



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO **UPRAVLJANJE JERNEJEVEGA KANALA**



2017

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO **UPRAVLJANJE JERNEJEVEGA KANALA**

Številka: 320-7/2015/37

Ljubljana, 8. marca 2017



POVZETEK

Računsko sodišče je izvedlo [revizijo učinkovitosti poslovanja](#) Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo), Občine Piran (v nadaljevanju: občina) in družbe SOLINE Pridelava soli, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Soline) [o upravljanju Kanala Sv. Jerneja](#) (v nadaljevanju: Jernejev kanal) v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2015.

Računsko sodišče meni, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, [upravljanje Jernejevega kanala ni bilo učinkovito](#). Jernejev kanal se nahaja na območju naravne vrednote Sečoveljskih solin, ki ga je občina že leta 1990 zaradi izredne ohranjenosti ter ekološke in krajinsko-oblikovne vrednosti zavarovala na lokalni ravni. Vlada je nato leta 2001 z namenom, da zavaruje naravno vrednoto in da se ohrani biotska raznovrstnost, sprejela Uredbo o Krajinskem parku Sečoveljske soline. Območje je hkrati tudi del zavarovanega območja Natura 2000, zato zanj veljajo poseben varstveni režim in pravila ravnanja.

Računsko sodišče je v reviziji preverilo, kako so opredeljene vloge, naloge in pristojnosti pri upravljanju Jernejevega kanala, kako [vlada, ministrstvo, občina in družba Soline](#) načrtujejo in izvajajo aktivnosti ter ali in kako so bila načrtovana in porabljena finančna sredstva za upravljanje z Jernejevim kanalom.

Pri pregledu poslovanja je računsko sodišče odkrilo pomembne nesmotrnosti. V Jernejevem kanalu je na protipravno postavljene pomole in privezne boje nedovoljeno privezanih več sto plovil, med njimi je precej zapuščenih, poškodovanih in tudi delno ali v celoti potopljenih, kar skupaj predstavlja večjo potencialno nevarnost, ki bi lahko v prihodnosti imela škodljive posledice.

Računsko sodišče je izreklo mnenje, da [poslovanje vlade in ministrstva pri upravljanju Jernejevega kanala ni bilo učinkovito](#).

Vlada in ministrstvo sta se neurejenega stanja v Jernejevem kanalu zavedala že vsaj od leta 2003, ko je bila sklenjena Koncesijska pogodba za upravljanje Krajinskega parka Sečoveljske soline in rabo naravne vrednote Sečoveljske soline (v nadaljevanju: koncesijska pogodba za upravljanje). Z njo se je vlada kot zastopnik Republike Slovenije celo zavezala, da bo takoj pričela z ustreznimi postopki iz svoje pristojnosti za izpraznitev Jernejevega kanala. V več kot 12 letih vlada ni izvedla aktivnosti, povezanih z ureditvijo stanja v Jernejevem kanalu, ali za to pooblastila koga drugega niti ni izvedla nadzora nad izvajanjem koncesijske pogodbe za upravljanje.

Ministrstvo je načrt upravljanja za Krajinski park Sečoveljske soline (v nadaljevanju: park), ki določa razvojne usmeritve, način izvajanja varstva, rabe in upravljanja zavarovanega območja, potrdilo šele leta 2011, kar je več kot šest let po prejemu predloga načrta upravljanja, skoraj devet let po izboru upravljalca parka in deset let po določitvi tega območja za zavarovano območje.

Ministrstvo je bilo vsaj od leta 2009 seznanjeno s tem, da je most preko Jernejevega kanala v zelo slabem stanju in ga je treba obnoviti, vendar ni pravočasno in ustrezno ukrepalo. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, ki deluje v okviru ministrstva, je most zaprl in družbi Soline odredil njegovo prenovo. Ministrstvo je v pritožbenem postopku zoper inšpekcijsko odločbo ugotovilo, da bi morala biti zavezanec v inšpekcijskem postopku pravzaprav Republika Slovenija in ne družba Soline. Kljub zavedanju o obstoju nevarnosti v primeru poplave ministrstvo ni izvedlo ukrepov, s katerimi bi lahko preprečilo hude posledice poplave oziroma jih vsaj deloma omejilo. S tem bi se lahko bistveno zmanjšala škoda, ki jo je leta 2008 povzročila poplava, odprava njenih posledic pa po osmih letih še vedno ni zaključena. Načrtovanje in izvajanje aktivnosti vzdrževanja infrastrukture ni bilo učinkovito.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo niti enega nadzora za odstranitev protipravno postavljenih pomolov, priveznih boj in plovil iz Jernejevega kanala niti ni izvedlo postopka, v katerem bi ugotovilo, kdaj so bili pomoli in privezne boje dejansko postavljeni ter ali obstajajo ustrezne pravne podlage za njihovo odstranitev, za kar bi kot pristojno ministrstvo na področju okolja moralo poskrbeti. Pri nadzorih, ki pa jih ministrstvo je izvedlo, kršitve niso bile ugotovljene. Izvajanje nadzora po mnenju računskega sodišča ni bilo učinkovito.

Že v koncesijski pogodbi za upravljanje je bila za območje Jernejevega kanala predvidena ureditev krajevnega pristanišča, ki pa še ni bila uresničena. Občina je leta 2005 sprejela odlok, v katerem je določila prostorsko ureditev območja Jernejevega kanala, leta 2009 je pridobila tudi vodno pravico za gradnjo krajevnega pristanišča v Jernejevem kanalu. Ker občina ni zagotovila ustreznih in zadostnih virov financiranja in tudi ni uspela najti investitorja, ki bi bil pripravljen prevzeti breme investicije, po oceni računskega sodišča ni zadostnih zagotovil, da bo občina uspela uresničiti sedanje načrte glede gradnje krajevnega pristanišča v Jernejevem kanalu v predvidenem obsegu. [Poslovanje občine](#) po mnenju računskega sodišča [ni bilo učinkovito](#).

Družba Soline je kot upravljavec parka skrbela za vzdrževanje, obnavljanje in varovanje parka kot naravne vrednote. Družba Soline je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala tudi aktivnosti neposrednega nadzora v parku, vendar le v omejenem obsegu, saj ni imela naravovarstvenega nadzornika, ki bi lahko v celoti in z vsemi pooblastili izvajal nadzor po določenih Zakona o ohranjanju narave, vključno z izrekanjem sankcij. Na to je v veliki meri vplivalo dejstvo, da je ministrstvo v 16 letih po sprejemu Zakona o ohranjanju narave usposabljanje za naravovarstvene nadzornike izvedlo le dvakrat. Prvič leta 2007, nato pa šele konec leta 2015, kar pomeni, da je ministrstvo do prvega usposabljanja družbi Soline onemogočilo izvajanje neposrednega nadzora in s tem izvrševanje obveznosti iz koncesijske pogodbe za upravljanje. Po mnenju računskega sodišča je bilo [poslovanje družbe Soline](#), ki je sicer poskušala pravočasno in ustrezno poskrbeti za obnovo mostu čez Jernejev kanal in je izvajala

vzdrževalna dela in intervencijske ukrepe na varovalnih nasipih, **delno učinkovito**, saj je le v omejenem obsegu izvajala aktivnosti neposrednega nadzora.

Za upravljanje parka, izvajanje javne službe urejanja voda in za izvajanje programa vlade za odpravo posledic po poplavi leta 2008 je družba Soline med letoma 2003 in 2015 skupaj prejela vsaj 14,3 milijona evrov proračunskih sredstev, pri čemer po oceni računskega sodišča upravljanje ministrstva s finančnimi sredstvi ni bilo ustrezno.

Računsko sodišče je podalo nekaj **priporočil**, od vlade, ministrstva in družbe Soline pa je zahtevalo **predložitev odzivnih poročil**, v katerih morajo izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.



KAZALO

1.	UVOD	10
1.1	Cilj revizije	10
1.2	Predmet revizije	11
1.3	Predstavitev revidirancev	14
1.3.1	Vlada Republike Slovenije	14
1.3.2	Ministrstvo, pristojno za okolje	15
1.3.3	Občina Piran	16
1.3.4	Družba SOLINE Pridelava soli, d. o. o.	17
1.4	Revizijski pristop	18
2.	UPRAVLJANJE JERNEJEVEGA KANALA	20
2.1	Pravne podlage za upravljanje Jernejevega kanala in kronološki pregled	20
2.2	Vloge, naloge in pristojnosti	24
2.3	Načrtovanje in izvajanje aktivnosti	26
2.3.1	Načrt upravljanja in letni programi dela za upravljanje parka in izvajanje javne službe urejanja voda	26
2.3.2	Vzdrževanje in obnova infrastrukture	30
2.3.3	Izvajanje nadzora	36
2.3.3.1	Družba Soline	36
2.3.3.2	Ministrstvo	37
2.3.3.3	Vlada	47
2.3.3.4	Občina	48
2.3.4	Urejanje privezov	51
2.4	Financiranje	55
2.4.1	Koncesijska pogodba za upravljanje	55
2.4.2	Opravljanje nalog javne službe urejanja voda	60
2.4.3	Program vlade za odpravo posledic po poplavi 2008	65
2.4.4	Ocena upravljanja s finančnimi sredstvi	67
3.	MNENJE	70
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	73
5.	PRIPOROČILA	76



1. UVOD

Revizijo učinkovitosti upravljanja Kanala Sv. Jernej¹ smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³ ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij⁴.

S sklepom o izvedbi revizije⁵ so bili za revidiranje določeni: Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor, Občina Piran in družba SOLINE Pridelava soli, d. o. o.

Náša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja pri upravljanju Jernejevega kanala. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Cilj revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja vlade, ministrstva, občine in družbe Soline pri upravljanju Jernejevega kanala v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2015. Pri posameznih vprašanjih poročamo tudi o stanju in aktivnostih po obdobju, na katero se nanaša revizija, vendar to ni vplivalo na izrek mnenja.

Glavno revizijsko vprašanje je bilo, ali so bili vlada, ministrstvo, občina in družba Soline učinkoviti pri upravljanju Jernejevega kanala. Da bi odgovorili na glavno vprašanje, smo si zastavili naslednji podvprašanja:

- ali in kako so opredeljene vloge, naloge in pristojnosti pri upravljanju Jernejevega kanala ter kako vlada, ministrstvo, občina in družba Soline načrtujejo in izvajajo aktivnosti;
- ali je upravljanje s finančnimi sredstvi⁶ za upravljanje z Jernejevim kanalom ustrezno.

¹ Poimenovanje območja je v uradnih dokumentih neenotno in nedosledno (nekaj primerov: Jernejev kanal, Kanal Sv. Jerneja, kanal Jernej, Jernejski potok), zato v revizijskem poročilu za poimenovanje tega območja uporabljamo enega od izrazov, ki so sicer v uporabi.

² Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Št. 320-7/2015/2 z dne 25. 9. 2015.

⁶ V reviziji pojem upravljanje s finančnimi sredstvi vključuje preverjanje, koliko finančnih sredstev, iz katerih virov in za kakšen namen je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, predvidenih in porabljenih za upravljanje Jernejevega kanala.

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti pri upravljanju Jernejevega kanala oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil. Ocena je temeljila na presoji, ali in kako so opredeljene vloge, naloge in pristojnosti pri upravljanju Jernejevega kanala, kako vlada, ministrstvo, občina in družba Soline načrtujejo in izvajajo aktivnosti ter ali je upravljanje s finančnimi sredstvi ustrezno. Načrtovanje in izvajanje aktivnosti upravljanja Jernejevega kanala je bilo učinkovito, če so deležniki, katerih naloge in pristojnosti so jasno opredeljene, aktivnosti načrtovali na usklajen način in jih izvajali v predvidenih vsebinskih, finančnih in časovnih okvirih ter če so spremljali izvajanje aktivnosti in na podlagi nadzora sprejemali ustrezne odločitve. Upravljanje s finančnimi sredstvi za izvajanje nalog upravljanja Jernejevega kanala, ki jih v celoti zagotavlja ministrstvo, je bilo ustrezno, če je ministrstvo pravočasno in v primerni višini načrtovalo potrebna finančna sredstva in izvajalo nadzor nad porabo teh sredstev.

1.2 Predmet revizije

Območje Sečoveljskih solin in polotoka Seča je občina leta 1990 zaradi “izredne ohranjenosti ter znanstvene, kulturno-vzgojne, ekološke in krajinsko-oblikovne vrednosti” zavarovala na lokalni ravni in ga razglasila za Krajinski park Sečoveljske soline⁷. Leta 2001 je vlada z namenom, da zavaruje območje naravne vrednote Sečoveljskih solin in da se ohrani biotska raznovrstnost, sprejela Uredbo o Krajinskem parku Sečoveljske soline⁸ (v nadaljevanju: uredba o parku). Občinski odlok o parku se je v delu, ki se nanaša na ohranjanje narave, prenehal uporabljati, velja pa še v delu, ki se nanaša na varstvo kulturne dediščine.

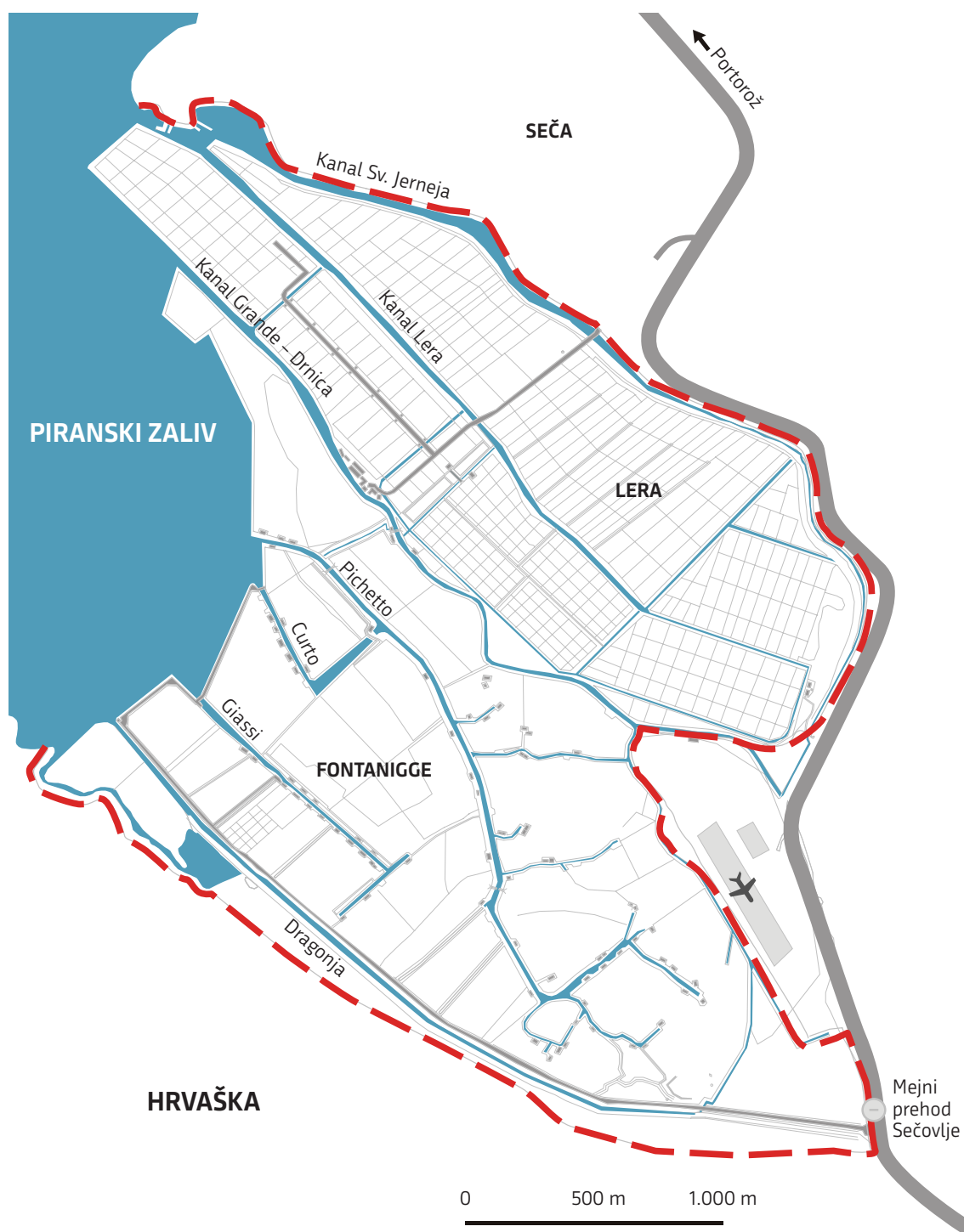
Ker se Jernejev kanal nahaja na območju parka, ki je zavarovano, zanj veljajo poseben varstveni režim in pravila ravnanja. V parku je prepovedano “izvajati posege, opravljati dejavnosti ali ravnati na način, ki bi lahko škodljivo vplival na naravne vrednote in biotsko raznovrstnost v parku in spreminjal ali ogrožal njegovo ekološko, biotsko ali krajinsko vrednost”⁹. Preko Jernejevega kanala vodi most, ki je za obiskovalce glavna vstopna točka v park. Uporaba motornih plovil gorvodno od mostu je glede na uredbo o parku prepovedana, plovba po Jernejevem kanalu dolvodno od mostu, torej od mostu do izliva v morje, pa je dovoljena. Prikaz celotnega parka je razviden s slike 1, na kateri je označeno tudi območje Jernejevega kanala.

⁷ Odlok o razglasitvi Krajinskega parka Sečoveljske soline, Primorske novice, Uradne objave, št. 5/90.

⁸ Uradni list RS, št. 29/01.

⁹ 3. člen uredbe o parku.

Slika 1: Prikaz Jernejevega kanala

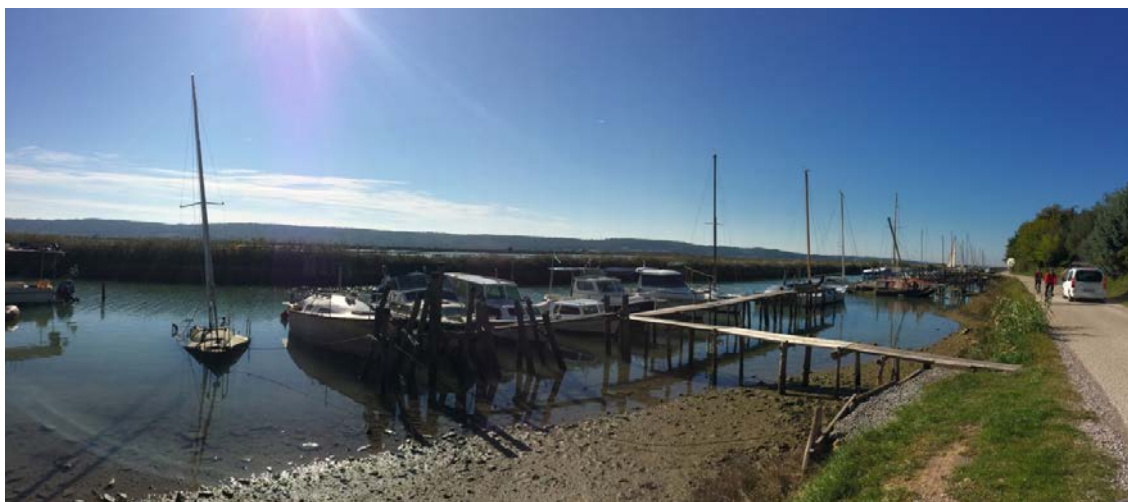


Opomba: prekinjena črta označuje meje parka.

Vir: spletna stran parka [URL: <http://www.kpss.si/si/o-parku/obmocja>], november 2016.

Območje Jernejevega kanala dolvodno od mostu je že leta zelo neurejeno. Iz javno dostopnih informacij in pridobljene dokumentacije izhaja, da je v tem delu Jernejevega kanala več sto plovil¹⁰, od katerih je večina privezanih na postavljene pomole, nekatera plovila so privezana tudi na privezne boje, ki so pričvrščene v vodi. Precejšen delež predstavljajo zapuščena, poškodovana in tudi delno ali v celoti potopljena plovila. Vse to kazi zunanjo podobo tega dela parka in hkrati onesnažuje vodo in okolico, ki je dodatno obremenjena še z odpadki, ki jih odlagajo ljudje, ki se zadržujejo na plovilih in v njihovi okolici. Stanje na območju Jernejevega kanala spomladi in poleti 2016 je prikazano na slikah 2, 3 in 4.

Slike 2, 3 in 4: Prikaz stanja v Jernejevem kanalu – dolvodno od mostu



Za opis stanja v Jernejevem kanalu se v uradnih dokumentih neenotno uporabljajo različni izrazi, na primer: nedovoljeni in protipravni privezi, nelegalni privezi, divji privezi, pri čemer ni v celoti jasno, kaj izraz privez vključuje (ali le pomol, samo plovilo, ki je privezano na pomol, ali oboje).

¹⁰ Ob popisu plovil, ki ga je družba Soline opravila leta 2009, je bilo naštetih 371 plovil, leto kasneje 346 plovil, v Načrtu upravljanja Krajinskega parka Sečoveljske soline za obdobje 2011–2021 (v nadaljevanju: načrt upravljanja; Uradni list RS, št. 53/11) pa je navedeno, da je v Jernejevem kanalu več kot 400 nelegalnih privezov.

Iz izrazov, ki se uporabljajo v uradnih dokumentih ministrstva in vlade, izhaja, da privezi v Jernejevem kanalu niso dovoljeni. Tudi v revizijskem poročilu uporabljamo izraz nedovoljen privez, kot je to navedeno v koncesijski pogodbi za upravljanje¹¹. Ker pa smo v reviziji preverjali tako odstranitev pomolov in priveznih boj kot tudi odstranitev plovil iz Jernejevega kanala, smo pojem nedovoljen privez razdelili na dva dela: protipravno postavljeni pomoli in nanje nedovoljeno privezana plovila (plovila so privezana na pomole in/ali privezne boje). Izjemo predstavljajo tisti zapisi, ki smo jih v revizijskem poročilu povzeli po dokumentaciji, ki smo jo prejeli od vlade, ministrstva, občine in družbe Soline.

V reviziji smo preverili, kako so vlada, ministrstvo, občina in družba Soline v obdobju, na katero se nanaša revizija, načrtovali in izvajali aktivnosti v Jernejevem kanalu, predvsem v povezavi z urejanjem območja, kjer so dolvodno od mostu čez Jernejev kanal na postavljene pomole privezana številna plovila, med njimi tudi takšna, ki predstavljajo potencialno nevarnost za onesnaženje okolja¹².

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu s 1. členom in 2. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije¹³ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, ki določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa jo vodi in usmerja, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Ministri morajo obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za odločanje in izvajanje vladne politike¹⁴.

Vlada je odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države kot tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov Državnega zbora Republike Slovenije ter za celotno delovanje državne uprave. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge¹⁵.

¹¹ Točka 4.2.3 koncesijske pogodbe za upravljanje.

¹² Občina je konec leta 2014 pridobila vodno dovoljenje za ribiško pristanišče ob izlivu Jernejevega kanala v morje, vendar ta ni bil predmet revizije (vodno dovoljenje, št. 35534-4/2014-11 z dne 28. 10. 2014).

¹³ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14.

¹⁴ Prvi odstavek 8. člena, prvi odstavek in tretji odstavek 14. člena ZVRS.

¹⁵ Prvi odstavek 4. člena, prvi odstavek in drugi odstavek 5. člena ZVRS.

Leta 2003 je vlada v skladu z Zakonom o ohranjanju narave¹⁶ (v nadaljevanju: ZON) podelila koncesijo za upravljanje zavarovanega območja in s sklenitvijo koncesijske pogodbe za upravljanje za obdobje 20 let družbi Soline podelila izključno pravico za upravljanje območja parka, del katerega je tudi Jernejev kanal, in za rabo naravne vrednote Sečoveljskih solin¹⁷.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa med drugim usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. Odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so navedene v tabeli 1.

Tabela 1: Odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Anton Rop, predsednik vlade	do 3. 12. 2004
Janez Janša, predsednik vlade	od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008
Borut Pahor, predsednik vlade	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
Janez Janša, predsednik vlade	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
mag. Alenka Bratušek ¹⁸ , predsednica vlade	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Miro Cerar, predsednik vlade	od 18. 9. 2014

1.3.2 Ministrstvo, pristojno za okolje

V skladu z Zakonom o državni upravi¹⁹ ministrstvo med drugim opravlja naloge na področju varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, celovite presoje vplivov na okolje, sistemskega urejanja gospodarskih javnih služb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, opozarjanja in odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge na področju prostorskega in urbanega razvoja, spremljanja stanja in trendov v prostoru, razvoja, spodbujanja in promocije urejanja prostora, zemljiške politike, državnega, regionalnega in občinskega prostorskega načrtovanja ter graditve objektov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ministrstvo, ki je opravljal naloge s področja okolja, večkrat preoblikovalo in preimenovalo. Do konca leta 2004 je naloge na področju okolja opravljal

¹⁶ 59. člen ZON, Uradni list RS, št. 22/03-UPB1.

¹⁷ Z dne 12. 7. 2003.

¹⁸ Mag. Alenka Bratušek je po odstopu s funkcije predsednice vlade na dan 8. 5. 2014 v skladu s 115. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13) do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov opravljala tekoče posle.

¹⁹ 38.a člen Zakona o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1; Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14).

