



**REVIZIJSKO POROČILO O SMOTRNOSTI POSLOVANJA  
NA PODROČJU PRISPEVKOV, TAKS, PRIKLJUČNIN IN DRUGIH  
STROŠKOV INVESTITORJEV PRI GRADITVI OBJEKTOV  
V OBČINI SEŽANA V LETU 2005**



*Bedimo  
nad potmi  
javnega  
denarja*



## POS LANSTVO

*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 O SMOTRNOSTI POSLOVANJA  
NA PODROČJU PRISPEVKOV, TAKS, PRIKLJUČNIN IN DRUGIH  
STROŠKOV INVESTITORJEV PRI GRADITVI OBJEKTOV  
V OBČINI SEŽANA V LETU 2005**



Številka: 1215-13/2006-18

Ljubljana, 27. junija 2007



Računsko sodišče je opravilo prečno revizijo smotrnosti poslovanja šestih občin na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov, med njimi tudi v Občini Sežana. Sočasno je potekala tudi prečna revizija pravilnosti zaračunavanja dajatev in prispevkov ob priključitvi na javno infrastrukturo pri izvajalcih javnih služb v revidiranih občinah, ter prečna revizija pravilnosti in smotrnosti vzpostavitve pravnih podlag in nadzora nad zaračunavanjem dajatev in prispevkov ob priključitvi na javna infrastrukturna omrežja na Ministrstvu za okolje in prostor.

Cilj revizije je bil ugotoviti, ali je bilo ravnanje Občine Sežana na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov v letu 2005 uspešno. Zato smo iskali odgovore na naslednja podvprašanja:

- Ali ima občina vizijo prostorskega razvoja občine in ali je zagotovila vse pogoje, da bi lahko uspešno izvajala zemljiško politiko?
- Ali so stroški investitorjev in njihov obseg strokovno utemeljeni? Ali je občina uspešna pri zaračunavanju stroškov investitorjem in porabi zbranih sredstev?
- Ali so drugi stroški zakonsko utemeljeni, potrjeni (sprejeti na ustreznih organih) in ali je njihova poraba spremljana in namenska?

Na podlagi proučevanja zakonodaje, ki določa naloge občine in način izvajanja teh nalog, je računsko sodišče ocenilo, ali ta predstavlja ustrezno podlago za uspešno delovanje občine. Ugotovilo je, da področje ni enotno urejeno, da pravni akti ne urejajo ustrezno razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi ter posameznimi izvajalci služb, ki so pooblašene za opremljanje stavbnih zemljišč z infrastrukturo, zaradi česar imajo občine pri izvajanju nalog težave.

Ne glede na nedoslednosti v zakonodaji je računsko sodišče ugotovilo, da tudi Občina Sežana v letu 2005 ni v celoti zagotovila temeljnih pogojev, da bi lahko uspešno izvajala ukrepe zemljiške politike in določala smeri prostorskega razvoja, ker ni imela dokumenta, ki bi določal usmeritve razvoja in namensko rabo prostora za celotno območje občine. Za posamezna območja je Občina Sežana imela sprejete akte, ki so za obravnavana območja določali usmeritve razvoja.

Občina Sežana tudi ni zagotovila temeljnih pogojev za uspešno obračunavanje in odmerjanje komunalnega prispevka, ker:

- v postopku priprave in sprejema Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča na območju Občine Sežana s komunalnimi objekti ter napravami (v nadaljevanju: Odlok o plačilu sorazmernega dela stroškov) ni imela izdelane strokovne študije, ki bi vsebovala obrazložitev predlaganih določb in možne variantne izračune,

- nima opredeljenih ciljev, ki bi bili merljivi in na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali je občina vzpostavila sistem, ki je v praksi realiziral zastavljene cilje,
- ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture, na podlagi katerega bi lahko določala stopnjo opremljenosti posameznih zemljišč s komunalno infrastrukturo.

Občina Sežana je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na območjih, ki so že bila komunalno opremljena, na podlagi Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov, ki ga je sprejel občinski svet v letu 1997. Ker se je zakonodaja, ki ureja področje opremljanja stavbnih zemljišč ter odmerjanja komunalnega prispevka do leta 2005 bistveno spremenila, računsko sodišče meni, da Odlok o plačilu sorazmernega dela stroškov ne more predstavljati ustrezne podlage za uspešno odmerjanje komunalnega prispevka v letu 2005.

Občina Sežana je na podlagi določb Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov investitorjem odmerjala komunalni prispevek za električno in telefonsko omrežje, do katerega ni bila upravičena, in s tem investitorje obremenila z dodatnimi stroški.

Občina Sežana v letu 2005 za večji del območja občine ni imela sprejetih programov opremljanja, ki bi ji omogočili odmerjanje komunalnega prispevka za novozgrajeno komunalno infrastrukturo, s čimer ni zagotovila pogojev za enakopravno obravnavanje investitorjev in ni realizirala vseh zakonsko dopuščenih prihodkov za opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

Na področju zaračunavanja drugih stroškov investitorjem so revizorji računskega sodišča ugotovili, da je Občina Sežana s sprejetimi akti občine omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo, za kar ni imela ustrezne podlage v veljavni zakonodaji, in s tem povzročila obremenitev investitorjev z dodatnimi stroški. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor.

Zaradi opisanega stanja in ugotovitev v poročilu računsko sodišče meni, da področje izvajanja ukrepov aktivne zemljiške politike v Občini Sežana v letu 2005 ni bilo ustrezno obravnavano.

Računsko sodišče je od Občine Sežana zaradi nepravilnosti in nesmotnosti, ki jih je odkrilo pri poslovanju in niso bile odpravljene med revizijo, zahtevalo *odzivno poročilo*, ki ga mora občina predložiti v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila in v katerem mora izkazati ustrezne popravljalne ukrepe in predložiti dokazila, da:

- ne odmerja več komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje;
- ima za investicije v lokalno komunalno infrastrukturo v letu 2007 izdelane programe opremljanja.

Računsko sodišče je občini dalo *priporočila*, ki se nanašajo na področje urejanja prostora, odmerjanja ter porabe komunalnega prispevka.

# KAZALO

<b>1. PREDSTAVITEV REVIZIJE</b>	<b>8</b>
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	8
1.2 NAMEN IN CILJI REVIZIJE.....	9
1.3 METODE DELA .....	10
1.4 PREDSTAVITEV OBČINE.....	10
1.4.1 Splošni podatki o občini.....	10
1.4.2 Odgovorne osebe .....	11
1.4.3 Organiziranost občinske uprave na področju urejanja prostora in zaračunavanja stroškov graditeljev .....	11
1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava.....	13
<b>2. UGOTOVITVE</b>	<b>14</b>
2.1 ALI JE OBČINA USPEŠNA NA PODROČJU PROSTORSKEGA RAZVOJA.....	14
2.1.1 Ali ima občina sprejeto strategijo (vizijo) razvoja občine.....	14
2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte .....	16
2.1.3 Ali se občina srečuje s težavami v postopku sprejemanja prostorskih aktov.....	18
2.2 ALI JE OBČINA USPEŠNA PRI ODMERJANJU KOMUNALNEGA PRISPEVKA.....	19
2.2.1 Ali normativna ureditev predstavlja dobro podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov ....	19
2.2.1.1 Zakonodaja .....	19
2.2.1.2 Občinski predpis .....	22
2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja .....	23
2.2.3 Ali občina odmerja komunalni prispevek v skladu s splošnim aktom občine .....	23
2.2.3.1 Odmera komunalnega prispevka.....	23
2.2.3.2 Oprostitve plačila komunalnega prispevka.....	27
2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje .....	28
2.2.5 Ali občina prejemke od komunalnih prispevkov porablja kot namenske prejemke.....	30
2.3 ALI OBČINA INVESTITORJEM OBJEKTOV ZARAČUNAVA ŠE DRUGE STROŠKE.....	33
2.3.1 Ali ima občina v splošnem aktu opredeljene druge stroške, ki jih morajo plačati investitorji....	33

2.3.2	Ali občina obračunava tudi druge stroške, ki niso opredeljeni v splošnem aktu.....	34
<b>3.</b>	<b>MNENJE</b>	<b>36</b>
<b>4.</b>	<b>ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>39</b>
<b>5.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>40</b>

# 1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti poslovanja Občine Sežana, Partizanska cesta 4, Sežana (v nadaljevanju: občina) v letu 2005 na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov (v nadaljevanju: stroški investitorjev pri graditvi objektov), ki so predpisani z akti občine in akti izvajalcev javnih služb, smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2006<sup>1</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>2</sup> je bil izdan 27. 1. 2006.

## 1.1 Predstavitev področja revizije

Revizija zajema področje urejanja prostora s prostorskimi akti ter uresničevanje teh aktov z vidika zaračunavanja stroškov gradnje komunalne infrastrukture.

Urejanje prostora vključuje prostorsko načrtovanje in uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev in zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo.

V skladu z 21. členom Zakon o lokalni samoupravi<sup>3</sup> (v nadaljevanju: ZLS) občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim opravlja tudi naslednje naloge:

- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom izvaja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči,
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte,
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini ter izvaja naloge občinskega redarstva.

Zakon o urejanju prostora<sup>4</sup> (v nadaljevanju: ZUreP-1) v 12. členu opredeljuje pristojnost občine na področju urejanja prostora. Urejanje prostora v občinski pristojnosti med drugim obsega tudi predpisovanje podrobnejših meril in pogojev za urejanje prostora na območju občine, načrtovanje prostorskih ureditev na območju občine ter vodenje in izvajanje ukrepov aktivne zemljiške politike in opremljanja zemljišč.

V skladu z določili četrtega dela ZUreP-1<sup>5</sup> občina zagotavlja gradnjo komunalne infrastrukture. Gradnjo komunalne infrastrukture, ki s prostorskim aktom ni namenjena javni rabi ter gradnjo priključkov na

---

<sup>1</sup> Št. 3104-1/2006-1 z dne 18. 1. 2006.

<sup>2</sup> Št. 1215-13/2006-2.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 100/05-UPB-1.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 8/03.

<sup>5</sup> 135 do 146. člena.



objekte in omrežja komunalne infrastrukture zagotavlja investitor oziroma lastnik objekta, ki ga priključuje. Komunalna infrastruktura se financira iz proračuna občine, iz sredstev fizičnih in pravnih oseb, ki sklenejo pogodbo o opremljanju in iz drugih virov. Zavezanec plača občini del stroškov opremljanja zemljišč z lokalno komunalno infrastrukturo v obliki komunalnega prispevka. Zakon o graditvi objektov<sup>6</sup> (v nadaljevanju: ZGO-1) določa, da mora investitor pred izdajo gradbenega dovoljenja predložiti dokazilo, da so dajatve in prispevki, določeni z zakonom, plačani oziroma, da so na drug zakonit način izpolnjene takšne njegove obveznosti.

## 1.2 Namen in cilji revizije

Glavno vprašanje, na katerega smo želeli odgovoriti v reviziji, je bilo, ali je občina pri zaračunavanju stroškov investitorjem pri graditvi objektov poslovala smotrno. Pri tem smo se omejili na preučevanje uspešnosti<sup>7</sup>, to je na ugotavljanje, ali je občina na tem področju dosegla svoje cilje. Zato smo iskali odgovore na naslednja podvprašanja:

- Ali ima občina vizijo prostorskega razvoja občine in ali je zagotovila vse pogoje, da bi lahko uspešno izvajala zemljiško politiko<sup>8</sup>?
- Ali so stroški investitorjev in njihov obseg strokovno utemeljeni? Ali je občina uspešna pri zaračunavanju stroškov investitorjem in porabi zbranih sredstev?
- Ali so drugi stroški zakonsko utemeljeni, potrjeni (sprejeti na ustreznih organih) in ali je njihova poraba spremljana in namenska?

Težišče revizije je predstavljalo proučevanje tistega dela področja urejanja prostora, ki se nanaša na obremenitev investitorjev s stroški pri gradnji objektov.

Revizijski postopek smo vodili v skladu s smernicami in navodili računskega sodišča za revidiranje ter s standardi revidiranja, ki jih uporablja računsko sodišče v skladu z Napotilom za izvajanje revizij<sup>9</sup>. Pri slednjem smo še posebej upoštevali opredelitve iz standarda št. 41 Evropskih smernic za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI<sup>10</sup>, ki usmerja potek revidiranja izvajanja nalog.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 102/2004-UPB-1.

<sup>7</sup> Uspešnost je eden od treh sestavnih delov smotrnosti, ki poleg uspešnosti (stopnja, do katere so bili doseženi cilji, ter razmerjem med predvidenimi in dejanskimi učinki dejavnosti) vsebuje še učinkovitost (razmerje med učinki, torej proizvodi, storitvami in med vloženimi viri, ki so bili zanje porabljeni) in gospodarnost (minimiziranje stroškov virov, porabljenih za neko dejavnost za doseganje dane kakovosti).

<sup>8</sup> Pojem zemljiška politika pomeni urejanje razmer na področju upravljanja in gospodarjenja z zemljišči in odločanje o potrebnih ukrepih, njen del pa je tudi določanje instrumentov za njeno izvajanje, in to tako za potrebe izvajanja politike urejanja prostora kot tudi določanje pravil in pogojev za delovanje subjektov na trgu zemljišč. Je intervencija države bodisi na področje izvajanja prostorske politike (kot je to urbanistično ali regionalno načrtovanje) bodisi na področje urejanja razmer na zemljiškem trgu. Za aktivno zemljiško politiko je značilno, da je javni sektor (država in lokalne skupnosti) pomemben oziroma najmočnejši lastnik zemljišč (Povzeto po: Ržek Jurij: Geodezija in zemljiška politika – analiza, cilji in instrumenti zemljiške politike po IHFP, Geodetski vestnik 47/2003 – 3).

