudnikom, ki so ponudbe že podali, omogočiti, da svojo ponudbo, če njihova prvotna ponudba ni bila oblikovana na enak način, izdelajo po enakih parametrih, kot je bilo omogočeno družbi Ram Invest.

Navedeni člen uredbe o stvarnem premoženju v prvem odstavku določa med drugim, da se pred sklenitvijo pogodbe preverijo ponudbe na zunanjem trgu in izvedejo pogajanja z najugodnejšimi ponudniki, v tretjem odstavku pa določa, da upravljavec sklene najemno pogodbo z najugodnejšim ponudnikom. Izračuni in ugotovitev, da ponudba družbe Ram Invest z dne 17. 12. 2009 predstavlja ponudbo, ki s prejšnjimi prejetimi ponodbami ostalih ponudnikov in tudi s ponudbo te družbe z dne 15. 4. 2009 ni več primerljiva, kažejo na to, da ministrstvo ni moglo objektivno oceniti, da je ponudba družbe Ram Invest z dne 17. 12. 2009 z dopolnitvami dejansko (edina) najugodnejša – pogajanja torej niso bila izvedena z najugodnejšim ponudnikom, oziroma najemna pogodba ni bila sklenjena z najugodnejšim ponudnikom, zato je ministrstvo kršilo prvi in tretji odstavek 65.a člena uredbe o stvarnem premoženju.

Ne glede na vprašanje razmejnitve časovne veljavnosti 65.a člena uredbe o stvarnem premoženju in ne glede na argumente, navedene doslej, pa opozarjamo na temeljna načela ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti, določena v ZSPDPO, posebno na 6. člen ZSPDPO, ki določa načelo enakega obravnavanja. V skladu s to določbo mora upravljavec stvarnega premoženja postopke ravnanja voditi na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku. Opisano ravnanje ministrstva pa kaže, da to načelo v postopku ravnanja s stvarnim premoženjem v konkretnem primeru ni bilo spoštovano, s čemer je ministrstvo kršilo 6. člen ZSPDPO.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo meni, da je najem stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani v skladu s 6. točko 18. člena ZJN-2 in ZSPDPO ter uredbo o stvarnem premoženju. Ministrstvo ni izvedlo postopka javnega naročanja za najem poslovnih prostorov za

⁵⁵ Formula za izračun: 26.910,00 evrov deljeno s 5.825 kvadratnih metrov.

⁵⁶ V »Analizi lokacij prostorov v objektu na Dimičevi in Dunajski 151 za umestitev NPU« z dne 17. 6. 2009 je ministrstvo samo opravilo simulacijo dodatnih stroškov zaradi najema opremljenih prostorov in ocenilo, da se najemnina pri opremljenih prostorih zviša za 1 evro na kvadratni meter brez davka na dodano vrednost.

potrebe delovanja NPU, UKP in IRSNZ, saj meni, da je že sama tržna analiza, ki jo je izvedlo, in pridobitev več ponudb, zadostila pogoju transparentnosti in gospodarnega ravnanja s proračunskimi sredstvi. Ministrstvo je prepričano, da je sklenjena najemna pogodba za poslovne prostore na Dimičevi ulici optimalna rešitev v skladu z zakonodajo, tako s finančnega kot tudi z organizacijsko-prostorskega vidika.

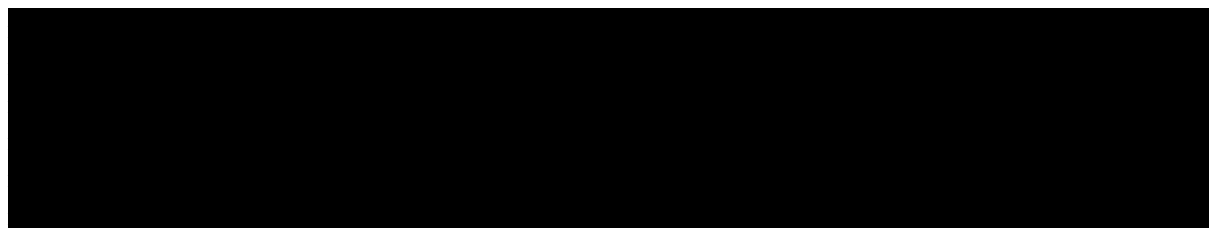
2.5.2 Smotrnost poslovanja

Preverili smo, ali je ministrstvo pri najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani ravnalo gospodarno. V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve glede postopka najema stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani.

2.5.2.a Ministrstvo je sklenilo najemno pogodbo za najem stavbe, kar je posebej za trajnejše oziroma trajne potrebe po poslovnih prostorih praviloma najmanj gospodarna oblika zagotavljanja poslovnih prostorov.

Ocenjujemo, da reševanje prostorske problematike v obliki najema stavbe navadno ne omogoča pridobitve lastništva nad stavbo, oziroma je pridobitev lastništva nad stavbo kasneje odvisna od volje najemodajalca, pri tem pa je v takem primeru kasnejši odkup za pridobitev lastništva nad stavbo praviloma najmanj gospodaren. Podrobnejša obrazložitev takšnega stališča je razvidna iz točke 2.4.2.a revizijskega poročila.

Takšna ugotovitev izhaja tudi iz Strategije ravnanja z nepremičnim premoženjem⁵⁷ (v nadaljevanju: strategija), ki jo je izdelalo Ministrstvo za javno upravo, s sklepom pa potrdila Vlada Republike Slovenije. V strategiji je uvodoma navedeno, da je strategija izdelana za uresničevanje načela gospodarnosti ter da strategija predstavlja obvezne usmeritve, ki so jih dolžni spoštovati vsi upravljavci nepremičnega premoženja Republike Slovenije in organi, pristojni za reševanje prostorske problematike, kadar ravnajo z nepremičnim premoženjem na podlagi splošnih predpisov; pri tem pa strategija ni obvezna za Državni zbor Republike Slovenije, Državni svet Republike Slovenije, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Računsko sodišče Republike Slovenije, Varuha človekovih pravic ter druge samostojne in od Vlade Republike Slovenije neodvisne državne organe. Iz (pod)točke 3.2. strategije izhaja, da so organi, ki so pristojni za reševanje prostorske problematike, v skladu s finančnimi zmožnostmi dolžni postopno zmanjševati obseg nepremičnin, ki jih imajo v najemu tako, da kadar nepremičnino trajno potrebujejo za opravljanje svoje dejavnosti, poskušajo pridobiti lastništvo nad najeto nepremičnino ali lastništvo nad drugo primerno nepremičnino. Iz obrazložitve točke 3 (Najemanje nepremičnega premoženja za potrebe Republike Slovenije) izhaja tudi, da strategija predvideva postopno pridobivanje lastniških prostorov, ker je najem za daljše obdobje s finančnega vidika neekonomičen.



