



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Politika mirujočega prometa
Mestne občine Ljubljana



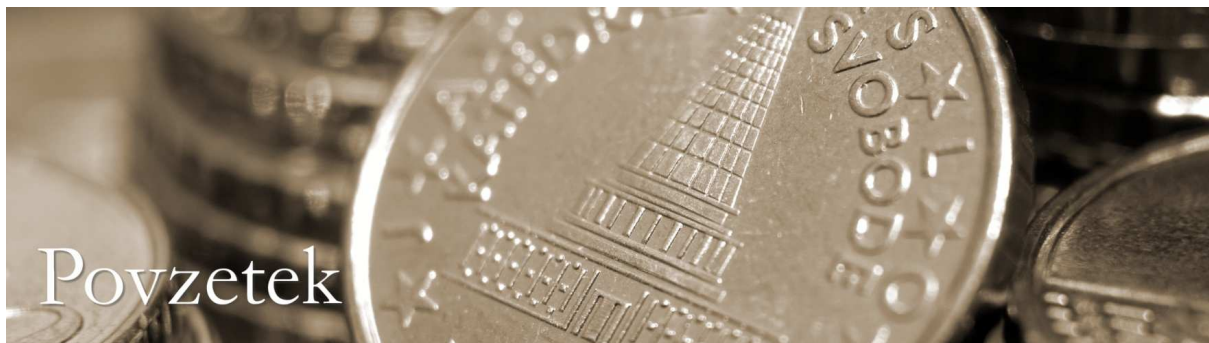
Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Politika mirujočega prometa

Mestne občine Ljubljana



Računsko sodišče je revidiralo *smotrnost poslovanja Mestne občine Ljubljana v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa*. Občina ima 266.941 prebivalcev v 17 četrtnih skupnostih, je ustanoviteljica ali soustanoviteljica 102 javnih zavodov, 7 javnih podjetij in javnega sklada. Ljubljana je največje mesto in hkrati glavno mesto Slovenije ter je politično, kulturno, trgovsko, poslovno, kongresno in sejensko središče, pa tudi prometno, znanstveno in izobraževalno središče Slovenije, zato je izpostavljena močnim dnevnim in tedenskim migracijam.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine na področju politike mirujočega prometa v letu 2005 z vidika uspešnosti.

Področje mirujočega prometa zaradi vse večje motoriziranosti prebivalcev postaja v vseh večjih mestih zelo pomembno. Na mestnem prostoru se prepletajo različni interesi njegovih prebivalcev, obiskovalcev in gospodarskih subjektov, zato je urejanje mirujočega prometa zahtevna naloga. Občine so soočene z zagotavljanjem čim večje mobilnosti na eni strani in na drugi strani s potrebo po omejevanju prometa v mestu iz ekoloških razlogov.

Področje mirujočega prometa sodi med lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno s splošnimi akti v skladu s področnimi zakoni. Zbiranje podatkov, ki se nanašajo na mirujoči promet, razen baze cestnih podatkov in katastra gospodarske javne infrastrukture, za občino ni predpisano, vendar je za izvajanje politike mirujočega prometa nujno. Občina brez podatkov, ki se nanašajo na mirujoči promet, ne more zagotavljati pogojev za ureditev mirujočega prometa, ki vključujejo ugotavljanje potreb, sprejem strategije razvoja, določitev ciljev in sredstev ter sprejem predpisov, ki urejajo mirujoči promet.

Po mnenju računskega sodišča občina uresničuje in spremlja ukrepe na področju mirujočega prometa, če izvaja upravljanje javnih parkirnih površin, vodi evidenco obstoječe infrastrukture na področju mirujočega prometa, zagotavlja ustrezne parkirne režime in vodi ustrezno cenovno politiko. Pomembno je tudi, da poroča o uresničitvi zastavljenih ciljev v skladu s predpisi.

Pri revidiranju *smotrnosti poslovanja* je računsko sodišče ugotovilo, da občina pri opravljanju nalog s področja *politike mirujočega prometa* ni bila uspešna, ker:

- *delno uspešno izvaja sistem, ki ureja mirujoči promet*. Obstaja tveganje, da občina ni spremljala elementov, ki kažejo spreminjanje potreb v času in so eden izmed bistvenih elementov za vodenje uspešne politike mirujočega prometa, ampak je to prepustila javnemu podjetju. Na področju mirujočega prometa so določene splošne usmeritve (prostorska zasnova določa smeri razvoja občine, vendar cilji, ki jih je občina zastavila, niso jasno opredeljeni in merljivi), ki jih ne moremo opredeliti kot zadostne, da bi predstavljale strategijo občine na tem področju; prav tako pa ni ustrezno kratkoročno načrtovala in

spremljala doseženih rezultatov. Pri sprejemanju občinskih predpisov je občina upoštevala zakonodajo s področja mirujočega prometa, ni pa določila načina in postopka (metodologije in kriterijev) za oblikovanje cen;

- *ni bila uspešna pri uresničevanju in spremljanju ukrepov na področju mirujočega prometa v letu 2005.* Razmerij z izvajalcem gospodarske javne službe ni natančno opredelila, predvsem ni določila načina obračuna dolgoročnih obveznosti javnega podjetja do občine in ni v celoti izvajala ustanoviteljskih pristojnosti. V proračunu za leto 2005 je občina načrtovala sredstva za področje mirujočega prometa na več področjih in zaradi netransparentnosti evidentiranja porabljenih sredstev nima natančnih podatkov o porabljenih sredstvih za mirujoči promet. Občina je določila različne oblike parkiranja, vendar se glede na pomen občine, ki ga ima kot glavno mesto, in s tem povezane migracije, ne ukvarja dovolj s potrebami po celodnevem parkiranju;
- *ni bila uspešna pri poročanju o uresničevanju zastavljenih ciljev na področju mirujočega prometa.* Ciljev ni opredelila kakovostno in količinsko, zato jih tudi ni mogoče meriti in ni mogoče oceniti učinkovitosti porabe sredstev glede na njihove rezultate.

Računsko sodišče je občini predlagalo nekaj *priporočil* za izboljšanje učinkovitosti pri opravljanju nalog s področja politike mirujočega prometa in zahtevalo odzivno poročilo.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	8
1.2 NAMEN IN CILJ REVIZIJE	8
1.3 METODE DELA	9
1.4 PREDSTAVITEV OBČINE IN PODROČJA POLITIKE MIRUJOČEGA PROMETA.....	9
1.4.1 Splošni podatki o občini.....	9
1.4.2 Politika mirujočega prometa	11
1.4.2.1 Splošno o politiki mirujočega prometa	11
1.4.2.2 Pravne podlage ureditve področja mirujočega prometa.....	13
1.4.2.3 Podatki s področja mirujočega prometa v občini.....	15
1.4.3 Odgovorni osebi.....	17
2. ALI JE OBČINA ZAGOTOVILA POGOJE ZA UREDITEV MIRUJOČEGA PROMETA	18
2.1 ALI JE OBČINA UGOTOVILA POTREBE NA PODROČJU MIRUJOČEGA PROMETA	18
2.2 ALI JE OBČINA SPREJELA STRATEGIJO/VIZIJO RAZVOJA OBČINE NA PODROČJU MIRUJOČEGA PROMETA	21
2.2.1 Strategija na področju mirujočega prometa.....	22
2.2.2 Načrtovanje prostorskega razvoja.....	23
2.2.3 Program varstva okolja v Mestni občini Ljubljana.....	24
2.3 ALI JE OBČINA DOLOČILA CILJE IN SREDSTVA NA PODROČJU MIRUJOČEGA PROMETA ZA LETO 2005.....	25
2.4 ALI JE OBČINA S PREDPISI UREDILA MIRUJOČI PROMET.....	26
3. ALI OBČINA URESNIČUJE IN SPREMLJA UKREPE NA PODROČJU MIRUJOČEGA PROMETA	29
3.1 NA KAKŠEN NAČIN OBČINA UPRAVLJA Z JAVNIMI PARKIRNIMI POVRŠINAMI	29
3.1.1 Razmerje med občino in javnim podjetjem.....	29
3.1.2 Prihodki od parkiranja in odhodki za urejanje mirujočega prometa v proračunu občine za leto 2005.....	30
3.1.2.1 Prihodki od parkiranja v proračunu občine.....	31

3.1.2.2	Odhodki iz proračuna občine, namenjeni mirujočemu prometu.....	31
3.2	ALI IMA OBČINA PODATKE O OBSTOJEČI INFRASTRUKTURI NA PODROČJU MIRUJOČEGA PROMETA.....	32
3.3	ALI JE CENOVNA POLITIKA NA PODROČJU MIRUJOČEGA PROMETA USTREZNA	34
4.	ALI JE OBČINA POROČALA O URESNIČEVANJU ZASTAVLJENIH CILJEV NA PODROČJU POLITIKE MIRUJOČEGA PROMETA V LETU 2005	38
5.	MNENJE	39
6.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	41
7.	PRIPOROČILA	43

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti poslovanja Mestne občine Ljubljana, Mestni trg 1, Ljubljana (v nadaljevanju: občina), v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa v letu 2005, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2006. Sklep² o izvedbi revizije je bil izdan 18. 4. 2006.

1.1 Predstavitev področja revizije

Revizija zajema poslovanje občine v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa v letu 2005, z vidika uspešnosti.

Za potrebe revizije pojem *mirujoči promet* pomeni prevozna sredstva v mirovanju – torej parkirana in garažirana ali dalj časa stoječa vozila.

Politika mirujočega prometa pomeni aktivnosti občine na področju urejanja mirujočega prometa, in sicer predvsem ugotavljanje potreb po parkirnih mestih, strateško načrtovanje (določanje usmeritev, prioritet, načrtovanje prostora), sprejemanje ustreznih občinskih aktov, zagotavljanje infrastrukture (gradnja, vzdrževanje), določanje različnih parkirnih ureditev, oblikovanje cenovne politike, spremljanje in analiziranje ukrepov in izboljševanje sistema.

Revizija zajema področje mirujočega prometa v delu, ki se nanaša na urejanje mirujočega prometa za potrebe prebivalcev in obiskovalcev mesta, ki prihajajo v mesto v službo, po nakupih in opravkih, ter turistov. Revizija ne zajema problematike parkiranja prebivalcev mesta in poslovnih subjektov v bližini njihovih bivališč oziroma sedežev, varstva okolja in javnega prevoza. V posameznih poglavjih računsko sodišče zgolj opozarja na povezanost vseh treh področij.

1.2 Namen in cilj revizije

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo smotrnosti poslovanja občine pri opravljanju nalog s področja politike mirujočega prometa v letu 2005 z namenom:

- prispevati k zagotovitvi pogojev za uspešno opravljanje nalog s področja mirujočega prometa;
- opozoriti na problematiko zakonodaje ter dati morebitne predloge za njeno spremembo ter

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Št. 1215-17/2006-2.

- zagotoviti prenos izkušenj med občinami.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine na področju politike mirujočega prometa z vidika uspešnosti. Revizija smotrnosti poslovanja občine pri opravljanju nalog s področja politike mirujočega prometa je zasnovana tako, da smo pridobili odgovor na vprašanje, ali je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa v letu 2005, uspešno.

1.3 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- zbiranje dokumentacije o poslovanju občine na področju politike mirujočega prometa;
- pogovore s predstavniki občine, da bi pridobili odgovore na postavljena vprašanja;
- analiziranje pridobljenih informacij o smotrnosti izvajanja nalog občine na področju politike mirujočega prometa.

1.4 Predstavitev občine in področja politike mirujočega prometa

1.4.1 Splošni podatki o občini

Občina je bila ustanovljena leta 1994. Meri 275 kvadratnih kilometrov³ in ima 266.941 prebivalcev. Glede na število prebivalcev (več kot 100 tisoč) je uvrščena v prvo skupino občin⁴. Ima 17 četrtnih skupnosti⁵. Četrtna skupnosti so pravne osebe. Območja četrtnih skupnosti so določena v pravilih četrtnih skupnosti. Občina je ustanoviteljica ali soustanoviteljica 102 javnih zavodov, 7 javnih podjetij in javnega sklada.

Ljubljana je največje mesto in hkrati glavno mesto Slovenije. Po velikosti se uvršča med srednje velika evropska mesta. Je politično, kulturno, trgovsko, poslovno, kongresno in sejensko središče, pa tudi prometno, znanstveno in izobraževalno središče Slovenije⁶, zaradi česar je izpostavljena močnim dnevnim in tedenskim migracijam.

V tabeli 1 so predstavljeni osnovni podatki o občini za leto 2005 v primerjavi z izbranimi občinami.

³ Statistični letopis Republike Slovenije za leto 2005 (stanje 1. 1. 2005).

⁴ Tretji odstavek 100b. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 100/05-UPB 1); v nadaljevanju: ZLS.

⁵ Črnuče, Posavje, Bežigrad, Center, Jarše, Moste, Polje, Sostro, Golovec, Rudnik, Trnovo, Vič, Rožnik, Šiška, Dravlje, Šentvid, Šmarna gora.