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

<sup>10</sup> Revizor št. 7-8, 1999, Slovenski inštitut za revizijo.

## 1.3 Metode dela

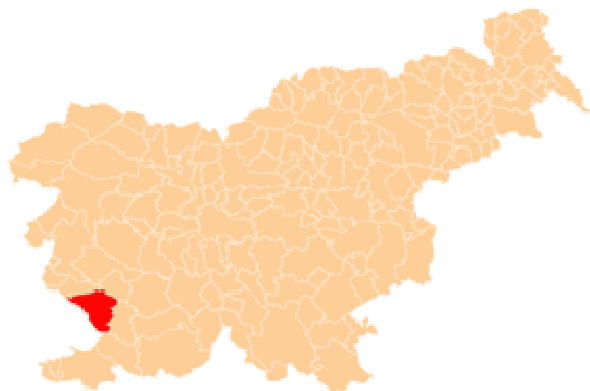
Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- zbiranje dokumentacije o poslovanju občine na področju urejanja prostora ter obračunavanja prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov;
- razgovori s predstavniki občine, da bi pridobili odgovore na vprašanja, navedena v točki 1.2 tega poročila;
- razgovori s predstavniki Ministrstva za okolje in prostor Republike Slovenije;
- analiziranje pridobljenih informacij s stališča smotrnosti izvajanja nalog občine na področju urejanja prostora ter praks pri obračunavanju stroškov graditeljem.

Pripravili smo revizijski program, s pomočjo katerega smo zbrali dokaze za odgovore na zastavljena vprašanja iz točke 1.2. tega poročila. Pri izvajanju revizije smo uporabili nestatistične metode vzorčenja.

## 1.4 Predstavitev občine

Slika 1: Geografska lega Občine Sežana v Republiki Sloveniji



### 1.4.1 Splošni podatki o občini

Tabela 1: Splošni podatki o občini

Število prebivalcev <sup>11</sup>	12.002
Ustanovitev	1994
Premoženjskopravna razmerja	urejena
Površina občine	217,4 kvadratnih kilometrov
Gostota poselitve	55 prebivalcev na kvadratni kilometer

<sup>11</sup> Statistične informacije, št. 115/2006 (stanje na dan 31. 12. 2005).

Občina ima 12 krajevnih skupnosti, in sicer: Avber, Dane pri Sežani, Dutovlje, Kazlje, Lokev, Pliskovica, Povir, Sežana, Štjak, Štorje, Tomaj, Vrabče. Krajevne skupnosti so pravne osebe javnega prava.

Občina ima v 7. členu Statuta Občine Sežana<sup>12</sup> določeno, katere lokalne zadeve javnega pomena opravlja samostojno. Med drugimi je določeno tudi, da občina:

- zagotavlja pogoje za gospodarski razvoj občine tako, da spremlja in analizira gospodarske rezultate v občini in sprejema prostorske akte, ki omogočajo in pospešujejo razvoj gospodarstva v občini,
- skrbi za lokalne javne službe in zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči,
- upravlja, gradi in vzdržuje vodovodne, energetske in druge komunalne objekte in naprave,
- upravlja, gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in druge javne poti.

Občina ima Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Sežana<sup>13</sup> (v nadaljevanju: Odlok o GJS), v katerem ima med drugim določeno, da se kot lokalne javne službe opravljajo tudi dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter oskrba s plinom iz plinovodnega omrežja.

Izvajalec obvezne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v občini je javno podjetje Kraški vodovod Sežana, d. o. o., Sežana (v nadaljevanju: javno podjetje Kraški vodovod Sežana), izvajalec odvajanja komunalnih odpadnih in padavinskih voda je Komunalno stanovanjsko podjetje, d. d., Sežana (v nadaljevanju: KSP), izvajalec čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda pa Adria plin, d. o. o., Ljubljana. Oskrbo s plinom v občini zagotavlja Petrol plin, d. o. o., Ljubljana.

Med izvajanjem revizije smotrnosti poslovanja občine na področju stroškov investitorjev pri graditvi objektov smo ugotovili, da obstaja dvom o ustreznosti podelitve izvajanja gospodarske javne službe in s tem tudi ustreznosti izvajanja javnih pooblastil v KSP, kar je predmet posebne revizije<sup>14</sup>.

#### 1.4.2 Odgovorne osebe

V revidiranem obdobju je bil odgovorna oseba Miroslav Klun, župan občine. Med izvajanjem revizije je bil do 30. 11. 2006 odgovorna oseba Miroslav Klun, župan občine, od 30. 11. 2006 pa Davorin Terčon<sup>15</sup>, župan občine.

#### 1.4.3 Organiziranost občinske uprave na področju urejanja prostora in zaračunavanja stroškov graditeljev

Strokovne, upravne, organizacijsko-tehnične in administrativne naloge na področju urejanja prostora, gospodarskih javnih služb in infrastrukture ter gospodarjenja s stavbnimi zemljišči opravlja Občinska uprava Občine Sežana. Dejavnost gospodarjenja s stavbnimi zemljišči se opravlja neposredno v občinski upravi.

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 40/99, 68/99, 3/01, 40/03.

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 73/98, 102/00.

<sup>14</sup> Sklep o izvedbi revizije št. 1206-15/2006-2 in 1206-15/2006-8 z dne 10. 1. 2007.

<sup>15</sup> Sklep Občinskega sveta Občine Sežana št. 032-8/2006-5 z dne 30. 11. 2006.

Na področju urejanja prostora se med drugim pripravljajo gradiva za program priprave planskih in prostorskih izvedbenih aktov, naloge organizacije njihove priprave in sodelovanja z ustreznimi strokovnimi organizacijami pri pripravi strokovnih podlag zanje, vodenja evidenc posegov v prostor in analiziranja stanja posegov v prostor. Na področju gospodarskih javnih služb in infrastrukture se med drugim opravljajo naloge priprave strokovnih podlag za ustanovitev in organizacijo gospodarskih javnih služb na področjih oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih in odpadnih padavinskih voda, ravnanja s komunalnimi odpadki, javne snage in čiščenja javnih površin, priprave projektov in investicijskih programov, izdelovanja programov razvoja gospodarskih javnih služb, skrb za njihovo izvajanje in nadzora nad njimi.

Občina je v 16. členu Odloka o organizaciji določila, da opravlja dejavnost gospodarjenja s stavbnimi zemljišči občinska uprava v režijskem obratu.

Ugotavljamo, da je občina naloge gospodarjenja s stavbnimi zemljišči opravljala neposredno po določilih ZUreP-1, ni pa uskladila svojih splošnih pravnih aktov z določbami ZUreP-1. Občino opozarjamo, da mora biti ažurna pri uskladitvi občinskih aktov ob spremembah zakonodaje.

#### *Ukrepi občine*

*Občina je pripravila predlog Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Sežana, ki ga je Občinski svet Občine Sežana prvič obravnaval na seji 29. 1. 2007<sup>16</sup>. V predlogu odloka je določeno, da se naloge gospodarjenja s stavbnimi zemljišči opravljajo v Oddelku za okolje in prostor ter gospodarske javne službe.*

V letu 2005 je imela občina sistemiziranih 33 delovnih mest, od tega je bilo zasedenih 31. Kadrovska sestava zaposlenih na področjih dela, ki so predmet revizije, je razvidna iz tabele 2.

Tabela 2: Kadrovska sestava po področjih dela

Področje dela	Število zaposlenih na področju dela	Stopnja izobrazbe	
		VI.	VII.
urejanje prostora	3		3
gospodarjenje s komunalno infrastrukturo	2	1	1
obračun in odmerjanje komunalnega prispevka	1	1	

Vir: podatki občine.

Ocenjujemo, da ima občina na področju gospodarjenja s komunalno infrastrukturo in urejanja prostora ustrezno kadrovska sestavo, saj v skladu s priporočilom Ministrstva za okolje, prostor in energijo<sup>17</sup> zaposluje tri visokošolsko izobražene strokovnjake.

<sup>16</sup> Sklep Občinskega sveta št. 032-1/2007-7 z dne 29. 1. 2007.

<sup>17</sup> V skladu s priporočilom Ministrstva za okolje, prostor in energijo<sup>17</sup> za uspešno izvajanje minimalnega obsega del s področja urejanja prostora, kot jih določa ZUreP-1, občina glede na število prebivalcev potrebuje najmanj tri visokošolsko izobražene strokovnjake.

#### 1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava

Na podlagi 20. člena Zakona o financiranju občin<sup>18</sup> (v nadaljevanju: ZFO) se sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena (v nadaljevanju: primerna poraba). Če občina z lastnimi prihodki, ki se ne všttevajo v izračun primerne porabe (v nadaljevanju: lastni prihodki), ne dosega izračunanega zneska primerne porabe, se ji sredstva zagotovijo iz državnega proračuna v obliki finančne izravnave. V 25. členu ZFO so določeni prihodki, ki se ne všttevajo v izračun primerne porabe, mednje spadajo tudi komunalni prispevki. Znesek pobranih komunalnih prispevkov predstavlja tako dodaten vir za financiranje gradnje komunalne infrastrukture, ki je zakonsko opredeljena naloga občine, saj ostane občini ne glede na izračunano primerno porabo.

Tabela 3: Primerna poraba, prihodki občine ter finančna izravnava za Občino Sežana in vse občine v Republiki Sloveniji za leto 2005

v tisoč tolarjih

Prihodki oz. prispevki	Občina Sežana	Vse občine
Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov	2.539.425	341.472.619
Komunalni prispevki <sup>19</sup>	194.595	12.982.297
Primerna poraba	1.243.118	205.777.277 <sup>20</sup>
Ocenjeni lastni prihodki	1.207.479	175.424.869
Finančna izravnava	35.639	46.414.790

Vir: Odlok o zaključnem računu proračuna občine Sežana za leto 2005 (Uradni list RS, št. 58/06); Ministrstvo za finance: Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005.

Iz navedenih podatkov za leto 2005 izhaja, da občina z lastnimi prihodki ne zagotavlja dovolj sredstev za izvajanje zakonsko predpisanih nalog. Delež finančne izravnave obsega 2,9 odstotka zneska primerne porabe oziroma 1,4 odstotka celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Lastni prihodki, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znašajo 1.296.307 tisoč tolarjev in predstavljajo 51 odstotkov celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Delež komunalnih prispevkov v prihodkih, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znaša 15 odstotkov.

Ker je občina v letu 2005 prejela finančno izravnavo, kar pomeni, da ni imela dovolj lastnih prihodkov za pokrivanje primerne porabe, ocenjujemo, da bi morala imeti čim večji interes za realizacijo komunalnih prispevkov, ki se ne všttevajo v prihodke za pokrivanje primerne porabe, saj pomenijo dodaten vir vlaganj v komunalno infrastrukturo občine.

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 56/98, 90/05.

<sup>19</sup> Konto št. 7141050.

<sup>20</sup> Razlika med zneskom primerne porabe, ocenjenimi lastnimi prihodki in finančno izravnavo v znesku 16.061 tisoč tolarjev je zaradi presežka prihodkov nad primerno porabo nekaterih slovenskih občin.

## 2. UGOTOVITVE

V nadaljevanju so podane osnovne ugotovitve o preveritvah na segmentu revizije. Preveritve so opravljene po programu za revidiranje, ki je vseboval vsa ključna vprašanja, na podlagi katerih smo ocenili smotrnost poslovanja občine pri zaračunavanju stroškov investitorjem.

### 2.1 Ali je občina uspešna na področju prostorskega razvoja

Uspešnost presojamo tako, da ugotavljamo, ali je občina dosegla postavljene cilje. Zato smo najprej ugotavljali, ali ima občina določene svoje cilje – ali ima sprejeto strategijo razvoja občine in ali ima na tej podlagi sprejete ustrezne prostorske akte.

#### 2.1.1 Ali ima občina sprejeto strategijo (vizijo) razvoja občine

Temeljna prostorska akta, s katerima je občina določila smeri razvoja občine v načrtovanem obdobju, veljavna v letu 2005, sta Dolgoročni plan Občine Sežana za obdobje 1986 – 2000<sup>21</sup> in Družbeni plan Občine Sežana za obdobje 1986 – 1990<sup>22</sup> (v nadaljevanju: prostorske sestavine), sprejeta na podlagi Zakona o urejanju prostora<sup>23</sup> (v nadaljevanju: ZUreP). Dolgoročni plan občine v prostorskih sestavinah določa zasnovo namenske rabe prostora ter usmeritve glede načina urejanja posameznih območij s prostorskimi izvedbenimi akti. V smernicah za dolgoročni plan so določeni dolgoročni družbeni cilji za razvoj občine s temeljnimi pogoji za doseganje teh ciljev. Strokovne podlage za pripravo dolgoročnih planskih usmeritev za urejanje prostora na ureditvenih območjih podrobneje analizirajo tudi možnosti in pogoje za komunalno opremljanje naselij.

Na podlagi usmeritev dolgoročnega plana ter ob upoštevanju potreb socialnega in gospodarskega razvoja srednjeročni plan v prostorskih sestavinah podrobno določi prostorsko organizacijo dejavnosti in namensko rabo prostora na območjih, kjer so po dogovoru o temeljih srednjeročnega plana v načrtovanem obdobju predvideni posegi v prostor ali druge obveznosti v zvezi z urejanjem prostora, ter za te posege oziroma obveznosti določi način in dinamiko izvedbe. Srednjeročni plan v prostorskih sestavinah posebej določi območja stavbnih zemljišč, na katerih se bodo gradila, širila ali prenavljala naselja oziroma izvajali drugi posegi in se bo zanje izdelal prostorski izvedbeni načrt.