⁵⁷ Št. 478-19/2009/42 z dne 3. 6. 2009.

⁵⁸

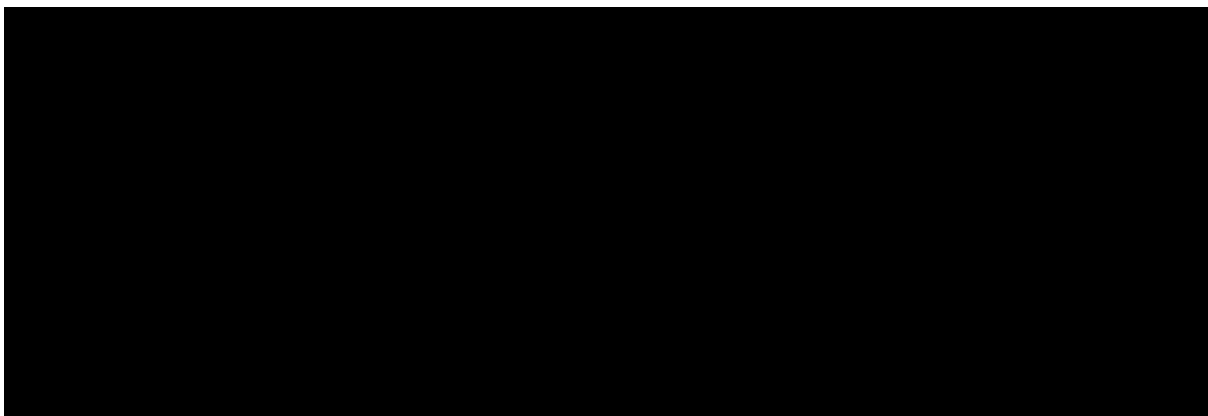
⁵⁹



Mesečna najemnina za opremljene poslovne prostore z notranjimi parkirnimi mesti v Poslovnem centru Dimičeva ulica 16 v Ljubljani je v skladu z najemno pogodbo 136.175,88 evra⁶⁰.



Glede na vsa navedena dejstva gre za najemno pogodbo, ki je po vrednosti primerljiva s pogodbo o najemu s postopnim odkupom, a nima določb, ki bi ji dajale naravo pogodbe o najemu s postopnim odkupom. Le najem s postopnim odkupom pa bi lahko zagotovil prenos lastništva nad objektom z najemodajalca na najemnika. Višina mesečne najemnine za najem je po vrednosti primerljiva z mesečnimi najemninami za najem s postopnim odkupom, a pri najemu objekt ostaja vsekoli v lasti najemodajalca, ne glede na dobo trajanja najema, najemniku pa tudi po poteku dobe, v kateri bi z najemnino že poplačal celotno vrednost nepremičnine (z vsemi pribitki), še vedno ostaja obveznost plačevanja mesečne najemnine.



⁶⁰ Brez davka na dodano vrednost (sklicujoč se na 44. člen ZDDV-1).

⁶¹ 

Na podlagi vseh navedenih dejstev ugotavljamo, da je ministrstvo pri najemu stavbe ravnalo negospodarno, ker se je odločilo za najem namesto za najem s postopnim odkupom. Ministrstvo z najemom ni uresničevalo strategije o zmanjševanju obsega najetih poslovnih prostorov oziroma cilja, da bi postalo lastnik objekta.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo za takojšen nakup poslovnih prostorov, ki bi glede na strategijo predstavljal najbolj gospodarno rešitev, v letu 2009 ni imelo in še danes nima potrebnih sredstev. To je razvidno iz proračunov za leti 2009 in 2010, v proračunu 2011 pa že v začetku ni bilo zagotovljenih sredstev na investicijskih postavkah, za delovanje NPU pa so zagotovljena zgolj sredstva za pokrivanje plač in dela materialnih stroškov. Kot naslednja najbolj gospodarna rešitev naj bi se ponujala možnost pridobitve nepremičnine na podlagi pogodbe o finančnem lizingu. Ministrstvo ni poseglo po tej rešitvi zato, ker Ministrstvo za finance, v skladu z obstoječo prakso, k takšnemu načinu financiranja ni dajalo soglasij. Ministrstvo za finance namreč že dalj časa zelo restriktivno obravnava in odobrava finančni lizing kot možnost financiranja projektov, saj gre za sprejemanje dolgoročnih obveznosti države.

Ministrstvo se strinja z ugotovitvijo računskega sodišča, da strategija nalaga upravljavcem postopno zmanjševanje obsega najetih nepremičnin, tako da poskušajo pridobiti lastništvo nad njimi, vendar pa že sama strategija v obrazložitvi točke 3 ocenjuje, da je zaradi pomanjkanja finančnih sredstev v vmesnem obdobju prostorsko problematiko vseeno treba reševati z najemi. Nujno potrebne poslovne prostore je ministrstvo tako najelo za nedoločen čas, s šestmesečnim odpovednim rokom, ki ministrstvu omogoča maksimalno fleksibilnost, če bilo mogoče najti trajnejšo rešitev prostorske problematike ministrstva ob zagotovitvi ustreznih finančnih sredstev.

2.5.2.b Ugotavljamo, da ministrstvo ni izvedlo novega ugotavljanja potreb po poslovnih prostorih pred začetkom iskanja primerne lokacije in tudi ni izdelalo strategije za uresničitev takšnih potreb, kar bi predstavljalo osnovo za ustrezno določitev izhodiščnih pogojev in meril za izbor poslovnih prostorov. Vsa navedena dejstva in datum posameznih dejanj kažejo na utemeljen obstoj tveganja, da je bila najprej sprejeta odločitev o pridobitvi prostorov na lokaciji Dimičevi ulica 16 v Ljubljani, šele potem pa so bili izvedeni postopki, ki naj bi formalno in ekonomsko upravičili njihovo pridobitev. Ministrstvo je torej iskalo prostore, ne da bi pravočasno oblikovalo jasno in utemeljeno potrebo ter pogoje in merila za izbor (vključno z načinom uporabe teh meril), ko pa je (s prilagajanjem pomena posameznih meril oziroma po ključu, ki ga ni mogoče pojasniti) našlo objekt, je temu prilagodilo svoje potrebe (zaradi namestitve dodatnih NOE oziroma služb v objekt prilagoditev potreb po površini s prvotnih 2.000 kvadratnih metrov na 10.450,95 kvadratnega metra). Takšno ravnanje ministrstva predstavlja tveganje za negospodarno ravnanje.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo se je v tem času z Ministrstvom za pravosodje dogovarjalo tudi o možnostih za izpraznitev prostorov na Slovenski cesti 41 (kamor bi bil nato labko preseljen del zaposlenih na ministrstvu s Štefanove 2) in selitev na skupno lokacijo z NPU. Vendar je Ministrstvo za pravosodje sprejelo odločitev, da se Okrožno državno tožilstvo ne bo selilo na skupno lokacijo z NPU in izpraznilo prostorov na Slovenski cesti 41, ki bi omogočili boljše delovne pogoje zaposlenim na ministrstvu. Opisani razvoj dogodkov je ključnega pomena za odločitev, da je najelo večje poslovne prostore od tistih, ki so bili opredeljeni v izhodiščih, s čimer pa še vedno ni opustilo dolžnosti izdelave strategije zadovoljevanja prostorskih potreb, saj je možnost širitve (možnost pridobitve dodatnih prostorov), kot prednost pri izbiri, upoštevalo pri merilih za izbor.