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁰ je prišlo do organizacijskih sprememb v delovanju ministrstva in spremembe naziva. Naloge s področja okolja so prešle v pristojnost Ministrstva za okolje in prostor.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²¹ je leta 2012 Ministrstvo za okolje in prostor prenehalo delovati. Naloge z delovnega področja, ki se nanašajo na okolje, je prevzelo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

Leta 2014 je bilo z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²² ponovno vzpostavljeno Ministrstvo za okolje in prostor, na katero je prešlo področje okolja, ki je bilo do takrat v pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

Za učinkovitost izvajanja nalog ministrstva, povezanih s področjem revizije, je odgovoren minister, pristojen za okolje, v skladu s svojimi pristojnostmi.

V tabeli 2 so navedene odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 2: Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Janez Kopač, minister za okolje, prostor in energijo	do 19. 11. 2004
mag. Janez Kopač, minister za okolje in prostor	od 19. 11. do 3. 12. 2004
Janez Podobnik, minister za okolje in prostor	od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008
Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor	od 21. 11. 2008 do 12. 2. 2010
dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor	od 12. 2. 2010 do 10. 2. 2012
Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor	od 18. 9. 2014

1.3.3 Občina Piran

Občina je bila ustanovljena leta 1995. Je turistično najbolj razvita slovenska občina in eno izmed pomembnejših središč kongresnega, zdraviliškega, igralniškega in navtičnega turizma v severnem Sredozemlju²³. Park se nahaja na območju občine, ki je leta 1990 z Odlokom o razglasitvi Krajinskega parka Sečoveljske soline območje Sečoveljskih solin in polotoka Seča razglasila za krajinski park.

²⁰ Uradni list RS, št. 123/04.

²¹ Uradni list RS, št. 8/12.

²² Uradni list RS, št. 65/14.

²³ [URL: <http://www.stat.si/obcine/sl/2014/Municip/Index/119>], november 2016.

Leta 2005 je občina sprejela Odlok o lokacijskem načrtu Seča – polotok²⁴ (v nadaljevanju: odlok o lokacijskem načrtu), v katerem je določila prostorsko ureditev območja Jernejevega kanala, leta 2009 pa je pridobila tudi vodno pravico²⁵ za rabo vode za gradnjo krajevnega pristanišča v Jernejevem kanalu (v nadaljevanju: krajevno pristanišče)²⁶.

V skladu s 33. členom Zakona o lokalni samoupravi²⁷ župan predstavlja ter zastopa občino in je v skladu s svojimi pristojnostmi odgovoren za učinkovitost izvajanja nalog občine.

V tabeli 3 so navedene odgovorne osebe občine v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 3: Odgovorne osebe občine v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Vojka Štular, županja	do 5. 12. 2006
Tomaž Gantar, župan	od 5. 12. 2006 do 12. 11. 2010
Peter Bossman, župan	od 12. 11. 2010

1.3.4 Družba SOLINE Pridelava soli, d. o. o.

Družba Soline je gospodarska družba, ki je bila ustanovljena leta 1999 in je v 100-odstotni lasti družbe Telekom Slovenije, d. d.²⁸ Republika Slovenija je leta 2003 družbi Soline podelila koncesijo za upravljanje parka, v okviru katere družba Soline opravlja dejavnosti javne službe ohranjanja narave. Istega leta je družba Soline pridobila še izključno pravico, da na območju parka opravlja nekatere naloge obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda (v nadaljevanju: javna služba urejanja voda).

Za učinkovitost izvajanja nalog družbe Soline, povezanih s področjem revizije, je odgovoren direktor v skladu s svojimi pristojnostmi.

Odgovorne osebe za poslovanje družbe Soline v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so navedene v tabeli 4.

²⁴ Primorske novice, Uradne objave, št. 42/05.

²⁵ Vodna pravica je pravica do posebne rabe vodnega ali morskega javnega dobra ali naplavin, razen vodnega zemljišča.

²⁶ Delno vodno dovoljenje, št. 35534-9/2009-12 z dne 10. 12. 2009.

²⁷ Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

²⁸ V obdobju od 9. 1. 2002 do 1. 7. 2011 je bila družba Soline v lasti družbe Mobitel, telekomunikacijske storitve, d. d., katere lastnik je kasneje postala družba Telekom Slovenije, d. d.

Tabela 4: Odgovorne osebe družbe Soline v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Peter Deržek, direktor	do 1. 3. 2003
Alojz Jurjec, direktor	od 1. 3. 2003 do 30. 6. 2012
Klavdij Godnič, direktor	od 1. 7. 2012

1.4 Revizijski pristop

Revizijo smo izvedli tako, da smo zbirali, pregledovali in proučevali revizijske dokaze, povezane z upravljanjem Jernejevega kanala. Ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja smo pridobili predvsem z uporabo naslednjih kvalitativnih metod in tehnik revidiranja:

- proučevanje pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije, ki se nahaja v elektronski ter fizični obliki in se nanaša na upravljanje Jernejevega kanala;
- intervjuji in zaprosila za predložitev listin ter vprašanja revidirancem.



2. UPRAVLJANJE JERNEJEVEGA KANALA

Za izvajanje revizije smo upravljanje Jernejevega kanala opredelili kot vzdrževanje in urejanje zavarovanega območja ter druge aktivnosti, ki se nanašajo na varstvo naravne vrednote ter varstvo, urejanje in rabo voda na tem območju.

V reviziji smo preverili predvsem, ali in kako so opredeljene vloge, naloge in pristojnosti pri upravljanju Jernejevega kanala, kako so vlada, ministrstvo, občina in družba Soline načrtovali in izvajali aktivnosti upravljanja ter tudi, ali in kako so bila načrtovana in porabljena finančna sredstva za upravljanje z Jernejevim kanalom.

2.1 Pravne podlage za upravljanje Jernejevega kanala in kronološki pregled

Sistem varstva naravnih vrednot in ohranjanja biotske raznovrstnosti določa ZON, iz katerega izhaja, da zavarovano območje upravlja upravljavec, ki v okviru javne službe ohranjanja narave opravlja varstvene, strokovne, nadzorne in upravljavske naloge²⁹. Za upravljanje parka je vlada leta 2003 na podlagi uredbe o parku in Uredbe o koncesiji za rabo naravne vrednote Sečoveljskih solin in o koncesiji za upravljanje Krajinskega parka Sečoveljske soline³⁰ (v nadaljevanju: uredba o koncesiji) v imenu Republike Slovenije podelila koncesijo. S sklenitvijo koncesijske pogodbe za upravljanje je družba Soline za obdobje 20 let pridobila izključno pravico za upravljanje parka in tudi za rabo naravne vrednote Sečoveljskih solin.

Pri pregledu koncesijske pogodbe za upravljanje smo ugotovili, da vsebina pogodbe presega vsebino, ki je določena v uredbi o koncesiji. Iz koncesijske pogodbe za upravljanje izhaja, da lahko koncesionar v okviru koncesije za rabo naravne vrednote izvaja tudi turistično dejavnost, oddaja priveze in vzreja vodne organizme³¹. V Jernejevem kanalu tako lahko dolvodno od mostu, kjer je dovoljena plovba motornih vozil, uredi “sedanje divje priveze tako, da bo omogočil pristajanje plovil za ogled parka, oddajanje privezov za manjša plovila brez sanitarij”. S tem so bila prekorajena določila uredbe o koncesiji, ki določa, da je predmet koncesije upravljanje parka in izvajanje tradicionalnega solinarstva v parku. V primeru neskladja med uredbi o koncesiji in koncesijsko pogodbo za upravljanje veljajo določila uredbe o koncesiji³².

²⁹ 133. člen ZON.

³⁰ Uradni list RS, št. 11/02.

³¹ Koncesijska pogodba za upravljanje, točki 3.1 in 4.3.

³² 22. člen uredbe o koncesiji.

Ob pregledu dokumentacije smo ugotovili tudi, da obstaja več odprtih vprašanj glede vsebine koncesijske pogodbe za upravljanje, ki jih pogodbeni stranki še nista uredili in ki predstavljajo precejšnje težave pri izvajanju koncesijske pogodbe za upravljanje. Nanašajo se na:

- pravico družbe Soline vlagati v državno premoženje in povračilo teh vlaganj;
- stroške amortizacije, zlasti povračilo teh stroškov;
- uskladitev pogodbenih določb koncesijske pogodbe za rudarsko pravico za izkoriščanje mineralne surovine morska sol s koncesijsko pogodbo za upravljanje, tudi v povezavi s plačilom koncesijske dajatve za rabo naravne vrednote³³;
- izvedbo popisa nepremičnin in premičnin na območju parka, ki bi moral biti izveden najkasneje v letu 2004 in na podlagi katerega bi morala država izročiti to premoženje družbi Soline v upravljanje.

Navedena odprta vprašanja niso bila predmet revizije, zato jih v reviziji nismo dodatno preverili in o njih izrekli mnjenja. O vprašanju glede plačila iz naslova povračila vlaganj v državno premoženje na območju parka in drugih odprtih vprašanjih se ministrstvo in družba Soline med izvajanjem revizije še nista dokončno uskladila.

Jernejev kanal je vodotok in sodi med celinske vode. Zakon o vodah³⁴ (v nadaljevanju: ZV-1) ureja upravljanje s celinskimi vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči, obsega pa varstvo voda, urejanje voda in odločanje o rabi voda. Cilj upravljanja z vodami je doseganje dobrega stanja voda in drugih z vodami povezanih ekosistemov, zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje in uravnavanje vodnih količin in spodbujanje trajnostne rabe voda³⁵.

Po 161. členu ZV-1 zagotavljanje izvajanja javnih služb na področju urejanja voda zagotavlja država. Za ta namen je leta 2003 vlada z družbo Soline sklenila koncesijsko pogodbo ter pet aneksov k tej pogodbi³⁶. Koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda je bila sklenjena na podlagi Uredbe o načinu opravljanja obveznih državnih gospodarskih služb na področju urejanja voda in Uredbe o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda³⁷, ki sta veljali do 30. 12. 2010, ter na podlagi Odločbe vlade o izbiri koncesionarja za opravlja-

³³ Ker v obdobju, na katero se nanaša revizija, pogodbeni stranki nista uskladili pogodbenih določil koncesijske pogodbe za upravljanje in koncesijske pogodbe za rudarsko pravico za izkoriščanje mineralne surovine morska sol, je družba Soline nadaljevala le s plačilom koncesije za rudarsko pravico, medtem ko koncesijske dajatve za rabo naravne vrednote ni plačevala. V povprečju je višina koncesijske dajatve iz naslova rudarske pravice za izkoriščanje mineralne surovine morska sol znašala 340 evrov na leto (podatek družbe Soline, ki se nanaša na plačila v letih od 2003 do 2015, pri čemer družba Soline nima podatka o plačilu za leti 2008 in 2012). Za leto 2015 pa med izvajanjem revizije družba Soline še ni prejela odločbe o višini plačila.

³⁴ 1. člen ZV-1, Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15.

³⁵ 2. člen in 4. člen ZV-1.

³⁶ Koncesijska pogodba št. 2523-03-100395 o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju Krajinskega parka Sečoveljske soline z dne 19. 12. 2003 (v nadaljevanju: koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda).

³⁷ Uradni list RS, št. 42/03, 121/04, 67/05.

nje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda³⁸. Po poteku te pogodbe je družba Soline nadaljevala z opravljanjem nalog javne službe urejanja voda, ki jih še vedno izvaja. Tako je bila za ta namen leta 2014 sklenjena pogodba in šest aneksov k pogodbi³⁹. Leta 2015 pa je bila sklenjena še ena pogodba ter dva aneksa k tej pogodbi⁴⁰.

Leta 2004 je bilo območje parka določeno kot posebno varstveno območje (območje Natura 2000)⁴¹, za katero so bili določeni varstveni cilji ter varstvene usmeritve za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst, njihovih habitatov ter habitatnih tipov, katerih ohranjanje je v interesu Evropske unije, in druga pravila ravnanja za ohranjanje teh območij. Na območjih Natura 2000 se posegi in dejavnosti načrtujejo ter izvajajo pod posebnimi pogoji ter z namenom ohranjanja ali izboljšanja kakovosti življenjskega okolja rastlinskih in živalskih vrst.

Leta 2005 je občina sprejela odlok o lokacijskem načrtu. Ureditveno območje vključuje tudi Jernejev kanal, kjer so predvidene postavitev pomolov in ureditev privezov za plovila ter ureditev samega kanala. V letu 2009 je občina na ministrstvo podala vlogo za pridobitev vodne pravice na območju Jernejevega kanala⁴². Konec tega leta je ministrstvo izdalo delno vodno dovoljenje⁴³, s katerim je občini podelilo vodno pravico za neposredno rabo vode za pristanišče za posebne namene – krajevno pristanišče. Za ta namen je občina leto kasneje sprejela tudi Odlok o pristanišču Piran kanal Sv. Jerneja in koncesiji za gradnjo in upravljanje krajevnega pristanišča kanal Sv. Jerneja⁴⁴ (v nadaljevanju: odlok o pristanišču).

Zaradi zamika pri izvajanju aktivnosti, povezanih z gradnjo krajevnega pristanišča, je občina ministrstvo dvakrat zaprosila za podaljšanje roka za pridobitev gradbenega dovoljenja za gradnjo objektov, spremenila pa se je tudi vsebina projekta gradnje krajevnega pristanišča. Rok za pridobitev dovoljenja za gradnjo objektov je bil podaljšan do 31. 12. 2015⁴⁵. Do takrat občina ni pričela z rabo vode, je pa z namenom ureditve območja Jernejevega kanala pričela s pripravo idejnega projekta za vzdrževalne posege ob Jernejevem kanalu, s katerim bi ob desni brežini Jernejevega kanala uredila sprehajalno pot s privezi za manjša plovila (več v točki 2.3.4 tega poročila).

³⁸ Št. 324-12/2003-3 z dne 16. 10. 2003.

³⁹ Pogodba o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju Krajinskega parka Sečoveljske soline, št. 2330-14-830094 z dne 17. 2. 2014 (v nadaljevanju: pogodba o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014).

⁴⁰ Pogodba o opravljanju nekaterih nalog javne službe urejanja voda na območju Krajinskega parka Sečoveljske soline, št. 2550-15-441205 z dne 30. 10. 2015 (v nadaljevanju: pogodba o opravljanju javnih služb urejanja voda 2015).

⁴¹ Uredba o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000), Uradni list RS, št. 49/04, 110/04, 59/07, 43/08, 8/12, 33/13 (35/-popr.), 3/14.

⁴² Vloga za pridobitev vodnega dovoljenja za Jernejev kanal, št. 355-1/2009 z dne 16. 6. 2009.

⁴³ Št. 35534-9/2009-12 z dne 10. 12. 2009.

⁴⁴ Primorske novice, št. 18/10.

⁴⁵ Odločba o spremembi delnega vodnega dovoljenja, št. 35534-18/2013-4 z dne 17. 12. 2013.

V vmesnem obdobju je decembra 2008 morje zaradi močnega južnega vetra, znižanega zračnega pritiska in lastnega plimovanja v večji meri poplavilo nižja območja slovenske obale. Visoke plime na celotnem območju parka so največjo škodo povzročile na omrežju nasipov in kanalov (porušitev obrambnih nasipov solin in nato prelitje večine notranjih nasipov). Med njimi so bili tudi nasipi v Jernejevem kanalu. Za odpravo posledic, ki jih je povzročila poplava, je vlada leta 2009 sprejela poseben program⁴⁶. Odprava posledic poplave do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bila zaključena.

Kronološki pregled dogodkov, ki so vplivali na izvajanje aktivnosti upravljanja Jernejevega kanala, je prikazan v tabeli 5.

Tabela 5: Časovni prikaz dogodkov

Datum	Dogodek
26. 1. 1990	Odlok o razglasitvi Krajinskega parka Sečoveljske soline
20. 4. 2001	Uredba o parku
11. 2. 2002	Uredba o koncesiji
12. 7. 2003	Koncesijska pogodba za upravljanje
19. 12. 2003	Koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda
30. 4. 2004	Umestitev v območje Natura 2000
13. 10. 2005	Odlok o lokacijskem načrtu
2. 7. 2008	Vloga družbe Soline za pridobitev vodne pravice
1. 12. 2008	Poplava na območju celotnega parka
27. 5. 2009	Odstopna izjava družbe Soline od vloge za podelitev vodne pravice
16. 6. 2009	Vloga občine za pridobitev vodne pravice
10. 12. 2009	Delno vodno dovoljenje občini za gradnjo krajevnega pristanišča
13. 10. 2010	Odlok o pristanišču
1. 7. 2011	Načrt upravljanja
4. 11. 2011	Podaljšanje vodnega dovoljenja
17. 12. 2013	Podaljšanje vodnega dovoljenja
22. 12. 2014	Odločba o spremembi delnega vodnega dovoljenja (zmanjšanje površine)
28. 4. 2016	Izdaja sklepa občini o prenehanju vodne pravice
april 2016	Izdelan idejni projekt za vzdrževalne posege ob Jernejevem kanalu

⁴⁶ Program odprave posledic neposredne škode na stvareh – objektih vodne infrastrukture, naravnih vrednotah in kulturni dediščini na območju krajinskih parkov Sečoveljske soline in Strunjanske soline po poplavi zaradi visokega plimovanja morja dne 1. 12. 2008, priloga k sklepu vlade št. 41008-220/2009/4 z dne 27. 8. 2009 (v nadaljevanju: program vlade za odpravo posledic po poplavi 2008).

2.2 Vloge, naloge in pristojnosti

Vlada se je neurejenega stanja v Jernejevem kanalu zavedala že ob podelitvi koncesije. Zato se je v koncesijski pogodbi za upravljanje zavezala, da bo takoj po njeni sklenitvi pričela z ustreznimi postopki iz svoje pristojnosti, da se z “nedovoljenih in protipravnih privezov v Jernejevem kanalu odstranijo vsa tam privezana plovila in da bodo vsa plovila odstranjena od tam najkasneje v treh letih po sklenitvi pogodbe oziroma najkasneje v treh letih po razrešitvi morebitnih sporov in postopkov, če bi posege po podpisu pogodbe onemogočilo sodišče”⁴⁷.

V koncesijski pogodbi za upravljanje je tako v povezavi z Jernejevim kanalom navedeno, da bo vlada⁴⁸:

- z namenom, da bo odstranitev plovil v Jernejevem kanalu potekala čim bolj nemoteno, naložila imetniku vodne pravice obveznost, da ponudi imetnikom plovil možnost pridobitve dovoljenega priveza na pozneje urejenih privezih v pristanišču;
- aktivna v prizadevanjih za čimprejšnjo izdajo ustreznega dovoljenja za rabo vode v Jernejevem kanalu, in sicer za pristanišče (za priveze in pristajalne pomole), za rabo vode v tehnološke namene in za vse ostale vrste rabe, ki so potrebne za dovoljeno rabo, naravne vrednote in upravljanje parka.

Vloga ministrstva pri upravljanju Jernejevega kanala je, da kot pristojno ministrstvo na področju varovanja okolja in ohranjanja narave načrtuje, spremlja in nadzira izvajanje nalog upravljanja⁴⁹ ter nalog javne službe urejanja voda⁵⁰, vključno z opravljanjem posameznih upravnih nalog varstva voda, urejanja voda in odločanja o rabi voda⁵¹, ter po potrebi tudi ustrezno ukrepa. Za izvajanje nalog upravljanja Jernejevega kanala ministrstvo v celoti zagotavlja finančna sredstva, zato je minister kot predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika tudi odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi⁵².

Naloge družbe Soline kot upravljavca parka so med drugim⁵³:

- skrb za vzdrževanje, obnavljanje in varovanje parka kot naravne vrednote;
- priprava predloga načrta upravljanja parka ter letnih programov dela;

⁴⁷ Koncesijska pogodba za upravljanje, točka 4.2.3.

⁴⁸ Koncesijska pogodba za upravljanje, točki 4.2.3 in 4.3.

⁴⁹ Tudi tako, da daje soglasje k letnemu programu dela in poročilu o izvajanju letnega programa dela za preteklo leto (133. člen ZON).

⁵⁰ Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) kot organ v sestavi ministrstva pripravi letni program dela izvajanja javne službe urejanja voda, pristojna pa je tudi za pregled nad izvajanjem del in nalog (koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda, točka 2.4.1, 5. člen pogodbe o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014 in pogodba o opravljanju javnih služb urejanja voda 2015, točka 5.4.2).

⁵¹ 4. člen ZV-1.

⁵² 65. člen Zakona o javnih financah, Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

⁵³ Koncesijska pogodba za upravljanje, točka 2.1 in 133. člen ZON.

- izvajanje varstvenih režimov in drugih nalog s ciljem ohranjanja biotske raznovrstnosti in trajnostne rabe parka (tudi stalno spremljanje in analiziranje stanja narave, biotske raznovrstnosti);
- izvajanje drugih nalog javne službe po ZON, vključno z izvajanjem neposrednega nadzora v parku, in
- upravljanje z nepremičninami na območju parka in stvarmi, ki jim služijo in so v lasti države.

Po koncesijski pogodbi za upravljanje mora družba Soline na območju parka skrbeti tudi za vzdrževanje in obnavljanje infrastrukture parka. Infrastrukturo parka predstavljajo vsi objekti in naprave na območju parka⁵⁴, vključno z zemljišči na tem območju. Dolžnost družbe Soline je, da infrastrukturo parka redno vzdržuje in obnavlja tako, da se v celoti ohranjata njena funkcija in sposobnost uporabe.

Naloge javne službe urejanja voda vključujejo predvsem skrb za obratovanje in vzdrževanje vodne infrastrukture⁵⁵ vključno z izvedbo izrednih ukrepov v času povečane ogroženosti ter vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč.

Koncesija za opravljanje nalog javne službe urejanja voda na območju parka je v obdobju do leta 2013 obsegala⁵⁶:

- obratovanje in vzdrževanje vodne infrastrukture, namenjene ohranjanju in uravnavanju vodnih količin;
- obratovanje, vzdrževanje in spremljanje stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda;
- izvedbo izrednih ukrepov v času povečane stopnje ogroženosti zaradi škodljivega delovanja voda ali nenadnega onesnaževanja voda;
- vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč, razen čiščenja gladine in preprečevanja onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč celinskih voda v primeru izrednega onesnaženja zaradi naravne ali druge nesreče, ter
- druge naloge⁵⁷.

⁵⁴ Gre za infrastrukturo parka, ki je namenjena ogledu in obiskovanju parka, varovanju parka in neposrednemu nadzoru parka, izvajanju varstvenih režimov in drugih nalog s ciljem ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot, izvajanju javne službe po ZON, izvajanju drugih nalog koncesionarja v zvezi z upravljanjem parka (koncesijska pogodba za upravljanje, točka 2.5.1).

⁵⁵ Po ZV-1 gre za tiste vodne objekte in naprave ali ureditve, ki so namenjene urejanju voda, zlasti visokovodni nasip, jez, prag, zadrževalnik, zbiralnik in podobno, ter izvajanju monitoringa voda, pa tudi vodotok, ki je nastal zaradi prestavitve naravnega vodotoka ali njegove ureditve, ali vodni zbiralnik, ki je nastal z zajezitvijo tekočih voda ali zaradi drugega posega v prostor, če je namenjen izvajanju javnih služb po ZV-1. Objekt, naprava ali ureditev pridobi status vodne infrastrukture z odločbo, ki jo izda ministrstvo po zaključenem posegu v prostor. Poseg v vode je poseg v okolje, ki se nanaša na splošno ali posebno rabo voda, na izvajanje javnih služb po ZV-1 in na onesnaževanje voda (44. člen in 45. člen ZV-1).

⁵⁶ 3. člen koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda.

⁵⁷ Gre za druge naloge v skladu z ZV-1, predvsem izvajanje ukrepov v primeru intervencij ob naravnih nesrečah in nekaterih nalog sanacij po naravnih nesrečah in drugih izrednih dogodkih zaradi škodljivega delovanja voda.

V letih 2014 in 2015 je družba Soline opravljala naloge javne službe urejanja voda po novih pogodbah, ki jih je sklenila z ministrstvom in v katerih sta se stranki dogovorili za opravljanje nalog na področju urejanja voda ter o višini sredstev (več v točki 2.4.2 tega poročila).

V upravljanje zavarovanega območja je vključena tudi občina, s katero upravljavec parka sodeluje pri pripravi načrta upravljanja, svoje predstavnike pa ima tudi v Odboru Krajinskega parka Sečoveljske Soline (v nadaljevanju: odbor parka), ki ga je konec leta 2005 ustanovilo ministrstvo (več v točki 2.3.1 tega poročila). Občina je leta 2005 sprejela odlok o lokacijskem načrtu, s katerim je določila prostorsko ureditev območja Jernejevega kanala. Med letoma 2009 in 2015 je imela občina vodno pravico za rabo vode v Jernejevem kanalu – za gradnjo krajevnega pristanišča. Na območju, kjer se nahaja Jernejev kanal, občina skrbi tudi za javno varnost in javni red.

2.3 Načrtovanje in izvajanje aktivnosti

V reviziji smo preverili načrtovanje in izvajanje aktivnosti za izboljšanje stanja v Jernejevem kanalu predvsem glede urejanja privezov za plovila, obnove kanala, vključno s popravilom mostu čez kanal in sanacijo visokovodnih nasipov ob kanalu, izvajanjem nadzora ter drugih nalog, in sicer tudi v delu, ki se nanaša na to, ali in kako so pristojni organi v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljali izvajanje aktivnosti ter ukrepanje z namenom varovanja in ohranjanja naravne vrednote.