Do uveljavitve strategije prostorskega razvoja Slovenije, ki je bila uvedena z ZUreP-1, so lahko občine pripravljale in sprejemale spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občine v skladu s prostorskim

---

<sup>21</sup> Uradni list SRS, št. 14/88, Uradne objave, št. 1/89, 37/89, 5/92, Uradni list RS, št. 54/95, 63/97, 81/02, 86/02 – popr.

<sup>22</sup> Uradni list SRS, št. 14/88, Uradne objave, št. 4/89, 37/89, 5/92, 18/93, Uradni list RS, št. 54/95, 63/97, 81/02, 86/02 – popr.

<sup>23</sup> Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89.

planom Slovenije. ZUreP-1 določa, da občine pričnejo pripravljati strategijo prostorskega razvoja občine po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije, pripravo prostorskega reda občine pa po uveljavitvi prostorskega reda Slovenije in ju morajo sprejeti najkasneje v treh letih po sprejemu strategije prostorskega razvoja Slovenije. Strategija prostorskega razvoja Slovenije<sup>24</sup> je pričela veljati 20. 7. 2004. Uredba o prostorskem redu Slovenije<sup>25</sup> je pričela veljati 13. 11. 2004.

Strategija prostorskega razvoja občine določa usmeritve za razvoj dejavnosti v prostoru in njegove rabe tako, da so zagotovljeni pogoji za usklajen razvoj na območju občine. Strategija prostorskega razvoja občine med drugim določa zasnovo poselitve, komunalne infrastrukture ter razvoja in urejanja naselij. Območje širitve naselja so površine za načrtno usmerjanje poselitve. Namen določitve območja širitve naselja je zagotoviti prostor za načrtno širjenje naselja in s tem preprečevati njegov nesmotrn in neobvladljiv razvoj.

Prostorski red občine je temeljni izvedbeni prostorski akt občine. Namen prostorskega reda občine je v skladu s strategijo prostorskega razvoja občine ter ob upoštevanju pravil iz prostorskega reda Slovenije določiti območja namenske rabe prostora, določiti pogoje in merila ter ukrepe za načrtovanje v prostoru. Prostorski red občine je podlaga za pripravo občinskih lokacijskih načrtov in določa lokacijske pogoje za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja po zakonu, ki ureja graditev objektov na območjih, ki se ne urejajo z lokacijskimi načrti.

Občina je lahko pričela z novimi postopki za spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občine do uveljavitve Strategije prostorskega razvoja Slovenije (20. 7. 2004). Po tem datumu lahko občina namensko rabo zemljišč spreminja le tako, da sprejme strategijo prostorskega razvoja občine in prostorski red občine. Postopek sprejemanja prostorskih aktov, ki ga predpisujeta ZUreP-1 in Zakon o varstvu okolja<sup>26</sup> (v nadaljevanju: ZVO-1), je dolgotrajen proces. Ob upoštevanju minimalnih zakonskih rokov posameznih faz v postopku sprejemanja prostorskih aktov bi postopek sprejemanja trajal vsaj 16 mesecev. To pomeni, da občina v letu 2005 še ni mogla imeti sprejete strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine, na podlagi katerih bi lahko v skladu z ZUreP-1 načrtovala uspešen razvoj dejavnosti v prostoru in gospodarno rabo prostora ter spreminjala namensko rabo zemljišč.

Občinski svet je 25. 9. 2002 sprejel 'Regionalni razvojni program za južno Primorsko 2002 do 2006'<sup>27</sup>, ki določa izhodišča in usmeritve razvoja občine ter tudi prioriteten program in način realizacije tega programa. Občinski svet je v letu 2004 sprejel Odlok o urbanistični zasnovi mesta Sežana, v katerem so podrobno določene usmeritve razvoja in podrobna namenska raba prostora mesta Sežana.

Ocenjujemo, da ima občina delno izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje na področju razvoja in pri izrabi prostora, saj ima z 'Regionalnim razvojnimi programom za južno Primorsko 2002 do 2006' določeno smer razvoja občine, z Odlokom o urbanistični zasnovi mesta Sežana pa določene usmeritve razvoja in namensko rabo prostora za mesto Sežana, nima pa dokumenta, ki bi določal usmeritve razvoja in namensko rabo prostora za celotno območje občine.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 76/04.

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 122/04.

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 41/04.

<sup>27</sup> Sklep Občinskega sveta Občine Sežana št. 06202-7/2002-2 z dne 25. 9. 2002.

Občina skupaj z občinami Južne Primorske sodeluje v projektu 'Zasnova prostorskega razvoja Južne Primorske', ki poteka kot partnerski akt med državo in občinami, in sicer kot dolgoročna opredelitev celovitega in usklajenega prostorskega razvoja regije. Občina je v letu 2006 pričela s postopki priprave strategije prostorskega razvoja Občine Sežana<sup>28</sup> in prostorskega reda Občine Sežana<sup>29</sup>. Občina je pristopila k izdelavi strokovnih podlag za strategijo prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine.

### 2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte

Gradnja objektov je mogoča le na zemljiščih, ki so v prostorskih aktih občine opredeljena kot zemljišča, namenjena gradnji. V skladu z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor<sup>30</sup> (v nadaljevanju: ZUN) so lokalne skupnosti sprejemale prostorsko ureditvene pogoje (v nadaljevanju: PUP) in prostorsko izvedbene načrte (v nadaljevanju: PIN) kot podlago za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju: PGD).

PUP so podlaga za pripravo lokacijske dokumentacije za posamezen objekt ali drug poseg v prostor na območju, ki ga urejajo. Občina sprejme PUP za posamezno prostorsko in funkcionalno zaokroženo območje izven ureditvenih območij naselij, za ureditveno območje naselja ali za posamezno funkcionalno zaokroženo območje v naselju. Občina določi s PUP urbanistična, oblikovalska in druga merila in pogoje pri gradnji objektov in naprav oziroma posegov v prostor. PUP prenehajo veljati z dnem uveljavitve prostorskega reda občine, najkasneje pa tri leta po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije.

ZUN je ločeval naslednje oblike PIN:

- zazidalne načrte za nova naselja ali za posamezna območja znotraj ureditvenih območij naselij ter za turistična in industrijska območja zunaj ureditvenih območij naselij,
- ureditvene načrte za prenovo, dopolnilo gradnjo in komunalno sanacijo v ureditvenih območij naselij in v drugih poselitvenih območjih, za urejanje zelenih in rekreacijskih površin ter za urejanje drugih posegov v prostor, ki niso graditev, in
- lokacijske načrte za posamezne infrastrukturne objekte in naprave.

Izvedbena prostorska akta v skladu z ZUreP-1 sta prostorski red občine in občinski lokacijski načrt (v nadaljevanju: OLN). Ob sprejemu prostorskega reda občine občinski svet z odlokom ugotovi, kateri PIN oziroma njihove posamezne sestavine so bodisi v nasprotju s strategijo prostorskega razvoja občine ali prostorskim redom občine bodisi so že izvedeni. Občina sprejme OLN za območja, za katera je določeno v prostorskem redu občine. Na podlagi OLN se v skladu s strategijo prostorskega razvoja občine in prostorskim redom občine podrobneje načrtujejo posamezne prostorske ureditve.

Občina ima vzpostavljen Prostorsko informacijski sistem občin (v nadaljevanju: PISO), ki povezuje državne evidence (zemljiški kataster, kataster stavb, zemljiško knjigo, podatke centralnega registra prebivalstva, podatke iz registra poslovnih subjektov) z občinskimi prostorskimi evidencami (kataster gospodarske javne infrastrukture, občinske prostorske planske in izvedbene akte ter digitalne orto-foto

<sup>28</sup> Program priprave strategije prostorskega razvoja Občine Sežana, Uradni list RS, št. 70/06.

<sup>29</sup> Program priprave prostorskega reda Občine Sežana, Uradni list RS, št. 70/06.

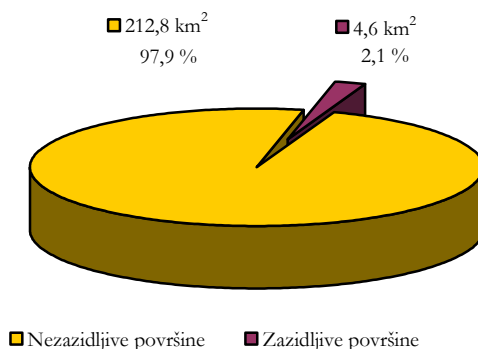
<sup>30</sup> Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86 in Uradni list RS, št. 26/90, 3/91, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97, 9/01.



posnetke občine v velikem merilu). Na podlagi podatkov iz PISO lahko občina v vsakem trenutku pridobi ustrezne podatke za izvedbo zastavljenih nalog.

Delež zazidljivih površin na območju občine Sežana je prikazan na sliki 2.

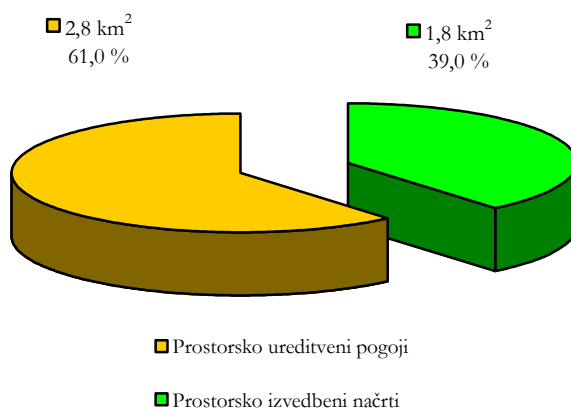
Slika 2: Delež zazidljivih površin na območju občine Sežana



Vir: podatki občine.

Po podatkih občine, ki so razvidni iz prostorskih planskih in izvedbenih aktov, obsegajo zazidljive površine 4,6 kvadratnega kilometra oziroma 2,1 odstotka površine občine. Večji del zemljišč, namenjenih za gradnjo, je urejen s PUP (61,0 odstotkov), medtem ko je preostali del zemljišč (39,0 odstotkov) urejen s PIN ali lokacijskimi načrti. Način urejanja prostora na zemljiščih, namenjenih za gradnjo, je prikazan na sliki 3.

Slika 3: Način urejanja prostora na zemljiščih, namenjenih za gradnjo



Vir: podatki občine.

Ugotavljamo, da je imela občina v letu 2005 celovit pregled nad stanjem zemljišč v občini, kar je pogoj za uspešno načrtovanje prostorskega razvoja občine. Občina je torej izpolnjevala enega od temeljnih pogojev za izvajanje ukrepov aktivne zemljiške politike in usmerjanje smeri razvoja.

Med izvajanjem revizije je bil sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt)<sup>31</sup>, ki povsem na novo definira prostorske akte, postopek sprejemanja prostorskih aktov ter urejanje prostora s prostorskimi akti, zato ocenjujemo, da obstaja dodatno tveganje, da občina ne bo mogla upoštevati vse spremembe zakonodaje na področju prostorskega razvoja občine<sup>32</sup>.

### 2.1.3 Ali se občina srečuje s težavami v postopku sprejemanja prostorskih aktov

Postopek sprejemanja prostorskih aktov v letu 2005 opredeljuje ZUreP-1, ko je za posamezen prostorski akt potrebno izvesti tudi celovito presojo vplivov na okolje, pa se uporabljajo tudi določbe ZVO-1 in Zakona o ohranjanju narave<sup>33</sup>. Določene so posamezne faze postopka sprejema posamezne vrste prostorskega akta. Postopek sprejema se prične s pripravo programa priprave prostorskega akta, ki ga po izvedeni prostorski konferenci in pisnem mnenju ministrstva, pristojnega za okolje, o potrebnosti izvedbe celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: CPVO) sprejme župan. Nato je treba pridobiti smernice za načrtovanje od pristojnih nosilcev urejanja prostora, določenih v programu priprave prostorskega akta, ter pridobiti strokovne rešitve. Po pridobitvi strokovnih rešitev se skliče prostorska konferenca ter opravi javna razgrnitev in obravnava prostorskega akta. Na pripravljene osnutek prostorskega akta podajo svoje mnenje nosilci urejanja prostora. Izdelani prostorski akt potrdi občinski svet po postopku, določenem s poslovnikom o delu občinskega sveta.

V postopku priprave prostorskega akta sodeluje tudi veliko število posameznikov in organizacij, saj gre za usklajevanje različnih, pogosto nasprotujočih si interesov. Zaradi tega bi morala imeti občina sprejeto jasno strategijo razvoja občine in sprejeti prostorske akte, ki bi bili v skladu s sprejeto strategijo. Na ta način bi občina lahko ugodila zahtevam investitorjev, katerih dejavnost je skladna s sprejeto strategijo razvoja občine, saj investitorji navadno poiščejo občine, ki so v najkrajšem možnem času sposobne zadovoljiti njihove potrebe po prostoru. Občina ima delno izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje na področju razvoja in pri izrabi prostora, saj ima z Odlokom o urbanistični zasnovi mesta Sežana določene usmeritve razvoja in namensko rabo prostora za mesto Sežana (povezava s točko 2.1.1).

Občina nima večjih težav pri pripravi prostorskih aktov, se pa srečuje s težavami pri usklajevanju gradnje posamezne javne komunalne infrastrukture. Občina od izvajalcev komunalne infrastrukture, ki ni v pristojnosti občine, zahteva, da se pri gradnji javne komunalne infrastrukture tudi oni vključujejo v novogradnje oziroma rekonstrukcije njihove infrastrukture.