2.5.2.c V najeto stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani sta bila preseljena UKP, ki deluje v okviru GPU in znotraj katere je umeščen tudi NPU, ter IRSNZ. Ministrstvo najetih prostorov, v katerih sta bila pred selitvijo v stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani UKP (ki je pred preselitvijo delovala na petih lokacijah, od tega na dveh najetih) ter IRSNZ (ki je pred preselitvijo deloval na najeti lokaciji), ni odpovedalo, saj so bili v izpraznjene prostore preseljeni zaposleni, ki so bili pred tem po mnenju ministrstva v manj primernih prostorih (kletne etaže, utesnjeni prostori ipd.). Ministrstvo je zaradi preselitve UKP in IRSNZ v stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani odpovedalo le najemne pogodbe za 12 garažnih mest ter 2 parkirni mesti na prostem (v oklici Štefanove ulice oziroma na območju Ljubljana-Center) in za skladišče v Trnovem.

S preselitvijo UKP in IRSNZ v stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani so se stroški najemnin zvišali za 136.175,88 evra, oziroma se neposredno zmanjšanje najemnin konkretno odraža v odpovedi 14 parkirnih mest in skladiščnega prostora v Trnovem, ki jih ministrstvo zaradi selitev ne potrebuje več. Pri tem ne gre spregledati dejstva, da bi ministrstvo najmanj stroške zaradi odpovedi 14 parkirnih mest in skladiščnega prostora v Trnovem prihranilo tudi pri selitvi v stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani, dodatno pa bi lahko po selitvi odprodalo tiste izpraznjene prostore, ki so v lasti Republike Slovenije, oziroma jih prepustilo drugemu ministrstvu oziroma organu. Za tiste izpraznjene prostore in pripadajoča parkirna mesta, ki jih ima najete, pa bi lahko odpovedalo najemne pogodbe. To je bil tudi osnovni namen ministrstva, ko se je v letu 2007 odločalo za zagotovitev novih prostorov.

Pojasnilo ministrstva

Z umestitvijo celotne UKP, IRSNZ ter novo ustanovljenega NPU – ta deluje v sklopu UKP –, v stavbo na Dimičevi ulici v Ljubljani je ministrstvo pripomoglo k učinkovitejši in racionalnejši porabi sredstev, ker je poslovanje UKP na eni lokaciji gospodarnейše, selitev IRSNZ pa je za samo opravljanje nalog IRSNZ – terensko delo – smotrnejša, ker omogoča zaposlenim enostavnejši dostop na in z delovnega mesta.

Ministrstvo bi s selitvijo v stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani prostorsko problematiko rešilo celoviteje in trajneje za več NOE ministrstva in NOE organov v sestavi⁶², kot jo je rešilo s selitvijo v stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani⁶³. Z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani je ministrstvo omogočilo selitev kadrovskih virov v manjšem obsegu, kot bi jo z najemom stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani; z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani je torej odpravilo manj prostorskih problemov, obenem je povečalo stroške, ki jih ima ministrstvo z najetimi prostori.

⁶² Za 977 delovnih mest oziroma 1.020 zaposlenih (ministrstva, IRSNZ in GPU), za katere je bilo treba, v skladu z izhodiščno investicijsko dokumentacijo iz leta 2007, zagotoviti približno 15.014 kvadratnih metrov poslovnih površin oziroma skupaj 29.457 kvadratnih metrov vseh potrebnih površin (v okviru teh tudi 240 garažnih mest) in ustrezno število zunanjih parkirnih mest. 29.457 kvadratnih metrov vseh potrebnih površin za 977 delovnih mest oziroma 1.020 zaposlenih predstavlja 30,15 kvadratnega metra na delovno mesto oziroma 28,88 kvadratnega metra na zaposlenega; pri tem je 29.457 kvadratnih metrov površina, ki je nekoliko večja od uporabne površine.

⁶³ Za 294 delovnih mest (UKP, znotraj katere deluje novoustanovljeni NPU, in IRSNZ), za katere se je z najemno pogodbo zagotovilo opremljene poslovne prostore z notranjimi parkirnimi mesti v skupni izmeri 10.450,95 kvadratnega metra. 10.450,95 kvadratnega metra prostorov za 294 delovnih mest predstavlja 35,55 kvadratnega metra na delovno mesto, pri tem je 10.450,95 kvadratnih metrov površina, ki je nekoliko večja od uporabne površine.

2.5.2.d Merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe državne uprave⁶⁴ (v nadaljevanju: merila državne uprave), ki so relevantna za IRSNZ in ki jih je pripravilo Ministrstvo za javno upravo, potrdila pa jih je Vlada Republike Slovenije⁶⁵, določajo, da je njihov namen (cilj) racionalizacija projektov investicijskega značaja s prostorskega in finančnega vidika, ki omogoča ustrezne delovne pogoje na enotnih strokovnih izhodiščih za ureditev poslovnih prostorov za celotno državno upravo. Merila državne uprave veljajo za najeme poslovnih prostorov, najeme s postopnim odkupom, odkupe, novogradnje, rekonstrukcije, nadomestne gradnje, investicijsko vzdrževanje in za prostore v lasti države ne glede na novograjene ali obstoječe poslovne prostore (drugi odstavek točke 1.1.) od dne veljavnosti teh meril, obvezujoča pa so za vse državne upravne organe, ki so naročniki oziroma investitorji (izjema so tisti, ki imajo veljavna svoja specifična merila). Tem merilom morajo zadostiti najeti poslovni prostori ali prostori v najemu s postopnim odkupom (točka 1.1.3). Merila državne uprave določajo v točki 5.1.1.1. (Razmerja površin), da se pri gradnji ali nabavi poslovnih prostorov šteje, da je razmerje med pisarniško in skupno uporabno površino ustrezno (brez površine pokritih parkirnih prostorov), če obsegajo delovni prostori približno 70 odstotkov od 100 odstotkov poslovnih prostorov (brez pokritih parkirnih prostorov). Merila za ureditev poslovnih prostorov za potrebe policije⁶⁶ (v nadaljevanju: merila policije), ki so relevantna za policijo, pa določajo, da veljajo za najeme poslovnih prostorov, najeme s postopnim odkupom – finančni najem, odkupe, za novogradnje, rekonstrukcije, nadomestne gradnje in investicijsko vzdrževanje za prostore, ki so last Republike Slovenije in v upravljanju ministrstva ter v uporabi policije (drugi odstavek točke 1.1.). Merila policije določajo v točki 5.1.1.1. (Razmerja površin), da se pri gradnji ali nakupu poslovnih prostorov šteje, da je razmerje med skupno pisarniško in skupno uporabno površino (brez površine pokritih parkirnih prostorov) ustrezno, če obsegajo delovni prostori približno 60 do 75 odstotkov poslovnih prostorov.