2.3.1 Načrt upravljanja in letni programi dela za upravljanje parka in izvajanje javne službe urejanja voda

Upravljanje zavarovanega območja se izvaja na podlagi načrta upravljanja⁵⁸. V koncesijski pogodbi za upravljanje je določeno⁵⁹, da mora družba Soline v enem letu po podpisu koncesijske pogodbe za upravljanje izdelati osnutek načrta upravljanja parka za obdobje desetih let. Usklajen načrt upravljanja ministrstvo posreduje vladi v sprejem⁶⁰. Do sprejema načrta upravljanja družba Soline izvršuje obe koncesiji (za upravljanje parka in za rabo naravne vrednote) v skladu s predpisi, koncesijsko pogodbo za upravljanje in začasnimi upravljavskimi smernicami, ki so priloga h koncesijski pogodbi za upravljanje.

Družba Soline je pripravila prvi osnutek načrta upravljanja junija 2004, vendar do leta 2011 ta ni bil usklajen z ministrstvom, zato ga ministrstvo tudi ni predložilo vladi v obravnavo. Po navedbah

⁵⁸ Načrt upravljanja je programski akt, s katerim se določijo razvojne usmeritve, način izvajanja varstva, rabe in upravljanja zavarovanega območja ter podrobnejše usmeritve za varstvo naravnih vrednot na zavarovanem območju ob upoštevanju potreb razvoja lokalnega prebivalstva (59. člen in 60. člen ZON).

⁵⁹ Koncesijska pogodba za upravljanje, točka 2.3.1.

⁶⁰ Določeno je, da se osnutek načrta upravljanja pripravi v sodelovanju z Zavodom Republike Slovenije za varstvo narave, nato pa se pošlje odboru parka, da poda mnenje in pripombe.

ministrstva in družbe Soline načrta upravljanja ministrstvo zaradi številnih odprtih vprašanj glede izvajanja koncesijske pogodbe za upravljanje ni potrdilo (več o odprtih vprašanjih v točki 2.1 tega poročila).

Desetletni načrt upravljanja je bil leta 2011 sprejet z več kot šestletnim zamikom⁶¹. Načrt upravljanja določa vizijo varstva in razvoja parka kot celote, dolgoročne in operativne cilje upravljanja parka, način njihovega uresničevanja in preverjanje njihove učinkovitosti. Načrt upravljanja vsebuje tudi analizo in oceno obstoječega stanja v Jernejevem kanalu (ki je prikazano na slikah od 5 do 8), kjer je med drugim navedeno, da:

- je stanje s privezi povsem neurejeno, kar vpliva na stanje sestavin biotske raznovrstnosti – vplivi protipravnega in neurejenega pristanišča ogrožajo metličje ob kanalu in habitatni tip ob izlivu kanala (onesnaženje, poškodbe habitata, fragmentacija), posamezniki z motornimi plovili povzročajo valovanje in erozijo brežin;
- je ob poti ob kanalu protipravno parkirišče (in deponija) vozil ter prikolic s čolni;
- ob kanalu in na posameznih parkiriščih v parku posamezniki na plovilih in v vozilih prenočujejo;
- se posledice kršitve prepovedi kopanja in drugih dejavnosti v parku odražajo na poškodovanih habitatih, pojavlja se erozija na nasipih;
- lastniki gradijo zasilne pomole, parkirajo vozila na nedovoljenih mestih ob kanalu, odlagajo odpadke, popravljajo plovila in onesnažujejo okolico;
- ob kanalu niso urejene sanitarije;
- ob kanalu deluje ena popravljalnica, na ustju kanala pa druga popravljalnica plovil, obe pa pogosto onesnažujeta kanal z delci barv, premazov in mazivi ter ne izpolnjujeta meril za varstvo okolja;
- ribogojni objekti ob ustju kanala nimajo zadovoljivo rešenega vprašanja odvodnje odpadnih voda ter ostankov organizmov in čiščenja mrež.

⁶¹ Uredba o Načrtu upravljanja Krajinskega parka Sečoveljske soline za obdobje 2011–2021, Uradni list RS, št. 53/11.

Slike 5, 6, 7 in 8: Odlaganje smeti in odpadkov ob Jernejevem kanalu ter obstoječi protipravno postavljeni pomoli



Poleg desetletnega načrta upravljanja mora družba Soline vsako leto pripraviti letni program dela⁶². Če letni program dela ni sprejet do začetka koledarskega leta, družba Soline izvaja koncesijo za upravljanje na podlagi letnega programa za prejšnje leto, vendar največ za tri mesece.

Ugotovili smo, da so bili letni programi dela za upravljanje parka sprejeti s precejšnjim časovnim zamikom⁶³. Načrtovanje sicer poteka tako, da družba Soline pripravi letni program dela, ministrstvo pa da soglasje. V prvih letih je ministrstvo dalo soglasje k letnemu programu dela s sklepom ministra, kasneje pa je veljalo, da je letni program dela potrjen, če je vsebinsko in finančno usklajen z ministrstvom in če je k programu pozivno mnenje podalo Ministrstvo za finance. Od leta 2013 načrtovanje poteka tako, da ministrstvo pripravi izhodišča glede izvajanja nalog, pri čemer se prednostno in v največjem obsegu izvajajo tiste naloge upravljanja, s katerimi je pogojeno varstvo rastlinskih in živalskih

⁶² Pripraviti ga mora do 30. 6. tekočega leta ter ga posredovati odboru parka, da poda mnenje in pripombe (koncesijska pogodba za upravljanje, točka 2.3.2).

⁶³ Za leto 2003 letni program dela ni bil sprejet, ker je bila koncesijska pogodba za upravljanje sklenjena julija tega leta. Od dvanajstih sprejetih letnih programov dela ima osem letnih programov dela datum v prvi polovici leta, na katero se letni program nanaša, trije pa imajo datum v drugi polovici leta. Za en letni program dela pa smo ugotovili, da je bil dokument pripravljen pravočasno (novembra 2013), dopolnjen marca in julija 2014, dejansko pa je ministrstvo letni program dela za leto 2014 potrdilo šele septembra 2014, kar je tri mesece pred iztekom koledarskega leta, za katero program velja.

vrst, habitatnih tipov in naravnih vrednot. Ministrstvo kasneje s sklepom poda soglasje k letnemu programu dela, ki ga pripravi družba Soline.

Med razlogi za to, da so bili letni programi dela sprejeti z zamudo, je ministrstvo navedlo dolgotrajna usklajevanja predvsem glede odprtih vprašanj, ki so praviloma presegala upravljanje parka, pa tudi, da je bil v posameznih letih pozno sprejet proračun in je ministrstvo z zamudo družbi Soline dalo finančna izhodišča za pripravo letnega programa dela.

Iz posameznih letnih programov dela za upravljanje in poročil o delu v parku v obdobju do leta 2008 ni mogoče v celoti jasno razmejiti, katera dela so bila načrtovana ter izvedena v okviru koncesije za upravljanje, katera kot javna služba urejanja voda in katera v okviru koncesije za rabo naravne vrednote, saj je družba Soline v poročilih o delu v parku, ki se nanaša na upravljanje, navajala tudi aktivnosti, ki ne sodijo med naloge upravljanja parka⁶⁴. V zadnjih letih so letni programi dela in letna poročila bolj jasni, bolj pregledno je navedeno, katere aktivnosti bodo in so bile opravljene v okviru upravljanja parka. Sicer pa je tudi Ministrstvo za finance ob potrjevanju letnih programov dela in poročil o delu pozvalo k doslednemu ločenemu prikazovanju dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti družbe Soline⁶⁵.

Izvajanje nalog javne službe urejanja voda v okviru ministrstva načrtuje ARSO. Ugotovili smo, da je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, letne programe dela javne službe urejanja voda praviloma sprejelo konec leta za prihodnje leto⁶⁶. V okviru teh programov je bil obseg izvajanja del in nalog na letni ravni omejen in odvisen od višine zagotovljenih sredstev v državnem proračunu, zato je ministrstvo večkrat med letom sprejelo rebalans letnega programa dela, s katerim je spremenilo višino zagotovljenih sredstev (več v točki 2.4.2 tega poročila).

Po naši oceni načrtovanje aktivnosti v delu, ki se nanaša na pripravo načrtov, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo ustrezno. Letni programi dela za upravljanje so bili namreč sprejeti kasneje, kot bi morali biti, načrt upravljanja je bil sprejet z nekajletnim zamikom, načrtovanje izvajanja javne službe urejanja voda pa je odvisno od višine sredstev, ki bodo na razpolago, in ne od dejanskih potreb. Vse to predstavlja precejšnjo omejitev pri izvajanju in spremljanju aktivnosti kot tudi pri načrtovanju in sprejemanju ustreznih ukrepov.

⁶⁴ Kot primer navajamo letno poročilo o upravljanju za leto 2007, kjer je med nalogami, ki so bile opravljene v tem letu, tudi košnja nasipov ob vseh ključnih odvodnikih, visokomorskih in visokovodnih nasipih, kar sicer sodi med naloge izvajanja javne službe urejanja voda (Poročilo o delu za leto 2007, stran 6).

⁶⁵ Ministrstvo za finance je leta 2011 (ob pregledu poročila o delu za upravljanje za leto 2010 in letnega programa dela za upravljanje za leto 2011) navedlo, da ministrstvu predlaga, da zaradi večje preglednosti porabe proračunskih sredstev upravljavca parka pozove k doslednemu ločenemu prikazovanju dejavnosti javne službe od drugih dejavnosti (tako pri pripravi letnega programa dela in finančnega načrta kot tudi pri pripravi letnega poročila), na kar naj bi opozorilo že v preteklosti.

⁶⁶ Izjemi sta leto 2004 (koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda je bila sklenjena konec leta 2003, program dela za leto 2004 pa je bil pripravljena marca 2004) in leto 2015, ko je bil program dela za prvo polovico leta pripravljen šele aprila 2015.

V postopku sprejemanja načrta upravljanja je sodelovala tudi občina, ki je k njegovi vsebini skladno s 60. členom ZON podala soglasje⁶⁷. Občina ima svoje predstavnike tudi v odboru parka. V skladu z 21. členom uredbe o koncesiji odbor parka pri upravljanju zagotavlja koordinacijo lokalnih interesov in sodelovanje občine, na območju katere se nahaja naravna vrednota. Pristojnosti odbora parka so spremljanje upravljanja parka, obravnavanje predloga načrta upravljanja in letnih načrtov ter obravnavanje in dajanje mnenj in predlogov v zvezi z upravljanjem parka⁶⁸. Od leta 2005, ko je bil ustanovljen odbor parka, do vključno leta 2015 se je odbor parka sestel praviloma enkrat na leto, na sejah so se predstavniki med drugim seznanili tudi s problematiko Jernejevega kanala, večkrat pa so potrdili tudi osnutek načrta upravljanja, ki ga je pripravila družba Soline, vendar ga ministrstvo do leta 2011 ni potrdilo in posredovalo v sprejem vladi⁶⁹. Kot izhaja iz sklepa o ustanovitvi odbora parka je njegov namen predvsem, da deluje kot (po)svetovalno telo, ki ga imenuje minister. Druge pomembnejše vloge odbora parka v reviziji nismo ugotovili, prav tako tudi ne, ali in kako so sklepi, ki jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sprejel odbor parka, vplivali na odločitve in ravnanja ministrstva.

2.3.2 Vzdrževanje in obnova infrastrukture

Družba Soline mora v skladu s pogodbami za upravljanje in javno službo urejanja voda vzdrževati in obnavljati infrastrukturo parka, kamor sodi tudi most čez Jernejev kanal⁷⁰, in vodno infrastrukturo na območju parka⁷¹ na način, da se v celoti ohranjata njena funkcija in sposobnost uporabe⁷².

2.3.2.a Most čez Jernejev kanal

Most čez Jernejev kanal, ki se nahaja na vhodu v park, je bil vsaj od leta 2009 v izredno slabem stanju in bi ga bilo treba nujno obnoviti oziroma postaviti novega⁷³. Družba Soline je na stanje mostu in potrebo po zagotovitvi sredstev za njegovo sanacijo ministrstvo opozorila že vsaj v letnem poročilu za leto 2012, vendar sanacija mostu ni bila vključena v letni program dela, saj družba Soline in ministrstvo nista dosegla dogovora o financiranju obnove mostu. Še preden je bil dosežen dogovor glede financiranja obnove mostu, je gradbena inšpektorica Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor

⁶⁷ Soglasje k načrtu upravljanja Sečoveljskih solin 2011–2021, št. 3505-15/2011 z dne 21. 6. 2011.

⁶⁸ Pristojnosti odbora parka so določene v uredbi o koncesiji in v Sklepu o določitvi števila in imenovanju članov Odbora Krajinskega parka Sečoveljske soline, št. 020-123/2003 z dne 12. 12. 2005, kjer je minister imenoval sedem članov, od tega dva predstavnika ministrstva, po enega predstavnika Ministrstva za kulturo in Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave ter tri predstavnike lokalne skupnosti.

⁶⁹ Zapisniki sej odbora parka v obdobju med letoma 2005 in 2013.

⁷⁰ Most stoji na nepremičnini s parcelno št. 5436, k. o. 2632 Sečovelje.

⁷¹ Kamor sodi tudi visokovodni nasip na levem bregu Jernejevega kanala.

⁷² Koncesijska pogodba za upravljanje, točka 2.5.1 in 11. člen koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda.

⁷³ Program vlade za odpravo posledic po poplavi 2008 in letni programi dela za upravljanje za leta 2012, 2014, 2015.

(v nadaljevanju: inšpektorat), ki deluje kot organ v sestavi ministrstva, prepovedala njegovo uporabo⁷⁴. Obnova mostu je bila vključena v letni program dela za leto 2015 in se je zaključila februarja 2016⁷⁵.

Most je bil obnovljen v okviru programa vlade za odpravo posledic po poplavi 2008, čeprav v poplavi ni bil poškodovan. Kot izhaja iz dokumentacije⁷⁶, je bilo treba most obnoviti zaradi težkih transportov gradbenih materialov in strojne mehanizacije. Od leta 2010 v parku poteka odprava posledic škode po poplavi 2008 in je obseg težkega transporta preko mostu povečan. To je povzročilo tudi poškodbe na sicer že dotrajani mostni konstrukciji.

Ocenjujemo, da je družba Soline kot upravljavec parka poskušala pravočasno in ustrezno poskrbeti za obnovo mostu na način, da bi se ohranili njegova funkcija in sposobnost uporabe⁷⁷.

Ministrstvo je bilo vsaj od leta 2009 seznanjeno s tem, da je most v zelo slabem stanju in ga je treba obnoviti, vendar ni pravočasno in ustrezno ukrepalo, saj tega ni upoštevalo pri pripravi in potrjevanju letnega programa dela. S tem bi ministrstvo poskrbelo, da bi se obnova mostu ustrezno vključila v finančni načrt (med aktivnosti vzdrževanja obstoječe infrastrukture parka) in bi bil most pravočasno, še preden je gradbena inšpektorica prepovedala njegovo uporabo, obnovljen.

Sliki 9 in 10: Prikaz stanja mostu med obnovo in po njej



⁷⁴ Odločba Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor, Območna enota Koper, št. 06122-39/57/2014/73 z dne 3. 3. 2015 (več o poteku inšpekcijskega postopka v točki 2.3.3.2 tega poročila).

⁷⁵ [URL: http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12447/6620/5f847012580335274f5d7db218817e34/], november 2016.

⁷⁶ 2. člen Pogodbe o izvajanju sanacijskih ukrepov v okviru Programa odprave posledic neposredne škode na stvareh – objektih vodne infrastrukture, naravnih vrednotah in kulturni dediščini na območju krajinskega parka Sečoveljske soline po poplavi zaradi visokega plimovanja morja dne 1. decembra 2008, št. 2550-15-420168 z dne 21. 9. 2015 (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju sanacijskih ukrepov), ki jo je ministrstvo sklenilo z družbo Soline, ter dopis ministrstva, št. 006-5/2015/28 z dne 1. 4. 2016.

⁷⁷ Kot primer navajamo zapis iz letnega programa dela za leto 2012, v katerem je navedeno, da bo v okviru sanacije dostopne poti na Lero proučena tudi možnost nujne sanacije mostu čez Jernejev kanal, saj bi se most zaradi razpok lahko porušil (Krajinski park Sečoveljske Soline, plan dela za leto 2012, letni načrt upravljanja, marec 2012). Pred tem pa je bilo tudi v programu vlade za odpravo posledic po poplavi 2008 navedeno, da je most treba obnoviti, saj je v izredno slabem stanju.

2.3.2.b Vodna in priobalna zemljišča ter vodna infrastruktura

Vodna infrastruktura so tisti vodni objekti, naprave ali ureditve, ki so namenjeni urejanju voda ter izvajanju monitoringa voda⁷⁸. Do konca leta 2014 je imel celoten Jernejev kanal status vodne infrastrukture, po tem obdobju pa ima ta status le visokovodni nasip na levem bregu Jernejevega kanala⁷⁹, medtem ko vodno telo in desni breg Jernejevega kanala ne sodita več med vodno infrastrukturo. Glede na obveznosti družbe Soline, ki izhajajo iz opravljanja javne službe urejanja voda⁸⁰, smo ugotovili, da to, ali oziroma kateri del Jernejevega kanala ima status vodne infrastrukture, na načrtovanje in izvajanje aktivnosti na tem območju ne vpliva. Družba Soline mora namreč vzdrževati tako vodno infrastrukturo kot tudi vodna ter priobalna zemljišča, s čimer je zajeto celotno območje Jernejevega kanala.

ZV-1 v 101. členu določa, da ne glede na določbe 98. člena ZV-1, ki določa, da država kot obvezno gospodarsko javno službo zagotavlja vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč, imetnik vodne pravice zagotavlja košnjo, odstranjevanje prekomerne zarasti na bregovih, odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz površinskih voda na območju izvajanja vodne pravice skladno z aktom o pridobitvi vodne pravice. Ugotovili smo, da je v obdobju po izdaji delnega vodnega dovoljenja občini (10. 12. 2009) obveznosti, ki izhajajo iz delnega vodnega dovoljenja, izvajala družba Soline kot upravljavec parka, čeprav so bile te obveznosti z delnim vodnim dovoljenjem naložene občini. Po mnenju ministrstva je to dolžnost nosilca vodne pravice, ki pa ni uspešno urejal stanja, zato je v okvirih možnosti nekatera dela opravila družba Soline kot upravljavec parka. Ministrstvo občine ni nikoli pozvalo k izvajanju teh obveznosti, za katere je sicer družbi Soline v okviru izvajanja upravljanja parka in javne službe urejanja voda zagotavljalo sredstva iz državnega proračuna. Občina meni, da obveznosti iz delnega vodnega dovoljenja nastanejo šele po pridobitvi uporabnega dovoljenja za krajevno pristanišče, ki pa ga občina ni pridobila. Ugotovili smo, da niti v ZV-1 niti v izdanem delnem vodnem dovoljenju ni nedvoumno določeno, kaj se šteje za pričetek izvajanja vodne pravice, s tem pa tudi ni nedvoumno in jasno določeno, kdaj nastopi obveznost občine, da mora kot nosilec vodne pravice izvajati košnjo, odstranjevanje prekomerne zarasti na bregovih, odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz površinskih voda na območju izvajanja vodne pravice. Glede na to, da se aktivnosti v zvezi z gradnjo krajevnega pristanišča niso izvajale ter da zaradi protipravno postavljenih pomolov in nedovoljeno privezanih plovil niso bili izpolnjeni pogoji za izvajanje vodne pravice, bi lahko zaključili, da občina ne glede na pridobljeno vodno dovoljenje ni bila odgovorna za odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov ter za košnjo in odstranjevanje prekomerne zarasti na bregu.

⁷⁸ Tako kot opomba 55.

⁷⁹ Odločba o prenehanju statusa vodne infrastrukture, št. 35517-3/2014-1 z dne 3. 11. 2014.

⁸⁰ Koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda z aneksi, pogodba o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014 z aneksi in pogodba o opravljanju javnih služb urejanja voda 2015 z aneksoma.

Varovalni nasipi na levem bregu v Jernejevem kanalu več desetletij niso bili vzdrževani in so bili v tako slabem stanju, da ni bila zagotovljena poplavna varnost⁸¹. Že v prilogi h koncesijski pogodbi za upravljanje je navedeno, da je zaradi njihovega slabega stanja treba⁸²:

- izdelati oceno možnosti nastanka naravnih in drugih nesreč,
- določiti načine izvajanja ukrepov, potrebnih za preprečevanje njihovih posledic in za uničenje naravnih vrednot, ter
- izdelati program obnove in vzdrževanja varovalnih nasipov parka.

Ministrstvo ni poskrbelo za izdelavo celovite ocene možnosti nastanka naravnih in drugih nesreč za območje parka. Načrtov za obrambo pred poplavami in delovanje v času povečane stopnje ogroženosti, razen za reko Dragonjo, ni bilo⁸³, osnutek načrta strokovnih podlag načrta obrambe pred poplavami je bil izdelan leta 2007⁸⁴. Družba Soline je pripravila več dokumentov, v katerih so opisane možnosti nastanka naravnih nesreč zaradi slabega stanja, s predlogi in ovrednotenjem interventnih sanacijskih del na objektih javne vodnogospodarske infrastrukture na območju parka. Do sprejema in njihove uresničitve pa zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ni prišlo.

Družba Soline je do konca leta 2008 na območju Jernejevega kanala izvajala vzdrževalna dela in intervencijske ukrepe na nasipih ob vsakokratnih poškodbah na objektih⁸⁵. Sistematičnega vlaganja v obnovo nasipov do poplave v letu 2008 ni bilo. Ministrstvo je navedlo, da kljub zatečenemu stanju rednih sistematičnih vlaganj države v obnovo varovalnih nasipov ni bilo in to zaradi pomanjkanja sredstev. Navedeno izhaja tudi iz letnih programov dela in poročil o delu družbe Soline. Tudi po letu 2009 aktivnosti na področju načrtovanja obrambe pred poplavami in delovanja v času povečane stopnje ogroženosti niso bile izvedene.

Decembra 2008 je poplava povzročila precejšnjo škodo v Jernejevem kanalu⁸⁶. Na predlog ministrstva je vlada avgusta 2009 sprejela program odprave posledic po poplavi 2008⁸⁷, v katerem je bila predvidena

⁸¹ Koncesijska pogodba za upravljanje, načrt upravljanja, stran 23 in odgovor ministrstva, št. 006-5/2015/32 z dne 15. 4. 2016.

⁸² Koncesijska pogodba za upravljanje, Priloga 2: Ocena stanja varovalnih nasipov KPSS in Priloga 3: Ocena stanja solinarske infrastrukture KPSS in ocena vrednosti obnovitvenih del.

⁸³ Poročilo o izvajanju programa del gospodarske javne službe na področju urejanja voda na območju Krajinskega parka Sečoveljske soline v letu 2005, stran 4.

⁸⁴ Letno poročilo o izvajanju letnega programa dela javne službe na območju Krajinskega parka Sečoveljske soline v obdobju I–XII 2007, stran 4.

⁸⁵ Kot primer navajamo popravilo zapornice na kanalu Lera (ob izlivu v Jernejev kanal) in intervencijsko izvedeno zagatnico (lesena podporna konstrukcija, ki varuje brežino pred vdorom vode), letna poročila o delu za leta od 2004 do 2008.

⁸⁶ Ob visokem plimovanju morja je prišlo do točkovnih porušitev obrambnega nasipa ob Jernejevem kanalu in nato do prelitja vode v notranjost parka.

⁸⁷ Program vlade za odpravo posledic po poplavi 2008, stran 6.

sanacija visokovodnih nasipov ob Jernejevem kanalu, in sicer leva brežina v celoti in desna brežina gorvodno od mostu čez kanal. Poleg tega je bilo načrtovano tudi čiščenje zamuljene struge v kanalu, ki bi ga bilo, kot je navedeno v programu, najprimerneje izvesti v času sanacije nasipov, saj naj bi bile takrat določene pomožne ureditve, ki bi tehnično izvedbo čiščenja olajšale.

2.3.2.c Sanacija po poplavi 2008

Družba Soline je v predhodni oceni škodo v celotnem parku ocenila na milijon evrov⁸⁸. Za pripravo programa odprave posledic po poplavi 2008 je ministrstvo ustanovilo dve komisiji⁸⁹, ki sta skupno škodo v parku ocenili na 3,5 milijona evrov, od tega v Jernejevem kanalu na 389.325 evrov. Na pobudo ministrstva je kontrolni pregled ocene podala še regijska komisija⁹⁰, ki je ugotovila in popravila nekatere nepravilnosti ter skupno oceno vrednosti škode v parku znižala na 3 milijone evrov, ocena škode v Jernejevem kanalu pa je ostala enaka. To je predstavljalo podlago za pripravo programa vlade za odpravo posledic po poplavi 2008.

V programu vlade za odpravo posledic po poplavi 2008, ki ga je pripravilo ministrstvo, je navedeno, da je ocenjena višina sredstev za odpravo posledic poplave v parku 14,6 milijona evrov⁹¹, od tega je bila ocena višine sredstev za odpravo posledic škode v Jernejevem kanalu več kot šestkrat višja od višine ocene škode, ki sta ju podali komisiji, in je znašala 2,5 milijona evrov. Ministrstvo je navedlo, da razlika med obema ocenama v Jernejevem kanalu izhaja iz metodologije za ocenjevanje neposredne materialne škode⁹².

