



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



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

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

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



Številka: 1215-16/2006-18

Ljubljana, 27. junija 2007



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

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

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

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

Ne glede na nedoslednosti v zakonodaji računsko sodišče ugotavlja, da Občina Brežice v letu 2005 ni v celoti zagotovila temeljnih pogojev, da bi lahko uspešno izvajala ukrepe zemljiške politike in določala smeri prostorskega razvoja, ker:

- ni imela izdelane nove vizije razvoja občine in tudi ne vizije prostorskega razvoja občine, temveč je izhajala iz usmeritev, ki jih je sprejela leta 1987,
- ni imela celovitega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru.

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

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

- nima opredeljenih ciljev, ki bi bili merljivi in na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali je občina vzpostavila sistem, ki je v praksi realiziral zastavljene cilje,
- ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture, na podlagi katerega bi lahko določala stopnjo opremljenosti posameznih zemljišč s komunalno infrastrukturo,
- ni imela vzpostavljene evidence o plačanem komunalnem prispevku, iz katere bi bilo razvidno, za katero javno komunalno infrastrukturo je posameznik že plačal komunalni prispevek.

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

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

Za gradnjo nove komunalne infrastrukture ni sprejemala programov opremljanja, ki bi ji omogočili odmerjanje komunalnega prispevka za novozgrajeno komunalno infrastrukturo, s čimer ni zagotovila pogojev za enakopravno obravnavanje investitorjev in ni realizirala vseh zakonsko dopuščenih prihodkov za opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

Občina se je v letu 2005 v urbanističnih pogodbah z zasebnimi investitorji dogovorila, da zgradijo del javne komunalne infrastrukture, ki je bila določena s prostorskim aktom. Dogovorjena vrednost investicij, ki naj bi jih izvedli zasebni investitorji, je presegla vrednost odmerjenega komunalnega prispevka in ga občina investitorjem ni vračala. Celotna vrednost investicij v javno komunalno infrastrukturo, ki naj bi jo zasebni investitorji izvedli, v pogodbah ni bila razvidna. Občina v sklenjenih pogodbah investitorjev ni zavezala k brezplačnemu prenosu komunalne infrastrukture na občino in odmerjenega komunalnega prispevka v skupnem znesku 52.723 tisoč tolarjev (220.009 evrov) ni evidentirala v poslovnih knjigah občine.

Na področju zaračunavanja drugih stroškov investitorjev je računsko sodišče ugotovilo, da je občina s sprejetimi akti omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo, za kar ni imela ustrezne podlage v veljavni zakonodaji, in s tem omogočila obremenitev investitorjev z dodatnimi stroški. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor.

Zaradi opisanega stanja in ugotovitev v poročilu računsko sodišče meni, da področje izvajanja ukrepov aktivne zemljiške politike za občino v letu 2005 ni bilo ustrezno obravnavano, k čemur je prispevala tudi nezadostna kadrovska zasedenost na tem področju v letu 2005.

Na podlagi navedenih ugotovitev se je računsko sodišče odločilo, da od Občine Brežice v roku 90 dni zahteva *odzivno poročilo*, v katerem mora predložiti dokazila, da:

- ne odmerja več komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje;
- ima za investicije v lokalno komunalno infrastrukturo v letu 2007 izdelane programe opremljanja;
- izdaja odločbe o odmeri komunalnega prispevka, iz katerih je jasno razvidno, za katero javno komunalno infrastrukturo je komunalni prispevek odmerjen.

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

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	7
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	7
1.2 NAMEN IN CILJI REVIZIJE.....	8
1.3 METODE DELA	9
1.4 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.4.1 Splošni podatki o občini.....	9
1.4.2 Odgovorne osebe	10
1.4.3 Organiziranost občinske uprave na področju urejanja prostora in zaračunavanja stroškov graditeljev	11
1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava.....	12
2. UGOTOVITVE	14
2.1 ALI JE OBČINA USPEŠNA NA PODROČJU PROSTORSKEGA RAZVOJA.....	14
2.1.1 Ali ima občina sprejeto strategijo (vizijo) razvoja občine.....	14
2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte	16
2.1.3 Ali se občina srečuje s težavami v postopku sprejemanja prostorskih aktov.....	18
2.2 ALI JE OBČINA USPEŠNA PRI ODMERJANJU KOMUNALNEGA PRISPEVKA.....	19
2.2.1 Ali normativna ureditev predstavlja dobro podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov	19
2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja	22
2.2.3 Ali občina odmerja komunalni prispevek v skladu s splošnim aktom občine	23
2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje	29
2.2.5 Ali občina prejemke od komunalnih prispevkov porablja kot namenske prejemke.....	32
2.3 ALI OBČINA INVESTITORJEM OBJEKTOV ZARAČUNAVA ŠE DRUGE STROŠKE.....	36
2.3.1 Ali ima občina v splošnem aktu opredeljene druge stroške, ki jih morajo plačati investitorji....	36
2.3.2 Ali občina obračunava tudi druge stroške, ki niso opredeljeni v splošnem aktu.....	37
3. MNENJE	39
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	42
5. PRIPOROČILA	43

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti poslovanja Občine Brežice, Cesta prvih borcev 18, Brežice (v nadaljevanju: občina) v letu 2005 na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov (v nadaljevanju: stroški investitorjev pri graditvi objektov), ki so predpisani z akti občine in akti izvajalcev javnih služb, smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2006¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 27. 1. 2006.

1.1 Predstavitev področja revizije

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

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

V skladu z 21. členom Zakona o lokalni samoupravi³ (v nadaljevanju: ZLS) občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim opravlja tudi naslednje naloge:

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

Zakon o urejanju prostora⁴ (v nadaljevanju: ZUreP-1) v 12. členu opredeljuje pristojnost občine na področju urejanja prostora. Urejanje prostora v občinski pristojnosti med drugim obsega tudi predpisovanje podrobnejših meril in pogojev za urejanje prostora na območju občine, načrtovanje prostorskih ureditev na območju občine ter vodenje in izvajanje ukrepov aktivne zemljiške politike in opremljanja zemljišč.

V skladu z določili četrtega dela ZUreP-1⁵ občina zagotavlja gradnjo komunalne infrastrukture. Gradnjo komunalne infrastrukture, ki s prostorskim aktom ni namenjena javni rabi, ter gradnjo priključkov na

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

² Št. 1215-16/2006-2.

³ Uradni list RS, št. 100/05-UPB-1.

⁴ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03.

⁵ 135. do 146. člen.

objekte in omrežja komunalne infrastrukture zagotavlja investitor oziroma lastnik objekta, ki ga priključuje. Komunalna infrastruktura se financira iz proračuna občine, iz sredstev fizičnih in pravnih oseb, ki sklenejo pogodbo o opremljanju in iz drugih virov. Zavezanec plača občini del stroškov opremljanja zemljišč z lokalno komunalno infrastrukturo v obliki komunalnega prispevka. Zakon o graditvi objektov⁶ (v nadaljevanju ZGO-1) določa, da mora investitor pred izdajo gradbenega dovoljenja predložiti dokazilo, da so dajatve in prispevki, določeni z zakonom, plačani, oziroma da so na drug zakonit način izpolnjene takšne njegove obveznosti.

1.2 Namen in cilji revizije

Glavno vprašanje, na katerega smo želeli odgovoriti v reviziji, je bilo, ali je občina pri zaračunavanju stroškov investitorjem pri graditvi objektov poslovala smotrno. Pri tem smo se omejili na preučevanje uspešnosti⁷, to je na ugotavljanje, ali je občina na tem področju dosegla svoje cilje. Zato smo iskali odgovore na naslednja podvprašanja:

- Ali ima občina vizijo prostorskega razvoja občine in ali je zagotovila vse pogoje, da bi lahko uspešno izvajala zemljiško politiko⁸?
- Ali so stroški investitorjev in njihov obseg strokovno utemeljeni? Ali je občina uspešna pri zaračunavanju stroškov investitorjem in porabi zbranih sredstev?
- Ali so drugi stroški zakonsko utemeljeni, potrjeni (sprejeti na ustreznih organih) in ali je njihova poraba spremljana in namenska?

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

Revizijski postopek smo vodili v skladu s smernicami in navodili računskega sodišča za revidiranje ter s standardi revidiranja, ki jih uporablja računsko sodišče v skladu z Napotilom za izvajanje revizij⁹. Pri slednjem smo se posebej upoštevali opredelitve iz standarda št. 41 Evropskih smernic za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI¹⁰, ki usmerja potek revidiranja izvajanja nalog.

⁶ Uradni list RS, št. 102/2004-UPB-1.

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

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

⁹ Uradni list RS, št. 41/01.

¹⁰ Revizor št. 7-8, 1999, Slovenski inštitut za revizijo.

1.3 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

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

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

1.4 Predstavitev občine

1.4.1 Splošni podatki o občini

Slika 1: Geografska lega Občine Brežice v Republiki Sloveniji

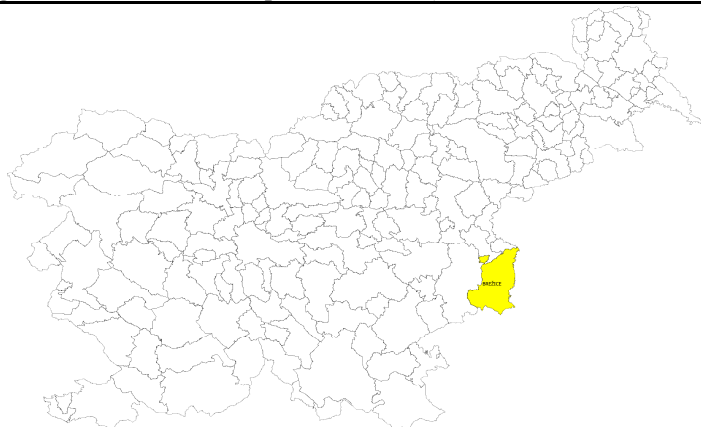


Tabela 1: Splošni podatki o občini

Število prebivalcev ¹¹	24.443
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja ¹²	urejena
Površina občine	268,1 kvadratnih kilometrov
Gostota poselitve	91 prebivalcev na kvadratni kilometer

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

¹² Občina se ni delila.

Občina ima 20 krajevnih skupnosti, in sicer: Artiče, Bizeljsko, Brežice, Cerklje ob Krki, Čatež ob Savi, Dobova, Globoko, Jesenice na Dolenjskem, Kapele, Krška vas, Križe, Mrzla vas, Pečice, Pišce, Skopice, Sromlje, Šentlenart, Velika Dolina, Velike Malence, Zakot-Bukošek-Trnje. Krajevne skupnosti so pravne osebe javnega prava.

Občina ima v 7. členu Statuta Občine Brežice¹³ (v nadaljevanju: Statut) določeno, katere lokalne zadeve javnega pomena opravlja samostojno. Med drugimi je določeno tudi, da občina:

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

Občina ima Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Brežice¹⁴ (v nadaljevanju: Odlok o GJS), v katerem ima med drugim določeno, da se kot lokalne javne službe opravljajo tudi dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter oskrbe s plinom iz plinovodnega omrežja. Dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda se v skladu z 11. členom Odloka o GJS opravljajo v javnem podjetju. V 12. členu Odloka o GJS je določeno, da dejavnost oskrbe s pitno vodo lahko izvajajo krajevne skupnosti.