V postopku priprave prostorskega akta se občina srečuje tudi z nosilci urejanja prostora, ki zaračunavajo izdajo smernice za načrtovanje in mnenja k pripravljnemu prostorskemu aktu (povezava s točko 2.3.2).

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 33/07.

<sup>32</sup> Računsko sodišče je o ugotovljenih pomanjkljivostih v obstoječi zakonodaji in težavah, s katerimi se srečujejo občine na področju urejanja prostora in odmerjanja komunalnega prispevka, opozorilo Ministrstvo za okolje in prostor, ki je med izvajanjem revizije pripravljalo osnutek novega Zakona o prostorskem načrtovanju in osnutek novega Zakona o graditvi objektov, da bi v novi zakonodaji ugotovljene pomanjkljivosti odpravilo.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 96/04 – UPB2.

Nosilci urejanja prostora, pristojni za gradnjo prenosnega in distribucijskega omrežja električne energije in telefonskega omrežja, v izdanih smernicah pogojujejo gradnjo omrežja, ki ni v pristojnosti občine.

Zaradi nepregledne in nenatančne ureditve so postopki usklajevanja podanih smernic k prostorskim aktom ter postopki priprave in sprejemanja prostorskih aktov dolgotrajni.

## 2.2 Ali je občina uspešna pri odmerjanju komunalnega prispevka

Po določilih ZUreP-1 zagotavlja gradnjo komunalne infrastrukture občina. Komunalna infrastruktura se financira iz proračuna občine, iz sredstev fizičnih in pravnih oseb, ki sklenejo pogodbo o opremljanju, in iz drugih virov. Zavezanec plača občini del stroškov opremljanja zemljišč z lokalno komunalno infrastrukturo v obliki komunalnega prispevka. S plačilom komunalnega prispevka občina jamči zavezancu, da omogoča priključek na lokalno komunalno infrastrukturo, oziroma da bo ta v določenem roku in obsegu, kot določa program opremljanja, zgrajena in bo nanjo lahko priključil svoj objekt.

Občina mora upoštevati v občinski strategiji opredeljene cilje razvoja posameznih dejavnosti. S pomočjo finančne obremenitve investitorjev lahko dosega tudi večjo ali manjšo izrabo prostora in s tem vodi aktivno zemljiško politiko.

Uspešnost občine pri odmerjanju komunalnega prispevka je mogoče ocenjevati, če ima občina postavljene cilje, ki bi jih s pomočjo komunalnega prispevka želela doseči. V reviziji smo poskusili pridobiti odgovor na vprašanje, ali je normativna ureditev občini omogočala, da si postavi cilje in jih tudi realizira, ter ali je imela občina postavljene cilje in ali jih je tudi dosegla.

### 2.2.1 Ali normativna ureditev predstavlja dobro podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov

#### 2.2.1.1 Zakonodaja

V nadaljevanju povzemamo zakonska določila, ki so veljala za področje odmerjanja komunalnih prispevkov v letu 2005. Pri proučevanju pravnih podlag, ki občini omogočajo odmerjanje komunalnih prispevkov, nas je zanimalo predvsem, ali pravne podlage občini omogočajo:

- odmerjanje komunalnega prispevka,
- samostojno določanje deleža obremenitve investitorja.

Občina je v letu 2005 uredila odmero komunalnega prispevka z Odlokom o plačilu sorazmernega dela stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča na območju Občine Sežana s komunalnimi objekti ter napravami<sup>34</sup> (v nadaljevanju: Odlok o plačilu sorazmernega dela stroškov), ki ga je sprejel občinski svet v letu 1997 na podlagi Zakona o stavbnih zemljiščih<sup>35</sup> (v nadaljevanju: ZSZ iz leta 1984).

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 25/97, 38/98.

<sup>35</sup> Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85, 33/89.

ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo<sup>36</sup> (v nadaljevanju: Uredba o vsebini) ter Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka<sup>37</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o merilih) določajo, da se komunalni prispevek na območjih, kjer ni programov opremljanja (povezava s točko 2.2.2) oziroma programi opremljanja še niso usklajeni z Uredbo o vsebini, odmerja po dotlej veljavnih predpisih. Občine so dolžne razveljaviti oziroma uskladiti s Pravilnikom o merilih splošne akte, ki določajo podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka na podlagi 42. člena ZSZ in Navodila za izračun komunalnega prispevka<sup>38</sup>, v delu, ki se nanašajo na območja, za katera je občina sprejela programe opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini.

ZUreP-1 in Pravilnik o merilih različno določata rok, do katerega se še lahko uporabljajo stari predpisi za odmerjanje komunalnega prispevka. ZUreP-1 določa, da po preteku dveh let od sprejema Uredbe o vsebini predstavlja osnovo za odmero komunalnega prispevka program opremljanja, pripravljen v skladu s tem predpisom, kar pomeni, da se stari predpisi lahko uporabljajo najdlje do 18. 10. 2006<sup>39</sup>. Pravilnik o merilih pa določa, da se komunalni prispevek na območjih, kjer ni programov opremljanja oziroma programi opremljanja še niso usklajeni z Uredbo o vsebini, odmerja po dotlej veljavnih predpisih, vendar najdlje do 20. 7. 2007.

ZSZ, ki je v letu 2005 predstavljal zakonsko podlago za odmero komunalnega prispevka razen odmer komunalnega prispevka za območja, za katera je občina že sprejela program opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini, je določal, da se komunalni prispevek določi glede na višino vseh stroškov opremljanja stavbnega zemljišča z javno infrastrukturo, upošteva površino stavbnega zemljišča, možne priključke na javno infrastrukturo ter njihove zmogljivosti. Način izračuna je bil podrobneje opredeljen z Navodilom za izračun komunalnega prispevka. Podlago za izračun komunalnega prispevka je predstavljal sprejeti program opremljanja. Če občina ni imela sprejetega programa opremljanja, se je višina stroškov gradnje komunalne infrastrukture določila na podlagi povprečnih stroškov gradnje oziroma prenove komunalne opreme in njenega priključevanja na ustrezna omrežja oskrbovalnih sistemov. Povprečni stroški komunalne opreme so se določili kot povprečje stroškov opremljanja na kvadratni meter vseh stavbnih parcel v preteklem letu. Višina komunalnega prispevka za posameznega zavezanca se je določila glede na površino stavbne parcele zavezanca. Občina je lahko sama določila podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka v skladu z Navodilom za izračun komunalnega prispevka in določila prispevno stopnjo zavezancev.

Postopek odmere komunalnega prispevka se je lahko začel šele, ko je investitor podal vlogo za odmero, ni pa bila predvidena izdaja odločb po uradni dolžnosti. Občina tako ni imela podlage, da bi posamezniku, ki je že pridobil gradbeno dovoljenje in ni vložil vloge za odmero komunalnega prispevka, odmerila komunalni prispevek za gradnjo nove komunalne infrastrukture ali rekonstrukcijo obstoječe na delno že opremljenem območju. Zaradi takšne normativne ureditve občina v letu 2005 ni mogla biti uspešna pri odmerjanju komunalnih prispevkov in tudi ni mogla odmeriti vseh zakonsko predvidenih komunalnih prispevkov.

---

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 117/04, 74/05.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 117/04, 75/05.

<sup>38</sup> Uradni list RS, št. 4/99.

<sup>39</sup> Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo je bila sprejeta 18. 10. 2004.

Kljub temu, da občina v letu 2005 še ni pričela izvajati določbe ZUreP-1, podajamo način pravilne ureditve odmere in izračuna komunalnega prispevka po ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejetih aktih.

Komunalni prispevek za obstoječo komunalno infrastrukturo odmeri pristojni organ občinske uprave z odločbo na zahtevo zavezanca oziroma po uradni dolžnosti<sup>40</sup>.

Kadar gre za investicije v izboljšavo ali razširitev obstoječe komunalne infrastrukture, se pri odmeri komunalnega prispevka zavezancem, ki so predpisane obveznosti za obstoječo komunalno infrastrukturo že izpolnili, upoštevajo pogoji iz Uredbe o vsebini.

V Pravilniku o merilih je posebej določeno, da se komunalni prispevek za investicije v predvideno komunalno infrastrukturo zavezancu lahko odmeri že pred tem, ko mu je omogočena priključitev oziroma njena uporaba, če je investicija predvidena v načrtu razvojnih programov, če je investicija predvidena v programu opremljanja in če so v programu opremljanja določene podlage za odmero komunalnega prispevka. Določeno je, da se komunalni prispevek za obstoječe objekte odmeri po uradni dolžnosti, za objekte, za katere ni potrebno gradbeno dovoljenje ob priključitvi, ter za objekte, za katere je potrebno gradbeno dovoljenje, na zahtevo zavezanca pred izdajo gradbenega dovoljenja. Občina lahko, če sprejme program opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini, odmeri komunalni prispevek po uradni dolžnosti lastnikom objektov, ki se nahajajo na območju opremljanja.

Nova zakonodaja ne rešuje težav zalaganja sredstev občine za tiste lastnike zemljišč na določenih območjih opremljanja, ki se ne odločijo za gradnjo objekta. Občina ne more odmeriti komunalnega prispevka za zemljišče, ki leži na območju komunalnega opremljanja, če na tem zemljišču ni zgrajen objekt oziroma če lastnik zemljišča ne zaprosi za gradbeno dovoljenje. To pomeni, da mora občina za nedoločen čas založiti svoja sredstva in čakati z odmero do trenutka, ko se lastnik odloči vložiti vlogo za gradbeno dovoljenje. Zaradi tega je zelo pomembno, da ima občina jasno določeno politiko opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo.

Pozen sprejem in uveljavitev podzakonskih aktov, ki jih predvideva ZUreP-1, povzroča težave občinam tako pri pripravi prostorskih aktov kot tudi pri odmeri komunalnih prispevkov.

ZPNačrt na novo ureja odmero komunalnih prispevkov. Menimo, da tako pogosto spreminjanje pravnih podlag vpliva na uspešnost uvajanja sistema v prakso, saj ugotavljamo, da je bil, še preden je zaživel sistem, uveden na podlagi ZSZ, z ZUreP-1 uveden nov sistem, zakonske podlage za ureditev komunalnih prispevkov pa so se ponovno spremenile. Občinam to povzroča dodatne stroške zaradi angažiranja strokovnjakov in pripravljanja podlag za odločanje na občinskem svetu, kot tudi zaradi finančno in časovno izredno zamudnega postopka spreminjanja lastnih aktov.

---

<sup>40</sup> Na podlagi 4. člena Pravilnika o merilih se za obstoječo komunalno infrastrukturo komunalni prispevek odmeri:

- za objekte, za katere je potrebno gradbeno dovoljenje, na zahtevo zavezanca pred izdajo gradbenega dovoljenja ter
- za objekte, za katere ni potrebno pridobiti gradbenega dovoljenja ob priključitvi, na zahtevo zavezanca ali po uradni dolžnosti.

### 2.2.1.2 Občinski predpis

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov, sprejetega leta 1997.

ZSZ iz leta 1984, na podlagi katerega je občina sprejela Odlok o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč, je bil razveljavljen z ZSZ, ki je pričel veljati 25. 7. 1997. Občina v roku, določenem z ZSZ, ni sprejela novega predpisa, ki bi bil podlaga za odmerjanje komunalnega prispevka.

Zakonodaja s področja opremljanja stavbnih zemljišč ter odmerjanja komunalnega prispevka se je od leta 1997 bistveno spremenila, zato občinski predpis, ki je bil sprejet v letu 1997, ni bil usklajen z veljavno zakonodajo na tem področju v letu 2005<sup>41</sup> in tudi po svoji vsebini ni predstavljal ustrezne podlage za odmerjanje komunalnega prispevka. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor.

Občina pred sprejemom Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov ni imela izdelane analize stanja in variantnih predlogov za določitev korekcijskih faktorjev iz 9. člena odloka. Občina pri sprejemanju odloka tudi ni opredelila merljivih ciljev uvedbe odloka, na podlagi katerih bi lahko ocenila, ali je vzpostavila sistem odmerjanja komunalnega prispevka, ki je zagotovil realizacijo zastavljenih ciljev.

---

<sup>41</sup> Neusklajenosti so naslednje:

- Odlok o plačilu sorazmernega dela stroškov pojma komunalnega prispevka ne pozna, temveč govori o povprečnih stroških komunalnega opremljanja stavbnega zemljišča;
- zakonodaja, ki ureja komunalno infrastrukturo v letu 2005, ne pozna več ločevanja med individualno in kolektivno rabo komunalne infrastrukture;
- v stroške opremljanja stavbnega zemljišča se všteta vsi stroški javne infrastrukture na posameznem območju opremljanja, ne le sekundarna infrastruktura, kot je določal ZSZ iz leta 1984;
- spremenil se je način izračuna komunalnega prispevka. ZSZ iz leta 1984 in na njegovi podlagi sprejeto Navodilo za podrobnejši izračun sorazmernega dela stroškov priprave in opremljanja stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja<sup>41</sup> (v nadaljevanju: Navodilo za podrobnejši izračun) sta določala, da na izračun sorazmernega dela stroškov vpliva gostota naseljenosti oziroma izkoriščenosti pripadajočega stavbnega zemljišča k investitorjevemu objektu, ki se določa v skladu s Pravilnikom o enotni metodologiji za izračun prometne vrednosti stanovanjskih hiš in stanovanj ter drugih nepremičnin<sup>41</sup>, zmožljivost predvidenega priključka posameznega investitorja ter stopnja opremljenosti zemljišč s komunalno infrastrukturo; način izračuna v letu 2005 je predstavljen v točki 2.2.3;
- Navodilo za podrobnejši izračun je določalo, da so investitorji, ki spreminjajo namembnost objekta, zavezanci za plačilo sorazmernega dela stroškov opremljanja le, če povečujejo kapaciteto priključkov. V skladu z določili 144. člena ZUreP-1 je zavezanec za plačilo komunalnega prispevka investitor oziroma lastnik objekta, ki se na novo priključuje na objekte in omrežja lokalne komunalne infrastrukture ali ki povečuje priključno moč obstoječih priključkov.