V času priprave programa vlade za odpravo posledic po poplavi 2008 še niso bili izdelani izvedbeni načrti in so bile upoštevane zgolj preliminarne ocene posameznih stroškov, ki pa niso vključevale vseh del, ki so bila sicer predvidena v sanacijskem programu. To je vplivalo na izvedbo sanacije. Skupna dolžina leve brežine Jernejevega kanala dolvodno od mostu je 2.022 metrov. Kot izhaja iz ocene stroška sanacije tekočega metra zidu na Drnici⁹³, bi bilo samo za obnovo tega dela Jernejevega kanala potrebnih

⁸⁸ Program vlade za odpravo posledic po poplavi 2008, stran 3.

⁸⁹ Ministrstvo je 31. 1. 2009 ustanovilo Komisijo za oceno škode na vodni infrastrukturi, vodnih in priobalnih zemljiščih v krajinskih parkih Sečoveljske soline in Strunjan ter Komisijo za oceno škode na naravnih vrednotah v KPSS, ki sta ocenili škodo v skladu z Uredbo o metodologiji za ocenjevanje škode (Uradni list RS, št. 67/03, 79/04, 37/05, 81/06, 68/08). Ta uredba v 1. členu določa, da je škoda, ki je ocenjena po metodologiji iz uredbe, podlaga za pripravo predlogov za odpravo posledic nesreč in usmerjanja priprav varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

⁹⁰ Regijska komisija Obalne regije, program vlade za odpravo posledic po poplavi 2008, stran 3.

⁹¹ Program vlade za odpravo posledic po poplavi 2008, stran 8.

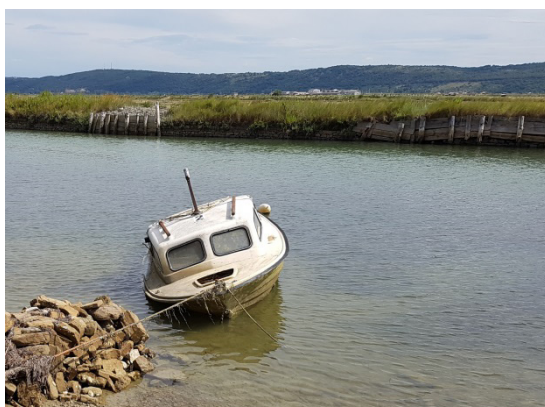
⁹² Pri ocenjevanju neposredne materialne škode se po navedbah ministrstva uporablja merilo, pri katerem se nadomesti le tisti del infrastrukture, ki je neposredno poškodovan. Za odpravo posledic škode pa je bilo treba (zaradi dotrajanosti in več desetletij nevzdrževanih nasipov) nadomestiti obstoječi nasip z novim. Pri tem je treba postaviti tudi temelje in izvesti dela po tehnologiji, ki se razlikuje od tehnologije, ki je bila uporabljena, ko so bili nasipi postavljeni. S tem pa so povezani tudi večji stroški.

⁹³ Za sanacijo tekočega metra zidu na Drnici, ki je prav tako kanal v parku, je bilo po podatkih ministrstva porabljeno 2.500 evrov.

približno 5 milijonov evrov. Upoštevajoč dejstvo, da sredstva za sanacijo celotne brežine, ki so bila sicer predvidena v programu vlade za odpravo posledic po poplavi 2008, ne bodo zadostovala, sta se ministrstvo in družba Soline dogovorila, da se obnovi zgolj polovica dolžine leve brežine dolvodno od mostu, kar naj bi zagotavljalo osnovno varnost pred novo škodo.

Po podatkih ministrstva je bila do konca leta 2015 izvedena sanacija 586 metrov leve brežine Jernejevega kanala dolvodno od mostu, vendar dela še potekajo in se bodo nadaljevala vsaj še v letih 2016 in 2017 (sliki 11 in 12). Za drugo polovico leve brežine dolvodno od mostu, levo in desno brežino gorvodno od mostu ter za čiščenje zamuljene struge v kanalu bo po navedbah ministrstva treba poiskati druge vire financiranja.

Sliki 11 in 12: Prikaz stanja leve brežine dolvodno od mostu – neobnovljeni in obnovljeni del varovalnega nasipa



Na podlagi navedenega lahko ugotovimo, da kljub zavedanju o obstoju nevarnosti v primeru poplave vsaj od leta 2003 do poplave v letu 2008 niso bili izvedeni ukrepi, s katerimi bi se lahko preprečile hude posledice poplave oziroma bi se jih vsaj deloma omejilo. S tem bi se lahko tudi bistveno zmanjšala nastala škoda. Po poplavi se obnova varovalnih nasipov v Jernejevem kanalu izvaja v okviru programa vlade za odpravo posledic poplave 2008, medtem ko se v okviru javne službe urejanja voda izvajajo vzdrževalna dela in interventni ukrepi. Po oceni ministrstva so v veliki meri že zagotovili poplavno varnost območja pred škodljivim delovanjem visokega plimovanja, v prihodnje pa bo treba pristopiti k reševanju zagotavljanja poplavne varnosti parka in zaledja pred vodami iz povodja Drnice in Dragonje.

Po naši oceni načrtovanje in izvajanje aktivnosti ministrstva pri vzdrževanju infrastrukture ni bilo učinkovito. Zaradi nejasne opredelitve pristojnosti glede financiranja obnove mostu ta ni bil pravočasno saniran, varovalni nasipi niso bili vzdrževani na način, da bi zaščitili park v primeru nastanka naravne nesreče, in ob vsakokratni poškodbi so bili izvedeni le intervencijski ukrepi, medtem ko sistematičnega vlaganja v obnovo nasipov, s čimer bi lahko vsaj omilili kasneje nastalo škodo, do poplave v letu 2008 ni bilo.

2.3.3 Izvajanje nadzora

2.3.3.1 Družba Soline

S sklenitvijo koncesijske pogodbe za upravljanje se je družba Soline zavezala, da bo v parku zagotovila izvajanje neposrednega nadzora po ZON⁹⁴, ki vključuje:

- neposredno spremljanje stanja;
- nadzor nad izvajanjem varstvenih režimov ter opozarjanje oseb na varstvene režime zaradi preprečevanja kaznivih dejanj;
- ugotavljanje dejanskega stanja pri kršitvah prepovedi iz ZON in na njegovi podlagi sprejetih predpisov ter obveščanje pristojnih inšpekcijskih organov in
- izrekanje sankcij.

Naloge neposrednega nadzora opravljajo naravovarstveni nadzorniki, ki so za to delo posebej usposobljeni in imajo pooblastilo po ZON, ki ga naravovarstvenim in prostovoljnim nadzornikom po opravljenem preizkusu znanja izda minister⁹⁵. Za zagotavljanje neposrednega nadzora v parku bi morala družba Soline skleniti delovno ali drugo ustrezno pogodbo s fizično osebo, ki je usposobljena za opravljanje neposrednega nadzora⁹⁶.

Ugotovili smo, da je družba Soline v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala različne aktivnosti neposrednega nadzora v parku⁹⁷, ni pa imela naravovarstvenega nadzornika, ki bi lahko v celoti in z vsemi pooblastili izvajal nadzor po določenih ZON, vključno z izrekanjem sankcij. Po navedbah družbe Soline ministrstvo več let ni organiziralo usposabljanja in izpitov za naravovarstvene nadzornike, zato do leta 2007 ni bilo mogoče zaposliti ali najeti ustrezno usposobljenega naravovarstvenega nadzornika⁹⁸. Leta 2007 je ministrstvo sicer organiziralo strokovno usposabljanje za naravovarstvene nadzornike, na katero sta bila napotena dva zaposlena v družbi Soline. Ena oseba je opravila izobraževalni tečaj, ne

⁹⁴ Koncesijska pogodba za upravljanje, točka 2.3.3.

⁹⁵ 155. člen, 156. člen in 157. člen ZON.

⁹⁶ Kot to določa koncesijska pogodba za upravljanje, točka 2.3.3.

⁹⁷ Kot primer navajamo inventarizacijo stanja (plovil), ki vključuje popis plovil in zahteve po odstranitvi plovil iz Jernejevega kanala, ter posegov, ki ogrožajo naravno ravnovesje in stanje naravne vrednote, prijave na občino, ministrstvo in Policijo.

⁹⁸ Leta 1999 je ZON v prehodnih in končnih določbah določil (175. člen ZON), da so za opravljanje nalog neposrednega nadzora v naravi že usposobljeni naravovarstveni nadzorniki, ki že vsaj tri leta opravljajo naloge neposrednega nadzora v naravi v zavarovanih območjih, in to v Triglavskem narodnem parku, Spominskem parku Trebče in Parku Škocjanske jame ter pri koncesionarju v Naravnem rezervatu Škocjanski zatok. Enako je veljalo tudi za osebe, ki so zaposlene v Zavodu za gozdove Slovenije na delovnih mestih s strokovno izobrazbo s področja naravoslovja in so imele najmanj tri leta delovnih izkušenj na tem področju ter so delale v naravi. Koncesijska pogodba za upravljanje, ki je določila tudi izvajanje neposrednega nadzora v parku, je bila sklenjena kasneje, leta 2003, kar pomeni, da naravovarstvenega nadzornika za to območje ni bilo.

pa tudi izpita za naravovarstvenega nadzornika, ki ga kasneje ni bilo več mogoče opravljati. Druga oseba pa je leta 2008 opravila izpit za naravovarstvenega nadzornika, potrdilo o opravljenem izpitu pa je bilo izdano leta 2009, ko oseba ni bila več zaposlena v družbi Soline.

V letu 2009 je družba Soline za izvajanje nadzora v Jernejevem kanalu sklenila dogovor z zunanjim izvajalcem⁹⁹. Namen je bil, da se v letu 2009 preprečijo privez novih plovil, bivanje in prenočevanje na plovilih, postavljanje novih pomolov, odlaganje odpadkov. Pri tem smo ugotovili, da so nadzor izvajale osebe, ki niso izpolnjevale zakonsko določenih pogojev za naravovarstvenega nadzornika.

Ministrstvo je bilo ves čas seznanjeno, da družba Soline naloge neposrednega nadzora ni izvajala v celoti, saj ni imela naravovarstvenih nadzornikov z ustreznimi pooblastili, ki bi lahko izvajali nadzor nad izvrševanjem ZON in na njegovi podlagi sprejetih predpisov, vključno z vodenjem in odločanjem o prekrških po ZON. Ministrstvo je v drugi polovici leta 2015 organiziralo strokovno usposabljanje za pridobitev pooblastila o usposobljenosti za naravovarstvenega nadzornika, udeležili pa sta se ga tudi dve osebi iz družbe Soline. Do takrat je družba Soline izvajala aktivnosti neposrednega nadzora brez ustrezno usposobljenega naravovarstvenega nadzornika in v precej omejenem obsegu (brez izrekanja sankcij in drugih aktivnosti, ki so povezane s pooblastili, ki jih imajo prekrškovni organi). Poslovanje družbe Soline je bilo v tem delu delno učinkovito. Z opustitvijo dolžnosti izvajanja neposrednega nadzora družba Soline ni v celoti izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz veljavne koncesijske pogodbe za upravljanje.

Ukrep družbe Soline

Družba Soline lahko od konca februarja 2016 v celoti in z ustrezno usposobljenimi naravovarstvenimi nadzorniki izvaja naloge neposrednega nadzora v parku.

2.3.3.2 Ministrstvo

Ministrstvo je v Jernejevem kanalu pristojno za opravljanje več vrst nadzora:

- inšpekcijski nadzor nad:
 - izvrševanjem določb ZON in ZV-1,
 - izvajanjem uredbe o parku,
 - izvajanjem uredbe o koncesiji,
 - izvajanjem javne službe urejanja voda¹⁰⁰;

⁹⁹ S potapljaškim društvom Sharky Portorož, ki mu je družba Soline izplačala 3.968 evrov.

¹⁰⁰ Od uveljavitve Uredbe o načinu izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda in o koncesijah teh javnih služb (v nadaljevanju: uredba 2010; Uradni list RS, št. 109/10, 98/11, 102/12, 89/14), veljavnost od 31. 12. 2010.

- nadzor nad izvajanjem letnih pogodb o financiranju upravljanja parka¹⁰¹;
- nadzor nad opravljanjem javne službe urejanja voda¹⁰² in
- nadzor nad izvajanjem odloka o lokacijskem načrtu, ki ga je občina sprejela leta 2005¹⁰³.

Inšpekcijski nadzor

Ugotovili smo, da so bili v parku v letih 2003, 2006 in 2009 opravljeni inšpekcijski nadzori¹⁰⁴. Namen je bil nadzor nad izvajanjem določb uredbe o parku, uredbe o koncesiji, nadzor nad rabo naravne vrednote in ohranjanjem biotske raznovrstnosti v parku, nadzor nad izvajanjem javne službe urejanja voda in nad izvajanjem varstvenega režima v parku. Pri nadzorih kršitve niso bile ugotovljene.

Konec leta 2014 je bil opravljen inšpekcijski nadzor, na podlagi katerega je gradbena inšpektorica z odločbo na začetku leta 2015¹⁰⁵ prepovedala uporabo mostu čez Jernejev kanal in družbi Soline naložila, da mora most v roku treh mesecev ustrezno obnoviti. Družba Soline se je zoper odločbo pritožila, vendar je most tudi na podlagi nadomestne odločbe¹⁰⁶ ostal zaprt, določen je bil le nov, šestmesečni rok za njegovo obnovo. Družba Soline se je tudi zoper to odločbo pritožila¹⁰⁷. Ministrstvo v vlogi pritožbenega organa v inšpekcijskem postopku je odločbo odpravilo ter zadevo vrnilo prvostopenjskemu organu v ponovno odločanje, ki je trajalo do novembra 2015.

Med odločanjem o pritožbi je ministrstvo ugotovilo¹⁰⁸, da je v postopku izdaje prve in nadomestne odločbe prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka Zakona o splošnem upravnem postopku¹⁰⁹ ter nepravilne uporabe materialnega prava, in sicer je bilo kršeno načelo zaslišanja stranke, prav tako pa bi morala kot inšpekcijska zavezanica v konkretnem primeru nastopati Republika Slovenija in ne družba Soline.

¹⁰¹ Za letna finančna sredstva iz državnega proračuna ministrstvo in družba Soline vsako leto skleneta posebno pogodbo.

¹⁰² 22. člen Uredbe o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, ki je veljala v obdobju od 10. 5. 2003 do 30. 12. 2010, je določal, da nadzor nad opravljanjem javnih služb izvaja ministrstvo.

¹⁰³ V njem je med drugim določeno, da bivanje oziroma prenočevanje na plovilih, privezanih v Jernejevem kanalu, ni dovoljeno in da nadzor nad izvajanjem tega odloka opravlja pristojni inšpektorat ministrstva.

¹⁰⁴ Zapisniki o inšpekcijskem nadzoru, št. 356-04-125/03/3-MG z dne 23. 9. 2003, zapisnik z dne 25. 4. 2006, zapisnik z dne 22. 5. 2009 in nadaljevanje tega zapisnika št. 06115-55/2009 z dne 16. 7. 2009.

¹⁰⁵ Odločba Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor, Območna enota Koper, št. 06122-3957/2014/73 z dne 3. 3. 2015, ki je nadomestila predhodno odločbo št. 06122-3957/2014/08 z dne 16. 1. 2015.

¹⁰⁶ Odločba št. 06122-3957/2014/08 z dne 16. 1. 2015.

¹⁰⁷ Pritožba družbe Soline z dne 11. 3. 2015.

¹⁰⁸ Odločba ministrstva, št. 0612-11/2015-4 z dne 28. 9. 2015.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13.

V vmesnem obdobju je družba Soline most obnavljala in ga v celoti obnovljenega februarja 2016 znova odprla. Gradbeni inšpektor je oktobra 2015 ob kontrolnem ogledu ugotovil, da je bil v času reševanja pritožbe zoper prvostopenjsko odločbo most že obnovljen. Glede na to, da ni bilo več nevarne gradnje, za katero je bila izdana takrat že odpravljena odločba, je inšpekcijski postopek s sklepom ustavil¹¹⁰.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je proučilo ravnanje inšpektorice v inšpekcijskem postopku in ugotovilo, da ne ustreza ravnanju, ki bi bilo podlaga za ugotavljanje disciplinske, odškodninske oziroma druge odgovornosti.

Drugih inšpekcijskih nadzorov v zvezi z urejanjem stanja v Jernejevem kanalu (za odstranitev protipravno postavljenih pomolov, priveznih boj in plovil iz kanala) v obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni izvedlo. V letu 2015 je ministrstvo sicer opravilo inšpekcijski nadzor¹¹¹, v katerem je ugotovilo, da se po celi dolžini Jernejevega kanala nahajajo plovila, da je postavljenih več lesenih mostičkov in da se na obali nahaja nekaj plovil, ki niso v funkciji. Ni pa v okviru tega ali drugega nadzora ministrstvo ugotavljalo, ali so pomoli in privezne boje v Jernejevem kanalu postavljeni v skladu s predpisi ter ali obstajajo ustrezne pravne podlage za odstranitev pomolov in plovil iz Jernejevega kanala.

Iz letnih poročil o delu inšpekcije ministrstva, ki je pristojna za okolje in naravo¹¹², izhaja, da na ministrstvu zaznavajo vedno več nezakonitih posegov v vodna in priobalna zemljišča, vendar pa sistematično in načrtovano izvajanje inšpekcijskega nadzora na področju varstva narave po navedbah ministrstva zaradi pomanjkanja kadrov ni mogoče¹¹³. Dodatno težavo za inšpekcijo za okolje in naravo predstavljata tudi obsežna in vsebinsko zelo raznolika zakonodaja¹¹⁴ ter vprašanje pristojnosti med posameznimi inšpekcijskimi organi.

2.3.3.2.1 Odstranitev protipravno postavljenih pomolov, priveznih boj in plovil iz Jernejevega kanala

Glede ukrepanja pri urejanju stanja v Jernejevem kanalu ministrstvo meni, da lahko ukrepa le pri odstranitvi protipravno postavljenih pomolov in priveznih boj v Jernejevem kanalu, ne pa tudi plovil.

V skladu s 150. členom ZV-1 se lahko poseg v prostor (v tem primeru gre za poseg v vodno ali priobalno zemljišče), ki bi lahko trajno ali začasno vplival na vodni režim ali stanje voda, izvede samo na podlagi vodnega soglasja.

¹¹⁰ Zapisnik št. 06122-3052/2014-87 z dne 22. 10. 2015.

¹¹¹ Zapisnik št. 06115-55/2009 z dne 19. 5. 2015.

¹¹² Poročila o delu inšpekcije za okolje in naravo za leta 2011, 2012, 2013 in 2014.

¹¹³ Po navedbah ministrstva je razlog nezadostna kadrovska zasedba.

¹¹⁴ "Zaradi zapletenega koncepta oblikovanja predpisov in včasih tudi nedoslednih ali celo manjkajočih definicij pojmov je potrebno veliko časa za seznanitev z vsebino predpisa, da lahko inšpektor v primeru nespoštovanja predpisanih pravil ravnanja sploh pravilno in zakonito ukrepa." (Poročilo o delu inšpekcije za okolje in naravo za leto 2013, stran 61).

Na vodnem in priobalnem zemljišču ni dovoljeno posegati v prostor, razen v primerih, ki jih določa 37. člen ZV-1 kot izjeme¹¹⁵:

- gradnja objektov javne infrastrukture, komunalne infrastrukture ali komunalnih priključkov na javno infrastrukturo,
- gradnja objektov grajenega javnega dobra,
- gradnja objektov, potrebnih za rabo voda, ki jih je za izvajanje posebne rabe vode nujno zgraditi na vodnem oziroma priobalnem zemljišču,
- gradnja objektov, namenjenih varstvu voda pred onesnaženjem,
- gradnja objektov, namenjenih obrambi države, zaščiti in reševanju ljudi, živali in premoženja in podobno.

ZV-1, ki je začel veljati leta 2002, v 201. členu določa, da za obstoječe objekte in naprave, ki se nahajajo na vodnem in priobalnem zemljišču, ne veljajo določbe 37. člena ZV-1, če gre za rekonstrukcijo, spremembo namembnosti ali nadomestno gradnjo¹¹⁶, vendar morajo biti pri tem izpolnjeni naslednji pogoji:

- s tem se ne povečuje poplavna ali erozijska nevarnost ali ogroženost,
- s tem se ne poslabšuje stanje voda,
- omogočeno je izvajanje javnih služb,
- s tem se ne ovira obstoječa posebna raba voda,
- to ni v nasprotju s cilji upravljanja z vodami in
- z rekonstrukcijo ali nadomestno gradnjo se oddaljenost od meje vodnega zemljišča ne zmanjšuje.

Ministrstvo meni, da so možnosti za ukrepanje pri protipravno postavljenih pomolih omejene le na ukrepanje pri novih posegih v vodno in priobalno zemljišče¹¹⁷, medtem ko lahko objekti, ki so bili zgrajeni na vodnem in priobalnem zemljišču pred letom 2002 (ko je začel veljati ZV-1), razen izjemoma, ostanejo. Po oceni ministrstva se območje Jernejevega kanala za priveze plovil uporablja že več desetletij. Ministrstvo meni, da ni pravne podlage za ukrepanje zoper postavljene pomole in privezne boje, saj naj bi bili ti postavljeni pred letom 2002 in po mnenju ministrstva ne izpolnjujejo vsaj enega od pogojev, ki bi pomenil, da gre za nedovoljen poseg v prostor, zaradi katerega bi ministrstvo lahko ustrezno ukrepalo.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo postopka, v katerem bi ugotovilo, kdaj so bili pomoli in privezne boje v Jernejevem kanalu dejansko postavljeni ter ali obstajajo ustrezne

¹¹⁵ 37. člen ZV-1.

¹¹⁶ Do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1A; Uradni list RS, št. 57/08, veljavnost od 25. 6. 2008) je bilo v prvem odstavku 201. člena določeno le, da rekonstrukcija, adaptacija ali obnova ne sme bistveno spremeniti namembnosti in velikosti objekta.

¹¹⁷ Kršitev 37. člena ZV-1 v povezavi s 150. členom ZV-1.

pravne podlage za njihovo odstranitev. Po naši oceni bi bilo treba najprej ugotoviti, kdaj so bili pomoli postavljeni in kakšna je bila pravna ureditev v času postavitve teh pomolov. V primeru, da bi ugotovili, da gre za nedovoljene posege v prostor, bi moralo ministrstvo ustrezno ukrepati, pri tem po potrebi sodelovati tudi z drugimi pristojnimi organi in poskrbeti za odstranitev protipravno postavljenih pomolov. Pomoli so v več primerih celo označeni, in sicer tako, da je na njih napis označbe plovila, kar bi lahko olajšalo identifikacijo graditeljev in s tem verjetnih zavezancev za odstranitev.

Slika 13: Primer označbe pomola



Po oceni ministrstva obstoječe pravne podlage niso ustrezne za učinkovito in celovito ukrepanje ministrstva pri odstranitvi protipravno postavljenih pomolov in priveznih boj iz Jernejevega kanala, vendar kljub temu v obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni podalo predloga sprememb ali dopolnitev predpisov, ki bi ministrstvu omogočile, da bi lahko ukrepalo. Ugotovili smo, da je bilo več pomolov temeljito obnovljenih celo med izvajanjem revizije.

Sliki 14 in 15: Pomol pred in po obnovi – stanje na dan 5. 4. in 24. 5. 2016



Ministrstvo je navedlo, da so njihove aktivnosti usmerjene zlasti v preprečevanje novih posegov v obliki količenja v Jernejevem kanalu. Konec leta 2013 je bil na sestanku o problematiki v Jernejevem kanalu sprejet sklep, da bo upravljavec parka pričel inšpektoratu podajati prijave novih kršitev. Po podatkih ministrstva v letih 2014 in 2015 niso prejeli nobene prijave, zato tudi ni bil izdan noben ukrep zoper nedovoljen poseg v obalno in priobalno zemljišče po ZV-1¹¹⁸.

Ukrep ministrstva

Inšpektor je 16. 5. 2016 na podlagi prijave o posegu v vodno zemljišče v Jernejevem kanalu opravil inšpekcijski nadzor. Ugotovil je, da so na pohodni površini lesenega pomola pritrjene nove deske, in presodil, da je šlo za rekonstrukcijo pomola, ki je bil postavljen pred več desetletji. Po oceni inšpektorja je takšen poseg uvrščen v 201. člen ZV-1 in je dovoljen oziroma zanj ni treba pridobiti vodnega soglasja. Ministrstvo je 18. 5. 2016 v parku izvedlo še en inšpekcijski nadzor, v okviru katerega je inšpektor opravil tudi pregled Jernejevega kanala. Ugotovil je, da je stanje enako kot pri inšpekcijskem nadzoru, opravljenem v letu 2015, in da nove aktivnosti niso zaznane.

Ob izvedenih ukrepih ministrstva ugotavljamo, da:

- iz zapisnika o inšpekcijskem nadzoru 16. 5. 2016 ni razvidno, kako oziroma na podlagi česa je inšpektor ugotovil, da je bil leseni pomol postavljen pred več desetletji; ocena, da je leseni pomol tam že več desetletij, ni utemeljena, saj inšpektor svoje ocene v zapisniku nadzora ni obrazložil, prav tako zanj ni priložil dokazov; inšpektor tudi ni utemeljil, zakaj je bil poseg v obravnavanem postopku dovoljen;
- inšpektor ob izvedenem nadzoru ni preveril, ali je tudi pri drugih pomolih prišlo do posega v prostor, ki ni v skladu s predpisi;
- je inšpektor ob nadzoru 18. 5. 2016 ugotovil, da je stanje v Jernejevem kanalu enako kot leta 2015, čeprav je drugi inšpektor dva dni pred tem v Jernejevem kanalu preverjal in ugotovil obnovo enega pomola; iz tega izhaja, da so bile v Jernejevem kanalu izvedene vsaj nekatere aktivnosti v povezavi s posegi v prostor in da je bil vsaj en od obeh nadzorov izveden nenatančno.

