



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



Številka: 1215-15/2006-23

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 Mestni občini Celje. 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 Mestne občine Celje 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 ugotavljamo, da tudi Mestna občina Celje 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 sprejete strategije razvoja občine, ki bi določala učinkovit razvoj dejavnosti v prostoru in njegovo gospodarno rabo,
- ni imela celovitega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru.

Mestna občina Celje tudi ni zagotovila temeljnih pogojev za uspešno obračunavanje in odmerjanje komunalnega prispevka, ker:

- v postopku priprave in sprejema Odloka o komunalnem prispevku ni imela izdelane strokovne študije, ki bi vsebovala analizo stanja v občini, obrazložitev predlaganih določb in možne variantne izračune,

- ni imela opredeljenih ciljev, ki bi bili merljivi in na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali je občina vzpostavila sistem, ki bi v praksi zagotavljal realizacijo zastavljenih ciljev,
- ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture,
- ni imela vzpostavljene elektronske evidence o odmerjenih oziroma plačanih komunalnih prispevkih po posameznih investitorjih oziroma parcelah.

Mestna občina Celje je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na območjih, ki so že bila komunalno opremljena, na podlagi Odloka o komunalnem prispevku, za katerega smo ugotovili, da ni vseboval vseh elementov za pravilno odmerjanje komunalnega prispevka ali pa ti niso imeli ustrezne podlage v veljavni zakonodaji.

Mestna občina Celje v letu 2005 ni imela za vsa območja, ki jih je komunalno opremljala, sprejetih programov opremljanja, na podlagi katerih bi odmerjala komunalne prispevke. S tem je ravnala negospodarno, saj ni realizirala vseh zakonsko dopuščenih prihodkov za opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

Mestna občina Celje priznava kot pretekla vlaganja v komunalno infrastrukturo le tista vlaganja, ki jih posamezni investitor lahko dokaže za zadnjih pet let. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot neenakopravno obravnavanje investitorjev, saj so posamezni investitorji v komunalno infrastrukturo lahko vlagali tudi v daljšem časovnem obdobju, kar pa se jim ne prizna kot olajšava.

Na področju zaračunavanja drugih stroškov investitorjev smo ugotovili, da je Mestna občina Celje 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. Občina je med izvajanjem revizije s sprejetjem Sklepa o ukinitvi sklepa o določitvi prispevka investitorjem za zagotovitev komunalne oskrbe s pitno vodo, odvoda in čiščenja odpadnih voda ter energetske oskrbe na območju Občine Celje nepravilnost odpravila.

Zaradi opisanega stanja in ugotovitev v poročilu računsko sodišče ocenjuje, da je občina v letu 2005 delno izpolnila pogoje za uspešno izvajanje ukrepov aktivne zemljiške politike in da področje izvajanja ukrepov aktivne zemljiške politike ni bilo zapostavljeno

Odzivno poročilo ni potrebno, ker je Mestna občina Celje že med revizijskim postopkom sprejela ustrezne popravilne ukrepe, glede pomanjkljivosti pa je računsko sodišče dalo *priporočila*, kako naj se odpravijo, nanašajo pa se na področje urejanja prostora, odmerjanja komunalnega prispevka ter porabe komunalnega prispevka.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	7
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	7
1.2 NAMEN IN CILJI REVIZIJE.....	8
1.3 METODE DELA	9
1.4 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.4.1 Splošni podatki o občini.....	9
1.4.2 Odgovorne osebe	10
1.4.3 Organiziranost občinske uprave na področju urejanja prostora in zaračunavanja stroškov graditeljev	10
1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava.....	11
2. UGOTOVITVE	13
2.1 ALI JE OBČINA USPEŠNA NA PODROČJU PROSTORSKEGA RAZVOJA.....	13
2.1.1 Ali ima občina sprejeto strategijo (vizijo) razvoja občine.....	13
2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte	15
2.1.3 Ali se občina srečuje s težavami v postopku sprejemanja prostorskih aktov.....	17
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
2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja	22
2.2.3 Ali občina odmerja komunalni prispevek v skladu s splošnim aktom občine	23
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.....	29
2.3 ALI OBČINA INVESTITORJEM OBJEKTOV ZARAČUNAVA ŠE DRUGE STROŠKE.....	32
2.3.1 Ali ima občina v splošnem aktu opredeljene druge stroške, ki jih morajo plačati investitorji....	32
2.3.2 Ali občina obračunava tudi druge stroške, ki niso opredeljeni v splošnem aktu.....	33
3. MNENJE	35
4. ODZIVNO POROČILO	38
5. PRIPOROČILA	39

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti poslovanja Mestne občine Celje, Trg celjskih knezov 9, Celje (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 2006¹. Sklep o izvedbi revizije² 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 Zakona o lokalni samoupravi³ (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 prostora⁴ (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-1⁵ občina zagotavlja gradnjo komunalne infrastrukture. Gradnjo komunalne infrastrukture, ki s prostorskim aktom ni namenjena javni rabi, ter gradnjo priključkov na

¹ Št. 3104-1/2006-1 z dne 18. 1. 2006.

² Št. 1215-15/2006-2.

³ Uradni list RS, št. 100/05-UPB-1.

⁴ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03..

⁵ 135. do 146. člen.

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 objektov⁶ (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 proučevanje uspešnosti⁷, 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 politiko⁸?
- 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 revizij⁹. Pri slednjem smo še posebej upoštevali opredelitve iz standarda št. 41 Evropskih smernic za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI¹⁰, ki usmerja potek revidiranja izvajanja nalog.

⁶ Uradni list RS, št. 102/2004-UPB-1.

⁷ Uspešnost je eden od treh sestavnih delov smotrnosti, ki poelg 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).

⁸ Pojem zemljiška politika pomeni urejanje razmer na področju upravljanja in gospodarjenja z zemljišči in odločanje o potrebnih ukrepih, njen del pa je tudi določanje inštrumentov 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).

⁹ Uradni list RS, št. 41/01.

¹⁰ 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. Pri izvajanju revizije smo uporabili nestatistične metode vzorčenja.

1.4 Predstavitev občine

1.4.1 Splošni podatki o občini

Slika 1: Geografska lega Mestne občine Celje v Republiki Sloveniji



Tabela 1: Splošni podatki o občini

Število prebivalcev ¹¹	48.607
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Površina občine	94,9 kvadratnih kilometrov
Gostota poselitve	512 prebivalcev na kvadratni kilometer

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

Občina ima devet krajevnih skupnosti, in sicer Ostrožno, Medlog, Šmartno v Rožni dolini, Škofja vas, Ljubečna, Trnovlje, Teharje, Aljažev hrib in Pod gradom, ter deset mestnih četrti: Center, Kajuh, Slavko Šlander, Savinja, Lava, Dečkovo naselje, Dolgo polje, Nova vas, Hudinja in Gaberje. Krajevne skupnosti in mestne četrti so pravne osebe javnega prava.

Občina ima v 8. členu Statuta Mestne občine Celje¹² (v nadaljevanju: Statut) določeno, katere lokalne zadeve javnega pomena opravlja samostojno. Med drugim je določeno tudi, da občina:

- načrtuje prostorski razvoj občine, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči,
- ureja, gradi in vzdržuje infrastrukturne objekte za gospodarske javne službe.

Občina ima v 9. členu Statuta določene tudi naloge, ki jih opravlja poleg lokalnih zadev javnega pomena in ki se nanašajo na razvoj mesta. Med drugim je določeno, da občina:

- planira in načrtuje smotrni razvoj na območju mesta kot celote,
- določa namembnost in rabo mestnega prostora in usklajuje rabo prostora z mejnimi občinami,
- pridobiva, ureja in oddaja stavbna zemljišča,
- določa komunalne prispevke investitorjem, ki gradijo, dozidavajo, nadzidavajo ali spreminjajo namembnost objektov in naprav ter s tem dodatno obremenjujejo komunalne objekte in naprave lokalnega pomena.