Izvajalec obvezne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode je Komunalno stanovanjsko podjetje Brežice, d. d., Brežice (v nadaljevanju: KOP Brežice), ki je v Odloku o GJS določeno kot javno podjetje. KOP Brežice je v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah¹⁵ (v nadaljevanju: ZGD) organiziran kot delniška družba. Med izvajanjem revizije smotrnosti poslovanja občine na področju stroškov investitorjev pri graditvi objektov smo ugotovili, da obstaja dvom o ustreznosti podelitve izvajanja gospodarske javne službe in s tem tudi ustreznost izvajanja javnih pooblastil v KOP Brežice, kar je predmet posebne revizije¹⁶.

Izvajanje javne službe oskrbe s plinom opravlja koncesionar, Adriaplin, d. o. o., Ljubljana, ki je bil izbran na podlagi Javnega razpisa za izbiro koncesionarja za gradnjo omrežja in distribucijo omrežnega plina¹⁷.

1.4.2 Odgovorne osebe

Od 1. 1. do 24. 1. 2005 je bil odgovorna oseba Ivan Molan, po pooblastilu župana Občine Brežice, mag. Andreja Vizjaka. Od 25. 1. do 31. 3. 2005 je bil po Sklepu Občinskega sveta Občine Brežice odgovorna oseba Rok Kržan. Od 1. 4. 2005 in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Ivan Molan, župan Občine Brežice¹⁸.

¹³ Uradni list RS, št. 49/99, 86/99, 79/02.

¹⁴ Uradni list RS, št. 35/96.

¹⁵ Uradni list RS, št. 15/05-UPB1.

¹⁶ Sklep o izvedbi revizije št. 1206-15/2006-2 in 1206-15/2006-8 z dne 10. 1. 2007.

¹⁷ Uradni list RS, št. 94/99.

¹⁸ Sklep občinskega sveta Občine Brežice št. 008-6/2004-310, z dne 31. 3. 2006.

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

Občina ima v 7. členu Statuta med drugim določeno, da skrbi za lokalne javne službe tako, da zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči. Občina v Odloku o GJS ni določila, da je gospodarjenje s stavbnimi zemljišči obvezna gospodarska javna služba in tudi ni določila načina izvajanja teh nalog v eni izmed oblik, ki jih določa 6. člen ZGJS. Občina je z Odlokom o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Brežice¹⁹ določila, da je naloga gospodarjenja s stavbnimi zemljišči obvezna gospodarska javna služba, ki se lahko opravlja v režijskem obratu kot notranji organizacijski enoti v okviru Oddelka za gospodarske javne službe in gospodarske zadeve.

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

Po določilih Odloka o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Brežice se naloge, vezane na urejanje prostora, gradnjo komunalne infrastrukture in odmerjanje komunalnih prispevkov, izvajajo v okviru Oddelka za gospodarske javne službe in gospodarske zadeve ter Oddelka za prostorsko načrtovanje in razvoj.

Oddelek za prostorsko načrtovanje in razvoj je med drugim zadolžen za prostorsko načrtovanje, vodenje postopkov sprejemanja prostorskih aktov, pripravo urbanističnih pogodb, pripravo programov opremljanja stavbnih zemljišč v postopku sprejemanja izvedbenih prostorskih aktov ter pripravo projektne dokumentacije za investicije občinskega pomena.

Oddelek za gospodarske javne službe in gospodarske zadeve med drugim predlaga način opravljanja gospodarskih javnih služb, pripravlja njihove razvojne programe, standarde in normative ter izvaja nadzor nad delom teh služb, vodi in izvaja ukrepe aktivne zemljiške politike in opremljanja zemljišč, sodeluje pri vzpostavitvi zbirke o dejanski rabi prostora za omrežja in objekte gospodarske javne infrastrukture, izvaja opremljanje zemljišč za gradnjo ter izdaja odločbe za plačilo komunalnega prispevka.

V letu 2005 je imela občina sistemiziranih 49 delovnih mest, od tega jih je zasedenih 48. Kadrovska sestava zaposlenih na področjih dela, ki so predmet revizije, je razvidna iz tabele 2.

Tabela 2: Kadrovska sestava na področjih dela

Področje dela	Število zaposlenih na področjih dela	Stopnja izobrazbe		
		V.	VI.	VII.
urejanje prostora	1	0	0	1
gospodarjenje s komunalno infrastrukturo	4	3	1	0
obračun in odmerjanje komunalnega prispevka	2	2	0	0

Vir: podatki občine.

¹⁹ Uradni list RS, št. 70/05.

Ocenjujemo, da občina na področju urejanja prostora nima zagotovljenih osnovnih kadrovskih pogojev, da bi uspešno opravljala naloge, ki so v skladu z ZLS in ZUreP-1 v pristojnosti občin, saj bi za uspešno izvajanje nalog potrebovala najmanj štiri visokošolsko izobražene strokovnjake²⁰.

Ukrep občine

Občina je v letu 2006 pričela z aktivnostmi za zaposlitev ustreznega kadra. Na področju gospodarjenja s komunalno infrastrukturo je zaposlila tri pripravnike, na področju urejanja prostora pa enega pripravnika.

1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava

Na podlagi 20. člena Zakona o financiranju občin²¹ (v nadaljevanju: ZFO) se sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena (v nadaljevanju: primerna poraba). Če občina z lastnimi prihodki, ki se všttevajo v primerno porabo (v nadaljevanju: lastni prihodki), ne dosega izračunanega zneska primerne porabe, se ji sredstva zagotovijo iz državnega proračuna v obliki finančne izravnave. V 25. členu ZFO so določeni prihodki, ki se ne všttevajo v izračun primerne porabe, mednje spadajo tudi komunalni prispevki. Znesek pobranih komunalnih prispevkov predstavlja tako dodaten vir za financiranje gradnje komunalne infrastrukture, ki je zakonsko opredeljena naloga občine, saj ostane občini ne glede na izračunano primerno porabo.

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

	v tisoč tolarjih	
Prihodki oz. prispevki	Občina Brežice	Vse občine
Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov	3.783.512	341.472.619
Komunalni prispevki ²²	96.669	12.982.297
Primerna poraba	2.589.700	205.777.277 ²³
Ocenjeni lastni prihodki	1.415.983	175.424.869
Finančna izravnava	1.173.717	46.414.790

Vir: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Brežice za leto 2005²⁴, Ministrstvo za finance: Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005.

²⁰ V skladu s priporočilom Ministrstva za okolje, prostor in energijo (Dopis Ministrstva za okolje, prostor in energijo vsem občinam v Republiki Sloveniji, številka 350-01-1/2004 z dne 05. 01. 2004) bi za uspešno izvajanje minimalnega obsega del s področja urejanja prostora, kot jih določa ZUreP-1, občina glede na število prebivalcev potrebovala najmanj štiri visokošolsko izobražene strokovnjake.

²¹ Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 90/05.

²² Konto št. 7141050.

²³ Razlika med zneskom primerne porabe, ocenjenimi lastnimi prihodki in finančno izravnavo v znesku 16.061 tisoč tolarjev je zaradi presežka prihodkov nad primerno porabo nekaterih slovenskih občin.

²⁴ Uradni list RS, 59/06.

Iz navedenih podatkov za leto 2005 izhaja, da občina z lastnimi prihodki ne zagotavlja dovolj sredstev za izvajanje zakonsko predpisanih nalog. Delež finančne izravnave obsega 45,3 odstotka zneska primerne porabe oziroma 31 odstotkov celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Lastni prihodki, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znašajo 1.193.812 tisoč tolarjev in predstavljajo 31,6 odstotka celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Delež komunalnih prispevkov v prihodkih, ki se ne všttevajo v primerno porabo, znaša 8,1 odstotka.

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

2. UGOTOVITVE

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

2.1 Ali je občina uspešna na področju prostorskega razvoja

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

2.1.1 Ali ima občina sprejeto strategijo (vizijo) razvoja občine

Temeljna prostorska akta, s katerima je občina določila smeri razvoja občine v načrtovanem obdobju, veljavna v letu 2005, sta Dolgoročni družbeni plan Občine Brežice za obdobje 1986 – 2000²⁵ in Družbeni plan Občine Brežice za obdobje 1986 – 1990²⁶ (v nadaljevanju: prostorske sestavine), sprejeta na podlagi Zakona o urejanju prostora²⁷ (v nadaljevanju: ZUreP). Dolgoročni plan občine v prostorskih sestavinah določa zasnovo namenske rabe prostora ter usmeritve glede načina urejanja posameznih območij s prostorskimi izvedbenimi akti. V smernicah za dolgoročni plan so določeni dolgoročni družbeni cilji za razvoj občine s temeljnimi pogoji za doseganje teh ciljev. Strokovne podlage za pripravo dolgoročnih planskih usmeritev za urejanje prostora na ureditvenih območjih podrobneje analizirajo tudi možnosti in pogoje za komunalno opremljanje naselij.

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

²⁵ Uradni list SRS, št. 41/87 in Uradni list RS, št. 13/91.

²⁶ Uradni list SRS, št. 41/87, 8/88, 13/91, 37/94, 29/96, 77/97, 79/97, 47/98, 61/98, 10/99, 57/99, 59/00 – 1. sprememba, 59/00 – 2. sprememba, 27/01, 50/21, 4/02, 55/02, 110/02, 42/03, 58/03 - 1. sprememba, 58/03 - 2. sprememba, 99/04, 104/04 – 1. sprememba, 104/04 - 2. sprememba, 104/04 - 3. sprememba, 104/04 - 4. sprememba, 123/04.

²⁷ Uradni list SRS, št. 18/84 in 15/89.

Do uveljavitve strategije prostorskega razvoja Slovenije, ki je bila uvedena z ZUreP-1, so lahko občine pripravljale in sprejemale spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občine v skladu s prostorskim planom Slovenije. ZUreP-1 določa, da občine pričnejo pripravljati strategijo prostorskega razvoja občine po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije, pripravo prostorskega reda občine pa po uveljavitvi prostorskega reda Slovenije in ju morajo sprejeti najkasneje v treh letih po sprejemu strategije prostorskega razvoja Slovenije. Strategija prostorskega razvoja Slovenije²⁸ je pričela veljati 20. 7. 2004. Uredba o prostorskem redu Slovenije²⁹ je pričela veljati 13. 11. 2004.

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

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

Občina je lahko pričela z novimi postopki za spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občine do uveljavitve Strategije prostorskega razvoja Slovenije (20. 7. 2004). Po tem datumu lahko občina namensko rabo zemljišč spreminja le tako, da sprejme strategijo prostorskega razvoja občine in prostorski red občine. Postopek sprejemanja prostorskih aktov, ki ga predpisujeta ZUreP-1 in Zakon o varstvu okolja³⁰ (v nadaljevanju: ZVO-1), je dolgotrajen proces. Ob upoštevanju minimalnih zakonskih rokov posameznih faz v postopku sprejemanja prostorskih aktov bi postopek sprejemanja trajal vsaj 16 mesecev. To pomeni, da občina v letu 2005 še ni mogla imeti sprejete strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine, na podlagi katerih bi lahko v skladu z ZUreP-1 načrtovala uspešen razvoj dejavnosti v prostoru in gospodarno rabo prostora ter spreminjala namensko rabo zemljišč.

Občina v letu 2005 tudi ni imela nove vizije razvoja občine, temveč je izhajala iz dolgoročnih družbenih ciljev in prostorskih sestavin, ki so veljali za obdobje od leta 1986 do 2000. Posledica tega je bila, da občina v letu 2005 tudi ni imela nove vizije prostorskega razvoja občine, ki bi določala usmeritve za uspešen razvoj dejavnosti v prostoru in njegove gospodarne rabe. Ocenjujemo, da občina v letu 2005 ni mogla uspešno delovati in zadovoljevati potreb svojih občanov niti na področju razvoja in tudi ne pri izrabi prostora.

²⁸ Uradni list RS, št. 76/04.