⁶ http://www.ljubljana.si/si/ljubljana/predstavitev/mesto_ime_grb/z dne 26. 3. 2007.

Tabela 1: Primerjava osnovnih podatkov občine za leto 2005 z izbranimi občinami

	Mestna občina Ljubljana	Mestna občina Maribor	Mestna občina Celje	Mestna občina Kranj	Mestna občina Velenje	Občina Piran	Republika Slovenija
Število prebivalcev na dan 31. 12. 2005	266.941	111.073	48.607	52.938	33.707	17.449	2.003.358
Gostota poselitve (število prebivalcev/kvadratni kilometer)	971	753	512	351	404	391	99
Gostota poslovnih subjektov (število poslovnih subjektov/1000 prebivalcev)	119	79	86	76	55	139	75
Povprečna mesečna bruto plača (v tolarjih)	332.500	272.881	276.340	283.816	255.784	274.431	277.235
Povprečna mesečna neto plača (v tolarjih)	203.156	174.355	176.557	181.164	166.088	173.646	176.287
Delež aktivnega prebivalstva (v odstotkih)	74,2	61,7	68,4	52,7	64,8	43,1	41,1
Povprečna stopnja registrirane brezposelnosti v letu 2005 (v odstotkih)	7,5	14,1	13,2	7,3	10,8	8,5	10,1

Viri:

- Statistični urad RS, <http://bsp1h.gov.si/D2300.kom/komstart.html>;
<http://bsp1h.gov.si/SY01RZA.REXFSP.TMPINF.D070213.T103202.XML> z dne 13. 2. 2007;
- <http://e-uprava.gov.si/ispo/stopnjabrezposelnosti/prikaz.ispo> z dne 15. 12. 2006;
<http://www.ess.gov.si/SLO/Predstavitev/LetnaPorocila/lp05/Slovenija/Slo/TabelPregle...> z dne 13. 2. 2007;
- Statistične informacije, št. 115/06;
- SI-Stat podatkovni portal: <http://www.stat.si/letopis/2005/33> z dne 12. 12. 2006;
- Agencija za javnopravne evidence in storitve, Podatki o številu poslovnih subjektov, vpisanih v poslovni register Slovenije: http://www.ajpes.si/docDir/Statisticno_raziskovanje z dne 26. 3. 2007.

Iz navedenih podatkov je razvidno, da so bile v občini v letu 2005 povprečne plače nad slovenskim povprečjem, medtem ko je bila stopnja brezposelnosti nižja od slovenskega povprečja.

1.4.2 Politika mirujočega prometa

1.4.2.1 Splošno o politiki mirujočega prometa

Področje mirujočega prometa zaradi vse večje motoriziranosti prebivalcev postaja v vseh večjih mestih zelo pomembno. Na mestnem prostoru se prepletajo različni interesi njegovih prebivalcev, obiskovalcev in gospodarskih subjektov. Poleg tega imajo odločitve na tem področju, predvsem glede gradnje ali opuščanja prometne infrastrukture, posledice, ki lahko trajajo desetletje ali več.

Promet je pogoj za gospodarski razvoj tako države kot posamezne občine. Evropska unija je v letu 2001 sprejela Belo knjigo Evropske prometne politike za 2010: čas za odločitev⁷ (v nadaljevanju: bela knjiga), ki odgovarja na zahteve časa z evropsko politiko modernizacije, liberalizacije in integracije obstoječih transportnih sistemov ter njihovih procesov v medsebojno povezano enotno delujočo celoto.

Bela knjiga v IV. poglavju Racionalizacija mestnega prometa opozarja na izjemen razmah avtomobilskega prometa v zadnjih štiridesetih letih zaradi razširitve mest, spremembe načina življenja in prilagodljivosti osebnega avtomobila ob ne vedno ustrezni ponudbi javnega prevoza ter da je pomanjkanje povezave med urbanistično in prometno politiko privedlo do skoraj popolne prevlade osebnega avtomobila. Naraščanje prometa v mestih je povezano z vedno večjim onesnaževanjem zraka in hrupom ter nesrečami. Bela knjiga navaja, da mestni promet povzroča 40 odstotkov vseh emisij ogljikovega dioksida, ki vplivajo na spremembe podnebja in drugo onesnaževanje, to pa vpliva na zdravje meščanov. Navaja tudi podatek nekaterih raziskav, ki ocenjujejo zdravstvene stroške za skupnost na 1,7 odstotka BDP⁸. Po načelu subsidiarnosti je mestni promet v pristojnosti državnih in lokalnih oblasti, zato bodo morale oblasti rešiti vprašanje obvladovanja prometa in vprašanje položaja osebnega avtomobila v velikih mestnih središčih. Bela knjiga predlaga rešitev v uvajanju čistih vozil in razvoju kakovostnega javnega prevoza. Načelo subsidiarnosti Evropski uniji omogoča, da prevzame pobudo (tudi zakonsko), da se v prometu spodbudi uporaba različnih vrst energije. Predlaga spodbujanje dobrih prijemov z vidika infrastrukture (metrojske in tramvajske proge, kolesarske steze, prednostni vozni pasovi za javni prevoz) in rešitve, ki bi lahko pomenile alternativo avtomobilu. Javni prevoz mora izpolniti pričakovanja uporabnikov po udobju, kakovosti in hitrosti.

Državni zbor Republike Slovenije je v letu 2006 sprejel Resolucijo o prometni politiki Republike Slovenije⁹ (v nadaljevanju: RePPRS), ki opredeljuje izhodišča, cilje in ukrepe za doseganje ciljev ter glavne nosilce prometne politike. RePPRS kot enega izmed nosilcev prometne politike določa tudi lokalne skupnosti. Lokalne skupnosti so ustvarjalci prometne politike, skrbijo pa predvsem za občinske oziroma mestne transportne infrastrukture (lokalne ceste, kolesarske steze, parkirna mesta itd.). Lokalne skupnosti sodelujejo z državno upravo pri izobraževanju uporabnikov lokalne transportne infrastrukture, razvoju učinkovitega sistema javnega potniškega prometa in razvoju con za gospodarsko dejavnost.

⁷ Komisija evropskih skupnosti, Bruselj, 12. 9. 2001, COM (2001) 370, končna različica.

⁸ Svetovna zdravstvena organizacija: Zdravstveni stroški zaradi onesnaževanja zraka, ki ga povzroča cestni promet, Projekt ocene učinkov v Avstriji, Franciji in Švici, junij 1999.

⁹ Uradni list RS, št. 58/06.

Odločitve, povezane z urejanjem mirujočega prometa (gradnja parkirišč ali njihovo ukinjanje, gradnja parkirnih hiš itd.), imajo dolgoročne posledice na razvoj mesta in kvaliteto življenja v njem. Ureditev mirujočega prometa je zato tesno povezana s področji načrtovanja prostorskega razvoja in posegi v prostor, varstvo okolja in urejanjem javnega potniškega prometa.

Ko načrtujemo politiko mirujočega prometa moramo izhajati iz značilnosti področja prometa v Republiki Sloveniji. Izpostavljamo zlasti slabosti, ki ju navaja RePPRS:

- razpršena poselitev prebivalstva in kot posledica tega draga infrastruktura, ki lahko zadovolji te potrebe,
- slabo razvit in nepovezan javni potniški promet.

RePPRS opozarja na stopnjevanje trenda razpršene poselitve in navaja: "Razpršenost poselitve in proizvodnih zmogljivosti odločilno vpliva na povzročanje prometnih tokov, na njihov potek in posledično na skupne transportne stroške. V sedanjem stanju je zelo težko, na trenutke tudi nemogoče, zasnovati učinkovit sistem javnega potniškega prometa in tudi tovarnega prometa, ki bi vsaj v zaključni fazi ne temeljil skoraj izključno na individualnem cestnem transportu."

Zaradi povezanosti politike mirujočega prometa s področjem javnega potniškega prometa navedimo še vizijo mobilnosti prebivalstva, ki jo določa RePPRS: "Javni interes na področju javnega potniškega prometa je povezan s socialnimi in ekološkimi razlogi. Država je v skladu s številnimi sprejetimi dokumenti dolžna zagotoviti osnovne možnosti za mobilnost prebivalstva predvsem zaradi izobraževanja in dela, pa tudi zaradi dostopnosti do zdravstvenih in oskrbnih storitev. Zaradi vse večje stopnje motorizacije je uporabnikov javnega potniškega prometa vse manj, zato ta postaja vse dražji, tako za uporabnike kot za državo in lokalne skupnosti, ki ga posredno ali neposredno subvencionirajo. Dolgoročno cenovno sprejemljiva rešitev je le v pritegnitvi večjega števila potnikov, ki sicer od javnega prometa kot lastniki osebnih avtomobilov niso življenjsko odvisni. Ti pa bodo javni promet uporabljali le v primeru ustrezne frekvence, udobnosti, hitrosti in cene. Spodbujanje javnega prometa je nujno tudi iz okoljskih razlogov. Pozitivni učinki pa se bodo pojavili le v primeru ustrezne povprečne zasedenosti vozil javnega prometa; v primeru vožnje praznih vozil javnega prometa so lahko okoljski stroški na potniški kilometer celo večji kot v primeru uporabe osebnih vozil."

Za področje varovanja okolja velja ugotovitev, da promet v mestnih središčih onesnažuje okolje z emisijami izpušnih plinov in s hrupom. Poleg tega gradnja parkirišč zahteva velike površine, za katere zlasti v središčih mest konkurirajo tudi druge dejavnosti in celo ustvarjajo pritisk po pozidavi že obstoječih parkirnih površin. Področju prometa se tako ne izogne niti Nacionalni program varstva okolja¹⁰ (v nadaljevanju: NPVO), ki za področje prometa predvideva: "Za obvladovanje pričakovanega povečevanja emisij iz prometa bo potrebno določiti kritične obremenitve prizadetih ekosistemov, sistematično izvajati monitoring na gosto naseljenih in varovanih območjih ob prometnicah, uvajati finančne, zakonske in tehnične omejitve za promet na ogroženih območjih, predvsem v mestih, velikih stanovanjskih naseljih in na občutljivih naravnih območjih. Drugi ukrepi, ki jih bo potrebno uveljaviti za zmanjševanje okoljskih obremenitev osebnega prometa so: modernizacija in zagotavljanje privilegirane položaja javnega transporta v okviru prometnih ureditev mest, ureditev mirujočega prometa s primerno cenovno politiko,

¹⁰ Uradni list RS, št. 83/99. NPVO je Državni zbor sprejel na podlagi Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93, 1/96).

povečanje obsega in ureditev varnih kolesarskih stez, omejevanje osebnega prometa v mestnih središčih ter optimizacija prometne infrastrukture zaradi zmanjševanja prometnih zastojev."

Po sprejetju Resolucije o Nacionalnem programu varstva okolja 2005 - 2012¹¹ (v nadaljnjem besedilu: RNPVO) na podlagi Zakona o varstvu okolja¹² (v nadaljevanju: ZVO-1), ki je začela veljati 6. 1. 2006, je NPVO prenehal veljati. RNPVO je osnovni strateški dokument na področju varstva okolja, katerega cilj je splošno izboljšanje okolja in kakovosti življenja ter varstvo naravnih virov. V ta namen RNPVO določa cilje na posameznih območjih za določena časovna obdobja ter prednostne naloge in ukrepe za doseg te ciljev. RNPVO je skladen z okoljskim programom Evropske skupnosti, ki obravnava ključne okoljske cilje in prednostne naloge, ki jih mora opraviti skupnost. RNPVO občinam nalaga, da morajo zagotavljati ravnotežje med kakovostjo življenja in razvojem gospodarstva, zato se soočajo z različnimi pomembnimi okoljskimi temami: z zagotavljanjem kakovosti življenja, vplivi okolja na zdravje prebivalcev, z okoljskimi tveganji, ki nastanejo zaradi industrijskih in drugih gospodarskih subjektov ter prometnih tokov (trajnostni transport), z urejanjem urbanih območij in ohranjanjem narave na območju občine. Ker je občina stičišče okoljskih izzivov, lahko občinske uprave sprejmejo ukrepe, ki so potrebni za zagotavljanje kakovosti okolja glede na njihove potrebe in stanje okolja v občini.

Navedeni razlogi kažejo na to, da je urejanje mirujočega prometa zahtevna naloga. Občine so soočene z zagotavljanjem čim večje mobilnosti na eni strani in na drugi strani s potrebo po omejevanju prometa v mestu iz ekoloških razlogov.

1.4.2.2 Pravne podlage ureditve področja mirujočega prometa

Prvi odstavek 140. člena Ustave Republike Slovenije¹³ določa, da spadajo v pristojnosti občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki se nanašajo samo na prebivalce občine. ZLS določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina je med drugim v skladu s 21. člena ZLS za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev dolžna:

- upravljati z občinskim premoženjem;
- načrtovati prostorski razvoj in v skladu z zakonom opravljati naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov;
- graditi, vzdrževati in urejati lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom urejati promet v občini in opravljati naloge občinskega redarstva ter
- v okviru svojih pristojnosti urejati in upravljati lokalne javne službe ter skrbeti zanje.