Po naši oceni ministrstvo z izvedenim ukrepom ni pripomoglo k ureditvi stanja v Jernejevem kanalu.

Ukrep ministrstva

Septembra 2016 je inšpektorat začel zbirati podatke za ugotavljanje legalnosti lesenih pomolov v Jernejevem kanalu.

¹¹⁸ Ministrstvo ima za razvrščanje prijav oblikovano štiristopenjsko lestvico, pri čemer je z vidika ukrepanja prva prioriteta najbolj in četrta najmanj pomembna. Po internem pravilu za razvrščanje prijav so posegi s področja ZON praviloma uvrščeni v drugo prioriteto, saj gre za posege na naravni vrednoti državnega pomena, posegi s področja ZV-1 pa so uvrščeni v tretjo prioriteto.

Za odstranitev plovil iz Jernejevega kanala je po oceni ministrstva v celoti pristojna Uprava Republike Slovenije za pomorstvo, ki je organ v sestavi Ministrstva za infrastrukturo (v nadaljevanju: uprava za pomorstvo). V zvezi z odstranitvijo plovil, ki se nahajajo na kopnem, je ministrstvo navedlo, da so zanje pristojni le v primeru, če bi bilo pri inšpekcijskem nadzoru ugotovljeno, da so na brežini odloženi odpadki (razpadla plovila, ki so v tako slabem stanju, da bi lahko bila odpadek). V takšnem primeru bodo v prihodnje ukrepali¹¹⁹. Za plovila, ki so le odložena na kopnem in niso odpadek, ministrstvo meni, da ni pristojno.

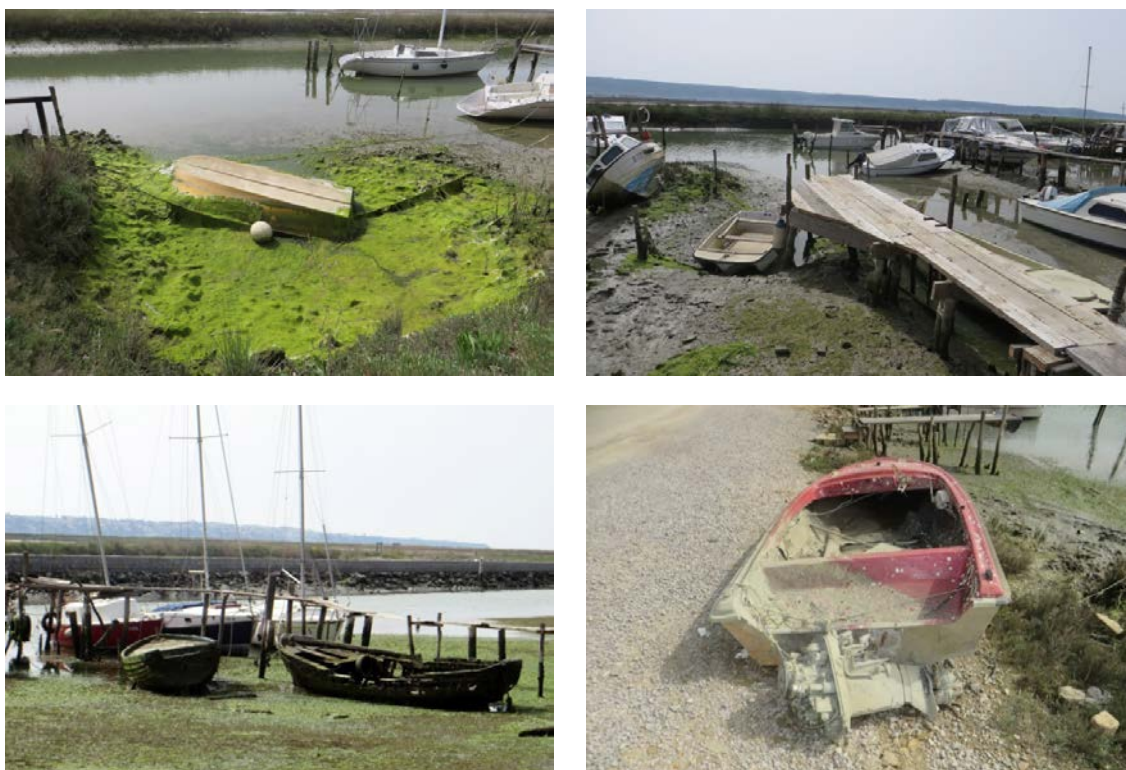
O potopljenih plovilih v Jernejevem kanalu je ministrstvo med izvajanjem revizije seznanilo upravo za pomorstvo, za katero meni, da je stvarno pristojen organ za ukrepanje v primeru poškodovanih, nasedlih in potopljenih plovil. Prav tako je prijavo upravi za pomorstvo podalo tudi računsko sodišče¹²⁰.

Na slikah od 16 do 19 so prikazana nekatera poškodovana, delno potopljena in zavržena plovila, ki so bila med izvajanjem revizije v Jernejevem kanalu.

¹¹⁹ V skladu z usmeritvami za vrstni red obravnave prijav bo ministrstvo v primeru, da bi bilo pri inšpekcijskem nadzoru ugotovljeno, da so na brežini odloženi odpadki in da bo mogoče najti lastnika, izreklo ukrep odstranitve odpadkov lastniku. V primeru, da lastnika ne bo mogoče najti, pa je možen ukrep v skladu s 157.a členom Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16), v skladu s katerim se odstranitev odpadka naloži lastniku zemljišča.

¹²⁰ Avgusta 2016.

Slike 16, 17, 18 in 19: Poškodovana, delno potopljena in zavržena plovila v Jernejevem kanalu



Ukrep ministrstva

Ministrstvo je septembra 2016 opravilo inšpekcijski nadzor priobalnega zemljišča na območju parka in popisalo odložene oziroma odvržene odpadke. Ker povzročitelja ni bilo mogoče ugotoviti, bo postopek potekal v skladu s 157.a členom Zakona o varstvu okolja. Ministrstvo je imelo oktobra 2016 dva sestanka, ki sta bila namenjena obravnavi trenutnega stanja v Jernejevem kanalu in razpravi o pristojnosti posameznih deležnikov pri odpravi zatečenega stanja.

Nadzor nad izvajanjem koncesije za upravljanje in izvajanjem javne službe urejanja voda

Uredba o koncesiji določa¹²¹, da nadzor nad zakonitim izvajanjem koncesijske pogodbe izvršujejo pristojni inšpektorji, strokovni nadzor nad ustrezno rabo naravne vrednote oziroma upravljanjem parka pa ministrstvo in organizacija, pristojna za ohranjanje narave. Nadzor ministrstva nad izvajanjem koncesijske pogodbe za upravljanje poteka posredno prek usklajevanja in potrjevanja letnih programov dela, pregledov letnih poročil in poročil monitoringov o stanju narave, določanja izhodišč, prioritete dela, pa tudi prek občasnih ogledov terena. Ministrstvo naj bi opravljalo tudi nadzor nad izvajanjem

¹²¹ 28. člen uredbe o koncesiji.

letnih pogodb o financiranju upravljanja parka. V reviziji smo ugotovili, da v posameznih letih prihaja do vsebinskih odstopanj med predmetom financiranja v koncesijski pogodbi za upravljanje ter predmetom financiranja v letnih pogodbah in da ministrstvo ni opravilo nadzora, s katerim bi preverilo vsebino, namen porabe in upravičenost stroškov (več v točki 2.4.1 tega poročila).

Nadzor nad opravljanjem javne službe urejanja voda v Jernejevem kanalu nad izvajanjem del in nalog izvaja pooblaščen oseba ministrstva – nadzornik. Nadzor naj bi obsegal¹²² pregled in podpis gradbene in druge dokumentacije, kontrolo kakovosti in količine opravljenih del, skladnost izvedenih del in nalog s projektom in delovnimi nalogi ter pravilnost obračunov. Po navedbah ministrstva do sedaj kršitev s strani družbe Soline ni bilo, ugotovitve glede poteka del se praviloma beležijo v gradbene dnevnike (več v točki 2.4.2 tega poročila).

Neposredni nadzor

ZON v 155. členu in 156. členu določa naloge in izvajanje neposrednega nadzora, ki ga na zavarovanih območjih zagotavlja upravljavec s sklenitvijo delovnih ali drugih ustreznih pogodb z naravovarstvenimi nadzorniki, ki opravljajo nadzor na podlagi javnega pooblastila. Ob podelitvi koncesije za upravljanje leta 2003 za izvajanje neposrednega nadzora v parku ni bila usposobljena nobena oseba in je tudi ni bilo mogoče zaposliti ali najeti¹²³. Ministrstvo je v 16 letih po sprejetju ZON, ki uvaja neposredni nadzor v naravi in določa, da morajo imeti naravovarstveni nadzorniki za izvajanje tega nadzora posebno pooblastilo ministra, prvo usposabljanje za pridobitev pooblastila za neposredni nadzor v naravi izvedlo leta 2007, naslednjič pa leta 2015. Ker ministrstvo po uveljavitvi ZON ni pričelo z rednim izvajanjem usposabljanj in izpitov za pridobitev pooblastila za opravljanje neposrednega nadzora, družba Soline do leta 2008 ni mogla zaposliti ali najeti ustrezno usposobljenega naravovarstvenega nadzornika, kasneje pa do leta 2015 ne napotiti na usposabljanje, s čimer je ministrstvo onemogočilo izvajanje neposrednega nadzora in s tem izvrševanje obveznosti iz koncesijske pogodbe za upravljanje (več v točki 2.3.3.1 tega poročila).

Ker ministrstvo več let ni izvedlo usposabljanja, tudi ni štel, da je družba Soline, s tem ko ni v celoti izpolnjevala pogodbenih obveznosti, kršila koncesijsko pogodbo za upravljanje. Iz koncesijske pogodbe za upravljanje sicer izhaja¹²⁴, da se za kršitev pogodbe šteje tako opustitev izvrševanja, nepravilno izvrševanje kot tudi nepravočasno izvrševanje obveznosti po pogodbi. Zaradi kršitve se lahko med drugim zahteva izvršitev obveznosti, če pa kršitev predstavlja neposredno nevarnost za park, pa se lahko izvršitev obveznosti izvede na stroške družbe Soline. Kljub temu da družba Soline ni v celoti izvajala nalog neposrednega nadzora, ministrstvo tega ni ugotovilo pri nadzorih, ki jih je izvedlo po uradni dolžnosti v letih 2003, 2006 in 2009.

¹²² Kot izhaja iz sklenjenih pogodb in pripadajočih aneksov.

¹²³ Tako kot opomba 98.

¹²⁴ Koncesijska pogodba za upravljanje, točki 5.4.1 in 5.4.2.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v letu 2015 izvedlo strokovno usposabljanje za naravovarstvene nadzornike, ki sta se ga udeležila dva zaposlena družbe Soline in ga tudi uspešno opravila. Ministrstvo je v letu 2016 razpisalo še eno strokovno usposabljanje za naravovarstvene nadzornike.

Vodovarstveni nadzor

ZV-1 je v letu 2002 določil¹²⁵, da neposredni nadzor nad vodami izvajajo v okviru pristojnega inšpektorata inšpektorji in poleg njih tudi rečni ali morski nadzorniki (v nadaljevanju: vodovarstveni nadzornik). Uredba o načinu opravljanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda in Uredba o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, ki sta bili sprejeti v letu 2003, vodovarstvenega nadzora nista določali.

Leta 2008 je ZV-1 v spremenjenem 177. členu določil, da vodovarstveni nadzor zagotavlja izvajalec javne službe urejanja voda. Na uredbeni ravni je vlada spremembam ZV-1 sledila z zamikom in šele konec leta 2010 sprejela uredbo 2010, ki je kot javno službo določila tudi zagotavljanje vodovarstvenega nadzora in način njegovega izvajanja, ki je na območju parka v pristojnosti družbe Soline.

Ministrstvo je prvo pogodbo z družbo Soline, ki vključuje tudi izvajanje javne službe zagotavljanja vodovarstvenega nadzora, sklenilo šele med izvajanjem revizije, 30. 10. 2015. Pred tem naloge izvajanja vodovarstvenega nadzora niso bile vključene v pogodbe, ki jih je imelo ministrstvo sklenjene z družbo Soline. Po navedbah ministrstva naj bi družba Soline v okviru nalog javne službe urejanja voda izvajala tudi nadzor nad vodami. Ureditev potrebnih pravnih podlag je bila tako vzpostavljena šele ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija.

Ugotovili smo, da v letih 2002 do 2008 niso delovali vodovarstveni nadzorniki, ki bi v okviru inšpektorata izvajali neposredni nadzor nad vodami, kot je nalagal ZV-1. Leta 2008 je bilo v spremembi ZV-1 jasno določeno, da se neposredni nadzor nad vodami opravlja v okviru javne službe urejanja voda, vendar je bilo šele leta 2010 to dodano tudi v uredbo 2010. Pogodbo, na podlagi katere je bilo družbi Soline tudi dejansko naloženo, da izvaja vodovarstveni nadzor, je ministrstvo sklenilo šele konec leta 2015, vendar je naloge javne službe urejanja voda družba Soline lahko izvajala le v omejenem obsegu, saj ni imela vodovarstvenega nadzornika s pridobljenim pooblastilom.

Iz več letnih poročil inšpekcije za okolje in naravo izhaja, da je za celovit in sistematičen nadzor na področju varstva narave poleg inšpekcijskega nadzora pomembna tudi vzpostavitev delovanja rečne in naravovarstvene nadzorne službe. S tem se bo lahko vzpostavil celovit sistematični nadzor na tem

¹²⁵ 177. člen ZV-1, Uradni list RS, št. 67/02.

področju, ki bo dolgoročno prispeval k ohranitvi biotske raznovrstnosti in naravnih vrednot, kot je to določeno v zakonodajnem okviru¹²⁶.

Ocena ministrstva pri izvajanju nadzora

Kljub temu da je bilo ministrstvo seznanjeno s stanjem v Jernejevem kanalu, ni bilo aktivno pri ukrepanju za njegovo izboljšanje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni ukrepalo na način, da bi prišlo do odstranitve protipravno postavljenih pomolov, priveznih boj in plovil iz Jernejevega kanala, za kar bi kot pristojno ministrstvo na področju okolja moralo poskrbeti. Če po mnenju ministrstva obstoječe pravne podlage niso ustrezne za učinkovito in celovito ukrepanje, bi moralo ministrstvo pripraviti in predlagati ustrezne spremembe predpisov, ki bi omogočale sistematičen nadzor in dolgoročno rešitev nastalih razmer, ki lahko škodljivo vplivajo na naravno vrednoto in biotsko raznovrstnost v parku ali celo ogrožajo njegovo ekološko ali krajinsko vrednost. Neposredni nadzor po ZON in vodovarstveni nadzor po ZV-1 se nista izvajala na način in v obsegu, kot ga določata navedena zakona. Pri izvajanju inšpekcijskega nadzora zaradi domnevne nevarne gradnje mostu sta bili na prvi stopnji storjeni večji nepravilnosti, ki sta povzročili odpravo odločbe ter vrnitev v ponovni postopek. Poslovanje ministrstva v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora, zato ni bilo učinkovito.

2.3.3.3 Vlada

Iz koncesijske pogodbe za upravljanja izhaja, da je vlada pristojna za nadzor nad izvajanjem obveznosti koncesionarja po tej pogodbi¹²⁷. Poleg tega se je vlada obvezala tudi, da bodo “inšpekcijski in drugi organi redno opravljali nadzor nad varstvenim režimom in pravili ravnanja v parku oziroma posegi v prostor ali naravo izven parka, ki lahko vplivajo na park, in kršitelje varstvenega režima sankcionirala skladno z zakonom in drugimi predpisi”¹²⁸.

Vlada, ki je v imenu koncedenta sklenila koncesijsko pogodbo za upravljanje, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedla nobenega nadzora nad izvajanjem koncesije, prav tako za izvedbo nadzora ni pooblastila drugih oseb. Vlada v okviru pristojnosti po ZVRS¹²⁹ in ZDU-1¹³⁰ tudi ni ustrezno usmerjala, spremljala oziroma nadzorovala dela ministrstva pri izvrševanju njegovih nalog. Poslovanje vlade v tem delu ni bilo učinkovito.

¹²⁶ Poročilo o delu za leto 2011, stran 34, Poročilo o delu za leto 2012, stran 32, Poročilo o delu za leto 2013, stran 94 in Poročilo o delu za leto 2014, stran 26.

¹²⁷ Koncesijska pogodba za upravljanje, točka 5.1.3.

¹²⁸ “Ne glede na inšpekcijski nadzor nad rabo naravne vrednote in upravljanjem krajinskega parka, kot je določen v uredbi o zavarovanju in koncesijskem aktu ter drugih predpisih, ki urejajo varstvo narave, imajo koncedent in osebe, ki jih ta pooblasti, pravico nadzirati vse izvajanje obveznosti koncesionarja po tej pogodbi.” (koncesijska pogodba za upravljanje, točka 5.1.2).

¹²⁹ 5. člen ZVRS.

¹³⁰ 56. člen ZDU-1 določa, da vlada lahko naloži ministrstvu, da prouči določeno vprašanje ali opravi določeno nalogo in ji o tem poroča.

2.3.3.4 Občina

Inšpekcijske in redarstvene naloge na občini opravlja Urad za občinsko inšpekcijo in redarstvo. Dela in naloge na območju Jernejevega kanala izvaja na podlagi Zakona o občinskem redarstvu¹³¹, Zakona o pravilih cestnega prometa¹³², Odloka o cestnoprometni ureditvi v Občini Piran¹³³ in Zakona o inšpekcijskem nadzoru¹³⁴.

Občinsko redarstvo za javno varnost in javni red je na območju občine pristojno¹³⁵:

- nadzorovati varen in neoviran cestni promet v naseljih;
- varovati ceste in okolje v naseljih in na občinskih cestah zunaj naselij;
- skrbeti za varnost na občinskih javnih poteh, rekreacijskih in drugih javnih površinah;
- varovati javno premoženje, naravno in kulturno dediščino;
- vzdrževati javni red in mir in
- za izvajanje nadzora nad posameznimi določbami Zakona o pravilih cestnega prometa, vključno z določitvijo pogojev in načina odstranitve in hrambe nepravilno parkiranih in zapuščenih vozil ter izrekanjem sankcij.

Po podatkih občine je v obdobju, na katero se nanaša revija, na območju Jernejevega kanala občinsko redarstvo ukrepalo v okviru izvajanja rednega nadzora mirujočega prometa in na podlagi prijav občanov v primeru nepravilnega parkiranja vozil¹³⁶.

Ukrep občine

Občina je februarja in aprila 2016 dvakrat obvestila družbo Soline o tem, da je občinsko redarstvo pri izvajanju svojih nalog ugotovilo, da se na območju Jernejevega kanala izvajajo dela, ki predstavljajo poseg v vodno površino.

Občina je za gradnjo in upravljanje krajevnega pristanišča leta 2010 sprejela odlok o pristanišču, v katerem je med drugim določila, da bo z dnem dokončnosti obratovalnega dovoljenja za krajevno pristanišče občinska inšpekcija pričela izvajati nadzor v krajevnem pristanišču. Do pričetka gradnje

¹³¹ Uradni list RS, št. 139/06.

¹³² Uradni list RS, št. 82/13-UPB2.

¹³³ Uradni list RS, št. 72/13.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 43/07-UPB1, 40/14.

¹³⁵ 3. člen Zakona o občinskem redarstvu, 6. člen in 15. člen Zakona o pravilih cestnega prometa.

¹³⁶ Po podatkih občine je občinsko redarstvo v obdobju med 1. 1. 2012 in 1. 4. 2016 na območju Seče uvedlo 85 ukrepov (uvedba prekrškovnega postopka, izdaja obvestila o prekršku in vodenje prekrškovnega postopka po Zakonu o prekrških).

pa je občina z odlokom o pristanišču pooblastila¹³⁷ družbo Soline, da “vzdržuje obstoječe stanje” v Jernejevem kanalu, ki obsega:

- evidentiranje obstoječih protipravnih privezov, seznanitev pristojnih inšpekcijskih služb o tem stanju in obveščanje občinske inšpekcije;
- preprečitev privezovanja nedovoljenih privezov novih plovil;
- seznanitev (z obvestilom) imetnikov obstoječih plovil s pravili ravnanja po uredbi in seznanitev z možnostjo pridobitve zakonitega priveza ob zaključku predvidene investicije v krajevno pristanišče¹³⁸;
- sklenitev ustreznega dogovora o terminskem času odstranitve plovil iz Jernejevega kanala za obdobje od izgradnje krajevnega pristanišča do prijave upravičencev na poziv koncesionarja za dodelitev privezov.

Ob pregledu obveznosti občine, ki izhajajo iz delnega vodnega dovoljenja, s katerim je občina pridobila vodno pravico za gradnjo krajevnega pristanišča, smo ugotovili, da ministrstvo z izdajo delnega vodnega dovoljenja na občino ni preneslo nikakršnih pristojnosti glede urejanja obstoječih privezov v Jernejevem kanalu oziroma glede preprečevanja nedovoljenih privezov novih plovil kot tudi ne pristojnosti za sklepanje dogovorov o odstranitvi plovil iz Jernejevega kanala za obdobje od izgradnje pristanišča do poziva za dodelitev privezov v novozgrajenem pristanišču. Takšne pristojnosti občine tudi ne izhajajo iz zakonodaje ali občinskih predpisov. Občina lahko izvaja le tiste naloge, ki so v njeni pristojnosti na podlagi zakonodaje, prenese pa jih lahko, če obstajajo ustrezne pravne podlage za prenos. Občina torej ne more prenesti na družbo Soline več pristojnosti ali druge pristojnosti, kot jih ima sama.

Poleg tega je občina naložila družbi Soline še izvajanje nalog, ki ne sodijo v pristojnost družbe Soline, saj presegajo naloge, ki jih opravlja kot upravljavec parka.

Občina je navedla, da je bil namen 53. člena odloka o pristanišču, da družba Soline kot upravljavec parka do pričetka gradnje krajevnega pristanišča v Jernejevem kanalu izvaja določene aktivnosti nadzora. Da besedilo 53. člena odloka o pristanišču občine (terminološko) ni ustrezno zapisano, ni opozorilo niti ministrstvo, ki je sicer podalo mnenje k besedilu osnutka odloka o pristanišču, vendar ne na 53. člen.

Po naši oceni bi morala biti razmerja med vlado, ministrstvom, občino in družbo Soline ustrezno pravno urejena, in sicer na način, da bi bile jasno določene vloge, naloge in pristojnosti posameznega deležnika, vključno s časovno opredelitvijo, kdaj nastopi dolžnost njihovega izvajanja.

¹³⁷ 53. člen odloka o pristanišču.

¹³⁸ To vključuje tudi sklenitev ustreznega dogovora o terminskem času odstranitve plovil iz Jernejevega kanala (za obdobje od gradnje pristanišča do prijave upravičencev na poziv koncesionarja za dodelitev privezov). V odloku o pristanišču je navedeno še, da se izvede postopek za odstranitev nedovoljenega plovila, če do sklenitve dogovora ne pride.

Ob tem smo ugotovili še, da je občina leta 2010 z družbo Soline sklenila pogodbo za izvajanje aktivnosti nadzora¹³⁹. Na podlagi te pogodbe naj bi družba Soline v času turistične sezone 2010 izvajala naslednje naloge¹⁴⁰:

- nadzor in spremljanje stanja, preprečevanje novih privezov, opozarjanje in komunikacija z ustreznimi službami in organi;
- nadzor nad nezakonitim parkiranjem ob kanalu in prenočevanjem na plovilih ter drugimi dejavnostmi, ki niso v skladu z uredbo o parku (na primer nasipanje materialov, popravljanje plovil);
- izvedba popisa plovil in primerjava novega stanja s prejšnjim iz leta 2009;
- izvedba drugih ukrepov, ki so predvideni v skupnem načrtu izvajanja nadzora¹⁴¹ med družbo Soline in občino.

Družba Soline je za izvajanje navedenih pogodbenih obveznosti leta 2010 prejela 6.000 evrov iz občinskega proračuna, pri čemer se po naši oceni naloge, ki naj bi jih družba Soline izvedla v okviru sklenjene pogodbe, deloma prekrivajo z nalogami, ki jih opravlja družba Soline že kot upravljavec in za katere že od leta 2003 prejema tudi sredstva iz državnega proračuna. Poleg tega so bile med pogodbenimi obveznostmi tudi naloge, za izvajanje katerih je pristojna občina (nadzor nad nezakonitim parkiranjem ob kanalu), naloge, za katere družba Soline ni imela oseb, ki bi jih lahko izvedle, saj zanje niso bile ustrezno usposobljene in niso imele ustreznih pooblastil (preprečevanje novih privezov), kot tudi naloge, za katere je pristojno ministrstvo (nadzor nad prenočevanjem na plovilih).

