



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



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

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

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



Številka: 1215-11/2006-18

Ljubljana, 27. junija 2007



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

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

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

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

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

- v sprejeti Strategiji razvoja Občine Jesenice in Programu razvoja Občine Jesenice, ki določata smeri razvoja občine, nekateri cilji razvoja niso jasno opredeljeni in merljivi in
- ni imela celovitega pregleda nad stanjem v občinskem prostoru.

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi Odloka o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč in valorizaciji elementov cene ter stroškov za pripravo in opremljanje stavbnih zemljišč v občini Jesenice (v nadaljevanju: Odlok o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč), ki je bil sprejet leta 1988. Zakonodaja, ki ureja področje opremljanja stavbnih zemljišč se je v obdobju do leta 2005 bistveno spremenila, zato menimo, da Odlok o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč ne more predstavljati ustrezne podlage za uspešno odmerjanje komunalnega prispevka.

Ugotavljamo, da Občina Jesenice v letu 2005 pri odmeri komunalnega prispevka ni zagotovila pogojev za enakopravno obravnavanje investitorjev, ker:

- je odmerjala komunalni prispevek le tistim investitorjem, ki so se na novo priključevali na komunalno infrastrukturo, oziroma tistim, ki so ob nadomestni gradnji, spremembi namembnosti oziroma dozidavi ali nadzidavi obstoječega objekta povečevali zmogljivost priključka,
- je določala višino komunalnega prispevka glede na stopnjo opremljenosti zemljišča s komunalno infrastrukturo.

Občina v letu 2005 za gradnjo nove oziroma rekonstrukcijo obstoječe komunalne infrastrukture ni imela sprejetih programov opremljanja, ki bi ji omogočili odmerjanje komunalnega prispevka za novozgrajeno komunalno infrastrukturo, s čimer ni zagotovila pogojev za enakopravno obravnavanje investitorjev in ni realizirala vseh zakonsko dopuščenih prihodkov za opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

Na področju zaračunavanja drugih stroškov investitorjem so revizorji računskega sodišča ugotovili, da je Občina Jesenice s sprejetimi akti občine omogočila zaračunavanje prispevka za priključitev na vodovodno omrežje ter takse za priključek na kanalizacijsko omrežje, za kar ni imela ustrezne podlage v veljavni zakonodaji, in s tem povzročila obremenitev investitorjev z dodatnimi stroški. Poleg tega ugotavljamo tudi, da občina ni zagotovila temeljnih pogojev za uspešno porabo zbranih sredstev.

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

Odzivno poročilo ni potrebno, ker je Občina Jesenice že med revizijskim postopkom sprejela ustrezne popravljalne ukrepe, glede pomanjkljivosti pa je računsko sodišče dalo priporočila, kako naj se odpravijo.

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

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	8
1.2 NAMEN IN CILJI REVIZIJE.....	9
1.3 METODE DELA	10
1.4 PREDSTAVITEV OBČINE.....	10
1.4.1 Splošni podatki o občini.....	10
1.4.2 Odgovorne osebe	11
1.4.3 Organiziranost občinske uprave na področju urejanja prostora in zaračunavanja stroškov graditeljev.....	11
1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava.....	12
2. UGOTOVITVE	14
2.1 ALI JE OBČINA USPEŠNA NA PODROČJU PROSTORSKEGA RAZVOJA.....	14
2.1.1 Ali ima občina sprejeto strategijo (vizijo) razvoja občine.....	14
2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte	16
2.1.3 Ali se občina srečuje s težavami v postopku sprejemanja prostorskih aktov.....	18
2.2 ALI JE OBČINA USPEŠNA PRI ODMERJANJU KOMUNALNEGA PRISPEVKA.....	20
2.2.1 Ali normativna ureditev predstavlja dobro podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov	20
2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja	24
2.2.3 Ali občina odmerja komunalni prispevek v skladu s splošnim aktom občine.....	24
2.2.3.1 Odmera komunalnega prispevka.....	24
2.2.3.2 Oprostitev plačila komunalnega prispevka.....	29
2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje	29
2.2.5 Ali občina prejemke od komunalnih prispevkov porablja kot namenske prejemke.....	31
2.3 ALI OBČINA INVESTITORJEM OBJEKTOV ZARAČUNAVA ŠE DRUGE STROŠKE.....	35
2.3.1 Ali ima občina v splošnem aktu opredeljene druge stroške, ki jih morajo plačati investitorji....	35
2.3.2 Ali občina obračunava tudi druge stroške, ki niso opredeljeni v splošnem aktu.....	36
3. MNENJE	38

4. ODZIVNO POROČILO	40
5. PRIPOROČILA	41

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti poslovanja Občine Jesenice, Cesta železarjev 6, Jesenice (v nadaljevanju: občina) v letu 2005 na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov (v nadaljevanju: stroški investitorjev pri graditvi objektov), ki so predpisani z akti občine in akti izvajalcev javnih služb, smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2006¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 27. 1. 2006.

1.1 Predstavitev področja revizije

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

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

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

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

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

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

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

² Št. 1215-11/2006-2.

³ Uradni list RS, št. 100/05-UPB-1.

⁴ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03.

⁵ 135 do 146. člena.

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

1.2 Namen in cilji revizije

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

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

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

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

⁶ Uradni list RS, št. 102/2004-UPB-1.

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

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

⁹ Uradni list RS, št. 41/01.

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

1.3 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

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

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

1.4 Predstavitev občine

1.4.1 Splošni podatki o občini

Slika 1: Geografska lega Občine Jesenice v Republiki Sloveniji

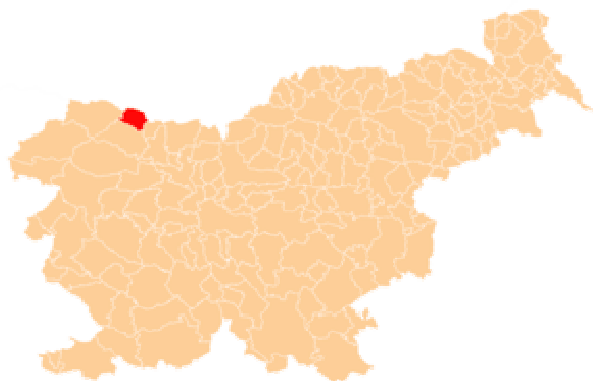


Tabela 1: Splošni podatki o občini

Število prebivalcev ¹¹	21.946
Ustanovitev ¹²	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Površina občine	75.8 kvadratnih kilometrov
Gostota poselitve	290 prebivalcev na kvadratni kilometer

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

¹² Območje Občine Jesenice je nespremenjeno od leta 1998, ko je iz dela območja občine nastala Občina Žirovnica; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 56/98.

Občina ima devet krajevnih skupnosti, in sicer: Blejska Dobrava, Cirila Tavčarja, Hrušica, Mirka Roglja Petka, Podmežakla, Planina pod Golico, Sava, Slovenski Javornik – Koroška Bela, Staneta Bokala. Krajevne skupnosti so pravne osebe javnega prava.

V 7. členu Statuta Občine Jesenice¹³ je določeno, katere lokalne zadeve javnega pomena opravlja samostojno. Med drugim je določeno tudi, da občina:

- zagotavlja pogoje za gospodarski razvoj občine tako, da sprejema prostorske akte, ki omogočajo in pospešujejo razvoj gospodarstva v občini,
- skrbi za lokalne javne službe tako, da skrbi za oskrbo naselij s toplotno energijo in plinom iz lokalnih omrežij, odlaganje odpadkov in opravljanje drugih dejavnosti varstva okolja,
- gradi in vzdržuje vodovodne in energetske objekte.

Občina ima Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Jesenice¹⁴ (v nadaljevanju: Odlok o GJS), v katerem ima med drugim določeno, da se kot lokalne javne službe opravljajo dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter oskrba s plinom. Dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter oskrbe s plinom se v skladu s 17. členom Odloka o GJS opravljajo v javnem podjetju na območju celotne občine. Občina lahko, če tako narekujejo razlogi ekonomičnosti oziroma racionalnosti, posamezne dejavnosti zagotavlja tudi z dajanjem koncesij pravnim in fizičnim osebam z vlaganjem javnega kapitala v zasebno pravne subjekte.

Izvajalec obvezne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja odpadnih in padavinskih voda ter oskrbe s plinom je Javno komunalno podjetje JEKO-IN, d. o. o., Jesenice (v nadaljevanju: JEKO-IN).

1.4.2 Odgovorne osebe

V revidiranem obdobju je bil odgovorna oseba Boris Bregant, župan občine. Med izvajanjem revizije je bil do 13. 11. 2006 odgovorna oseba Boris Bregant, župan občine ter od 13. 11. 2006 Tomaž Tom Mencinger, župan občine.

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

Občina je z Odlokom o GJS določila, da je gospodarjenje s stavbnimi zemljišči obvezna lokalna javna služba, ki se izvaja v režijskem obratu, organiziranem v okviru občinske uprave.

Odlok o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave občine Jesenice¹⁵ (v nadaljevanju: odlok o organizaciji) določa, da opravlja naloge, vezane na urejanje prostora, gradnjo komunalne infrastrukture in odmerjanje komunalnih prispevkov Oddelek za okolje in prostor. Oddelek za okolje in prostor je med drugim zadolžen za pripravo programskih izhodišč in smernic za izdelavo in sprejem prostorskih aktov,

¹³ Uradni list RS, št. 2/01.

¹⁴ Uradni list RS, št. 33/95 in 63/99.

¹⁵ Uradni list RS, št. 63/99.

ugotavljanje in potrjevanje usklajenosti lokacijske dokumentacije z zakoni in podzakonskimi akti, vodenje evidence posegov v prostor in analiziranje stanja posegov v prostor. Odlok določa, da gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, ki med drugim zajema naloge gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, organiziranje gradnje javne infrastrukture, s katero se zagotavlja uporabnost zemljišča glede na njegov namen, odmerjanje komunalnega prispevka in izvajanje postopkov za oprostitev ali znižanje prispevka ter evidentiranje zavezancev, opravlja režijski obrat, ki naj bi deloval v okviru Oddelka za okolje in prostor.