Navajamo še pomembnejša določila področnih zakonov, ki so povezani s področjem mirujočega prometa.

- Zakon o varnosti cestnega prometa¹⁴ (v nadaljevanju: ZVCP-1) v 15. in 16. členu določa pristojnosti občine na področju urejanja prometa, katerega namen je varen in nemoten potek prometa. V 87. točki

¹¹ Uradni list RS, št. 2/06.

¹² Uradni list RS, št. 41/04.

¹³ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04.

¹⁴ Uradni list RS, št. 83/04, 35/05, 69/05, 108/05.

prvega odstavka 23. člena določa, da je prometna ureditev način potekanja in vodenja prometa, ki ga za cesto ali njen del oziroma za naselje ali njegov del določi upravljavec ceste in ga označi s predpisano prometno signalizacijo. Prometna ureditev med drugim obsega tudi ureditev mirujočega prometa. Občine v skladu z navedenimi določbami uredijo mirujoči promet z lastnimi predpisi. Občinski redarji zaradi zagotavljanja varnega in neoviranega cestnega prometa po 14. členu ZVCP-1 izvajajo nadzor nad ustavljenimi in parkiranimi vozili ter ovirami v naselju, izvajajo nadzor nad ravnanjem udeležencev cestnega prometa v območju umirjenega prometa in območju za pešce, ugotavljajo kršitve določb 113. člena ZVCP-1 o varstvu cest in okolja v naselju ter na občinskih cestah zunaj naselja. Pri opravljanju navedenih nalog občinski redarji izrekajo globe in opozorila ter izvajajo pooblastila in ukrepe, ki so preneseni nanje s tem in drugimi zakoni, ter ukrepe, določene z občinskimi predpisi.

- Zakon o javnih cestah¹⁵ (v nadaljevanju: ZJC) v 13. členu med sestavine javne ceste uvršča tudi parkirišče kot prometno površino zunaj vozišča, zato tudi za parkirišča veljajo splošne opredelitve ZJC o namenu in rabi javnih cest. Javne ceste so po določbi 2. člena ZJC prometne površine splošnega pomena za cestni promet, ki jih lahko vsak prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo javne ceste in varnost prometa na njih. Javne ceste so javno dobro in so zunaj javnega prometa. Kljub temu pa je na prometnih površinah zunaj vozišča javne ceste (torej tudi na parkiriščih) mogoče pridobiti posebno pravico uporabe. Vzdrževanje javnih cest je v skladu s 8. členom ZJC obvezna gospodarska javna služba. ZJC v 44. členu nalaga občinam obveznost vzdrževanja parkirišč ob vozišču državnih cest, ki so namenjena varnemu poteku prometa v naselju, v 82. členu pa določa, da občina sprejme odlok o občinskih cestah, v katerem uredi upravljanje, graditev, vzdrževanje in varstvo občinskih cest ter nadzor nad občinskimi cestami.
- Stvarnopравни zakonik¹⁶ v 19. členu določa, da je javno dobro stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo (splošna raba). Zakon določa, katera stvar je javno dobro in kakšni so pogoji za njegovo uporabo. Na javnem dobru se lahko pridobi tudi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon.
- Zakon o graditvi objektov¹⁷ (v nadaljevanju: ZGO-1) v točki 1.5.1. prvega odstavka 2. člena določa parkirišča kot javne površine, katerih raba je pod enakimi pogoji namenjena vsem. ZGO-1 uvršča parkirišča med grajeno javno dobro lokalnega pomena, ki sodi v gospodarsko javno infrastrukturo, to pa je po četrtem odstavku 16. člena ZGO-1 treba evidentirati v katastru gospodarske javne infrastrukture.
- Zakon o urejanju prostora¹⁸ (v nadaljevanju: ZUreP-1) v 12. členu določa pristojnosti občine na področju urejanja prostora. Na podlagi 171. člena ZUreP-1 prostorske sestavine občinskega dolgoročnega plana za obdobje od leta 1986 do leta 2000 in prostorske sestavine srednjeročnega družbenega plana za obdobje od leta 1986 do leta 1990 (v nadaljevanju: prostorske sestavine) veljajo največ tri leta po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije¹⁹. Po 170. členu ZUreP-1 so lahko občine do uveljavitve Odloka o strategiji prostorskega razvoja Slovenije²⁰ pripravljale in sprejemale spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občine v skladu s prostorskimi sestavinami dolgoročnega plana Republike Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000 in prostorskimi

¹⁵ Uradni list RS, št. 29/97, 18/02, 92/05.

¹⁶ Uradni list RS, št. 87/02.

¹⁷ Uradni list RS, št. 102/04-ZGO-1.

¹⁸ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03.

¹⁹ Od 20. 7. 2004.

²⁰ Uradni list RS, št. 76/04.

sestavlinami srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 1990. Občine začnejo pripravo strategije prostorskega razvoja občine po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije, pripravo prostorskega reda občine pa po uveljavitvi prostorskega reda Republike Slovenije;²¹ sprejeti ju morajo v skladu s 171. členom ZUreP-1 najpozneje v treh letih po sprejemu strategije prostorskega razvoja Slovenije²².

Po določilih 152. in 178. člena ZUreP-1 so občine dolžne vzpostaviti in voditi kataster gospodarske javne infrastrukture. Te evidence so potrebne predvsem za potrebe prostorskega in urbanističnega načrtovanja v občini oziroma za potrebe izvajanja nalog po drugem odstavku 21. člena ZLS (občina načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči)²³.

- Po 3. členu Zakona o gospodarskih javnih službah²⁴ (v nadaljevanju: ZGJS) občine z odloki določijo način opravljanja gospodarskih javnih služb. Občine z odlokom določijo tudi način opravljanja posamezne javne službe, kot določa 7. člen ZGJS. Občine morajo po ZGJS določiti vrsto in obseg javnih dobrin ter njihovo prostorsko razporeditev, organizacijsko in prostorsko zasnovo njihovega opravljanja po vrstah in številu izvajalcev, pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, pravice in obveznosti uporabnikov, vire financiranja gospodarske javne službe in način njihovega oblikovanja, vrsto in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje gospodarske javne službe, ter druge elemente, pomembne za opravljanje in razvoj gospodarske javne službe.
- V skladu z 38. členom ZVO-1 morajo mestne občine sprejeti program varstva okolja. Program ne sme biti v nasprotju z NPVO, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel leta 1999 oziroma RNPVO.

1.4.2.3 Podatki s področja mirujočega prometa v občini

Zbiranje podatkov, ki se nanašajo na mirujoči promet, razen baze cestnih²⁵ in katastra gospodarske javne infrastrukture, za občino ni predpisano.

Ocenjujemo, da je za izvajanje politike mirujočega prometa nujno, da občina zbira posamezne podatke in spremlja trende na tem področju in pri tem upošteva, da je mesto Ljubljana glavno mesto v Republiki Sloveniji in je zaradi svoje upravne, kulturne, izobraževalne in gospodarske vloge izpostavljeno močnim

²¹ Uredba o prostorskem redu Slovenije (Uradni list RS, št. 122/04) je začela veljati 13. 11. 2004.

²² Državni zbor je Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije sprejel 18. 6. 2004.

²³ ZUreP-1 je sicer razveljavil Zakon o katastru komunalnih naprav (Uradni list SRS, št. 26/74, 42/86; v nadaljevanju: ZKKN), še zmeraj pa je veljal Zakon o geodetski dejavnosti (Uradni list RS, št. 8/00; v nadaljevanju: ZgeoD), ki je občinam prav tako kot ZKKN nalagal vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje katastra komunalnih naprav. Kataster gospodarske javne infrastrukture po ZUreP-1 je ena od zbirk podatkov o dejanski rabi prostora, ki vsebuje podatke o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture. Občine v obdobju, ko se je izvajala revizija, še niso bile dolžne vzpostaviti in voditi katastra gospodarske javne infrastrukture zaradi predhodnih določb ZUreP-1 (178. člen), vendar jim je podobno dolžnost nalagal ZgeoD. Tudi Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07; v nadaljevanju: ZPNačrt), v veljavi od 28. 4. 2007, v 89. členu nalaga občinam in drugim pristojnim organom, da vodijo kataster gospodarske javne infrastrukture.

²⁴ Uradni list RS, št. 32/93.

²⁵ To ureja Pravilnik o načinu označevanja javnih cest in o evidencah o javnih cestah in objektih na njih (Uradni list RS, št. 49/97, 2/04), ki je izdan na podlagi osmega odstavka 3. člena ZJC.

dnevnim in tedenskim migracijam. Zaradi navedenega bi občina morala pridobiti in spremljati zlasti naslednje podatke:

- število vseh parkirnih površin, ki so dostopne voznikom, bodisi brezplačno bodisi proti plačilu,
- zasedenost parkirnih mest (na primer glede na območje parkiranja),
- cene za parkiranje na javnih parkiriščih v drugih slovenskih mestih in cene za parkiranje na zasebnih parkiriščih ter
- dnevne migracije.

V tabeli 2 so predstavljeni pomembnejši podatki s področja mirujočega prometa v občini za leto 2005.

Tabela 2: Podatki s področja mirujočega prometa v občini za leto 2005

Sredstva, ki jih je občina namenila za mirujoči promet v letu 2005 (v tisoč tolarjih)	ni podatka
Število aktivnega prebivalstva na dan 31. 12. 2005	198.197
Število vseh javnih parkirnih mest na dan 31. 12. 2005	7914
• neplačljivih parkirnih mest	3353
• plačljivih parkirnih mest	4561
Število zasebnih parkirnih mest na dan 31. 12. 2005 v občini	ocena 7.000
• neplačljivih parkirnih mest	ni podatka
• plačljivih parkirnih mest	ni podatka
Število javnih neplačljivih parkirnih mest na prebivalca	0, 01
Število javnih plačljivih parkirnih mest na prebivalca	0,02
Število javnih plačljivih parkirnih mest na aktivnega prebivalca	0,02
Število registriranih osebnih vozil na dan 31. 12. 2005	164.593
Število vozil na neplačljivo javno parkirno mesto	49
Število vozil na plačljivo javno parkirno mesto	36
Prihodki od parkirnin v letu 2005 (v tisoč tolarjih)	648.945
Prihodki na plačljivo parkirno mesto v letu 2005 (v tisoč tolarjih)	142
Prihodki od izrečenih glob zaradi nepravilnega parkiranja v letu 2005 (v tisoč tolarjih)	397.303
Prihodki od izrečenih glob zaradi nepravilnega parkiranja v letu 2005 na plačljivo parkirno mesto (v tisoč tolarjih)	87

Viri:

- bilanca prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2005;
- <http://bsp1h.gov.si/SY01RZA.REXFSP.TMPINF.D070213.T103202.XML> z dne 13. 2. 2007;
- http://www.mnz.gov.si/splošno/vstopna_stran/za_drzavljanje/dunz/upravne_zadeve_prometa_vozniki_in_vozila/arhiv_statistčnih_podatkov_s_področja_prometa/leto_2005/z_dne_26_3_2007;
- dopisi občine.

1.4.3 Odgovorni osebi

- Danica Simšič, županja občine do 15. 11. 2006, in
- Zoran Janković, župan občine od 16. 11. 2006.

2. ALI JE OBČINA ZAGOTOVILA POGOJE ZA UREDITEV MIRUJOČEGA PROMETA

Občina zagotavlja pogoje za ureditev mirujočega prometa, če izpolnjuje naslednje kriterije:

- ugotavlja potrebe na področju mirujočega prometa;
- sprejme strategijo (vizijo) razvoja občine na področju mirujočega prometa;
- določi cilje in sredstva na področju mirujočega prometa ter
- sprejme predpise, v katerih ureja mirujoči promet.

2.1 Ali je občina ugotovila potrebe na področju mirujočega prometa

Mestna središča se zaradi gospodarske aktivnosti in dviga življenjskega standarda prebivalcev, ki vplivata na večjo motoriziranost, soočajo s povečanimi potrebami po parkirnih mestih. Hkrati iz istih vzrokov različne gospodarske dejavnosti konkurirajo za mestna zemljišča in s tem ustvarjajo tudi pritisk po spreminjanju parkirnih in drugih površin v zazidalne površine.

Ugotavljanje potreb na področju mirujočega prometa je del načrtovanja usklajenega razvoja mesta, ki mora upoštevati nasprotujoča si pritiska:

- težnjo po več parkirnih mestih: vedno večja motoriziranost in želja voznikov motornih vozil po hitri dostopnosti do vseh delov mesta zlasti z osebnimi vozili; željo prebivalcev po parkiranju v bližini doma tudi v mestnih središčih, željo uporabnikov upravnih, zdravstvenih, kulturnih in drugih storitev po čim boljši dostopnosti;
- težnjo po umikanju prometa – torej tudi mirujočega prometa – iz mestnih središč: promet je pomemben vir onesnaževanja okolja s hrupom in izpušnimi plini.