Iz priloge št. 2 k najemni pogodbi (Seznam prostorov z navedenimi površinami) je razvidno, da je navedeno razmerje med delovnimi in poslovnimi prostori v skladu tako z merili državne uprave kot tudi merili policije.

Iz najemne pogodbe pa izhaja tudi, da je cena najema (13,03 evra za kvadratni meter na mesec) oblikovana povprečno za celoten objekt, kar ni običajno in ne omogoča enostavne primerjave z najemninami drugih poslovnih prostorov, ki jih imata v najemu ministrstvo in Republika Slovenija. Opozoriti je treba, da se navedena cena najema na kvadratni meter nanaša tudi na 135 parkirnih mest s skupno površino 3.603,77 kvadratnega metra (34,5 odstotka najetih površin na Dimičevi 16), ki so v kletnih etažah zgradbe.

2.5.2.e Najemna predpogodba, katere vsebina je podrobneje obravnavana v točki 2.4.1.a, ki se nanaša na pravilnost poslovanja v zvezi najemom stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani, ima zelo podrobno urejene pravice in obveznosti pogodbenih strank. Iz najemne predpogodbe je razvidno, da je predmet najema poslovna stavba, ki še ni zgrajena oziroma bo zgrajena po naročilu (specifikacijah ipd.) ministrstva, pri katerem bo to tudi aktivno sodelovalo. Ministrstvo je, kljub veljavni najemni predpogodbi za najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani, 21. 1. 2010 sklenilo še najemno pogodbo za opremljene poslovne prostore v stavbi na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani.

⁶⁴ Št. 023-13/2007/6 z dne 28. 6. 2007.

⁶⁵ Sklep št. 35202-2/2007/9 z dne 29. 6. 2007.

⁶⁶ Št. 350-260/2007/6 (2941/05) z dne 8. 8. 2008.

V skladu s prvim odstavkom 33. člena Obligacijskega zakonika⁶⁷ (v nadaljevanju: OZ) je predpogodba takšna pogodba, s katero se prevzema obveznost, da bo pozneje sklenjena druga, glavna pogodba. Predpogodba na podlagi tretjega odstavka 33. člena OZ veže, če vsebuje bistvene sestavine glavne pogodbe. V skladu s četrtem odstavkom 33. člena OZ naloži sodišče na zahtevo zainteresirane stranke drugi stranki, ki noče skleniti glavne pogodbe, naj to stori v roku, ki ji ga določi. Šesti odstavek 33. člena OZ pa določa, da predpogodba ne veže, če so se okoliščine od njene sklenitve toliko spremenile, da niti ne bi bila sklenjena, če bi bile okoliščine takrat takšne. Za predpogodbo za najem stavbe na Litostrojski ni mogoče trditi, da so se okoliščine od sklenitve najemne predpogodbe toliko spremenile, da bi bilo mogoče zagovarjati stališče, da ta ob obstoju takih okoliščin ne bi bila niti sklenjena.

Ministrstvo se je v maju 2009 odločilo, da se v poslovno stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani ne bo selilo zaradi varnostnih razlogov⁶⁸ ter zato, ker niso bili izpolnjeni pogoji za uporabo določb 17. in 18. člena ZJN-2.

Ob razlogih za ne-selitev ministrstva v poslovno stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani z varnostnega vidika je treba poudariti, da gradbeno dovoljenje⁶⁹, izdano investitorju IMOS za gradnjo poslovnega objekta, v obrazložitvi izrecno navaja⁷⁰, da je IMOS vlogi za izdajo dovoljenja priložil v izreku navedeno projektno dokumentacijo z vsemi predpisanimi soglasji (med drugim Ministrstva za obrambo, Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Ministrstva za okolje in prostor, Agencije Republike Slovenije za okolje). Ker so vsi našteti (Ministrstvo za obrambo, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje) podali soglasje, ovir z vidika varnosti za gradnjo ni bilo.

Iz dokumentacije tudi ni razvidno, da bi za ministrstvo navedeni varnosti vidik pred odločitvijo v maju 2009, da se v poslovno stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani ne bo selilo, pomenil kakršno koli oviro oziroma zadržek. Ministrstvo je sicer kasneje (v pojasnilih v zvezi s predložitvijo dodatnih dokumentov za potrebe revizije) pojasnilo, da je na podlagi Uredbe o merilih za določitev najmanjše razdalje med obratom in območji, kjer se zadržuje večje število ljudi, ter infrastrukturo⁷¹ (v nadaljevanju: uredba o merilih) in Načrta Mestne občine Ljubljana za zaščito in reševanje ob nesrečah z nevarnimi snovmi, objekt na Litostrojski cesti v Ljubljani uvrščen v ožje vplivno območje obrata družbe Butan Plin, d. d., torej vplivno območje 1. razreda (6. člen uredbe o merilih). Ta uredba pa ga zaradi njegovih tehničnih značilnosti in števila ljudi, ki bi se tam zadrževali (7. člen uredbe o merilih v povezavi s prilogo 2 uredbe o merilih), uvršča med objekte večje ranljivosti, ki naj na podlagi matrike ogroženosti (priloga 3 uredbe o merilih) ne bi bili umeščeni niti v ožje niti v širše vplivno območje obrata, saj njihova umestitev v takšno območje ne predstavlja več sprejemljive stopnje ogroženosti. Ministrstvo je še pojasnilo, da je ministrstvo s Policijo kot organom v sestavi, eno temeljnih državotvornih ministrstev, zato zaradi same narave nalog ne more biti umeščeno v objekt na Litostrojski cesti v Ljubljani, ki je stalen vir tveganja zaradi neposredne bližine obrata Butan Plin, d. d., in skladišč plina, saj mu zakonodaja nalaga obveznost nemotenega zagotavljanja vseh nalog tudi v izrednih razmerah.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 83/01, 32/04, 40/07.

⁶⁸ Umestitev lokacije v 1. vplivno območje nevarnosti po Načrtu Mestne občine Ljubljana za zaščito in reševanje ob nesrečah z nevarnimi snovmi zaradi neposredne bližine utekočinjenega naftnega plina.

⁶⁹ Št. 351-2544/2007-61101-5 z dne 31. 12. 2007, pravnomočnost z dne 7. 1. 2008.

⁷⁰ 3. stran.