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

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da je zaradi uveljavitve ZUreP-1, ki gospodarjenja s stavbnimi zemljišči ne določa več kot gospodarsko javno službo, s Pravilnikom o sistemizaciji delovnih mest¹⁶ sistemizirala delovna mesta, na katerih se izvajajo naloge, povezane z gospodarjenjem s stavbnimi zemljišči, neposredno v Oddelku za okolje in prostor in ne več v režijskem obratu.

V letu 2005 je imela občina sistemiziranih 52 delovnih mest, od tega jih je bilo zasedenih 49. Kadrovska sestava zaposlenih na področjih dela, ki so predmet revizije, je razvidna iz tabele 2.

Tabela 2: Kadrovska sestava na področjih dela

Področje dela	Število zaposlenih na področju dela	Stopnja izobrazbe			
		VII.	VI.	V.	Manj kot V.
Urejanje prostora	5	5			
Komunalna infrastruktura	5	3		1	1
Obračun dajatev	2	2			

Vir: podatki občine.

V skladu s priporočilom Ministrstva za okolje, prostor in energijo¹⁷ bi za uspešno izvajanje minimalnega obsega del s področja urejanja prostora, kot jih določa ZUreP-1, občina glede na število prebivalcev potrebovala najmanj štiri visokošolsko izobražene strokovnjake.

Ocenjujemo, da ima občina na področju gospodarjenja s komunalno infrastrukturo in urejanja prostora ustrezno kadrovska sestavo.

1.4.4 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava

Na podlagi 20. člena Zakona o financiranju občin¹⁸ (v nadaljevanju: ZFO) se sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena (v nadaljevanju: primerna poraba). Če občina z lastnimi prihodki, ki se ne

¹⁶ Z dne 1. 9. 2004.

¹⁷ Dopis Ministrstva za okolje, prostor in energijo vsem občinam v Republiki Sloveniji, številka 350-01-1/2004 z dne 5. 1. 2004.

¹⁸ Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 90/05.

vštevajo v izračun primerne porabe (v nadaljevanju: lastni prihodki), ne dosega izračunanega zneska primerne porabe, se ji sredstva zagotovijo iz državnega proračuna v obliki finančne izravnave. V 25. členu ZFO so določeni prihodki, ki se ne vštevajo v izračun primerne porabe, mednje spadajo tudi komunalni prispevki. Znesek pobranih komunalnih prispevkov predstavlja tako dodaten vir za financiranje gradnje komunalne infrastrukture, ki je zakonsko opredeljena naloga občine, saj ostane občini ne glede na izračunano primerno porabo.

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

	v tisoč tolarjih	
	Občina Jesenice	Vse občine
Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov	3.301.314	341.472.619
Komunalni prispevki ¹⁹	73.284	12.982.297
Primerna poraba	2.085.934	205.777.277 ²⁰
Ocenjeni lastni prihodki	1.438.085	175.424.869
Finančna izravnava	647.849	46.414.790

Vir: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Jesenice za leto 2005²¹ (v nadaljevanju: Odlok o zaključnem računu za leto 2005), Ministrstvo za finance: Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005.

Iz navedenih podatkov za leto 2005 izhaja, da občina z lastnimi prihodki ne zagotavlja dovolj sredstev za izvajanje zakonsko predpisanih nalog. Delež finančne izravnave obsega 31,1 odstotka zneska primerne porabe oziroma 19,6 odstotka celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. Lastni prihodki, ki se ne vštevajo v primerno porabo, znašajo 1.215.380 tisoč tolarjev in predstavljajo 36,8 odstotka celotnih realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2005. Delež komunalnih prispevkov v prihodkih, ki se ne vštevajo v primerno porabo, znaša 6 odstotkov.

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

¹⁹ Konto št. 7141.

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

²¹ Uradni list RS 39/06.

2. UGOTOVITVE

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

2.1 Ali je občina uspešna na področju prostorskega razvoja

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

2.1.1 Ali ima občina sprejeto strategijo (vizijo) razvoja občine

Temeljna prostorska akta, s katerima je občina določila smeri razvoja občine v planiranem obdobju, veljavna v letu 2005, sta Dolgoročni plan Občine Jesenice za obdobje 1986 – 1995/2000²² in Družbeni plan Občine Jesenice za obdobje 1986 – 1999²³ (v nadaljevanju: prostorske sestavine), sprejeta na podlagi Zakona o urejanju prostora²⁴ (v nadaljevanju: ZUreP). Dolgoročni plan občine v prostorskih sestavinah določa zasnovo namenske rabe prostora ter usmeritve glede načina urejanja posameznih območij s prostorskimi izvedbenimi akti. V smernicah za dolgoročni plan so določeni dolgoročni družbeni cilji za razvoj občine s temeljnimi pogoji za doseganje teh ciljev. Strokovne podlage za pripravo dolgoročnih planskih usmeritev za urejanje prostora na ureditvenih območjih podrobneje analizirajo tudi možnosti in pogoje za komunalno opremljanje naselij.

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

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

²² Uradni vestnik Gorenjske, št. 20/86 in 2/88 ter Uradni list RS, št. 2/90, 6/97, 51/98, 107/99 in 113/04.

²³ Uradni vestnik Gorenjske, št. 2/88, 6/98 ter Uradni list RS, št. 28/90, 31/90 – popr., 6/97, 51/98, 41/99, 113/04.

²⁴ Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89.

planom Slovenije. ZUreP-1 določa, da občine pričnejo pripravljati strategijo prostorskega razvoja občine po uveljavitvi strategije prostorskega razvoja Slovenije, pripravo prostorskega reda občine pa po uveljavitvi prostorskega reda Slovenije in ju morajo sprejeti najkasneje v treh letih po sprejemu strategije prostorskega razvoja Slovenije. Strategija prostorskega razvoja Slovenije²⁵ je pričela veljati 20. 7. 2004. Uredba o prostorskem redu Slovenije²⁶ je pričela veljati 13. 11. 2004.

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

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

Občina je lahko pričela z novimi postopki za spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občine do uveljavitve Strategije prostorskega razvoja Slovenije (20. 7. 2004). Po tem datumu lahko občina namensko rabo zemljišč spreminja le tako, da sprejme strategijo prostorskega razvoja občine in prostorski red občine. Postopek sprejemanja prostorskih aktov, ki ga predpisujeta ZUreP-1 in Zakon o varstvu okolja²⁷ (v nadaljevanju: ZVO-1), je dolgotrajen proces. Ob upoštevanju minimalnih zakonskih rokov posameznih faz v postopku sprejemanja prostorskih aktov bi postopek sprejemanja trajal vsaj 16 mesecev. To pomeni, da občina v letu 2005 še ni mogla imeti sprejete strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine, na podlagi katerih bi lahko v skladu z določili ZUreP-1 načrtovala uspešen razvoj dejavnosti v prostoru in gospodarno rabo prostora ter spreminjala namensko rabo zemljišč.

Občina med izvajanjem revizije še ni imela sprejete strategije prostorskega razvoja, ki jo določa ZUreP-1, temveč jo je pripravljala²⁸. Občinski svet občine Jesenice je pred uveljavitvijo ZUreP-1 sprejel Program prostorskega razvoja²⁹, ki določa izhodišča in usmeritve razvoja občine ter tudi prioriteten program in način realizacije tega programa. Občinski svet je v letu 2005 sprejel tudi Strategijo razvoja Občine Jesenice³⁰ (v nadaljevanju: Strategija razvoja občine), ki poleg analize stanja, usmeritev in prioritet opredeljuje tudi izvedbeni del po posameznih področjih. Posamezni cilji, opredeljeni v Strategiji razvoja občine, so jasno določeni in so tudi merljivi, medtem ko nekateri cilji niso merljivi.

²⁵ Uradni list RS, št. 76/04.

²⁶ Uradni list RS, št. 122/04.

²⁷ Uradni list RS, št. 41/04.

²⁸ Sklep o začetku priprave strategije prostorskega razvoja Občine Jesenice in prostorskega reda Občine Jesenice, Uradni list RS, št. 70/05.

²⁹ Sklep Občinskega sveta občine Jesenice številka 062-7/00 z dne 24. 7. 2000.

³⁰ Sklep Občinskega sveta občine Jesenice številka 032-06/2005 z dne 2. 10. 2005.

Pojasnilo občine:

Občina je pojasnila, da so v Strategiji razvoja občine evidentirane vse znane potrebe po investicijskih vlaganjih in razvojnih aktivnostih za področje komunalne infrastrukture. Operativni načrt, ki je sestavni del Strategije razvoja občine, je podlaga za oblikovanje srednjeročnih razvojnih programov in načrtovanje razvojnih in investicijskih aktivnosti v okviru štiriletnih načrtov razvojnih programov in podlaga za uvrščanje posameznih projektov v okvir letnih občinskih proračunov. Zaradi nedefiniranosti pridobivanja višine investicijskih sredstev, predvsem sredstev države ter evropskih skladov, posamezni cilji niso jasno določeni. Občina je tudi pojasnila, da v strateškem dokumentu na ravni občine težko opredeljuje fizične rezultate v merskih enotah (merljive cilje), saj je spremljanje prek uradnih statističnih podatkov nemogoče. Statistični podatki za merljive kazalce običajno niso na voljo na ravni občine, temveč izjemoma na ravni regije.

Ocenjujemo, da ima občina skoraj v celoti izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje na področju razvoja in pri izrabi prostora, saj ima Strategijo razvoja občine in Program prostorskega razvoja, ki določata smeri razvoja občine. Pomanjkljivost sprejetih dokumentov je v tem, da nekateri cilji, ki si jih je občina zastavila, niso jasno opredeljeni in merljivi. Spremljanje izvrševanja strategije na posameznih področjih je zato oteženo, saj ni mogoče oceniti, ali občina dosega zastavljene cilje.

2.1.2 Ali ima občina sprejete ustrezne prostorske akte

Gradnja objektov je mogoča le na zemljiščih, ki so v prostorskih aktih občine opredeljena kot zemljišča, namenjena gradnji. V skladu z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor³¹ (v nadaljevanju: ZUN) so lokalne skupnosti sprejemale prostorsko ureditvene pogoje (v nadaljevanju: PUP) in prostorsko izvedbene načrte (v nadaljevanju: PIN) kot podlago za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju: PGD).