²⁹ Uradni list RS, št. 122/04.

³⁰ Uradni list RS, št. 41/04.

Občina je v letu 2006 pričela s postopki priprave strategije prostorskega razvoja Občine Brežice³¹ in prostorskega reda Občine Brežice³². Pristopila je k izdelavi strokovnih podlag za strategijo prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine, in sicer analize poselitve, analize razvojnih možnosti za razvoj dejavnosti, analize ranljivosti ter analize varovanja kulturne dediščine.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da napovedane spremembe zakonodaje zavirajo proces priprave strategije prostorskega razvoja in prostorskega reda občine, saj občina od pristojnega ministrstva ni prejela navodil o nadaljnjih postopkih prostorskega načrtovanja.

2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte

Gradnja objektov je mogoča le na zemljiščih, ki so v prostorskih aktih občine opredeljena kot zemljišča, namenjena gradnji. V skladu z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor³³ (v nadaljevanju: ZUN) so lokalne skupnosti sprejemale prostorsko ureditvene pogoje (v nadaljevanju: PUP) in prostorsko izvedbene načrte (v nadaljevanju: PIN) kot podlago za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju: PGD).

PUP so podlaga za pripravo lokacijske dokumentacije za posamezen objekt ali drug poseg v prostor na območju, ki ga urejajo. Občina sprejme PUP za posamezno prostorsko in funkcionalno zaokroženo območje izven ureditvenih območij naselij, za ureditveno območje naselja ali za posamezno funkcionalno zaokroženo območje v naselju. Občina določi s PUP urbanistična, oblikovalska in druga merila in pogoje pri gradnji objektov in naprav oziroma posegov v prostor. PUP prenehajo veljati z dnem uveljavitve prostorskega reda občine, najkasneje pa tri leta po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije (20. 7. 2007).

ZUN je ločeval naslednje oblike PIN:

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

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

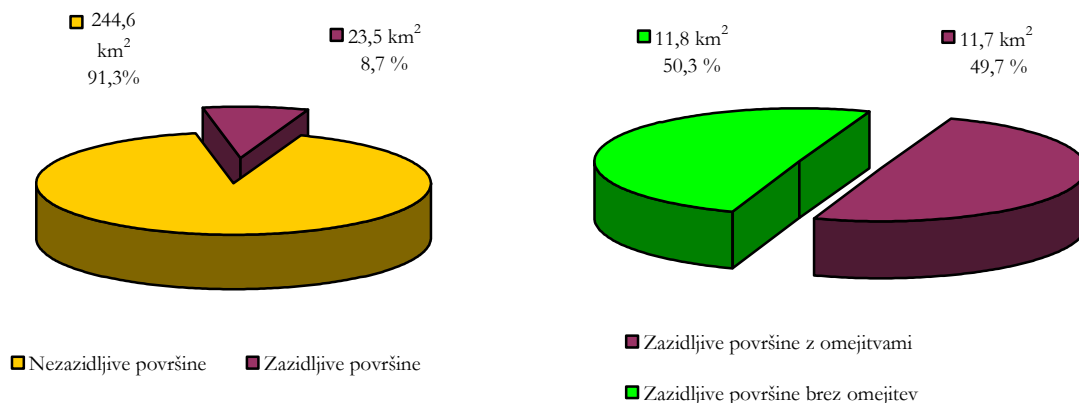
³¹ Program priprave strategije prostorskega razvoja Občine Brežice, Uradni list RS, št. 59/06.

³² Program priprave prostorskega reda Občine Brežice, Uradni list RS, št. 59/06.

³³ Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86 in Uradni list RS, št. 26/90, 3/91, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97.

Delež zazidljivih površin na območju Občine Brežice je prikazan na sliki 2.

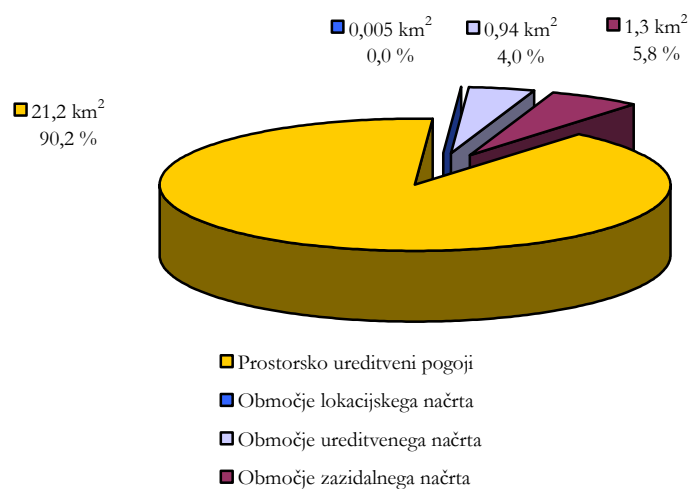
Slika 2: Delež zazidljivih površin na območju Občine Brežice



Vir: podatki občine.

Po podatkih občine obsegajo zazidljive površine 23,5 kvadratnega kilometra oziroma 8,7 odstotka površine občine. Večji del zemljišč, namenjenih za gradnjo, je urejen s PUP (90,2 odstotka), medtem ko manjši del zemljišč (9,8 odstotka) urejajo PIN. Občina v letu 2005 ni imela vzpostavljene evidence nezazidanih stavbnih zemljišč, niti evidence zemljišč v lasti občine, namenjenih za gradnjo. Način urejanja prostora na zemljiščih, namenjenih za gradnjo, je prikazan na sliki 3.

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



Vir: podatki občine.

Ugotavljamo, da občina v letu 2005 ni imela celovitega pregleda nad stanjem zemljišč v občinskem prostoru, kar je pogoj za uspešno načrtovanje prostorskega razvoja občine. Ocenjujemo, da občina ni mogla izvajati ukrepov aktivne zemljiške politike in določati smeri prostorskega razvoja.

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

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

Postopek sprejemanja prostorskih aktov v letu 2005 opredeljuje ZUreP-1, ko je za posamezen prostorski akt potrebno izvesti tudi celovito presojo vplivov na okolje, pa se uporabljajo tudi določbe ZVO-1 in Zakona o ohranjanju narave³⁶. Določene so posamezne faze postopka sprejema posamezne vrste prostorskega akta. Postopek sprejema se prične s pripravo programa priprave prostorskega akta, ki ga po izvedeni prostorski konferenci in pisnem mnenju MOP, o potrebnosti izvedbe celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju CPVO) sprejme župan. Nato je potrebno pridobiti smernice za načrtovanje od pristojnih nosilcev urejanja prostora, določenih v programu priprave prostorskega akta, ter pridobivati strokovne rešitve. Po pridobitvi strokovnih rešitev se skliče prostorska konferenca ter nato opravi javna razgrnitev in obravnava prostorskega akta. Na osnutek prostorskega akta podajo svoje mnenje nosilci urejanja prostora. Izdelani prostorski akt potrди občinski svet po postopku, določenem s poslovníkom o delu občinskega sveta.

V postopku priprave prostorskega akta sodeluje tudi veliko število posameznikov in organizacij, saj gre za usklajevanje različnih, pogosto nasprotujočih si interesov. Zaradi tega bi morala imeti občina sprejeto jasno strategijo razvoja občine in sprejete prostorske akte, ki bi bili v skladu s sprejeto strategijo. Na ta način bi občina lahko ugodila zahtevam investitorjev, katerih dejavnost je v skladu s sprejeto strategijo razvoja občine, saj investitorji navadno poiščejo občine, ki so v najkrajšem možnem času sposobne zadovoljiti njihove potrebe po prostoru. Občina je v letu 2005 vsaj v enem primeru prilagajala prostorski akt znanemu investitorju³⁷. Ker občina v letu 2005 ni imela dolgoročne vizije razvoja dejavnosti, ki so strateškega pomena za občino, tudi ni mogoče potrditi, da je takšno posamezno spreminjanje prostorskih aktov občine v skladu s strategijo razvoja občine.

Po mnenju občine je omejitveni dejavnik na začetku postopka sprejema prostorskega akta pridobivanje odločbe za CPVO. Ker je rok za izdajo odločbe predolg, se lahko postopek sprejema prostorskega akta

³⁴ Uradni list RS, št. 33/07.

³⁵ Računsko sodišče je o ugotovljenih pomanjkljivostih v obstoječi zakonodaji in težavah, s katerimi se srečujejo občine na področju urejanja prostora in odmerjanja komunalnega prispevka, opozorilo Ministrstvo za okolje in prostor, ki je med izvajanjem revizije pripravljalo osnutek novega Zakona o prostorskem načrtovanju in osnutek novega Zakona o graditvi objektov, da bi v novi zakonodaji ugotovljene pomanjkljivosti odpravilo.

³⁶ Uradni list RS, št. 96/04 – UPB-2.

³⁷ Občina je 23. 11. 2005 sklenila s Savaseparacija, d. o. o., Boštanj, Urbanistično pogodbo št. 3/2005 in Pogodbo o opremljanju za ureditve ob gradnji trgovskega objekta z 'lokali' in večstanovanjskega objekta z 'lokali' v Kareju III ureditvenega načrta Poslovni center Brežice, v kateri je navedla, da je bila za predmetno investicijo posebej izdelana zadnja sprememba in dopolnitev Odloka o ureditvenem načrtu Poslovni center Brežice (Uradni list RS, št. 83/05).

bistveno podaljša in oteži, zlasti če pristojni organ ne obravnava vloge v roku. Nosilci urejanja prostora bi morali zagotoviti strokovne podlage, na podlagi katerih bi lahko občina načrtovala trajnostni razvoj, vendar celo nosilci urejanja prostora na državni ravni nimajo sprejetih ustreznih strokovnih podlag. Problem predstavlja tudi usklajevanje različnih smernic posameznih nosilcev urejanja prostora, kar poleg finančne obremenitve pomeni tudi časovno obremenitev za sam postopek.

V postopku priprave prostorskega akta se občina srečuje tudi z nosilci urejanja prostora, ki zaračunavajo izdajo smernice za načrtovanje in mnenja k pripravljenu prostorskemu aktu v nasprotju z veljavno zakonodajo (povezava s točko 2.3.2). Nosilci urejanja prostora, pristojni za gradnjo prenosnega in distribucijskega omrežja električne energije in telefonskega omrežja, v izdanih smernicah pogojujejo gradnjo omrežja, ki ni v pristojnosti občine.

Ugotavljamo, da ureditev izdajanja smernic, mnenj in soglasij v sedanji zakonodaji ni zadovoljivo urejena. Zaradi nepregledne in nenatančne ureditve so postopki usklajevanja podanih smernic k prostorskim aktom ter postopki priprave in sprejemanja prostorskih aktov dolgotrajni.

2.2 Ali je občina uspešna pri odmerjanju komunalnega prispevka

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

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

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

2.2.1 Ali normativna ureditev predstavlja dobro podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov

2.2.1.a Zakonodaja

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

- odmerjanje komunalnega prispevka
- samostojno določanje deleža obremenitve investitorja.

Občina je imela v letu 2005 odmero komunalnega prispevka urejeno z Odlokom o komunalnem prispevku³⁸, ki ga je sprejela na podlagi ZSZ in Navodila za izračun komunalnega prispevka³⁹. Občina v letu 2005 na področju komunalnih prispevkov še ni pričela z izvajanjem določb ZUreP-1.

ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo⁴⁰ (v nadaljevanju: Uredba o vsebini) ter Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka⁴¹ (v nadaljevanju: Pravilnik o merilih) namreč določajo, da se komunalni prispevek na območjih, kjer ni programov opremljanja (povezava s točko 2.2.2) oziroma programi opremljanja še niso usklajeni z Uredbo o vsebini, odmerja po dotlej veljavnih predpisih. Občine so dolžne razveljaviti oziroma uskladiti s Pravilnikom o merilih splošne akte, ki določajo podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka na podlagi 42. člena ZSZ in Navodila za izračun komunalnega prispevka, v delih, ki se nanašajo na območja, za katera je občina sprejela programe opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini.

ZUreP-1 in Pravilnik o merilih različno določata rok, do katerega se še lahko uporabljajo stari predpisi za odmerjanje komunalnega prispevka. ZUreP-1 določa, da po preteku dveh let od sprejema Uredbe o vsebini predstavlja podlago za odmero komunalnega prispevka program opremljanja, pripravljen v skladu s tem predpisom, kar pomeni, da se stari predpisi lahko uporabljajo najdlje do 18. 10. 2006⁴². Pravilnik o merilih pa določa, da se komunalni prispevek na območjih, kjer ni programov opremljanja oziroma programi opremljanja še niso usklajeni z Uredbo o vsebini, odmerja po dotlej veljavnih predpisih, vendar najdlje do 20. 7. 2007.

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

Postopek odmere komunalnega prispevka se je lahko začel šele, ko je investitor podal vlogo za odmero, ni pa bila predvidena izdaja odločb po uradni dolžnosti. Občina tako ni imela podlage, da bi posamezniku, ki je že pridobil gradbeno dovoljenje in ni vložil vloge za odmero komunalnega prispevka, odmerila komunalni prispevek za gradnjo nove komunalne infrastrukture ali rekonstrukcijo obstoječe na delno že opremljenem

³⁸ Uradni list RS, št. 35/01.

³⁹ Uradni list RS, št. 4/99.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 117/04, 74/05.

⁴¹ Uradni list RS, št. 117/04, 75/05.

⁴² Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo je bila sprejeta 18. 10. 2004.

območju. Zaradi takšne normativne ureditve občina v letu 2005 ni mogla biti uspešna pri odmerjanju komunalnih prispevkov in tudi ni mogla odmeriti vseh zakonsko predvidenih komunalnih prispevkov.

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

Komunalni prispevek za obstoječo komunalno infrastrukturo odmeri pristojni organ občinske uprave z odločbo na zahtevo zavezanca oziroma po uradni dolžnosti⁴³.

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

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

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

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

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

⁴³ Na podlagi 4. člena Pravilnika o merilih se za obstoječo komunalno infrastrukturo komunalni prispevek odmeri:

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

2.2.1.b Občinski predpis

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi Odloka o komunalnem prispevku, ki ga je občinski svet občine sprejel v letu 2001.

Osnutek Odloka o komunalnem prispevku je pripravil Oddelek za gospodarske javne službe in gospodarske zadeve. Podlaga za pripravo odloka je bila tedaj veljavna zakonodaja (predvsem ZSZ in Navodilo za izračun komunalnega prispevka) in izkušnje v nekaterih ostalih občinah. Občina pred sprejemom odloka ni imela izdelane strokovne študije, ki bi vsebovala analizo stanja v občini, obrazložitev predlaganih določb odloka in možne variantne izračune obremenitev zavezancev. Občina pri sprejemanju odloka tudi ni opredelila merljivih ciljev uvedbe odloka, na podlagi katerih bi lahko ocenila, ali je vzpostavila sistem odmerjanja komunalnega prispevka, ki zagotavlja realizacijo zastavljenih ciljev.

V skladu z določili 144. člena ZUreP-1 je zavezanec za plačilo komunalnega prispevka investitor oziroma lastnik objekta, ki se na novo priključuje na objekte in omrežja lokalne komunalne infrastrukture ali ki povečuje priključno moč obstoječih priključkov. ZUreP-1 le omenja pojem priključne moči, vendar ga ne definira. Pojem priključna moč definira Uredba o vsebini, ki določa, da se kot priključna moč objekta šteje neto tlorisna površina in faktor dejavnosti oziroma njeni spremembi. Odlok o komunalnem prispevku pa kot zavezance za plačilo komunalnih prispevkov šteje le tiste investitorje, ki povečujejo priključke na javno infrastrukturo oziroma povečujejo zmogljivost priključkov. Zaradi tega bi morale biti v interesu občine, da čim prej uskladi določbe Odloka o komunalnem prispevku z ZUreP-1, saj bi tako lahko odmerila več prihodkov od komunalnega prispevka.

2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja

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

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

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

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

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da programov opremljanja stavbnih zemljišč ni sprejela, ker so bila druga področja delovanja občine obravnavana prioritarno. Prihodki od komunalnega prispevka znašajo nekaj milijonov tolarjev na leto, kar je po mnenju občine precej premalo za konkretno izvedbo nalog komunalnega opremljanja neke zaključene enote zemljišč.

Občina je v letu 2005 gradila in rekonstruirala komunalno infrastrukturo, ne da bi imela sprejete programe opremljanja, ki predstavljajo podlago za opremljanje zemljišč s komunalno infrastrukturo, s čimer je kršila določila ZSZ in ZUreP-1. Občina za leto 2005 tudi ni imela načrta razvojnih programov, kar pomeni kršitev določil 10. člena Zakona o javnih financah⁴⁴ (v nadaljevanju: ZJF). Ocenjujemo, da zaradi nesprejetih programov opremljanja in načrta razvojnih programov občina ne more uspešno izvajati investicij v komunalno infrastrukturo, saj nima določenega prioritarnega vrstnega reda izvajanja investicij glede na načrtovano višino sredstev.

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

2.2.3.a Odmera komunalnega prispevka

V 2. členu Odloka o komunalnem prispevku so kot zavezanci za plačilo komunalnega prispevka določeni investitorji, ki nameravajo:

- zgraditi nov objekt, za katerega je potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje ali enotno dovoljenje za gradnjo,
- prizidati, nadzidati, rekonstruirati ali spremeniti namembnost obstoječega objekta tako, da zahteva povečanje zmogljivosti priključkov na javno infrastrukturo ter je za poseg potrebno pridobiti gradbeno dovoljenje,
- z rekonstrukcijo ali drugim posegom spremeniti namembnost obstoječega objekta tako, da zahteva povečanje zmogljivosti priključkov na javno infrastrukturo.

Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka je tudi lastnik že zgrajenega objekta na neopremljenem ali delno opremljenem stavbnem zemljišču, če se to zemljišče komunalno opremlja tako, da se komunalna oskrba izboljša ali na novo uredi, če komunalni prispevek še ni bil zaračunan oziroma, da ni na drug dokazljiv način prispeval lastnih sredstev. Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka je tudi investitor nadomestnega objekta, če poveča priključke na javno infrastrukturo oziroma poveča zmogljivost priključkov.

Odlok o komunalnem prispevku predvideva do uveljavitve programov opremljanja tri načine izračuna komunalnega prispevka, in sicer:

- na območjih opremljanja stavbnih zemljišč v novih kompleksih in kompleksih v izvajanju po dejanskih stroških na podlagi sprejetega investicijskega oziroma izvedbenega programa urejanja stavbnih zemljišč,
- na območjih opremljanja stavbnih zemljišč, kjer se komunalna oprema prenavlja ali na novo ureja, po programu opremljanja, ki ga sprejme občinski svet, ter
- na vseh drugih območjih opremljanja stavbnih zemljišč kot povprečje stroškov komunalne opreme na kvadratni meter vseh stavbnih parcel v občini v predhodnem letu.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

Izračun komunalnega prispevka se pripravi za posamezen primer na naslednji način:

- ugotovi se povprečna višina stroškov komunalnega opremljanja za preteklo leto, ki je objavljena s sklepom občinskega sveta o določitvi povprečne gradbene cene in povprečnih stroških komunalnega urejanja stavbnih zemljišč,
- ugotovi se tekoči indeks podražitve za nizke gradnje na dan obračuna,
- ugotovi se velikost stavbnega zemljišča oziroma površina funkcionalnega zemljišča ter neto koristna površina objekta in izračuna stopnja pozidanosti parcele (razmerje med neto koristno površino objekta in velikostjo stavbnega zemljišča oziroma površino funkcionalnega zemljišča),
- določi se stopnja opremljenosti s komunalno infrastrukturo, pri ugotavljanju skupne stopnje opremljenosti se odštejejo stopnje za tisto infrastrukturo, za katero zavezanec dokaže, da je že plačal prispevek (potrdilo krajevne skupnosti ali posameznega upravljavca),
- izračunani komunalni prispevek se korigira glede na namembnost objekta s korekcijskim faktorjem, vezanim na dejavnost (faktor dejavnosti).

Občinski svet je Sklep o določitvi povprečne gradbene cene za kvadratni meter stanovanjske površine, povprečnih stroškov komunalnega urejanja zemljišč in vrednosti stavbnega zemljišča na območju Občine Brežice za leto 2005⁴⁵ sprejel 30. 5. 2005. Povprečna višina stroškov komunalnega opremljanja na dan 31. 12. 2005 je bila določena kot revalorizirana vrednost povprečne višine stroškov komunalnega opremljanja na dan 31. 12. 2004. Občina nima podatkov, kako je bila določena začetna višina stroškov komunalnega opremljanja, vendar pa je bila vrednost določena še pred letom 1994 in se od takrat naprej le revalorizira.

Ugotavljamo, da je občina v letu 2005 (in tudi v letih pred tem) določala višino stroškov komunalnega urejanja zemljišč z vsakoletnim revaloriziranjem zneska, za katerega ni bilo mogoče ugotoviti načina izračuna, kar pomeni, da pri izračunu ni upoštevala določil lastnega akta in 8. člena Navodila za izračun komunalnega prispevka, na podlagi katerega se izračuna povprečna višina stroškov komunalne opreme kot povprečje stroškov opremljanja na kvadratni meter vseh stavbnih parcel v občini v predhodnem letu.

Podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture se v skladu z določili ZUreP-1 vodijo v katastru gospodarske javne infrastrukture na podlagi podatkov o že zgrajenih omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture in podatkov, ki jih posredujejo investitorji po končani gradnji. Vodenje katastra zagotavljajo občine in ministrstva, v katerih delovno področje sodijo posamezna omrežja in objekti gospodarske javne infrastrukture.

Občina v letu 2005 še ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture. V večjem delu je izdelan kataster za javno vodovodno omrežje, kanalizacijo in cestno omrežje, medtem ko je za javno razsvetljavo kataster v izdelavi. Med izvajanjem revizije občina nadaljuje aktivnosti na področju izdelave katastra komunalne infrastrukture.

Občina tudi nima vzpostavljenih evidenc o plačanih komunalnih prispevkih po posameznih investitorjih oziroma parcelah, iz katerih bi bilo razvidno, za katero komunalno infrastrukturo je posameznik že poravnal komunalni prispevek. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot tveganje, da posameznim investitorjem ne bo potrebno plačati komunalnega prispevka, ko bo občina sprejela program opremljanja za območje pozidave in zgradila dodatno komunalno infrastrukturo.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 65/05.