Občina ima Odlok o gospodarskih javnih službah v občini Celje¹³ (v nadaljevanju: Odlok o GJS), v katerem je 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 in toplotno energijo. Dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter oskrbe naselij s plinom in toplotno energijo se v skladu z 6. členom Odloka o GJS opravljajo v javnem podjetju.

Izvajalec obvezne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne odpadne in padavinske vode je Vodovod – kanalizacija, d. o. o., Celje (v nadaljevanju: JP VO-KA Celje). Izvajanje javne službe oskrbe s plinom pa opravlja Energetika Celje, d. o. o., Celje.

1.4.2 Odgovorne osebe

V revidiranem obdobju in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Bojan Šrot, župan občine.

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

Občina je z Odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Celje¹⁴ (v nadaljevanju: Odlok o organizaciji) določila, da se naloga gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, za katero je

¹² Uradni list RS, št. 41/95, 77/96, 37/97, 50/98, 28/99, 117/00, 108/01.

¹³ Uradni list RS, št. 30/94, 34/00, 35/01.

¹⁴ Uradni list RS, št. 3/04, 8/04, 91/05.

v Statutu določila, da je javna služba, opravlja v okviru Oddelka za okolje in prostor ter komunalo. V skladu z Odlokom o organizaciji se naloge, vezane na urejanje prostora, gradnjo komunalne infrastrukture in odmerjanje komunalnih prispevkov, izvajajo v okviru Oddelka za okolje in prostor ter komunalo.

Oddelek za okolje in prostor ter komunalo je med drugim zadolžen za prostorsko planiranje, pripravo prostorskih planskih in izvedbenih aktov občine, gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, načrtovanje in vodenje investicij ter projektov občinskega pomena na področju komunalne infrastrukture in družbenih dejavnosti ter gospodarjenje s komunalno infrastrukturo.

V letu 2005 je imela občina sistemiziranih 137 delovnih mest, od tega je bilo zasedenih 125. Kadrovska sestava po posameznih področjih dela je razvidna iz tabele 2.

Tabela 2: Kadrovska sestava na področjih dela

Področje dela	Število zaposlenih	Stopnja izobrazbe		
		V.	VI.	VII.
urejanje prostora	4	0	0	4
gospodarjenje s komunalno infrastrukturo	12	1	1	10
obračun in odmerjanje komunalnega prispevka	3 ¹⁵	0	0	3

Vir: podatki občine.

Ocenjujemo, da občina na področju urejanja prostora nima zagotovljenih osnovnih kadrovskih pogojev, da bi uspešno opravljala naloge, ki so v skladu z ZLS in ZUreP-1 v pristojnosti občin, saj bi za uspešno izvajanje nalog potrebovala najmanj pet visokošolsko izobraženih strokovnjakov¹⁶.

1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava

Na podlagi 20. člena Zakona o financiranju občin¹⁷ (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.

¹⁵ Ena javna uslužbenka se je uvajala, ena pa je delo opravljala s skrajšanim delovnim časom (4 ure dnevno).

¹⁶ V skladu s priporočilom Ministrstva za okolje, prostor in energijo (Dopis Ministrstva za okolje, prostor in energijo vsem občinam v Republiki Sloveniji, številka 350-01-1/2004 z dne 05. 01. 2004) bi za uspešno izvajanje minimalnega obsega del s področja urejanja prostora, kot jih določa ZUreP-1, občina glede na število prebivalcev potrebovala najmanj pet visokošolsko izobražene strokovnjake.

¹⁷ Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 90/05.

Tabela 3: Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava za Mestno občino Celje in vse občine v Republiki Sloveniji v letu 2005

v tisoč tolarjih

Prihodki oz. prispevki	Mestna občina Celje	Vse občine
Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov	9.596.114	341.472.619
Komunalni prispevki ¹⁸	436.711	12.982.297
Primerna poraba	4.815.895	205.777.277 ¹⁹
Ocenjeni lastni prihodki, ki se všttevajo v primerno porabo	5.139.345	175.424.869
Finančna izravnava	/	46.414.790

Vir: Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Mestne občine Celje za leto 2005²⁰, Ministrstvo za finance: Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005.

Lastni prihodki občine, ki se všttevajo v primerno porabo, presegajo znesek primerne porabe, kar pomeni, da se občina financira le iz lastnih prihodkov in ne prejema finančne izravnave. Lastni prihodki, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znašajo 4.456.769 tisoč tolarjev in predstavljajo 46,4 odstotka celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2005. Delež komunalnih prispevkov v prihodkih, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znaša 9,8 odstotka.

¹⁸ Konto št. 7141050.

¹⁹ 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.

²⁰ Uradni list RS, št 47/06.

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 smotnost 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 planiranem obdobju, veljavna v letu 2005, sta Dolgoročni plan Občine Celje za obdobje od leta 1986 do leta 2000²¹ in Srednjeročni plan Občine Celje za obdobje od leta 1986 do leta 1990 za območje Mestne občine Celje²² (v nadaljevanju: prostorske sestavine), sprejeta na podlagi Zakona o urejanju prostora²³ (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

²¹ Uradni list SRS, št. 4/88, Uradni list RS, št. 18/91, 54/94, 25/98.

²² Uradni list SRS, št. 40/86, Uradni list RS, št. 25/98, 86/01.

²³ 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 Slovenije²⁴ je pričela veljati 20. 7. 2004. Uredba o prostorskem redu Slovenije²⁵ 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 okolja²⁶ (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 načrtovala učinkovit razvoj dejavnosti v prostoru in gospodarno rabo prostora ter spreminjala namensko rabo zemljišč.

Občina v letu 2005 ni imela nove vizije razvoja občine, temveč je izhajala iz dolgoročnih družbenih ciljev in prostorskih sestavin, ki so veljali za obdobje od leta 1986 do 2000 in so bili v prostorskih sestavinah zadnjič spremenjeni leta 2001. V zadnjih spremembah je določeno, da se tekstualni del odloka, ki se nanaša na srednjeročni plan²⁷, in tekstualni del dolgoročnega plana – prostorski del²⁸ dopolnita v delu, ki se nanaša na prostor, v drugih delih pa se uporabljata smiselno le za območje Mestne občine Celje. Menimo, da usmeritve iz prostorskih sestavin iz leta 1986 ne morejo biti ustrezna podlaga za uspešen razvoj dejavnosti v prostoru in njegovo gospodarno rabo v letu 2005.

Občina je leta 2000 izdelala Program razvojnih usmeritev Mestne občine Celje, ki pa ga Mestni svet še ni sprejel. Ocenjujemo, da občina nima izpolnjenega temeljnega pogoja za uspešno delovanje in

²⁴ Uradni list RS, št. 76/04.

²⁵ Uradni list RS, št. 122/04.

²⁶ Uradni list RS, št. 41/04.

²⁷ Uradni list SRS, št. 40/86.

²⁸ Uradni list SRS, št. 4/88.

zadovoljevanje potreb svojih občanov, saj nima sprejete strategije razvoja občine, ki bi določala učinkovit razvoj dejavnosti v prostoru in njegove gospodarne rabe.