## 2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja

ZUreP-1 določa, da se zemljišča opremljajo s komunalno infrastrukturo na podlagi programa opremljanja, ki se pripravi na podlagi prostorskega reda občine oziroma OLN. Program opremljanja je podlaga za odmero komunalnega prispevka. Do sprejema prostorskega reda občine, vendar najkasneje do 20. 7. 2007, sprejemajo občine programe opremljanja po predpisih o urejanju prostora smiselno z določbami Uredbe o vsebini in na podlagi veljavnih prostorskih aktov.

ZSZ je v 39. členu določal, da se opremljanje stavbnih zemljišč izvaja na podlagi programa opremljanja stavbnih zemljišč, ki ga za eno ali več let sprejme pristojni občinski organ. Vsebina programa opremljanja je bila določena v Navodilu o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč. V ZSZ in Navodilu o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč ni bilo določeno, do kdaj morajo občine pripraviti programe opremljanja.

Komunalni prispevek se določi na podlagi programa opremljanja glede na stopnjo opremljenosti zemljišč s komunalno infrastrukturo in drugo infrastrukturo ter glede na priključno moč in zmogljivost komunalne infrastrukture v poselitvenih območjih.

Občina je imela v letu 2005 sprejet en program opremljanja stavbnih zemljišč, in sicer za območje 'Sežana zahod - funkcionalna enota E', na podlagi katerega je odmerjala komunalni prispevek.

Občina v letu 2005 za vsa ostala območja, ki jih je komunalno opremljala (gradnja nove komunalne infrastrukture oziroma rekonstrukcija obstoječe), ni imela sprejetih programov opremljanja. Ker predstavljajo programi opremljanja podlago za odmero komunalnega prispevka za gradnjo nove komunalne infrastrukture in rekonstrukcijo obstoječe na delno že komunalno opremljenih območjih, občina za komunalno infrastrukturo, ki jo je gradila na ostalih območjih v letu 2005, ni odmerjala komunalnega prispevka. Iz tega izhaja, da občina pri odmerjanju komunalnega prispevka ni bila uspešna, saj ni realizirala vseh dopuščenih prihodkov za opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

Občina je v letu 2005 gradila in rekonstruirala komunalno infrastrukturo, ne da bi imela sprejete programe opremljanja, ki predstavljajo podlago za opremljanje zemljišč s komunalno infrastrukturo, s čimer je kršila 139. člen ZUreP-1.

Občina je za leto 2005 sprejela načrt razvojnih programov, v katerem je imela načrtovane izdatke za investicije v komunalno infrastrukturo. Ocenjujemo, da je občina delno uresničila pogoj za uspešno izvajanje investicij, saj je določila prioriteten vrstni red investicij, ki naj bi jih izvajala v štiriletnem obdobju.

## 2.2.3 Ali občina odmerja komunalni prispevek v skladu s splošnim aktom občine

### 2.2.3.1 Odmera komunalnega prispevka

Zavezanci za plačilo sorazmernega dela stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča na območjih urejanja stavbnih zemljišč s prostorsko izvedbenimi načrti so po določilih 3. člena Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov investitorji, ki nameravajo graditi nov objekt, prizidati ali nadzidati obstoječi objekt ali spremeniti njegovo namembnost, kakor tudi investitorji, ki gradijo izven območja

urejanja, a se nanj priključujejo. Zavezancem se odmeri sorazmerni del stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča v skladu z ZSZ iz leta 1984, na podlagi investicijskega programa.

Investitorjem, ki nameravajo graditi nov objekt, prizidati ali nadzidati obstoječi objekt ali spremeniti njegovo namembnost izven območja urejanja s prostorsko izvedbenimi načrti, se odmeri sorazmerni del stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča na podlagi povprečnih stroškov opremljanja s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja na vseh območjih urejanja v občini v predhodnem letu.

Investitor je dolžan plačati sorazmerni del stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča s komunalnimi objekti in napravami za vse tiste zgrajene objekte in naprave individualne ali kolektivne rabe, na katere je objekt mogoče priključiti, kar je razvidno iz lokacijske dokumentacije ali PGD, ne glede na njegovo oddaljenost.

Občinski svet je 17. 4. 1997 na podlagi Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov sprejel Odlok o določitvi povprečne gradbene cene stanovanjske površine, povprečnih stroškov komunalnega urejanja stavbnega zemljišča, vrednosti stavbnega zemljišča, faktorjih za vrednotenje funkcionalne ugodnosti lokacije stavbnega zemljišča in koeficientih uporabne vrednosti stavbnega zemljišča<sup>42</sup> (v nadaljevanju: Odlok o določitvi povprečne gradbene cene), ki je določil povprečno gradbeno ceno za kvadratni meter koristne stanovanjske površine na dan 31. 12. 1996. Vrednost povprečnih stroškov komunalnega opremljanja stavbnega zemljišča je bila v 3. členu Odloka o določitvi povprečne gradbene cene določena za komunalne objekte individualne rabe v višini 5,5 odstotka in za komunalne objekte kolektivne rabe v višini 8 odstotkov od povprečne gradbene cene na kvadratni meter koristne stanovanjske površine. V 7. členu Odloka o določitvi povprečne gradbene cene je določeno, da se povprečna gradbena cena za kvadratni meter koristne stanovanjske površine mesečno revalorizira s povprečnim indeksom za stanovanjsko gradnjo.

Občina v letu 2005 za območja, ki so urejena s PIN, ni imela izdelanih investicijskih programov, kar je v nasprotju s 3. členom Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov. Občina je investitorjem odmerjala komunalni prispevek na podlagi povprečnih stroškov opremljanja s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja na vseh območjih urejanja v občini v predhodnem letu.

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi revalorizirane vrednosti povprečne višine stroškov komunalnega opremljanja za komunalne objekte individualne ter kolektivne rabe na dan 31. 12. 1996. Poleg tega je vsakoletno revaloriziranje povprečne višine stroškov komunalnega urejanja zemljišč v nasprotju z določili 8. člena Navodila za izračun komunalnega prispevka, na podlagi katerega se izračuna povprečna višina stroškov komunalne opreme kot povprečje stroškov opremljanja na kvadratni meter vseh stavbnih parcel v občini v predhodnem letu, ter 3. členom Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov, ki določa, da se investitorju odmeri sorazmerni del stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča na podlagi povprečnih stroškov opremljanja s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja na vseh območjih urejanja v občini v predhodnem letu.

Podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture se v skladu z določili ZUreP-1 vodijo v katastru gospodarske javne infrastrukture na podlagi podatkov o že zgrajenih omrežjih in objektih

---

<sup>42</sup> Uradni list RS, št. 25/97, 102/00.



gospodarske javne infrastrukture in podatkov, ki jih posredujejo investitorji po končani gradnji. Vodenje katastra zagotavljajo občine in ministrstva, v katerih delovno področje sodijo posamezna omrežja in objekti gospodarske javne infrastrukture.

Občina v letu 2005 še ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture. Občina ima le deloma vzpostavljen kataster komunalne infrastrukture, predvsem za mesto Sežana. Občina ima za mesto Sežana delno izdelan kataster za javno vodovodno omrežje, kanalizacijsko omrežje in cestno omrežje. Med izvajanjem revizije je občina nadaljevala aktivnosti na področju izdelave katastra komunalne infrastrukture.

#### *Pojasnilo občine*

*Občina je pojasnila, da bo kataster komunalne infrastrukture predvidoma vzpostavila do julija 2007.*

Občina od leta 1997 vodi ročno evidenco o zahtevah za odmero komunalnega prispevka. Poleg tega ima občina od leta 1997 na voljo tudi odločbe o odmeri komunalnega prispevka. Občina od leta 2000 evidentira zahteve zavezancev za odmero komunalnega prispevka s programom za podporo pisarniškemu poslovanju. Pri obravnavi posamezne zahteve se dokumenti (odločbe o odmeri) v postopku pripenjajo k zadevi, tako da se za znanega zavezanca oziroma znano parcelo lahko preveri, za katero komunalno infrastrukturo mu je že bil odmerjen komunalni prispevek ter kdaj. Plačila komunalnega prispevka oziroma sorazmernega dela stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča občina preveri iz računovodskih evidenc.

Navedeno ravnanje ocenjujemo kot primerno podlago pri pripravi programov opremljanja za gradnjo nove komunalne infrastrukture oziroma rekonstrukcijo obstoječe, ker omogoča občini obremenitev lastnikov objektov na določenem območju opremljanja glede na še neplačani delež oziroma v skladu s stroški opremljanja zemljišč. Kot pomanjkljivost pa ocenjujemo dejstvo, da občina nima evidence o plačanih komunalnih prispevkih oziroma izdanih odločbah za plačilo komunalnega prispevka pred letom 1997, kar predstavlja tveganje, da bo občina investitorjem ponovno odmerila stroške opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo, ki so bili že plačani.

Odlok o plačilu sorazmernega dela stroškov določa plačilo sorazmernega dela stroškov stavbnega zemljišča, opremljenega s komunalnimi objekti ter napravami sekundarne narave, ob upoštevanju dejanskega stanja komunalne opremljenosti stavbnih zemljišč, med katerimi sta navedena tudi opremljenost z električnim in telefonskim omrežjem. Na podlagi 42. člena ZSZ se komunalni prispevek določi glede na višino vseh stroškov opremljanja stavbnega zemljišča z javno infrastrukturo. V prvem odstavku 3. člena ZSZ je določeno, da so javna infrastruktura objekti in omrežja, ki so neposredno namenjeni izvajanju gospodarskih javnih služb na področju komunalnega in vodnega gospodarstva, varstva okolja, energetike, prometa in zvez ter drugi objekti, če je tako določeno z zakonom. Z uveljavitvijo Zakona o telekomunikacijah<sup>43</sup> (v nadaljevanju: ZTel-1) se izvajanje javnih telekomunikacijskih storitev ne opravlja več kot gospodarska javna služba. Zaradi tega telekomunikacijsko omrežje ne predstavlja javne infrastrukture. Energetski zakon<sup>44</sup> (v nadaljevanju: EZ) v 20. členu določa dejavnost sistemskega operaterja prenosnega omrežja, dejavnost sistemskega operaterja distribucijskega omrežja in dobavo električne energije tarifnim odjemalcem kot obvezne republiške gospodarske javne službe. Vlada

---

<sup>43</sup> Uradni list RS, št. 30/01.

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 26/05-UPB1.

Republike Slovenije je s Sklepom o določitvi upravljalcev distribucijskih omrežij električne energije v Republiki Sloveniji<sup>45</sup> določila izvajalce gospodarske javne službe upravljanja distribucijskega omrežja električne energije. Na podlagi Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost sistemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije in gospodarske javne službe dobava električne energije tarifnim odjemalcem<sup>46</sup> je izvajalec gospodarske javne službe sistemskega operaterja distribucijskega omrežja dolžan med drugim zagotavljati tudi vzdrževanje in razvoj omrežja, ki se financira iz omrežnine, ki jo plačujejo uporabniki omrežja. Uredba o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije<sup>47</sup> v 22. členu določa tudi, da mora uporabnik izvajalcu prenosa oziroma izvajalcu distribucije plačati ceno priključka, ki poleg neposrednih stroškov v zvezi s priključevanjem, ki jih nosi ta izvajalec, obsega tudi povprečne stroške priključevanja na omrežje. Na ta način je Vlada Republike Slovenije določila način zagotavljanja sredstev za opremljanje zemljišč z električnim omrežjem.

Pri preveritvi izračuna komunalnega prispevka v letu 2005 smo ugotovili, da občina odmerja komunalni prispevek investitorjem tudi za električno in telefonsko omrežje. EZ je pristojnost gradnje električnega omrežja opredelil kot državno javno gospodarsko službo, za izvajanje katere je Vlada Republike Slovenije v podzakonskih aktih, sprejetih na podlagi EZ, določila vire financiranja, med katere se ne vključuje komunalni prispevek. ZTel-1 izvajanje javnih telekomunikacijskih storitev ne opredeljuje kot gospodarsko javno službo in zato opremljenost zemljišč s telekomunikacijskim omrežjem ne predstavlja več javne infrastrukture po prvem odstavku 3. člena ZSZ. Ugotavljamo, da občina ni imela podlage za odmerjanje komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje. Občina je s tem obremenila investitorje z dodatnimi stroški, do katerih ni upravičena.

Ugotavljamo, da morajo občine same financirati gradnjo javne infrastrukture državnega pomena, ker v zakonodaji ni določenih mehanizmov, ki bi izvajalce republiških javnih služb zavezali k sočasnemu opremljanju določenega območja z javno infrastrukturo državnega pomena.

Občina ni imela sprejetih programov opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini (povezava s točko 2.2.2), za vsa območja, ki jih je opremljala s komunalno infrastrukturo, zato je lahko izdajala odločbe le investitorjem, ki so zaprosili za gradbeno dovoljenje, ne pa tudi izdajo odločb po uradni dolžnosti. Tudi Odlok o plačilu sorazmernega dela stroškov, ki je bil v letu 2005 podlaga za odmero komunalnega prispevka, ni predvideval izdaje odločb po uradni dolžnosti.