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

ZUN je ločeval naslednje oblike PIN:

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

Izvedbena prostorska akta v skladu z ZUreP-1 sta prostorski red občine in občinski lokacijski načrt (v nadaljevanju: OLN). Ob sprejemu prostorskega reda občine občinski svet z odlokom ugotovi, kateri PIN oziroma njihove posamezne sestavine so bodisi v nasprotju s strategijo prostorskega razvoja občine ali

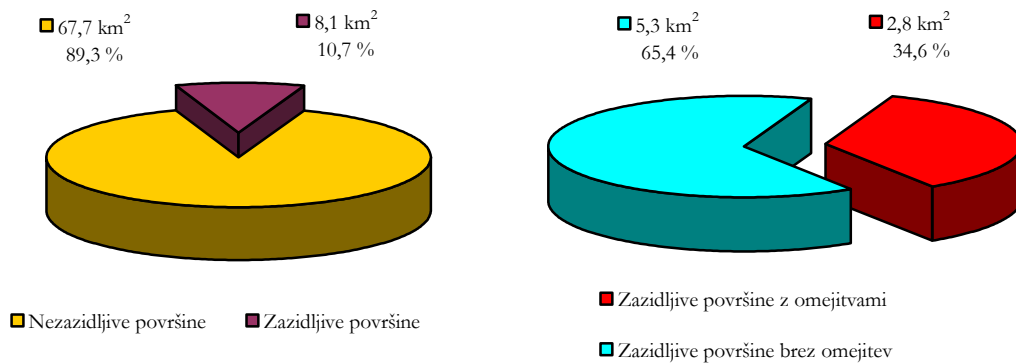
³¹ Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86 in Uradni list RS, št. 26/90, 3/91, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97, 9/01.

prostorskim redom občine bodisi so že izvedeni. Občina sprejme OLN za območja, za katera je določeno v prostorskem redu občine. Na podlagi OLN se v skladu s strategijo prostorskega razvoja občine in prostorskim redom občine podrobneje načrtujejo posamezne prostorske ureditve.

Občina ima vzpostavljen Geo-informacijski sistem, ki povezuje tako državne evidence (zemljiški kataster, kataster stavb, zemljiško knjigo, podatke centralnega registra prebivalstva, podatke iz registra poslovnih subjektov) z občinskimi prostorskimi evidencami (kataster gospodarske javne infrastrukture, občinske prostorske planske in izvedbene akte ter digitalne orto-foto posnetke občine v velikem merilu). Na podlagi podatkov iz Geo-informacijskega sistema lahko občina v vsakem trenutku pridobi ustrezne podatke za izvedbo zastavljenih nalog.

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

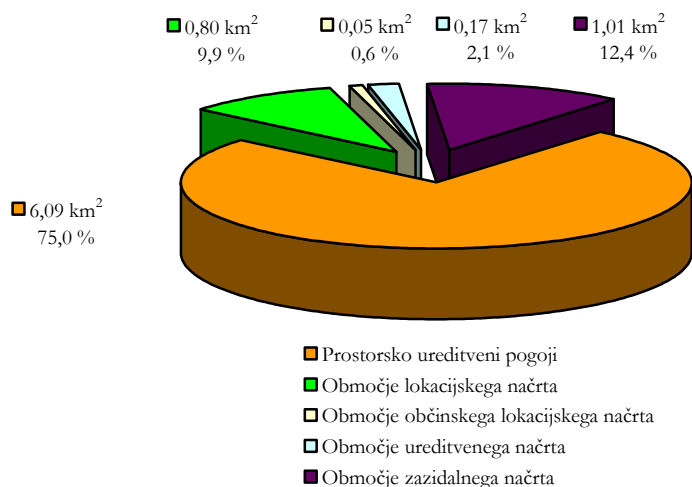
Slika 2: Delež zazidljivih površin na območju Občine Jesenice



Vir: podatki občine.

Po podatkih občine obsegajo zazidljive površine 8,12 kvadratnega kilometra oziroma 10,7 odstotka površine občine. Večji del zemljišč, namenjenih za gradnjo, je urejen s PUP (75,0 odstotka), medtem ko manjši del zemljišč (25,0 odstotka) urejajo PIN. Občina je v letu 2005 imela vzpostavljeno evidence nezazidanih stavbnih zemljišč. Način urejanja prostora na zemljiščih, namenjenih za gradnjo, je prikazan na sliki 3.

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



Vir: podatki občine.

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

Med izvajanjem revizije je bil sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju: ZPNačrt)³², ki povsem na novo definira prostorske akte, postopek sprejemanja prostorskih aktov ter urejenost prostora s prostorskimi akti, zato ocenjujemo, da obstaja dodatno tveganje, da občina ne bo mogla upoštevati vse spremembe zakonodaje na področju prostorskega razvoja občine³³.

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

Postopek sprejemanja prostorskih aktov občine v letu 2005 opredeljuje ZUreP-1, ko je za posamezen prostorski akt potrebno izvesti tudi celovito presojo vplivov na okolje, pa se uporabljajo tudi določbe ZVO-1 in Zakona o ohranjanju narave³⁴. Določene so posamezne faze postopka sprejema posamezne vrste prostorskega akta. Postopek sprejema se prične s pripravo programa priprave prostorskega akta, ki ga po izvedeni prostorski konferenci in pisnem mnenju ministrstva, pristojnega za okolje, o potrebnosti izvedbe celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: CPVO) sprejme župan. Nato je treba pridobiti smernice za načrtovanje od pristojnih nosilcev urejanja prostora, določenih v programu priprave prostorskega akta, ter pridobiti strokovne rešitve. Po pridobitvi strokovnih rešitev se skliče prostorska

³² Uradni list RS, št. 33/07.

³³ Računsko sodišče je o ugotovljenih pomanjkljivostih v obstoječi zakonodaji in težavah, s katerimi se srečujejo občine na področju urejanja prostora in odmerjanja komunalnega prispevka, opozorilo Ministrstvo za okolje in prostor, ki je med izvajanjem revizije pripravljalo osnutek novega Zakona o prostorskem načrtovanju in osnutek novega Zakona o graditvi objektov, da bi v novi zakonodaji ugotovljene pomanjkljivosti odpravilo.

³⁴ Uradni list RS, št. 96/04 – UPB-2.

konferenca ter opravi javna razgrnitev in obravnava prostorskega akta. Na osnutek prostorskega akta podajo svoje mnenje nosilci urejanja prostora. Izdelani prostorski akt potrdi občinski svet po postopku, določenem s poslovníkom o delu občinskega sveta.

V postopku priprave prostorskega akta sodeluje tudi veliko število posameznikov in organizacij, saj gre za usklajevanje različnih, pogosto nasprotujočih si interesov. Zaradi tega bi morala imeti občina jasno strategijo razvoja občine in sprejete prostorske akte, ki bi bili v skladu s sprejeto strategijo. Na ta način bi občina lahko ugodila zahtevam investitorjev, katerih dejavnost je v skladu s sprejeto strategijo razvoja občine, saj investitorji običajno poiščejo občine, ki so v najkrajšem možnem času sposobne zadovoljiti njihove potrebe po prostoru. Občina ima delno izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje, saj ima sprejeto Strategijo razvoja občine in Program prostorskega razvoja, ki določata smeri razvoja občine (povezava s točko 2.1.1). Zaradi naravnih danosti pa je občina prostorsko zelo omejena in lahko potencialnim investitorjem ponudi predvsem degradirane površine, ki jim spreminja namembnost. Ob spremembi namembnosti pa mora občina spreminjati tudi prostorske akte, kar je dolgotrajen proces, ki vpliva na zadovoljevanje potreb investitorjev po prostoru.

Pri pripravi prostorskih aktov ima občina različne izkušnje z nosilci urejanja prostora oziroma soglasodajalci, in sicer tako z vidika časa odziva, pripravljenosti za sodelovanje, zaračunavanja stroškov kot tudi z vsebine izdanih smernic oziroma mnenj. Po mnenju občine je pomemben dejavnik, ki vpliva na sprejem prostorskega akta čas, v katerem posamezni nosilci urejanja prostora izdajo smernice, mnenja in soglasja. Nekateri nosilci urejanja prostora z izdajanjem zamujajo oziroma na zadnji dan roka za izdajo pošljejo poziv za dopolnitev vloge, kar podaljša postopek sprejema prostorskega akta. Posebno problematično je področje energetike, kjer Ministrstvo za gospodarstvo, kot pristojni organ za izdajo smernic, mnenj in soglasji z energetskega področja, predhodno zahteva smernice, mnenja in soglasja od podjetji, ki izvajajo energetske dejavnosti. Ker podjetja izdajajo smernice, mnenja in soglasja proti koncu roka za izdajo soglasja, se pogosto dogaja, da Ministrstvo za gospodarstvo izda negativno mnenje, ker občina ni uspela dopolniti vloge v predpisanem roku. Včasih se tudi zgodi, da nosilci urejanja prostora v smernicah, mnenjih in soglasjih podajajo zahteve, ki nimajo zakonske podlage³⁵.

V postopku priprave prostorskega akta se občina srečuje tudi z nosilci urejanja prostora, ki zaračunavajo izdajo smernice za načrtovanje in mnenja k pripravljenemu prostorskemu aktu (povezava s točko 2.3.2). Nosilci urejanja prostora, pristojni za gradnjo telefonskega omrežja, zaračunavajo stroške za izdajo smernic in mnenj. Višina stroškov je različna in je odvisna glede na vrsto dokumenta.

Po mnenju občine, bi moral biti postopek sprejemanja prostorskih aktov usklajen tudi z ostalimi postopki, ki jih mora občina izvesti ob izvedbi določene investicije, saj prostorski, gradbeni, finančni in drugi predpisi praviloma določajo zaporedni potek izvajanja investicijskih aktivnosti, ne pa tudi vzporednih aktivnosti, ki bi bile potrebne za njihovo uspešno izvajanje. Usklajevanje poteka investicij dodatno otežuje tudi stalno spreminjanje zakonodaje, zaradi česar je potrebno dokumentacijo stalno popravljati in prilagajati.