Po oceni občine je družba Soline izvajala naloge nadzora v Jernejevem kanalu ob nezadostnih namenskih sredstvih, zato je občina menila, da je smiselno in potrebno, da te aktivnosti sofinancira. Iz prejetega poročila o opravljenem delu ni mogoče jasno ugotoviti, ali in katere naloge so bile dejansko opravljene na podlagi sklenjene pogodbe. Poročilo namreč vsebuje aktivnosti, ki jih je upravljavec izvedel, preden je bila sklenjena pogodba, kot tudi druge aktivnosti, ki niso bile vključene v pogodbo, jih pa družba Soline izvaja kot upravljavec parka na podlagi drugih pogodb¹⁴².

¹³⁹ Pogodba o sofinanciranju izvedbe ukrepa PVO "Vzpostavitev upravljanja in povezovanja zavarovanih območij" v letu 2010 za sofinanciranje skupnih aktivnosti za zmanjševanje okoljskih obremenitev in za vzpostavljane ter zagotovitev reda na območju Jernejevega kanala, št. 355-2/2009-2010 z dne 17. 6. 2010 v znesku 6.000 evrov.

¹⁴⁰ 4. člen Pogodbe o sofinanciranju izvedbe ukrepa PVO "Vzpostavitev upravljanja in povezovanja zavarovanih območij" v letu 2010.

¹⁴¹ Načrt izvajanja nadzora v Jernejevem kanalu v letu 2010 upravljavca KPSS in Občine Piran z dne 28. 5. 2010.

¹⁴² Letno poročilo o aktivnostih upravljavca KPSS v zvezi z urejanjem razmer v Jernejevem kanalu z dne 30. 12. 2010.

2.3.4 Urejanje privezov

S koncesijsko pogodbo za upravljanje je družba Soline leta 2003 pridobila pravico urejanja privezov v Jernejevem kanalu¹⁴³, leta 2008 pa je na ministrstvo podala vlogo za vodno pravico za krajevno pristanišče¹⁴⁴. V času do oddaje vloge je družba Soline na območju Jernejevega kanala v okviru upravljanja izvedla nekaj aktivnosti, ki se nanašajo na ureditev privezov na tem območju. Tako je na primer vsem lastnikom plovil poslala pisno obvestilo, da naj plovila in priveze v Jernejevem kanalu odstranijo, nekaj zapuščenih in povsem uničenih plovil pa je družba Soline odstranila sama. V letu 2004 je pripravila tudi pogodbo o uporabi priveza v Jernejevem kanalu in jo poslala v podpis vsem lastnikom plovil. S tem je želela urediti stanje glede privezov v Jernejevem kanalu, vzpostaviti evidenco plovil in lastnikom ponuditi najem priveza. V letnem programu dela za leto 2008¹⁴⁵ so bili med pričakovanimi prejemki predvideni tudi prvi prejemki iz naslova oddaje privezov v Jernejevem kanalu. Do takšne ureditve stanja ni prišlo, družba Soline pa je leta 2009 podala odstopno izjavo od vloge za podelitev vodne pravice¹⁴⁶.

Iz dokumentacije izhaja, da je ministrstvo v postopku za izdajo vodne pravice za krajevno pristanišče ugotovilo, da vodne pravice družbi Soline ne more podeliti z vodnim dovoljenjem, saj družba Soline ni pravna oseba javnega prava. Kadar je investitor oseba zasebnega prava, kot je bilo to v primeru družbe Soline, bi bilo po takrat veljavnih predpisih za rabo vode za krajevno pristanišče treba pridobiti koncesijo¹⁴⁷. Čeprav koncesijska pogodba za upravljanje določa¹⁴⁸, v primeru da družba Soline ne bo mogla pridobiti vodnih pravic v navedenem obsegu, začneta pogodbeni stranki s pogajanjem o spremembah in dopolnitvah koncesijske pogodbe, do tega v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni prišlo.

V koncesijski pogodbi za upravljanje je navedeno tudi, da bo vlada kot zastopnik koncedenta takoj pričela z ustreznimi postopki iz svoje pristojnosti, da se iz Jernejevega kanala odstranijo vsa nedovoljeno privezana plovila. Od leta 2003 do leta 2011, ko je sprejela načrt upravljanja, vlada kljub svojim zavezam ni izvedla aktivnosti, povezanih z odstranitvijo nedovoljeno privezanih plovil, niti ni nikogar pooblastila, da bi izvedel aktivnosti v zvezi z odstranitvijo protipravno postavljenih pomolov v Jernejevem kanalu. S tem je vlada kršila koncesijsko pogodbo za upravljanje.

¹⁴³ "Koncesionar lahko v skladu z zakoni in drugimi predpisi, ki urejajo varstvo narave, v Jernejskem potoku dolvodno od parcele št. 7680, k. o. Portorož kot tudi v skladu z uredbo o zavarovanju in načrtom upravljanja parka uredi sedanje divje priveze tako, da bo omogočil: pristajanje plovil za ogled parka, oddajanje privezov za manjša plovila brez sanitarij." (koncesijska pogodba za upravljanje, točka 3.4). Več o prekoračitvi določil uredbe o koncesiji v točki 2.2 tega poročila.

¹⁴⁴ 2. 7. 2008 je družba Soline na ministrstvo podala vlogo – Izdaja Sklepa o podelitvi vodne pravice za območje Jernejevega kanala – znotraj območja Krajinskega parka Sečoveljske soline (KPSS).

¹⁴⁵ Letni program dela za leto 2008, stran 10.

¹⁴⁶ Odstopna izjava z dne 27. 5. 2009.

¹⁴⁷ ZV-1, Uradni list RS, št. 67/02, 57/08.

¹⁴⁸ Koncesijska pogodba za upravljanje, točka 4.3.

Leta 2011 je vlada sprejela načrt upravljanja, v katerem je navedeno¹⁴⁹, da so v Jernejevem kanalu neurejeni privezi, ki kvarijo krajinsko podobo in škodijo tamkajšnjemu okolju, stanju habitatov in vrst, ter da lastniki gradijo zasilne pomole. Poleg tega so v načrtu upravljanja navedena še druga tveganja za onesnaževanje okolja (več v točki 2.3.1 tega poročila). Vlada je s sprejemom načrta upravljanja potrdila, da je stanje v Jernejevem kanalu še vedno neurejeno, ter s tem posredno tudi, da v pogodbenem roku ni odstranila plovil, ki so nedovoljeno privezana na protipravno postavljene pomole v Jernejevem kanalu, k čemur se je sicer zavezala že leta 2003.

Pri urejanju območja parka ima po naši oceni ključno vlogo ministrstvo, ki pa v obdobju, na katero se nanaša revizija:

- ni izvedlo niti enega nadzora za odstranitev protipravno postavljenih pomolov, priveznih boj in plovil iz Jernejevega kanala;
- ni izvedlo postopka, v katerem bi ugotovilo, kdaj so bili pomoli in privezne boje v Jernejevem kanalu dejansko postavljeni ter ali obstajajo ustrezne pravne podlage za njihovo odstranitev;
- odstranitve plovil, za katere meni, da ni pristojno, ni odstopilo v reševanje oziroma dalo pobude za odstranitev pristojnemu organu.

Ocenjujemo, da poslovanje vlade in ministrstva ni bilo učinkovito, saj vlada in ministrstvo od sklenitve koncesijske pogodbe za upravljanje, torej od leta 2003, nista bila dejavna pri izvajanju aktivnosti iz svoje pristojnosti za ureditev privezov v Jernejevem kanalu.

Občina je leta 2009 pridobila vodno pravico za neposredno rabo vode¹⁵⁰ in s tem pravico za pričetek investicijskih aktivnosti za gradnjo krajevnega pristanišča¹⁵¹. Leta 2010 je sprejela odlok o pristanišču, a ker ni uspela podeliti koncesije za gradnjo in upravljanje krajevnega pristanišča, je zaprosila za podaljšanje roka za pridobitev dovoljenja za gradnjo objektov.

Občina ni prejela nobene vloge za izdajo koncesijskega akta. Več pravnih oseb naj bi izkazalo pripravljenost za sodelovanje pri projektu, vendar se, ko so se seznanile s pogoji, ki izhajajo iz sprejetih aktov za to občutljivo območje, niso odločile za vlaganje v infrastrukturo in okolje. Kot izhaja iz dokumentacije občine, je bilo že ob prvi obravnavi besedila odloka o pristanišču izpostavljeno, da je iz simulacije prihodkov od pristaniške pristojbine razvidno, da bo težko dobiti zainteresiranega investitorja¹⁵². Leta 2011 je strokovna komisija, ki jo je imenoval župan, ocenila, da ni realnih možnosti za uspešno uresničitev projekta gradnje krajevnega pristanišča skladno z zahtevami iz sprejetega odloka o lokacijskem načrtu.

¹⁴⁹ Načrt upravljanja.

¹⁵⁰ Tako kot opomba 26.

¹⁵¹ Skladno z lokacijskim načrtom iz leta 2005.

¹⁵² Tudi kasneje je bila izpostavljena dilema glede podelitve koncesije, predvsem glede na višino potrebnih vlaganj in na drugi strani pričakovanj, da bo cena letnega priveza v pristanišču znašala med 300 evrov in 400 evrov.

Zadnji rok za rabo vode v skladu s podaljšanim delnim vodnim dovoljenjem je bil 31. 12. 2015, vendar občina do takrat ni pričela z rabo vode, prav tako do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tudi ni zaprosila za podaljšanje vodne pravice za rabo vode¹⁵³.

Iz odloka o pristanišču tudi izhaja, da je namen občine, da projekt izvede v obliki javno-zasebnega partnerstva.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, občina ni zagotovila ustreznih in zadostnih virov financiranja, prav tako v več kot petih letih od sprejema odloka o pristanišču ni našla investitorja, ki bi bil pripravljen prevzeti breme investicije. Zato tudi nastane vprašanje, ali sta odlok o lokacijskem načrtu in odlok o pristanišču, k besedilu katerih je občina v postopku sprejema pridobila ustrezna mnenja nosilcev urejanja prostora¹⁵⁴, realna oziroma ali ju je mogoče izvesti v predvidenem vsebinskem obsegu.

Občina je izdelala tudi idejne projekte za ureditev Jernejevega kanala¹⁵⁵, s katerimi bi ob desni brežini kanala uredila sprehajalo pot s privezi za manjša plovila. Ureditev je predvidena kot mostišče ob desnem robu kanala v dolžini približno 1.200 metrov in vključuje tudi poglobitev Jernejevega kanala. Predvideno je, da bo zemljina, izkopana iz dna, začasno deponirana na območju parka, po postopku sušenja pa vgrajena v tesnitev visokovodnih nasipov na območju parka. Po oceni občine pa tudi tega projekta ne bo mogoče realizirati, če zanj ne bodo zagotovljena namenska nepovratna denarna sredstva.

Načrtovanje in izvajanje aktivnosti občine glede ureditve območja Jernejevega kanala ni bilo učinkovito, saj je občina sprejela odlok o lokacijskem načrtu, ki ga v več kot desetih letih tudi zaradi neupoštevanja obsega stroškov, ki so povezani z izvedbo investicije, ni uresničila. Po naši oceni ni zadostnih zagotovil, da bo občina uresničila sedanje načrte glede gradnje krajevnega pristanišča v predvidenem vsebinskem obsegu.

Da pa bi lahko pričeli z načrtovano gradnjo krajevnega pristanišča, je treba območje najprej urediti, in sicer tako, da se iz Jernejevega kanala odstranijo vsa plovila in vsi protipravno postavljeni pomoli. Po oceni, ki jo je družba Soline pripravila leta 2009¹⁵⁶, naj bi stroški izpraznitve Jernejevega kanala znašali približno 132.868 evrov¹⁵⁷ oziroma 145.490 evrov ob upoštevanju revalorizacije¹⁵⁸. Pri tem je

¹⁵³ Ministrstvo je 28. 4. 2016 izdalo odločbo, s katero je vodna pravica, ki jo je imela občina, v celoti prenehala veljati z dnem 31. 12. 2015 (odločba št. 35534-4/2016-2).

¹⁵⁴ V postopku priprave in sprejema občinskega prostorskega načrta je morala občina upoštevati smernice in mnenja za načrtovano prostorsko ureditev, ki so jih podali ministrstvo in drugi pristojni nosilci urejanja prostora (med njimi tudi uprava za pomorstvo in Zavod Republike Slovenije za varstvo narave).

¹⁵⁵ Tehnično poročilo idejnega projekta Ureditev Jernejevega kanala ob Seči, Idp, št. H59/15, april 2016.

¹⁵⁶ Program urejanja kanala Jernej po katastrofalni plimi v letu 2008: Čiščenje kanala – januar 2009.

¹⁵⁷ Ta znesek je vključeval pripravo dokumentacije, pravno podporo, odstranitev potopljenih, poškodovanih plovil na obali, čiščenje kanala, izkop usedline iz kanala (Program urejanja kanala Jernej po katastrofalni plimi v letu 2008: Čiščenje kanala – januar 2009).

¹⁵⁸ Revalorizirano na dan 2. 8. 2016 po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije, [URL: <http://www.stat.si/statweb/glavnanavigacija/interaktivno/preracuni>], november 2016.

treba poudariti, da iz ocene stroškov ni razvidno, koliko plovil je bilo v Jernejevem kanalu leta 2009 in v kakšnem stanju so bila, ko je družba Soline izdelala oceno, in da se je število plovil do zdaj zelo verjetno spremenilo, kar pa vpliva na višino stroškov. Vsako dodatno delno ali v celoti potopljeno plovilo pomeni namreč dodatne stroške pri njegovi varni odstranitvi. Poleg tega v oceni stroškov tudi niso upoštevani morebitni stroški, povezani z ureditvijo deponije za odstranjenega plovila.

V reviziji smo izračunali tudi, koliko bi približno znašali letni prihodki od oddajanja privezov, če bi v Jernejevem kanalu že obratovalo krajevno pristanišče, če bi bila občina investitor in bi zaračunavala priveze. Pri izračunu smo izhajali iz naslednjih predpostavk:

- oddani so vsi razpoložljivi privezi¹⁵⁹;
- plovila so privezana v skladu z omejitvami glede dolžine plovila, kot jih določa odlok o lokacijskem načrtu, in
- cene bi bile takšne, kot so v krajevnem pristanišču Piran ali Portorož¹⁶⁰.

Če bi bila občina investitor in tudi upravljavec, bi bila prejemnik vseh prihodkov od zaračunavanja privezov. Izračunano po cenah, ki jih plačujejo uporabniki privezov v krajevnem pristanišču Portorož, bi prejela 69.429 evrov na leto. Izračunano po cenah, ki jih plačujejo uporabniki privezov v krajevnem pristanišču Piran, bi prejela 117.927 evrov.

Občina je navedla, da v primeru, če bi namesto občine s krajevnim pristaniščem upravljal koncesionar, mu zaradi vlaganj in stroškov obratovanja krajevnega pristanišča ne bi zaračunavala koncesnine.

V reviziji smo izračunali tudi potencialno višino prihodkov, ki bi jih država prejela od občine od plačila vodnega povračila, ki se določi na podlagi letnega obsega rabe vode¹⁶¹. Če bi krajevno pristanišče pričelo obratovati leta 2011, bi morala občina v skladu z Uredbo o vodnih povračilih¹⁶² ter sklepi o

¹⁵⁹ Odlok o lokacijskem načrtu določa skupaj 294 privezov. Pri vhodu v Jernejev kanala je predvidenih 56 pomolov, od tega jih je 29 namenjenih privezu plovil dolžine 10 metrov, 15 privezov je za plovila dolžine 8 metrov, 12 privezov pa je za plovila dolžine 6 metrov. Preostalih 238 privezov vzdolž Jernejevega kanala je namenjenih plovilom dolžine 6 metrov.

¹⁶⁰ V skladu s cenikom, ki je objavljen na spletni strani Javnega podjetja Okolje, [URL: <http://okoljepiran.si/cenik/pristanisce-piran/>, <http://okoljepiran.si/cenik/pristanisce-portoroz/>], november 2016, znaša letna pristojbina (brez odvoza odpadkov) za uporabnike priveza v krajevnem pristanišču Piran: 319,62 evra za plovila dolžine 6 metrov, 651,47 evra za plovila dolžine 8 metrov in 974,12 evra za plovila dolžine 10 metrov. Letna pristojbina za uporabnike priveza v krajevnem pristanišču Portorož znaša: 187,59 evra za plovila dolžine 6 metrov, 384,58 evra za plovila dolžine 8 metrov in 578,04 evra za plovila dolžine 10 metrov.

¹⁶¹ Višino vodnega povračila smo izračunali tako, da smo površino, na kateri je občina pridobila vodno pravico za gradnjo krajevnega pristanišča, pomnožili z višino povračila, ki ga vsako leto s sklepom določi vlada.

¹⁶² Uradni list RS, št. 103/02, 122/07.

določitvi višine vodnega povračila za rabo vode in vodnih zemljišč¹⁶³ iz naslova vodnega povračila v letih od 2011 do 2015 državi plačati skupaj 83.638 evrov¹⁶⁴.

2.4 Financiranje

V reviziji smo preverili koliko sredstev, iz katerih virov in za kakšen namen je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, predvidenih in porabljenih za upravljanje Jernejevega kanala oziroma ali je upravljanje s finančnimi sredstvi ustrezno¹⁶⁵. Da smo lahko to ocenili, je bilo treba preveriti financiranje parka kot celote, znotraj katerega je le del sredstev namenjen aktivnostim v Jernejevem kanalu. Pravilnosti porabe sredstev in izvedbe postopkov sklepanja pogodb in pripadajočih aneksov ministrstva z družbo Soline, razen pri izvajanju javne službe urejanja voda, v reviziji nismo preverjali.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo financiralo upravljanje Jernejevega kanala na podlagi:

- koncesijske pogodbe za upravljanje;
- opravljanja nalog javne službe urejanja voda in
- programa vlade za odpravo posledic po poplavi 2008.

2.4.1 Koncesijska pogodba za upravljanje

V koncesijski pogodbi za upravljanje je navedeno, da se družbi Soline iz državnega proračuna letno zagotavljajo sredstva za¹⁶⁶:

- vse stroške zaposlenih v družbi Soline, ki opravljajo naloge upravljanja parka (z vsemi javnimi dajatvami);
- stroške materiala in storitev, ki jih ima družba Soline in so vezani na izvrševanje nalog upravljanja parka;

¹⁶³ Uradni list RS, št. 61/11, 104/11, 102/12, 103/13, 64/14.

¹⁶⁴ Pri izračunu smo upoštevali, da je občina pridobila vodno pravico za rabo vode za krajevno pristanišče z delnim vodnim dovoljenjem z dne 10. 12. 2009, in sicer na skupaj 55.189 kvadratnih metrih. Konec leta 2014 se je obseg površine, kjer je občina pridobila pravico do rabe vode za gradnjo krajevnega pristanišča, zmanjšal na 36.070 kvadratnih metrov. Izračun smo naredili za obdobje od leta 2011, ker je občina pridobila delno vodno dovoljenje konec leta 2009, v letu 2010 je sprejela odlok o pristanišču, v letu 2011 pa bi krajevno pristanišče teoretično lahko pričelo z obratovanjem.

¹⁶⁵ Pri tem smo preverili sredstva, ki jih je za upravljanje izplačalo ministrstvo (z različnih proračunskih postavk in za različne namene), ne pa tudi morebitna druga sredstva, ki jih je družba Soline v obdobju, na katero se nanaša revizija, pridobila od drugih državnih organov.

¹⁶⁶ Koncesijska pogodba za upravljanje, točka 2.6.

- povračilo vlaganj koncesionarja v infrastrukturo parka, razen vlaganj, ki so bila financirana z donacijami oziroma drugimi nepovratnimi sredstvi, v višini najnižje letne amortizacijske stopnje, določene z veljavnimi računovodskimi standardi.

Sredstva se zagotavljajo v tolikšni višini, da skupaj z ostalimi viri financiranja v celoti pokrijejo potrebna sredstva za upravljanje parka. Poleg proračunskih sredstev so viri financiranja za opravljanje nalog po koncesijski pogodbi za upravljanje še:

- prihodki od prodaje blaga in storitev koncesionarja v tistem delu njegove dejavnosti, ki jo izvaja kot javno službo;
- vstopnine za ogled in obisk parka;
- donacije, dotacije in druga nepovratna sredstva ter
- drugi viri, kot je parkirnina in podobno.

Višina letnih sredstev iz državnega proračuna se določi v letnem programu dela. Če letni program dela ni sprejet do začetka koledarskega leta, družba Soline izvaja koncesijo za upravljanje na podlagi letnega programa za prejšnje leto, vendar največ za tri mesece. Po preteku te dobe se nakazila proračunskih sredstev začasno ustavijo do potrditve letnega programa za tekoče leto. Za letna sredstva iz državnega proračuna se vsako leto sklene posebna pogodba, sredstva se družbi Soline nakazujejo v mesečnih dvanajstinah najkasneje do 5. dne v mesecu za pretekli mesec (na podlagi zahtevka družbe Soline in specifikacije stroškov).

Na podlagi pregleda dokumentacije¹⁶⁷ smo ugotovili, da:

- so bili vsi letni programi dela za upravljanje parka, del katerih je tudi finančni načrt, sprejeti s precejšnjim časovnim zamikom (povezava s točko 2.3.1 tega poročila); po navedbah ministrstva in družbe Soline so letni programi dela pripravljani po vsebinskih sklopih, zato iz programa dela ni mogoče ugotoviti, kolikšen delež sredstev bo namenjen za naloge po posamezni prostorski enoti, torej koliko sredstev je predvideno za izvajanje aktivnosti v Jernejevem kanalu¹⁶⁸;
- je bil šele leta 2011 za obdobje desetih let sprejet načrt upravljanja, ki vsebuje tudi predviden načrt zagotavljanja sredstev; ugotovili smo, da je med sredstvi, ki so predvidena v načrtu upravljanja, in med sredstvi, ki so navedena v letnih programih dela, precejšnje odstopanje, kar je predstavljeno v tabeli 6.

¹⁶⁷ Izpisi iz aplikacije MFERAC (enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna), koncesijska pogodba za upravljanje, letne pogodbe o financiranju upravljanja parka, letni programi dela in poročila o izvajanju programa dela, načrt upravljanja.

¹⁶⁸ Evidenca se vodi po delih, na primer košnja nasipov.

Tabela 6: Primerjava med načrtovanimi sredstvi v načrtu upravljanja in sprejetimi letnimi programi dela za upravljanje parka (po letih)

v evrih		
Leto	Načrt upravljanja	Letni program dela za upravljanje parka
2011	296.107	296.107
2012	383.982	222.080
2013	390.000	194.937
2014	400.000	229.421
2015	420.000	212.765

Viri: načrt upravljanja in letni programi dela za upravljanje parka za leta od 2011 do 2015.

Kot je navedlo ministrstvo, je odstopanje v višini načrtovanih proračunskih sredstev v načrtu upravljanja in letnih programih dela posledica varčevalnih ukrepov;

- za financiranje upravljanja parka sta ministrstvo in družba Soline vsako leto sklenila posebno pogodbo¹⁶⁹; pri tem smo ugotovili, da:
 - sta bili pogodbi o financiranju upravljanja parka za leti 2004 in 2005 sklenjeni marca, pogodba za leto 2006 pa junija (po sprejemu letnega programa dela);
 - je financiranje upravljanja parka od leta 2007 potekalo v obliki začasnega financiranja, kar pomeni, da je ministrstvo z družbo Soline sklenilo pogodbo o financiranju za prve tri mesece v letu, nato pa k tej pogodbi sklenilo več aneksov (leta 2010 celo štiri); razlog za takšno ravnanje je, da letni program dela do sklenitve pogodbe še ni bil sprejet, zato tudi ni bila določena višina letnih sredstev iz državnega proračuna za upravljanje parka;
 - se višina predvidenih sredstev iz državnega proračuna, ki je navedena v letnih programih dela za upravljanje, in končna višina sredstev, ki izhaja iz letnih pogodb in pripadajočih aneksov, ujemata¹⁷⁰;
 - je v posameznih letih prihajalo do vsebinskih odstopanj med predmetom financiranja, ki je naveden v koncesijski pogodbi za upravljanje, ter predmetom financiranja, ki je naveden v letnih pogodbah; v letnih pogodbah o financiranju upravljanja parka za leta 2004, 2005, 2006 in 2007¹⁷¹ je glede na vsebino koncesijske pogodbe za upravljanje dodana alineja, in sicer da so predmet financiranja tudi "drugi stroški zaposlenih, materiala in storitev"; s tem je bil

¹⁶⁹ Izjema je leto 2003, ko je bila sklenjena koncesijska pogodba, v kateri je navedeno, da se v tem letu za upravljanje parka iz državnega proračuna zagotovi 13.731.667,69 tolarja oziroma 57.301 evro (preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura, Uradni list RS, št. 114/06 po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja).

¹⁷⁰ Izjema je le leto 2005, ko letni program dela ni bil finančno ovrednoten.