Občina je v letu 2005 za območje, ki ga je uredila s programom opremljanja, odmerjala komunalni prispevek na podlagi sprejetega programa opremljanja. Za območja, ki jih občina ni uredila s programi opremljanja, pa se stopnja opremljenosti zemljišč pri odmeri komunalnega prispevka določi na podlagi projektne dokumentacije ter projektnih pogojev in soglasij soglasodajalca. Ker občina nima v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture in odmerja komunalni prispevek na podlagi projektne dokumentacije, menimo, da obstaja tveganje, da občina ne obračunava komunalnega prispevka glede na dejansko stanje komunalne opremljenosti stavbnega zemljišča.

Iz vsebine izdanih odločb ni jasno razvidno, katere faktorje je občina upoštevala pri odmeri komunalnega prispevka oziroma za katero vrsto komunalne infrastrukture se odmeri komunalni prispevek. Poleg tega

---

<sup>45</sup> Uradni list RS, št. 54/00.

<sup>46</sup> Uradni list RS, št. 117/04.

<sup>47</sup> Uradni list RS, št. 117/02.

Občina ne vodi posebne evidence glede faktorjev, ki jih je upoštevala pri odmeri komunalnega prispevka. Ocenjujemo, da občina ob gradnji nove komunalne infrastrukture oziroma rekonstrukciji obstoječe ne more odmeriti komunalnega prispevka, saj nima uradnega dokazila, da komunalni prispevek za posamezno komunalno infrastrukturo še ni plačan.

#### *Ukrepi občine*

*Občina je predložila primer odločbe o odmeri komunalnega prispevka<sup>48</sup> v letu 2007, iz katere so jasno razvidni faktorji, ki jih je občina upoštevala pri odmeri komunalnega prispevka.*

Občina je višino komunalnega prispevka določala glede na koristno površino objekta, ki naj bi bil zgrajen na stavbni parceli ter glede na opremljenosti zemljišča s komunalno infrastrukturo in s tem neenakopravno obravnavala posamezne investitorje, saj so investitorji, ki so gradili na komunalno bolj opremljenem območju, plačevali višji komunalni prispevek, investitorji na manj opremljenih komunalnih območjih pa nižjega. Občina investitorjem, ki so že plačali komunalni prispevek za obstoječo komunalno infrastrukturo in pridobili gradbeno dovoljenje, zaradi nesprejetih programov opremljanja za komunalno infrastrukturo, ki jo je gradila kasneje, ni odmerila komunalnega prispevka, saj zato ni imela podlage v veljavni zakonodaji.

V letu 2005 je bilo izdanih 75 odločb o odmeri komunalnega prispevka, od tega je bilo 46 investitorjem izdana odločba o plačilu komunalnega prispevka ter 29 investitorjem odločba, da niso zavezanci za plačilo komunalnega prispevka.

V letu 2005 se na izdano odločbo o odmeri komunalnega prispevka ni pritožil noben investitor.

### **2.2.3.2 Oprostitve plačila komunalnega prispevka**

V 10. členu Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov je določeno, da je prenova, obnova ali sanacija obstoječega starega stavbnega fonda, ki ne spreminja namenske izrabe ali se namembnost spreminja v stanovanjsko, oproščena plačila komunalnega prispevka. Plačilo sorazmernega dela stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja se prav tako ne odmerja za objekte, katerih investitor je Občina Sežana.

Občina investitorjem pri odmeri komunalnega prispevka priznava pretekla vlaganja v gradnjo komunalne infrastrukture. V 10. a členu Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov ima občina določeno, da se, če je vrednost namenskih plačil investitorja v gradnjo posameznih naprav in objektov večja od z odlokom izračunanih vrednosti za te komunalne objekte in naprave, investitorja oprosti plačila teh stroškov. Kot namensko plačilo se šteje samoprispevek ali enkratni prispevek investitorja v gradnjo posameznih komunalnih objektov in naprav, na katere se bo priključil ali se že priključuje njegov objekt.

Pri preveritvi odločb o oprostitvi plačila komunalnega prispevka smo ugotovili, da iz odločb ni jasno razvidno, na katero vrsto javne komunalne infrastrukture se nanašajo oprostitve. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot tveganje za vložitev pritožb na izdane odločbe, kar podaljša in podraži postopek odmere komunalnega prispevka.

---

<sup>48</sup> Odločba št. 422-04/2007-2 z dne 25. 1. 2007.

Občina je v letu 2005 investitorju SGP Kraški zidar, d. d., Sežana z odločbo o odmeri komunalnega prispevka<sup>49</sup> za gradnjo stanovanjskega bloka Lenivec II priznala pretekla vlaganja pri predstavitvi javnega vodovoda za naselje Lenivec v znesku 4.593 tisoč tolarjev. Komunalna infrastruktura, katere vrednost se je investitorju priznala kot pretekla vlaganja ob vložitvi vloge za odmero komunalnega prispevka, še ni bila zgrajena, kar pomeni, da občina ne bi smela uporabiti preteklih vlaganj, temveč bi morala z investitorjem skleniti urbanistično pogodbo oziroma pogodbo o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture, saj je šlo za sočasno gradnjo investitorjevih objektov in komunalne infrastrukture.

Opisano ravnanje občine ocenjujemo kot negospodarno, saj investitorja ni zavezala k brezplačnem prenosu zgrajene infrastrukture na občino.

#### **2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje**

ZUreP-1 je uvedel možnost prenosa gradnje komunalne infrastrukture na zasebne investitorje, in sicer s sklenitvijo urbanistične pogodbe in s sklenitvijo pogodbe o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture.

ZUreP-1 predvideva dve vrsti oziroma tipa urbanističnih pogodb, in sicer:

- sklenitev urbanistične pogodbe ni predvidena v OLN, vendar je dopustna; občina in investitor načrtovane prostorske ureditve se za to odločita svobodno ter
- sklenitev pogodbe je predvidena v OLN, vendar k temu ni zakonsko zavezana; občina v odloku o OLN odloči, ali bo zahtevala obvezno sklenitev urbanistične pogodbe z investitorjem načrtovane prostorske ureditve ali pa sklenitve urbanistične pogodbe ne predvidi.

Z urbanistično pogodbo se lahko določi, da mora investitor vse ali del v OLN določenih gradenj izvesti v določenem roku po njegovi uveljavitvi, ali da mora zgraditi v OLN določene objekte, ki so v javno korist, oziroma da mora v določenem roku zagotoviti opremljenost zemljišča s komunalno infrastrukturo na območju OLN v skladu s programom opremljanja. Kadar se z urbanistično pogodbo določi, da mora investitor načrtovane prostorske ureditve zgraditi objekte, ki so v javno korist, ali opremiti območje s komunalno infrastrukturo, lahko investitor ta dela odda izvajalcu po predpisih o javnih naročilih. Če urbanistična pogodba zajema finančne obremenitve investitorja, ki bi jih sicer morala prevzeti občina, se obremenitve lahko odštejejo investitorju od predpisanih dajatev občini, kar se določi s to pogodbo. Obvezna vsebina urbanistične pogodbe je določena s Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag<sup>50</sup>.

ZUreP-1 predvideva tudi možnost sklenitve pogodbe o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture. Vendar pa ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejeti podzakonski akti ne določajo podrobne vsebine in roka sklenitve pogodbe. Zakon določa le, da lahko občina gradnjo objektov in omrežij komunalne infrastrukture s pogodbo odda fizični ali pravni osebi.

---

<sup>49</sup> Št. 42306-48/2005-2 z dne 10. 10. 2005.

<sup>50</sup> Uradni list RS, št. 86/04.

Pravilnik o merilih določa, da če se občina in zavezanec dogovorita, da bo zavezanec zgradil komunalno infrastrukturo, ki bi jo sicer morala zagotoviti občina, se zavezancu dogovorjena obveznost lahko odšteje od komunalnega prispevka, vendar največ do višine, ki se za takšno vrsto komunalne infrastrukture v posameznem obračunskem območju lahko odmeri. Dogovor o morebitnem upoštevanju vlaganj se lahko uredi v urbanistični pogodbi oziroma pogodbi o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture ali v pogodbi o medsebojnih obveznostih v zvezi s priključevanjem objekta na komunalno infrastrukturo.

Vsebina obeh vrst pogodb je po mnenju računskega sodišča v zakonodaji premalo definirana in preveč prepuščena skleniteljem pogodbe, kar posebej velja za pogodbo o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture, ki je v ZUreP-1 popolnoma nedefinirana. Potrebna bi bila enotna ureditev tako glede zahteve, da zasebni investitorji pri gradnji javne komunalne infrastrukture izvedejo postopek javnega naročanj, kot tudi pogojev prenosa zgrajene infrastrukture na občino<sup>51</sup>, nadzora nad kvaliteto gradnje infrastrukture ter vrednotenja komunalne infrastrukture. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da sklenjene pogodbe ne bodo zavarovale vseh interesov občine in privatnih investitorjev. Tveganje pri uveljavljanju nove ureditve predstavlja tudi pozna uveljavitev podzakonskih predpisov, saj je bila vsebina urbanistične pogodbe določena šele s Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag<sup>52</sup>, ki je pričel veljati 6. 8. 2004, podrobnejša določila v zvezi z odmero komunalnega prispevka in priznanjem lastnih vlaganj pa šele z uveljavitvijo Pravilnika o merilih. S sprejemom ZPNačrt je navedeno področje podrobneje urejeno.

Občina v letu 2005 ni sklepala urbanističnih pogodb oziroma pogodb o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture. Občina je pojasnila, da v letu 2005 ni sklepala urbanističnih pogodb oziroma pogodb o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture zaradi nezainteresiranosti investitorjev.

Občina je v letu 2005 sklenila eno pogodbo o sofinanciranju v javno komunalno infrastrukturo<sup>53</sup>. Iz pogodbe je razvidno, da sta investitorja uredila del javne komunalne infrastrukture (vodovodna cev in hidrant) v znesku 292 tisoč tolarjev. Pri izračunu komunalnega prispevka je občina upoštevala vlaganja investitorjev in ugotovila, da vlaganja investitorja presegajo izračunani komunalni prispevek. Občina je zato investitorja v skladu z 10.a. členom Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov oprostila plačila komunalnega prispevka, vsa komunalna infrastruktura, ki sta jo zgradila pa postane last občine.

Občina terjatve iz neplačanega komunalnega prispevka zaradi sklenitve pogodbe o sofinanciranju v javno komunalno infrastrukturo ni evidentirala v poslovnih knjigah. Občina tudi ni evidentirala prihodkov od komunalnega prispevka ter na drugi strani odhodka za prevzeto javno komunalno infrastrukturo, kar je v nasprotju z 12. členom Zakona o računovodstvu<sup>54</sup>, ki določa, da se morajo vrednosti poslovnih dogodkov knjižiti v polnem znesku brez medsebojnega poračunavanja, in v nasprotju s petim odstavkom 2. člena

---

<sup>51</sup> Določiti bi bilo potrebno pogoje, ki jih mora investitor izpolniti, da se komunalna infrastruktura prenese v last občine in s tem da možnost priključevanja tudi ostalim investitorjem na območju urejanja na komunalno infrastrukturo.

<sup>52</sup> Uradni list RS, št. 84/04.

<sup>53</sup> Pogodba št. 42306-15/2005-5 z dne 13. 7. 2005.

<sup>54</sup> Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.

Zakona o javnih financah<sup>55</sup> (v nadaljevanju: ZJF), ki določa, da se vsi prejemki in izdatki proračuna izkazujejo v polnem znesku, brez medsebojnega poračunavanja. Ocenjujemo, da neevidentirana terjatve za obračunani komunalni prispevek in neevidentiranje odhodka za prevzeto javno komunalno infrastrukturo predstavljata tveganje, da vrednotenje premoženja občine ne bo pravilno.

### 2.2.5 Ali občina prejemke od komunalnih prispevkov porablja kot namenske prejemke

Osnovni podatki o prihodkih občine in komunalnih prispevkih v letu 2005 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Osnovni podatki o prihodkih občine in komunalnih prispevkih v letu 2005

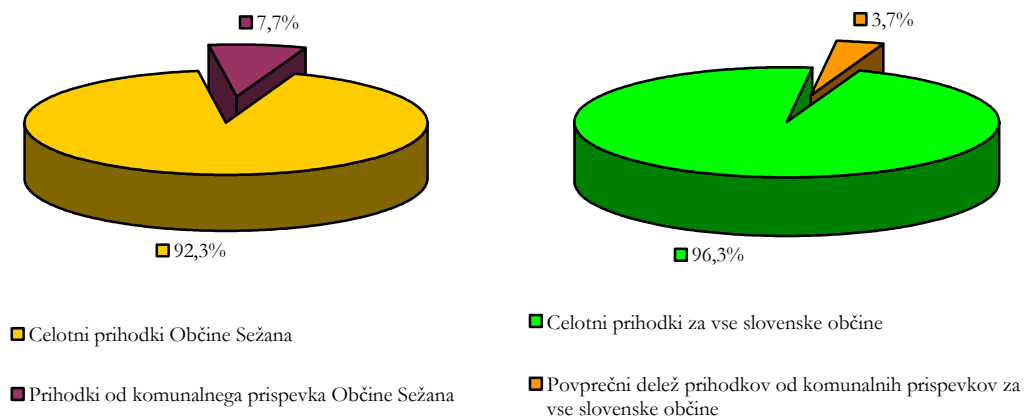
Postavka	Znesek oz. delež	Rebalans proračuna	Veljavni proračun	Realizirani proračun
Prihodki	v tisoč tolarjih	2.385.851	2.385.851	2.539.425
Prihodki od komunalnih prispevkov	v tisoč tolarjih	160.000	160.000	194.595
Delež v prihodkih	v odstotkih	6,7	6,7	7,7

Vir: Odlok o proračunu občine Sežana za leto 2005, Odlok o spremembah Odloka o proračunu občine Sežana za leto 2005, Odlok o zaključnem računu proračuna občine Sežana za leto 2005.