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

³⁵ Direkcija Republike Slovenije za ceste v smernicah in mnenjih podaja zahteve na podlagi dokumentov, ki niso javni oziroma sprejeti po javnem postopku (na primer Bela knjiga).

2.2 Ali je občina uspešna pri odmerjanju komunalnega prispevka

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

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

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

2.2.1 Ali normativna ureditev predstavlja dobro podlago za odmerjanje komunalnih prispevkov

2.2.1.a Zakonodaja

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

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

Občina je v letu 2005 uredila odmero komunalnega prispevka z Odlokom o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč in valorizaciji elementov cene ter stroškov za pripravo in opremljanje stavbnih zemljišč v občini Jesenice³⁶ (v nadaljevanju: Odlok o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč), ki ga je Skupščina Občine Jesenice sprejela v letu 1988 na podlagi 7., 43. in 50. člena Zakona o stavbnih zemljiščih³⁷ (v nadaljevanju: ZSZ iz leta 1984). Občina v letu 2005 na področju komunalnih prispevkov še ni pričela izvajati določbe ZUreP-1, ki se je pričel uporabljati s 1. 1. 2003. ZUreP-1 in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo³⁸ (v nadaljevanju: Uredba o vsebini) ter Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka³⁹ (v nadaljevanju: Pravilnik o merilih) namreč določajo, da se komunalni prispevek na območjih, kjer ni programov opremljanja (povezava s točko 2.2.2) oziroma programi opremljanja še niso usklajeni z Uredbo o vsebini, odmerja po dotlej veljavnih predpisih. Občine so dolžne razveljaviti oziroma uskladiti s Pravilnikom o merilih splošne akte, ki določajo

³⁶ Uradni Vestnik Gorenjske št. 5/88.

³⁷ Uradni list SRS, št. 18/84.

³⁸ Uradni list RS, št. 117/04, 74/05.

³⁹ Uradni list RS, št. 117/04, 75/05.

podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka na podlagi 42. člena ZSZ in Navodila za izračun komunalnega prispevka, v delih, ki se nanašajo na območja, za katera je občina sprejela programe opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini.

ZUreP-1 in Pravilnik o merilih različno določata rok, do katerega se še lahko uporabljajo stari predpisi za odmerjanje komunalnega prispevka. ZUreP-1 določa, da po preteku dveh let od sprejema Uredbe o vsebini predstavlja podlago za odmero komunalnega prispevka program opremljanja, pripravljen v skladu s tem predpisom, kar pomeni, da se stari predpisi lahko uporabljajo najdlje do 18. 10. 2006⁴⁰. Pravilnik o merilih pa določa, da se komunalni prispevek na območjih, kjer ni programov opremljanja oziroma programi opremljanja še niso usklajeni z Uredbo o vsebini, odmerja po dotlej veljavnih predpisih, vendar najdlje do 20. 7. 2007.

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

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

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

Komunalni prispevek za obstoječo komunalno infrastrukturo odmeri pristojni organ občinske uprave z odločbo na zahtevo zavezanca oziroma po uradni dolžnosti⁴¹.

⁴⁰ Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo je bila sprejeta 18. 10. 2004.

⁴¹ Na podlagi 4. člena Pravilnika o merilih, se za obstoječo komunalno infrastrukturo komunalni prispevek odmeri:

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

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

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

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

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

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

2.2.1.b Občinski predpis

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi Odloka o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč.

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

Zakonodaja s področja opremljanja stavbnih zemljišč se je od leta 1988 bistveno spremenila, zato občinski predpis, ki je bil sprejet v letu 1988, ni bil usklajen z veljavno zakonodajo na tem področju v letu 2005⁴².

Oddelek za okolje in prostor je izdal Interna navodila za odmero komunalnega prispevka⁴³ (v nadaljevanju: Interna navodila), ki vsebujejo posebnosti pri izračunu in odmeri komunalnega prispevka. Ugotavljamo, da Interna navodila v nekaterih primerih dodatno določajo merila za izračun in odmero komunalnega prispevka, ki ne izhajajo neposredno iz Odloka o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč ali takrat veljavne zakonodaje⁴⁴. V skladu z 29. členom ZLS je za sprejem splošnega akta občine pristojen občinski svet, medtem ko na podlagi 49. člena ZLS občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti.

Ukrep občine

Občinski svet je 29. 6. 2006 na 37. seji na podlagi 141. člena in tretjega odstavka 146. člena ZUreP-1 in 19. člena Uredbe o vsebini sprejel Odlok o programu opremljanja zemljišč za gradnjo in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje občine Jesenice⁴⁵ (v nadaljevanju: Odlok o programu opremljanja). Odlok o programu opremljanja predstavlja podlago za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno infrastrukturo od 14. 7. 2006.

⁴² Neusklajenosti so naslednje:

- ZSZ iz leta 1984 pojma komunalnega prispevka ne pozna, temveč govori o povečani vrednosti stavbnega zemljišča, oziroma plačilu sorazmernega dela stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča,
- zakonodaja, ki ureja komunalno infrastrukturo v letu 2005, ne ločuje komunalne infrastrukture na individualno in kolektivno rabo,
- komunalni prispevek se v skladu z ZSZ in ZUreP-1 odmeri z odločbo, medtem ko se po določilih Odloka o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč z investitorjem sklene pogodba,
- v stroške opremljanja stavbnega zemljišča se všttevajo vsi stroški javne infrastrukture na posameznem območju opremljanja, ne le sekundarna infrastruktura, kot je to določal ZSZ iz leta 1984,
- spremenil se je način izračuna komunalnega prispevka; ZSZ iz leta 1984 in na njegovi podlagi sprejeto Navodilo za podrobnejši izračun sorazmernega dela stroškov priprave in opremljanja stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja⁴² (v nadaljevanju: Navodilo za podrobnejši izračun) sta določala, da na izračun sorazmernega dela stroškov vpliva gostota naseljenosti oziroma izkoriščenosti pripadajočega stavbnega zemljišča k investitorjevemu objektu, ki se določa v skladu s Pravilnikom o notni metodologiji za izračun prometne vrednosti stanovanjskih hiš in stanovanj ter drugih nepremičnin⁴², zmožljivost predvidenega priključka posameznega investitorja ter stopnja opremljenosti zemljišč s komunalno infrastrukturo. Način izračuna v letu 2005 je predstavljen v točki 2.2.3,
- Navodilo za podrobnejši izračun je določalo, da so investitorji, ki spreminjajo namembnost objekta, zavezanci za plačilo sorazmernega dela stroškov opremljanja le, če povečujejo *kapaciteto priključkov*; v skladu z določili 144. člena ZUreP-1 je zavezanec za plačilo komunalnega prispevka investitor oziroma lastnik objekta, ki se na novo priključuje na objekte in omrežja lokalne komunalne infrastrukture, ali ki *povečuje priključno moč obstoječih priključkov*. Pojem kapaciteta priključka po določilih Navodila za podrobnejši izračun ni enak priključni moči, opredeljeni v ZUreP-1.

⁴³ Z dne 8. 4. 2004.

⁴⁴ V Internih navodilih je navedeno, da se pri izračunu komunalnega prispevka upošteva dokazano sofinanciranje investitorja v asfaltiranje kot 25 odstotkov znižan strukturni delež, namenjen za cesto, ter da se priklon na plinovodno in vročevodno omrežje pri izračunu ne upošteva.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 75/06.

2.2.2 Ali ima občina sprejete programe opremljanja

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

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

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

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

Občina je v letu 2005 gradila in rekonstruirala komunalno infrastrukturo, ne da bi imela sprejete programe opremljanja, ki predstavljajo podlago za opremljanje zemljišč s komunalno infrastrukturo, s čimer je kršila 39. člen ZSZ.

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

Ukrep občine

Občinski svet je 29. 6. 2006 na 37. seji sprejel Odlok o programu opremljanja, ki v 2. členu določa, da je program opremljanja akt, ki ga občina sprejme za določanje in usklajevanje dejavnosti v zvezi z opremljanjem zemljišč s komunalno infrastrukturo.

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

2.2.3.1 Odmera komunalnega prispevka

Odlok o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč zavezancev za plačilo sorazmernega dela stroškov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča posebej ne opredeljuje razen zavezance, ki uveljavljajo

prednostno pravico uporabe za graditev na stavbnem zemljišču. V ZSZ iz leta 1984, ki je bil podlaga za sprejem Odloka o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč, so kot zavezanci določeni investitorji, ki nameravajo:

- zgraditi nov objekt na območju urejanja stavbnih zemljišč,
- prizidati ali nadzidati obstoječi objekt na območju urejanja stavbnih zemljišč in je za to potrebno gradbeno dovoljenje,
- zgraditi nov objekt oziroma prizidati ali nadzidati obstoječi objekt, za katerega je potrebno gradbeno dovoljenje izven območja urejanja stavbnih zemljišč, in ga priključiti na komunalne objekte in naprave na območju urejanja stavbnih zemljišč,
- spremeniti namembnost objekta, če s spremembo njegove namembnosti povečujejo priključke na komunalne in druge objekte in naprave sekundarnega omrežja oziroma se mora povečati zmogljivost teh objektov in naprav, če za te še niso plačali sorazmernega dela stroškov.

Odlok o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč določa, da se izračun višine sorazmernega dela stroškov urejanja stavbnega zemljišča s komunalnimi objekti in napravami, ki predstavljajo povečano vrednost zemljišča, izvede na naslednji način:

- občinski svet letno z odlokom, na podlagi izračunov in analiz urejanja stavbnih zemljišč s komunalnimi objekti in napravami sekundarnega značaja, po obračunskih cenah, doseženih ob koncu koledarskega leta, določi povprečni strošek komunalnega urejanja za kvadratni meter koristne stanovanjske površine,
- ugotovi se dejanska stopnja opremljenosti s komunalnimi objekti in napravami sekundarnega značaja individualne in kolektivne rabe ali z že izvedenimi priključki; dejanska stopnja opremljenosti se ugotavlja v oddaljenosti do deset metrov od posestne meje stavbnega zemljišča; če se stopnja ne ujema z opisom posamezne stopnje opremljenosti, se za posamezna odstopanja skupni stroški znižajo ali zvišajo za ustrezen strukturni delež,
- ugotovi se gostota poselitve in faktor izkoriščenosti,
- ugotovi se koristna stanovanjska površina.