Ugotavljanja potreb na področju mirujočega prometa tudi ne moremo obravnavati neodvisno od značilnosti slovenskega prostora, kjer RePPRS izpostavlja slabosti na področju prometa in prometne infrastrukture, ki vplivata na potrebo po večji uporabi motornih vozil.

Mestna središča so zaradi svoje upravne, gospodarske, zdravstvene, kulturne, športne, izobraževalne, prometne vloge cilj dnevni in občasni migracij prebivalcev z območij razpršene poselitve, ki za prihod v mestno središče zaradi slabo razvitega javnega potniškega prometa uporabljajo motorna vozila.

Skušali smo identificirati nekatere vrste potreb po parkirnih mestih in njihove ciljne skupine:

- celodnevne potrebe po parkirnih mestih: prebivalci mesta/občine, gospodarski subjekti v mestu/občini, uporabniki javnega prevoza;
- potrebe po parkirnih mestih v delovnem času – praviloma dopoldne in zgodaj popoldne: dnevni migranti, ki prihajajo na delo bodisi iz mestnega jedra, primestja ali s podeželja;
- kratkotrajne potrebe po parkiranju v dopoldanskem času: občasni migranti – uporabniki upravnih, zdravstvenih, izobraževalnih, trgovskih storitev;
- kratkotrajne potrebe po parkiranju v popoldanskem času: občasni migranti, uporabniki trgovskih, kulturnih, športnih storitev, rekreacijskih površin.

Ugotavljanje potreb po parkirnih mestih in vrst potreb je nujno za vodenje uspešne politike mirujočega prometa. Mogoče jih je preučevati z raziskavami, analizami, študijami, anketami, ki ugotavljajo:

- število dnevnih migrantov v različna območja mesta,
- prometne tokove,
- razpoložljivost in trajanje javnega prevoza,
- prometne navade voznikov motornih vozil in vzroke zanje,
- prometne navade občanov (zlasti prebivalcev ožjih mestnih središč),
- pričakovanja občanov in udeležencev v prometu (tudi pešcev in kolesarjev),
- pričakovanja gospodarskih subjektov v občini,
- zasedenost parkirišč,
- zasedenost površin, ki niso namenjene parkiranju z motornimi vozili (pločniki, zelenice),
- dostopnost do pomembnejših ustanov (upravnih, zdravstvenih, izobraževalnih) z različnimi prevoznimi sredstvi.

Ugotovili smo, da občina razpolaga z različnimi raziskavami in podatki, na podlagi katerih bi lahko temeljili ugotavljanje potreb ter izdelava in sprejem strategije razvoja mirujočega prometa. Navajamo naslednje:

- anketa po gospodinjstvih, raziskava potovalnih navad prebivalcev ljubljanske regije, je ugotavljala socialno-ekonomski položaj prebivalcev Mestne občine Ljubljana, njihove potovalne navade in ustreznost ljubljanskega prometnega sistema. Predstavljeni podatki so lahko podlaga za načrtovanje razvoja prometa;
- terenska raziskava "Precej kritično o prometu" je pokazala na izrazito nezadovoljstvo Ljubljančanov s stanjem v mestnem prometu. V raziskavo je bilo vključenih tisoč Ljubljančanov, katerih sporočilo občini je: nezadovoljstvo s stanjem v mestnem prometu, odgovornost občine, pomanjkanje parkirišč, predlogi o uvedbi brezplačnega mestnega prometa in podobno;
- telefonska raziskava "Mesto brez avtomobila" je zajela tisoč Ljubljančanov, ki so ocenjevali uspešnost akcije Mesto brez avtomobila. Iz odgovorov na anketna vprašanja so razvidne potovalne navade, in sicer: na delovno mesto se je odpravilo z avtomobilom 24 odstotkov anketirancev, z javnim prevozom 23 odstotkov, peš ali s kolesom 20 odstotkov, 22 odstotkov se jih ni spomnilo, kako so potovali;
- Panel – zima 2005, Parkirišča Javno podjetje, d. o. o., Ljubljana je raziskava, ki se izvaja od leta 2002 in spremlja zadovoljstvo gospodinjstev v Ljubljani s storitvami na področju mirujočega prometa.

Pojasnilo občine

Izsledki omenjenih raziskav še niso bili uporabljeni pri urejanju mirujočega prometa. V Prostorsko zasnovo Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: prostorska zasnova), ki jo je mestni svet sprejel julija 2002, pa je za potrebe stanovalcev, posebnih dejavnosti, obiskovalcev in ureditev sistema parkirišč tipa "parkiraj in se pelji" vključenih skupaj 10.566 parkirnih mest.

Najpreprostejši način ugotavljanja potreb je predvsem ugotavljanje zasedenosti javnih parkirišč (plačljivih in neplačljivih) in zasedenosti zasebnih parkirišč. Pri ugotavljanju potreb po parkirnih mestih so smiselne primerjave med številom prebivalcev občine, številom aktivnega prebivalstva, ocenjenim številom dnevnih migrantov, registriranih motornih vozil ter razpoložljivim številom parkirnih mest na parkiriščih (tako javnih kot zasebnih) v primerjavi z drugimi slovenskimi mestnimi občinami ali drugimi evropskimi mesti s podobnimi urbanističnimi značilnostmi (število prebivalcev, gospodarskih subjektov, gostota poselitve).

Potrebe smo ugotavljali s primerjavo med številom registriranih osebnih vozil, številom aktivnih prebivalcev ter številom javnih parkirnih mest (neplačljivih in plačljivih), kar je razvidno iz tabele 3.

Tabela 3: Primerjava števila registriranih osebnih vozil na javno parkirno mesto in števila parkirnih mest na aktivnega prebivalca občine

	Mestna občina Ljubljana	Mestna občina Maribor	Mestna občina Celje	Mestna občina Kranj	Mestna občina Velenje	Občina Piran
Vozila/javno neplačljivo parkirno mesto	49	ni podatka	207	6	44	22
Vozila/javno plačljivo parkirno mesto	36	47	11	396	30	4
Vozila/javno parkirno mesto	21	ni podatka	11	6	18	4
Javna plačljiva parkirna mesta/aktivnega prebivalca	0,02	0,02	0,08	0	0,03	0,26
Javna neplačljiva parkirna mesta/aktivnega prebivalca	0,02	ni podatka	0	0,23	0,02	0,05
Skupaj javna parkirna mesta/aktivnega prebivalca	0,04	ni podatka	0,08	0,24	0,05	0,31

Viri:

- SI-Stat podatkovni portal: <http://www.stat.si/letopis/2005/33> z dne 12. 12. 2006;
- <http://bsp1h.gov.si/SY01RZA.REXFSP.TMPINF.D070213.T103202.XML> z dne 13. 2. 2007;
- http://www.mnz.gov.si/splošno/vstopna_stran/za_drzavljanec/dunz/upravne_zadeve_prometa_vozniki_in_vozila/arhiv_statističnih_podatkov_s_področja_prometa/leto_2005/z_dne_26_3_2007;
- dopisi občin.

Primerjave kažejo, da je število registriranih osebnih vozil na eno plačljivo javno parkirno mesto (36) manjše od števila registriranih osebnih vozil na javno parkirno mesto v Mariboru (47) in večje kot v Celju

(11) ter kaže na pomanjkanje parkirnih mest, saj za eno plačljivo parkirno mesto povprašuje 36 osebnih vozil.

Občina je predložila letno poročilo javnega podjetja za leto 2005, iz katerega so razvidni podatki o številu parkirnih mest in številu parkiranih vozil od leta 1997, prav tako obseg nepravilno parkiranih vozil in število priklenitev z lisicami. Pridobili smo tudi podatke o zasedenosti parkirišč po tarifnih skupinah. Najbolj je bilo zasedeno parkirišče Tivoli (113 odstotkov), kjer so zaračunavali plačilo na dan, avtomobili pa praviloma niso parkirani ves dan. Iz navedenega izhaja da je za eno parkirno mesto bilo plačanih več parkirnin. Manj kot polovica je bilo zasedeno parkirišče Dolgi most (46 odstotkov), čeprav je bila cena parkiranja enaka ceni dveh žetonov za avtobus mestnega prometa. Najslabše zasedena (26 odstotkov) so bila parkirišča II. tarifnega razreda (Petkovškovo nabrežje II, Slovenijales in Mirje), kjer je parkiranje plačljivo in se zaračunava za prvi dve uri in vsako nadaljnjo uro.

Ker občina ni izvedla nobenih aktivnosti na področju mirujočega prometa na podlagi podatkov, ki so navedeni v omenjenem letnem poročilu, obstaja tveganje, da ni spremljala elementov, ki kažejo spreminjanje potreb v času in so eden izmed bistvenih pogojev za vodenje uspešne politike mirujočega prometa, ampak je to prepustila javnemu podjetju.

2.2 Ali je občina sprejela strategijo/vizijo razvoja občine na področju mirujočega prometa

Zakonodajalec dolgoročnega načrtovanja na področju mirujočega prometa ni posebej uredil in je to v celoti prepustil občinam, ki jim je le pri prostorskem urejanju tega vprašanja v pomoč ZUreP-1²⁶.

Ocenjujemo, da je strategija na področju mirujočega prometa za razvoj mesta in vsakodnevno življenje njegovih prebivalcev in obiskovalcev mesta potrebna.

Strategija na tem področju bi morala:

- analizirati obstoječe stanje: potrebe, infrastrukturo (predvsem število parkirnih mest), prednosti in slabosti obstoječih parkirnih režimov;
- določiti cilje glede mirujočega prometa: na primer dopustno gostoto prometa v mestu, ciljno infrastrukturo (predvsem število parkirnih mest), ciljno razmerje med številom parkirnih mest in številom vozil, povezave področja prometa z drugimi področji (predvsem s področjem javnega prevoza);
- analizirati prednosti in slabosti različnih načinov opravljanja gospodarske javne službe;
- določiti potrebne akte za izvajanje politike mirujočega prometa;
- določiti ukrepe za doseganje ciljev na področju mirujočega prometa;
- določiti obdobje, v katerem je treba uresničiti zastavljene cilje;
- določiti organizacijo izvajanja politike mirujočega prometa (na primer potrebne kadre);
- določiti kazalnike, po katerih se bosta merila doseganje ciljev in način spremljanja doseganja ciljev (potrebne podatke za vodenje politike mirujočega prometa in način njihovega zbiranja, način in pogostost poročanja o doseganju ciljev).

²⁶ Na podlagi 7. člena ZUreP-1 mora občina pred sprejemom programa priprave strategije prostorskega razvoja občine opraviti analizo svojega prostora in ugotoviti potrebe v prostoru.

Na področju prostorskega načrtovanja in varstva okolja zakonodaja predvideva naslednja strateška dokumenta:

- strategijo prostorskega razvoja občine in
- program varstva okolja.

Ugotovili smo, da je občina v povezavi z navedenimi področji pristopila k pripravi strategije prostorskega razvoja in k programu varstva okolja.

2.2.1 Strategija na področju mirujočega prometa

Občina je med revizijo predložila dokumente, s katerimi izkazuje aktivnosti občine pri urejanju mirujočega prometa. To so:

- Trajnostni razvoj mesta Ljubljana. Navedeno študijo je občina obravnavala maja 2001. V njej je določeno, da bo pri urejanju mirujočega prometa mesto dopuščalo gradnjo novih parkirnih površin predvsem za stanovalce in obiskovalce. Večje garažne hiše bo mogoče graditi samo na notranjem cestnem ringu, s čimer naj bi se postopno ustvarili pogoji za umirjanje in izločanje motornega prometa iz središča mesta. Nove površine se bodo zagotavljale za obiskovalce mesta in stanovalce, preprečevala se bo vožnja na delo z osebnimi avtomobili v središče. V okviru programa gradnje mestnih tramvajskih linij s priključki na železniške vpadnice je predviden razvoj regionalnega sistema po načelu "parkiraj in odpelji" za avtomobile in kolesarje;
- Regionalni razvojni program ljubljanske urbane regije, strateški in izvedbeni del programa za obdobje od 2002 do 2006, ki predlaga za uresničitev trajnostne mobilnosti ponovno uvedbo tramvaja v Ljubljani, da bi se zagotovil kakovosten in konkurenčen javni prevoz. Idejni projekt ponovne uvedbe tramvaja v Ljubljani je izdelan.