Primerjava deleža prihodkov od komunalnega prispevka občine v celotnih prihodkih občine s povprečnim deležem prihodkov od komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih za vse slovenske občine kaže (slika 4), da je bil delež komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih občine za 4,0 odstotne točke višji od slovenskega povprečja.

<sup>55</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 70/01, 30/02.

Slika 4: Primerjava deleža prihodkov od komunalnega prispevka občine v celotnih prihodkih občine s povprečnim deležem prihodkov od komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih za vse slovenske občine



Vir: Odlok o zaključnem računu Občine Sežana za leto 2005, podatki Ministrstva za finance.

Ugotavljamo, da je bila občina v letu 2005 glede na delež komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih občine med uspešnejšimi občinami po višini pobranih prihodkov od komunalnega prispevka, saj je presegala slovensko povprečje za 4 odstotne točke.

#### Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da ima velike težave pri gospodarjenju s stavbnimi zemljišči, predvsem zato, ker sosednje občine komunalnega prispevka ne zaračunavajo. Občina je tako postavljena v neenakopraven položaj, saj je podvržena kritikam investitorjev, ki se selijo v občine, kjer komunalnega prispevka ne zaračunavajo.

V ZSZ in na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih predpisih (ki so veljali do 19. 7. 2005) ni bilo posebej določeno, da je komunalni prispevek namenski prihodek za gradnjo komunalne infrastrukture. Iz samih določb Navodila o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč<sup>56</sup> (v nadaljevanju: navodilo o vsebini) je kljub temu mogoče povzeti, da gre za namenski prihodek. V Navodilu o vsebini je bilo določeno, da finančni del programa opremljanja stavbnih zemljišč, ki je podlaga za gradnjo komunalne infrastrukture, določa način ocenjevanja stroškov na območju opremljanja in način delitve teh stroškov med zavezance za plačilo komunalnega prispevka in občino.

V Uredbi o vsebini je določeno, da so prihodki, zbrani s plačili komunalnih prispevkov, prihodki občinskega proračuna, ki jih občina lahko porablja samo za opremljanje zemljišč za gradnjo v skladu z načrtom razvojnih programov občinskega proračuna. Prihodki, zbrani s plačili komunalnih prispevkov, se izkazujejo na posebnem plačilnem podračunu in se v občinskem proračunu lahko uporabljajo v proračunskem skladu ali kot namenski prejemki in izdatki v skladu s predpisi o javnih financah in odlokom o občinskem proračunu.

<sup>56</sup> Uradni list RS, št. 4/99.

ZJF v 43. členu opredeljuje namenske prejemke proračuna (donacije, namenske prejemke proračunskega sklada, prihodke od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodke od prodaje ali zamenjave državnega oziroma občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz zavarovanj) in določa, da občina lahko v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, določi tudi druge vrste namenskih prejemkov in izdatkov proračuna. Menimo, da takšno določilo ZJF dopušča tudi razlago, da prihodki od komunalnega prispevka niso namenski, kadar niso navedeni kot namenski prihodki v odloku o proračunu. Menimo, da bi morala pri opredeljevanju namenskosti prejemka veljati določila predpisa, ki prejemek uvaja, in ne določila o namenskosti prejemkov v odloku o proračunu občine, oziroma da bi občine morale porabiti prihodke, zbrane s plačili komunalnega prispevka, samo za opremljanje zemljišč za gradnjo.

Občina je v letu 2005 spremljala vplačila komunalnega prispevka na predpisanem vplačilnem računu, določenem s Pravilnikom o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov<sup>57</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o podračunih), ni pa jih uporabljala v proračunskem skladu oziroma kot namenske prejemke in izdatke v skladu s predpisi o javnih financah. Občina je v 12. členu Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov določila, da so zbrana sredstva komunalnega prispevka namenska, ter da se 80 odstotkov teh sredstev nameni komunalnemu urejanju stavbnih zemljišč in kraja, v katerem naj bi se objekt gradil, 20 odstotkov pa skladu stavbnih zemljišč občine. Občina ima v 9. členu Odloka o proračunu občine opredeljeno, da so prihodki iz sredstev komunalnega prispevka od sovlaganj v komunalno infrastrukturo namenski prihodki.

Občina je v letu 2005 evidentirala terjatve do zavezancev za plačilo komunalnega prispevka. Stanje odprtih terjatev do zavezancev za plačilo komunalnega prispevka na dan 31. 12. 2005 je znašalo 2.065 tisoč tolarjev.

ZGO-1 določa kot pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja plačan komunalni prispevek. Rok, v katerem mora posameznik po izdaji odločbe o komunalnem prispevku zaprositi za gradbeno dovoljenje, oziroma rok, v katerem bi izdana odločba zastarala, če ne zaprosi za gradbeno dovoljenje, v zakonodaji ni bil predpisan (sedaj to predpisuje ZPNačrt), zato občine nimajo zakonske podlage za opredelitev zastaralnega roka v odločbah. To je povzročalo občinam težave pri spremljanju terjatev od komunalnega prispevka, njihovi izterljivosti in odpisu. Navedena pomanjkljivost oziroma nedoslednost predpisa vpliva na zakonsko predpisano zahtevo v ZJF za zagotavljanje popolnega in pravočasnega pobiranja prejemkov proračuna in realnega izkazovanja terjatve v bilanci stanja, kot ga predpisujejo ZR in izvedbeni predpisi.

ZGO-1 niti ZUreP-1 ne določata, ali je občina upravičena do izterjave odmerjenega komunalnega prispevka, če posameznik, ki je zaprosil za odmero komunalnega prispevka, tega ne plača, ker je odstopil od nameravane gradnje in postopka izdaje gradbenega dovoljenja. Plačilo komunalnega prispevka je vezano na izdajo gradbenega dovoljenja (lastnikom zemljišč, na katerih ni objekta, se komunalni prispevek tudi po uradni dolžnosti ne zaračuna).

Ker občina ne vodi evidence o namenski porabi sredstev iz komunalnega prispevka (niti v svojih poslovnih knjigah in tudi ne v posebnem delu proračuna), ni mogoče ugotoviti, kako so bila sredstva iz komunalnega prispevka porabljena. Občina je pojasnila, da zagotavlja namenskost porabe sredstev iz komunalnega prispevka predvsem s tem, da ob sprejetju proračuna namenja obsežen del sredstev za investicije v infrastrukturne objekte. Občina je v letu 2005 prejela za 194.594 tisoč tolarjev sredstev iz komunalnih prispevkov. Porabo komunalnih prispevkov je usmerila predvsem v investicije

<sup>57</sup> Uradni list RS, št. 141/04 (velja od 1. 1. 2005), 106/05, 120/05.



infrastrukturnih objektov. Iz podatkov v knjigovodstvu je bilo mogoče potrditi, da so bila vlaganja v te objekte večja od realizacije komunalnega prispevka. Čeprav iz podatkov v knjigovodstvu in tudi iz poročila o izvrševanju proračuna (kjer se spremlja poraba po namenih) ni mogoče potrditi deleža komunalnih prispevkov v realiziranih investicijah, ocenjujemo, da ne obstaja tveganje za nenamensko porabe prihodkov od komunalnega prispevka. Občini priporočamo, da v svojih poslovnih knjigah in pri izvrševanju proračuna zagotovi spremljanje porabe namenskih prihodkov.

V skladu s 16. členom ZJF mora finančni načrt neposrednega uporabnika vsebovati tudi obrazložitev, v kateri morajo biti med drugim predstavljeni cilji, strategije in programi na posameznem področju. Ker občina v odloku o proračunu ni opredelila ciljev na področju opremljanja stavbnih zemljišč, in tudi ni opredelila vrsto in višino razpoložljivih sredstev za opremljanje stavbnih zemljišč, ocenjujemo, da sredstev od komunalnega prispevka ni mogla porabiti uspešno. Sredstva od komunalnega prispevka predstavljajo del integralnega proračuna in se lahko porabijo tudi za druge namene.

Pri preverjanju podlage, na kateri občina načrtuje prihodke od komunalnega prispevka za naslednje leto, smo ugotovili, da so prihodki načrtovani na podlagi povprečja obračunanih komunalnih prispevkov iz preteklih let.

Ker ima občina sprejet načrt razvojnih programov (povezava s točko 2.2.2), ocenjujemo, da ima izpolnjenega enega od temeljnih pogojev za uspešno načrtovanje prihodkov od komunalnih prispevkov, saj ima izdelane vizije, katera območja bo opremljala s komunalno infrastrukturo, kakšen je strošek gradnje komunalne infrastrukture in kakšen bo delež stroškov gradnje investitorjev.

Občina nima organizirane notranje revizijske službe, ki bi opravljala nadzor nad pravilnostjo in uspešnostjo poslovanja občine, temveč je na podlagi 12. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ<sup>58</sup> izvedel revizijo notranjega poslovanja občine v letu 2005 zunanji izvajalec<sup>59</sup>. Iz revizijskega poročila ni razvidno, da je bilo predmet revidiranja tudi področje komunalnih prispevkov. Zaradi tega vodstvo občine iz neodvisnega vira ni moglo dobiti zagotovila, da je obvladovanje tveganj na tem področju na še sprejemljivi ravni.

Področje komunalnih prispevkov tudi ni obravnaval nadzorni odbor kot najvišji organ nadzora v občini.

## 2.3 Ali občina investitorjem objektov zaračunava še druge stroške

### 2.3.1 Ali ima občina v splošnem aktu opredeljene druge stroške, ki jih morajo plačati investitorji

Na podlagi določb ZUreP-1, ZGJS in ZVO-1 občina poleg komunalnih prispevkov ne more zaračunavati graditeljem objektov drugih stroškov, povezanih z gradnjo komunalne infrastrukture in priključevanjem na komunalno infrastrukturo. Ta možnost tudi ni bila dana z Zakonom o varstvu okolja<sup>60</sup> (v nadaljevanju: ZVO).

<sup>58</sup> Uradni list RS, št. 72/02.

<sup>59</sup> Revizijsko poročilo o notranjem poslovanju Občine Sežana za leto 2005, ki jo je izvedla AUDIT-IN, Ekonomsko finančni inženiring, d. o. o., Murska Sobota.

<sup>60</sup> Uradni list RS, št. 32/93, 1/96.

Občina je v 17. členu Odloka o javni kanalizaciji v Občini Sežana<sup>61</sup> (v nadaljevanju: Odlok o javni kanalizaciji) določila, da je priključitev na javno kanalizacijo dovoljena samo s soglasjem za priključek, ki ga izda upravljalec. Pred priključitvijo objekta na javno kanalizacijo mora bodoči koristnik plačati prispevek in stroške priključka. Pogoje za priključitev in višino prispevka določi upravljalec javne kanalizacije po merilih, ki jih sprejme občinski svet. Prispevek je v skladu z 19. členom Odloka o javni kanalizaciji namenski finančni vir občine za graditev ali rekonstrukcijo javne kanalizacije.

Občina v letu 2005 ni imela sprejetih meril, ki bi določala pogoje za priključitev in višino prispevka za priključitev na javno kanalizacijo. Občina oziroma KSP investitorjem v letu 2005 nista obračunavala prispevka za priključitev na javno kanalizacijo.

Nadzorni svet javnega podjetja Kraški vodovod Sežana je dne 6. 12. 2003 sprejel Pravilnik za določitev prispevka za vzdrževanje vodomerov (števčnina) ter prispevka za priključitev na javno vodovodno omrežje (v nadaljevanju: Pravilnik za določitev prispevka). S sprejetim Pravilnikom za določitev prispevka je nadzorni odbor javnega podjetja Kraški vodovod Sežana razveljavil Sklep Izvršnega sveta SO Sežana, št. 58-1/92 z dne 24. 2. 1992, Sklep o spremembi sklepa, št. 061-1/94 z dne 17. 12. 1994 ter Sklep št. 061-1/94 z dne 17. 12. 1994, ki so urejali način določitve prispevka za priključitev na javno vodovodno omrežje.

Nadzorni odbor javnega podjetja Kraški vodovod Sežana nima pristojnosti za razveljavitev aktov lokalne skupnosti, zato ostajajo navedeni sklepi v veljavi. Javno podjetje Kraški vodovod Sežana je kljub veljavnosti sklepov v letu 2005 zaračunavalo priključke na podlagi Pravilnika za določitev prispevka.

Javno podjetje Kraški vodovod Sežana d. o. o. je v 1. členu Pravilnika določilo, da je priključek na javni vodovod možen s plačilom prispevka za priključitev na vodovodno omrežje. Prispevek za priključitev je znesek, ki ga porabnik plača ob priključitvi na vodovodni sistem in pokriva del stroškov za obnovo in širitev vodovodnega omrežja.

Menimo, da je občina z Odlokom o javni kanalizaciji in Sklepi Izvršnega sveta SO Sežana omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za kanalizacijo in vodovod, za kar nima ustrezne pravne podlage v ZUreP-1, ZVO ali v ZVO-1. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor.