¹⁷¹ Pogodba št. 2511-04-600009 o financiranju upravljanja Krajinskega parka Sečoveljske soline z dne 15. 3. 2004, št. 2511-05-600006 o financiranju upravljanja Krajinskega parka Sečoveljske soline z dne 25. 3. 2005, št. 2511-06-600004 o financiranju upravljanja Krajinskega parka Sečoveljske soline z dne 29. 6. 2006 in št. 2511-07-600089 o financiranju upravljanja Krajinskega parka Sečoveljske soline z dne 26. 3. 2007.

predmet financiranja širše določen kot v koncesijski pogodbi za upravljanje, kjer je predvidena zgolj možnost, da se lahko določi "drugačen delež razdelitve splošnih stroškov"¹⁷²;

- ministrstvo je dejanske potrebe po kadrovskih virih za izvajanje upravljaljskih nalog, za katere ministrstvo v celoti zagotavlja sredstva, ponovno preverilo šele ob pripravi načrta upravljanja in določilo, da je obseg nalog upravljanja parka glede na število delovnih ur primerljiv z delom 15 oseb, ki so zaposlene za polni delovni čas; do leta 2011, ko je bil sprejet načrt upravljanja, je podlago za izračun višine letnih sredstev, ki jih je treba zagotoviti v okviru državnega proračuna za upravljanje parka, predstavljalo ovrednotenje potrebnih delovnih ur iz koncesijske pogodbe za upravljanje, pri čemer so bile v izračun vključene vse dejavnosti, ki naj bi jih družba Soline izvajala po koncesijski pogodbi za upravljanje, vključno z rabo naravne vrednote¹⁷³; glede na to, da ima družba Soline predvidene tudi druge vire financiranja za upravljanje parka (prihodki od prodaje blaga in storitev, vstopnine za ogled in obisk parka, donacije, dotacije in druga nepovratna sredstva ter drugi viri¹⁷⁴), bi pričakovali, da ministrstvo vsako leto sproti preverja, koliko sredstev je dejansko treba zagotoviti za upravljanje parka, in skrbno prouči možnosti za čim bolj učinkovito porabo sredstev, po potrebi predvidi ustrezne spremembe, tudi organizacijske; ministrstvo je navedlo, da pri načrtovanju letnih programov dela za upravljanje parka največ pozornosti namenja skrbi, da s sicer zelo omejenimi sredstvi čim bolj zasleduje uresničevanje ciljev varovanja narave na zavarovanem območju;
- izplačila družbi Soline niso potekala po časovni dinamiki, kot je predvidena v koncesijski pogodbi za upravljanje; ministrstvo je navedlo, da so bila nakazila proračunskih sredstev, če letni program dela ni bil pravočasno sprejet, občasno zadržana, nikoli pa zaustavljena;
- skupni znesek izplačil za upravljanje parka se praviloma ujema s prevzetimi finančnimi obveznostmi¹⁷⁵;

¹⁷² "Če za določene stroške zaposlenih in stroške materiala in storitev koncesionarja ni mogoče ugotoviti, v kolikšnem delu so namenjeni upravljanju parka, v kolikšnem pa drugi dejavnosti koncesionarja (splošni stroški), se šteje, da so namenjeni upravljanju parka v deležu 30 odstotkov. Pri pripravi letnega programa dela parka v njegovem finančnem delu se lahko stranki dogovorita za drugačen delež razdelitve splošnih stroškov." (koncesijska pogodba za upravljanje, točka 2.6.1).

¹⁷³ Izračun je naveden v prilogi h koncesijski pogodbi za upravljanje (Priloga 2 – Začasne upravljaljske smernice).

¹⁷⁴ V letih 2008, 2009 in 2015 je družba Soline sklenila pogodbo s Skladom kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v skupnem znesku 341.419 evrov. Gre za presežek prihodkov nad odhodki Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ki je namenjen za financiranje načrtovanih ukrepov v parku. Kot izhaja iz sklenjenih pogodb, so bila sredstva predvidena za: ureditev poti za obiskovalce, ureditev demonstracijskega solnega polja za obiskovalce, za obnovo dveh mostov na Leri in sofinanciranje mostu na poti Piketo ter za ekološko obnovo habitatov na Leri in sanacijo mostu čez Jernejev kanal (Pogodba št. 2511-08-600133 o financiranju načrtovanih ukrepov na podlagi letnega programa dela za Krajinski park Sečoveljske soline z dne 5. 9. 2008, št. 2511-09-600029 o financiranju načrtovanih ukrepov na podlagi letnega programa dela za Krajinski park Sečoveljske soline z dne 29. 9. 2009 in št. 2550-15-330015 o financiranju načrtovanih ukrepov na podlagi letnega programa dela za Krajinski park Sečoveljske soline z dne 27. 10. 2015).

¹⁷⁵ Gre za izplačilo po pogodbi za upravljanje. Izjemo predstavlja leto 2004, ko je bilo glede na vrednost po pogodbi izplačano za 133 evrov manj.

- družba Soline je vsako leto pripravila poročila o izvajanju letnega programa dela, vendar ta praviloma niso bila pripravljena in jih ministrstvo ni potrdilo do februarja v tekočem letu, kot to določa koncesijska pogodba za upravljanje;
- spremljanje in nadzor ministrstva nad izvajanjem letnih pogodb za upravljanje ni bilo ustrezno; ugotovili smo namreč, da ministrstvo ni vzpostavilo ustreznih notranjih kontrol, s katerimi bi zagotovilo, da so sredstva, ki jih ministrstvo nameni za upravljanje parka, v celoti namensko porabljena¹⁷⁶;
- obstaja neustrezno obvladovano tveganje glede jasne razmejitve nalog javne službe upravljanja parka od drugih dejavnosti, ki v ta okvir ne sodijo¹⁷⁷, ter glede preglednosti prikaza poslovanja celotne družbe Soline¹⁷⁸; ministrstvo je navedlo, da so naloge javne službe upravljanja parka podrobno določene v načrtu upravljanja, ki je bil sprejet šele leta 2011, vendar pa na ravni razporejanja stroškov niso jasno razmejene od drugih dejavnosti, ki se sicer z upravljanjem parka močno prepletajo.

Za upravljanja parka je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, družbi Soline izplačalo 4.243.108 evrov, kar je prikazano na sliki 20¹⁷⁹.

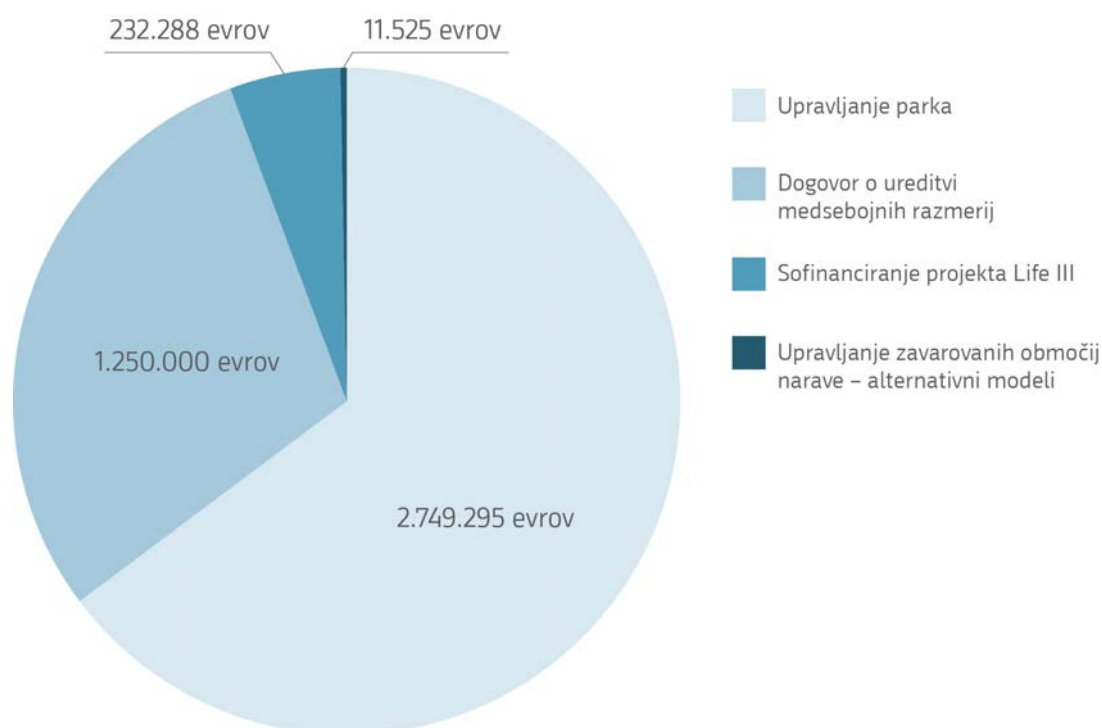
¹⁷⁶ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo družbi Soline izplačalo sredstva na podlagi predloženih zahtevkov, pri čemer ministrstvo ni opravilo nadzora, s katerim bi vsaj občasno preverilo vsebino, namen porabe in upravičenost stroškov.

¹⁷⁷ V nekaterih letnih programih dela je navedeno, da se izvajanje javne službe ohranjanja narave močno prepleta z gospodarsko dejavnostjo pridobivanja soli. Tako marsikatera dejavnost, na primer vzdrževanje in obnova notranjih nasipov, sodi delno med redne aktivnosti družbe Soline, delno pa je vzdrževanje nasipov opredeljeno tudi kot vzdrževanje parkovne infrastrukture, ki sodi med naloge upravljanja parka (letni programi dela za leto 2007, stran 10, letni program dela za leto 2009, stran 19, letni program dela za leto 2010, stran 21).

¹⁷⁸ Tako kot opomba 65.

¹⁷⁹ Od tega je bilo 2.749.295 evrov izplačanih za izvajanje nalog po koncesiji za upravljanje, 1.250.000 evrov je ministrstvo družbi Soline kot povračilo vlaganj v infrastrukturo parka izplačalo leta 2011 na podlagi dogovora o ureditvi medsebojnih razmerij. Razliko v znesku 243.813 evrov pa predstavlja sofinanciranje projekta Life III – narava LIFE03NAT/SLO/000076 in Upravljanje zavarovanih območij narave – alternativni modeli.

Slika 20: Prikaz porabe sredstev v okviru koncesijske pogodbe za upravljanje v obdobju od leta 2003 do leta 2015



Vir: izpisi iz aplikacije MFERAC.

2.4.2 Opravljanje nalog javne službe urejanja voda

Vir financiranja javne službe urejanja voda na območju parka so sredstva državnega proračuna, podlaga za določitev višine sredstev za posamezno leto pa je letni program dela, ki ga pripravi ARSO¹⁸⁰. Ministrstvo je za opravljanje nalog javne službe urejanja voda z družbo Soline v obdobju, na katero se nanaša revizija, sklenilo več pogodb in aneksov.

Ministrstvo je koncesijsko pogodbo za opravljanje javnih služb urejanja voda za obdobje enega leta sklenilo konec leta 2003¹⁸¹, nato pa je k tej pogodbi sklenilo še pet aneksov, s katerimi je podaljšalo koncesijsko pogodbo z družbo Soline do konca leta 2013. Ugotovili smo, da ministrstvo konec leta 2009 z aneksom št. 2¹⁸² ne bi smelo podaljšati obstoječe koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda, ker za to ni imelo podlage v Uredbi o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, ki v 23. členu določa, da se koncesija na območju parka podeli za dobo enega leta z možnostjo podaljšanja za največ pet let, torej do

¹⁸⁰ Koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda, točka 2.4.1.

¹⁸¹ Koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda.

¹⁸² Aneks št. 2 h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda z dne 28. 12. 2009.

leta 2009. S takim ravnanjem je ministrstvo kršilo tudi določila 5. člena Uredbe o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, ki določa, da se koncesionarja za opravljanje javnih služb pridobiva na podlagi javnega razpisa.

V letu 2010 je vlada sprejela novo uredbo 2010, s katero je določila, da na območju krajinskega parka izvaja javne službe upravljavec parka na podlagi pogodbe o uporabi vodne infrastrukture¹⁸³. Sklenitev takšne pogodbe, ki ni koncesijska pogodba oziroma druga ustrezna oblika zagotavljanja javnih služb, pa pomeni, da se javna služba na področju urejanja voda izvaja v nasprotju z določili Zakona o gospodarskih javnih službah¹⁸⁴ (v nadaljevanju: ZGJS).

Konec leta 2013 je ministrstvo družbi Soline poslalo zahtevek za nadaljevanje izvajanja javne službe urejanja voda¹⁸⁵ in 17. 2. 2014 z družbo Soline sklenilo pogodbo o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014, ki jo je s šestimi aneksi podaljševalo do sredine leta 2015. Tudi ta pogodba ni bila sklenjena v skladu z uredbo 2010¹⁸⁶.

Avgusta 2015 je ministrstvo Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: služba vlade za zakonodajo) v pregled in za podajo mnenja posredovalo gradivo, ki je bilo pripravljeno kot podlaga za sklenitev pogodbe za izvajanje javne službe urejanja voda v parku. Služba vlade za zakonodajo je v odgovoru navedla, da je uredba 2010 v neskladju z ZGJS. Ta namreč določa, da upravljavec parka izvaja javno službo urejanja voda neposredno na podlagi pogodbe, ki pa ni opredeljena kot koncesijska pogodba, izvajalec pa ni določen oziroma izbran po postopku, ki je sicer predpisan za podelitev koncesije. Po mnenju službe vlade za zakonodajo bi moral upravljavec za izvajanje javne službe urejanja voda pridobiti koncesijo oziroma bi se morala javna služba izvajati v drugi ustrezni obliki v skladu z ZGJS. Ministrstvu je služba vlade za zakonodajo zato predlagala, da pred sklenitvijo pogodbe pripravi ustrezne spremembe uredbe 2010, kjer bodo upoštevane njene pripombe, predvsem pa sistemska ureditev izvajanja gospodarskih javnih služb.

Ministrstvo ni sledilo mnenju službe vlade za zakonodajo in je oktobra 2015 z družbo Soline sklenilo pogodbo o opravljanju javnih služb urejanja voda 2015 in dva aneksa. Navedena pogodba tako ni skladna z ZGJS, prav tako tudi ni skladna z uredbo 2010.

Ob pregledu dokumentacije ministrstva smo ugotovili, da:

- je ministrstvo letne programe dela javne službe urejanja voda praviloma sprejelo konec leta (za

¹⁸³ Peti odstavek 6. člena uredbe 2010.

¹⁸⁴ 6. člen ZGJS, Uradni list RS, št. 32/93.

¹⁸⁵ Zahtevek za nadaljevanje izvajanja obvezne državne gospodarske javne službe na področju urejanja voda na območju Krajinskega parka Sečoveljske soline, št. 355-8/2013 z dne 27. 12. 2013, v katerem je navedeno, da je ministrstvo konec leta 2013 pričelo s postopkom za izbiro koncesionarja, in ker postopek izbire še ni bil zaključen, je družba Soline nadaljevala z izvajanjem nalog javne službe urejanja voda.

¹⁸⁶ Namesto, da bi bila pogodba sklenjena na podlagi 6. člena uredbe 2010, je bila sklenjena na podlagi 32. člena uredbe 2010.

prihodnje leto)¹⁸⁷; v več primerih je ministrstvo med letom sprejelo rebalans letnega programa dela, s katerim je povečalo ali zmanjšalo finančna sredstva;

- sta v okviru koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda ministrstvo in družba Soline (po sprejemu letnega programa dela) vsako leto sklenila dodatek, v katerem sta določila obseg, vrste del in nalog ter višino sredstev, potrebnih za izvajanje del; v letih, ko je ministrstvo sprejelo rebalans letnega programa dela, je bil zaradi spremenjene višine sredstev praviloma sklenjen nov dodatek¹⁸⁸, s katerim sta ministrstvo in družba Soline uskladila višino sredstev in tudi obseg nalog; ministrstvo je skupaj sklenilo 18 letnih dodatkov v skupnem znesku 1.358.553 evrov¹⁸⁹; družbi Soline je bilo v okviru koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda izplačano 1.358.548 evrov¹⁹⁰;
- je ministrstvo z družbo Soline sklenilo pogodbo o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014 v znesku 43.062 evrov (za obdobje do 30. 6. 2014); ministrstvo je do konca leta 2014 k pogodbi sklenilo pet aneksov, s katerimi je postopno povečevalo obseg sredstev do zneska 86.125 evrov, kot je bilo predvideno v sprejetem programu dela; za izvajanje javne službe urejanja voda v letu 2015 je ministrstvo letni program dela za prvo polovico leta sprejelo šele aprila, višina sredstev je bila ocenjena na 35.000 evrov; z družbo Soline je ministrstvo sklenilo nov aneks (šesti) v znesku 35.000 evrov in podaljšalo čas veljavnosti pogodbe do 13. 6. 2015; skupna vrednost pogodbe in aneksov je znašala 121.125 evrov, družbi Soline je bilo izplačano 121.124 evrov;
- je ministrstvo z družbo Soline leta 2014 sklenilo dodatno pogodbo¹⁹¹, po kateri je družbi Soline izplačalo 100.000 evrov; kot podlago za sklenitev pogodbe je ministrstvo navedlo, da gre za izvajanje zahtevnejših vzdrževalnih del, ki presegajo obseg pogodbe o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014; ugotovili smo, da je v 2. členu pogodbe št. 2330-14-760108 navedeno, da bodo izvedena manjša investicijsko-vzdrževalna dela, kot so opredeljena v programu vzdrževalnih del, in ne zahtevnejša vzdrževalna dela; poleg tega iz dokumentacije¹⁹² izhaja tudi, da so bila dejansko opravljena manjša vzdrževalna dela;
- je ministrstvo za opravljanje javne službe urejanja voda v drugi polovici leta 2015 z družbo Soline sklenilo novo pogodbo ter dva aneksa¹⁹³; skupna vrednost pogodbe in zneski izplačil so znašali 65.000 evrov.

¹⁸⁷ Izjemi sta za leto 2004 (koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda je bila sklenjena konec leta 2003, program del pa je bil pripravljen marca 2004) in za leto 2015, ko je bil program del za prvo polovico leta pripravljen šele aprila, za drugo polovico leta pa junija.

¹⁸⁸ Izjema je leto 2008, ko je ministrstvo z rebalansom letnega programa dela zmanjšalo višino sredstev, višina sredstev v letnem dodatku pa je ostala nespremenjena.

¹⁸⁹ Od tega je en dodatek ministrstvo sklenilo za namen odprave posledic po poplavi 2008 (dodatek št. 11 v znesku 1.330.000 evrov). Ker dodatek ni bil namenjen za izvajanje rednih nalog javne službe urejanja voda, ga tudi nismo upoštevali pri seštevku skupnega zneska sklenjenih dodatkov.

¹⁹⁰ Zaradi zaokroževanja lahko v posameznih primerih pride do razlik (glede na podatke iz aplikacije MFERAC).

¹⁹¹ Pogodba št. 2330-14-760108 k pogodbi o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014 z dne 4. 8. 2014 o opravljanju nekaterih obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju Krajinskega parka Sečoveljske soline (v nadaljevanju: pogodba št. 2330-14-760108).

¹⁹² Prva začasna situacija št. 01464/2014, Druga začasna situacija št. 1795/2014, Tretja začasna situacija št. 2019/2014 ter Četrta in končna situacija št. 2189/2014.

¹⁹³ Pogodba o opravljanju javnih služb urejanja voda 2015.

Pregled sklenjenih pogodb, aneksov in dodatkov, ki jih je za izvajanje javne službe urejanja voda ministrstvo sklenilo z družbo Soline, je prikazan v tabeli 7.

Tabela 7: Seznam sklenjenih pogodb in aneksov, ki jih je za izvajanje javne službe urejanja voda ministrstvo sklenilo z družbo Soline

		v evrih
Pogodba/aneks/dodatek	Vsebina	Izplačano
Koncesijska pogodba za opravljanje javnih služb urejanja voda	koncesija za opravljanje javne službe urejanja voda	-
Dodatek št. 1	določitev višine sredstev in vrste del in nalog za leto 2004	104.323
Aneks št. 1	podaljšanje koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda do leta 2009	-
Dodatek št. 2	določitev višine sredstev in vrste del in nalog za leto 2005	103.360
Dodatek št. 3	določitev višine sredstev in vrste del in nalog za leto 2006	104.318
Dodatek št. 4 in 5	določitev višine sredstev in vrste del in nalog za leto 2007	142.535
Dodatek št. 6	določitev višine sredstev in vrste del in nalog za leto 2008	152.843
Dodatek št. 7 do 10	določitev višine sredstev in vrste del in nalog za leto 2009	356.482
Dodatek št. 11	sanacijska dela v letu 2009 (po poplavi 2008)	*1.328.000
Aneks št. 2	podaljšanje koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda do 31. 12. 2010	-
Dodatek št. 12 in 13	določitev višine sredstev in vrste del in nalog za leto 2010	109.630
Aneks št. 3	podaljšanje koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda do 31. 12. 2011	-
Dodatek št. 14 in 15	določitev višine sredstev in vrste del in nalog za leto 2011	130.526
Aneks št. 4	podaljšanje koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda do 31. 12. 2012	-
Dodatek št. 16 in 17	določitev višine sredstev in vrste del in nalog za leto 2012	76.716
Aneks št. 5	podaljšanje koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda do 31. 12. 2013	-
Dodatek št. 18 in sprememba št. 18	določitev višine sredstev in vrste del in nalog	77.814
Pogodba o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014	nadaljevanje izvajanja javne službe urejanja voda	
Aneks št. 1, Aneks št. 2, Aneks št. 3, Aneks št. 4, Aneks št. 5	podaljšanje pogodbe o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014 in dodatna sredstva	86.124
Aneks št. 6	podaljšanje pogodbe in dodatna sredstva	35.000
Pogodba št. 2330-14-760108	vzdrževalna dela na območju parka	100.000
Pogodba o opravljanju javnih služb urejanja voda 2015	opravljanje nekaterih nalog javne službe urejanja voda	65.000
Aneks št. 1	sprememba pooblaščenih nadzornikov	-
Aneks št. 2	sprememba obveznosti (glede pregleda dokumentacije) in izplačil	-

Opomba: *Dodatek št. 11 je ministrstvo sklenilo za odpravo posledic po poplavi 2008 in ni bil namenjen za izvajanje rednih nalog javne službe urejanja voda. Sredstva so bila izplačana iz proračunske rezerve.

Vir: dokumentacija ministrstva.

Za izvajanje javne službe urejanja voda na območju parka je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, družbi Soline izplačalo 1.644.672 evrov. Od tega je bilo po izračunu ministrstva in družbe Soline za izvajanje aktivnosti v Jernejevem kanalu do leta 2015 porabljenih 395.909 evrov¹⁹⁴. Družba Soline je do konca leta 2008 na območju Jernejevega kanala za izvajanje vzdrževalnih del in intervencijskih ukrepov na nasipih ob vsakokratnih poškodbah na objektih porabila 13.383 evrov, po poplavi 2008 in do konca leta 2015 pa je bilo v okviru javne službe urejanja voda porabljenih še 382.526 evrov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je višina sredstev za izvajanje javne službe urejanja voda praviloma med letom večkrat spremenila, temu pa je nato sledilo izvajanje nalog, pri čemer je bil njihov obseg odvisen od višine sredstev, ki so bila na razpolago.

Ministrstvo v okviru letnih programov družbi Soline zagotavlja sredstva za opravljanje rednih strokovnih nalog, pomembnih za upravljanje z vodami, izvajanje vzdrževalnih del ter nujnih interventnih ukrepov na vodni infrastrukturi in vodnih zemljiščih. Obseg izvajanja del in nalog na letni ravni je odvisen od višine zagotovljenih sredstev iz državnega proračuna. Po naši oceni tovrsten način načrtovanja aktivnosti ni ustrezen, saj je izvajanje nalog odvisno od višine sredstev, ki so na razpolago, čeprav naj bi se dela načrtovala tudi na podlagi stanja na območju izvajanja koncesije, zahtev upravljanja in urejanja voda ter letnega poročila za preteklo leto¹⁹⁵. Zaradi omejenih sredstev v proračunu tako niso načrtovane vse aktivnosti, ki bi jih bilo na področju urejanja voda treba izvesti.

V zadnjih letih je družba Soline sicer uspela v tolikšni meri obnoviti in na novo zgraditi objekte javne vodne infrastrukture in nekatere nasipe, da je v veliki meri zagotovila poplavno varnost na območju parka, ne pa tudi poplavne varnosti parka in zaledja pred vodami iz povodja Drnice in Dragonje. Po mnenju družbe Soline obseg sredstev, ki so namenjena za celovito ohranjanje in vzdrževanje vodne infrastrukture, ni zadosten za doseganje osnovnih ciljev po ZV-1. Vendar je treba infrastrukturo tudi redno vzdrževati, za kar je treba zagotoviti ustrezna sredstva. Ministrstvo je navedlo, da potrebna vlaganja v vodno infrastrukturo presegajo finančne zmožnosti ministrstva, zato z družbo Soline iščeta tudi ostale možne vire financiranja.

Neposredni nadzor nad izvajanjem del izvaja nadzornik ministrstva, ki naj bi spremljal opravljeno delo na terenu (sproti količinski in kakovostni nadzor opravljenih del) ter preverjal in potrjeval obračunske situacije. Po navedbah ministrstva do sedaj kršitev s strani družbe Soline ni bilo, ugotovitve glede poteka del se praviloma beležijo v gradbene dnevnike.

¹⁹⁴ Oceno o porabi sta pripravila ministrstvo ter družba Soline in je v reviziji nismo preverili. V aplikaciji MFERAC je v okviru vsebine porabe vnesen splošen opis porabe sredstev (opravljanje nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb), podrobnejši podatki, na podlagi katerih bi lahko ugotovili natančno porabo sredstev za dela v Jernejevem kanalu, pa se v aplikacijo MFERAC ne vnašajo.

¹⁹⁵ Kot je to navedeno v 8. členu koncesijske pogodbe za opravljanje javnih služb urejanja voda.

2.4.3 Program vlade za odpravo posledic po poplavi 2008

V programu vlade za odpravo posledic po poplavi 2008, ki je bil sprejet z namenom sanacije povzročene škode, je bilo predvideno, da poskušata za izvedbo načrtovanih aktivnosti družba Soline in ministrstvo pridobiti tudi sredstva iz Evropske unije. Gre za sredstva v okviru programa LIFE+, ki je ključni finančni instrument Evropske unije za ohranjanje biodiverzitete in območij Natura 2000¹⁹⁶.