Župan občine je leta 2006 sprejel Program priprave strategije prostorskega razvoja Mestne občine Celje²⁹, ki ni bil objavljen v uradnem glasilu občine. V 27. členu ZUreP-1 je določeno, da se prostorski akt oziroma njegove spremembe in dopolnitve pričnejo pripravljati na podlagi programa priprave prostorskega akta, ki mora biti objavljen v občinskem uradnem glasilu. Ugotavljamo, da občina uradno ni pričela s postopkom priprave in sprejema strategije prostorskega razvoja občine in zato tudi ne s postopkom priprave in sprejema prostorskega reda občine. Glede na dolgotrajnost postopka sprejemanja prostorskih aktov ugotavljamo, da obstaja tveganje, da občina v predpisanem roku ne bo sprejela temeljnih prostorskih aktov.

Pojasnilo občine

Občina namerava združiti objavo strategije prostorskega razvoja in prostorskega reda v enem programu priprave, ki pa še ni pripravljen. Sam proces priprave strateških dokumentov v navedenem načinu omogoča združitve oziroma poenostavitev postopka. Poleg tega je v fazi priprave nova zakonodaja, ki posredno vpliva na odločitev o smiselnem pričetku izdelave novih dokumentov. Občina je pojasnila, da v zadnjih letih daje velik poudarek pripravi strokovnih podlag za pripravo razvojnih dokumentov občine in da je v ta namen izdelala različne elaborate in strokovne študije³⁰.

Ukrep občine

Občina je 27. 2. 2007 sklicala prostorsko konferenco³¹, na kateri je bil predstavljen osnutek Programa priprave Strategije prostorskega razvoja občine in Prostorskega reda občine. S tem je občina pričela z uradnim postopkom priprave temeljnega prostorskega akta občine, predpisanega z ZUreP-1.

2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte

Gradnja objektov je možna 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 prostor³² (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.

²⁹ Št. 35000-16/2006-145, z dne 20. 4. 2006.

³⁰ 'Zeleni sistem mesta, III. Faza, Strokovne podlage za urbanistično zasnovo Celja', maj 2006; 'Zeleni sistem mesta, II. Faza, Strokovne podlage za urbanistično zasnovo Celja', maj 2006; 'Novelacija Energetske zasnove mesta Celje' junija 2001, 'Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode v Mestni občini Celje', december 2004; 'Strokovne podlage za urbanistično zasnovo Celja, sklop raba tal in razporeditev dejavnosti III. Faza', februar 2004; 'Strokovne podlage za urbanistično zasnovo Mestne občine Celje, Infrastruktura' junij 2004.

³¹ Novi tednik, št. 17, z dne 27. 2. 2007.

³² 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.

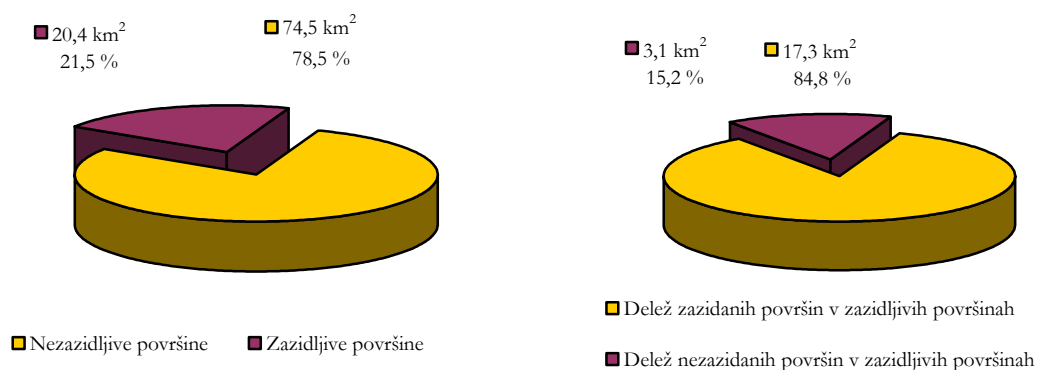
ZUN je ločeval naslednje oblike PIN:

- 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.

Delež zazidljivih površin na območju Mestne občine Celje je prikazan na sliki 2.

Slika 2: Delež zazidljivih površin na območju Mestne občine Celje



Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2005 imela vzpostavljeno evidenco nezazidanih stavbnih zemljišč za potrebe izračuna nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki pa ni popolna. Občina tudi nima popolne evidencie zemljišč, namenjenih gradnji, ki so v občinski lasti.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da pripravlja novejšo in bolj ažurno bazo podatkov oziroma evidenco o občinskih gradbenih parcelah.

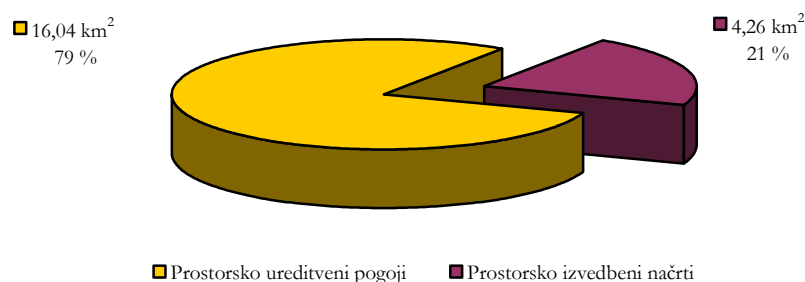
Ukrep občine

Občina je z *Mika dom, d. o. o.*, Celje sklenila Pogodbo o izvedbi analize stanja evidenc nepremičnega premoženja Mestne občine Celje³³, ki bo za občino izvedla storitev 'Vzpostavitev evidenc nepremičnin v lasti MOC – vse katastrske občine'.

³³ Pogodba št. NMV-195/2005-S z dne 12. 3. 2006.

Po podatkih občine obsegajo zazidljive površine 20,4 kvadratnega kilometra oziroma 21,5 odstotka površine občine, od tega je nezazidanih še za 3,1 kvadratnega kilometra površin. Občina nima podatka, koliko od nezazidanih površin je dejansko mogoče pozidati. Za 4,26 kvadratnega kilometra površin v občini obstojijo PIN, kar predstavlja 21 odstotkov površine občine namenjene pozidavi. Preostali del površine občine, namenjene pozidavi (79 odstotkov), je urejen s PUP. 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 občina v letu 2005 ni imela popolnega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru. Ocenjujemo, da je občina zato lahko le delno izvajala ukrepe aktivne zemljiške politike.

Med izvajanjem revizije je bil sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt)³⁴, ki povsem na novo definira prostorske akte, postopek sprejemanja prostorskih aktov ter urejenost prostora s prostorskimi akti, zato ocenjujemo, da obstaja dodatno tveganje, da občina ne bo mogla upoštevati vse spremembe zakonodaje na področju prostorskega razvoja občine³⁵.

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 narave³⁶. Določene so posamezne faze postopka sprejema posamezne vrste

³⁴ Uradni list RS, št. 33/07.

³⁵ 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.

³⁶ Uradni list RS, št. 96/04 – UPB2.

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 pridobivati strokovne rešitve. Po pridobitvi strokovnih rešitev se skliče prostorska konferenca ter opravi javna razgrnitev in obravnava prostorskega akta. Na pripravljeni osnutek prostorskega akta podajo svoje mnenje nosilci urejanja prostora. Izdelani prostorski akt potrdi občinski svet po postopku, določenem s poslovníkom 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 v skladu s sprejeto strategijo razvoja občine, saj investitorji običajno poiščejo občine, ki so v najkrajšem možnem času sposobne zadovoljiti njihove potrebe po prostoru. Občina v letu 2005 ni imela sprejete nove strategije razvoja občine, temveč je še vedno izhajala iz usmeritev, ki jih je sprejela leta 1986, kasneje spreminjala in dopolnjevala leta 1991 in zadnjič leta 2001 (povezava s točko 2.1.1). Občina nima izpolnjenega temeljnega pogoja za uspešno delovanje, saj nima sprejete nove vizije razvoja občine. Zaradi navedenih dejstev obstaja tveganje, da občina neracionalno načrtuje razvoj dejavnosti v prostoru.