Pojasnilo občine

Zasnova ureditve mirujočega prometa temelji na naslednjih izhodiščih:

- *problem zadostnih površin za potrebe stanovalcev v mestnem središču je potrebno reševati z ugodnimi finančnimi možnostmi za investiranje v garažne hiše da bi vključili čim več interesentov;*
- *predvsem v mestnem središču je potrebno čim več mirujočega prometa urediti v podzemnih ali nadzemnih parkirnih hišah, veliko dosedanjih parkirišč pa spremeniti v površine, namenjene pešcem, kolesarjem in drugi urbani rabi; tako bi izboljšali podobo in kakovost mestnega središča;*
- *zadostne parkirne površine je potrebno zagotoviti posebnim mestnim dejavnostim, kot so tržnica, zdravstvo, kultura, šport in drugo;*
- *na ključnih mestih je potrebno urediti sistem parkirišč tipa "parkiraj in se pelji" za potrebe migrantov, ki se vsak dan pripeljejo v Ljubljano z osebnimi avtomobili.*

Občina je 13. 3. 2007 pridobila Regionalni razvojni program ljubljanske urbane regije za obdobje od 2007 do 2013 (predlog), ki obravnavana povezovanje sistema parkiranja in javnega prevoza, 13. 6. 2007 pa Regionalni razvojni program ljubljanske urbane regije za obdobje od 2007 do 2013 (drugi osnutek), v katerem je predlagana ustanovitev regijskega organa, ki bi skrbel za javni promet in javna parkirišča.

Ocenjujemo, da so omenjena gradiva lahko podlaga za razvojno načrtovanje mirujočega prometa oziroma strategijo na tem področju, ki jo mora sprejeti mestni svet.

2.2.2 Načrtovanje prostorskega razvoja

Temeljni prostorski akti, s katerimi je občina določila smeri razvoja, veljavni v letu 2005, so Dolgoročni plan občin in mesta Ljubljane za obdobje 1986-2000 za območje Mestne občine Ljubljana²⁷, Družbeni plan mesta Ljubljane za obdobje 1986-1990²⁸, Družbeni plan občine Ljubljana Šiška za obdobje 1986-1990²⁹, Družbeni plan občine Ljubljana Vič - Rudnik za obdobje 1986-1990³⁰, Družbeni plan občine Ljubljana Bežigrad³¹, Družbeni plan občine Ljubljana Moste - Polje³², Družbeni plan občine Ljubljana Center³³ s prostorskimi sestavinami (v nadaljevanju: prostorske sestavine), sprejeti na podlagi Zakona o urejanju prostora³⁴. 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.

V letu 2002 je mestni svet občine obravnaval in sprejel dokument Dolgoročni prostorski razvoj Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: dolgoročni prostorski razvoj), ki obravnava dve področji, in sicer trajnostni razvoj Mestne občine Ljubljana ter strategijo in prostorsko zasnovo. Tako so dane usmeritve oziroma koncept predvidenega prostorskega razvoja v občini. Določeni so glavna razmestitev dejavnosti in rabe prostora, pomembni sistemi infrastrukture, zlasti prometa, ter varovanje dediščine in naravnih in drugih dobrin.

Ocenjujemo, da ima občina izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje na področju prostora, saj ima sprejeto prostorsko zasnovo, ki določa smeri razvoja občine. Pomanjkljivost sprejetega dokumenta je v tem, da cilj, ki si ga je občina zastavila na področju prestrukturiranja prometa, ni jasno opredeljen in merljiv. Določila je zgolj, da bo z različnimi okolju prijaznimi (predvsem javnimi) prometnimi sredstvi in ureditvami omogočila učinkovito ter zanesljivo delovanje mesta in mestnega gospodarstva. Spremljanje izvrševanja prostorske zasnove na posameznih področjih je zato oteženo, saj ni mogoče oceniti, ali občina dosega zastavljene cilje.

ZUreP-1³⁵ je na področju prostorskega načrtovanja določal, da morajo občine sprejeti zlasti strategijo prostorskega razvoja in prostorski red.

Predpisi za navedena dokumenta ne zahtevajo, da mora občina vanju vključiti področje mirujočega prometa, vendar se občina temu ne more izogniti, če sledi zahtevam, določenim v 56. členu ZUreP-1, da strategija prostorskega razvoja občine določa usmeritve za razvoj dejavnosti v prostoru in njegove rabe

²⁷ Uradni list SRS, št. 11/86, Uradni list RS, št. 23/91, 71/93, 62/94, 33/97, 72/98, 13/99, 26/99, 28/99, 41/99, 79/99, 98/99, 31/00, 36/00, 59/00, 75/00, 37/01, 63/02, 52/03, 64/04, 69/70.

²⁸ Uradni list SRS, št. 11/86.

²⁹ Uradni list SRS, št. 45/86, 47/87, 2/88, 27/88, 19/89, 20/89, Uradni list RS, št. 45/90, 20/91-I, 2/92, 49/92, 4/94, 63/02.

³⁰ Uradni list SRS, št. 34/86, 10/87, 14/89, Uradni list RS, št. 40/92, 10/94, 63/02.

³¹ Uradni list SRS, št. 15/87, 9/88, Uradni list RS, št. 27/92, 62/93, 5/94, 10/94.

³² Uradni list SRS, št. 39/86, 9/88, Uradni list RS, št. 51/92, 56/92, 10/94.

³³ Uradni list SRS, št. 3/87, 27/88, 32/88, 43/88, Uradni list RS, št. 11/92, 6/93.

³⁴ Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89.

³⁵ Po uveljavitvi ZPNačrt se še naprej uporabljajo določbe 17. do 79. člena ZUreP-1, potrebne za spreminjanje in dopolnjevanje ter dokončanje postopkov priprave prostorskih aktov, ki se v skladu z določbami tega zakona nadaljujejo in končajo po določbah ZUreP-1.

tako, da so zagotovljeni pogoji za vzdržen in usklajen razvoj na območju občine. Strategija prostorskega razvoja občine po 57. členu ZUreP-1 določa izhodišča in cilje prostorskega razvoja občine, zasnovno komunalne infrastrukture ter zasnovno razvoja in urejanja naselij – urbanistično zasnovno. Urbanistična zasnova določa zasnovno razporeditve dejavnosti v prostoru in zasnovno namenske rabe površin, s prikazom površin, namenjenih javnemu dobru. Prostorski red za celotno območje občine mora določiti območja osnovne namenske rabe prostora tako natančno, da je meje mogoče določiti v naravi in prikazati v zemljiškem katastru.

Ocenjujemo, da bi občina pri načrtovanju posegov v prostor morala predvideti tudi površine za mirujoči promet.

Občina bi lahko po 20. 7. 2004 začela pripravljati strategijo prostorskega razvoja občine in po 13. 11. 2004 prostorski red občine, sprejeti pa bi ju morala do 18. 6. 2007.

Občina je 14. 11. 2005 sprejela Program priprave Strategije prostorskega razvoja Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: SPR MOL) in Program priprave Prostorskega reda Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: PR MOL)³⁶. SPR MOL predstavlja podlago za celovito in enovito prenavo dolgoročnega prostorskega plana občine. Predmet SPR MOL je tudi gradnja javnih parkirišč ob robu mesta in mestnega središča. PR MOL določa, da bo prostorski red določal območja namenske rabe prostora. Občina je julij 2007 določila kot rok za pripravo obeh prostorskih aktov, vendar tega ni realizirala.

Pojasnilo občine

Občina je 21. 9. 2007 sprejela Sklep o nadaljevanju in dokončanju postopkov za sprejem Strateškega prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana in Izvedbenega prostorskega načrta Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 87/07) in bo strategijo prostorskega razvoja občine sprejela v skladu z Zakonom o prostorskem načrtovanju kot Strateški prostorski načrt Mestne občine Ljubljane.

2.2.3 Program varstva okolja v Mestni občini Ljubljana

Promet v gosto naseljenih območjih intenzivno vpliva na okolje s hrupom, emisijami izpušnih plinov in zasedbo prostora. Z vidika varstva okolja je zato treba pričakovati težnje po omejevanju prometa, predvsem prometa osebnih vozil v mestnih središčih in s tem povezano spodbujanje spreminjanja navad prebivalcev in obiskovalcev občine, iskanja alternativnih parkirnih sistemov ter spodbujanje javnega potniškega prometa (na primer tudi s prenosom dela parkirnin v subvencioniranje javnega prevoza).

S programom varstva okolja, ki ga morajo mestne občine sprejeti na podlagi 38. člena ZVO-1, občine pri načrtovanju mirujočega prometa določijo zlasti cilje v določenem obdobju in ukrepe za njihovo uresničevanje, prednostne naloge, usmeritve za razvoj dejavnosti in javnih služb varstva okolja.

Občina je leta 2004 začela izdelavo Programa varstva okolja v Mestni občini Ljubljana v obdobju od 2005 do 2009. V delovnem gradivu (maj 2005) so za zmanjševanje problematike parkiranja in prenatrpanosti avtomobilskega prometa v mestu predvideni ukrepi, s katerimi bi povečali uporabo javnega prevoza (avtobus) in spodbudili druge oblike prevoza (kolesarjenje). Program varstva okolja za Mestno občino Ljubljana za obdobje od 2007 do 2013 je sprejel mestni svet 1. 10. 2007.

³⁶ Uradni list RS, št. 109/05.

Na podlagi navedenega ugotavljamo, da je občina v letu 2002 z dolgoročnim prostorskim razvojem skušala izdelati vizijo tudi na področju mirujočega prometa. Vendar pa navedeni dokument ne predstavlja strategije občine na področju mirujočega prometa, zato niso bile opredeljene prioritete politike mirujočega prometa in določeni cilji na tem področju.

2.3 Ali je občina določila cilje in sredstva na področju mirujočega prometa za leto 2005

Občina bi bila uspešna pri načrtovanju, če bi letno načrtovala razvoj mirujočega prometa in bi v svojih dokumentih natančno, konkretno in vrednostno opredelila cilje, ki bi jih na področju mirujočega prometa dosegla v letu 2005.

Zakon o javnih financah³⁷ (v nadaljevanju: ZJF) v 16. členu določa, da obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebuje predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju. Funkcionalna klasifikacija občinskega proračuna, določena z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov³⁸, predvideva v členitvi občinskih proračunov v okviru področja gospodarske dejavnosti tudi oddelek za promet in pododdelek za cestni promet.

Ocenjujemo, da bi zaradi pomena področja mirujočega prometa morala občina v prihodnje v skladu s programsko klasifikacijo občinskih proračunov³⁹ določiti kratkoročne, enoletne oziroma dvoletne cilje (v primeru t.i. dvoletnega proračuna) na področju mirujočega prometa. Takšni cilji so na primer lahko:

- zmanjšanje števila potovanj z osebnimi vozili v središče mesta za x odstotkov,
- povečanje zasedenosti parkirišč v manj zasedenih terminih za x odstotkov,
- povečanje števila parkirnih mest zunaj mestnega središča,
- uvajanje novih parkirnih sistemov (na primer kombinacija parkiranja in vožnje z avtobusom),
- zmanjšanje števila nepravilno parkiranih vozil za x odstotkov,
- izboljšanje infrastrukture (na primer z uvajanjem parkirnih avtomatov, z ustrežno gostoto parkirnih avtomatov),
- izboljšanje informiranosti uporabnikov parkirišč.

Kratkoročni cilji morajo biti usklajeni z vizijo in strategijo občine na področju mirujočega prometa. Določiti je treba načine spremljanja doseganja zastavljenih ciljev. Kot primer navajamo: občina, ki si je zastavila za cilj povečanje zasedenosti parkirišč v manj zasedenih terminih, mora najprej ugotoviti, kdaj so parkirišča manj zasedena, določiti želeno stanje zasedenosti parkirišč, želeno povišanje prihodkov od parkirnin in določiti potrebne ukrepe za doseganje zelenega stanja (na primer znižanje parkirnin v manj zasedenih terminih).

V načrtu razvojnih programov je občina določila, da bo na področju mirujočega prometa urejala parkirna mesta na javnih površinah in izvajala ukrepe za preprečevanje nedovoljenega parkiranja na pločnikih, trgih,

³⁷ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

³⁸ Uradni list RS, št. 43/00.

³⁹ Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05).

zelenicah in drugih javnih površinah, kjer parkiranje ni dovoljeno. Občina načrtuje izvedbo projekta za vodenje prometa do garažnih hiš in parkirišč s prikazom njihove zasedenosti na svetlobnih prikazovalnikih. Občina ocenjuje, da bo za realizacijo omenjenega projekta potrebnih več let in da je odvisna od interesa za sodelovanje vseh lastnikov garaž. Predvideno je povezovanje javnega mestnega prometa z osebnim prometom. V ta namen bodo zgrajena parkirišča na vseh večjih vpadnicah (Rudnik, Gunclje, Žito, Dravlje in Rakova Jelša), od koder bo mogoče doseči mestno središče z mestnim javnim prevozom. Občina na teh parkiriščih načrtuje določitev primerne cene parkiranja.

Iz tabelarnega pregleda Načrta razvojnih programov za obdobje od 2005 do 2008 pa ni razvidna predvidena višina sredstev za realizacijo opisanih nalog.