### **2.3.2 Ali občina obračunava tudi druge stroške, ki niso opredeljeni v splošnem aktu**

V skladu s 27. členom ZUreP-1 se v programu priprave prostorskega akta določijo nosilci urejanja prostora, ki dajejo smernice in mnenja, ter drugi udeleženci, ki bodo sodelovali pri pripravi prostorskega akta. Po sprejemu programa priprave pripravljalec prostorskega akta na podlagi 29. člena ZUreP-1 pozove pristojne nosilce urejanja prostora, da mu v roku 30 dni oziroma v roku, ki je določen s programom priprave, dajo smernice za načrtovanje predvidene prostorske ureditve. Po pripravi dopolnjenega predloga prostorskega akta pripravljavec akta v skladu s 33. členom ZUreP-1 pozove pristojne nosilce urejanja prostora, da podajo mnenja k dopolnjenemu predlogu prostorskega akta.

---

<sup>61</sup> Uradni list RS, št. 56/96, 25/01, 101/01, 50/02,80/02, 75/04.

Z izdajo smernic ter mnenj po ZUreP-1 se v postopku priprave prostorskega akta zagotavlja upoštevanje oziroma konkretiziranje vseh predpisov, ki se nanašajo na predvideno prostorsko ureditev. Nosilci urejanja prostora skupaj s pripravljalcem prostorskega akta na ta način uresničujejo temeljne cilje urejanja prostora. Z izdajo smernic in mnenj se varuje javni interes oziroma upošteva javna korist v prostorskem načrtovanju. Tako gre pri izdaji smernic in mnenj za tipičen primer upravnega oziroma javnopravnega delovanja. Smernice in mnenja ter njihovo izdajanje so dokumenti oziroma dejanja v upravnih oziroma javnopravnih zadevah.

Stroški za izdajo smernic za načrtovanje oziroma mnenj temeljijo na določilih ZUP-UPB1 in se odmerijo v skladu z Zakonom o upravnih taksah (v nadaljevanju ZUT)<sup>62</sup>.

Če se izdeluje PGD za objekt na območju, ki se ureja z lokacijskim načrtom, se v skladu s 50. členom ZGO-1 šteje, da so soglasja pristojnih soglasodajalcev k projektnim rešitvam že pridobljena z dnem izdaje njihovih mnenj k lokacijskemu načrtu. Če se izdeluje PGD za objekt na območju, ki se ureja s prostorskim redom, je treba pred začetkom izdelovanja projekta pridobiti projektne pogoje, k projektnim rešitvam pa soglasja vseh pristojnih soglasodajalcev, razen če določeni soglasodajalec v svojem mnenju o prostorskem redu ni izrecno navedel, da k projektnim rešitvam za gradnjo določene vrste objekta ni potrebno pridobiti njegovega soglasja. Pristojni soglasodajalec lahko za projektne pogoje, ki jih določi na zahtevo investitorja oziroma projektanta in zaračuna samo tiste materialne stroške, ki jih je imel v zvezi z njihovo pripravo, ob izstavitvi računa pa mora navesti določbe predpisa, v katerem ima podlago za zaračunavanje stroškov v določeni višini ter takšne stroške tudi specificirati. Kadar je pristojni soglasodajalec državni organ ali tisti nosilec javnega pooblastila, ki je takšno pooblastilo pridobil neposredno na podlagi zakona, stroškov priprave projektnih pogojev ne zaračuna. Soglasja k projektnim rešitvam se izdajajo proti plačilu takse v skladu z zakonom, ki ureja upravne takse, in sicer v višini kot velja za potrdila, ki se izdajajo na podlagi uradnih evidenc.

Občina je z Odlokom o javni kanalizaciji določila, da z objekti in napravami javne kanalizacije upravlja in gospodari upravljalec javne kanalizacije, s katerim občina sklene pogodbo o upravljanju in gospodarjenju z infrastrukturnimi objekti ali koncesijsko pogodbo o gradnji in upravljanju infrastrukturnih objektov. Občina je z Odlokom o javni kanalizaciji podelila javno pooblastilo za odločanje v upravni zadevi izdaje projektnih pogojev in soglasij k projektnim rešitvam za priključitev na javno kanalizacijsko omrežje.

Občina je s Sklepom o preoblikovanju javnega podjetja Kraški vodovod Sežana<sup>63</sup> podelila javno pooblastilo za odločanje v upravni zadevi izdaje projektnih pogojev in soglasij k projektnim rešitvam javnemu podjetju Kraški vodovod Sežana. Ugotovili smo, da je Kraškemu vodovodu bilo podeljeno javno pooblastilo za odločanje v upravni zadevi izdaje projektnih pogojev in soglasij k projektnim rešitvam, in sicer na podlagi določbe 5. člena sklepa o preoblikovanju, v katerem je opredeljeno, da Kraški vodovod določa pogoje in daje soglasja k dovoljenjem za posege v prostor in okolje.

Med izvajanjem revizijo nismo ugotovili, da bi občina obračunavala druge stroške investitorjem objektov, ki niso opredeljeni v splošnih aktih občine.

---

<sup>62</sup> Uradni list RS, št. 114/05-UPB2.

<sup>63</sup> Uradni list RS, št. 74/1994.

### 3. MNENJE

Revidirali smo smotrnost poslovanja na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov v Občini Sežana. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojo dokumentacije in zakonodaje, ki ureja obravnavano področje.

Cilj revizije je bil ugotoviti, ali je bilo ravnanje Občine Sežana na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov v letu 2005 uspešno. Zato smo iskali odgovore na naslednja podvprašanja:

- Ali ima občina vizijo prostorskega razvoja občine in ali je zagotovila vse pogoje, da bi lahko uspešno izvajala zemljiško politiko?
- Ali so stroški investitorjev in njihov obseg strokovno utemeljeni? Ali je občina uspešna pri zaračunavanju stroškov investitorjem in porabi zbranih sredstev?
- Ali so drugi stroški zakonsko utemeljeni, potrjeni (sprejeti na ustreznih organih) in ali je njihova poraba spremljana in namenska?

V skladu z določili ZUreP-1 je občina pristojna za urejanje prostora, ki vključuje prostorsko načrtovanje in uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev in zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo.

Pogoj za uspešno izvajanje aktivne zemljiške politike je ustrezna zakonodaja tako na državni kot na občinski ravni. Med izvajanjem revizije smo ugotovili, da zakonodaja v letu 2005 ni predstavljala ustrezne podlage, ker

- ZUreP-1 ne definira natančno postopka sprejemanja prostorskega akta (kdo so nosilci urejanja prostora, kako se usklajujejo različne smernice posameznih nosilcev urejanja prostora, kakšne stroške lahko zaračunavajo nosilci urejanja prostora za izdajanje smernic, mnenj in soglasij),
- so predpisani roki, ki določajo veljavnost starih predpisov za odmerjanje komunalnega prispevka v ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih aktov, različno določeni,
- so imeli akti, sprejeti v skladu z ZSZ, ki so predstavljali podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov v prvi polovici leta 2005, številne pomanjkljivosti, med katerimi je bistvena ta, da se postopek odmere prične z vlogo investitorja; to pomeni, da občina ni mogla pobirati vseh komunalnih prispevkov, ki so bili zakonsko predvideni,
- ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejeti podzakonski akti ne rešujejo problematike zalaganja sredstev občine za tiste lastnike zemljišč na določenih območjih opremljanja, ki se ne odločijo za graditev objekta,
- ZUreP-1 ni dovolj natančno določil vsebine in pogojev sklepanja urbanistične pogodbe in pogodbe o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture,

- dopušča različne razlage, ali so prihodki od komunalnega prispevka namenski, tudi če niso navedeni kot namenski v občinskem odloku o proračunu.

Med izvajanjem revizije je bil sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju, ki na novo ureja postopek sprejema prostorskih aktov in odmero komunalnih prispevkov, čeprav se še veljavna zakonodaja v praksi ni uveljavila v celoti. Ocenjujemo, da tako pogosto spreminjanje zakonodaje občini povzroča dodatne stroške zaradi prilagoditev obstoječih sistemov novim in zaradi priprave določenih novih podlag, ki se morajo naknadno usklajevati z novimi določbami.

Temeljni pogoj za uspešno urejanje prostora je, da ima občina postavljene cilje razvoja občine, ki so jasno določeni in merljivi ter časovno opredeljeni. Ocenjujemo, da ima Občina Sežana delno izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje na področju razvoja in pri izrabi prostora, saj ima z 'Regionalnim razvojnim programom za južno Primorsko 2002 do 2006' določeno smer razvoja občine, z Odlokom o urbanistični zasnovi mesta Sežana pa določene usmeritve razvoja in namensko rabo prostora za mesto Sežana, nima pa dokumenta, ki bi določal usmeritve razvoja in namensko rabo prostora za celotno območje občine – točka 2.1.1.

Občina Sežana je v letu 2005 odmerjala in pobirala komunalni prispevek na podlagi Odloka o plačilu sorazmernega dela stroškov. Občina Sežana v postopku priprave in sprejema odloka ni imela izdelane strokovne študije, ki bi vsebovala analizo stanja v občini, obrazložitev predlaganih določb in možne variantne izračune. Občina Sežana nima opredeljenih ciljev, ki bi bili merljivi in na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali je občina vzpostavila sistem, ki je v praksi realiziral zastavljene cilje – točka 2.2.1.2.

Pri proučitvi načina odmere komunalnega prispevka smo ugotovili, da Občina Sežana:

- nima v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture – točka 2.2.3.1,
- nima vzpostavljene evidence o odmerjenih komunalnih prispevkih po posameznih investitorjih oziroma parcelah, iz katere bi bilo hkrati razvidno, za katero komunalno infrastrukturo je posameznik že poravnal komunalni prispevek pred letom 1997 – točka 2.2.3.1,
- odmerja komunalni prispevek le tistim investitorjem, ki so se na novo priključevali na komunalno infrastrukturo – točka 2.2.3.1,
- določa višino komunalnega prispevka glede na stopnjo opremljenosti zemljišča s komunalno infrastrukturo in s tem neenakopravno obravnava posamezne investitorje – točka 2.2.3.1,
- izdaja pomanjkljive odločbe o odmeri komunalnega prispevka – točka 2.2.3.1.

Ugotavljamo, da Občina Sežana ni imela podlage za odmerjanje komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje, saj ne gre za lokalno komunalno infrastrukturo oziroma obvezno lokalno gospodarsko javno službo. S tem je Občina Sežana investitorje obremenila z dodatnimi stroški, do katerih ni upravičena. Ugotavljamo, da morajo občine same financirati gradnjo javne infrastrukture državnega pomena, ker v zakonodaji ni določenih mehanizmov, ki bi izvajalce republiških javnih služb zavezali k sočasnemu opremljanju določenega območja z javno infrastrukturo državnega pomena – točka 2.2.3.1.

Menimo, da je občina z Odlokom o javni kanalizaciji in Sklepi Izvršnega sveta SO Sežana omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za kanalizacijo in vodovod, za kar nima ustrezne pravne podlage v ZUreP-1, ZVO ali v ZVO-1. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor – točka 2.3.1.

Občina Sežana v letu 2005 za večji del območja občine ni imela sprejetih programov opremljanja, na podlagi katerih bi odmerjala komunalne prispevke. Ocenjujemo, da je bila Občina Sežana neuspešna pri pobiranju javnofinančnih prihodkov, saj ni pobrala vseh prihodkov za opravljanje lokalnih zadev javnega pomena, ki jih je sama predpisala – točka 2.2.2.

## 4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Sežana mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Občina Sežana mora v odzivnem poročilu izkazati, da:

- ne odmerja več komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje;
- ima za investicije v lokalno komunalno infrastrukturo v letu 2007 izdelane programe opremljanja.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja<sup>64</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Občina Sežana krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>64</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

## 5. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj iz revizije Občini Sežana priporočamo, da določi strategijo razvoja občine, ki bo imela jasno določene in merljive cilje. Na podlagi tako določene strategije naj pripravi ukrepe za aktivno izvajanje zemljiške politike.

Da bi Občina Sežana lahko uspešno izvajala naloge na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči priporočamo, naj čim prej:

- vzpostavi kataster komunalne infrastrukture;
- sprejme ustrezne prostorske akte;
- prične pripravljati finančni načrt in programe dela, ki bodo ciljno usmerjeni in bodo opredeljevali konkretne pričakovane rezultate v skladu s sprejeto strategijo občine;
- zagotovi spremljanje porabe namenskih prihodkov v svojih poslovnih knjigah in pri izvrševanju proračuna.

Pred pripravo akta kot podlage za odmero komunalnega prispevka v skladu z novo zakonodajo priporočamo, da Občina Sežana pripravi analizo stanja v prostoru, opredeli cilje, ki bodo merljivi in na podlagi katerih bo mogoče oceniti, ali je vzpostavila sistem, ki omogoča realizacijo zastavljenih ciljev.

Občini Sežana priporočamo, da pri pripravi novega akta, ki bo podlaga za odmero komunalnega prispevka, upošteva ugotovljene nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti iz tega revizijskega poročila in na ta način zagotovi ustrezno podlago za uspešno odmerjanje komunalnega prispevka.

### Pravni pouk

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

Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Sežana, priporočeno s povratnico,
2. Miroslavu Klunu, priporočeno,
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.







**RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE · THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA**  
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija · tel.: +386 (0) 1 478 5800 · fax: + 386 (0) 1 478 5891  
sloaud@rs-rs.si · www.rs-rs.si

*Enota Maribor / Maribor Office*

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija · tel.: +386 (0) 2 250 5880 · fax: +386 (0) 2 250 5896