Občina ima v Odloku o komunalnem prispevku opredeljeno, da se v povprečju stroškov komunalnega opremljanja za kvadratni meter upošteva opremljenost s komunalnimi objekti, med katerimi sta navedena tudi električno in telefonsko omrežje. Na podlagi 42. člena ZSZ se komunalni prispevek določi glede na višino vseh stroškov opremljanja stavbnega zemljišča z javno infrastrukturo. V prvem odstavku 3. člena ZSZ je določeno, da so javna infrastruktura objekti in omrežja, ki so neposredno namenjeni izvajanju gospodarskih javnih služb na področju komunalnega in vodnega gospodarstva, varstva okolja, energetike, prometa in zvez ter drugi objekti, če je tako določeno z zakonom. Z uveljavitvijo Zakona o telekomunikacijah⁴⁶ (v nadaljevanju: ZTel-1) se izvajanje javnih telekomunikacijskih storitev ne opravlja več kot gospodarska javna služba. Zaradi tega telekomunikacijsko omrežje ne predstavlja javne infrastrukture. Energetski zakon⁴⁷ (v nadaljevanju EZ) v 20. členu določa dejavnost systemskega operaterja prenosnega omrežja, dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja in dobavo električne energije tarifnim odjemalcem kot obvezne republiške gospodarske javne službe. Vlada Republike Slovenije je s Sklepom o določitvi upravljalcev distribucijskih omrežij električne energije v Republiki Sloveniji⁴⁸ določila izvajalce gospodarske javne službe upravljanja distribucijskega omrežja električne energije. Na podlagi Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije in gospodarske javne službe dobava električne energije tarifnim odjemalcem⁴⁹ je izvajalec gospodarske javne službe systemskega operaterja distribucijskega omrežja dolžan med drugim zagotavljati tudi vzdrževanje in razvoj omrežja, ki se financira iz omrežnine, plačujejo pa jo uporabniki omrežja. Uredba o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije⁵⁰ v 22. členu določa tudi, da mora uporabnik izvajalcu prenosa oziroma izvajalcu distribucije plačati ceno priključka, ki poleg neposrednih stroškov v zvezi s priključevanjem, ki jih nosi ta izvajalec, obsega tudi povprečne stroške priključevanja na omrežje. Na ta način je Vlada Republike Slovenije določila način zagotavljanja sredstev za opremljanje zemljišč z električnim omrežjem.

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

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi predloženega PGD, v katerem je opredeljeno, na katero komunalno infrastrukturo se objekt priključi. Ker občina nima v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture, uslužbenec občine pred odmero na terenu preveri, ali je priključitev možna ter ali je v PGD zajeta vsa možna komunalna infrastruktura.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 30/01.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 26/05-UPB1.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 54/00.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 117/04.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 117/02.

Občina odmerja komunalni prispevek z odločbo, ki jo pripravi občinska uprava. Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek le investitorjem, ki so zaprosili za gradbeno dovoljenje. Ker občina še ni imela sprejetih programov opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini (povezava s točko 2.2.2), za izdajo odločb po uradni dolžnosti ni imela ustrezne podlage.

Iz vsebine izdanih odločb ni razvidno, za katero vrsto komunalne infrastrukture se odmeri komunalni prispevek, niti ni razvidno, kako je bila določena višina komunalnega prispevka⁵¹. Občina po izdaji odločbe predloži PGD, ki je podlaga za izračun komunalnega prispevka, vrne investitorju. Rok hrambe za spise o odmeri komunalnega prispevka je pet let, kar pomeni, da se po tem obdobju spisi uničijo in občina nima niti vlog za odmero komunalnega prispevka s pripadajočim izračunom, ki je bil vložen v spis. Ocenjujemo, da občina ob gradnji nove komunalne infrastrukture ali rekonstrukciji obstoječe ne more odmeriti komunalnega prispevka, saj nima dokumentov o morebitnem plačilu komunalnega prispevka za to komunalno infrastrukturo v preteklosti.

Občina je v letu 2005 v skladu z Odlokom o komunalnem prispevku odmerjala komunalni prispevek le tistim investitorjem, ki so se na novo priključevali na komunalno infrastrukturo oziroma tistim, ki so ob nadomestni gradnji, spremembi namembnosti oziroma dozidavi ali nadzidavi obstoječega objekta povečevali zmogljivost priključka. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot neenakopravno obravnavanje investitorjev, saj zmogljivost priključka ne sodi med elemente, ki se na podlagi Odloka o komunalnem prispevku upoštevajo pri izračunu komunalnega prispevka. Občina bi morala pri izračunu komunalnega prispevka ob nadomestni gradnji, spremembi namembnosti oziroma dozidavi ali nadzidavi obstoječega objekta upoštevati novo stopnjo pozidanosti parcele in faktor dejavnosti, saj oba pomembno vplivata na izračun komunalnega prispevka. Ob spremembi namembnosti iz stanovanja v gostinski lokal, bi se višina odmerjenega komunalnega prispevka povečala za 20-krat (za 100 odstotkov zaradi spremembe faktorja dejavnosti⁵², in ker se 90 odstotna splošna olajšava iz 12. člena Odloka o komunalnem prispevku za gostinske lokale ne upošteva). Ker ima občina v Odloku o komunalnem prispevku definirano, da se lahko komunalni prispevek odmeri samo tistemu, ki povečuje zmogljivost priključka, kar ni v skladu z določili ZUreP-1, ki govori o povečanju priključne moči (povezava s točko 2.2.1.2), občina ni imela podlage za odmero komunalnih prispevkov investitorjem, ki so povečevali stopnjo pozidanosti parcele in spreminjali namembnost.

Občina je višino komunalnega prispevka določala glede na stopnjo obstoječe opremljenosti zemljišča s komunalno infrastrukturo, zato so investitorji, ki so gradili na komunalno bolj opremljenem območju, plačevali višji komunalni prispevek, investitorji na komunalno manj opremljenih območjih pa nižjega. Občina investitorjem, ki so že plačali komunalni prispevek za obstoječo komunalno infrastrukturo in pridobili gradbeno dovoljenje, zaradi nesprejetih programov opremljanja za komunalno infrastrukturo, ki jo je gradila kasneje, ni odmerila komunalnega prispevka, saj zato ni imela podlage v veljavni zakonodaji.

V letu 2005 je bilo izdanih 121 odločb o odmeri komunalnega prispevka, od tega je bilo 36 investitorjem izdana odločba o plačilu komunalnega prispevka ter 85 investitorjem odločba, da niso zavezanci za plačilo komunalnega prispevka. Število investitorjev, ki niso zavezani za plačilo komunalnega prispevka presega število tistih, ki so morali komunalni prispevek plačati.

⁵¹ V odločbi ni razvidno, kateri elementi izračuna so vplivali na odmerjeno višino komunalnega prispevka.

⁵² Na podlagi 8. člena Odloka o komunalnem prispevku je korekcijski faktor za stanovanjske objekte in objekte mirnih storitvenih dejavnosti 1, za gostinske lokale pa 2.

Podatki iz izdanih odločb o plačilu oziroma oprostitvi plačila komunalnega prispevka potrjujejo že podano ugotovitev (povezava s točko 2.2.2), da zaradi nesprejetih programov opremljanja in velikega števila investitorjev, ki niso zavezanci za plačilo komunalnega prispevka, občina ni ravnala gospodarno, saj ni realizirala vseh zakonsko dopuščenih prihodkov za opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

V letu 2005 se je na izdano odločbo o odmeri komunalnega prispevka pritožil le en investitor. Glede na število izdanih odločb v letu 2005 lahko ugotovimo, da je delež investitorjev, ki so se na odmero pritožili, zanemarljiv.

2.2.3.b Oprostitev plačila komunalnega prispevka

Odlok o komunalnem prispevku v 9. členu določa, da se komunalni prispevek ne plača za:

- objekte javne infrastrukture,
- gradnjo socialnih in neprofitnih stanovanj,
- gradnjo objektov družbenih dejavnosti v lasti občine,
- gradnjo mrliških vežic,
- gradnjo objektov v naseljih, ki so z zadnjo uredbo vlade opredeljena za demografsko ogrožena, kolikor ti objekti zagotavljajo ohranitev poselitve podeželja, ter
- gradnjo objekta, s katerim se nadomesti obstoječi objekt, uničen zaradi naravne nesreče.

Občinski svet lahko na predlog župana delno ali v celoti oprosti plačila komunalnega prispevka tudi uporabnika občinskega proračuna in investitorja, ki gradi proizvodne objekte na demografsko ogroženih območjih.

V 11. členu Odloka o komunalnem prispevku je občina določila, da se zavezanca oprosti plačila komunalnega prispevka delno ali v celoti, kolikor z dokazili (računi) ali potrdili pooblaščenih upravljalcev ali krajevnih skupnosti izkažejo, da so prispevali z lastnimi sredstvi h gradnji obstoječe infrastrukture. Občina v odloku ali v drugem aktu ni opredelila, v kakšni višini se vrednost vlaganj upošteva, kako se ugotavlja sedanja vrednost preteklih vlaganj, niti kaj se zgodi, če je vrednost preteklih vlaganj višja od odmerjenega komunalnega prispevka.

V 12. členu Odloka o komunalnem prispevku je določeno, da se pri izračunu komunalnega prispevka upošteva 90-odstotna splošna olajšava razen za individualne počitniške hišice in vinske kleti, kadar investitor nima statusa kmeta, ter poslovne objekte, kot so trgovine, gostinski lokali ter bencinske črpalke.

Občina pred uvedbo 90-odstotne splošne olajšave ni izdelala strokovnih podlag, opredeljenih tudi ni imela ciljev, ki jih želi s splošno olajšavo doseči. Utemeljitev za uvedbo splošne olajšave je bila, da je v skladu z Uredbo o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji⁵³ večina naselij v občini uvrščena na seznam demografsko ogroženih območij. Olajšava naj bi omogočila hitrejši razvoj občine. Splošna olajšava ni vezana na demografsko ogrožena območja, temveč velja za celotno območje občine.

Glede na dejstvo, da občina za uvedbo splošne olajšave in oprostitev zaradi preteklih vlaganj ni imela izdelanih strokovnih podlag, prav tako ni imela postavljenih ciljev, ki jih želi z olajšavami doseči, olajšava

⁵³ Uradni list RS, št. 19/99.

pa je veljala za celotno območje občine, ocenjujemo ukrep občine (uvvedbo olajšave) na tem področju kot neuspešen.

Ugotovili smo, da je občina v letu 2005 priznala oprostitve plačila komunalnega prispevka dvema investitorjema⁵⁴, ki takrat, ko jima je občina izdala odločbo za odmero komunalnega prispevka, nista imela dokazila, da sta vlagala v gradnjo komunalne infrastrukture, temveč sta imela sklenjene pogodbe z izvajalci gradbenih del. Investitorja sta podpisala tri pogodbe z izvajalci del na komunalni infrastrukturi⁵⁵ po vložitvi vloge za odmero komunalnega prispevka, oziroma po začetku postopka odmere komunalnega prispevka, eno pogodbo⁵⁶ pa nekaj dni pred pričetkom postopka odmere. Komunalna infrastruktura, katere vrednost se je investitorjema priznala kot pretekla vlaganja, ob odmeri komunalnega prispevka še ni bila zgrajena, kar pomeni, da občina ne bi smela uporabiti instrumenta preteklih vlaganj, temveč bi morala z investitorjema skleniti urbanistične pogodbe oziroma pogodbe o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture, saj je šlo za sočasno gradnjo investitorjevih objektov in komunalne infrastrukture (povezava s točko 2.2.4). Občina je investitorjema na podlagi sklenjenih pogodb⁵⁷ priznala kot vlaganja v komunalno infrastrukturo priključitev dovodnega kabla iz transformatorske postaje in izvedbo druge faze postavitve transformatorske postaje Trgovski center Šentlenart, ki ni lokalna komunalna infrastruktura, in zaradi tega tudi ni predmet odmere komunalnega prispevka. Občina je enemu od investitorjev⁵⁸ priznala tudi vlaganja v cestno infrastrukturo, ki ne poteka po zemljišču, ki je v lasti občine, ne da bi investitorja zavezala k pridobitvi zemljišča.