Iz navedenega je razvidno, da občina ni izvajala v zadostni meri aktivnosti na področju mirujočega prometa v letu 2005, saj ni definirala določljivih kratkoročnih ciljev, posledica tega pa je, da zato tudi ni določila aktivnosti za njihovo doseganje. Ker občina ni definirala določljivih kratkoročnih ciljev na področju mirujočega prometa, o njih tudi ni poročala.

2.4 Ali je občina s predpisi uredila mirujoči promet

Občina mora v skladu z ZVCP-1 s predpisi določiti prometno ureditev (tudi ureditev mirujočega prometa) na občinskih cestah in njene posamezne elemente. Ker je občina urejanje parkirišč na javnih parkirnih površinah uredila kot izbirno gospodarsko javno službo, je s predpisi občine treba urediti (v skladu z ZGJS) tudi način in oblike izvajanja te javne službe. Občina v skladu s 7. členom ZGJS z odlokom predpiše način opravljanja gospodarske javne službe in določi zlasti pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, vire financiranja in način njihovega oblikovanja (tudi cenovni režim), pravice in obveznosti uporabnikov in položaj infrastrukture, namenjene izvajanju javne službe.

Ugotovili smo, da so v občini v letu 2005 veljali naslednji predpisi, ki so urejali področje mirujočega prometa:

- Odlok o cestnoprometni ureditvi

Odlok o cestnoprometni ureditvi⁴⁰, ki določa prometno ureditev v občini (tudi mirujoči promet) in nadzor, v 11. členu tudi določa vrste javnih površin, namenjenih parkiranju na območju občine:

- parkirne površine, namenjene kratkotrajnemu parkiranju do dveh ur (modre cone),
- parkirne površine, namenjene dolgotrajnemu parkiranju (več kot dve uri),
- posebej urejene in za ta namen določene površine zunaj vozišča javnih cest.

Na podlagi 12. člena tega odloka je parkiranje na javnih parkirnih površinah dovoljeno le pod pogoji, določenimi s tem odlokom in s predpisi, ki urejajo cestni promet. Čas dovoljenega parkiranja in način parkiranja sta navedena na prometnem znaku. Najdaljši dovoljeni čas parkiranja na javnih površinah je 24 ur.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 33/01.

- Odredba o določitvi javnih parkirnih površin, kjer se plačuje parkirnina

Z Odredbo o določitvi javnih parkirnih površin, kjer se plačuje parkirnina⁴¹ (v nadaljevanju: odredba o določitvi javnih parkirnih površin) so določene javne parkirne površine, kjer se plačuje parkirnina, in so razdeljene v:

- javne parkirne površine na območjih, kjer je parkiranje časovno omejeno, in
- javne parkirne površine v upravljanju javnega podjetja, kjer se plačuje parkiranje po tarifnih razredih.

- Odredba o višini parkirnine in načinu plačila

Z Odredbo o višini parkirnine in načinu plačila⁴¹ (v nadaljevanju: odredba o višini parkirnine) sta določeni višina in način plačevanja parkirnine na javnih parkirnih površinah, določenih z odredbo o določitvi javnih parkirnih površin. Višina parkirnine na označenih delih vozišča, namenjenih ustavljanju in parkiranju vozil, kjer je parkiranje časovno omejeno, znaša 100 tolarjev za vsako začeto uro.

- Sklep o določitvi posebne takse za uporabo parkirnih površin

S Sklepom o določitvi posebne takse za uporabo parkirnih površin⁴¹ (v nadaljevanju: sklep o določitvi takse) se na parkirnih površinah, ki jih določi organ mestne uprave, pristojen za promet, določi posebna taksa za uporabo, in sicer za osebna vozila državnih organov in tujih diplomatskih predstavništav za službene potrebe ter za vozila hotelskih gostov in osebna vozila stanovalcev z območij za pešce.

- Sklep o določitvi višine stroškov za odvoz nepravilno parkiranega vozila, stroškov varovanja vozila in stroškov odstranitve zapuščenega vozila

S Sklepom o določitvi višine stroškov za odvoz nepravilno parkiranega vozila, stroškov varovanja vozila in stroškov odstranitve zapuščenega vozila⁴¹ so določeni stroški odvoza nepravilno parkiranega vozila, stroški varovanja vozila in stroški odstranitve zapuščenega vozila. Višina stroškov za odvoz nepravilno parkiranega vozila ali odstranitev zapuščenega vozila znaša 16 tisoč tolarjev za en odvoz, višina stroškov varovanja vozila pa 500 tolarjev na dan.

- Odredba o višini in načinu plačila stroškov za priklenitev, uporabo in odstranitev lisic

Z Odredbo o višini in načinu plačila stroškov za priklenitev, uporabo in odstranitev lisic⁴¹ (v nadaljevanju: odredba o lisicah) so določeni stroški za priklenitev, uporabo in odstranitev lisic po odloku o cestnoprometni ureditvi ter način plačevanja teh stroškov. Višina stroškov priklenitve, uporabe in odstranitve lisic znaša 8.500 tolarjev. Stroške vozniki poravnajo na blagajni javnega podjetja.

- Odlok o gospodarskih javnih službah

Občina je v Odloku o gospodarskih javnih službah⁴² določila, da se izbirna gospodarska javna služba urejanje parkirišč na javnih površinah opravlja v javnem podjetju.

⁴¹ Uradni list RS, št. 46/01.

⁴² Uradni list RS, št. 101/00.

Občine z odlokom določijo tudi način opravljanja posamezne javne službe, kot določa 7. člen ZGJS. Občina je to naredila tako, da je uredila izvajanje omenjene gospodarske javne službe v ostalih navedenih aktih.

Pojasnilo občine

Oddelek za gospodarske javne službe in promet je pripravil osnutek odloka, ki bi urejal izbirno gospodarsko javno službo - urejanje parkirišč na javnih površinah, ki jo je opredelil odlok o gospodarskih javnih službah iz leta 2000. Pripravljenih je bilo več variant odloka, vendar niso bile uvrščene na sejo mestnega sveta.

V občini so v letu 2005 veljali občinski predpisi, ki določajo, da je urejanje parkirišč na javnih površinah izbirna gospodarska javna služba. Občina je v odloku o gospodarskih javnih službah in v drugih aktih, s katerimi je urejala to javno službo, zagotovila pravno podlago za urejanje mirujočega prometa kot gospodarske javne službe, ni pa določila načina in postopka (metodologije in kriterijev) za oblikovanje cen, kar ni v skladu s 7. členom in z 59. členom ZGJS.

3. ALI OBČINA URESNIČUJE IN SPREMLJA UKREPE NA PODROČJU MIRUJOČEGA PROMETA

Občina uresničuje in spremlja ukrepe na področju mirujočega prometa, če izpolnjuje naslednje kriterije:

- upravlja javne parkirne površine (organizacija izvajanja prometne politike),
- vodi evidenco obstoječe infrastrukture na področju mirujočega prometa,
- zagotavlja ustrezne parkirne režime,
- vodi ustrezno cenovno politiko.

3.1 Na kakšen način občina upravlja z javnimi parkirnimi površinami

3.1.1 Razmerje med občino in javnim podjetjem

Občina je v odloku o gospodarskih javnih službah določila, da se izbirna gospodarska javna služba – urejanje parkirišč na javnih površinah – opravlja v javnem podjetju. V obdobju, ko je potekala revizija, je Javno podjetje Parkirišča, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Parkirišča), opravljalo omenjeno službo na podlagi Sklepa o preoblikovanju Javnega podjetja Parkirišča⁴³ in Sklepa o pooblastitvi Javnega podjetja Parkirišča, d. o. o., Ljubljana, za izvajanje določenih nalog po odloku o cestnoprometni ureditvi⁴⁴ (v nadaljevanju: sklep o pooblastitvi).

Občina je s pravnimi naslednicami Mesta Ljubljana z Aktom o ustanoviteljskih pravicah in ustanovitvi sveta ustanoviteljev javnih podjetij, povezanih v Holding Ljubljana, d. o. o.⁴⁵ (v nadaljevanju: akt o ustanoviteljskih pravicah), ustanovila Svet ustanoviteljev javnih podjetij, povezanih v Holding Ljubljana, d. o. o. (v nadaljevanju: svet ustanoviteljev), ki med drugim sprejema poslovni načrt, poslovna poročila, obračune in zaključne račune javnih podjetij. Svet ustanoviteljev o svojem delu poroča mestnemu svetu.

⁴³ Uradni list RS, št. 75/94.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 56/01.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 82/04.

Razmerja med občino in Parkirišči so določena s Pogodbo o izvajanju dejavnosti parkiranja⁴⁶ (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju dejavnosti) in dodatkom št. 1. V pogodbi o izvajanju dejavnosti je določeno, da se za javne površine, ki so dane javnemu podjetju v upravljanje, uporabnika ne plačuje, ampak se namenja za izvajanje in razvoj dejavnosti javnega podjetja ter za financiranje namestitve parkomatov, in vhodno-izhodnih sistemov in potrebne infrastrukture ter da se parkirna uporabi za kritje stroškov dejavnosti podjetja, vlaganje v razvoj dejavnosti podjetja ter v infrastrukturo in razvoj prometne dejavnosti v občini. Neuporabljeni del sredstev od parkirin Parkirišča se po petih letih vplača na račun občine.

Preverili smo, kako občina preverja in izvaja določila pogodbe o izvajanju dejavnosti, kako spremlja in kontrolira neuporabljeni del sredstev, ki so namenjena za razvoj dejavnosti in infrastrukturo, s katero upravljajo Parkirišča, in ali je sprejela letni načrt in zaključni račun Parkirišča za leto 2005.

Ugotovili smo, da je svet ustanoviteljev javnih podjetij, povezanih v Holding Ljubljana, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Holding), 1. 2. 2005 sprejel predloge investicijskih načrtov in poslovne načrte javnih podjetij, povezanih v Holding, 5. 7. 2006 pa tudi letna poročila za leto 2005 skupaj s poročili nadzornih svetov in revizorja, med njimi tudi za Parkirišča. Nadzorni svet Parkirišča je trimesečno obravnaval poročilo o poslovanju Parkirišča. Iz zapisnikov sej nadzornih odborov je razvidno, da so bila predložena gradiva praviloma sprejeta v izjemno kratkem času, zato obstaja tveganje, da je bil nadzor nad poslovanjem javnega podjetja slabo opravljen. Prav tako iz zapisnika seje sveta ustanoviteljev izhaja, da je svet ustanoviteljev v 35 minutah sprejel predloge investicijskih načrtov in poslovne načrte s sklepi nadzornih svetov za sedem javnih podjetij, povezanih v Holding. Ker občina ni dovolj natančno opredelila razmerij s Parkirišči (na primer sredstva, dana v upravljanje, določitev stroškov dejavnosti in sredstev za razvoj dejavnosti, višina in način obračuna dolgoročnih obveznosti javnega podjetja do občine) tudi ni mogla spremljati in nadzorovati poslovanja.

Pojasnilo občine

Oddelek za gospodarske javne službe in promet je od leta 1994 opozarjal, da ureditev izvajanja javne službe – urejanje parkirišč na javnih površinah – ni primerna. Mestni svet je 9. 7. 2007 sprejel sklep, da se javna podjetja Parkirišča, Žale in Ljubljanske tržnice izločijo iz Holdinga, ker je njihovo delovanje vezano le na območje mestne občine, ne pa tudi na območja ostalih občin, pravnih naslednic Mesta Ljubljana.

3.1.2 Prihodki od parkiranja in odhodki za urejanje mirujočega prometa v proračunu občine za leto 2005

Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2005⁴⁷ (v nadaljevanju: proračun) je sprejel mestni svet 18. 4. 2005. Občina v proračunu ni podrobno načrtovala prihodkov in odhodkov, povezanih s področjem mirujočega prometa, in ni določila konkretnih nalog, da bi lahko spremljala zastavljene cilje v zvezi z izvajanjem mirujočega prometa.

Občina je v zaključnem računu proračuna za leto 2005⁴⁸, ki ga je mestni svet sprejel 29. 1. 2007, v obrazložitvi odstopanj med sprejetim in realiziranim finančnim načrtom navedla, da so bile programske

⁴⁶ Št. 4698-VP/01 z dne 30. 11. 2001.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 41/05.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 14/07.

naloge s področja prometne ureditve realizirane v skladu s proračunom. Manjša odstopanja so nastala zaradi poznega sprejetja proračuna. Občina ni realizirala gradbenih del po sklenjenih pogodbah, zaradi neustreznih vremenskih pogojev (zimске razmere). Iz zaključnega računa in obrazložitev za leto 2005 ni razvidno, koliko sredstev je bilo porabljenih za področje mirujočega prometa, zato občina ni mogla spremljati dosežene rezultate na tem področju.