Občinski svet je 24. 2. 2005 sprejel Odlok o povprečni gradbeni ceni koristne stanovanjske površine in stroških komunalnega urejanja stavbnih zemljišč v Občini Jesenice za leto 2005⁴⁶ (v nadaljevanju: Odlok o povprečni gradbeni ceni). Povprečna višina stroškov komunalnega opremljanja je bila določena kot revalorizirana vrednost povprečne višine stroškov komunalnega opremljanja iz Odloka o povprečni gradbeni ceni koristne stanovanjske površine in stroških komunalnega urejanja stavbnih zemljišč v Občini Jesenice za leto 2004⁴⁷. Revaloriziranje povprečne višine stroškov komunalnega urejanja zemljišč je v nasprotju z določili Odloka o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč, ki določa, da se povprečni strošek komunalnega urejanja za kvadratni meter koristne stanovanjske površine določi na podlagi izračunov in analiz urejanja stavbnih zemljišč s komunalnimi objekti in napravami sekundarnega značaja po obračunskih cenah, doseženih ob koncu koledarskega leta, ter določili Navodila za izračun komunalnega prispevka, na podlagi katerega se izračuna povprečna višina stroškov komunalne opreme kot povprečje stroškov opremljanja na kvadratni meter vseh stavbnih parcel v občini v predhodnem letu.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 23/05.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 42/04.

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

Občina v letu 2005 še ni imela v celoti vzpostavljenega digitalnega katastra komunalne infrastrukture. Naloge v zvezi z vodenjem digitalnega katastra komunalne infrastrukture opravlja na podlagi Pogodbe o upravljanju infrastrukturnih objektov in naprav individualne rabe na območju občine Jesenice JEKO-IN. V sklopu katastra komunalne infrastrukture sta v celoti lokacijsko definirana kataster objektov za ravnanje z odpadki ter kataster zelenih površin. Kataster za javno vodovodno omrežje in kanalizacijo sta zabeležena v približno 95 odstotkih.

Ukrep občine

Občina je v letu 2006 nadaljevala aktivnosti na področju izdelave manjkajočega dela katastra komunalne infrastrukture in ga v letu 2006 tudi v celoti vzpostavila.

Občina ima vzpostavljeno elektronsko evidenco o odmerjenih komunalnih prispevkih po posameznih investitorjih oziroma parcelah, iz katere je razvidno, za katero komunalno infrastrukturo je posameznik že poravnal komunalni prispevek od leta 1998 dalje. Poleg tega ima občina tudi odločbe o odmeri komunalnega prispevka za obdobji od leta 1993 do 1995 ter od leta 1997 do 1998. Upravna enota Jesenice je ob ustanovitvi novih občin leta 1994 prevzela celoten arhiv upravnih zadev takratne občine. Če se pojavi dvom o odmeri oziroma plačilu komunalnega prispevka, občina zaprosi Upravno enoto Jesenice za vpogled v upravni spis. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot primerno podlago pri pripravi programov opremljanja za gradnjo nove komunalne infrastrukture oziroma rekonstrukcijo obstoječe, ker omogoča občini obremenitev lastnikov objektov na določenem območju opremljanja glede na še neplačani delež oziroma v skladu s stroški opremljanja zemljišč.

V Odloku o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč je določeno, da se v povprečju stroškov komunalnega opremljanja za kvadratni meter površine upošteva opremljenost s komunalnimi objekti, med katerimi sta navedena tudi električno in telefonsko omrežje. Na podlagi 42. člena ZSZ se komunalni prispevek določi glede na višino vseh stroškov opremljanja stavbnega zemljišča z javno infrastrukturo. V prvem odstavku 3. člena ZSZ je določeno, da so javna infrastruktura objekti in omrežja, ki so neposredno namenjeni izvajanju gospodarskih javnih služb na področju komunalnega in vodnega gospodarstva, varstva okolja, energetike, prometa in zvez ter drugi objekti, če je tako določeno z zakonom. Z uveljavitvijo Zakona o telekomunikacijah⁴⁸ (v nadaljevanju: ZTel-1) se izvajanje javnih telekomunikacijskih storitev ne opravlja več kot gospodarska javna služba. Zaradi tega telekomunikacijsko omrežje ne predstavlja javne infrastrukture. Energetski zakon⁴⁹ (v nadaljevanju: EZ-UPB1) v 20. členu določa dejavnost sistemskega operaterja prenosnega omrežja, dejavnost sistemskega operaterja distribucijskega omrežja in dobavo električne energije tarifnim odjemalcem kot obvezne republiške gospodarske javne službe. Vlada Republike Slovenije je s Sklepom o določitvi upravljalcev distribucijskih omrežij električne energije v Republiki Sloveniji⁵⁰ določila izvajalce gospodarske javne službe upravljanja distribucijskega

⁴⁸ Uradni list RS, št. 30/01.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 26/05-UPB1.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 54/00.

omrežja električne energije. Na podlagi Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije in gospodarske javne službe dobava električne energije tarifnim odjemalcem⁵¹ je izvajalec gospodarske javne službe systemskega operaterja distribucijskega omrežja dolžan med drugim zagotavljati tudi vzdrževanje in razvoj omrežja, ki se financira iz omrežnine, ki jo plačujejo uporabniki omrežja. Uredba o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije⁵² v 22. členu določa tudi, da mora uporabnik izvajalcu prenosa oziroma izvajalcu distribucije plačati ceno priključka, ki poleg neposrednih stroškov v zvezi s priključevanjem, ki jih nosi ta izvajalec, obsega tudi povprečne stroške priključevanja na omrežje. Na ta način je Vlada Republike Slovenije določila način zagotavljanja sredstev za opremljanje zemljišč z električnim omrežjem.

Občinska uprava je z Internimi navodili določila, da se priklop na državno infrastrukturo (elektrika, telefon, državna cesta) ne zaračuna. Pri preveritvi izračuna komunalnega prispevka v letu 2005 smo ugotovili, da občina investitorjem ne odmerja komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje.

Ukrep občine

Po določitih Odloka o programu opremljanja, ki predstavlja podlago za odmero komunalnega prispevka od 14. 7. 2006, občina investitorjem ne more odmerjati komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje.

Občina odmerja komunalni prispevek z odločbo, ki jo pripravi občinska uprava. Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek le investitorjem, ki so zaprosili za gradbeno dovoljenje. Ker občina še ni imela sprejetih programov opremljanja v skladu z Uredbo o vsebini (povezava s točko 2.2.2), za izdajo odločb po uradni dolžnosti ni imela ustrezne podlage. Tudi Odlok o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč, ki je bil v letu 2005 podlaga za odmero komunalnega prispevka, ni predvideval izdaje odločb po uradni dolžnosti.

Ukrep občine

Po določitih Odloka o programu opremljanja ima občina podlago za izdajo odločbe po uradni dolžnosti.

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek na podlagi predloženega PGD, v katerem je opredeljena neto tlorisna površina objekta, ter soglasij za priključitev na posamezno infrastrukturo oziroma potrjene lokacijske dokumentacije. Iz vsebine izdane odločbe je razvidno, za katero vrsto komunalne infrastrukture se odmeri komunalni prispevek in kako je bil izračunan znesek komunalnega prispevka⁵³. Občina je po izdaji odločbe predloženi PGD vrnila investitorju, fotokopije soglasij za priključitev pa obdržala. V izdanih odločbah rok plačila ni bil določen, je pa določeno, da je investitor dolžan plačati komunalni prispevek pred izdajo gradbenega dovoljenja. Zaradi navedenega določila je investitorju prepuščena odločitev, kdaj bo obveznost plačal, kar pomeni da občina:

- ne more terjati izvršitve odločbe,
- ne more načrtovati prilivov sredstev,
- ravna negospodarno, saj na višino odmerjenega komunalnega prispevka vpliva tudi, kdaj je odločba izdana; izračun komunalnega prispevka se namreč mesečno spreminja, ker se povprečna višina stroškov komunalnega opremljanja za preteklo leto, ki jo letno določi občinski svet z odlokom, mesečno revalorizira s povprečnim indeksom za stanovanjsko gradnjo.

⁵¹ Uradni list RS, št. 117/04.

⁵² Uradni list RS, št. 117/02.

⁵³ Razvidni so elementi izračuna: višina povprečnih stroškov, indeks podražitev, stopnja opremljenosti in strukturni delež.

Ukrep občine

Občina je v odločbah o odmeri komunalnega prispevka, ki jih izdajala v letu 2006, določila tridesetdnevni plačilni rok od pravnomočnosti odločbe.

Občina je v letu 2005 odmerjala komunalni prispevek le tistim investitorjem, ki so se na novo priključevali na komunalno infrastrukturo oziroma tistim, ki so ob nadomestni gradnji, spremembi namembnosti oziroma dozidavi ali nadzidavi obstoječega objekta povečevali zmogljivost priključka. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot neenakopravno obravnavanje investitorjev, saj zmogljivost priključka ne sodi med elemente, ki se na podlagi Odloka o povprečni gradbeni ceni upoštevajo pri izračunu komunalnega prispevka. Občina bi morala pri izračunu komunalnega prispevka ob nadomestni gradnji, spremembi namembnosti oziroma dozidavi ali nadzidavi obstoječega objekta upoštevati novo koristno stanovanjsko površino, ki na posameznem območju opremljanja v skladu z načinom izračuna komunalnega prispevka, določenega z Odlokom o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč, edina vpliva na izračun komunalnega prispevka. Občina v Odloku o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč ni imela podlage za odmero komunalnih prispevkov investitorjem, ki so povečevali stopnjo pozidanosti parcele in spreminjali namembnost, niso pa povečevali zmogljivosti priključka, saj je ZSZ iz leta 1984, na podlagi katerega je občina sprejela Odlok o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč, določal, da se lahko komunalni prispevek odmeri samo tistemu, ki povečuje priključek oziroma se mora povečati zmogljivost teh objektov in naprav.