Občina ni preverjala dejanske višine stroškov investitorjev za gradnjo komunalne infrastrukture, temveč je investitorjema kot znižanje odmerjenega komunalnega prispevka priznala pogodbeno vrednost. Občina tudi ni uredila načina prenosa zgrajene infrastrukture, saj v odločbi o odmeri komunalnega prispevka ni navedla, da je investitor dolžan po gradnji infrastrukturo brezplačno prenesti v last občine, niti ni z njim sklenila posebne pogodbe.

Opisano ravnanje občine ocenjujemo kot negospodarno, saj:

- je kot olajšavo priznala gradnjo infrastrukture, ki ni v pristojnosti lokalne skupnosti,
- je kot olajšavo priznala gradnjo infrastrukture na zasebnih zemljiščih, ki niso last investitorja,
- ni preverjala višine priznane olajšave,
- investitorjev ni zavezala k brezplačnem prenosu zgrajene infrastrukture na občino.

⁵⁴ Ilbi, d. o. o., Brežice (v nadaljevanju: Ilbi) in Prodoma, d. o. o., Brežice (v nadaljevanju: Prodoma).

⁵⁵ Pogodba št. T-44/2005 z dne 7. 7. 2005, sklenjena med Ilbi in Splošnim gradbenim podjetjem Zasavje Trbovlje, d. d., Trbovlje, za razširitev Vegove ulice in rekonstrukcijo križišča, pogodba z dne 3. 7. 2005, sklenjena med Ilbi in Abelin, d. o. o., Krško, za priključitev dovodnega kabla iz transformatorske postaje do kompleksa Ilbi in ulično razsvetljavo ob kompleksu Ilbi ter pogodba št. 06-048/2005 z dne 14. 7. 2005, sklenjena med Prodomo in Komunalno stanovanjskim podjetjem Brežice, d. d., Brežice za razširitev Prečne poti in izvedbo pločnika.

⁵⁶ Pogodba sklenjena med Prodomo in Efekt Krško, d. o. o., Krško z dne 27. 6. 2005 za gradnjo trafo postaje Trgovski center Šentlenart – II. Faza.

⁵⁷ Pogodba z Abelin, d. o. o., Brežice in Efekt, d. o. o., Brežice.

⁵⁸ Ilbi po pogodbi z dne 3. 7. 2005, sklenjeni med Ilbi in Splošnim gradbenim podjetjem Zasavje Trbovlje, d. d., Trbovlje, za razširitev Vegove ulice in rekonstrukcijo križišča.

Ugotovili smo tudi, da so izdane odločbe zelo pomanjkljive⁵⁹ in da iz odločb ni jasno razvidno, da so posamezni investitorji dejansko upravičeni do oprostitev. Navedeno ravnanje pomeni veliko tveganje za vložitev pritožb na izdane odločbe, kar podaljša in podraži postopek odmere komunalnega prispevka in kaže na neenakopravno obravnavanje investitorjev.

2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje

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

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

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

Z urbanistično pogodbo se lahko določi, da mora investitor vse v OLN določene gradnje ali le del teh gradenj izvesti v določenem roku po njegovi uveljavitvi, ali da mora zgraditi v OLN določene objekte, ki so v javno korist oziroma, da mora v določenem roku zagotoviti opremljenost zemljišča s komunalno infrastrukturo na območju OLN v skladu s programom opremljanja. Kadar se z urbanistično pogodbo določi, da mora investitor načrtovane prostorske ureditve zgraditi objekte, ki so v javno korist, ali opremiti območje s komunalno infrastrukturo, lahko investitor ta dela odda izvajalcu po predpisih o javnih naročilih. Če urbanistična pogodba zajema finančne obremenitve investitorja, ki bi jih sicer morala prevzeti občina, se obremenitve lahko odštejejo investitorju od predpisanih dajatev občini, kar se določi s pogodbo. Obvezna vsebina urbanistične pogodbe je določena s Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag⁶⁰.

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

Pravilnik o merilih določa, da če se občina in zavezanec dogovorita, da bo zavezanec zgradil komunalno infrastrukturo, ki bi jo sicer morala zagotoviti občina, se zavezancu dogovorjena obveznost lahko odšteje od komunalnega prispevka, vendar največ do višine, ki se za takšno vrsto komunalne infrastrukture v posameznem obračunskem območju lahko odmeri. Dogovor o morebitnem upoštevanju vlaganj se lahko

⁵⁹ V eni odločbi je ob odmeri komunalnega prispevka za legalizacijo hiše navedeno, da investitor ni zavezanec za plačilo komunalnega prispevka, ker ne povečuje priključkov na javno infrastrukturo, ni pa navedeno ali je bil komunalni prispevek predhodno že poravnani. V drugi odločbi je ob izdaji odločbe za gradnjo stanovanjske hiše navedeno, da se zmogljivost priključkov ne poveča, ni pa obrazloženo ali je bil komunalni prispevek za navedene priključke že plačan.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 86/04.

uredi v urbanistični pogodbi oziroma pogodbi o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture ali v pogodbi o medsebojnih obveznostih v zvezi s priključevanjem objekta na komunalno infrastrukturo.

Vsebina obeh vrst pogodb je po mnenju računskega sodišča v zakonodaji premalo definirana in preveč prepuščena skleniteljem pogodbe, kar posebej velja za pogodbo o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture, ki je v ZUreP-1 popolnoma nedefinirana. Potrebna bi bila enotna ureditev tako glede zahteve, da zasebni investitorji pri gradnji javne komunalne infrastrukture izvedejo postopek javnega naročanja, kot tudi pogojev prenosa zgrajene infrastrukture na občino⁶¹, nadzora nad kvaliteto gradnje infrastrukture ter vrednotenja komunalne infrastrukture. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da sklenjene pogodbe ne bodo zavarovale vseh interesov občine in privatnih investitorjev. Tveganje pri uveljavljanju nove ureditve predstavlja tudi pozna uveljavitev podzakonskih predpisov, saj je bila vsebina urbanistične pogodbe določena šele s Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag⁶², podrobnejša določila v zvezi z odmero komunalnega prispevka in priznanjem lastnih vlaganj pa šele z uveljavitvijo Pravilnika o merilih. S sprejemom ZPNačrt je navedeno področje podrobneje urejeno.

Občina je v letu 2005 sklenila dve urbanistični pogodbi, v katerih se je z investitorjema dogovorila za gradnjo v ureditvenih načrtih določenih objektov, in sicer:

- za gradnjo komunalne infrastrukture na območju ureditvenega načrta Poslovni center Brežice⁶³ z investitorjem Savaseparacija, d. o. o., Boštanj in
- za gradnjo komunalne infrastrukture na območju ureditvenega načrta ob Cesti svobode – jug Brežice⁶⁴ z investitorjem Privatinvest, d. o. o., Ljubljana.

Občina je v spremembah ureditvenih načrtov⁶⁵, ki sta bili sprejeti po uveljavitvi ZUreP-1, določila, da je sklenitev urbanistične pogodbe obvezna. 76. člen ZUreP-1 določa, da se z urbanistično pogodbo lahko določi, da mora investitor v določenem roku zagotoviti opremljenost zemljišč s komunalno infrastrukturo na območju lokacijskega načrta v skladu s programom opremljanja. Občina za območja opremljanja, ki jih je uredila z ureditvenima načrtoma, ni imela sprejetih programov opremljanja, kar pomeni, da ni imela podlage za sklenitev urbanističnih pogodb.

Občina je sklenila urbanistično pogodbo za gradnjo komunalne infrastrukture na območju ureditvenega načrta Poslovni center Brežice z investitorjem Savaseparacija, d. o. o., Boštanj na podlagi idejnega

⁶¹ Določiti bi bilo potrebno pogoje, ki jih mora investitor izpolniti, da se komunalna infrastruktura prenese v last občine in s tem da možnost priključevanja tudi ostalim investitorjem na območju urejanja na komunalno infrastrukturo.

⁶² Uradni list RS, št. 84/04.

⁶³ 'Urbanistična pogodba št. 3/2005 in pogodba o opremljanju za ureditve ob gradnji trgovskega objekta z »lokali« in večstanovanjskega objekta z »lokali« v Kareju III ureditvenega načrta Poslovni center Brežice' z dne 23. 11. 2005.

⁶⁴ 'Urbanistična pogodba št. 2/2005 za ureditve ob gradnji objekta A v skladu z ureditvenim načrtom ob Cesti svobode – jug Brežice, v Kareju II' z dne 24. 3. 2005.

⁶⁵ Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o ureditvenem načrtu ob Cesti svobode jug – v Brežicah – na območju prostorske enote Marof – Kare II (Uradni list RS, št. 121/04) in Odlok o spremembi in dopolnitvi odloka o ureditvenem načrtu poslovni center Brežice – Kare C/III (Uradni list RS, št. 4/02).

projekta, ki ga je predložil investitor v skupnem znesku 115.914 tisoč tolarjev. Občina je z odločbo odmerila investitorju komunalni prispevek v znesku 59.932 tisoč tolarjev. Občina je v urbanistični pogodbi priznala investitorju za 28.023 tisoč tolarjev vlaganj v komunalno infrastrukturo, ki jih je odštela od zneska odmerjenega komunalnega prispevka. Preostali znesek investicije v komunalno infrastrukturo (87.891 tisoč tolarjev) in komunalni prispevek v znesku 31.909 tisoč tolarjev pa je predstavljal strošek investitorja.

Urbanistična pogodba za gradnjo komunalne infrastrukture na območju ureditvenega načrta ob Cesti svobode – jug Brežice, ki jo je občina sklenila z investitorjem Privatinvest, d. o. o., Ljubljana, vsebuje le seznam investicij, ki jih je dolžan izvesti investitor, ne pa tudi vrednost investicij, ki jih je investitor dolžan izvesti na svoje stroške. Občina je na podlagi odločbe odmerila komunalni prispevek v znesku 63.841 tisoč tolarjev. Iz pogodbe je razvidno, da je občina poračunala le del komunalnega prispevka v znesku 24.700 tisoč tolarjev, medtem ko je razliko v znesku 39.141 tisoč tolarjev plačal investitor, poleg tega pa je na svoje stroške izvedel še nekatere investicije, ki so v pogodbi le našteje.

Občina se je v urbanističnih pogodbah z investitorjema dogovorila za gradnjo komunalne infrastrukture v bistveno višjem znesku, kot ga je upoštevala kot znižanje obveznosti za plačilo komunalnega prispevka. Ker med izvajanjem revizije nobena od urbanističnih pogodb še ni realizirana, končnega učinka urbanističnih pogodb ni mogoče oceniti.

V obeh primerih urbanističnih pogodb je občina določila vrednost investicije, ki jih je prenesla v izvajanje zasebnima investitorjema, na podlagi podatkov⁶⁶, ki sta jih posredovala investitorja. Občina je za preveritev vrednosti investicij, predvidenih v idejnem projektu, zaprosila upravljalca infrastrukture, saj program opremljanja ni bil izdelan. Občina v urbanističnih pogodbah ni uredila načina prenosa komunalne infrastrukture, predvsem vrednotenja infrastrukture in vprašanja, kaj se zgodi, če investitor ne pridobi uporabnega dovoljenja za zgrajeno infrastrukturo. Iz urbanistične pogodbe, sklenjene s Privatinvest, d. o. o., Brežice, ni razvidna niti vrednost vseh vlaganj investitorja. Ker občina v urbanističnih pogodbah ni natančno uredila načina prenosa komunalne infrastrukture, obstaja tveganje, da komunalna infrastruktura po končani gradnji ne bo prenesena v last občine, oziroma da ne bo pravilno evidentirana vrednost prevzete infrastrukture.