Med izvajanjem revizije smo pridobili tudi mnenje občine v zvezi s težavami, s katerimi se srečuje občina v postopku sprejemanja prostorskega akta. Po mnenju občine je v postopku sprejemanja prostorskega reda največja ovira napovedana sprememba prostorske zakonodaje brez prehodnega obdobja. Če občina prične z izdelavo strategije prostorskega razvoja in prostorskega reda občine, nima zagotovila, da ne bo potrebnih večjih dodatnih prilagajanj novi zakonodaji, oziroma da ne bo potrebno postopka začeti znova, saj načrtovana nova zakonodaja ne bo samo dopolnitev obstoječega ZUreP-1. Med prejšnjim sistemom planiranja in pripravo novih strateških dokumentov po ZUreP-1 tudi ni prehodnega obdobja, ki bi občinam omogočal dopolnitev obstoječih dokumentov za nekatere najbolj nujne posege v javnem interesu.

Za sprejem celovitega izvedbenega prostorskega akta je v občini v povprečju potrebnih od 9 do 12 mesecev. Največ težav ima občina z usklajevanjem sektorskih interesov oziroma smernic posameznih nosilcev urejanja prostora v pristojnosti države, predvsem na varovanih območjih. Problem predstavljajo tudi dodatna dela pri pripravi prostorskega akta, saj posamezni nosilci urejanja prostora nimajo potrebnih strokovnih podlag (npr. strokovne podlage s področja upravljanja z vodami, idejne zasnove električnega omrežja v okviru prostorskih ureditvenih pogojev), ampak jih mora naročiti in izdelati pripravljavec v okviru same izdelave dokumenta. Postopki sprejema so daljši tudi, če je na določenem območju urejanja lastnik zemljišč država, saj o vseh vprašanih odloča Vlada Republike Slovenije. Občina opozarja tudi na neuskkljenost posameznih zakonov (Zakon o vodah³⁷ in ZUreP-1), ki opredeljujejo različne roke za izdajo smernic - Zakon o vodah določa šestdesetdnevni rok, medtem ko ZUrep-1 določa tridesetdnevni rok za izdajo smernic.

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 v nasprotju z veljavno

³⁷ Uradni list RS, št. 67/02.

zakonodajo (povezava s točko 2.3.2). Izdajo smernic in mnenj zaračunavajo nosilci urejanja prostora, ki so pristojni za gradnjo prenosnega in distribucijskega omrežja električne energije in telefonskega omrežja. Višina stroškov je različna in odvisna od vrste dokumenta.

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 določitih 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. Med izvajanjem revizije 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 imela v letu 2005 odmero komunalnega prispevka urejeno z Odlokom o komunalnem prispevku³⁸, ki ga je sprejela na podlagi 42. in 45. člena ZSZ, Navodila za izračun komunalnega prispevka³⁹, Navodila o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč⁴⁰ ter 27. člena Statuta. Občina v

³⁸ Uradni list RS, št. 91/00, 102/00.

³⁹ Uradni list RS, št. 4/99.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 4/99.

letu 2005 na področju komunalnih prispevkov še ni pričela z izvajanjem določb ZUreP-1, ki se je pričel uporabljati s 1. 1. 2003.

ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo⁴¹ (v nadaljevanju: Uredba o vsebini) ter Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka⁴² (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, 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. 2006⁴³. 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 komunalne infrastrukture 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.

⁴¹ Uradni list RS, št. 117/04, 74/05.

⁴² Uradni list RS, št. 117/04, 75/05.

⁴³ 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 dolžnosti⁴⁴.

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. 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.

ZPNačrt⁴⁵ 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 33/07.

2.2.1.2 Občinski predpis

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi Odloka o komunalnem prispevku, ki ga je Mestni svet občine sprejel leta 2000.

Osnutek Odloka o komunalnem prispevku je pripravil Zavod za planiranje in izgradnjo Celje, Celje. Podlaga za pripravo odloka je bila obstoječa zakonodaja, že sprejeti investicijski programi komunalnega urejanja stavbnih zemljišč po ZSZ iz leta 1984 za posamezna območja opremljanja in podatki o stopnji opremljenosti zemljišč. Občina 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 nima opredeljenih ciljev, na podlagi katerih bi lahko ocenila, ali je z odlokom vzpostavila sistem odmerjanja komunalnega prispevka, ki bi zagotovil realizacijo zastavljenih ciljev.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da je pričela s pripravo novega odloka, ki bo nadomestil Odlok o komunalnem prispevku. Za pripravo novega odloka izdeluje in pripravlja strokovne študije in analize.

Ukrepi občine

Občina je z Geodetskim zavodom Celje, d. o. o., Celje podpisala pogodbo za izvedbo storitve 'Obdelava podatkov in začetno vzdrževanje baz podatkov za obračun komunalnega prispevka'.

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 v letu 2005 za območje, ki ga je komunalno opremljala (gradnja nove oziroma rekonstrukcija obstoječe komunalne infrastrukture), imela sprejet Program opremljanja za potrebe stanovanjske gradnje na območju RC Golovec⁴⁶.

⁴⁶ Sklep župana z dne 14. 1. 2004.

Občina je za vsa ostala območja, ki jih je komunalno opremljala, obračunavala komunalni prispevek brez sprejetih programov opremljanja na podlagi Odloka o komunalnem prispevku. 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 za vsa območja, ki jih je komunalno opremljala, 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

Komunalni prispevek se v skladu s 3. členom Odloka o komunalnem prispevku izračuna ter odmeri posameznim uporabnikom stavbnih zemljišč na podlagi izračunov komunalnega prispevka, izdelanih v okviru programa opremljanja stavbnih zemljišč za posamezna območja opremljanja, ki jih izda župan. Do sprejetja programov opremljanja se za izračun komunalnega prispevka upoštevajo že sprejeti investicijski programi izvedbe veljavnih prostorsko izvedbenih aktov.

Na območjih:

- za katera še ne obstajajo ustrezne podlage za izdelavo programa opremljanja,
- za katera ne obstajajo že izdelani investicijski programi in
- ki so komunalno že opremljena,

se komunalni prispevek zaračunava na podlagi elementov, določenih z Odlokom o komunalnem prispevku.

Po določilih 4. člena Odloka o komunalnem prispevku se komunalni prispevek izračuna na podlagi:

- površine stavbnega zemljišča, ki je enaka površini stavbišča s pripadajočim funkcionalnim zemljiščem (to je velikost gradbene parcele),
- faktorjev izrabe stavbnega zemljišča, ki predstavljajo razmerje med neto zazidano površino objekta in velikostjo gradbene parcele,
- povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč,
- povprečnih stroškov izdelave prostorsko – izvedbenih aktov,
- faktorjev prispevka posameznega zavezanca, odvisnih od vrste objekta,
- faktorjev prispevka po posameznih zaokroženih območjih opremljanja,
- dejansko mogočih priključkov na javno infrastrukturo, ki se ugotovijo iz predložene dokumentacije.