⁷¹ Uradni list RS, št. 34/08.

V zvezi z navedeno (kasnejšo) argumentacijo ministrstva poudarjamo, da iz uredbe o merilih, ki je izdana na podlagi Zakona o varstvu okolja⁷² (v nadaljevanju: ZVO-1), ne izhaja obveznost ministrstva za odločitev o ne-selitvi na lokacijo Litostrojska cesta v Ljubljani, saj je v skladu z 10. členom (začetek veljavnosti) uredbe o merilih ta začela veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, torej 22. 4. 2008 in po pravnomočnosti gradbenega dovoljenja. Poleg tega 9. člen (začeti postopki) uredbe o merilih določa, da se določbe uredbe o merilih ne uporabljajo za graditev obratov ali večje spremembe obratov, za katere je bila vloga za izdajo okoljevarstvenega soglasja ali okoljevarstvenega dovoljenja vložena pred uveljavitvijo uredbe o merilih. Gradbeno dovoljenje je v konkretnem primeru postalo pravnomočno pred uveljavitvijo uredbe o merilih. Ob tem ne gre spregledati niti dejstva, da »Programske zahteve za rešitev prostorske problematike Ministrstva za notranje zadeve, Inšpektorata RS za notranje zadeve in Generalne policijske uprave«⁷³, ki so priloga št. 4 k prodajni predpogodbi⁷⁴, v točki 3 (Seznam zakonov in podzakonskih aktov) določajo, da je treba pri izdelavi projektne in tehnične dokumentacije ter pri izvedbi del upoštevati med drugim Zakon o Vladi Republike Slovenije, Zakon o državni upravi, Zakon o policiji, Zakon o graditvi objektov in Zakon o varstvu okolja. Upoštevajoč uvodne določbe najemne predpogodbe pa je mogoče ugotoviti, da je bila lokacija zemljišča za izgradnjo stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani znana obema podpisnicama najemne predpogodbe (tako ministrstvu kot tudi DSU Nepremičnine) in nobena od njiju do maja 2009 ni izpostavljala tako imenovanega varnostnega vidika kot problematičnega. Samo dejstvo obstoja objektov Butan Plin, d. d., v bližini območja novogradnje pa je bilo ministrstvu tudi lahko znano, saj gre za navzven razpoznavno dejstvo, pri čemer to dejstvo vse do začetka leta 2009 sploh ni bilo sporno.

Tudi iz Načrta Mestne občine Ljubljana za zaščito in reševanje ob nesrečah z nevarnimi snovmi⁷⁵ (v nadaljevanju: načrt) ne izhaja trditev ministrstva, da bi bil objekt uvrščen v tako imenovano vplivno območje 1. razreda obrata družbe Butan Plin, d. d, zato tudi sklicevanje ministrstva, da je objekt uvrščen v tako imenovano vplivno območje 1. razreda obrata družbe Butan Plin, d. d, ne more biti podlaga za odločitev o tem, da se na lokacijo Litostrojska cesta v Ljubljani ne bo selilo.

Ministrstvo je med izvajanjem revizije predložilo dva interna (lastna) dokumenta, in sicer dokument z naslovom »Novogradnja objekta MNZ, pregled novega projekta in preliminarna ocena 'ogroženosti' objekta«⁷⁶ ter dokument z naslovom »Novogradnja kompleksa Ministrstva za notranje zadeve – predlogi za zagotovitev varnega ravnanja s tajnimi podatki in varnega dela s tajnimi podatki na obrambno varnostnem področju – predlogi za izboljšanje varnosti«⁷⁷. Noben od obeh navedenih dokumentov ne navaja lokacije na Litostrojski cesti v Ljubljani kot neprimerno oziroma ne podaja odklonilnega stališča do te lokacije. V prvem dokumentu je podano zgolj opozorilo, da je v bližnji okolici večji zbirnik plina, ki bi

⁷² Uradni list, št. 41/04, 20/06.

⁷³ November 2007.

⁷⁴ Prodajna predpogodba št. 11/07-05, sklenjena dne 13. 12. 2007 med DSU Nepremičnine kot kupcem, in IMOS kot prodajalcem, ta pa je priloga št. 1 k najemni predpogodbi.

⁷⁵ Dostopen na spletni strani Mestne občine Ljubljana: <http://www.ljubljana.si/si/mol/mestna-uprava/oddelki/zascita-resevanje-civilna-obramba/nacrti-zascite-in-resevanja/>; dokument št. 842-19/2006, izdaja 1, 31. 7. 2006, izdaja 2, 28. 9. 2009 - dopolnitve / posodobitve.

⁷⁶ Št. 240-46/2008/6 (2341-06) z dne 13. 3. 2008; dokument je pripravil Urad za varnost in zaščito Generalne policijske uprave; naslovnik dokumenta je Urad za logistiko ministrstva.

⁷⁷ Št. 350-11/2008 (145-01) z dne 28. 1. 2008; dokument je pripravil Direktorat za policijo in druge varnostne naloge ministrstva; naslovnik dokumenta je Urad za logistiko ministrstva.

bil lahko potencialno izrabljen za ogrožanje varovanega objekta, hkrati pa so v istem dokumentu podani predlogi za ureditev nekaterih vprašanj v zvezi z izgradnjo objekta. V drugem dokumentu pa je podano opozorilo, da se v neposredni bližini nahajajo plinohrami, drugi industrijski objekti ipd., ki pomenijo določeno tveganje, kar je treba upoštevati pri načrtovanju zagotavljanja nemotenega dela ministrstva; pri tem so tudi podani konkretni predlogi rešitev. Navedena dokumenta torej tudi nista mogla predstavljati podlage za odločitev o odstopu od lokacije objekta na Litostrojski cesti v Ljubljani.

V Uredbi o varovanju določenih oseb, objektov in okolišev objektov, v katerih so sedeži državnih organov⁷⁸, kot tudi v Pravilih o varovanju določenih oseb, objektov in okolišev objektov, v katerih so sedeži državnih organov, ter v Strokovnih navodilih za pripravo ocen ogroženosti določenih oseb, objektov in okolišev objektov, v katerih so sedeži državnih organov, na katere se kasneje (v pojasnilih v zvezi s predložitvijo dodatnih dokumentov za potrebe revizije) sklicuje ministrstvo, nikjer niso zapisani pogoji, ki bi neposredno ali posredno kazali, da lokacija na Litostrojski cesti v Ljubljani ni primerna, zato tudi ti ne morejo predstavljati podlage za odločitev o odstopu od lokacije na Litostrojski cesti v Ljubljani.