Občina terjatev iz neplačanega komunalnega prispevka zaradi sklenitve urbanistične pogodbe ni evidentirala v poslovnih knjigah, kar je v nasprotju z 12. členom Zakona o računovodstvu⁶⁷, ki določa, da se morajo vrednosti poslovnih dogodkov knjižiti v polnem znesku brez medsebojnega poračunavanja. Komunalni prispevek bo dokončno poravnani šele, ko bo investitor izpolnil določila urbanistične pogodbe – zgradil dogovorjeno komunalno infrastrukturo, pridobil zanjo uporabno dovoljenje in komunalno infrastrukturo prenesel na občino. Ocenjujemo, da neevidentirana terjatev za obračunani komunalni prispevek predstavlja tveganje za izvajanje nadzora nad izvrševanjem urbanistične pogodbe ter tveganje za pravilnost prenosa komunalne infrastrukture v last občine oziroma njeno pravilno evidentiranje.

⁶⁶ Na podlagi idejnega projekta, ki ga je naročil investitor Savaprojekt, d. o. o., Boštanj ter ponudbe Projektivnega biroja Velenje, d. d., Velenje, ki jo je naročil investitor Privatinvest, d. o. o., Ljubljana.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 23/99.

2.2.5 Ali občina prejemke od komunalnih prispevkov porablja kot namenske prejemke

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

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

Postavka	Znesek oz. delež	Rebalans proračuna	Veljavni proračun	Realizirani proračun
Prihodki v letu 2005	Znesek v tisoč tolarjih	3.938.482	3.938.482	3.783.512
Prihodki od komunalnih prispevkov	Znesek v tisoč tolarjih	105.900	105.900	96.669
	Delež v prihodkih v odstotkih	2,7	2,7	2,5
Prispevki občanov za vodovod Cerklje	Znesek v tisoč tolarjih	0	0	2.351
	Delež v prihodkih v odstotkih			0,06
Prispevki za sofinanciranje primarnega vodovoda Brežice	Znesek v tisoč tolarjih	0	0	5.497
	Delež v prihodkih v odstotkih			0,1

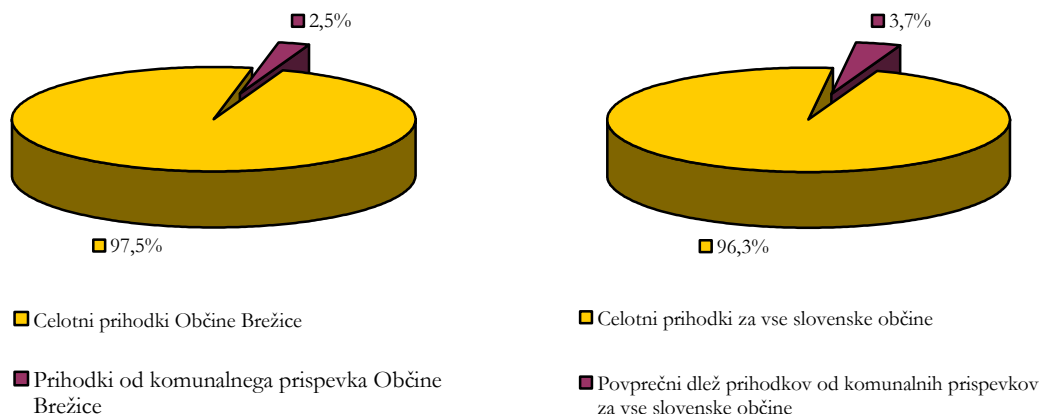
Viri: Odlok o proračunu Občine Brežice za leto 2005⁶⁸, Odlok o spremembah Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2005⁶⁹, Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Brežice za leto 2005.

Primerjava deleža prihodkov od komunalnega prispevka občine v celotnih prihodkih občine s povprečnim deležem prihodkov od komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih za vse slovenske občine nam kaže (slika 4), da je bil delež komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih občine za 1,2 odstotne točke nižji od slovenskega povprečja.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 53/05.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 112/05.

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



Viri: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Brežice za leto 2005, podatki Ministrstva za finance.

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

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

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

Občina je v letu 2005 spremljala vplačila komunalnega prispevka na predpisanem vplačilnem računu, določenem s Pravilnikom o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih

prihodkov⁷⁰ (v nadaljevanju: Pravilnik o podračunih), ni pa ustanovila proračunskega sklada oziroma zagotovila posebne evidence o realizaciji namenskih prejemkov in izdatkov. Občina v odloku o proračunu za leto 2005 prihodkov od komunalnih prispevkov ni opredelila kot namenskih prejemkov, je pa v 15. členu Odloka o komunalnem prispevku določila, da so zbrana sredstva komunalnega prispevka namenska sredstva za izvajanje nalog gospodarjenja s stavbnimi zemljišči.

Občina na podlagi izdanih odločb zavezancem za plačilo komunalnega prispevka ne evidentira terjatev za obračunani komunalni prispevek.

Navedeno ravnanje občine pomeni kršitev drugega odstavka 34. člena ZJF, ki določa, da so neposredni uporabniki dolžni zagotavljati popolno in pravočasno pobiranje prejemkov proračuna, in ga hkrati ocenjujemo kot tveganje za uspešno delovanje občine iz naslednjih razlogov:

- Občina ima v odločbi določen rok plačila. Če pride do zamude plačila, je občina v skladu z določili Obligacijskega zakonika upravičena zaračunati zamudne obresti. Ker občina nima evidentiranih terjatev, ne ve, kdo so njeni dolžniki.
- Na višino odmerjenega komunalnega prispevka vpliva tudi, kdaj je odmerjen. Izračun komunalnega prispevka se namreč mesečno spreminja, saj se povprečna višina stroškov komunalnega opremljanja za preteklo leto, ki jo letno določi občinski svet s sklepom, mesečno indeksira z indeksom podražitve za nizke gradnje na dan obračuna. To pomeni, da posamezni investitor zaradi nespoštovanja plačilnega roka, plača nižji komunalni prispevek, kot bi mu bil odmerjen v mesecu plačila.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2006 pričela z evidentiranjem terjatev za obračunani komunalni prispevek.

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

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

Ker občina ne vodi evidence o namenski porabi sredstev iz komunalnega prispevka (niti v svojih poslovnih knjigah in tudi ne v posebnem delu proračuna), ni mogoče ugotoviti, kako so bila sredstva iz komunalnega prispevka porabljena. Iz pojasnila občine izhaja, da je občina v letu 2005 izvedla za 179.294 tisoč tolarjev investicij v komunalno infrastrukturo, za katero je porabila tudi prejemke od komunalnega prispevka.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 141/04, 106/05, 120/05.

Večji del sredstev je namenila za modernizacijo cest. Na podlagi podatkov iz odloka zaključnega računa navedene vrednosti ni mogoče preveriti, saj velik del sredstev občina evidentira kot tekoče transfere drugim ravnem države. Občina pri posameznih investicijah tudi nima prikazanih virov financiranja. Zaradi tega ni mogoče preveriti deleža komunalnih prihodkov v realiziranih investicijah.

V skladu s 16. členom ZJF in 24. členom Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁷¹ mora finančni načrt neposrednega uporabnika vsebovati tudi obrazložitev, v kateri morajo biti med drugim predstavljeni cilji, strategije in programi na posameznem področju. Ker občina v odloku o proračunu ni opredelila ciljev na področju opremljanja stavbnih zemljišč, niti ni opredelila vrste in višine razpoložljivih sredstev za opremljanje stavbnih zemljišč, ocenjujemo, da sredstev od komunalnega prispevka ni mogla uspešno porabiti. Sredstva od komunalnega prispevka so predstavljala del integralnega proračuna in so se lahko porabila tudi za druge namene.

Preverili smo tudi, na kakšni podlagi občina načrtuje prihodke od komunalnega prispevka za naslednje leto. Ugotovili smo, da načrtuje prihodke na podlagi realizacije prihodkov od komunalnega prispevka preteklega leta in načrtovanega prihoda večjih investitorjev. Ker občina nima sprejetega programa opremljanja stavbnih zemljišč, niti načrta razvojnih programov (povezava s točko 2.2.2), ocenjujemo, da ne more uspešno načrtovati prihodkov od komunalnih prispevkov, saj nima izdelane vizije, katera območja bo opremljala s komunalno infrastrukturo, kakšen je strošek gradnje komunalne infrastrukture in kakšen bo delež stroškov gradnje investitorjev.

Občina ne izvaja notranje revizije svojega poslovanja, kar pomeni, da ne opravlja nadzora nad pravilnostjo in uspešnostjo poslovanja občine. Proračunski uporabniki, katerih letni proračun presega 500.000 tisoč tolarjev, so vsako leto dolžni na podlagi Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁷² zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja. Temeljni cilj notranje revizije je, da s sistematičnim in discipliniranim pristopom za vrednotenje in izboljšanje učinkovitosti obvladovanja tveganj, kontrol in postopkov vodenju pomaga občini pri doseganju njenih ciljev. Ker občina ni organizirala notranje revizije svojega poslovanja, nima funkcionalnega sredstva, s katerim bi vodstvo iz neodvisnega vira dobilo zagotovilo, da je obvladovanje tveganj na še spremenljivi ravni.

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

⁷¹ Uradni list RS, št. 45/02.

⁷² Uradni list RS, št. 72/02.

2.3 Ali občina investitorjem objektov zaračunava še druge stroške

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

Na podlagi določb ZUreP-1, ZGJS in ZVO-1 občina poleg komunalnih prispevkov ne more zaračunavati graditeljem objektov drugih stroškov, povezanih z gradnjo komunalne infrastrukture in priključevanjem na komunalno infrastrukturo. Ta možnost tudi ni bila dana z Zakonom o varstvu okolja⁷³ (v nadaljevanju: ZVO).

Občina je v 7. členu Odloka o oskrbi s pitno vodo⁷⁴, ki ga je med drugim sprejela na podlagi 26. člena ZVO in 7. člena ZGJS, določila, da je priključek na javni vodovod dovoljen samo s soglasjem, ki ga izda upravljalec, v skladu z določili odloka in po plačilu priključne pristojbine po veljavnem ceniku upravljalca. Cenik je potrdil Izvršni svet Občine Brežice 11. 6. 1993 in se je do leta 2005 spreminjal le zaradi uvedbe in spremembe davka na dodano vrednost⁷⁵. Namen porabe priključne pristojbine v odloku ni opredeljen, je pa občina posredovala pisno pojasnilo KOP Brežice, da je priključna pristojbina prihodek upravljalca.

Uporabnikom, ki se na novo priključujejo na že obstoječe vodovodne sisteme, se v smislu določb 18., 19. in 20. člena Odloka o oskrbi s pitno vodo poleg priključne pristojbine zaračuna tudi valoriziran sofinancerski delež. Določbe se uporabljajo za vodovode, pri katerih uporabniki oziroma upravljalci javnih vodovodov ob sprejemu odloka niso bili organizirani v skladu z veljavnimi predpisi. V skladu z 20. členom Odloka o oskrbi s pitno vodo je upravljalec dolžan te deleže vložiti v razvoj ali obnovo javnih vodovodov, na katerih so bili ti deleži zaračunani.

Občina je v 9. členu Odloka o odvajanju odpadne in padavinske vode⁷⁶, ki ga je med drugim sprejela na podlagi 26. člena ZVO in 7. člena ZGJS, določila, da je priključek na javno kanalizacijo dovoljen samo s soglasjem za priključek, ki ga izda upravljalec v skladu z določili odloka in po plačilu priključne pristojbine po veljavnem ceniku upravljalca. Odlok ne določa, da mora cenik priključne pristojbine potrditi občinski svet. Namen porabe priključne pristojbine v odloku ni opredeljen, vendar pa je občina posredovala pojasnilo KOP Brežice, da je priključna pristojbina prihodek upravljalca.