Ukrep občine

Občina v letu 2006 na podlagi sprejetega Odloka o programu opremljanja obračuna komunalni prispevek tudi ob povečanju neto koristne površine in spremembi dejavnosti.

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

V letu 2005 je bilo izdanih 50 odločb o odmeri komunalnega prispevka, od tega je bilo 24 investitorjem izdana odločba o plačilu komunalnega prispevka ter 26 investitorjem odločba, da niso zavezanci za plačilo komunalnega prispevka, ker načrtovani poseg ne predvideva nove priključitve na komunalne objekte in naprave sekundarnega omrežja oziroma povečanja zmogljivosti obstoječih priključkov. Število investitorjev, ki niso zavezanci za plačilo komunalnega prispevka, presega število tistih, ki so morali plačati komunalni prispevek.

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

V letu 2005 se je na izdano odločbo o odmeri komunalnega prispevka pritožil en investitor.

2.2.3.2 Oprostitve plačila komunalnega prispevka

V Odloku o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč je določeno, da so plačila povečane vrednosti oziroma sorazmernega dela stroškov urejanja stavbnih zemljišč oproščeni investitorji, katerih posestna meja je več kot deset metrov oddaljena od komunalne infrastrukture, na katero se priključujejo, ter investitorji, ki so vlagali ali sovlagali v gradnjo mreže sekundarnih komunalnih objektov in naprav individualne rabe. Oddelek za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči je leta 1998 izdal dokument 'Razlogi po trenutno veljavni metodologiji, zaradi katerih zavezanci niso dolžni plačati komunalnega prispevka oziroma izračun pride nič tolarjev'. V tem dokumentu so določeni naslednji razlogi, zaradi katerih investitorjem ni potrebno plačati komunalnega prispevka:

- kadar se za nameravane gradnje, prizidave ali nadzidave objektov ne predvideva nova priključitev na komunalne objekte in naprave sekundarnega omrežja individualne ali kolektivne rabe,
- kadar se za komunalno opremo nameravane spremembe namembnosti objekta ne predvideva povečanje zmogljivosti obstoječih priključkov na komunalne objekte in naprave sekundarnega omrežja individualne in kolektivne rabe,
- kadar po Odloku o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč ni podlage, da se za predvidene komunalne priključke individualne in kolektivne rabe ugotavlja stopnja komunalne opremljenosti stavbnega zemljišča,
- če pri gradnji objekta niso predvideni komunalni priključki na objekte in naprave sekundarnega omrežja,
- če je bila obveznost že poravnana kot del cene nezazidanega stavbnega zemljišča pri oddaji,
- če je bila obveznost že poravnana po odločbi o priznanju prednostne pravice za graditev,
- če je bila obveznost že poravnana s plačilom komunalnega prispevka po pogodbi.

V 11. členu Odloka o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč je določeno, da so investitorji oproščeni plačila povečane vrednosti stavbnega zemljišča, če so vlagali ali sovlagali v gradnjo mreže sekundarnih komunalnih objektov in naprav individualne rabe. Občina je v Internih navodilih opredelila, da se kot pretekla vlaganja upošteva dokazano sofinanciranje investitorja v asfaltiranje, in sicer kot 25-odstotni znižan strukturni delež, namenjen za cesto (povezava s točko 2.2.1.b). Kot dokazilo za pretekla vlaganja se upošteva pogodba, račun ali drug uradni dokument. Občina je določila tudi pavšalni znesek oprostitve za vse investitorje enako, ne glede na dejanska pretekla vlaganja. V Internem navodilu je občina dodatno določila tudi, da se investitorjem ne obračuna komunalni prispevek za plinovodno in vročevodno omrežje (povezava s točko 2.2.1.b).

Ocenjujemo, da je občina na področju oprostitev ravnala neuspešno, ker je z internim aktom določila oprostitve, ki nimajo podlage v Odloku o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč, in je na ta način realizirala nižje prihodke, kot bi jih lahko.

Ukrep občine

Občina je z Odlokom o programu opremljanja uredila oprostitve plačila komunalnega prispevka.

2.2.4 Ali občina gradnjo komunalne infrastrukture prenaša na zasebne investitorje

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

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

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

Z urbanistično pogodbo se lahko določi, da mora investitor vse ali del v OLN določenih gradenj izvesti v določenem roku po njegovi uveljavitvi, ali da mora zgraditi v OLN določene objekte, ki so v javno korist, oziroma da mora v določenem roku zagotoviti opremljenost zemljišča s komunalno infrastrukturo na območju OLN v skladu s programom opremljanja. Kadar se z urbanistično pogodbo določi, da mora investitor načrtovane prostorske ureditve zgraditi objekte, ki so v javno korist, ali opremiti območje s komunalno infrastrukturo, lahko investitor ta dela odda izvajalcu po predpisih o javnih naročilih. Če urbanistična pogodba zajema finančne obremenitve investitorja, ki bi jih sicer morala prevzeti občina, se obremenitve lahko odštejejo investitorju od predpisanih dajatev občini, kar se določi s to pogodbo. Obvezna vsebina urbanistične pogodbe je določena s Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag⁵⁴.

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

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

Vsebina obeh vrst pogodb je po mnenju računskega sodišča v zakonodaji premalo definirana in preveč prepuščena skleniteljem pogodbe, kar posebej velja za pogodbo o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture, ki je v ZUreP-1 popolnoma nedefinirana. Potrebna bi bila enotna ureditev tako glede zahteve, da zasebni investitorji pri gradnji javne komunalne infrastrukture izvedejo postopek javnega naročanja, kot tudi pogojev prenosa zgrajene infrastrukture na občino⁵⁵, nadzora nad kvaliteto gradnje infrastrukture ter vrednotenja komunalne infrastrukture. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da sklenjene pogodbe ne bodo zavarovale vseh interesov občine in privatnih investitorjev. Tveganje pri uveljavljanju nove ureditve predstavlja tudi pozna uveljavitev podzakonskih predpisov, saj je bila vsebina urbanistične pogodbe določena šele s Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih

⁵⁴ Uradni list RS, št. 86/04.

⁵⁵ Določiti bi bilo potrebno pogoje, ki jih mora investitor izpolniti, da se komunalna infrastruktura prenese v last občine in s tem da možnost priključevanja tudi ostalim investitorjem na območju urejanja na komunalno infrastrukturo.

načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag, podrobnejša določila v zvezi z odmero komunalnega prispevka in priznanjem lastnih vlaganj pa šele z uveljavitvijo Pravilnika o merilih. S sprejemom ZPNačrt je navedeno področje podrobneje urejeno.

Občina v letu 2005 ni sklepala urbanističnih pogodb niti pogodb o oddaji gradnje objektov in omrežij komunalne infrastrukture. Občina je v letu 2005 sklenila z zasebnim investitorjem Pogodbo o poslovnem sodelovanju za prestavitev javne poti, ki v naravi poteka po njegovem zemljišču, kar pa ne ustreza stanju, ki je zavedeno v zemljiškem katastru. V pogodbi se je občina z investitorjem dogovorila, da investitor prestavi obstoječo javno pot na svoje stroške, ki se mu pobotajo s plačilom komunalnega prispevka ob gradnji stanovanjske hiše, katere investitor je. Investitor je dolžan investicijo izvesti v roku dveh let po podpisu pogodbe. Šteje se, da je investitor poravnal komunalni prispevek, ko je investicija izvedena.

Občina ni izdelala programa opremljanja, na podlagi katerega bi določila vrednost investicije, ki jo je prenesla v izvajanje zasebnemu investitorju, temveč je določila vrednost investicije na podlagi podatkov⁵⁶, ki jih je posredoval investitor. Občina v pogodbi ni uredila načina nadzora nad izvedbo infrastrukture in načina vrednotenja zgrajene infrastrukture. Ker občina v pogodbi ni uredila nadzora nad izvajanjem investicije, obstaja tveganje glede kvalitete izvedbe investicije.

Občina terjatev iz neplačanega komunalnega prispevka zaradi sklenitve pogodbe o poslovnem sodelovanju ni evidentirala v poslovnih knjigah, kar je v nasprotju z določili četrtega odstavka 2. člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)⁵⁷, ki določa, da se morajo v proračunu izkazati vsi prejemki proračuna, in tudi v nasprotju z 12. členom Zakona o računovodstvu⁵⁸ (v nadaljevanju: ZR), ki določa, da se morajo vrednosti poslovnih dogodkov knjižiti v polnem znesku brez medsebojnega poračunavanja. Občina na podlagi pogodbe tudi ni evidentirala prihodkov od komunalnega prispevka (ker so bili pobotani z izdatki za komunalno opremljanje), s čimer je ravnala v nasprotju s temeljnim načelom ZJF (5. točka 2. člena ZJF), ki določa, da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja. Komunalni prispevek bo dokončno poravnal šele, ko investitor izpolni določila pogodbe – zgradi dogovorjeno komunalno infrastrukturo. Ocenjujemo, da neevidentiranje terjatev za obračunani komunalni prispevek predstavlja tveganje za izvajanje nadzora izvršitve pogodbe o poslovnem sodelovanju.

Pojasnilo občine

Občina je podala izjavo, da je investitor prestavil občinsko pot v skladu s sklenjeno pogodbo.

2.2.5 Ali občina prejemke od komunalnih prispevkov porablja kot namenske prejemke

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

⁵⁶ Na podlagi predračuna z dne 25. 5. 2005, ki ga je investitorju izdelal Zvonko Jereb, s. p., Mojstrana.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 23/99.