Iz dokumentacije⁷⁹ je tudi razvidno, da je Vlada Republike Slovenije kot ustanoviteljica in edina družbenica DSU sprejela sklep⁸⁰, s katerim je odločila, da se v objekt Litostrojska cesta v Ljubljani po izgradnji in pridobitvi vseh potrebnih dovoljenj na podlagi sklenjenih najemnih pogodb vselijo Ministrstvo za okolje in prostor skupaj z Upravo Republike Slovenije za jedrsko varnost in Inšpektoratom Republike Slovenije za okolje in prostor, vključno z Območno enoto Ljubljana Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor, kot organoma v sestavi ter Statistični urad Republike Slovenije.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo poudarja, da je lokacija morda varnostno sprejemljiva za marsikateri državni organ ali morda drugo zasebno dejavnost, nikakor pa tja ne more in ne sme biti umeščen državotvorni organ kot je ministrstvo z organoma v sestavi, ki mora v izrednih razmerah delovati brez motenj. Ne zato, ker bi bila življenja zaposlenih v na ministrstvu in Policiji višje vrednotena, marveč ker bi ob napadu na državo z eno samo ustrezno usmerjeno potezo, ki bi ciljala na skladišča plina, izbrisali varuha notranje varnosti, reda in miru, saj bi na tej lokaciji bili umeščeni vsi organi notranje varnosti. Zaradi narave pristojnosti ministrstva, ki zagotavlja notranjo varnost in izvajanje nekaterih temeljnih dejavnosti države, zaradi česar je to ministrstvo tudi definirano kot državotvorno, stavba, ki naj bi združevala celo večje število njegovih organov, vključno s Policijo, ne more stati na potencialno najbolj nevarni lokaciji, ki ga dela še toliko bolj ranljivega.

Poslovna stavba na Litostrojski cesti v Ljubljani je bila že v pomembni fazi izgradnje. Smiselno bi torej bilo temeljito pretehtati vse škodljive posledice in koristi ohranitve (nadaljevanja) pogodbenega razmerja po najemni predpogodbi kot tudi vse škodljive posledice in koristi razveze pogodbenega razmerja po najemni predpogodbi. Šele temeljita ocena oziroma primerjava škodljivih posledic ter koristi obeh možnosti bi bila lahko podlaga za določeno odločitev ministrstva. To stališče dokazuje tudi dopis DSU Nepremičnine, naslovljen na ministrstvo, z dne 22. 5. 2009, v katerem navaja, da želi pisno potrditev

⁷⁸ Uradni list RS, št. 103/00.

⁷⁹ Sporazumna razveza najemne predpogodbe z dne 27. 7. 2010.

⁸⁰ Št. 47607-22/2010/13 z dne 1. 7. 2010.

ministrstva⁸¹ o tem, da se ne namerava seliti v objekt, za katerega je bil sklenjena najemna predpogodba, da bo lahko začela s prilagoditvijo objekta za druge najemnike.

Iz dokumentacije ministrstva ni razvidno, da je temeljito pretehtalo vse škodljive posledice in koristi ohranitve (nadaljevanja) pogodbenega razmerja po najemni predpogodbi kot tudi vse škodljive posledice in koristi razveze pogodbenega razmerja po najemni predpogodbi in jih zatem primerjalo med seboj. Takšno ravnanje ministrstva pa lahko predstavlja nevarnost oziroma tveganje za negospodarno ravnanje.

Zgolj naknadna argumentacija ministrstva, da se ne namerava vseliti v prostore na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani iz varnostnih razlogov ter da ne bi kršilo ZJN-2, ne more predstavljati utemeljenega razloga za odpoved celovitejši in trajnejši rešitvi celotne prostorske problematike ministrstva, kot jo omogoča najemna predpogodba.

Računsko sodišče ugotavlja, da sklenitev pogodbe za najem stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, ki rešuje le del prostorske problematike ministrstva, ni utemeljena, saj je bila že sklenjena zavezujoča najemna predpogodba za najem tolikšnega (večjega) obsega poslovnih prostorov, s katerimi bi bilo mogoče rešiti večji del prostorske problematike ministrstva. Najem stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, ob že sklenjeni najemni predpogodbi, predstavlja tveganje za negospodarno ravnanje, saj prostorska problematika ostaja manj celovito rešena za vse NOE ter organe v sestavi ministrstva, ki ostajajo na svojih prvotnih lokacijah.

Hkrati je s tovrstnim ravnanjem za ministrstvo nastal položaj, ko so postali vsi stroški, ki jih je imelo ministrstvo z lokacijo stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani, »nepotrebni« (npr. plačilo družbi DDC svetovanje inženiring, d. o. o., Ljubljana, za izdelavo PIZ ter za izdelavo IP v vrednosti 10.008 evrov), skupni stroški, ki jih ima ministrstvo zaradi najema poslovnih prostorov, pa višji.

Ministrstvo se je s podpisom najemne pogodbe za stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani oddaljilo od primarnega cilja, kot je razviden iz investicijske dokumentacije za rešitev prostorske problematike za potrebe ministrstva, IRSNZ in GPU (DIIP, PIZ, IP), ki je bila podlaga za odločitev ministrstva za najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani. Navedena investicijska dokumentacija oziroma iz nje izhajajoče potrebe ministrstva niso bile ustrezno (pravočasno) preklicane, novo ugotavljanje potreb po poslovnih prostorih pred začetkom iskanja primerne lokacije, oziroma izdelava strategije, kako zadovoljiti te potrebe, pa nista bila izvedena.

⁸¹ Ne glede na morebitno nestrinjanje z dopolnjenim predlogom sporazuma, ki je priloga navedenemu dopisu. Iz dopolnjenega predloga sporazuma izhaja, da je zaradi razveze najemne predpogodbe DSU Nepremičnine zaradi strogo namenske gradnje nastala navadna premoženjska škoda. Obsegala naj bi stroške odprave namenske gradnje objekta (npr. višina etaž, zaklonilniki, heliport, manjša neto površina poslovnih prostorov ipd.), stroške projektiranja in financiranja ter izgubo razlike med najemnino, dogovorjeno po najemni predpogodbi, in dejanskimi prihodki iz oddaje nepremičnine v najem; zoper DSU Nepremičnine (kupec) pa bi prodajalec nepremičnin (IMOS LIT) po prodajni pogodbi (prodajna pogodba št. 11/08-04 z dne 13. 2. 2008) in aneksu št. 1 k prodajni pogodbi z dne 21. 11. 2008 lahko uveljavil zahtevke na pogodbeni podlagi in izven nje. Iz dopolnjenega predloga sporazuma zato v nadaljevanju izhaja tudi, da naj bi se ministrstvo zavezalo plačati vso škodo, ki jo je zaradi razveze najemne predpogodbe utrpela DSU Nepremičnine.