Investitorji plačujejo valorizirane sofinancerske deleže in priključne pristojbine na račun KOP Brežice. Občina enkrat letno (v decembru) v poslovnih knjigah evidentira plačila valoriziranih sofinancerskih deležev kot prihodke od sofinanciranja občanov ter v enakem znesku evidentira tudi odhodke. Prihodke in odhodke evidentira kot kompenzacijo, ki jo pripravi KOP Brežice, na podlagi poročila o višini zbranih sredstev krajanov in zahtevkov za dotacijo, v skladu s pogodbama o pripravi in vodenju investicij⁷⁷. Občina s KOP Brežice nima sklenjene pogodbe, s katero bi določila, kdaj se bodo zbrana sredstva iz valoriziranih sofinancerskih deležev nakazovala v občinski proračun in kako, kdo bo odločal o porabi teh sredstev ter na kakšen način se bo zagotavljal nadzor nad zbiranjem in porabo sredstev. Občina v

⁷³ Uradni list RS, št. 32/93, 1/96.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 50/98, 65/04.

⁷⁵ V letu 1999 zaradi uvedbe 19-odstotnega davka na dodano vrednost ter 2002, ko se je spremenila stopnja davka za eno odstotno točko.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 76/97.

⁷⁷ Št. 403-253/01-3 z dne 6. 8. 2001 in št. 04-029/04 z dne 6. 4. 2004.

poslovnih knjigah in proračunskih aktih ne evidentira zbranih in porabljenih sredstev iz priključnih pristojbin. Občina zagotavlja nadzor nad porabo valoriziranih sofinancerskih deležev in priključnih pristojbin prek člana Nadzornega odbora KOP Brežice.

Menimo, da je občina z Odlokom o oskrbi s pitno vodo in Odlokom o odvajanju odpadne in padavinske vode omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo ter sofinancerskih deležev za vodovod, za kar nima ustrezne pravne podlage v ZUreP-1, ZVO ali v ZVO-1. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor.

Menimo, da občina ni imela ustrezne pravne podlage za zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo ter sofinancerskih deležev za vodovod, in ugotavljamo, da občina tudi ni zagotovila temeljnih pogojev za uspešno porabo zbranih sredstev, ker:

- ni določila v Odloku o odvajanju odpadne in padavinske vode, da mora cenik priključne pristojbine potrditi občinski svet,
- ni potrdila cenika v skladu z 7. členom Odloka o oskrbi s pitno vodo, ki je začel veljati 17. 7. 1998,
- ni opredelila namena porabe priključnih pristojbin v Odloku o odvajanju odpadne in padavinske vode in Odloku o oskrbi s pitno vodo ter
- ni sklenila pogodb s KOP Brežice o načinu evidentiranja in nakazovanja zbranih sredstev iz valoriziranih sofinancerskih deležev.

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

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

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

Stroški za izdajo smernic za načrtovanje oziroma mnenj temeljijo na določilih Zakona o splošnem upravnem postopku⁷⁸

⁷⁸ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2.

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

Občina je v 19. členu Odloka o GJS določila, da se naloge določanja pogojev in dajanja soglasij k dovoljenjem za posege v prostor in okolje, če ti zadevajo infrastrukturne objekte in naprave javnih služb, poverijo v izvajanje javnemu podjetju iz 10. člena Odloka o GJS⁷⁹. Občina je z Odlokom o oskrbi s pitno vodo in Odlokom o odvajanju odpadne in padavinske vode za upravljavca objektov in naprav, ki služijo oskrbi z vodo iz javnega vodovoda, ter objektov in naprav, ki služijo odvajanju in čiščenju odpadne vode v Občini Brežice, pooblastila KOP Brežice. Z navedenimi odloki je določeno, da upravljavec med drugim obvezno izdaja soglasja k prostorskim izvedbenim aktom, lokacijski dokumentaciji ter PGD.

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

⁷⁹ 10. člen Odloka o GJS določa: Javno podjetje – Komunalno stanovanjsko podjetje Brežice, je ustanovljeno kot kapitalna družba po zakonu o gospodarskih javnih službah oziroma zakonu o gospodarskih družbah, s 24,5- odstotnim deležem občine v osnovnem kapitalu družbe.

3. MNENJE

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

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

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

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

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

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

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

Temeljni pogoj za uspešno urejanje prostora je, da ima občina postavljene cilje razvoja občine, ki so jasno določeni in merljivi ter časovno opredeljeni. Občina v letu 2005 ni imela novo izdelane vizije prostorskega razvoja občine, ki bi določala usmeritve za uspešen razvoj dejavnosti v prostoru in njegove gospodarne rabe. Zato ocenjujemo, da občina ni mogla uspešno delovati in zadovoljevati potreb svojih občanov – točka 2.1.1.

Občina v letu 2005 ni imela celovitega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru, kar je pogoj za uspešnost občine na področju prostorskega razvoja. Zaradi tega ocenjujemo, da občina ni mogla izvajati ukrepov aktivne zemljiške politike in določati smeri prostorskega razvoja – točka 2.1.2.

Občina je v letu 2005 odmerjala in pobirala komunalni prispevek na podlagi Odloka o komunalnem prispevku. Občina v postopku priprave in sprejema odloka ni imela izdelane strokovne študije, ki bi vsebovala analizo stanja v občini, obrazložitev predlaganih določb in možne variantne izračune. Občina nima opredeljenih ciljev, ki bi bili merljivi in na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti, ali je občina vzpostavila sistem, ki je v praksi realiziral zastavljene cilje – točka 2.2.1.b.

Občina v Odloku o komunalnem prispevku ni opredelila, kako se ugotavlja sedanja vrednost preteklih vlaganj, ter kaj se zgodi, če je vrednost preteklih vlaganj višja od odmerjenega komunalnega prispevka – točka 2.2.3.b.

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

- nima v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture – točka 2.2.3.a,
- nima vzpostavljenih evidenc o plačanih komunalnih prispevkih, iz katerih bi bilo razvidno, za katero javno komunalno infrastrukturo je posameznik že plačal komunalni prispevek – točka 2.2.3.a,
- odmerja komunalni prispevek le tistim investitorjem, ki so se na novo priključevali na komunalno infrastrukturo oziroma tistim, ki so ob nadomestni gradnji, spremembi namembnosti oziroma dozidavi ali nadzidavi obstoječega objekta povečevali zmogljivost priključka. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot neenakopravno obravnavanje investitorjev – točka 2.2.3.a,
- določa višino komunalnega prispevka glede na stopnjo opremljenosti zemljišča s komunalno infrastrukturo in s tem investitorje, ki gradijo na komunalno bolj opremljenih območjih, obremenjeni z višjim komunalnim prispevkom. Zaradi nesprejetih programov opremljanja za komunalno infrastrukturo, ki jo je gradila kasneje, ni odmerila komunalnega prispevka – točka 2.2.3.a,
- investitorjev ni zavezala k brezplačnemu prenosu komunalne infrastrukture na občino – točka 2.2.3.b,
- izdaja pomanjkljive odločbe o odmeri komunalnega prispevka – točka 2.2.3.a.

Ugotavljamo, da občina ni imela osnove za odmerjanje komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje, saj ne gre za lokalno komunalno infrastrukturo oziroma obvezno lokalno gospodarsko javno službo. S tem je občina investitorje obremenila z dodatnimi stroški, do katerih ni upravičena – točka 2.2.3.a.

Občina ni natančno uredila načina prenosa gradnje komunalne infrastrukture na zasebne investitorje z urbanistično pogodbo, zato obstaja tveganje glede prenosa komunalne infrastrukture po končani gradnji v last občine in pravilnega evidentiranja prevzete infrastrukture. Občina je investitorjema z urbanističnima pogodbama naložila gradnjo komunalne infrastrukture v bistveno višjem znesku, kot ga je upoštevala pri znižanju obveznosti za plačilo komunalnega prispevka. Ker med izvajanjem revizije nobena od urbanističnih pogodb še ni realizirana, končnega učinka urbanističnih pogodb ni mogoče oceniti – točka 2.2.4.

Občina v odloku o proračunu za leto 2005 prihodkov od komunalnih prispevkov ni opredelila kot namenskih prejemkov in jih tudi ni porabila kot namenske – točka 2.2.5.

Menimo, da je Občina z Odlokom o oskrbi s pitno vodo in Odlokom o odvajanju odpadne in padavinske vode omogočila zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo ter valoriziranih sofinancerskih deležev za vodovod, za kar nima ustrezne pravne podlage v ZUreP-1, ZVO ali v ZVO-1 – točka 2.3.1. Računsko sodišče bo o teh ugotovitvah obvestilo Ministrstvo za okolje in prostor.

Poleg tega, da občina ni imela ustrezne pravne podlage za zaračunavanje priključne pristojbine za vodovod in kanalizacijo ter sofinancerskih deležev za vodovod, ugotavljamo, da občina tudi ni zagotovila temeljnih pogojev za uspešno porabo zbranih sredstev – točka 2.3.1.

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

Ugotavljamo, da področje izvajanja ukrepov aktivne zemljiške politike za občino v letu 2005 ni bilo prioritarno, kar se kaže tudi z nezadostno kadrovsko zasedenostjo na tem področju.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Občina mora v odzivnem poročilu izkazati, da

- ne odmerja več komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje;
- ima za investicije v lokalno komunalno infrastrukturo v letu 2007 izdelane programe opremljanja;
- izdaja odločbe o odmeri komunalnega prispevka, iz katerih je jasno razvidno, za katero javno komunalno infrastrukturo je komunalni prispevek odmerjen.

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 poslovanja⁸⁰. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

5. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj iz revizije občini priporočamo, da na podlagi predhodno opravljene analize stanja v prostoru določi strategijo razvoja občine, ki bo imela jasno določene in merljive cilje. Na podlagi tako določene strategije naj občina pripravi ukrepe za aktivno izvajanje zemljiške politike.

Občini priporočamo, da se najprej opredeli do vprašanja, kakšna je njena vizija razvoja posameznih dejavnosti v prostoru, in sicer:

- katere dejavnosti bodo za občino v prihodnjem obdobju prioritete in
- kakšna bo vloga občine pri pospeševanju razvoja prioriteten dejavnosti na območju občine.

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

- vzpostavi kataster komunalne infrastrukture;
- sprejme ustrezne prostorske akte;
- vzpostavi ustrezne evidence, iz katerih bo razvidno, kakšen je delež zemljišč, namenjen gradnji, stanje pozidanosti teh zemljišč in urejenost teh zemljišč s prostorsko izvedbenimi akti;
- vzpostavi ustrezne evidence, iz katerih bo razvidno, za katero javno komunalno infrastrukturo je bil posameznemu investitorju odmerjen komunalni prispevek oziroma za katero zemljišče je bil komunalni prispevek odmerjen,
- prične pripravljati finančni načrt in programe dela, ki bodo ciljno usmerjeni in bodo opredeljevali konkretne pričakovane rezultate, ki bodo v skladu s sprejeto strategijo občine;
- zagotovi spremljanje porabe namenskih prihodkov v svojih poslovnih knjigah in pri izvrševanju proračuna.

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

Za izboljšanje obvladovanja tveganj, kontrol in postopkov na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči priporočamo, da občina v najkrajšem možnem času zagotovi notranjo revizijo svojega poslovanja. S tem bo vodstvu občine dana možnost iz neodvisnega vira pridobivati zagotovilo, da je obvladovanje tveganj na tem področju na še sprejemljivi ravni.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Brežice, priporočeno s povratnico;
2. Roku Kržanu, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.



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

Enota Maribor / Maribor Office

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