Povprečni stroški komunalnega opremljanja, faktor izrabe stavbnega zemljišča ter povprečni stroški priprave stavbnega zemljišča so določeni v 6. členu Odloka o komunalnem prispevku. Vrednost povprečnih stroškov komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč in povprečnih stroškov priprave stavbnega zemljišča se revalorizira za predhodni mesec pred izdajo odločbe o izračunu in odmeri komunalnega prispevka v skladu z indeksi rasti cen v gradbeništvu – nizke gradnje, ki jih mesečno objavlja Gospodarska zbornica Slovenije (v nadaljevanju: GZS). Povprečne stroške komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč in povprečne stroške priprave stavbnega zemljišča je občina izračunala na podlagi:

- dejanskih sredstev, vloženih v pripravo in opremljanje stavbnih zemljišč v letu pred sprejetjem Odloka o komunalnem prispevku,
- podatkov iz veljavnih investicijskih programov izdelanih do leta 2000,
- podatkov iz dejansko izdelanih odmernih odločb v letu 1999 in
- dejansko razpoložljivih in ocenjenih podatkov o gradbenih parcelah na območju občine do leta 2000.

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi revalorizirane vrednosti povprečnih stroškov komunalnega opremljanja in povprečnih stroškov priprave stavbnih zemljišč na dan 31. 12. 1999. Vsakoletno revaloriziranje povprečne višine stroškov komunalnega urejanja zemljišč je 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.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da se je odločila za revalorizacijo vrednosti povprečnih stroškov komunalnega opremljanja in za revalorizacijo povprečnih stroškov priprave stavbnih zemljišč, ker je bil pomemben del komunalne infrastrukture že zgrajen. Ker se mesto ne bo pomembneje širilo, bodo nove investicije predstavljale le zapolnitev praznih prostorov in nadgraditev, dograditev ter spremembo dejavnosti v okviru obstoječih objektov. Z revalorizacijo je občina rešila vprašanje, kako letno analizirati stroške komunalnega opremljanja na območjih, kjer ni predvidena gradnja dodatne komunalne opreme, ter kako obranjati vrednost komunalnega prispevka ob takratni inflaciji.

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 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 centralnega katastra komunalne infrastrukture. Katastre posamezne komunalne infrastrukture imajo vpostavljena javna podjetja, ki skrbijo oziroma imajo v upravljanju komunalno infrastrukturo.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da potekajo vsestranske aktivnosti za vzpostavitev centralnega katastra komunalne infrastrukture v občini, predvsem z vidika potreb za izdelavo občinskega programa opremljanja.

Občina nima vzpostavljene elektronske 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. Občina ima vzpostavljeno evidenco o plačanih komunalnih

prispevkih po posameznih investitorjih, ki so vložili zahtevo za odmero komunalnega prispevka in jim je tudi bil odmerjen z odločbo. Iz posameznega spisa investitorja oziroma njegove vloge je razvidna številka parcele, torej lokacija in vrsta objekta oziroma način gradnje. Komunalni prispevek se odmeri za vse komunalne priključke, na katere se lahko investitor ob odmeri komunalnega prispevka priključi. Za komunalno infrastrukturo, ki še ni zgrajena, vendar je gradnja v pripravi in se bo v določenem roku tudi izvedla, se investitorju izda začasna oziroma delna odločba, s katero se mu odmeri komunalni prispevek za tisto komunalno infrastrukturo, na katero se je takrat možno priključiti. Končna odločba se izda, ko je komunalna infrastruktura na določeni lokaciji dokončno zgrajena. Občina tako preverja, za katero komunalno infrastrukturo je posamezni investitor že plačal komunalni prispevek, z vpogledom v posamezni spis in evidenco plačil v saldakontih. Navedeni način preverjanja plačil komunalnega prispevka ocenjujemo kot pomanjkljiv, saj mora občina pridobivati želene podatke iz različnih evidenc, kar podaljša postopek pridobivanja podatkov.

V 6. členu Odloka o komunalnem prispevku je določeno, da se v povprečju stroškov komunalnega opremljanja upošteva opremljenost z javnimi objekti in napravami komunalne infrastrukture, med katerimi sta navedena tudi električno in telefonsko omrežje. 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 telekomunikacijah⁴⁷ (v nadaljevanju: ZTel-1) se izvajanje javnih telekomunikacijskih storitev ne opravlja več kot gospodarska javna služba. Zaradi navedenega ravnanja telekomunikacijsko omrežje ne predstavlja javne infrastrukture. Energetski zakon⁴⁸ (v nadaljevanju: EZ) v 20. členu določa dejavnost systemskega operaterja prenosnega omrežja, dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja in dobavo električne energije tarifnim odjemalcem kot obvezne republiške gospodarske javne službe. Vlada Republike Slovenije je s Sklepom o določitvi upravljalcev distribucijskih omrežij električne energije v Republiki Sloveniji⁴⁹ določila izvajalce gospodarske javne službe upravljanja distribucijskega omrežja električne energije. Na podlagi Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije in gospodarske javne službe dobava električne energije tarifnim odjemalcem⁵⁰ je izvajalec gospodarske javne službe systemskega 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 energije⁵¹ 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.

Občina je pojasnila, da komunalni prispevek za električno in telefonsko omrežje odmeri, kadar je sama izvajalec in investitor gradnje električnega omrežja na določeni lokaciji v skladu s programom opremljanja. Omrežje se nato prenese brezplačno v upravljanje krajevno pristojnemu elektro podjetju, ki skrbi za

⁴⁷ Uradni list RS, št. 30/01.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 26/05-UPB1.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 54/00.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 117/04.

⁵¹ Uradni list RS, št. 117/02.

vzdrževanje in brezhibno delovanje tega omrežja. Stroški priključitve na elektro omrežje oziroma cena te storitve niso v pristojnosti Mestne občine Celje, temveč elektro podjetja, ki upravlja z omrežjem.

Občina v letu 2005 ni odmerjala komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje investitorjem, ki so gradili na območjih, za katera ni imela sprejetih programov opremljanja, čeprav je v Odloku o komunalnem prispevku predvidena obremenitev za obe omrežji. 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 je občina pri odmeri neposredno upoštevala veljavno zakonodajo, ni pa z veljavno zakonodajo uskladila svojega splošnega akta. Ravnanje občine ocenjujemo kot nedoslednost občine pri usklajevanju svojih splošnih aktov z veljavno zakonodajo.

Občina je v letu 2005 za območje, ki ga je uredila s programom opremljanja, komunalni prispevek odmerjala na podlagi sprejetega programa opremljanja. Za območja, ki jih občina ni uredila s programi opremljanja, pa se pri odmeri komunalnega prispevka določi stopnja opremljenosti zemljišč na podlagi dokumentacije, ki jo mora investitor predložiti za pridobitev gradbenega dovoljenja. Ker občina nima v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture, nima izdelanega programa opremljanja za celotno območje občine in je komunalni prispevek odmerjala zgolj na podlagi predložene projektne dokumentacije, menimo, da obstaja tveganje glede pravilne odmere komunalnega prispevka.

Občina odmerja komunalni prispevek z odločbo, ki jo pripravi občinska uprava. Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek le investitorjem, ki so zaprosili za gradbeno dovoljenje. Ker občina ni imela sprejetih programov opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini (povezava s točko 2.2.2) razen območja 'RC Golovec' za izdajo odločb po uradni dolžnosti ni imela ustrezne podlage. Tudi Odlok o komunalnem prispevku, ki je bil v letu 2005 podlaga za odmero komunalnega prispevka, ni predvideval izdaje odločb po uradni dolžnosti. Občina je v letu 2005 na podlagi sprejetega programa opremljanja stavbnih zemljišč in na podlagi sprejetih investicijskih programov izvedbe veljavnih prostorsko izvedbenih aktov odmerila 2 odstotka komunalnega prispevka, na podlagi elementov za izračun komunalnega prispevka, ki so določeni v Odloku o komunalnem prispevku, pa je odmerila 98 odstotkov komunalnega prispevka.