2.6 Zaključek

Če je bil primarni cilj ministrstva iz leta 2007, ki ni bil nikoli preklican, zagotoviti naselitev operativnih in drugih služb ministrstva, IRSNZ in GPU na enem mestu oziroma celovito oziroma optimalno rešiti prostorsko problematiko ministrstva (obstoječi poslovni prostori po stanju iz leta 2007 obsegajo 13.841 kvadratnih metrov za 977 delovnih mest in so slabo toplotno izolirani, slabo zastekljeni, kar povzroča višje stroške ogrevanja, po drugi strani pa so v poletnem času temperature v poslovnih prostorih, kjer ni lokalnih klimatskih naprav, zelo visoke; bistveno zmanjšanje stroškov najema poslovnih prostorov; zmanjšanje stroškov za posodobitve obstoječih prostorov, vzdrževalne in druge investicijske posege v instalacije na lokaciji Štefanova ulica 2 v Ljubljani; zmanjšanje drugih materialnih stroškov, ki so posledica dislociranosti posameznih služb ministrstva, IRSNZ in GPU; čim hitrejša preselitev v nove poslovne prostore; prodaja izpraznjenih lastniških poslovnih prostorov) za 977 delovnih mest z zagotovitvijo približno 29.457 kvadratnih metrov vseh potrebnih površin (v okviru teh 240 garažnih mest) in ustreznega števila zunanjih parkirnih mest, imamo v danem trenutku stavbo na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani, za katero se ministrstvo ne zanima več, ter poleg skoraj vseh obstoječih poslovnih prostorov iz leta 2007 hkrati tudi stavbo na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani za 294 delovnih mest v skupni izmeri 10.450,95 kvadratnega metra, vključujoč notranja parkirna mesta, za katero ni bilo izdelano ugotavljanje potreb pred začetkom zbiranja ponudb in v katero je premeščenih le del služb ministrstva glede na rešitev, ki jo omogoča stavba na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani.

To pomeni, da je ministrstvo s stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani svojo prostorsko problematiko rešilo v precej ožjem obsegu od določenega v DIIP, PIZ ter IP, oziroma kot ga omogoča stavba na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani, saj ostaja večina zaposlenih, za katere je bila predvidena selitev v stavbo na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani, na svojih prvotnih (starih) lokacijah.

Ministrstvo primarnega cilja iz leta 2007 ne upošteva in rešuje problematiko neprimernih prostorov oziroma njihovega pomanjkanja, brez pravočasnega ugotavljanja potreb ter brez izdelave strategije, kako zadovoljiti te potrebe.

3. MNENJE

3.1 Mnenje o pravilnosti zagotavljanja poslovnih prostorov

Revidirali smo pravilnost zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe Ministrstva za notranje zadeve v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010 v delu, ki se nanaša na najem stavbe na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani in najem stavbe na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Ministrstvo za notranje zadeve pri zagotavljanju poslovnih prostorov za svoje potrebe v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010 v delu, ki se nanaša na najem stavbe na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani in najem stavbe na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani, ni poslovalo v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- pri sklenitvi najemne predpogodbe za najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani (vrednost najema za 48 mesecev bi bila 16.865.817 evrov) ni uporabilo ustreznega postopka javnega naročanja v skladu z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.4.1.a;
- v postopku zagotavljanja prostorov na Litostrojski cesti v Ljubljani je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom in tretjim odstavkom 8. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, ker ni ustrezno argumentiralo, da analize javno-zasebnega partnerstva glede na naravo investicije ni mogoče izdelati, ter ni izvedlo predhodnega postopka, določenega z 31. do 35. členom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.4.1.b;
- pri opremljanju prostorov s premično opremo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani je ravnalo v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju, ker za izbiro izvajalca ni uporabilo ustreznega postopka javnega naročanja v skladu z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.5.1.a;
- pri najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani (vrednost najema za 48 mesecev je 6.536.442 evrov) je kršilo 6. člen Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, ker ni vodilo postopka ravnanja s stvarnim premoženjem na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku – točka 2.5.1.b.

Menimo, da je bilo zagotavljanje poslovnih prostorov za potrebe Ministrstva za notranje zadeve v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010 v delu, ki se nanaša na najem stavbe na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani in najem stavbe na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

3.2 Mnenje o smotrnosti zagotavljanja poslovnih prostorov

Revidirali smo gospodarnost *zagotavljanja poslovnih prostorov za potrebe Ministrstva za notranje zadeve v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010* v delu, ki se nanaša na najem stavbe na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani in najem stavbe na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani.

Ugotovili smo, da gre pri najemu stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani za najemno predpogodbo, v kateri je mesečna vrednost najemnine določena po modelu za izračun najemnine pri najemu s postopnim odkupom, čeprav v preostalem delu najemna predpogodba nima določb, ki bi ji dajale naravo (pred)pogodbe o najemu s postopnim odkupom. Le takšen najem pa bi lahko zagotovil prenos lastništva nad objektom z najemodajalca na najemnika. Višina mesečne najemnine za najem je po vrednosti primerljiva z mesečnimi najemnini za najem s postopnim odkupom, le da pri najemu objekt ostaja vseskozi v lasti najemodajalca, ne glede na dobo trajanja najema, najemniku pa tudi po poteku dobe, v kateri bi z najemnino že poplačal celotno vrednost nepremičnine (z vsemi pribitki), še vedno ostaja obveznost plačevanja mesečne najemnine. Ministrstvo za notranje zadeve je pri sklenitvi najemne predpogodbe ravnalo negospodarno, ker se je odločilo za najem namesto za najem s postopnim odkupom in ker je sklenilo predpogodbo za večjo površino poslovnih prostorov in večje število garažnih mest, kot je bilo predvideno z investicijsko dokumentacijo. Pri tem najema z »Investicijskim programom za rešitev prostorske problematike MNZ, Inšpektorata RS in GPU« ni izbralo kot najugodnejšo (pod)varianto in ga v investicijski dokumentaciji tudi ni ovrednotilo. Ministrstvo za notranje zadeve s sklenitvijo predpogodbe za najem ni uresničevalo ciljev Vlade Republike Slovenije o zmanjševanju obsega najetih poslovnih prostorov oziroma cilja, da bi postalo lastnik objekta. Ob tem najem, ki po vsebini, zaradi višine plačanih zneskov najemnin, predstavlja najem s postopnim odkupom, po obliki pa je predstavljen kot najem, lahko predstavlja tveganje za obliko prikritega zadolževanja.

Glede najema stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani smo ugotovili, da gre za najemno pogodbo, ki je po vrednosti primerljiva s pogodbo o najemu s postopnim odkupom, čeprav nima določb, ki bi ji dajale naravo pogodbe o najemu s postopnim odkupom. Le takšen najem pa bi lahko zagotovil prenos lastništva nad objektom z najemodajalca na najemnika. Višina mesečne najemnine za najem je po vrednosti primerljiva z mesečnimi najemnini za najem s postopnim odkupom, le da pri najemu objekt ostaja vseskozi v lasti najemodajalca, ne glede na dobo trajanja najema, najemniku pa tudi po poteku dobe, v kateri bi z najemnino že poplačal celotno vrednost nepremičnine (z vsemi pribitki), še vedno ostaja obveznost plačevanja mesečne najemnine. Ministrstvo za notranje zadeve je pri najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani ravnalo negospodarno, ker se je odločilo za najem namesto za najem s postopnim odkupom. Ministrstvo za notranje zadeve z najemom ni uresničevalo strategije o zmanjševanju obsega najetih poslovnih prostorov oziroma cilja, da bi postalo lastnik objekta.