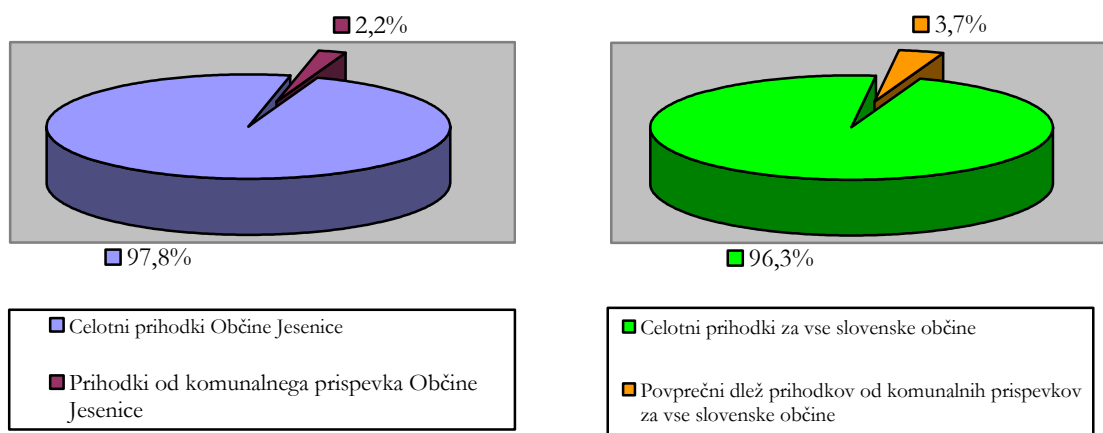
Tabela 4: Osnovni podatki o realiziranih prihodkih občine, komunalnih prispevkih in drugih prispevkih investitorjev v letu 2005

Postavka	Znesek oz. delež	Rebalans proračuna	Veljavni proračun	Realizirani proračun
Prihodki	Znesek v tisoč tolarjih	3.209.266	3.217.880	3.301.014
Prihodki od komunalnih prispevkov	Znesek v tisoč tolarjih	200.000	200.000	73.284
Delež v prihodkih	v odstotkih	6,2	6,2	2,2

Viri: Odlok o proračunu Občine Jesenice za leto 2005⁵⁹, Odlok o rebalansu proračuna Občine Jesenice za leto 2005⁶⁰ (v nadaljevanju: Odlok o proračunu za leto 2005), Odlok o zaključnem računu za leto 2005.

Primerjava deleža prihodkov od komunalnega prispevka občine v celotnih prihodkih občine s povprečnim deležem prihodkov od komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih za vse slovenske občine kaže (slika 4), da je bil delež komunalnih prispevkov v celotnih prihodkih občine za 1,5 odstotne točke nižji od slovenskega povprečja.

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



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

V ZSZ in na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih predpisih (ki so veljali do 19. 7. 2005) ni bilo posebej določeno, da je komunalni prispevek namenski prihodek za gradnjo komunalne infrastrukture. Iz samih

⁵⁹ Uradni list RS, št. 136/04.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 17/05, 62/05.

določb Navodila o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč⁶¹ (v nadaljevanju: navodilo o vsebini) je kljub temu mogoče povzeti, da gre za namenski prihodek. V navodilu o vsebini je bilo določeno, da finančni del programa opremljanja stavbnih zemljišč, ki je podlaga za gradnjo komunalne infrastrukture, določa način ocenjevanja stroškov na območju opremljanja in način delitve teh stroškov med zavezance za plačilo komunalnega prispevka in občino.

V Uredbi o vsebini (ki velja od 20. 7. 2005) je določeno, da so prihodki, zbrani s plačili komunalnih prispevkov, prihodki občinskega proračuna, ki jih občina lahko porablja samo za namen opremljanja zemljišč za gradnjo v skladu z načrtom razvojnih programov občinskega proračuna. Prihodki, zbrani s plačili komunalnih prispevkov, se izkazujejo na posebnem plačilnem podračunu in se v občinskem proračunu lahko uporabljajo v proračunskem skladu ali kot namenski prejemki in izdatki v skladu s predpisi o javnih financah in odlokom o občinskem proračunu.

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

Občina je v letu 2005 spremljala vplačila komunalnega prispevka na predpisanem vplačilnem računu, določenem s Pravilnikom o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov⁶² (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2004), ni pa ustanovila proračunskega sklada oziroma zagotovila posebne evidence o realizaciji namenskih prejemkov in izdatkov. Občina v Odloku o proračunu za leto 2005 oziroma Odloku o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč prihodkov od komunalnih prispevkov ni opredelila kot namenskih prejemkov.

Pojasnilo občine

Iz pojasnila občine izhaja, da je občina v letu 2005 izvedla tri investicije v komunalno infrastrukturo⁶³ v skupnem znesku 248.571 tisoč tolarjev. Od tega je bilo iz občinskega proračuna porabljenih 105.414 tisoč tolarjev, kar vključuje tudi vse prejemke od komunalnega prispevka v znesku 73.284 tisoč tolarjev. Vse navedene investicije so bile vključene v Odloku o proračunu občine za leto 2005.

Na podlagi podatkov iz Odloka o zaključnem računa proračuna občine za leto 2005 izhaja, da so bila sredstva za navedene investicije porabljena, ni pa mogoče preveriti virov financiranja, saj v občinskem proračunu niso opredeljeni. Zaradi tega ni mogoče preveriti deleža komunalnih prihodkov v realiziranih

⁶¹ Uradni list RS, št. 4/99.

⁶² Uradni list RS, št. 141/04, 106/05, 120/05.

⁶³ Kanalizacija Koroška Bela v skupnem znesku 88.814 tisoč tolarjev, od tega iz občinskega proračuna 25.957 tisoč tolarjev; Zadrževalni bazen na centralni čistilni napravi v skupnem znesku 117.005 tisoč tolarjev, od tega iz občinskega proračuna 36.704 tisoč tolarjev; Poslovna cona – Območje ob Savi v skupnem znesku 42.752 tisoč tolarjev, ki je v celoti financiran iz občinskega proračuna.

investicijah, prav tako ni mogoče potrditi namenske porabe prihodkov od komunalnega prispevka, saj načrt razvojnih programov, kot sestavni del Odloka o proračunu za leto 2005, nima posebnega področja, v katerem bi bile prikazane investicije s področja gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, temveč ima vse investicije v komunalno infrastrukturo vključene v področje 'Komunalno cestno gospodarstvo'.

V skladu s 13. členom ZJF in 24. členom Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁶⁴ mora finančni načrt neposrednega uporabnika vsebovati tudi obrazložitev, v katerem morajo biti med drugim predstavljeni cilji, strategije in programi na posameznem področju. Ker občina v Odloku o proračunu za leto 2005 ni opredelila ciljev na področju opremljanja stavbnih zemljišč, niti ni opredelila vrste in zneska razpoložljivih sredstev za opremljanje stavbnih zemljišč, ocenjujemo, da sredstev od komunalnega prispevka ni mogla uspešno porabiti.

Pri načrtovanju investicij se občina usklajuje tudi z drugimi lastniki infrastrukturnega omrežja, s katerimi poskuša doseči usklajeno gradnjo infrastrukture z namenom, da se čim manjkrat posega v ceste in druge javne površine z gradbenimi deli in s tem povzroča škoda ter nezadovoljstvo občanov.

Oddelek za finance, plan in analize je v letu 2005 spremljal in evidentiral le plačila komunalnih prispevkov, Oddelek za okolje in prostor pa je neformalno preverjal plačila tudi prek prejetih gradbenih dovoljenj. Občina v letu 2005 ni evidentirala terjatev do zavezancev za plačilo komunalnega prispevka na podlagi izdanih odločb, je pa v letu 2006 vzpostavila analitično evidenco za podračun prihodkov od komunalnih prispevkov, kjer evidentira odločbe zavezancev ter plačila.

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

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

Pri preveritvi podlag občine za načrtovanje prihodkov od komunalnega prispevka za naslednje leto smo ugotovili, da občina načrtuje prihodke tako, da upošteva povprečje prihodkov preteklih let ter oceno prihodkov od komunalnega prispevka zaradi večjih posegov, o katerih je občina seznanjena vnaprej. Občina nima sprejetega programa opremljanja stavbnih zemljišč, zato ocenjujemo, da ne more uspešno načrtovati prihodkov od komunalnih prispevkov, saj nima izdelane vizije, katera območja bo opremljala s komunalno infrastrukturo, kakšen je strošek gradnje komunalne infrastrukture in kakšen bo delež stroškov gradnje investitorjev.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 45/02.

Občina ima organizirano notranje revizijsko službo v skladu s Pravilnikom o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁶⁵, ki pa nadzora nad pravilnostjo in učinkovitostjo poslovanja občine na področju komunalnih prispevkov še ni izvedla. Področja komunalnih prispevkov tudi ni obravnaval nadzorni odbor kot najvišji organ nadzora v občini. Ker notranja revizijska služba ni izvedla revizije področja komunalnih prispevkov, vodstvo iz neodvisnega vira ni dobilo zagotovila, da je obvladovanje tveganj na tem področju na še sprejemljivi ravni.

2.3 Ali občina investitorjem objektov zaračunava še druge stroške

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

Na podlagi določb ZUreP-1, ZGJS in ZVO-1 občina poleg komunalnih prispevkov ne more zaračunavati graditeljem objektov drugih stroškov, povezanih z gradnjo komunalne infrastrukture in priključevanjem na komunalno infrastrukturo. Ta možnost tudi ni bila dana z Zakonom o varstvu okolja⁶⁶ (v nadaljevanju: ZVO).

Občina je v 11. členu Odloka o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Jesenice⁶⁷ (v nadaljevanju: Odlok o oskrbi z vodo) določila, da priključek na javni vodovod izvede upravljavec, če uporabnik poleg pogojev iz soglasja med drugim poravnava prispevek za priključitev na vodovodno omrežje. Višina prispevka se določi v skladu z merili in kriteriji, ki jih potrdi občinski svet.

Občina je v 14. členu Odloka o odvajanju odpadne in padavinske vode ter čiščenju greznic na območju Občine Jesenice⁶⁸ (v nadaljevanju: Odlok o odvajanju) določila, da uporabnik pred izdajo soglasja h gradnji oziroma soglasja za priključitev poravnava takso za priključek po merilih in kriterijih ter ceniku, ki jih sprejme občinski svet.

V letu 2001 je Občinska uprava pripravila predloga pravilnika o merilih in kriterijih po obeh odlokih, ki pa na občinskem svetu nista bila obravnavana, kar pomeni, da občina nima meril in kriterijev za prispevek za priključitev, ki bi jih potrdil pristojni organ, kot določata Odlok o oskrbi z vodo in Odlok o odvajanju.

Višino takse za priključek na javno kanalizacijo in višino prispevka za priključitev na javno vodovodno omrežje je določil JEKO-IN s cenikom v letu 1999, ki se od takrat ni spreminjal. Občinski svet tudi ni potrdil cenika, na podlagi katerega se zaračunavata taksa in prispevek.