Družba Soline je leta 2010 v okviru programa LIFE+ sklenila Pogodbo o finančni podpori projekta Človek in narava v Sečoveljskih solinah¹⁹⁷. V pogodbi je navedeno, da je skupna vrednost projekta ocenjena na 7.056.366 evrov, od tega znaša prispevek Evropske unije 3.439.983 evrov, kar je predstavljalo 50 odstotkov upravičenih stroškov projekta. Na podlagi tega je ministrstvo z družbo Soline sklenilo pogodbo št. 2511-11-730048¹⁹⁸, s katero se je zavezalo, da bo projekt sofinanciral v znesku 3.106.382 evrov. Sredstva so bila namenjena izvajanju aktivnosti, ki izhajajo iz programa vlade za odpravo posledic po poplavi 2008. Zaradi kasneje ugotovljenih pomanjkljivosti¹⁹⁹ je moralo ministrstvo svoj delež sofinanciranja povečati na 3.664.802 evra²⁰⁰.

Ministrstvo je za izvajanje programa vlade za odpravo posledic po poplavi 2008 iz državnega proračuna namenilo še dodatna sredstva, del sredstev pa je bil izplačan še iz proračunske rezerve. Pri tem smo ugotovili, da je ministrstvo z družbo Soline:

- sklenilo vsaj štiri anekse h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda, ki se nanašajo na opravljanje nalog javne službe urejanja voda²⁰¹; iz besedila dodatkov izhaja, da so bila sredstva predvidena za izvedbo sanacijskih del na območju parka, med njimi tudi za dela v Jernejevem kanalu;

¹⁹⁶ Poraba sredstev tega projekta sicer ni bila namenjena izključno odpravi posledic škode po naravni nesreči, temveč vzpostavljanju razmer za zagotavljanje ugodnega ekološkega stanja vrst in habitatov. Eden od predpogojev za takšno ugodno stanje pa je vzpostavitev nadzora nad nenadzorovanim prelivanjem voda.

¹⁹⁷ Angl.: *Man and nature in Secovlje salt-pans*, Pogodba med družbo Soline in Evropsko komisijo, LIFE09 NAT/SI/000376 z dne 23. 8. 2010.

¹⁹⁸ Pogodba o sofinanciranju projekta LIFE09 NAT/SI/000376 *Man and nature in Secovlje salt-pans* (Človek in narava v Sečoveljskih solinah), št. pogodbe 2511-11-730048 z dne 29. 11. 2011.

¹⁹⁹ Zapisnik o inšpekcijskem pregledu poslovanja s sredstvi državnega proračuna na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, št. 0614-78/2011/6 z dne 15. 5. 2012.

²⁰⁰ Ministrstvo je za ta namen z družbo Soline sklenilo tri anekse: Aneks 1 k pogodbi o sofinanciranju projekta LIFE09 NAT/SI/000376 *Man and nature in Secovlje salt-pans* (Človek in narava v Sečoveljskih solinah) št. pogodbe 2511-11-730048 z dne 29. 11. 2011, Aneks 2 k pogodbi o sofinanciranju projekta LIFE09 NAT/SI/000376 *Man and nature in Secovlje salt-pans* (Človek in narava v Sečoveljskih solinah) št. pogodbe 2511-11-730048 z dne 18. 7. 2012, Aneks 3 k pogodbi o sofinanciranju projekta LIFE09 NAT/SI/000376 *Man and nature in Secovlje salt-pans* (Človek in narava v Sečoveljskih solinah) št. pogodbe 2511-11-730048 z dne 25. 11. 2013.

²⁰¹ Dodatek št. 11-2009 h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda z dne 1. 9. 2009 v znesku 1.330.000 evrov, Dodatek h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda z dne 18. 10. 2010 v znesku 600.000 evrov, Dodatek h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda z dne 20. 9. 2012 v znesku 391.609,02 evra ter aneks k temu dodatku in Dodatek h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda z dne 9. 8. 2013 v znesku 628.030 evrov.

- k pogodbi o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014 za opravljanje nalog javne službe urejanja voda sklenilo še vsaj en dodatek²⁰², v okviru katerega so bili predvideni sanacijski ukrepi po poplavi 2008;
- sklenilo še pogodbo o izvajanju sanacijskih ukrepov²⁰³, predmet pogodbe pa je bila tudi obnova mostu čez Jernejev kanal.

Pregled sklenjenih pogodb, aneksov in dodatkov, ki jih je za odpravo posledic po poplavi 2008 ministrstvo sklenilo z družbo Soline, in zneskov izplačil so prikazani v tabeli 8.

Tabela 8: Seznam sklenjenih pogodb, aneksov in dodatkov, ki jih je za odpravo posledic po poplavi 2008 ministrstvo sklenilo z družbo Soline, in zneski izplačil

v evrih

Pogodba/dodatek	Vsebina	Izplačano
Pogodba LIFE09 NAT/SI/000376	odprava posledic po poplavi 2008 (projekt LIFE+)	3.664.802
Dodatek št. 11 h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda	sanacijska dela v letu 2009 (po poplavi 2008)	1.328.000
Dodatek h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda	intervencijska in sanacijska dela (odprava posledic poplave 2008)	600.000
Dodatek h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda	sanacijska dela (odprava posledic poplave 2008)	391.588
Dodatek h koncesijski pogodbi za opravljanje javnih služb urejanja voda	sanacijska dela (odprava posledic poplave 2008)	628.030
Dodatek k pogodbi o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014	izvedba sanacijskih ukrepov (odprava posledic poplave 2008)	788.700
Pogodba o izvajanju sanacijskih ukrepov	izvedba sanacijskih ukrepov (odprava posledic poplave 2008 in sanacija mostu čez Lero)	1.049.761

Vir: dokumentacija ministrstva.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, za izvajanje aktivnosti programa vlade za odpravo posledic po poplavi 2008 sklenilo več pogodb in aneksov, v okviru katerih je družbi Soline kot izvajalcu javne službe urejanja voda na tem območju izplačalo skupaj 8.450.881 evrov. Od tega je bilo po podatkih ministrstva in družbe Soline za dela v Jernejevem kanalu porabljenih 1,3 milijona evrov²⁰⁴.

Spremljanje in nadzor nad deli naj bi, kot izhaja iz dokumentacije, praviloma izvajala ARSO²⁰⁵, ki naj bi tako kot pri izvajanju javne službe urejanja voda spremljala opravljeno delo na terenu, preverjala in potrjevala obračunske situacije. Izvajanje pogodbe v okviru programa LIFE+ pa je spremljalo ministrstvo.

²⁰² Dodatek k pogodbi o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014 z dne 30. 5. 2014 v znesku 788.700 evrov.

²⁰³ V znesku 1.049.761 evrov.

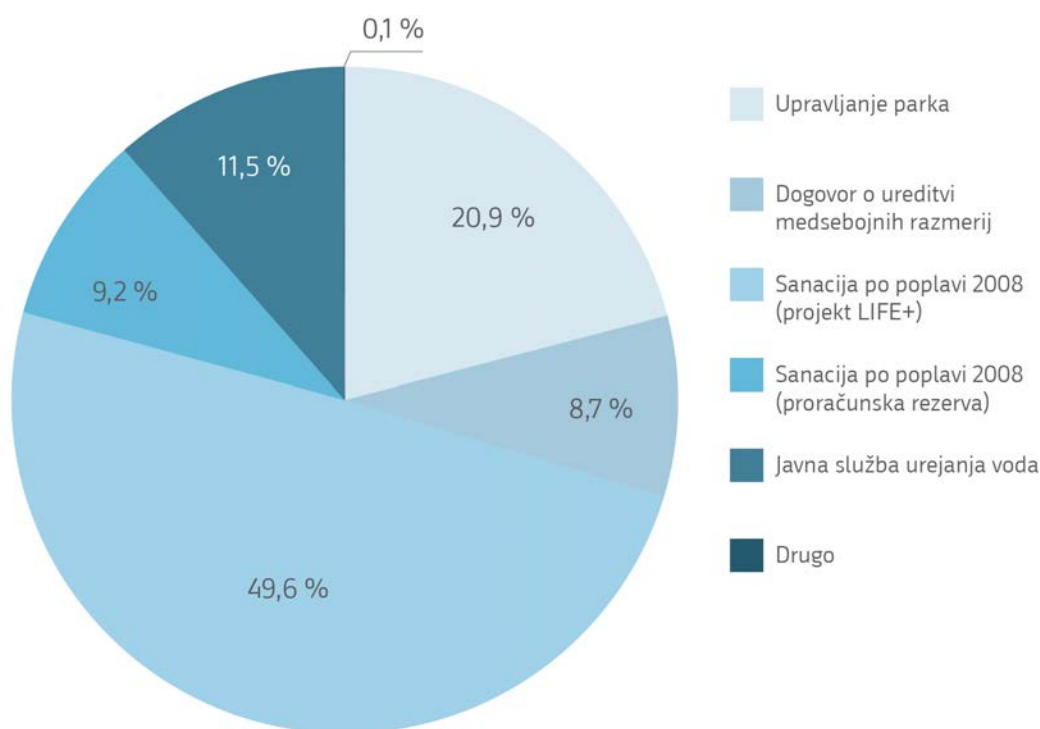
²⁰⁴ Izračun je pripravljen na podlagi podatkov, ki sta jih pripravila ministrstvo in družba Soline.

²⁰⁵ Ugotovili smo, da je v Dodatku k pogodbi o opravljanju javnih služb urejanja voda 2014 in v pogodbi o izvajanju sanacijskih ukrepov navedeno, da bo odgovorni nadzornik določen naknadno.

2.4.4 Ocena upravljanja s finančnimi sredstvi

Na sliki 21 je prikazana poraba sredstev, ki jih je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izplačalo družbi Soline. Gre za vsa sredstva, ki jih je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izplačalo za upravljanje parka, izvajanje javne službe urejanja voda in za izvajanje programa vlade za odpravo posledic po poplavi 2008. Skupaj je družba Soline prejela 14.346.920 evrov.

Slika 21: Prikaz porabe proračunskih sredstev ministrstva za upravljanje parka glede na namen v obdobju od leta 2003 do leta 2015



Vir: izpisi iz aplikacije MFERAC.

Po naši oceni upravljanje s sredstvi ni bilo ustrezno, ker:

- so bili letni programi dela za upravljanje, ki so podlaga za financiranje, sprejeti s precejšnjim časovnim zamikom, zato ni bila pravočasno določena letna višina sredstev iz državnega proračuna za upravljanje parka;
- ministrstvo do leta 2011 ni preverilo dejanskih potreb po kadrovskih virih za izvajanje upravljaljskih nalog, za katere ministrstvo sicer v celoti zagotavlja sredstva;
- izplačila družbi Soline za upravljanje parka niso potekala po časovni dinamiki, kot je predvidena v koncesijski pogodbi za upravljanje, pri čemer smo ugotovili, da v posameznih letih prihaja do vsebinskih odstopanj med predmetom financiranja, ki je naveden v koncesijski pogodbi za upravljanje, ter predmetom financiranja, ki je naveden v letnih pogodbah;

- spremljanje in nadzor ministrstva nad izvajanjem koncesijske pogodbe za upravljanje ni bilo ustrezno, ministrstvo ni opravilo nadzora, s katerim bi vsaj občasno preverilo vsebino, namen porabe in upravičenost stroškov;
- obseg izvajanja del in nalog iz javne službe urejanja voda je bil omejen in odvisen od višine zagotovljenih sredstev v državnem proračunu, zaradi česar več let niso bili vzdrževani varovalni nasipi, zato pa je poplava v letu 2008 povzročila veliko škodo, sanacija katere iz proračunskih sredstev še vedno poteka;
- obstaja neustrezno obvladovano tveganje glede jasne razmejitev nalog javne službe upravljanja parka od drugih dejavnosti, ki v ta okvir ne sodijo;
- obstaja neustrezno obvladovano tveganje glede preglednosti prikaza celotnega poslovanja družbe Soline.

Ukrep ministrstva

Med izvajanjem revizije je ministrstvo začelo s proučevanjem možnosti, kateri način upravljanja parka kot zavarovanega območja bi bil najbolj učinkovit.



3. MNENJE

Revidirali smo, ali so bili [Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor, Občina Piran in družba SOLINE Pridelava soli, d. o. o.](#) v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2015 učinkoviti pri upravljanju [Kanalov Sv. Jerneja](#). Preverili smo, ali in kako so opredeljene vloge, naloge in pristojnosti pri upravljanju Jernejevega kanala, kako [vlada, ministrstvo, občina in družba Soline](#) načrtujejo in izvajajo aktivnosti ter ali je upravljanje ministrstva s sredstvi za upravljanje z Jernejevim kanalom ustrezno.

Menimo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, [upravljanje Jernejevega kanala ni bilo učinkovito](#). V Jernejevem kanalu so na protipravno postavljene pomole in privezne boje nedovoljeno privezana številna plovila, med njimi je precej zapuščenih, poškodovanih in tudi delno ali v celoti potopljenih. Vse to kazi zunanjo podobo Krajinskega parka Sečoveljske soline in skupaj predstavlja večjo potencialno nevarnost, ki bi lahko v prihodnosti imela škodljive posledice na to zavarovano območje, ki je tudi del območja Natura 2000.

Vlada se je neurejenega stanja v Jernejevem kanalu zavedala že ob podelitvi koncesije za upravljanje parka leta 2003 in se zavezala, da bo takoj pričela z ustreznimi postopki iz svoje pristojnosti, da se najkasneje v treh letih odstranijo vsa privezana plovila v Jernejevem kanalu. Menimo, da [poslovanje vlade pri upravljanju Jernejevega kanala ni bilo učinkovito](#). Vlada ni izvedla aktivnosti, povezanih z odstranitvijo nedovoljeno privezanih plovil v Jernejevem kanalu, niti ni nikogar pooblastila, da bi izvedel aktivnosti v zvezi z odstranitvijo protipravno postavljenih pomolov v Jernejevem kanalu. S tem je kršila Koncesijsko pogodbo za upravljanje Krajinskega parka Sečoveljske soline in rabo naravne vrednote Sečoveljske soline. Vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedla nadzora nad izvajanjem koncesijske pogodbe za upravljanje, prav tako za izvedbo nadzora ni pooblastila drugih oseb. Vlada tudi nikoli ni preverila, ali in kako so nadzor nad izvajanjem koncesije opravljali drugi pristojni organi. Poleg tega ni ustrezno usmerjala, spremljala oziroma nadzorovala dela ministrstva pri izvrševanju njegovih nalog v povezavi z upravljanjem Jernejevega kanala.

Vloga ministrstva pri upravljanju Jernejevega kanala je, da načrtuje in spremlja izvajanje nalog upravljanja ter nalog javne službe urejanja voda, vključno z izvajanjem nadzora, na podlagi katerega lahko ministrstvo po potrebi ustrezno ukrepa. Za izvajanje nalog upravljanja ministrstvo v celoti zagotavlja finančna sredstva, zato je minister kot predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi. Menimo, da [ministrstvo ni bilo učinkovito pri upravljanju Jernejevega kanala](#), ker načrtovanje aktivnosti v delu, ki se nanaša na pripravo načrtov, ni bilo ustrezno. Ministrstvo je potrdilo načrt upravljanja za park z več kot šestletno zamudo, letni programi dela za upravljanje so bili sprejeti s precejšnjim časovnim zamikom, zato letna višina sredstev iz državnega proračuna za upravljanje ni bila določena pravočasno, ministrstvo je večkrat spremenilo letne načrte za izvajanje javne službe urejanja voda, s katerimi je spremenilo višino sredstev in prilagodilo obseg izvajanja del in nalog.

Načrtovanje in izvajanje aktivnosti vzdrževanja infrastrukture ni bilo učinkovito. Ker most čez Jernejev kanal ni bil pravočasno obnovljen, ga je gradbena inšpektorica zaprla. Ministrstvo je vsaj od leta 2003 vedelo, da obstaja nevarnost v primeru poplave, vendar kljub temu niso bili izvedeni ukrepi, s katerimi

bi se lahko preprečile hude posledice poplave leta 2008 oziroma bi se jih vsaj deloma omejilo. Celovita ocena možnosti nastanka naravnih in drugih nesreč za območje parka ni bila izdelana, sistematičnega vlaganja v obnovo varovalnih nasipov ni bilo.

Izvajanje nadzora ni bilo učinkovito. Čeprav je ministrstvo vedelo, da stanje s privezi v Jernejevem kanalu ni urejeno, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo niti enega nadzora v zvezi z urejanjem stanja v Jernejevem kanalu in ni ukrepalo na način, da bi prišlo do odstranitve protipravno postavljenih pomolov, priveznih boj in plovil iz Jernejevega kanala. Neposredni nadzor in vodovarstveni nadzor se nista izvajala na način in v obsegu, kot to določata Zakon o ohranjanju narave in Zakon o vodah. Ministrstvo je v 16 letih po sprejetju Zakona o ohranjanju narave, ki uvaja neposredni nadzor v naravi, izvedlo zgolj dve usposabljanji za pridobitev pooblastila za neposredni nadzor v naravi, pri čemer je prvo izvedlo leta 2007, drugo pa šele konec leta 2015. Pri izvajanju inšpekcijskega nadzora zaradi domnevne nevarne gradnje mostu čez Jernejev kanal sta bili narejeni večji nepravilnosti, pri čemer je bil inšpekcijski postopek uveden zoper napačnega zavezanca. Ministrstvo tudi ni opravilo nobenega nadzora, s katerim bi vsaj občasno preverilo vsebino, namen porabe in upravičenost stroškov, ki jih ministrstvo nameni za upravljanje Jernejevega kanala.

Upravljanje s finančnimi sredstvi ni bilo ustrezno. Ministrstvo do leta 2011 ni preverilo dejanskih potreb po kadrovskih virih za izvajanje upravljaljskih nalog parka, za katere sicer v celoti zagotavlja sredstva, izplačila družbi Soline za upravljanje parka niso potekala po časovni dinamiki, kot je predvidena v koncesijski pogodbi za upravljanje, obseg izvajanja del in nalog iz naslova javne službe urejanja voda je bil omejen in odvisen od višine zagotovljenih sredstev v državnem proračunu. Po naši oceni obstaja tudi neustrezno obvladovano tveganje glede jasne razmejitve nalog javne službe upravljanja parka od drugih dejavnosti, ki v ta okvir ne sodijo, ter neustrezno obvladovano tveganje glede preglednosti prikaza poslovanja celotne družbe Soline.

Pri upravljanju zavarovanega območja je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodelovala tudi občina. Leta 2005 je sprejela Odlok o lokacijskem načrtu Seča – polotok, s katerim je določila prostorsko ureditev območja Jernejevega kanala, med letoma 2009 in 2015 je imela vodno pravico za neposredno rabo vode v Jernejevem kanalu za gradnjo krajevnega pristanišča. [Poslovanje občine](#) v delu, ki se nanaša na gradnjo krajevnega pristanišča, [ni bilo učinkovito](#). Občina od leta 2009 do konca leta 2015 ni zagotovila ustreznih in zadostnih virov financiranja za gradnjo krajevnega pristanišča in tudi ni našla investitorja, ki bi bil pripravljen prevzeti breme investicije. To pa ne daje zadostnih zagotovil, da bo občina uresničila sedanje načrte glede gradnje krajevnega pristanišča v predvidenem vsebinskem obsegu.

Naloge družbe Soline kot upravljalca parka so predvsem skrb za vzdrževanje, obnavljanje in varovanje parka kot naravne vrednote, vključno z izvajanjem aktivnosti javne službe urejanja voda, izvajanje varstvenih režimov in drugih nalog s ciljem ohranjanja biotske raznovrstnosti in trajnostne rabe parka, vključno z izvajanjem neposrednega nadzora v parku. Menimo, da je bilo [poslovanje družbe Soline](#) v delu, ki se nanaša na upravljanje Jernejevega kanala, [delno učinkovito](#). Kot upravljavec parka je družba Soline poskušala pravočasno in ustrezno poskrbeti za obnovo mostu čez Jernejev kanal na način, da bi se ohranili njegova funkcija in sposobnost uporabe, izvajala je vzdrževalna dela in intervencijske ukrepe na varovalnih nasipih. Družba Soline je v Jernejevem kanalu izvajala tudi različne aktivnosti neposrednega nadzora, vendar ni imela naravovarstvenega nadzornika, ki bi lahko v celoti in z vsemi pooblastili izvajal nadzor po določitih Zakona o ohranjanju narave, vključno z izrekanjem sankcij.



4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor in družba SOLINE Pridelava soli, d. o. o. morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivna poročila.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati:

- izvedene aktivnosti, ki bodo pripomogle k ureditvi stanja glede postavljenih pomolov, priveznih boj in k odstranitvi plovil v Jernejevemu kanalu – točki 2.3.3.3 in 2.3.4; pri tem mora med drugim tudi naložiti pristojnemu ministrstvu odstranitev plovil iz Jernejevega kanala – točka 2.3.3.2.1;
- da je v delu, ki se nanaša na izvajanje javne službe na področju urejanja voda na območju Krajinskega parka Sečoveljske soline, preverila skladnost Uredbe o načinu izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda in o koncesijah teh javnih služb z Zakonom o gospodarskih javnih službah in da je po potrebi ustrezno ukrepala – točka 2.4.2.

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu izkazati:

- da je predlagalo Vladi Republike Slovenije v sprejem ustrezne spremembe pravnih podlag na način, da bo lahko uspešno in učinkovito ukrepalo pri odstranitvi pomolov in priveznih boj iz Jernejevega kanala – točka 2.3.3.2.1;
- da je predlagalo Vladi Republike Slovenije v sprejem ustrezne spremembe pravnih podlag na način, da bo lahko uspešno in učinkovito ukrepalo zoper plovila, odložena na kopnem ob Jernejevem kanalu – točka 2.3.3.2.1.

Družba SOLINE Pridelava soli, d. o. o. mora v odzivnem poročilu izkazati:

- da je predložila dokumentacijo, iz katere je razvidno izvajanje neposrednega nadzora na območju Jernejevega kanala – točka 2.3.3.1.

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 popravljivih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljivih 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 poslovanja²⁰⁶. 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 Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor ali družba SOLINE Pridelava soli, d. o. o. kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

²⁰⁶ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.



5. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- prouči ustreznost vsebine Uredbe o Krajinskem parku Sečoveljske soline in po potrebi prične s postopkom za spremembo, predvsem v delu, ki se nanaša na izvajanje varstvenih režimov in pravil ravnanja v Krajinskem parku Sečoveljske soline.

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- zagotovi, da bodo letni načrti upravljanja in izvajanja javne službe urejanja voda v prihodnje pravočasno sprejeti, da bodo v načrtih naloge javne službe jasno razmejene od drugih dejavnosti družbe SOLINE Pridelava soli, d. o. o., pri tem pa naj upošteva prioritete in realne možnosti za izvedbo aktivnosti;
- prouči, ali ima Odbor Krajinskega parka Sečoveljske soline v sedanji obliki in z obstoječimi pooblastili ustrezno ter zadostno vlogo pri upravljanju Krajinskega parka Sečoveljske soline; glede na ugotovitve naj predlaga, da se Odboru Krajinskega parka Sečoveljske soline ali dodelijo nova pooblastila ali naj se ga ukine;
- vzpostavi sistem za kakovostno upravljanje s finančnimi sredstvi na način, da bodo za vse aktivnosti, ki jih opravlja družba SOLINE Pridelava soli, d. o. o., finančna sredstva pravočasno, realno in pregledno načrtovana, ob tem pa naj redno spremlja in nadzoruje vsebino, namen porabe in upravičenost porabe.

Občini Piran priporočamo, naj:

- prouči možnosti za ukrepanje v Jernejevem kanalu, in sicer v delu, ki se nanaša na ureditev cestnega prometa ob Jernejevem kanalu na način, da bi se zagotovilo izboljšanje spoštovanja predpisov, ki določajo pravila ravnanja in sodijo v njeno pristojnost;
- prouči realnost izvedbe Odloka o lokacijskem načrtu Seča – polotok in Odloka o pristanišču Piran kanal Sv. Jerneja in koncesiji za gradnjo in upravljanje krajevnega pristanišča kanal Sv. Jerneja ter po potrebi prične z ustreznimi postopki za dopolnitev, spremembo ali prenehanje veljavnosti posameznega odloka oziroma posameznega člena odloka;
- v primeru izvedbe postopka za dodelitev privezov v Jernejevem kanalu uporabi objektivna merila in kriterije ter pri tem zagotovi enakopravno obravnavo vseh zainteresiranih lastnikov plovil.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,

generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
3. Občini Piran, priporočeno;
4. družbi SOLINE Pridelava soli, d. o. o., priporočeno s povratnico;
5. mag. Antonu Ropu, priporočeno;
6. Janezu Janši, priporočeno;
7. Borutu Pahorju, priporočeno;
8. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
9. mag. Janezu Kopaču, priporočeno;
10. Janezu Podobniku, priporočeno;
11. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
12. dr. Roku Žarniću, priporočeno;
13. Francu Bogoviču, priporočeno;
14. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
15. Vojki Štular, priporočeno;
16. Tomažu Gantarju, priporočeno;
17. Petru Deržku, priporočeno;
18. Alojzu Jurjecu, priporočeno;
19. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
20. arhivu.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Bdimο nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
T: +386 (0) 1 478 58 00 | F: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si | www.rs-rs.si