Za zbiranje ponudb v povezavi z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani smo ugotovili, da Ministrstvo za notranje zadeve ni izvedlo novega ugotavljanja potreb po poslovnih prostorih pred začetkom iskanja primerne lokacije in zato tudi ni izdelalo strategije, kako zadovoljiti te potrebe, kar bi predstavljalo osnovo za ustrezno določitev izhodiščnih pogojev in meril za izbor poslovnih prostorov. Vsa ta dejstva in datumi posameznih dejanj kažejo na utemeljen obstoj tveganja, da je bila najprej sprejeta odločitev o pridobitvi prostorov na lokaciji Dimičeva ulica 16 v Ljubljani, šele po tem pa so bili izvedeni postopki, ki naj bi formalno in ekonomsko upravičili njihovo pridobitev. Ministrstvo za notranje zadeve je pri zbiranju ponudb za najem stavbe na Dimičevi ulici 16 ravnalo na način, ki predstavlja tveganje za negospodarno ravnanje.

Ob pregledu ravnanja Ministrstva za notranje zadeve glede že obstoječih najemnih pogodb za do tedaj najete prostore smo ugotovili, da je Ministrstvo za notranje zadeve, kljub najemu prostorov na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, v najemu ohranilo skoraj celoten obseg vseh do tedaj najetih prostorov. Ministrstvo za notranje zadeve bi s selitvijo v stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani prostorsko problematiko rešilo celoviteje in trajneje za več notranje-organizacijskih enot Ministrstva za notranje zadeve in notranje-organizacijskih enot organov v sestavi, kot jo je rešilo s selitvijo v stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani. Z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani je Ministrstvo za notranje zadeve omogočilo selitev kadrovskega virov v manjšem obsegu, kot bi jo z najemom stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani, zato je z najemom stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani odpravilo manj prostorskih problemov, obenem pa povečalo stroške, ki jih ima Ministrstvo za notranje zadeve z najetimi prostori.

Glede ustreznosti razmerja med poslovnimi ter delovnimi prostori pri najemu stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani smo ugotovili, da je Ministrstvo za notranje zadeve najelo prostore v ustreznem razmerju med delovnimi in poslovnimi prostori, torej v skladu tako z merili državne uprave kot tudi merili Policije.

V zvezi z odločitvijo Ministrstva za notranje zadeve, da je ob že sklenjeni najemni predpogodbi za stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani sklenilo še najemno pogodbo za stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, smo ugotovili, da bi z realizacijo najemne predpogodbe prišlo do potrebnih prostorov za svoje delovanje, saj kljub sklenjeni najemni pogodbi za stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani še vedno deluje s svojimi notranje-organizacijskimi enotami in organi v sestavi na več lokacijah. Zgolj naknadna argumentacija Ministrstva za notranje zadeve, da se v prostore na lokaciji Litostrojska cesta v Ljubljani ni selilo iz varnostnih razlogov ter zato, da ne bi kršilo ZJN-2, ne more predstavljati utemeljenega razloga za odpoved celovitejši in trajnejši rešitvi celotne prostorske problematike Ministrstva za notranje zadeve, kot jo omogoča najemna predpogodba: varnostni razlogi, na katere Ministrstvo za notranje zadeve opira svojo odločitev, da se ne bo preselilo v objekt na Litostrojski cesti v Ljubljani, niso utemeljeni, in tudi zato, ker Ministrstvo za notranje zadeve ni temeljito pretehtalo vseh škodljivih posledic in koristi ohranitve (nadaljevanja) pogodbenega razmerja po najemni predpogodbi in tudi ne vseh škodljivih posledic in koristi razveze pogodbenega razmerja po najemni predpogodbi in jih zatem primerjalo med seboj. Sklenitev pogodbe za najem stavbe na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani, ki rešuje le del prostorske problematike Ministrstva za notranje zadeve, ni utemeljena, saj je bila že sklenjena zavezujoča najemna predpogodba za najem tolikšnega (večjega) obsega poslovnih prostorov, s katerimi bi bilo mogoče rešiti večji del prostorske problematike Ministrstva za notranje zadeve. Tudi okoliščine od sklenitve najemne predpogodbe se niso tako spremenile, da bi bilo mogoče zagovarjati stališče, da najemna predpogodba ob obstoju takih okoliščin ne bi bila niti sklenjena. Ministrstvo za notranje zadeve se je s podpisom najemne pogodbe za stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani oddaljilo od primarnega cilja, kot je razviden iz investicijske dokumentacije za rešitev prostorske problematike za potrebe ministrstva, Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve in generalne policijske uprave, ki je bila podlaga za odločitev Ministrstva za notranje zadeve za najem stavbe na Litostrojski cesti v Ljubljani. Navedena investicijska dokumentacija oziroma iz nje izhajajoče potrebe Ministrstva za notranje zadeve niso bile ustrezno (pravočasno) preklicane, novo ugotavljanje potreb po poslovnih prostorih pred začetkom iskanja primerne lokacije in zato tudi izdelava strategije, kako zadovoljiti te potrebe, pa nista bila izvedena. Sklenitev najemne pogodbe za stavbo na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani ob že sklenjeni najemni predpogodbi za stavbo na Litostrojski cesti v Ljubljani predstavlja tveganje za negospodarno ravnanje Ministrstva za notranje zadeve.

4. PRIPOROČILA

Ministrstvu za notranje zadeve priporočamo, naj:

- v bodoče pred začetkom iskanja primerne lokacije za poslovne prostore pravočasno ugotovi svoje dejanske potrebe in izdela strategijo, kako naj se ugotovljene potrebe tudi zadovoljijo;
- Vladi Republike Slovenije predlaga, naj poskrbi, da v prihodnje ne bo več prihajalo do neskladij med strategijo o pridobivanju lastništev nad objekti in dejanskimi možnostmi za pridobivanje poslovnih prostorov za potrebe neposrednih proračunskih uporabnikov v svojo last;
- Vladi Republike Slovenije predlaga, naj prouči vse možnosti za preoblikovanje obstoječega najemnega razmerja za poslovne prostore v pravno razmerje, ki bo pripeljalo do lastništva ministrstva oziroma države nad objektom na Dimičevi ulici 16 v Ljubljani.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 320-12/2010/102

Ljubljana, 8. avgusta 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
2. Dragutinu Mateju, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