Občina ni opredelila namena porabe prispevka za priključitev na vodovodno omrežje ter takse za priključek niti v odlokih, s katerima je uvedla obveznost njihovega plačila, niti v drugem pravnem aktu. Po pojasnilu občine vodi evidence o realiziranih sredstvih iz obeh dajatev JEKO-IN, in sicer v okviru sredstev občine, prejetih v upravljanje. Sredstva se uporabljajo za novogradnje, širitve in modernizacijo kanalizacijskega oziroma vodovodnega omrežja s pripadajočimi objekti v skladu z letnim načrtom JEKO-IN, ki ga potrdi

⁶⁵ Uradni list RS, št. 72/02.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 32/93, 1/96.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 56/99.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 64/99.

občinski svet. Iz letnih načrtov investicijskega in rednega vzdrževanja komunalne infrastrukture in njegove realizacije je razvidno, da so porabljena sredstva za te namene bistveno večja kot znašajo prihodki.

Investitor, ki je v letu 2005 plačal odmerjeni komunalni prispevek za vodovodno in kanalizacijsko omrežje, je ob izdaji soglasja h gradnji oziroma soglasja za priključitev plačal tudi takso za priključek oziroma poravnal prispevke za priključek.

Odlok o oskrbi z vodo in Odlok o odvajanju sta bila sprejeta na podlagi 26. člena ZVO in 7. člena ZGJS. V skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije⁶⁹ 26. člen ZVO in 7. člen ZGJS ne moreta biti podlaga za predpisovanje priključne takse.

Poleg tega, da občina ni imela ustrezne pravne podlage za zaračunavanje takse za priključek oziroma prispevka za priključek, ugotavljamo tudi, da občina ni zagotovila temeljnih pogojev za uspešno porabo zbranih sredstev, ker:

- občinski svet ni sprejel sklepa o potrditvi meril in kriterijev za prispevek za priključitev v skladu z Odlokom o oskrbi z vodo in takso za priključek v skladu z Odlokom o odvajanju,
- občinski svet ni potrdil cenika, na podlagi katerega se zaračunava taksa za priključek in prispevek za priključitev v skladu z Odlokom o oskrbi z vodo,
- ni opredelila namena porabe prispevka za priključitev v Odloku o oskrbi z vodo in takse za priključek v Odloku o odvajanju ter
- ni opredelila načina nadzora nad zbiranjem in porabo prispevka za priključitev v Odloku o oskrbi z vodo in takse za priključek v Odloku o odvajanju.

Ukrepi

Občinski svet je v letu 2006 sprejel Odlok o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske vode v Občini Jesenice⁷⁰, s katerim je razveljavil Odlok o odvajanju in Odlok o oskrbi z vodo. Na novo sprejeta odloka ne predpisujeta več zaračunavanja priključnin.

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

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

Z izdajo smernic ter mnenj po ZUreP-1 se v postopku priprave prostorskega akta zagotavlja upoštevanje oziroma konkretiziranje vseh predpisov, ki se nanašajo na predvideno prostorsko ureditev. Nosilci urejanja prostora skupaj s pripravljavcem prostorskega akta na ta način uresničujejo temeljne cilje urejanja

⁶⁹ Št. U-I-13/04-19 z dne 23. 3. 2006 Uradni list RS, št. 35/06.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 84/06.

prostora. Z izdajo smernic in mnenj se varuje javni interes oziroma upošteva javna korist v prostorskem načrtovanju. Tako gre pri izdaji smernic in mnenj za tipičen primer upravnega oziroma javnopravnega delovanja. Smernice in mnenja ter njihovo izdajanje so dokumenti oziroma dejanja v upravnih oziroma javnopravnih zadevah.

Stroški za izdajo smernic za načrtovanje oziroma mnenj temeljijo na določilih Zakona o splošnem upravnem postopku⁷¹.

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

Občina je v 19. členu Odloka o GJS določila, da se lahko določene strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge, povezane z infrastrukturnimi objekti in napravami, namenjenimi izvajanju gospodarskih javnih služb, prenesejo na javno podjetje.

Občina je z Odlokom o oskrbi z vodo in Odlokom o odvajanju za upravljalca objektov in naprav, ki služijo oskrbi z vodo iz javnega vodovodnega omrežja ter javne kanalizacije, javnemu komunalnemu podjetju podelila javno pooblastilo. Z navedenimi odloki je določeno, da upravljalca med drugim obvezno izdaja soglasja h prostorskim izvedbenim aktom, lokacijski dokumentaciji ter na projekte za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Med izvajanju revizije nismo ugotovili, da bi občina v letu 2005 obračunavala investitorjem objektov tudi stroške, ki nimajo podlage v splošnih aktih občine.

⁷¹ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2.

3. MNENJE

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

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

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

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

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

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

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

Temeljni pogoj za uspešno urejanje prostora je, da ima občina postavljene cilje razvoja občine, ki so jasno določeni in merljivi ter časovno opredeljeni. Občina v letu 2005 sicer ni imela strategije prostorskega razvoja občine v skladu z določili ZUreP-1, je pa imela Strategijo razvoja občine Jesenice in Program razvoja občine Jesenice, ki določata smeri razvoja občine. Pomanjkljivost sprejetih dokumentov je v tem, da nekateri cilji, ki si jih je občina zastavila, niso jasno opredeljeni in merljivi. Ocenjujemo, da ima občina skoraj v celoti izpolnjen temeljni pogoj za uspešno delovanje na področju razvoja in pri izrabi prostora, saj ima Strategijo razvoja občine in Program prostorskega razvoja, ki določata smeri razvoja občine. Pomanjkljivost sprejetih dokumentov je v tem, da nekateri cilji, ki si jih je občina zastavila, niso jasno opredeljeni in merljivi.– točka 2.1.1.

Občina je v letu 2005 odmerjala in pobirala komunalni prispevek na podlagi Odloka o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč, ki je bil sprejet leta 1988. V obdobju do leta 2005 je bil način obračuna in odmerjanja komunalnega prispevka bistveno spremenjen, zato menimo, da odlok, na podlagi katerega je občina odmerjala komunalni prispevek, ne more predstavljati ustrezne podlage za učinkovito odmerjanje komunalnega prispevka – točka 2.2.1.b.

Občina je z Internimi navodili, ki jih je izdal Oddelek za okolje in prostor, opredelila posamezne pogoje načina izračuna in odmere komunalnega prispevka, ki niso imeli podlage v Odloku o oblikovanju cene nezazidanih stavbnih zemljišč in veljavni zakonodaji – točka 2.2.1.b.

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

- ni imela v celoti vzpostavljenega katastra komunalne infrastrukture - točka 2.2.3.1,
- je odmerjala komunalni prispevek le tistim investitorjem, ki so se na novo priključevali na komunalno infrastrukturo, oziroma tistim, ki so ob nadomestni gradnji, spremembi namembnosti oziroma dozidavi ali nadzidavi obstoječega objekta povečevali zmogljivost priključka - točka 2.2.3.1,
- je določala višino komunalnega prispevka glede na stopnjo opremljenosti zemljišča s komunalno infrastrukturo in s tem neenakopravno obravnavala posamezne investitorje - točka 2.2.3.1,
- je izdajala pomanjkljive odločbe o odmeri komunalnega prispevka - točka 2.2.3.1.

Občina ni imela ustrezne pravne podlage za zaračunavanje prispevka za priključitev na vodovodno omrežje in takse za priključek na kanalizacijsko omrežje in ugotavljamo, da občina tudi ni zagotovila temeljnih pogojev za uspešno porabo zbranih sredstev – točka 2.3.1.

Občina v letu 2005 ni imela sprejetih programov opremljanja, na podlagi katerih bi odmerjala komunalne prispevke. Ocenjujemo, da je bila Občina Jesenice zato neuspešna pri pobiranju javnofinančnih prihodkov, saj ni pobrala vseh zakonsko dopuščenih prihodkov za opravljanje lokalnih zadev javnega pomena – točka 2.2.2.

4. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker je Občina Jesenice že med revizijskim postopkom odpravila ugotovljene nepravilnosti in nesmotrnosti oziroma sprejela ustrezne popravljalne ukrepe (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), in sicer:

- Občinski svet je 29. 6. 2006 na 37. seji na podlagi 141. člena in tretjega odstavka 146. člena ZUreP-1 in 19. člena Uredbe o vsebini sprejel Odlok o programu opremljanja zemljišč, ki predstavlja podlago za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno infrastrukturo od 14. 7. 2006.
- Občinski svet je 27. 7. 2006 na 38. seji sprejel Odlok o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske vode v Občini Jesenice, s katerim je razveljavil Odlok o odvajanju in Odlok o oskrbi z vodo. Sprejeta odloka ne predpisujeta več zaračunavanja priključnin.
- Po določitvah Odloka o programu opremljanja občina investitorjem ne more odmerjati komunalnega prispevka za električno in telefonsko omrežje.
- Občina je z Odlokom o programu opremljanja uredila oprostitve plačila komunalnega prispevka.
- Občina je v letu 2006 na podlagi sprejetega Odloka o programu opremljanja obračunavala komunalni prispevek tudi pri povečanju neto koristne površine in spremembe dejavnosti.
- Občina je v odločbah o odmeri komunalnega prispevka, ki jih je izdajala v letu 2006, določila 30-dnevni plačilni rok od pravnomočnosti odločbe.
- Občina je v letu 2006 v celoti vzpostavila kataster komunalne infrastrukture.

5. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj iz revizije občini priporočamo, da sprejme dopolnitev strategije razvoja občine, ki bo imela vse cilje jasno določene in merljive. Na ta način bo občini omogočeno spremljanje izvrševanja sprejete strategije.

Da bi občina lahko uspešno izvajala naloge na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, Občini Jesenice priporočamo, da čim prej:

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

Občini priporočamo, da v bodoče poskrbi za ažurnost uskladitve občinskih aktov ob spremembah zakonodaje.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Jesenice, priporočeno;
2. Borisu Bregantu, priporočeno
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhiv, tu.



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

Enota Maribor / Maribor Office

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