Iz vsebine izdane odločbe je razvidno, za katero vrsto komunalne infrastrukture se odmeri komunalni prispevek, prav tako je razvidno, kako je bila določena višina komunalnega prispevka.

Občina ima v izreku odločbe zapisano določilo, da »v kolikor investitor ne poravna komunalnega prispevka niti v 1 (enem) letu od dneva pravnomočnosti odločbe, se odločba šteje za nično«.

V letu 2005 je bilo izdanih 135 odločb o odmeri komunalnega prispevka, od tega je bilo 112 investitorjem izdana odločba o plačilu komunalnega prispevka ter 23 investitorjem odločba, da niso zavezanci za plačilo komunalnega prispevka.

V letu 2005 se je na izdano odločbo o odmeri komunalnega prispevka pritožilo devet investitorjev. Pritožbam sedmim investitorjem je bilo ugodeno. Glede na število izdanih odločb v letu 2005 lahko ugotovimo, da je delež investitorjev, ki so se na odmero pritožili, zanemarljiv.

2.2.3.2 Oprostitve plačila komunalnega prispevka

Odlok o komunalnem prispevku določa, da se komunalni prispevek ne plača le za primere, določene v zakonskih in drugih aktih, veljavnih na območju Republike Slovenije (gradnja komunalne infrastrukture ter gradnja neprofitnih in socialnih stanovanj in drugih predpisanih primerih).

V 18. členu Odloka o komunalnem prispevku so določene tudi olajšave pri plačilu komunalnega prispevka za dokazana vlaganja v javno komunalno infrastrukturo ter prostorske zaokrožitve in dopolnitve pretežno že poseljenega območja. Olajšava pri odmeri komunalnega prispevka se investitorju prizna, če z ustrezno dokumentacijo dokaže, da je v zadnjih petih letih vlagal sredstva v gradnjo javne komunalne infrastrukture na območju, za katero se opravi izračun komunalnega prispevka. Olajšava se mu prizna največ do višine vlaganj v posamezno vrsto javne infrastrukture in največ do višine 50 odstotkov izračunanega komunalnega prispevka.

Poleg oprostitev in olajšav pa je v 19. členu Odloka o komunalnem prispevku določeno, da občina z znižanjem plačila komunalnega prispevka pospešuje:

- vlaganja v razvojno intenzivne dejavnosti in dejavnosti novih tehnologij;
- vlaganja v conah namenjenih razvoju posameznih dejavnosti (podjetniške cone, prometno-logistične cone);
- vlaganja v stanovanjsko gradnjo, ki jo kot prioriteto pospešuje občina v okviru občinskega stanovanjskega programa;
- vlaganja, ki so sestavni del razvojnih programov občine in razvojnih programov Savinjske statistične regije.

V istem členu Odloka o komunalnem prispevku je tudi določeno, da bo konkretna opredelitev dejavnosti in območij, za katere bodo odobrene olajšave, opredeljena v programih opremljanja, izdelanih za posamezna območja opremljanja in letnimi proračuni občine, ter da bodo olajšave določene v skladu s finančnimi možnostmi občine.

Občina revalorizira znesek lastnih vlaganj v javno komunalno infrastrukturo z indeksom cen za ostalo nizko gradnjo, ki ga mesečno objavlja GZS, Združenje za gradbeništvo in industrijo gradbenega materiala. Občina v Odloku o komunalnem prispevku ni določila načina revalorizacije preteklih vlaganj, pač pa je za revalorizacijo zneska lastnih vlaganj uporablja isti indeks revalorizacije, ki velja za sam izračun komunalnega prispevka v odmerni odločbi. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot pomanjkljivost splošnega akta občine.

Občina je v 18. členu Odloka o komunalnem prispevku določila, da se priznajo le vlaganja v infrastrukturo, ki jih posamezni investitor lahko dokaže za zadnjih pet let. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot neenakopravno obravnavanje investitorjev, saj so posamezni investitorji v komunalno infrastrukturo lahko vlagali tudi v daljšem časovnem obdobju, kar pa se jim ne prizna kot olajšava.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da se priznajo le vlaganja v infrastrukturo, ki jih posamezni investitor lahko dokaže za obdobje zadnjih petih let zaradi problematičnosti dokazil o naložbah posameznikov v komunalno infrastrukturo (samoprispevek, delo, ...). S tem je občina povečala zanesljivost dokazil o že vloženih sredstvih posameznikov v komunalno infrastrukturo.

Pri preveritvi posameznih odločb smo ugotovili, da je občina v letu 2005 posameznim investitorjem priznavala olajšave in znižanja odmerjenega komunalnega prispevka v skladu z Odlokom o komunalnem prispevku.

2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje

ZUreP-1 je uvedel možnost prenosa gradnje komunalne infrastrukture na zasebne investitorje 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 podlag⁵².

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 podrobneje vsebine in roka sklenitve pogodbe. Zakon določa le, da lahko občina gradnjo objektov in omrežij komunalne infrastrukture s pogodbo odda fizični ali pravni osebi.

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.

⁵² Uradni list RS, št. 86/04.

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 naročanja, kot tudi pogojev prenosa zgrajene infrastrukture na občino⁵³, 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 podlag⁵⁴, 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.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da v letu 2005 ni sklepala urbanističnih pogodb oziroma pogodb o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture, ker za sklepanje urbanističnih pogodb ni bil izkazan interes investitorjev.

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, komunalnih prispevkih in drugih prispevkih investitorjev v letu 2005

Postavka	Znesek oz. delež	Rebalans proračuna	Veljavni proračun	Realizirani proračun
Prihodki v letu 2005	Znesek v tisoč tolarjih	9.924.950	9.826.950	9.596.114
Prihodki od komunalnih prispevkov	Znesek v tisoč tolarjih	650.000	650.000	436.711
	Delež v prihodkih v odstotkih	6,5	6,6	4,6

Viri: Odlok o proračunu Mestne občine Celje za leto 2005, Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Celje za leto 2005, Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Celje.

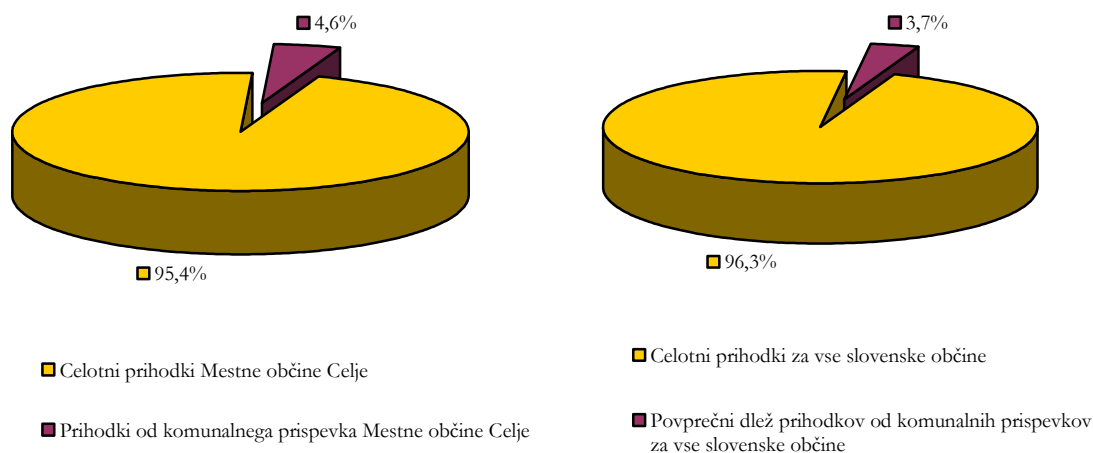
Primerjava deleža prihodkov od komunalnega prispevka občine v celotnih prihodkih občine s povprečnim deležem prihodkov od komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih za vse slovenske občine kaže (slika 4),

⁵³ 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.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 84/04.

da je bil delež komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih občine za 0,9 odstotne točke višji od slovenskega povprečja.