3.1.2.1 Prihodki od parkiranja v proračunu občine

Občina je v letu 2005 izdala 1347 dovolilnic v vrednosti od 2,5 tisoč tolarjev do 25 tisoč tolarjev in ustvarila za 26.560 tisoč tolarjev prihodkov. Prihodki od rezervacij parkirnih površin so znašali 54.178 tisoč tolarjev. V zaključnem računu je občina obrazložila, da je na upravnem področju opravljala dela v zvezi z izvajanjem posamičnih upravnih aktov – izdajala je dovolilnice za parkiranje:

- stanovalcem z območij za pešce,
- stanovalcem z območij, kjer je parkiranje časovno omejeno,
- državnim organom (rezervirana parkirna mesta),
- tujim diplomatskim predstavništvom (rezervirana parkirna mesta)
- in drugo.

V reviziji smo se omejili zgolj na področje mirujočega prometa v delu, ki se nanaša na urejanje mirujočega prometa za potrebe prebivalcev in obiskovalcev mesta, ki prihajajo v mesto v službo, po nakupih in opravkih, ter turistov. Ker nismo obravnavali problematike parkiranja prebivalcev mesta in poslovnih subjektov v bližini njihovih bivališč oziroma sedežev, varstva okolja in javnega prevoza, prihodkov občine nismo preverjali.

3.1.2.2 Odhodki iz proračuna občine, namenjeni mirujočemu prometu

Občina je v proračunu za leto 2005 določila skupaj 913.802 tisoč tolarjev sredstev za realizacijo dveh ciljev na področju prometa, in sicer za zagotavljanje prometne varnosti in za zagotavljanje obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v mestnem prometu.

V okviru proračunske postavke izvajanje prometne ureditve je občina določila skupaj 242.000 tisoč tolarjev, od tega za urejanje parkiranja na javnih prometnih površinah (cestah), predvsem v ožjem mestnem središču in sosednjih območjih, 9.000 tisoč tolarjev.

Na postavki tehnična dokumentacija je bilo v proračunu za leto 2005 načrtovanih 17.000 tisoč tolarjev za pridobivanje prometnih študij in izdelavo idejnih zasnov za posamezne ukrepe na cestnem omrežju ter za pridobivanje izvedbene dokumentacije za prometne objekte.

Ugotovili smo, da je občina vlagala oziroma porabljala proračunska sredstva za področje mirujočega prometa iz proračunskih postavk na najmanj treh področjih: 9 – komunala, 11 – promet in 19 – urejanje zemljišč. Zaradi netransparentnega evidentiranja porabljenih sredstev za posamezne namene, občina ne razpolaga s podatkom o porabljenih proračunskih sredstvih za urejanje mirujočega prometa v letu 2005.

Pojasnilo občine

Osnutek odloka o proračunu občine za leti 2008 in 2009 je bil pripravljen v skladu z novo organizacijo mestne uprave, ki jo določa Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne občine Ljubljana. Izdatki proračuna so prikazani v finančnih načrtih proračunskih uporabnikov, ki predstavljajo oddelke oziroma službe mestne uprave. Tako je namesto treh proračunskih uporabnikov Komunala, Ceste in Promet le eno, in sicer Oddelek za gospodarske dejavnosti in promet. Izdatki proračuna za mirujoči promet so v enem finančnem načrtu.

Tudi izdatki za nakup zemljišč, ki so namenjeni ureditvi mirujočega prometa in so bili do sedaj predvideni v finančnem načrtu Urejanje zemljišč, so v osnutku odloka o proračunu občine za leti 2008 in 2009 predvideni v finančnem načrtu Oddelka za gospodarske dejavnosti in promet.

3.2 Ali ima občina podatke o obstoječi infrastrukturi na področju mirujočega prometa

ZGO-1 uvršča parkirišča med grajeno javno dobro lokalnega pomena, ki sodi v gospodarsko javno infrastrukturo, to pa je treba evidentirati v katastru gospodarske javne infrastrukture. Po ZKKN⁴⁹ so občine morale vzdrževati kataster komunalnih naprav. ZUreP-1 v 152. in 178. členu določa obveznost občin, da vzpostavijo kataster gospodarske javne infrastrukture. Poleg tega ZUreP-1 določa sistem zbirk prostorskih podatkov, ki jih vodita država in občina. Na podlagi 151. člena ZUreP-1 je ena od zbirk tudi zbirka podatkov o dejanski rabi prostora, ki vsebuje tudi podatke o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture.

Za uspešno vodenje politike mirujočega prometa je pomembno, da občina pozna svojo infrastrukturo, kar pomeni tudi število razpoložljivih parkirnih mest, in sicer vseh dostopnih parkirnih mest v zasebni in v javni lasti.

Ocenjujemo, da bi občina za uspešno vodenje politike mirujočega prometa morala vzpostaviti register, ki bi vseboval podatke o prostorski razporeditvi parkirnih mest, parkirnih režimih na parkirnih mestih (dovoljeni namen in čas parkiranja, plačljivost/neplačljivost, obratovalni čas parkirišča) in številu parkirnih mest (javnih in zasebnih).

Občina nima registra parkirnih površin, niti kakšne druge popolne podatkovne zbirke, iz katere bi bila razvidna infrastruktura na področju mirujočega prometa. Med revizijo je občina posredovala podatke o parkirnih mestih, namenjenih mirujočemu prometu, ki so bila dana v upravljanje Parkiriščem. Parkirišča so v letu 2005 imela v upravljanju skupaj 4.147 parkirnih mest⁵⁰, ki so bila v lasti občine, od tega je bilo 4.065 parkirnih mest plačljivih. Neplačljivih je bilo 82 parkirnih mest, ki so bila namenjena invalidom.

Razen tega smo med revizijo pridobili podatke o parkirnih mestih, ki so bila v lasti občine in niso bila dana v upravljanje. Njihovo število občina ocenjuje na skupaj 3.767, od tega 496 plačljivih in 3.271 neplačljivih parkirnih mest, od tega 2.963 parkirnih mest ob občinskih cestah, ki so zajeta v katastru prometne signalizacije. Število parkirnih mest na zemljiščih, kjer je lastništvo sporno in še ni bila opravljena

⁴⁹ Zakon je z uveljavitvijo ZUreP-1 prenehal veljati 1. 1. 2003.

⁵⁰ Od tega parkirišče na Trgu republike (228 parkirnih mest) od 7. 10. 2005 ni več v upravljanju Parkirišč. Spor pred sodiščem glede lastništva parkirišča še ni rešen.

razmejitev, občina ocenjuje na okoli 35.000 (v stanovanjskih soseskah⁵¹, trgovinskih centrih, v okolici univerz in drugod).

Število parkirnih mest, ki so bila v zasebni lasti, občina ocenjuje na okoli 7.000. V oceni so med drugim upoštevana naslednja parkirna mesta: 1.160 parkirnih mest Slovenskih železnic, 3.760 parkirnih mest v garažnih hišah (Trdinova s 1.185, Šubičeva s 550, Kozolec s 610, Metelkova z 900, Metalka z 58, Komenskega z 269 in Carniola s 188 parkirnimi mesti), Klinični center s 140 parkirnimi mesti in druga.

Ugotavljamo, da občina ne razpolaga z zanesljivim ključnim podatkom za vodenje uspešne prometne politike. Brez poznavanja števila obstoječih parkirnih mest (posebej javnih) občina ne more oceniti ustreznosti trenutnega stanja glede na potrebe. Tudi načrtovanje potrebnih sredstev za vzdrževanje javnih parkirnih površin brez poznavanja celotne infrastrukture ni mogoče.

V skladu s prvo alinejo drugega odstavka 15. člena ZVCP-1 je za prometno ureditev na občinskih cestah, kamor sodi tudi določitev parkirnih režimov, pristojna občina.

Parkirni režimi vključujejo različne oblike parkiranja na javnih parkiriščih, glede na to, ali je parkiranje:

- plačljivo ali brezplačno,
- časovno omejeno ali neomejeno,
- kombinirano z javnim prevozom in
- kombinacija navedenih elementov.

Občina v odredbi o določitvi javnih parkirnih površin, ki je veljala v letu 2005, ni imela določenih vseh parkirnih površin⁵², kjer se je plačevala parkirnina. Na nekaterih parkiriščih je brez pravne podlage pobirala parkirnino, saj je v odloku o cestnoprometni ureditvi določila, da bo mestni svet določil parkirišča, kjer se plačuje parkirnina.

Ukrepi občine

Nepравilnost je bila odpravljena leta 2006 z Odredbo o spremembi in dopolnitvi Odredbe o določitvi javnih parkirnih površin, kjer se plačuje parkirnina⁵³.

Ugotovili smo, da so v letu 2005 na javnih parkiriščih, ki so v upravljanju Parkirišč, veljali različni parkirni režimi. Na več kot polovici javnih parkirnih mest v beli coni je bilo parkiranje plačljivo s parkomati in časovno omejeno do ene ure oziroma do dve uri. Plačilo za dnevno parkiranje je bilo uveljavljeno za skupaj 877 parkirnih mest (21 odstotkov), od tega 217 parkirnih mest (5 odstotkov) na Dolgem mostu, kjer velja plačilo na dan in brezplačen prevoz za eno osebo z mestnim avtobusom. Na ostalih parkiriščih je bilo uveljavljeno plačilo na uro oziroma prvi dve uri in vsako nadaljnjo uro, po sistemih z zapornicami in brez zapornic. Iz navedenega izhaja, da je občina določila različne oblike parkiranja, posledica tega pa je različno zadovoljevanje potreb po parkiranju.

⁵¹ Župan je 4. 9. 2007 izdal sklep št. 024-51/07-2 o imenovanju Projektne skupine za določitev gradbenih parcel ob objektih v soseskah.

⁵² V uredbi niso bila določena parkirišča Mirje, Dolgi most, Kozolec.

⁵³ Uradni list RS, št. 138/06.

Ocenjujemo pa, da se glede na pomen občine in Ljubljane kot glavnega mesta ter s tem povezane migracije, občina ne ukvarja dovolj s potrebami po celodnevem parkiranju.

3.3 Ali je cenovna politika na področju mirujočega prometa ustrezna

Cenovna politika na področju mirujočega prometa zajema:

- določanje parkirnin za posamezna parkirišča,
- določanje obratovalnega časa, v katerem se na plačljivih parkiriščih plačuje parkirnina,
- spremljanje prihodkov od parkirnin,
- analiziranje zasedenosti parkirišč,
- analiziranje parkirnin javnega in zasebnega sektorja.

Cenovna politika je močan vzvod politike mirujočega prometa, saj je z njenim ustreznim oblikovanjem in nadzorom nad izvajanjem mogoče vplivati na parkirne in prometne navade. Izrivanje motornega prometa iz mestnih središč je mogoče doseči s poviševanjem parkirnin v mestnih središčih, vendar je ob tem treba poudariti, da kadar uporabnikom motornih vozil ni na voljo alternativa (parkirišča na obrobju mesta, ustrezen javni prevoz ipd.), to praviloma pomeni zgolj premik motornih vozil na bolj ali manj urejena parkirišča v bližini mestnega jedra (parkirišča stanovanjskih naselij, nakupovalnih središč ipd.).

ZGJS v 59. členu določa, da za uporabo javnih dobrin, ki so glede na posameznega uporabnika ali glede na določljive skupine uporabnikov izmerljive, plačujejo uporabniki ceno proizvoda ali storitve, ki je lahko v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila. Cene se oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ju določa zakon ali odlok lokalne skupnosti. Cene se lahko določijo diferencirano po kategoriji uporabnikov in količini porabljenih ali nujenih javnih dobrin ter rednosti njihove uporabe. Pri tem pa je treba pri določanju cenovnega režima upoštevati tudi vodilo iz drugega odstavka 2. člena ZGJS, ki določa, da je pri zagotavljanju javnih dobrin pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. Ne glede na način izvajanja gospodarske javne službe bi moral predpis o načinu opravljanja posamezne gospodarske javne službe (občinski odlok) določiti v okviru pogojev za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin in virov financiranja gospodarskih javnih služb in načina njihovega oblikovanja tudi cenovni režim. Ta mora omogočiti nemoteno in dostopno zagotavljanje teh za urejeno delovanje družbe nepogrešljivih proizvodov in storitev (parkiranje).

V odloku o ureditvi cestnega prometa je določeno, da mestni svet lahko določi, da se na javnih parkirnih površinah plačuje parkirnina, njeno višino in način plačevanja.

Z odredbo o določitvi javnih parkirnih površin so določene javne parkirne površine, kjer se plačuje parkirnina, in so razdeljene v:

- javne parkirne površine na območjih, kjer je parkiranje časovno omejeno, in
- javne parkirne površine v upravljanju Parkirišč, po tarifnih razredih.

Z odredbo o višini parkirnine sta določeni višina in način plačevanja parkirnine na javnih parkirnih površinah, določenih z odredbo o določitvi javnih parkirnih površin. Višina parkirnine na posebej urejenih in za ta namen določenih površinah zunaj vozišča javnih cest znaša za posamezni tarifni razred:

- parkirišča prvega tarifnega razreda⁵⁴: 220 tolarjev za vsako začeto uro, nočna tarifa 330 tolarjev na noč;
- parkirišča drugega tarifnega razreda⁵⁵: 200 tolarjev za vsako začeto uro, mesečna karta 16.500 tolarjev na mesec;
- parkirišča tretjega tarifnega razreda⁵⁶: 320 tolarjev na dan, mesečna karta 5.500 tolarjev na mesec;
- parkirišča četrtega tarifnega razreda⁵⁷: 220 tolarjev na dan, v času sejma na Gospodarskem razstavišču 100 tolarjev na uro.