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



Viri: Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Celje za leto 2005, podatki Ministrstva za finance.

Občina je bila v letu 2005 glede na realizirani delež komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih občine med uspešnejšimi občinami, saj je slovensko povprečje preseгла za 0,9 odstotne točke.

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 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 zavezanca 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 prejemi in izdatki v skladu s predpisi o javnih financah in odlokom o občinskem proračunu.

Zakon o javnih financah⁵⁵ (v nadaljevanju: 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 v letu 2005 ni spremljala vplačil komunalnega prispevka prek predpisanega vplačilnega računa, določenega s Pravilnikom o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (v nadaljevanju: Pravilnik o podračunih)⁵⁶, izkazala jih tudi ni v proračunskem skladu oziroma kot namenske prejemke in izdatke v skladu s predpisi o javnih financah. Občina v Odloku o komunalnem prispevku na območju Mestne občine Celje in Odloku o proračunu ni opredelila, da so prihodki od komunalnih prispevkov namenski prihodki.

Občina je v letu 2005 terjatve do zavezancev evidentirala na podlagi zbirne interne temeljnice, ni pa evidentirala terjatve do posameznega zavezanca. Z evidentiranjem posamezne terjatve do zavezancev je občina pričela konec leta 2005. Občina izterjave obveznosti od komunalnega prispevka ne izvaja. Občina meni, da izterjava ni potrebna, saj je zavezanec za plačilo komunalnega prispevka tega dolžan poravnati pred izdajo gradbenega dovoljenja; če komunalni prispevek ni poravnan, investitor ne prejme gradbenega dovoljenja. Občina je zato v odločbi o odmeri komunalnega prispevka dodala določilo, da je odločba nična, če zavezanec v enem letu komunalnega prispevka ne plača.

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).

Občina ne vodi evidence o namenski porabi sredstev iz komunalnega prispevka. Občina zaradi integralnega proračuna ne more neposredno spremljati namenskosti porabe sredstev, zbranih s plačilom

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

⁵⁶ Uradni list. RS, št. 141/04, 106/05, 120/05.

komunalnega prispevka. Občina je pojasnila, da se namenskost prihodkov od komunalnega prispevka lahko zagotavlja posredno, tako da se vplačan komunalni prispevek v proračunskem letu primerja z vrednostjo izvršenih investicij v komunalno infrastrukturo v istem časovnem obdobju, ki pa vedno presega vrednost prihodkov od komunalnega prispevka. Občina je v letu 2005 realizirala 436.711 tisoč tolarjev prihodkov iz komunalnih prispevkov.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da bo z novim Odlokom, ki bo nadomestil obstoječi Odlok o komunalnem prispevku določila namensko porabo komunalnega prispevka in tudi zagotovila pogoje za spremljanje njegove namenske porabe.

V skladu z določili ZJF mora finančni načrt neposrednega uporabnika vsebovati tudi obrazložitev, v katerem 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, niti ni opredelila vrste in višine razpoložljivih sredstev za opremljanje stavbnih zemljišč, ocenjujemo, da sredstev od komunalnega prispevka ni mogla uspešno porabiti.

Preverili smo tudi, na kakšni podlagi občina načrtuje prihodke od komunalnega prispevka za naslednje leto. Ugotovili smo, da občina načrtuje prihodke na podlagi realizacije prihodkov od komunalnega prispevka preteklega leta in načrtovanega prihoda večjih investitorjev. Ker občina nima sprejetega programa opremljanja stavbnih zemljišč, ocenjujemo, da ne more uspešno načrtovati prihodkov od komunalnih prispevkov, saj nima izdelane vizije, katera območja bo opremljala s komunalno infrastrukturo, kakšen je strošek gradnje komunalne infrastrukture in kakšen delež stroškov gradnje bodo pokrivali investitorji.

Občina ima organizirano notranjo revizijsko službo, ki opravlja nadzor nad pravilnostjo in učinkovitostjo poslovanja občine. Proračunski uporabniki, katerih letni proračun presega 500.000 tisoč tolarjev so vsako leto dolžni na podlagi Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja. Temeljni cilj notranje revizije je, da s sistematičnim in discipliniranim pristopom za vrednotenje in izboljšanje učinkovitosti obvladovanja tveganj, kontrol in postopkov vodenju pomaga občini pri doseganju njenih ciljev.

Področje komunalnih prispevkov sta preverili notranja revizijska služba in 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 okolja⁵⁷ (v nadaljevanju: ZVO).

⁵⁷ Uradni list RS, št. 32/93, 1/96.

Občina je v letu 2005 na podlagi določil 1. člena Sklepa o določitvi prispevka investitorjem za zagotovitev komunalne oskrbe s pitno vodo, odvoda in čiščenja odpadnih voda ter energetske oskrbe na območju občine Celje⁵⁸ (v nadaljevanju: Sklep o določitvi prispevka investitorjem) investitorjem zaračunavala prispevek za priključitev na posamezne komunalne objekte in naprave.

V 2. členu Sklepa o določitvi prispevka investitorjem je določeno, da so sredstva prispevkov investitorjev za zagotovitev komunalne oskrbe namenska in se uporabljajo za financiranje programov naložb v komunalnem gospodarstvu.

Mestni svet občine je 11. 11. 1999 sprejel Sklep o ukinitvi prispevka investitorjev za zagotovitev energetske oskrbe na področju plinifikacije in daljinske toplotne oskrbe, vendar sklep ni bil objavljen v uradnem glasilu občine. Po sprejetju omenjenega sklepa je občina investitorjem prenehala obračunavati prispevka za plinooskrbo in za toplotno energijo, ki sta bila določena s Sklepom o določitvi prispevka investitorjem.

Mestni svet Mestne občine Celje je 20. 6. 2006 sprejel Sklep o ukinitvi Sklepa o določitvi prispevka investitorjem za zagotovitev komunalne oskrbe s pitno vodo, odvoda in čiščenja odpadnih voda ter energetske oskrbe na območju občine Celje⁵⁹ (v nadaljevanju: Sklep o ukinitvi sklepa o določitvi prispevka investitorjem). S pričetkom veljavnosti omenjenega sklepa (7. 7. 2006) je občina prenehala obračunavati prispevek za priključitev na posamezne komunalne objekte in naprave, ki služijo oskrbi z vodo iz javnega vodovodnega omrežja in komunalne objekte in naprave, ki služijo odvajanju in čiščenju odpadne vode v občini.

Občina je s Sklepom o določitvi prispevka investitorjem omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo, za kar ni imela ustrezne pravne podlage v ZUreP-1, ZVO ali v ZVO-1, vendar je med izvajanjem revizije nepravilnosti že odpravila.

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.

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

⁵⁸ Uradni list RS, št. 23/91.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 70/06.

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 Zakona o splošnem upravnem postopku⁶⁰.

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, pa 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, 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.

Na podlagi 5. člena Odloka o oskrbi s pitno vodo ter odvajanju in čiščenju komunalnih odpadnih ter padavinskih voda na območju Mestne občine Celje⁶¹ je za vsak poseg v prostor potrebno pridobiti soglasje občine. Po pooblastilu občine lahko soglasje izda tudi upravljalec. Občina je z Odlokom o ustanovitvi javnih podjetij⁶² za upravljalca objektov in naprav, ki služijo oskrbi z vodo iz javnega vodovoda, ter objektov in naprav, ki služijo odvajanju in čiščenju odpadne vode v občini, pooblastila JP VO-KA Celje.

Med izvajanjem revizije nismo ugotovili, da je občina obračunavala druge stroške investitorjem objektov, ki niso imeli podlage v splošnih aktih občine.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2.

⁶¹ Uradni list RS, št. 67/99.

⁶² Uradni list RS, št. 49/95.

3. MNENJE

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

Cilj revizije je bil ugotoviti, ali je bilo ravnanje Mestne občine Celje 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 (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. Mestna občina Celje v letu 2005 ni imela nove vizije razvoja občine, temveč je izhajala iz dolgoročnih družbenih ciljev in prostorskih sestavin. Menimo, da usmeritve iz prostorskih sestavin ne morejo biti ustrezna podlaga za uspešen razvoj dejavnosti v prostoru in njegovo gospodarno rabo v letu 2005. Ocenjujemo, da Mestna občina Celje nima izpolnjenega temeljnega pogoja za uspešno delovanje in zadovoljevanje potreb svojih občanov, saj nima sprejete strategije razvoja občine, ki bi določala učinkovit razvoj dejavnosti v prostoru in njegove gospodarne rabe – točka 2.1.1.

Ugotavljamo, da Mestna občina Celje v letu 2005 ni imela popolnega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru, kar je pogoj za uspešnost občine na področju prostorskega razvoja. Ocenjujemo, da Mestna občina Celje zato ni mogla izvajati ukrepov aktivne zemljiške politike in določati smeri prostorskega razvoja – točka 2.1.2.

Mestna občina Celje je v letu 2005 odmerjala in pobirala komunalni prispevek na podlagi Odloka o komunalnem prispevku. 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. Mestna občina Celje 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.

Mestna občina Celje je v letu 2005 gradila in rekonstruirala komunalno infrastrukturo, ne da bi imela za vsa območja, ki jih je komunalno opremljala, sprejete programe opremljanja, ki predstavljajo podlago za opremljanje zemljišč s komunalno infrastrukturo, s čimer je kršila 139. člen ZUreP-1. Za leto 2005 je 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 prioritetni vrstni red investicij, ki jih bo izvajala v štiriletnem obdobju – točka 2.2.2.

Mestna občina Celje je v 18. členu Odloka o komunalnem prispevku določila, da se priznajo le vlaganja v infrastrukturo, ki jih posamezni investitor lahko dokaže za zadnjih pet let. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot neenakopravno obravnavanje investitorjev, saj so posamezni investitorji v komunalno infrastrukturo lahko vlagali tudi v daljšem časovnem obdobju, kar pa se jim ne prizna kot olajšava – točka 2.2.3.2.

Pri proučitvi načina odmere komunalnega prispevka smo ugotovili, da občina v letu 2005:

- ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture – točka 2.2.3.1,
- ni imela vzpostavljene elektronske 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 – točka 2.2.3.1,

- je odmerjala komunalni prispevek na podlagi revalorizirane vrednosti povprečnih stroškov komunalnega opremljanja in povprečnih stroškov priprave stavbnih zemljišč na dan 31. 12. 1999, kar je v nasprotju z določili 8. člena Navodila za izračun komunalnega prispevka – točka 2.2.3.1,
- je imela v izreku odločbe zapisano določilo glede plačila komunalnega prispevka, ki nima podlage v veljavni zakonodaji – točka 2.2.3.1.

Mestna občina Celje je s Sklepom o določitvi prispevka investitorjem omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo, za kar ni imela ustrezne pravne podlage v ZUreP-1, ZVO, ali v ZVO-1, kar pa je med izvajanjem revizije s sprejetjem Sklepa o ukinitvi sklepa o določitvi prispevka investitorjem že odpravila – točka 2.3.1.

4. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni ukrepi za njihovo odpravo (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo:

- 27. 2. 2007 je sklicala prostorsko konferenco⁶³, na kateri je bil predstavljen osnutek Programa priprave Strategije prostorskega razvoja občine in Prostorskega reda občine. S tem je Mestna občina Celje pričela z uradnim postopkom priprave temeljnega prostorskega akta občine, predpisanega z ZUreP-1.
- 12. 3. 2006 je z Mika dom, d. o. o., Celje sklenila Pogodbo o izvedbi analize stanja evidenc nepremičnega premoženja Mestne občine Celje, ki bo za občino izvedla storitev 'Vzpostavitev evidence nepremičnin v lasti MOC – vse katastrske občine'.
- 2. 11. 2006 je z Geodetskim zavodom Celje, d. o. o., Celje podpisala pogodbo za izvedbo storitve 'Obdelava podatkov in začetno vzdrževanje baz podatkov za obračun komunalnega prispevka'.
- Mestni svet Mestne občine Celje je 20. 6. 2006 sprejel Sklep o ukinitvi Sklepa o določitvi prispevka investitorjem za zagotovitev komunalne oskrbe s pitno vodo, odvoda in čiščenja odpadnih voda ter energetske oskrbe na območju občine Celje. S pričetkom veljavnosti omenjenega sklepa (7. 7. 2006) je občina prenehala obračunavati prispevek za priključitev na posamezne komunalne objekte in naprave, ki služijo oskrbi z vodo iz javnega vodovodnega omrežja in komunalne objekte, in naprave, ki služijo odvajanju in čiščenju odpadne vode v občini.

⁶³ Novi tednik, št. 17, z dne 27. 2. 2007.

5. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih ugotovitev Mestni občini Celje priporočamo, da določi strategijo razvoja občine, ki bo imela jasno določene in merljive cilje. Na podlagi tako določene strategije naj občina pripravi ukrepe za aktivno izvajanje zemljiške politike.

Da bi Mestna občina Celje lahko uspešno izvajala naloge na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, Mestni občini Celje priporočamo, naj čim prej:

- vzpostavi kataster komunalne infrastrukture;
- sprejme ustrezne prostorske akte;
- vzpostavi ustrezne evidence, iz katerih bo razvidno, kakšen je delež zemljišč, namenjen gradnji, stanje pozidanosti teh zemljišč in urejenost teh zemljišč s prostorsko izvedbenimi akti;
- vzpostavi elektronsko evidenco o odmerjenih komunalnih prispevkih po posameznih investitorjih oziroma parcelah, iz katere bo razvidno, za katero komunalno infrastrukturo je posameznik že poravnal komunalni prispevek;
- prične pripravljati finančni načrt in programe dela, ki bodo ciljno usmerjeni in bodo opredeljevali konkretne pričakovane rezultate, ki bodo v skladu s sprejeto strategijo občine;
- zagotovi spremljanje porabe namenskih prihodkov v svojih poslovnih knjigah in pri izvrševanju proračuna.

Mestni občini Celje priporočamo, da za vsa območja, ki jih bo komunalno opremljala, sprejme programe opremljanja, ki bodo podlaga za odmerjanje komunalnega prispevka.

Pred pripravo akta v skladu z novo zakonodajo, ki bo podlaga za odmero komunalnega prispevka, priporočamo, da Mestna občina Celje pripravi analizo stanja v prostoru, opredeli cilje, ki bodo merljivi in na podlagi katerih bo mogoče oceniti, ali je občina vzpostavila sistem, ki omogoča realizacijo zastavljenih ciljev. Mestni občini Celje priporočamo tudi, da pri pripravi novega akta 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. Mestni občini Celje, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. 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