S sklepom o določitvi takse je mestni svet določil posebno takso za osebna vozila državnih organov in tujih diplomatskih predstavništav za službene potrebe, za vozila hotelskih gostov in osebna vozila stanovalcev z območij za pešce.

V nadaljevanju predstavljamo nekaj primerjav na podlagi podatkov iz tabel 1 in 2 ter veljavnih cen parkiranja v letu 2005.

Tabela 4: Primerjava potrebnega časa dela za uro parkiranja glede na povprečno plačo v letu 2005

	Mestna občina Ljubljana	Mestna občina Maribor	Mestna občina Celje	Mestna občina Kranj	Mestna občina Velenje	Občina Piran
Povprečna mesečna neto plača (v tolarjih)	203.156	174.355	176.557	181.164	166.088	173.646
Najcenejše parkiranje (v tolarjih)	220/dan	100/uro	350/dan	100/pol ure	100/uro	150/uro
Najdražje parkiranje (v tolarjih)	200/dve uri	200/uro	400/dan 200/uro	100/pol ure	200/uro	200/uro
Minut dela za najcenejše parkiranje	11/dan	6/uro	21/dan	3/pol ure	6/uro	9/uro
Minut dela za najdražje parkiranje	10/dve uri	12/uro	24/dan 12/uro	3/pol ure	13/dve uri	12/uro

Vira:

- Statistični urad RS, <http://bsp1h.gov.si/D2300.kom/komstart.html>;
<http://bsp1h.gov.si/SY01RZA.REXFSP.TMPINF.D070213.T103202.XML> z dne 13. 2. 2007;
- dopisi občin.

⁵⁴ Krekov trg, Hotel Turist, Kongresni trg, Trg republike, Petkovškovo nabrežje I.

⁵⁵ Petkovškovo nabrežje II, Slovenijales, Komenskega, Metelkova, Klinični center, Šarabon.

⁵⁶ Tivoli.

⁵⁷ Navje.

Občan občine s povprečno plačo za najcenejše celodnevno parkiranje na javnih parkiriščih porabi znesek, ki ga zasluži v 11 minutah dela, za dve uri najdražjega parkiranja pa zasluži v 10 minutah dela. V primerjavi z drugimi izbranimi občinami je parkiranje v Ljubljani cenejše, kot na primer v Mariboru, kjer občan občine s povprečno plačo za enourno parkiranje potrebuje 6 minut dela. Prav tako je parkiranje dražje tudi v Celju.

Na podlagi veljavnih cen parkiranja v letu 2005 je občina izračunala približek potencialnih prihodkov od parkirnin v beli coni, kjer je parkiranje plačljivo in časovno omejeno do ene oziroma do dveh ur. Potencialne prihodke je občina ocenila na 529.787 tisoč tolarjev. Primerjava potencialnih in dejansko realiziranih parkirnin v beli coni v letu 2005 kaže, da je bilo realiziranih le 26 odstotkov potencialnih parkirnin v beli coni. Občina ima podatke o zasedenosti parkirišč v letu 2005, ki lahko predstavljajo pomemben element pri določanju cen, vendar razpoložljivih podatkov ni uporabila pri vodenju politike na področju mirujočega prometa.

Primerjali smo tudi realizirane prihodke od parkirnin in globe v izbranih občinah, kar je razvidno iz tabele 5.

Tabela 5: Primerjava prihodkov od parkirnin in globe v letu 2005

	Mestna občina Ljubljana	Mestna občina Maribor	Mestna občina Celje	Mestna občina Kranj	Mestna občina Velenje	Občina Piran
Prihodki od parkirnin (v tisoč tolarjih)	648.945	144.528	294.667	1.898	17.416	191.359
Globe (v tisoč tolarjih)	397.303	82.648	23.525	44.775	9.972	31.113
SKUPAJ prihodki od parkirnin in glob (v tisoč tolarjih)	1.046.248	227.176	318.192	46.673	27.388	222.472
Odstotek glob v prihodkih od parkirnin	61	57	8	–	57	16
Odstotek glob v skupnih prihodkih	38	36	7	96	36	14

Vir: bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občin za leto 2005.

Primerjava prihodkov od parkirnin in izrečenih glob kaže, da je delež glob v skupnih prihodkih 38 odstotkov in da globe dosegajo kar 61 odstotkov prihodkov od parkiranja. Navedeno bi lahko bilo znak neustrezne politike mirujočega prometa, ki ne zagotavlja primerne števila parkirnih mest po sprejemljivih cenah.

Ugotovili smo, da je izvajanje nalog mestnega redarstva računalniško podprto, kar pomeni, da mestno redarstvo razpolaga s podrobnimi podatki o svojem delu in aktivnostih, nismo pa pridobili dokazil, da bi občina podatke, ki jih ima redarska služba, analizirala, ugotovila vzroke zanje, jih obravnavala na mestnem

svetu in jih po potrebi uporabila pri določanju politike mirujočega prometa (na primer podatke o višini izrečenih glob). Občina bi lahko na podlagi podatkov o prihodkih od parkirnin in od izrečenih glob ugotovila, ali so parkirišča prazna in ljudje parkirajo na nedovoljenih mestih, zaradi česar sledi globa; ali da ljudje raje tvegajo plačilo globe, kot pa da bi plačali parkirnino, ker je to tveganje cenovno ugodnejše itd.

Ocenjujemo, da občina ne upošteva v zadostni meri vpliva cenovne politike na prihodke in zasedenost parkirišč. Prav tako občina ni opredelila ciljev, ki jih želi doseči s cenovno politiko. Določitev merljivih ciljev bi občini omogočila spremljati učinke cenovne politike.

4. ALI JE OBČINA POROČALA O URESNIČEVANJU ZASTAVLJENIH CILJEV NA PODROČJU POLITIKE MIRUJOČEGA PROMETA V LETU 2005

Občina poroča o uresničevanju zastavljenih ciljev na področju mirujočega prometa, če poroča o uresničitvi zastavljenih ciljev v skladu s predpisi.

ZJF določa, da morata biti izvrševanje in poročanje o izvršitvi posameznih programov neposrednega proračunskega uporabnika naravnani k uresničevanju ciljev in doseganju rezultatov. Neposredni proračunski uporabnik je dolžan pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti, v skladu z metodologijo za pripravo poročil o doseženih ciljih in rezultatih. Ta je opredeljena v Navodilu o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁵⁸ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa), ki določa, da obrazložitev realizacije finančnega načrta zajema poročilo o realizaciji finančnega načrta ter poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih mora neposredni uporabnik pripraviti, izhajajoč iz obrazložitve svojega finančnega načrta, pripravljenega v skladu s 24. členom Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁵⁹ in 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa. Tako mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih med drugim vsebovati dolgoročne in letne cilje, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce, določene v obrazložitvi finančnega načrta, nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na opredeljene standarde in merila, kot jih je predpisal župan, in oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta.

Občina je za leto 2005 pripravila obrazložitev k zaključnemu računu, v njej sta poročilo o realizaciji finančnega načrta občine in poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Vsebina poročila o doseženih ciljih in rezultatih na področju mirujočega prometa ne ustreza navodilu o pripravi zaključnega računa. Občina v proračunu za leto 2005 v programski strukturi proračuna ni določila konkretnih ciljev in kazalcev (indikatorjev), zato tudi ni mogla spremljati postavljenih ciljev.

Ker občina ciljev ni opredelila kakovostno in količinsko, jih ni mogla meriti, posledica tega pa je, da ni mogoče oceniti učinkovitosti porabe sredstev glede na njihove rezultate.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 12/01.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 45/02.

5. MNENJE

Revizijo smo izvedli z namenom izreči mnenje o smotrnosti poslovanja Mestne občine Ljubljana na področju politike mirujočega prometa v letu 2005 z vidika uspešnosti. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁶⁰.

Z revizijo smotrnosti poslovanja občine na področju politike mirujočega prometa je računsko sodišče presojalo, ali je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na politiko mirujočega prometa v letu 2005, uspešno.

Menimo, da občina *sistem, ki ureja mirujoči promet, izvaja delno uspešno*, ker ni izpolnila vseh kriterijev za zagotavljanje pogojev, ki smo jih ocenjevali v reviziji. Obstaja tveganje, da ni spremljala elementov, ki kažejo spreminjanje potreb v času in so eden izmed bistvenih elementov za vodenje uspešne politike mirujočega prometa, ampak je to prepustila javnemu podjetju. Sprejela pa je prostorsko zasnovo, ki določa smeri razvoja občine, vendar cilji, ki jih je občina zastavila, niso jasno opredeljeni in merljivi. Na področju mirujočega prometa so določene splošne usmeritve, ki jih ne moremo opredeliti kot zadostne, da bi predstavljale strategijo občine na tem področju, prav tako pa občina ni ustrezno kratkoročno načrtovala in spremljala doseženih rezultatov. Pri sprejemanju notranjih aktov je občina upoštevala zakonodajo s področja mirujočega prometa, ni pa določila načina in postopka (metodologije in kriterijev) za oblikovanje cen.

Pri *uresničevanju in spremljanju ukrepov na področju mirujočega prometa občina v letu 2005 ni bila uspešna*, ker razmerij z izvajalcem gospodarske javne službe ni natančno opredelila, predvsem ni določila načina obračuna dolgoročnih obveznosti javnega podjetja do občine in ni v celoti izvajala ustanoviteljskih pristojnosti. Občina je v proračunu za leto 2005 načrtovala sredstva za področje mirujočega prometa na več področjih in zaradi netransparentnosti evidentiranja porabljenih sredstev nima natančnih podatkov o porabljenih sredstvih za mirujoči promet. Prav tako nima zanesljivih podatkov o obstoječih parkirnih mestih in ni spremljala elementov, ki kažejo spreminjanje potreb v času in ki so pomembni za vodenje uspešne politike mirujočega prometa.

Občina je določila različne oblike parkiranja, vendar se glede na pomen občine, ki ga ima glavno mesto, in s tem povezane migracije, ne ukvarja dovolj s potrebami po celodnevem parkiranju.

Pri *poročanju o uresničevanju zastavljenih ciljev na področju mirujočega prometa občina ni bila uspešna*. Ker ciljev ni opredelila kakovostno in količinsko, jih tudi ni mogoče meriti in ni mogoče oceniti učinkovitosti porabe sredstev glede na njihove rezultate.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 41/01.

Na podlagi ugotovitev o zagotavljanju pogojev za ureditev mirujočega prometa v občini, o uresničevanju in spremljanju ukrepov na področju mirujočega prometa ter poročanju o uresničevanju zastavljenih ciljev menimo, da *občina pri opravljanju nalog s področja politike mirujočega prometa ni bila uspešna.*

6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Mestna občina Ljubljana mora v roku 90 dni od prejema revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti. Občina mora:

- predložiti okvirni terminski načrt priprave strategije na področju mirujočega prometa oziroma proučiti možnost vključitve navedene strategije v program varstva okolja; terminski načrt priprave strategije mora biti pripravljen tako, da bodo iz njega razvidni vsaj: predvidene aktivnosti za izvedbo naloge z navedbo začetka in zaključka izvajanja posamezne aktivnosti ter nosilec projekta, to je oddelek, ki bo nosilec projekta oziroma odgovorna oseba za izvedbo projekta;
- predložiti shemo za opredelitev letnih ciljev na področju mirujočega prometa v proračunu občine;
- predložiti shemo za poročanje mestnemu svetu o uresničevanju letnih ciljev na področju mirujočega prometa v zaključnem računu proračuna občine, ki mora biti pripravljena tako, da predvideva vsaj naslednje podatke in informacije: prihodke od parkirnin, odhodke na področju mirujočega prometa, izrečene globe in analizo doseganja zastavljenih letnih ciljev.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev

odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁶¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

⁶¹ Tretja točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

7. PRIPOROČILA

Mestni občini Ljubljana priporočamo, naj:

- ugotavlja in spremlja potrebe na področju mirujočega prometa,
- primerja število parkirnih mest in različne parkirne režime ter primerjavo uporabi pri oblikovanju strategije in kratkoročnih ciljev na področju mirujočega prometa,
- pri oblikovanju cen parkiranja opredeli cilje, ki jih želi doseči s cenovno politiko na tem področju, in
- podrobneje uredi razmerja z izvajalcem javne službe na področju mirujočega prometa predvsem s ciljem učinkovitejšega nadzora poslovanja.

Pravni pouk

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

Številka: 1215-17/2006-17

Datum: 30. maja 2008

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Mestni občini Ljubljana, priporočeno s povratnico;
2. Danici Simšič, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

Bedimo nad potmi javnega denarja

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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

